

### RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

# COMMUNE DU PLESSIS-TREVISE

(94)

Exercices 2013 et suivants

Observations délibérées le 1<sup>er</sup> septembre 2020

### TABLE DES MATIÈRES

SYN	THESE4
RAP	PPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS7
OBS	SERVATIONS8
1	RAPPEL DE LA PROCEDURE8
2	PRESENTATION GENERALE DE LA COLLECTIVITE9
2.1	Le territoire : une commune résidentielle de 20 000 habitants, relativement isolée, de superficie limitée
2.2	L'environnement institutionnel 11
2.2.1 2.2.2	minima, rattachée depuis 2016, à un établissement public territorial (EPT) : « Grand Paris Sud Est Avenir »
2.3	Une organisation des services singulière : une direction générale centralisatrice, un large recours à des associations
3	LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE13
3.1	L'organisation de la fonction financière : un service opportunément renforcé depuis 2016 13
3.2	La qualité de l'information financière et budgétaire
3.2.1	Les débats d'orientation budgétaires (DOB) : complets et accessibles
3.2.2	
3.2.3	Les résultats, les reprises et les restes à réaliser
3.2.4	
3.3	La fiabilité de l'information comptable
3.3.1	L'inventaire et l'état de l'actif : quelques corrections à apporter
3.3.2	Les amortissements : une bonne pratique dans l'ensemble tant en dépenses qu'en recettes 18
3.3.3	Les créances à court terme, les provisions et les contentieux : un risque pour partie transféré au secteur associatif (centres de loisirs, études surveillées)
3.3.4	Les immobilisations financières
3.3.5	Les emprunts garantis par la commune
3.3.6	Conclusion sur la fiabilité des comptes : une image fidèle à fiabiliser sur les aspects « RH » et sur l'état de l'actif
4	LA SITUATION FINANCIERE21
4.1	L'impact de la création de l'établissement public territorial (EPT) Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA)
4.1.1	Les impacts liés à la loi : des flux financiers à retraiter à compter de 2016 entre impôts restitués, versement du fonds de compensation des charges territoriales et attribution de compensation de la MGP
4.1.2	Les impacts liés aux décisions de l'EPT en matière de définition de l'intérêt territorial et de méthode de calcul du FCCT
4.2	La section de fonctionnement : la recherche d'un autofinancement stable malgré la baisse des dotations
4.2.1	Les recettes de fonctionnement : la baisse des dotations de l'État plus que compensée par l'impôt

\$2-2200343 / BB

4.2.2	Les dépenses de fonctionnement : une relative maîtrise grâce au désendettement	27
4.3	La section d'investissement : le choix assumé depuis 2014 de limiter les investissem l'entretien du patrimoine	
4.3.1	Les dépenses d'équipement : modestes et concentrées sur l'entretien du patrimoine	30
4.3.2	Les ressources d'investissement : l'autofinancement, les cessions de patrimoine	31
4.3.3	La baisse de la dette malgré le recours non nécessaire à un emprunt en 2016	33
4.3.4	Une situation de trésorerie plutôt satisfaisante	
4.3.5	Appréciation générale sur la situation financière de la commune : une situation financière bonne grâce à la pression fiscale	
5 I	LA COMMANDE PUBLIQUE : UNE NÉGOCIATION SYSTÉMATIQUE I FOUTES LES PROCEDURES FORMALISÉES	)ANS 34
5.1	Une organisation réduite et des procédures empiriques et non formalisées de passation marchés	
5.2	Un suivi plus systématique et informatisé depuis 2016	35
5.3	Le délai global de paiement : très satisfaisant	35
	UNE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC A REINTERROGER : LE MAR	CHE
	COUVERT	
6.1	Une délégation ancienne qui arrive prochainement à échéance	
6.2	Quels « risques » pour le délégataire ?	
6.3	Des comptes devenus très largement bénéficiaires pour le délégataire	
6.4	Des rapports tendus entre autorité délégante et délégataire	37
7 I	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	38
7.1	Une administration légère dont l'organisation mérite d'être réinterrogée	38
7.2	Un service du personnel plus qu'une direction des ressources humaines	39
7.3	Les effectifs et leur évolution	39
7.4	Le temps de travail	41
7.4.1	Le respect de la durée légale annuelle du travail	
7.4.2	Les autorisations spéciales d'absence	42
7.4.3	Les heures supplémentaires	42
7.4.4	Des emplois fonctionnels limités : le cas du nouveau DGA	44
7.5	Le cabinet du maire composé d'un seul collaborateur de cabinet mais aussi de fonctionna d'emplois aidés	
7.6	Les transferts de personnel à l'EPT : la médiathèque	45
8 1	LES ASSOCIATIONS SATELLITES	46
8.1	Présentation générale des quatre plus importantes associations	46
8.1.1	Un choix municipal affirmé depuis trente ans	
8.1.2	Des associations fortement exposées à un risque de transparence	
8.2	L'office municipal des sports (OMS)	47
8.2.1	L'utilisation de la subvention municipale en versement de subventions	
8.2.2	La mise à disposition des personnels et équipements sportifs à valoriser	47
8.3	L'association pour la promotion des écoles du Plessis-Trévise (APPEPT)	
8.3.1	Une quasi « caisse des écoles » qui doit se soumettre au code des marchés publics	
8.3.2	Les études surveillées : un montage singulier et irrégulier	
8.4	L'association « Animation-Jeunesse-Énergie » (AJE)	51

\$2-2200343 / BB

ANN	EXES	58
8.5.4	Conclusion sur les relations entre la commune et ses quatre principaux « satellites »	57
8.5.3	Une situation financière préoccupante	55
8.5.2	Des relations avec la commune et l'EPT à clarifier	55
8.5.1	Une direction de la culture externalisée dans une association	54
8.5	L'association « Rencontres-Animations Plesséennes » (ARAP)	54
8.4.3	L'AJE, un démembrement transparent de l'administration	52
8.4.2	Les activités périscolaires et les centres de loisirs : une « délégation de service public »	52
8.4.1	Une association à l'objet large dans le domaine socio-éducatif, fortement liée à la mairie.	51

\$2-2200343 / BB

#### **SYNTHESE**

La commune du Plessis-Trévise, située dans le département du Val-de-Marne, accueille une population de 20 400 habitants (2016), en croissance de 6 % depuis 2011.

La commune est largement résidentielle et plutôt attractive malgré une absence de desserte par de grandes infrastructures de transports (pas de gare ni d'accès par autoroute). Elle dispose de peu de superficie pour que la population augmente encore. Elle présente deux particularités: l'implantation historique de la communauté Emmaüs en 1954; une surface agricole représentant plus du quart du territoire communal. La commune cherche à stabiliser sa population autour de 22 000 habitants et aussi à maintenir une réelle mixité sociale même si l'objectif de 25 % de logements sociaux n'est pas encore atteint.

La commune a été membre jusqu'en 2015 de la communauté d'agglomération du Haut Val-de-Marne. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, incluse dans la Métropole du Grand Paris, elle a été également rattachée à l'établissement public territorial (EPT) Grand Paris Sud Est Avenir, établi à Créteil. Ce rattachement a eu des conséquences en termes de transferts de compétences en matière d'urbanisme, de voirie et d'équipements culturels.

Le contrôle de la chambre régionale des comptes a été effectué avant le déclenchement de la crise sanitaire et n'évoque pas son impact sur les finances de la commune.

### Une information comptable et financière de qualité avec cependant une marge de progression pour la fiabilité de l'actif

Les documents comptables et financiers à disposition du conseil municipal lui donnent une information satisfaisante pour l'éclairer sur les arbitrages à opérer au moment de l'adoption du budget communal. Les éléments de prospective présentés décrivent correctement l'évolution de la situation financière et permettent aux élus d'apprécier la soutenabilité des politiques menées.

La fiabilité des comptes de la commune du Plessis-Trévise est globalement satisfaisante hormis en matière de gestion des immobilisations dont les inventaires, erronés en l'état, doivent être corrigés rapidement.

### Une situation financière globalement saine

La commune paraît avoir maîtrisé ses dépenses de fonctionnement qui, après retraitement de l'impact budgétaire du rattachement à l'EPT, n'ont progressé que de 0,9 % entre 2013 et 2018. Elle a procédé à une recherche systématique d'économies en matière d'achats et de consommation de fluides, par exemple, qui a permis de réduire légèrement ses charges à caractère général. En revanche, la croissance de la masse salariale, limitée sur l'ensemble de la période, est néanmoins sensible au cours des deux dernières années (+ 8,6 % de 2016 à 2018) et les subventions de fonctionnement versées aux associations satellites gérant de nombreux services publics socio-éducatifs et culturels ont fortement progressé (+ 11 %) au cours de la période sous revue.

La commune n'a cependant pas amélioré son autofinancement malgré le recours à la fiscalité, notamment en 2016, qui a compensé la perte de certaines dotations de l'État liées au taux de logements sociaux. Elle s'est engagée en 2019 dans un nécessaire contrôle de l'évolution de ses dépenses de fonctionnement.

Depuis 2013, l'effort d'investissement de la commune se situe dans la moyenne des communes de sa strate démographique (en moyenne 4 M€/an). Les investissements ont été concentrés sur le renouvellement et l'entretien des équipements existants (routes, écoles, équipements sportifs).

S2-2200343 / BB 4 / 61

La commune s'est désendettée depuis 2013. Sa capacité de désendettement s'établissait à 5,91 années en 2018. Pour autant, elle aurait pu éviter le recours à un emprunt de 2 M€ en 2016.

### Une administration que l'évolution de la commune invite à réexaminer

L'organigramme de la commune est singulier. Une direction générale adjointe a été créée récemment pour superviser des services dont une large part est rendue par des associations paramunicipales ou a été transférée à l'EPT. Mais cette direction générale mérite d'être affirmée dans l'organisation de la collectivité.

La gestion des ressources humaines est plutôt satisfaisante en particulier en matière de temps de travail (respect de la durée réglementaire de 1 607 heures par an) et, à quelques exceptions près, de recours aux heures supplémentaires.

Le régime indemnitaire connaît cependant des imperfections. Une « prime annuelle » a longtemps été versée irrégulièrement. Pour autant, le contrôle de légalité en a récemment validé rétroactivement le maintien. Le Rifseep¹ a été mis en place et son incidence budgétaire sera à suivre.

### Une commande publique dont le suivi progresse

La commune du Plessis-Trévise s'est dotée d'un service des marchés adapté aux enjeux de la commande publique. Son rôle dans la préparation de la commande publique, son attribution et son suivi, bien que non formalisé, contribue à l'amélioration de la sécurité des processus d'achats. Néanmoins, ce service est fragile, des emplois restant vacants au tableau des effectifs.

Dans ses procédures formalisées, exclusivement adaptées (au regard des seuils des marchés passés depuis 2013), la commune recourt systématiquement à une négociation après remise des offres. Ce système doit rester encadré pour se conformer au code de la commande publique.

### Une gestion du marché couvert à réinterroger

En 1988, la commune a confié pour 35 ans la gestion du marché couvert à une société privée par voie de délégation de service public concessive. Alors que cette société a financé des travaux de modernisation du marché, le contrat prévoyait qu'elle se rembourserait en ne versant pas de redevance à la commune pendant 20 ans. Le contrat prévoyait également des reconductions tacites par période de cinq ans. Aujourd'hui le contrat est devenu très favorable au délégataire.

La proximité de la fin du contrat (2023) doit conduire la commune à s'interroger sur les modalités de gestion de ce marché couvert et notamment sur sa reprise en régie ou le maintien d'une externalisation conforme au code de la commande publique.

### Un important secteur associatif paramunicipal, mal contrôlé et porteur de risques juridiques comme financiers

Dans les années 1980, la commune a choisi de développer des activités scolaires, socio-éducatives et culturelles en les confiant à des associations qu'elle subventionne largement. Quatre associations (Animation Jeunesse Énergie, Association pour la promotion des écoles du Plessis-Trévise, Association Rencontres Animations Plesséennes et Office municipal des sports) reçoivent annuellement plus de 1,4 M€. Elles concentrent 80 % des subventions versées par la commune au monde associatif.

S2-2200343 / BB 5 / 61

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Rifseep: Régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

Ces associations, au regard des critères dégagés par la jurisprudence, comportent des risques possibles de transparence. Les relations juridiques avec la commune sont succinctes et ne retracent pas toutes la réalité des moyens mis à disposition (locaux, agents). Certaines règles juridiques ne sont pas respectées (achats, vacations d'enseignants).

La situation financière de l'une de ces associations, l'Association Rencontres Animations Plesséennes (ARAP), est même inquiétante. Elle perd de l'argent chaque année et ses fonds propres sont négatifs depuis 2018. Cette situation doit amener la commune à agir rapidement.

Plus largement, les relations juridiques entre la commune et ces associations paramunicipales doivent être revues. En particulier, la commune pourrait s'interroger sur l'internalisation de certaines des activités de ces associations (notamment les études surveillées et les enseignements artistiques).

S2-2200343 / BB 6 / 61

### RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

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

Les recommandations	s qui suivent sont des rappels au droit :
Rappel au droit n° 1 : É	tablir un état annexé complet et exhaustif des engagements hors bilan.
de	tablir avec les principales associations subventionnées par la commune es relations juridiques conformes à la loi du 12 avril 2000 (article 9-1 et aivants) et au code de la commande publique
Les autres recomman	dations adressées par la chambre sont les suivantes :
Recommandation n° 1 :	Constituer des provisions adaptées aux risques, notamment liés à la dépréciation des créances anciennes
Recommandation n° 2:	Ajuster l'état de l'actif à la réalité de la valeur des participations financières (cas de la SEM PACU)
Recommandation n° 3:	Mettre en place une gestion informatisée du temps de travail permettant notamment de contrôler la réalisation des heures supplémentaires et de gérer les absences (congés)
Recommandation n° 4:	Mettre à jour les conventions de mise à disposition des personnels et des locaux communaux auprès des associations

\$2-2200343 / BB 7 / 61

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

### **OBSERVATIONS**

### 1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2019, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune du Plessis-Trévise, pour les exercices 2013 et suivants. Le contrôle a été effectué avant le déclenchement de la crise sanitaire.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

Un plan de contrôle présenté en section, le 7 février 2019 et complété le 5 avril 2019, à l'issue de l'entretien d'ouverture du contrôle, a défini cinq axes de contrôle :

- la fiabilité des comptes et l'analyse financière, en tenant compte de la création de l'Établissement public territorial (EPT) Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA) depuis 2016 ;
- les relations avec les organismes extérieurs, plus particulièrement le secteur associatif, qui occupe une place importante dans les services rendus à la population financés par la commune :
- la délégation de service public relative au marché couvert ;
- les ressources humaines, dans la mesure où les effectifs recensés au tableau des effectifs sont environ 20 % moindres que dans une commune de même strate, indépendamment du transfert de la médiathèque communale à l'EPT;
- la commande publique.

Le délibéré sur le rapport d'observations définitives s'est tenu le 1<sup>er</sup> septembre 2020, sous la présidence de M. de Pontbriand, président de section.

### Ont été entendus :

- en son rapport, M. Dumay, premier conseiller, assisté de Mme Cophornic, vérificatrice des juridictions financières ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, procureur financier.

M. Husson, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

Le rapport d'observations provisoires a été transmis à la commune le 21 février 2020. La commune en a accusé réception le même jour.

Des extraits ont également été transmis :

- à l'ancien ordonnateur, M. Jégou, pour la période 2013-2014 ;
- au délégataire de service public du marché couvert, la société « les fils de Madame Géraud »;
- au rectorat de l'académie de Créteil, pour la partie relative aux études surveillées ;
- à l'établissement public territorial (EPT) Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA), pour la partie relative au transfert de la médiathèque de la commune à cet EPT.

S2-2200343 / BB 8 / 61

Par courriel du directeur général des services du 27 mars 2020, arrivé au greffe le 30 mars 2020, la commune sollicitait un délai supplémentaire pour la réponse, motivé par les circonstances particulières liées à la crise sanitaire.

Le président de la chambre régionale des comptes a accordé un délai jusqu'au 30 mai 2020, par lettre du 30 mars 2020, notifiée à la commune le 31 mars 2020.

Par un courriel de la directrice des finances de la commune, adressé également en copie à son directeur général des services et au maire de la commune, en date du 13 mai 2020, la commune sollicitait un second report, lié à la poursuite de la crise sanitaire en Île-de-France.

Le président de la chambre a accepté un nouveau délai jusqu'au 30 juin 2020, par lettre du 28 mai 2020.

La commune a notifié ses observations sur « correspondance JF » le 30 juin 2020.

La société « les fils de Madame Géraud » a adressé une réponse le 21 avril 2020, arrivée au greffe le 24 avril 2020.

Les autres destinataires des extraits, à savoir l'ancien ordonnateur, le rectorat, l'EPT GPSEA, ne se sont pas manifestés et n'ont pas apporté de réponse dans les délais initiaux ou dans les délais reportés. On peut considérer, à la lecture de la loi du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, qu'à la date du 10 juillet 2020, ces autres destinataires ne sont plus en mesure de se manifester ni pour solliciter un report de délai, ni pour apporter une réponse au rapport d'observations provisoires.

La réponse de la commune au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 05 novembre 2020, a été reçue par la chambre le 07 décembre 2020.

La réponse de la société « Les fils de Madame Géraud » à l'extrait du rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 05 novembre 2020, a été reçue par la chambre le 09 décembre 2020.

Ces réponses sont jointes en annexe au présent rapport.

### 2 PRESENTATION GENERALE DE LA COLLECTIVITE

# 2.1 Le territoire : une commune résidentielle de 20 000 habitants, relativement isolée, de superficie limitée

La commune du Plessis-Trévise est une commune relativement récente (création en 1899), de superficie réduite (433 ha.). Elle compte aujourd'hui 20 000 habitants.

Elle est limitrophe de Chennevières-sur-Marne, Champigny-sur-Marne, Villiers-sur-Marne, Noisy-le-Grand, Pontault-Combault et la Queue-en-Brie.

La commune connaît un essor démographique à partir des années 1950. Elle est en effet le siège de la première communauté Emmaüs, et des premiers logements (250) créés à partir de l'hiver 1954 par l'Abbé Pierre.

Située dans la première couronne de l'agglomération parisienne, l'évolution démographique a été rapide au cours des années 1970 (+ 6,5 %/an entre 1968 et 1975) alors qu'aucune gare RER ni aucune autoroute ne dessert la commune. La future ligne 15 du Grand Paris ne la desservira pas non plus.

S2-2200343 / BB 9 / 61

Sa situation sociologique en fait une commune résidentielle, pour les classes « moyennes supérieures » (ménages relativement aisés avec un revenu médian de 24 235 €/an ; 71,5 % des ménages fiscaux sont imposés ; plus de 35 % des personnes de plus de 15 ans ont un diplôme de l'enseignement supérieur). Malgré l'absence d'infrastructures de transport desservant la commune, 83 % des résidents de la commune travaillent pourtant en dehors de la commune.

Les possibilités d'extension urbaine sont limitées sur le finage communal.

Le Plessis-Trévise présente la particularité de disposer d'un espace agricole protégé : la ferme du Plessis-Saint-Antoine, qui occupe 27 % de la superficie de la commune.

Deux zones d'activités (ZA), créées en 1984 et orientées sur le tertiaire, sont présentes sur le territoire communal et n'ont pas non plus de possibilité d'extension : la ZA Clara (3,5 ha.) et la ZA Ponroy (10,5 ha.).

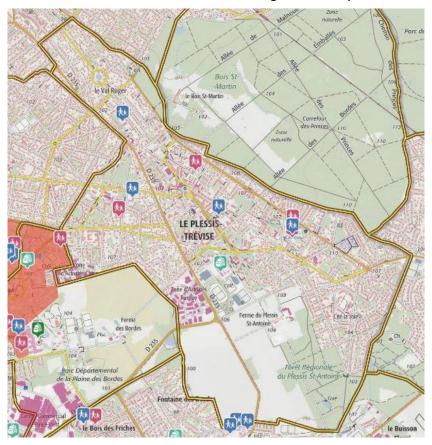
Le plan local d'urbanisme (PLU) a été modifié au premier semestre 2017 pour consolider le caractère résidentiel de la commune, assurer une plus grande diversité de population (logements sociaux) et un « mix » entre propriétaires et locataires.

Le rapport de présentation de la modification du PLU énonce clairement le choix de densifier la construction sur quelques secteurs (aujourd'hui essentiellement pavillonnaires), dans le centre-commune, autour de la mairie (secteur Bony-Tramway-Marbeau). Il s'agit sur ce secteur de modifier, également, la destination du bâti, d'origine industriel et artisanal, et d'un espace boisé classé au nord de la commune, en une zone d'habitat et de commerce.

L'objectif affiché par le maire est d'augmenter la population logée en habitat social (16,7 % en 2016), afin de se rapprocher des seuils définis par la loi. Depuis dix ans, la population vieillit. Les habitants qui s'installent au Plessis-Trévise y restent.

Le taux de chômage est plus faible que le taux moyen national.

S2-2200343 / BB 10 / 61



Carte n° 1 : Plan de la commune et organisation spatiale :

### 2.2 L'environnement institutionnel

## 2.2.1 La gouvernance : une grande stabilité politique depuis 1983 et la première décentralisation

Depuis les élections municipales de 1983, le Plessis-Trévise a connu une très grande stabilité dans l'exécutif municipal. M. Jégou a été maire de 1983 à 2014. Son ancien directeur de cabinet à la mairie, M. Dousset, est devenu maire en 2014.

Cette grande stabilité politique s'est accompagnée d'une stabilité à la direction générale des services. Le directeur général des services (DGS), en poste lors du contrôle, est arrivé sur son poste en 2001.

Des décisions d'organisation des services publics communaux, adoptées au cours de deux premiers mandats de M. Jégou, structurent toujours la mairie : le recours à des associations pour exécuter des services publics ; la délégation de service public du marché couvert.

Il n'y a pas eu, au cours des 35 dernières années, de ré-interrogation forte des élus sur la manière de gérer les services publics auprès de la population.

# 2.2.2 Le contexte intercommunal : une commune appartenant à une communauté d'agglomération a minima, rattachée depuis 2016, à un établissement public territorial (EPT) : « Grand Paris Sud Est Avenir »

Le Plessis-Trévise, sur la période contrôlée, est membre de la Communauté d'Agglomération du Haut Val-de-Marne (CA HVM), jusqu'au 31 décembre 2015, puis à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, de l'établissement public -territorial « Grand Paris Sud Est Avenir ».

S2-2200343 / BB 11 / 61

La CA HVM a été créée en 2001. Elle regroupait sept communes (dont le Plessis-Trévise) et plus de 100 000 habitants. Son dernier président était M. Jean-Jacques Jégou, maire puis conseiller municipal du Plessis-Trévise. Elle exerçait les compétences minimales requises pour une CA: le développement économique; l'aménagement de l'espace communautaire (dont le réseau de bus SITUS); l'équilibre social de l'habitat; la politique de la commune; l'assainissement (gestion des eaux usées et pluviales); la protection et la mise en valeur du cadre de vie (dont la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés); la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire (dont les trois piscines et un complexe sportif); la création ou l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire; la création, la gestion et la mise en valeur des itinéraires de découvertes du Haut Val-de-Marne; l'acquisition, l'aménagement et la gestion de l'ensemble des aires d'accueil des gens du voyage.

Le Plessis-Trévise avait transféré une partie de sa voirie communale à l'intercommunalité mais aucun équipement sportif. Il n'y avait pas de dispositif de politique de la commune intercommunal. La commune n'était pas desservie par le réseau de bus SITUS (uniquement desserte RATP).

Après les lois Maptam<sup>2</sup> et Alur<sup>3</sup> de 2014, les communes n'ont pas transféré à la CA la compétence en matière de plan local d'urbanisme. La compétence a été, de droit, transférée, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, à l'EPT GPSEA (loi NOTRé<sup>4</sup>).

# 2.3 Une organisation des services singulière : une direction générale centralisatrice, un large recours à des associations

Un organigramme des services, avec une répartition du nombre d'agents par services a été demandé par l'équipe de contrôle de la chambre. Le schéma 1 suivant a été fourni par la collectivité. Sa présentation globale aux instances paritaires compétentes en assurerait son opposabilité juridique de manière plus certaine. Tel qu'il a été élaboré et transmis à la chambre, l'organigramme permet de comprendre les choix d'administration retenus par la commune.

Ce schéma présente trois particularités :

- deux « services », enfance-jeunesse et culture, ne disposent pas d'agents. Pour ces services, la commune fait exécuter le service par une association.
- le service « voirie et réseaux » a très peu d'agents (1,5). La commune fait appel à des entreprises privées pour l'entretien et les travaux de voirie et de réseaux.
- la police municipale semble avoir un double rattachement hiérarchique, assumé par l'exécutif municipal qui souhaite même vouloir disposer d'un rattachement unique directement au maire.

L'organisation repose sur un « râteau » auprès du directeur général des services. Il n'existe pas de « direction générale des services techniques », les responsables de services techniques relèvent hiérarchiquement du DGS. Il n'y a qu'une seule direction générale adjointe qui n'est pas définie « thématiquement » mais supervise le secteur de la culture, du sport, de l'enfance et de la jeunesse. Cette DGA, de création très récente (début 2019), est présentée plus en détail *infra* dans l'analyse des ressources humaines de la collectivité.

Concernant la police municipale, on rappellera les dispositions de l'article 2 du 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 : « Le directeur général des services des communes de 2 000 habitants et plus est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger <u>l'ensemble des services</u> de la commune et d'en coordonner l'organisation ».

S2-2200343 / BB 12 / 61

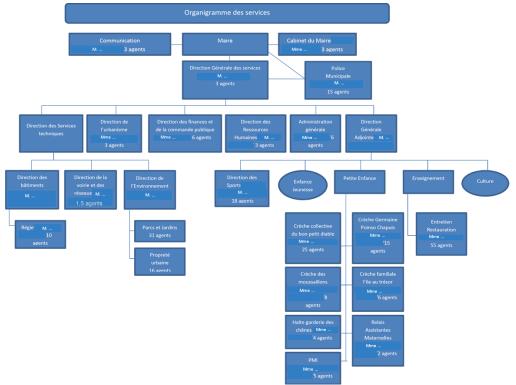
\_

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Maptam : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Alur : Accès au logement et un urbanisme rénové.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> NOTRé : Nouvelle organisation territoriale de la République.

Organigramme n° 1 : Services de la commune du Plessis-Trévise avec la répartition des agents



Source : commune de Le Plessis-Trévise

# 3 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE

# 3.1 L'organisation de la fonction financière : un service opportunément renforcé depuis 2016

Selon l'organigramme des services, la fonction financière et la commande publique sont regroupées au sein d'une même direction, placée directement auprès du directeur général des services. La direction des « finances et de la commande publique » a été créée en 2016 dans son format actuel à la suite de l'arrivée d'une nouvelle directrice. Elle comprend six agents. C'est un nombre suffisant pour une collectivité de cette taille.

L'organisation de la fonction comptable et financière est centralisée : tous les engagements comptables des différents services lui sont transmis pour vérification, choix de procédure et mise en œuvre.

La commune n'a pas élaboré de règlement budgétaire et financier qui, tout en étant facultatif, permet notamment de décrire les procédures de la collectivité, d'en faciliter le suivi, d'assurer le respect des normes et la permanence des méthodes.

Une convention de partenariat entre le comptable public et l'ordonnateur a été adoptée par le conseil municipal le 9 octobre 2019.

Il existe peu de dispositifs formalisés de contrôle interne, tels que des guides de procédure et tableaux de suivi.

La commune a toutefois indiqué que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, « afin de suivre l'exécuté par rapport au prévisionnel », un tableau de suivi mensuel a été mis en place, pour l'investissement et le fonctionnement. Ce tableau et les graphiques associés ont été

S2-2200343 / BB 13 / 61

communiqués à l'équipe de contrôle de la chambre. Ils montrent le « reste disponible » jusqu'à la fin de l'exercice budgétaire. L'intégration de pourcentages de réalisation (par une colonne supplémentaire) le rendrait plus explicite pour les élus.

### 3.2 La qualité de l'information financière et budgétaire

### 3.2.1 Les débats d'orientation budgétaires (DOB) : complets et accessibles

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

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

La teneur du débat d'orientation budgétaire est retracée dans une délibération distincte de l'assemblée (circulaire n° NOR/INT/B/93/00052/C du 24 février 1993 et Tribunal Administratif de Montpellier, 11 octobre 1995, René Bard c/commune de Bédarieu).

Conformément à la réglementation, entre 2014 et 2019, les débats d'orientation budgétaire sont intervenus dans un délai de deux mois avant l'adoption du budget par l'assemblée délibérante et ont fait l'objet d'une délibération distincte.

Tableau n° 1 : Délais entre les DOB et l'adoption des budgets primitifs

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DOB	10/12/2012	11/12/2013	19/11/2014	14/03/2016	21/11/2016	27/11/2017	26/11/2018
Vote du BP	17/12/2012	18/12/2013	17/12/2014	31/03/2016	12/12/2016	15/12/2017	20/12/2018

Source : budgets primitifs et délibérations du conseil municipal

Avec la mise en œuvre des obligations issues de la loi NOTRé, la commune décale progressivement l'examen du budget par rapport au débat d'orientation budgétaire, autour d'un mois entre les deux présentations.

Les rapports d'orientation budgétaire comportent une présentation générale du contexte économique et financier s'appuyant sur les principales réformes intervenues, notamment la métropole du Grand Paris (MGP), la taxe d'habitation, le stationnement payant. Ils éclairent sur les impacts financiers induits sur les finances de la commune.

Les rapports comprennent, d'autre part, une analyse rétrospective détaillée de la réalisation des budgets : dépenses de fonctionnement et d'investissement, évolution de la masse salariale et des effectifs ; la structure et l'encours de dette sont précisés et accompagnés d'un tableau d'amortissement des emprunts sur le long terme ; les principales opérations d'investissement envisagées à court terme sont évoquées.

S2-2200343 / BB 14 / 61

La partie sur les dépenses de personnel reprend également la rémunération des agents, la répartition par catégorie hiérarchique, la pyramide des âges, la durée du temps de travail, les avantages en nature et les perspectives d'évolution.

Enfin, les rapports sont consultables aisément par le public. Ils sont disponibles en ligne sur le site internet de la commune, conformément aux préconisations de la loi NOTRé.

La teneur du rapport relatif au débat d'orientation budgétaire est de bonne qualité et les rapports destinés aux élus sont conformes aux obligations légales.

### 3.2.2 Les taux d'exécution budgétaire : satisfaisants en fonctionnement comme en investissement

Il s'agit de vérifier si les dépenses et les recettes ont été évaluées de façon fiable, c'est-à-dire qu'elles n'ont été ni surévaluées ni sous-évaluées. Les taux d'exécution en investissement et en fonctionnement ont été calculés sur les différents exercices en rapportant les dépenses et recettes exécutées aux crédits ouverts aux budgets primitifs et décisions modificatives, majorés des restes à réaliser (RAR) de l'exercice précédent. Le même calcul a été fait en ajoutant les restes à réaliser de l'exercice aux dépenses et recettes exécutées.

#### 3.2.2.1 En section de fonctionnement

Tableau n° 2 : Taux de réalisation de la section de fonctionnement (en €)

	FONCTIONNEMENT	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	prévisions BP+DM+RAR N-1	18 053 500	18 160 800	18 092 000	22 235 400	23 035 400	22 947 000
	réalisation	17 442 418	17 427 058	17 331 718	21 116 878	22 301 016	22 509 940
Dánanasa	% d'exécution BP+DM+RAR	97	96	96	95	97	98
Dépenses	restes à réaliser (RAR)	0	0		0	0	0
	réalisation avec RAR	17 442 418	17 427 058	17 331 718	21 116 878	22 301 016	22 509 940
	% d'exécution avec RAR	97	96	96	95	97	98
	prévisions BP+DM+RAR N-1	20 561 800	20 424 800	20 128 800	24 245 700	24 662 400	24 977 000
	Réalisation	21 613 348	21 777 234	21 822 152	27 323 467	27 072 065	29 315 819
Recettes	% d'exécution BP+DM+RAR	105	107	108	113	110	117
Receiles	restes à réaliser (RAR)	0	0	0	0	0	0
	réalisation avec RAR	21 613 348	21 777 234	21 822 152	27 323 467	27 072 065	29 315 819
	% d'exécution avec RAR	105	107	108	113	110	117

Source: CRC-IDF

Compte tenu des taux de réalisation de la section de fonctionnement, les dépenses apparaissent correctement évaluées.

La commune, en recettes, fait preuve de beaucoup de prudence et semble volontairement les minorer au moment du vote du budget. Cette situation pourrait la conduire à s'interroger sur le niveau de la fiscalité communale.

S2-2200343 / BB 15 / 61

Tableau n° 3 : Taux de réalisation en section d'investissement (en €)

	INVESTISSEMENT	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	prévisions BP+DM+RAR N-1	11 223 878	11 023 998	8 179 668	8 613 300	9 885 924	8 430 966
	réalisation	8 949 916	7 373 109	6 506 393	5 558 386	7 744 361	5 112 706
Dépenses	% d'exécution BP+DM+RAR	80	67	80	65	78	61
Depenses	restes à réaliser (RAR)	1 113 574	1 185 600	536 800	1 963 900	546 300	1 556 066
	réalisation avec RAR	10 063 490	8 558 709	7 043 193	7 522 286	8 290 661	6 668 772
	% d'exécution avec RAR	90	78	86	87	84	79
	prévisions BP+DM+RAR N-1	8 790 600	8 821 490	6 238 391	7 393 333	5 519 226	5 841 073
	réalisation	8 067 006	6 464 928	4 648 357	6 418 725	4 534 582	4 899 698
Recettes	% d'exécution BP+DM+RAR	92	73	75	87	82	84
Receites	restes à réaliser (RAR)	38 200	2 099 250	0	45 430	0	95 043
	réalisation avec RAR	8 105 206	8 564 178	4 648 357	6 464 155	4 534 582	4 994 741
	% d'exécution avec RAR	92	97	75	87	82	86

Source : CRC-IDF

En section d'investissement, les taux de réalisation des dépenses et des recettes sont d'un niveau correct sur la période : en dépenses, ils atteignent 70 % en moyenne, 80 % en tenant compte des restes à réaliser. En recettes, ils sont respectivement de 80 % et 85 %. La commune ne procède qu'à un seul ajustement budgétaire, en fin d'année. Cette décision budgétaire modificative, qualifiée par la commune de « budget supplémentaire », permet surtout d'ajuster l'autofinancement et de réduire le montant de l'emprunt d'équilibre nécessaire. Néanmoins, on remarquera qu'en 2016, le taux d'exécution des recettes d'investissement dépasse sensiblement celui des dépenses réalisées. Un emprunt de 2 M€ a été mobilisé pour expliquer cet écart. On verra plus loin que la mobilisation de cet emprunt n'était pas nécessaire pour la commune.

### 3.2.3 Les résultats, les reprises et les restes à réaliser

Selon la M14, pour la section d'investissement, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Les restes à réaliser doivent être sincères car ils agissent directement sur le résultat global du compte administratif.

Au 31 décembre 2018, les restes à réaliser en recettes s'établissent à 95 043 €. Ils sont constitués pour l'essentiel de subventions venant du département pour lesquelles la commune a produit les notifications d'attribution.

Au 31 décembre 2018, les restes à réaliser en dépenses s'élèvent à 1 566 066 €. Ils concernent, pour les plus importants, une acquisition (400 000 €), des travaux ou opérations de voirie (236 304 €) et la vidéo-protection (283 279 €). Les justificatifs produits par la commune n'appellent pas d'observation.

# 3.2.4 Les annexes obligatoires au budget et au compte administratif : quelques précisions sont à apporter

Ces annexes sont limitativement énumérées par l'article R. 2313-3 du CGCT et l'instruction codificatrice n° 07-009-M14 du 23 janvier 2007. Elles figurent à l'appui des comptes administratifs de la commune.

Les remarques suivantes peuvent être faites, notamment pour l'exercice 2018 :

- l'annexe relative aux amortissements n'est pas servie alors même que la commune a produit les délibérations correspondantes ;
- l'annexe « liste des organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagement financier » n'est pas en cohérence avec le compte de gestion, qui indique au compte 261

S2-2200343 / BB 16 / 61

- « Titre de participation » un montant de 275 170 €; ces titres n'apparaissent pas sur l'annexe (voir plus loin sur l'apurement à faire de ces titres);
- l'état des engagements donnés est incomplet : il ne comprend pas les conventions de portage foncier avec le SAF 94 (voir détail ci-après).

L'état des emprunts présente un léger écart sur l'encours de dette par rapport au compte de gestion (29 627 € depuis 2016).

À la suite des interrogations de l'équipe de contrôle, la commune ainsi que le comptable public ont indiqué que des recherches étaient en cours pour déterminer l'origine de l'écart (0,12 % de l'encours de la dette 2018).

- L'annexe relative aux engagements données est incomplète : les opérations de portage financier avec le SAF 94<sup>5</sup> n'apparaissent pas (voir *supra*).

### L'état du personnel

Les agents occupant un emploi non permanent ne sont pas répertoriés de façon complète. L'effectif n'est pas indiqué alors que la commune utilise de longue date le dispositif des contrats aidés et emploie un nombre significatif de personnels sur ce type de contrat.

Par ailleurs, de nombreuses missions ont été confiées de longue date à des associations (filière animation, filière sportive), évitant ainsi à la commune de recruter et gérer du personnel. Cette situation produit une administration dont les effectifs sont en apparence contenus.

### 3.3 La fiabilité de l'information comptable

### 3.3.1 L'inventaire et l'état de l'actif : quelques corrections à apporter

Selon les dispositions de l'instruction codificatrice M14, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification par la tenue de l'inventaire. Il a l'obligation, à cet égard, d'exercer un suivi exhaustif de la réalité et la présence des immobilisations (inventaire physique) et de connaître son patrimoine immobilisé sur le volet financier (inventaire comptable). Le comptable est, quant à lui, responsable de l'enregistrement des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan, conforme à l'inventaire comptable de l'ordonnateur. Il doit y avoir correspondance entre l'inventaire et l'état de l'actif.

La commune de Plessis-Trévise effectue un suivi régulier de son patrimoine. Elle dispose de plusieurs registres dont certains ont été actualisés récemment :

- le parc automobile, à jour au 1er janvier 2019,
- le patrimoine immobilier, arrêté à la date du 31 décembre 2018,
- les œuvres d'art, daté de 2016.

Ces registres font figurer notamment les dates d'acquisition ou de première mise en service, sauf pour le patrimoine immobilier.

Il existe par ailleurs un inventaire physique arrêté au 31 décembre 2018, qui comporte le numéro d'inventaire, la date et la valeur d'acquisition, la désignation du bien, le numéro de compte et la date de début d'amortissements et le cumul ; la date de sortie du bien n'est pas mentionnée (alors que des certificats administratifs attestent de la mise en réforme et la sortie de certains biens).

Le comptable a produit un état de l'actif pour l'exercice 2018. Toutefois, il est constaté certaines différences entre l'inventaire tenu par la commune et l'état de l'actif du comptable.

S2-2200343 / BB 17 / 61

\_

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> SAF 94 : Syndicat mixte d'action foncière du Val-de-Marne.

Durant l'instruction, la commune avait indiqué qu'un travail de rapprochement sur ces questions, était en cours avec la trésorerie. La délibération du 9 octobre 2019 acte l'engagement partenarial entre la commune et la direction générale des finances publiques, notamment sur le suivi de l'actif.

# 3.3.2 Les amortissements : une bonne pratique dans l'ensemble tant en dépenses qu'en recettes

Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 27° du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues d'amortir leur immobilisations incorporelles, corporelles, les biens immeubles productifs de revenus. Les durées d'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles sont fixées pour chaque bien ou chaque catégorie de biens par l'assemblée délibérante.

Au Plessis-Trévise, les règles et durées d'amortissement sont fixées par trois délibérations, pour chaque catégorie de biens :

- délibération du 19 décembre 1996 sur les immobilisations corporelles et incorporelles ;
- délibération du 17 décembre 2005 sur les immobilisations incorporelles (compte 202) et les immeubles de rapport (compte 2152) (modifications) ;
- délibération du 17 décembre 2014 modifiant celle de 2005.

La constatation de l'amortissement se traduit par une dépense de fonctionnement (la dotation) et une recette d'investissement (l'amortissement). Les montants inscrits en dépenses et en recettes sont concordants depuis l'exercice 2014.

# 3.3.3 Les créances à court terme, les provisions et les contentieux : un risque pour partie transféré au secteur associatif (centres de loisirs, études surveillées)

Au 31 décembre 2018, le stock de créances à recouvrer s'élève à 765 905 € ce qui représente 3 % des produits réels de fonctionnement. Ces créances ont diminué de près 15 % sur la période examinée.

La commune ne constitue pas de provisions pour dépréciation des comptes de tiers. L'examen du fichier des restes à recouvrer transmis par la collectivité (exercice 2017) montre l'existence de certaines créances anciennes : par exemple, les créances les plus anciennes étaient comprises entre 1981 à 2010 pour un montant de restes à recouvrer de 69 973 €. Cela résulte aussi d'un travail plus étroit mené avec le comptable public.

Toutefois, la commune pratique l'admission en non-valeur des créances devenues manifestement irrécouvrables. Il s'agit d'une mesure budgétaire et comptable qui conduit à faire disparaître des écritures de prise en charge du comptable, lesdites créances et corriger par conséquent l'actif du bilan. Ainsi, le conseil municipal par délibérations notamment du 27 novembre 2017 et du 26 novembre 2018, a admis en non-valeur les montants de créances irrécouvrables décrits au tableau n° 12. La commune commence, depuis 2017, à « nettoyer » ces créances irrécouvrables par des montants plus conséquents votés.

S2-2200343 / BB 18 / 61

Tableau n° 4 : Redevables et débiteurs divers

Redevables et comptes rattachés	compte	2013	2014	2015	2016	2017	2018
redevables amiables	4111	712 119	443 537	307 201	307 718	466 224	641 458
redevables contentieux	4116	36 480	237 798	41 940	46 874	50 702	67 231
locataires amiables	4141	158 640	161 547	30 085	31 536	18 312	42 878
locataires contentieux	4146	11 166	4 038	2 872	4 241	9 036	14 310
débiteurs divers amiable	46721	13 996	53 832	97 698	89 680	43 094	29
débiteurs divers contentieux	46726	8 928	8				
Total redevables		941 329	900 760	479 796	480 049	587 368	765 906

Source : comptes de gestion

Tableau n° 5: Les admissions en non-valeur

En€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
admissions en non- valeur c/6541	19 176	5 464	2 966		40 275	41 050
créances éteintes c/6542	19 678	·	237	512		3 208

Source : comptes de gestion

Il est à noter, d'autre part, que la commune a confié de longue date à des associations, des missions exercées habituellement par le service public. Les comptes de certaines de ces associations largement subventionnées, montrent des impayés (créances clients), qui n'apparaissent pas dans la comptabilité de la commune. Cette situation pourrait être préjudiciable pour la commune (voir partie association).

Enfin, la commune ne constitue pas de provisions pour risques et charges. D'après la liste des contentieux en cours, quatre concernent le domaine de l'urbanisme et trois celui du personnel. La commune estime que les sommes en jeu pour ces dossiers ne nécessitent pas la constitution de provisions.

Recommandation n° 1 : Constituer des provisions adaptées aux risques, notamment liés à la dépréciation des créances anciennes.

### 3.3.4 Les immobilisations financières

Il s'agit de vérifier la réalité des soldes portés aux chapitres 26 « Participations et créances rattachées à des participations » et 27 « Autres immobilisations financières ».

Selon l'instruction M14, le compte 26 a vocation à recueillir les droits détenus par la collectivité dans le capital d'établissements privés, matérialisés ou non par des titres. Les participations matérialisées par des titres sont inscrites au compte 261 « titres de participation », sinon, elles sont inscrites au compte 266 « autres formes de participations ».

Tableau n° 6 : Participations et créances rattachées à des participations

Participations (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Titres de participations c/261	275 170	275 170	275 170	275 170	275 170	275 170
Autres c/266	22 856	22 856	22 856	22 856	22 856	22 856
Total c/26	298 026	298 026	298 026	298 026	298 026	298 026

Source : comptes de gestion

S'agissant du compte 261, la commune n'a pas été en mesure de donner la composition de cet actif. L'ancien maire, lors de l'entretien de clôture, a évoqué une piste relative à la liquidation d'une société d'économie mixte (SEM), dite SEM PACU (SEM Plesséenne d'Aménagement Construction et d'Urbanisme), radiée le 3 février 2000. La commune s'est engagée à régulariser les écritures comptables et effectue actuellement des recherches dans les archives municipales.

S2-2200343 / BB 19 / 61

La commune indique seulement qu'il s'agirait d'opérations antérieures à 1999 et que des recherches vont être menées aux archives municipales. Elle devra, en tout état de cause, passer dans les meilleurs délais les écritures comptables nécessaires pour sortir ces actifs, qui n'ont plus de valeur. Cela pourra avoir un impact sur le résultat de l'exercice, sans remettre en cause les fondamentaux de l'équilibre budgétaire de la collectivité.

Le compte 266 concerne des parts sociales détenues auprès de la Caisse d'Épargne.

Tableau n° 7: Créances sur les collectivités et établissements

Autres immobilisations financières (en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Titres immobilisés c/271	11 434	11 434	11 434	11 434	11 434	11 434
Dépôts et cautionnements c/275	180 198	180 198	180 198	198	198	198
Autres créances immobilisées c/27638	259 500	451 400	695 300	1 104 300	1 173 212	1 186 212
Total c/27	451 132	643 032	886 932	1 115 932	1 184 844	1 197 843

Source : comptes de gestion

La commune a pu justifier les comptes 271 et 275.

Pour le compte 27638, elle a indiqué que les montants correspondent à des subventions versées au syndicat mixte d'action foncière du Val-de-Marne (SAF 94), pour des opérations de portage immobilier complexes. Différentes conventions, bâties sur le même modèle, ont été conclues avec le SAF 94, s'échelonnant entre 2012 et 2015.

La plus grande vigilance s'impose pour le traitement du remboursement de ces créances. La commune s'engage à acquérir la totalité d'une parcelle avant une date donnée (article 6) sauf si elle trouve un opérateur immobilier (qui construira le programme de logements) qui « se substituera à [la commune] pour l'acquisition de cette parcelle ». C'est à ce moment que la subvention sera restituée à la commune (article 17 alinéa 2).

Si, à la date figurant à l'article 6, la commune n'a pas trouvé d'opérateur immobilier, elle s'engage à acquérir la totalité de la parcelle et à verser les 90 % restants (majorés de certains frais). Selon l'état de l'actif de la commune, à partir des subventions versées au SAF 94 (compte 27638), les engagements de la commune portent sur 2 738 199,90 €.

La chambre appelle la vigilance de la commune sur la poursuite de tels portages au niveau communal. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'établissement public territorial (EPT) Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA) est en effet compétent sur les opérations d'urbanisme régies par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme qui ne sont pas d'intérêt métropolitain. Des conventions fixant les conditions financières et patrimoniales du transfert doivent être établies pour les conventions en cours et les conventions nouvelles relèvent de l'EPT.

La commune doit faire figurer ces engagements hors bilan au budget primitif comme au compte administratif, dans les états annexés. Elle en a pris l'engagement, à compter des prochains documents budgétaires (compte administratif 2020 et budget primitif 2021).

Rappel au droit n° 1 : Établir un état annexé complet et exhaustif des engagements hors bilan.

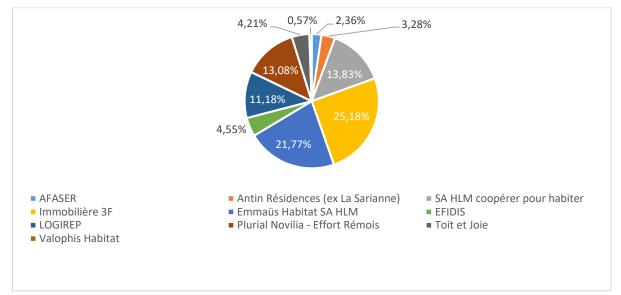
Recommandation n° 2 : Ajuster l'état de l'actif à la réalité de la valeur des participations financières (cas de la SEM PACU).

S2-2200343 / BB 20 / 61

### 3.3.5 Les emprunts garantis par la commune

Au 31 décembre 2018, la commune du Plessis-Trévise garantit un encours de 35 175 502 € correspondant à un montant initial de 50 846 076 € d'emprunts. La totalité des garanties concerne les emprunts souscrits par les organismes de logements sociaux. La dette n'est pas concentrée sur un seul organisme. Aucun organisme n'est rattaché à la collectivité, aucun n'a la collectivité pour actionnaire significatif ou un conseiller municipal comme salarié ou membre de son conseil d'administration. A priori, la structure financière des organismes garantis, sur des prêts principalement accordés par la Caisse des Dépôts et Consignations, n'est pas de nature à exposer la collectivité en appel en paiement.

Dans cet ensemble, Emmaüs Habitat tient une place importante, liée à l'implantation de la communauté dans la commune.



Graphique n° 1: Dette garantie par organisme (en %)

Source : CRC d'après état annexe du compte administratif 2018

## 3.3.6 Conclusion sur la fiabilité des comptes : une image fidèle à fiabiliser sur les aspects « RH » et sur l'état de l'actif

Les comptes produits par la commune du Plessis-Trévise, comme les comptes de gestion donnent une image globalement sincère et fidèle de la situation financière de la collectivité. Néanmoins, l'annexe relative au tableau des effectifs devra être complétée pour avoir une vue exhaustive des emplois, notamment contractuels et de droit privé, dans la collectivité. De plus, l'état des engagements donnés devra être exhaustif notamment des conventions de portage immobilier. Enfin, l'état de l'actif devra être ajusté d'un actif qui est toujours comptabilisé mais qui n'a plus de valeur.

### 4 LA SITUATION FINANCIERE

# 4.1 L'impact de la création de l'établissement public territorial (EPT) Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA)

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la commune est intégrée à la métropole du Grand Paris (MGP) ainsi qu'à l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA), issu de trois

S2-2200343 / BB 21 / 61

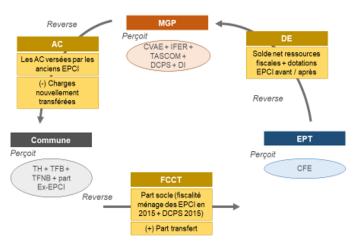
intercommunalités dont la communauté d'agglomération du Haut Val-de-Marne (CA HVM), ancienne communauté d'appartenance de la commune.

Les comptes de la commune se composent d'un budget principal sans budget annexe (le budget du centre communal d'action sociale - CCAS n'est pas rattaché à celui de la commune). L'analyse financière portera sur le budget principal de la collectivité pour les exercices 2013 et suivants.

De la nouvelle organisation territoriale spécifique à l'Île-de-France découlent des liens financiers complexes qui ont eu pour conséquence, à partir de 2016 d'augmenter artificiellement les charges et des produits de la section de fonctionnement. En principe, par le biais de divers reversements, le nouveau dispositif de financement devrait théoriquement aboutir à une neutralité financière pour le budget de la commune. Toutefois, des retraitements sont à effectuer afin de permettre une meilleure lisibilité ainsi qu'une analyse sur l'ensemble de la période sous revue.

4.1.1 Les impacts liés à la loi : des flux financiers à retraiter à compter de 2016 entre impôts restitués, versement du fonds de compensation des charges territoriales et attribution de compensation de la MGP

Organigramme n° 2 : Les flux financiers entre Le Plessis-Trévise, La MGP et l'EPT GPSEA



Source: CRC

Avant 2016, la commune percevait de la part de la communauté d'agglomération HVM une attribution de compensation (AC) et une dotation de solidarité communautaire. Ces flux financiers sont modifiés du fait des nouveaux circuits de financement entre les trois entités.

La MGP perçoit le produit de la fiscalité économique, soit la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la taxe additionnelle sur les surfaces commerciales (Tascom), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer), la taxe additionnelle foncière sur les propriétés bâties.

La commune reçoit le produit de la fiscalité ménage, soit la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière (TF), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ainsi qu'une AC<sup>6</sup> versée par la MGP, composée de l'AC perçue en 2015 majorée de la dotation de la compensation de la part salaire de la taxe professionnelle (DCPS).

Les communes contribuent au financement de l'EPT à travers un fonds de compensation des charges territoriales (FCCT).

La neutralité financière pour la commune du Plessis-Trévise de son intégration à l'EPT et à la MGP est examinée ci-dessous.

S2-2200343 / BB 22 / 61

-

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> AC: attribution de compensation.

### 4.1.1.1 La fin de la CA HVM et l'évolution de l'attribution de compensation

Une délibération de la CA HVM du 10 décembre 2015 (à trois semaines de sa fin juridique) a modifié les critères de calcul de l'attribution de compensation versée à ses communes membres.

Le rapport de la commission locale d'évaluation des charges et des transferts (CLECT) établi pour ce conseil communautaire traite du passage de la CA HVM à la MGP (à partir de la page 5). Les élus ont intégré à l'AC la dotation de solidarité communautaire (DSC) qui est qualifiée de « structurelle », alors que la DSC est normalement variable, en fonction notamment des recettes de la CA. Le rapport indique qu'« afin de pérenniser cette recette [de DSC] dans les budgets communaux, il est proposé d'intégrer les montants qui auraient dû être versés aux communes au titre de la DSC 2015 (enveloppe structurelle) dans l'attribution de compensation 2015 ».

Cette décision sanctuarise 151 582 € pour la commune du Plessis-Trévise.

Néanmoins, d'après les comptes administratifs, la DSC 2014 (comme celle de 2013) était supérieure à la DSC 2015 de 68 970 €.

Le choix de la CA HVM, fin 2015, a une incidence, en section de fonctionnement, sur les exercices 2016 et suivants de la commune, en défaveur de la commune pour 68 970 €.

### 4.1.1.2 La création de l'EPT et le calcul du FCCT propre à GPSEA

Pour la commune du Plessis-Trévise, le montant du FCCT 2016 est égal au produit fiscal perçu par la CA HVM en 2015, majoré du taux d'évolution des bases d'imposition (loi de finances) et de la dotation de compensation de l'ancienne part salaire de la taxe professionnelle (DCPS). L'EPT perçoit par ailleurs la cotisation foncière des entreprises (CFE) jusqu'en 2021. D'autre part, le montant de la DCPS est reversé au territoire par la commune (qui la reçoit de la MGP, à travers son attribution de compensation).

L'impact financier en 2016 lié à l'intégration à l'EPT et la MGP peut se traduire selon le tableau suivant :

2016 En € 2017 2018 Source Retraitement 4 260 510 5 157 284 Reversement de la commune par le FCCT – I 4 989 267 compte 65541 réduction du compte 65541 Dont part FCCT issue transferts compétences 685 496 820 499 rapports CLECT (médiathèque 2017 + voirie 2018) - II variation 2015-970 010 DCPS par majoration AC - III 970 010 970 010 réduction du compte 7321 2016 (figé) 3 333 761 Supplément de fiscalité restitué (I-II-III) 3 290 500 3 366 775 réduction du compte 73111

Tableau n° 8: Les retraitements financiers

Source : CRC Île de France d'après CA et rapports CLECT

Le montant de la fiscalité restituée est à apprécier par rapport au produit de fiscalité voté et perçu par la commune à partir de 2016 (voir point 5.2.1.1).

# 4.1.2 Les impacts liés aux décisions de l'EPT en matière de définition de l'intérêt territorial et de méthode de calcul du FCCT

Il n'existe pas de « pacte fiscal et financier » au sein de l'EPT GPSEA. Cependant, l'EPT a fixé des règles permanentes pour le calcul de chaque transfert de compétences des communes vers l'EPT, lors des CLECT annuelles.

S2-2200343 / BB 23 / 61

L'article L. 5219-2 du CGCT donnait deux ans à compter de la création de la MGP pour que les EPT définissent l'intérêt territorial attaché à certaines compétences, notamment en matière sociale et d'équipements sportifs et culturels. L'EPT GPSEA a défini rapidement l'intérêt territorial lors du conseil territorial du 14 décembre 2016. La commune du Plessis-Trévise a transféré la médiathèque Jacques Duhamel à l'EPT au 1er janvier 2017. La valorisation du transfert est issue des travaux d'une CLECT du 30 juin 2017, traduite dans une délibération du conseil territorial du 28 septembre 2017.

La présentation de la CLECT, reprise dans la délibération, précise que :

- le FCCT ne prend en compte que des dépenses de fonctionnement, notamment les amortissements des biens transférés ;
- « après le transfert, les coûts supplémentaires en investissement comme en fonctionnement sont à la charge du Territoire, sans incidence sur le FCCT ».

Cette disposition est juste sur le plan comptable. Elle permet, par la prise en compte des amortissements réalisés, de tenir compte de l'état des équipements transférés. Néanmoins, dans le temps, l'EPT percevra une recette stable face à une dépense d'amortissement qui peut varier à la baisse. De plus, cet autofinancement est globalisé au niveau de l'EPT et la commune du Plessis-Trévise n'a pas de « droits de tirage » pour les gros travaux d'entretien que nécessiterait la médiathèque qui a vingt-et-un ans en 2020.

Cette disposition est également plutôt favorable à la commune par rapport aux dépenses de fonctionnement courant de l'équipement. L'évolution des charges liées aux fluides, au personnel est supportée par l'EPT, plus par la commune.

Toutefois, les subventions versées à l'Association Rencontres Animations Plesséennes (ARAP), qui a une place importante dans la gestion de la médiathèque, ne paraissent pas avoir été prises en compte dans le transfert. L'étude des comptes de l'ARAP (voir plus loin, partie « associations ») confirme cet « angle mort » dans le transfert du service, même s'il n'a pas d'incidence financière directe pour la commune, dans le cadre du FCCT.

Le transfert des compétences obligatoires, relatives au PLU et à la voirie, a joué sur des montants faibles (de l'ordre de 20 000 €) pour la commune. Pour autant, le rapport de la CLECT de 2017 semble montrer que les sommes reçues des communes pour cette compétence sont supérieures aux dépenses réelles supportées par l'EPT. Ce dernier indique avoir un « excédent » de 100 000 € dès la deuxième année d'existence de l'EPT.

En conclusion, le passage de la CA à l'EPT n'a pas eu d'impact significatif sur les équilibres financiers de la commune.

# 4.2 La section de fonctionnement : la recherche d'un autofinancement stable malgré la baisse des dotations

# 4.2.1 Les recettes de fonctionnement : la baisse des dotations de l'État plus que compensée par l'impôt

Au cours de la période sous revue, les recettes de fonctionnement présentent une progression significative mais qui n'est qu'apparente. En effet, il convient de prendre en compte les effets des flux financiers qui interagissent entre la commune, la MGP et l'EPT depuis 2016, déjà évoqués. Après retraitement, les recettes de fonctionnement enregistrent sur la période une hausse d'environ 9 %, en raison principalement d'une augmentation des ressources fiscales et des produits liés à la fiscalité reversée. Les ressources institutionnelles subissent une importante diminution, conséquence de la mise en place de la « contribution des collectivités au redressement des finances publiques » en application de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour 2014-2019.

S2-2200343 / BB 24 / 61

Tableau n° 9 : Évolution des recettes de fonctionnement

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. en %
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	10 545 015	10 615 158	11 026 592	14 943 541	15 492 283	15 304 663	+ 45
Ressources d'exploitation	2 482 034	2 475 865	2 545 721	2 510 266	2 678 978	2 818 270	+ 14
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 666 614	5 752 418	5 335 658	4 910 900	4 755 225	4 807 539	- 15
Fiscalité reversée par l'interco. et l'État	2 399 382	2 345 702	2 236 950	3 251 964	3 251 053	3 266 374	+ 36
Total des ressources	21 093 046	21 189 144	21 144 920	25 616 671	26 177 539	26 196 846	+ 24

Source: CRC IDF à partir des comptes de gestion (Anafi)

### 4.2.1.1 Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales marquent une nette progression, en apparence, sur la période analysée. Cette augmentation provient essentiellement de la hausse du produit des impôts sur la ménages, générée par la consolidation des taux d'imposition en 2016 entre l'ancienne CA et la commune. Une partie du produit fiscal supplémentaire est reversée par la commune à l'EPT. La commune a cependant augmenté ses taux au-delà de la consolidation issue de la suppression de la CA, à partir de 2016.

Les bases d'imposition sont revalorisées de façon constante jusqu'en 2018 mais avec des taux de variation erratiques à partir de 2017.

Tableau n° 10 : Évolution des revalorisations légales des bases d'imposition

bases d'imposition	2013	2014	2015	2016	2017	2018
En %	1,8	0,90	0,90	1,00	0,40	1,24

Source : données de la commune

En 2016, dans le cadre de la création de la MGP, les taux communaux des impôts TH, TFB et TFNB ont été majorés des taux d'imposition de la CA HVM appliqués en 2015. De plus, la commune a voté un « ajustement » des taux communaux en les augmentant pour les trois taxes, en 2016 et en 2017.

Tableau n° 11: Évolution des taux d'imposition

Taux		2014	2015	2016	2017	2018
	Commune	14,90	14,90	23,96	24,38	24,38
TH	Comm d'Agglo	7,95	7,95			
	Bloc communal	22,85	22,85	23,96	24,38	24,38
	Commune	17,95	17,95	19,87	20,22	20,22
TFB	Comm d'Agglo	1,00	1,00			
	Bloc communal	18,95	18,95	19,87	20,22	20,22
	Commune	48,40	48,40	54,56	55,51	55,51
TFNB	Comm d'Agglo	3,45	3,45			
	Bloc communal	51,85	51,85	54,56	55,51	55,51

Source : Direction générale des finances publiques (DGFip) – à partir de 2016, les taux intègrent ceux de l'ex-CA HVM

À partir de l'exercice 2016, les impôts directs (c/73111) perçus par la commune intègrent plusieurs éléments: la hausse du produit des taxes d'habitation et foncière liée à la consolidation des taux d'imposition votés par la CA HVM en 2015, la majoration des taux d'imposition et la revalorisation des bases fiscales. À ce stade, un retraitement est nécessaire car la commune reverse au territoire, à travers le FCCT, le produit fiscal supplémentaire généré par la consolidation des taux avec l'ancienne communauté d'agglomération.

S2-2200343 / BB 25 / 61

La progression du produit de la fiscalité des ménages (après retraitements) provient plus particulièrement des taux. La commune a utilisé ce produit fiscal supplémentaire pour compenser en partie la baisse des dotations de l'État. Votée avant l'annonce de la suppression de la taxe d'habitation, la hausse des taux communaux en 2017 a permis à la commune de consolider les dotations issues de l'État.

Le tableau suivant illustre l'évolution du produit fiscal communal de 2016 à 2018, en intégrant les retraitements liés à la création de l'EPT GPSEA (et aux transferts de compétence qui y sont liés). Cette évolution est comparée à la baisse des dotations par rapport à 2015.

Tableau n° 12 : Évolution du produit fiscal et des dotations de l'État par rapport à l'exercice 2015

En€	2016	2017	2018	Source	Retraitement
Reversement de la commune par le FCCT - I	4 260 510	4 989 267	5 157 284	compte 65541	réduction du compte 65541
Dont part FCCT issu des transferts de compétences (médiathèque 2017 + voirie 2018) - II		685 496	820 499	rapports CLECT	
DCPS par majoration AC - III	970 010	970 010	970 010	variation 2015- 2016 (figé)	réduction du compte 7321
Supplément de fiscalité restitué (I-II-III)	3 290 500	3 333 761	3 366 775		réduction du compte 73111
Supplément de fiscalité perçu / 2015 (IV)	3 805 399	4 142 186	4 337 602		
Écart pour les recettes de la commune (V)	514 899	808 425	970 827		
Effet bases (/ à 2015 selon état 1259)	258 491	37 914	199 968		
Effet taux votés (/produit perçu en 2015)	256 408	770 511	770 859		
Évolution ressources institutionnelles (dotations)	- 424 758	- 580 433	- 528 119		

Source : CRC Île-de-France d'après CA, DGFip, rapports CLECT

La fiscalité communale est proche des taux départementaux.

Tableau n° 13: Taux communaux et moyenne communes Val-de-Marne

Taux (en %)	Le Plessis-Trévise	Communes Val-de-Marne			
Taxe Habitation	24,38	24,18			
Taxe Foncier Bâti	20,22	21,18			
Taxe Foncier non Bâti	55,51	62,88			

Source : DGFip, état 1259 notifié à la commune

En comparaison de communes franciliennes ayant un profil socio-économique et une structure de dépenses semblable, la commune du Plessis-Trévise exerce une pression fiscale déjà relativement forte. Le produit par habitant de la taxe foncière, seule variable d'ajustement à partir de 2021, se situe dans la moyenne des autres communes de l'échantillon.

Tableau n° 14 : Comparaison de fiscalité

	Le Plessis- Trévise	Limeil- Brévannes	Romainville	Eaubonne*	Longjumeau*	Chilly- Mazarin*
Département	Val-de-Marne	Val-de-Marne	Seine St Denis	Val d'Oise	Essonne	Essonne
population légale (01/01/2018, hab.)	20 231	25 848	26 173	24 984	21 949	20 445
Taux communal	(En %)					
Taxe Habitation	24,38	29,24	22,91	22,38	27,91	22,13
Taxe Foncier Bâti	20,22	22,89	24,21	21,53	18,53	12,74
Taxe Foncier non Bâti	55,51	107,41	41,51	42,98	78,05	24,99
Bases nettes communales	(En €/hab.)					
Taxe Habitation	1 888	1 452	1 424	1 997	1 477	1 892
Taxe Foncier Bâti	1 186	1 054	1 322	1 365	1 526	1 890
Taxe Foncier non Bâti	2	4	12	2	2	2
Produit Impôts Locaux	(En €/hab.)					
Taxe Habitation	460	425	326	446	412	419
Taxe Foncier Bâti	240	242	318	294	283	240
Taxe Foncier non Bâti	1	4	5	2	2	1

Source : DGFip, Direction générale des collectivités locales (DGCL), pour Eaubonne, Longjumeau et Chilly-Mazarin, le taux intercommunal des CA correspondantes a été ajouté au taux communal pour assurer une comparaison exhaustive

S2-2200343 / BB 26 / 61

### 4.2.1.2 Les ressources institutionnelles

Ces ressources enregistrent une diminution de 15 % sur la période en raison de l'évolution à la baisse de la principale composante, la dotation globale de fonctionnement (DGF) réduite de près du tiers depuis 2013.

2014 2015 2016 2017 2018 Évol. en % En € Dotation Globale de 3 740 508 3 570 038 3 162 521 2 739 798 2 482 677 2 559 853 - 32 Fonctionnement 3 123 295 2 937 131 2 515 293 2 092 599 1 942 329 1 923 215 dont dotation forfaitaire - 38 647 199 dont dotation d'aménagement 617213 632 907 647 228 559 462 617 524 0 1 236 8 799 36 36 36 Autres dotations 0 - 97 dont dotation générale de 1 236 0 8 799 36 36 36 - 97 décentralisation 1 687 588 1 933 335 1 886 237 1 865 515 1 889 857 1 827 442 **Participations** 8 Autres attributions et 237 282 278 101 77 249 045 305 551 382 655 420 208 participations

Tableau n° 15 : Évolution des ressources institutionnelles

Source : CRC-IDF à partir des comptes de gestion (Anafi)

268 907

5 335 658

9 194

255 897

49 654

4 910 900

370 082

12 573

4 755 225

404 001

16 207

4 807 539

77

77

- 15

239 824

5 752 418

9221

228 133

5 666 614

9 149

Pour la commune du Plessis-Trévise, les composantes de la dotation globale de fonctionnement (dotation forfaitaire, la dotation de solidarité urbaine - DSU, la dotation nationale de péréquation - DNP) ont subi certains aménagements.

Depuis 2014, la dotation forfaitaire subit un prélèvement au titre de la contribution des collectivités au redressement des comptes publics, (- 34 % sur la période), ce qui explique l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur la période.

La DSU a pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines présentant une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées ; on utilise notamment le potentiel financier par habitant, la proportion de bénéficiaires d'aides au logement, la proportion de logements sociaux, le revenu moyen par habitant. La commune du Plessis-Trévise est éligible à cette dotation (potentiel financier par habitant) jusqu'en 2016 ; en 2017, une modification du critère retenu lui fait perdre cette éligibilité ; elle bénéficie en contrepartie et jusqu'en 2018 d'un dispositif de garantie de sortie.

### 4.2.1.3 La péréquation horizontale

dont compensation et

**Ressources institutionnelles** 

péréquation

dont autres

La péréquation horizontale est un mécanisme de redistribution mis en œuvre pour réduire les écarts de richesse entre les différentes collectivités. Elle s'organise entre deux dispositifs ; le fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) dont bénéficie la commune en raison de la faiblesse de son potentiel financier par habitant. Tout au long de la période sous revue, la commune perçoit à ce titre un montant annuel de 594 749 €.

S'agissant du deuxième mécanisme de péréquation horizontale, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), l'EPT est échelon de référence pour la mesure de la richesse. De ce seul fait, la commune se retrouve contributrice à ce fonds alors que parallèlement, elle bénéficie de dotations de solidarité.

### 4.2.2 Les dépenses de fonctionnement : une relative maîtrise grâce au désendettement

Sur l'ensemble de la période, les charges de fonctionnement présentent une progression importante en raison essentiellement de la hausse massive du poste « autres charges de gestion ». Ce poste comprend depuis 2016 le montant de la contribution communale au

S2-2200343 / BB 27 / 61

financement de l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir. Cette progression n'est en réalité qu'apparente et mérite d'être retraitée.

En effet, les communes contribuent au financement de l'EPT GPSEA par le biais du fonds de compensation des charges FCCT (autres charges de gestion), qui évolue chaque année en fonction des transferts de compétences opérés.

Retraitée du FCCT, l'évolution des charges de fonctionnement apparait maîtrisée sur la période.

Tableau n° 16 : Évolution des dépenses de fonctionnement

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. en %
Charges à caractère général	4 823 330	4 715 199	4 729 561	4 665 608	4 770 184	4 621 609	- 4
Charges de personnel	8 929 937	9 327 640	9 259 659	8 982 486	9 259 524	9 220 347	3
Subventions de fonctionnement	1 733 530	1 854 210	1 937 920	1 833 370	1 811 680	1 916 117	11
Autres charges de gestion	601 589	589 540	550 157	4 812 507	5 610 812	5 810 839	866
dont le FCCT				4 260 511	4 989 267	5 157 284	
Autres charges de gestion nettes du FCCT				555 996	621 545	653 555	
Charges d'intérêt et pertes de change	667 020	692 697	618 162	560 576	530 456	490 176	- 27
Charges courantes nettes du FCCT	16 755 405	17 179 285	17 095 460	16 598 036	16 993 389	16 901 804	1

Source : CRC-IDF à partir des comptes de gestion (Anafi)

### 4.2.2.1 Les dépenses à caractère général

La commune a appliqué une politique de maîtrise des dépenses courantes, ce qui a contribué à la stabilisation de ses charges sur la période analysée.

Tableau n° 17 : Évolution des dépenses à caractère général

En€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. en %
Charges à caractère général	4 823 330	4 715 199	4 729 561	4 665 608	4 770 184	4 621 609	- 4
dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	2 406 343	2 269 353	2 354 542	2 283 669	2 391 257	2 252 758	- 6
dont crédit-bail	0	0	0	0	0	0	
dont locations et charges de copropriétés	183 964	186 223	185 079	169 833	174 219	170 839	- 7
dont entretien et réparations	1 343 188	1 352 253	1 297 916	1 272 612	1 317 844	1 286 708	- 4
dont assurances et frais bancaires	128 361	146 333	155 180	148 378	170 047	169 836	32
dont autres services extérieurs	343 681	259 546	259 528	249 080	239 419	233 081	- 32
dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	0	31 598	42 312	58 895	47 812	53 929	
dont contrats de prestations de services avec des entreprises	53 161	61 442	60 650	83 025	90 239	92 126	73
dont honoraires, études et recherches	81 686	78 966	29 079	84 130	28 600	53 551	- 34
dont publicité, publications et relations publiques	116 696	141 840	111 747	100 145	89 743	91 552	- 22
dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	1 078	2 248	1 890	838	0	О	- 100
dont déplacements et missions	0	0	0	0	0	2 417	
dont frais postaux et télécommunications	94 621	107 673	114 475	115 833	119 549	109 564	16
dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	70 550	<i>77 7</i> 25	117 163	99 169	101 454	105 250	49

Source CRC-IDF à partir des comptes de gestion (Anafi)

Depuis 2013, la commune a maîtrisé ses charges à caractère général grâce, selon elle, à divers dispositifs :

- suivi de la consommation des fluides et téléphonie mobile ;
- mise en concurrence pour les achats de faible montant ;
- centralisation des demandes d'achat ;

S2-2200343 / BB 28 / 61

- passage progressif en lampes à basse consommation d'énergie (LED) de tout l'éclairage public (25 % environ déjà effectif);
- maintenance et exploitation des installations thermiques des bâtiments de la commune effectuée par un prestataire externe ;
- travaux effectués en régie dans la mesure du possible.

La commune indique en outre que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, un tableau de suivi mensuel est établi par article, en fonctionnement et en investissement, pour le suivi du réalisé /prévisionnel. Il est communiqué chaque mois au maire et à l'élu en charge des finances.

### 4.2.2.2 Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel de la commune ont augmenté depuis 2013. La hausse la plus importante a eu lieu en 2014 avec le changement de municipalité. Les dépenses de personnel représentent en moyenne un peu plus de la moitié des dépenses de fonctionnement.

Tableau n° 18 : Évolution des dépenses de personnel

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. en %
Rémunération principale	3 863 984	4 062 601	4 061 935	4 039 374	4 160 416	4 084 388	6
Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	698 210	625 934	647 888	625 555	807 978	855 328	23
Autres indemnités	209 162	215 050	211 873	210 935	203 704	204 098	- 2
Rémunérations du personnel titulaire	4 771 357	4 903 584	4 921 696	4 875 863	5 172 099	5 143 813	8
Rémunération principale	1 292 902	1 348 008	1 227 957	1 026 504	908 566	1 210 437	- 6
Rémunérations du personnel non titulaire	1 292 902	1 348 008	1 227 957	1 026 504	908 566	1 210 437	- 6
Autres rémunérations	361 570	425 700	496 227	515 183	575 474	324 650	- 10
Rémunérations du personnel hors atténuations de charges	6 425 828	6 677 292	6 645 880	6 417 550	6 656 139	6 678 901	4
Atténuations de charges	47 182	53 673	73 009	53 110	57 328	98 869	110
Rémunérations du personnel	6 378 646	6 623 620	6 572 871	6 364 440	6 598 811	6 580 031	3

Source : CRC IDF à partir des comptes de gestion (Anafi)

Des retraitements sont nécessaires pour mesurer plus précisément l'évolution de cette masse salariale. En effet, sur la période, les mouvements suivants sont intervenus, en 2017 essentiellement :

- au 1<sup>er</sup> janvier 2017, le transfert de la médiathèque à l'EPT s'est traduit par une diminution des effectifs de 10 agents ;
- à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2016, la commune a repris à son compte les études surveillées, ce qui s'est traduit par des vacations de professeurs des écoles. Néanmoins, ces vacations sont remboursées par l'association auprès de laquelle ces enseignants sont mis à disposition (voir plus loin volet « Associations » APPEPT).

En reprenant les montants versés par l'APPEPT à la commune et ceux déterminés dans la CLECT relative au transfert de la médiathèque, l'évolution des dépenses de personnel reconstituées sur un périmètre constant depuis 2014 est la suivante :

S2-2200343 / BB 29 / 61

Tableau n° 19 : Évolution des dépenses de personnel - retraitements

En€	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution
rémunération du personnel hors atténuation de charges	6 677 292	6 645 880	6 417 550	6 656 139	6 678 901	Évolution 2018/2014
(-) atténuation de charges	53 673	73 009	53 110	57 328	98 869	3,27 %
(-) remboursement mise à disposition enseignants APPEPT			64 890	133 079	120 924	Évolution 2018/2016
(+) réintégration rémunération personnel médiathèque				380 843	380 843	8,58 %
rémunération du personnel à périmètre constant	6 623 619	6 572 871	6 299 550	6 846 575	6 839 951	

Source : CRC d'après comptes administratifs et comptes de résultats APPEPT

Deux périodes se distinguent : de 2014 à 2016, une diminution des charges de personnel, assez conséquente, due à une réduction volontaire des effectifs résultant de départs d'agents non remplacés (notamment police municipale et départs en retraite).

Depuis 2016, en revanche, la masse salariale croit de manière sensible (+ 8,58 % en deux ans). Même si la commune du Plessis-Trévise n'est pas soumise à la contractualisation avec l'État sur l'évolution de ses dépenses de fonctionnement, l'évolution de la masse salariale mérite d'être surveillée pour les années à venir.

La commune a estimé le coût total des mesures suivantes depuis 2016 :

Tableau n° 20 : Dépenses de personnel : mesures d'évolution

En €	2017	2018	TOTAL			
Mise en œuvre mesures parcours professionnel carrière rémunérations (PPCR)	68 500	41 000	109 500			
Glissement Vieillesse Technicité (GVT)	20 240	20 700	40 940			
mise en œuvre du Rifseep (nouveau régime indemnitaire)	10 000	10 000	20 000			
Revalorisation SMIC	7 500	10 000	17 500			
Décisions de l'État sur les cotisations sociales (CSG, retraites)	60 000	65 000	125 000			
Revalorisation point d'indice	10 000	0	10 000			
TOTAL	176 240	146 700	322 940			
évolution masse salariale (périmètre	évolution masse salariale (périmètre constant) de 2016 à 2018					

Source : commune et CRC (comptes de gestion)

Ces mesures expliquent 60 % de l'évolution de la masse salariale depuis 2016.

Le reste provient d'une évolution des recrutements dans les services communaux.

# 4.3 La section d'investissement : le choix assumé depuis 2014 de limiter les investissements à l'entretien du patrimoine

### 4.3.1 Les dépenses d'équipement : modestes et concentrées sur l'entretien du patrimoine

La commune a fait le choix de limiter ses dépenses d'équipement en raison, selon elle, de la baisse de la DGF et des incertitudes liées à la mise en place de l'EPT GPSEA et de la MGP.

Les dépenses d'équipement concernent principalement des investissements de renouvellement ou d'entretien du patrimoine existant.

Un plan pluriannuel d'investissement a été établi sur trois ans, portant sur des travaux de voirie. Il s'agit du programme de travaux pour l'enfouissement de réseaux, avec une enveloppe financière déterminée par année (500 000 € environ).

Il n'y a pas de plan pluriannuel pour les bâtiments : un état des travaux à réaliser est élaboré chaque année pour l'année N+1 par le responsable et l'élu en charge des bâtiments, soumis ensuite à une commission d'arbitrage en présence du maire.

S2-2200343 / BB 30 / 61

Les principales réalisations ont concerné : l'entretien du patrimoine communal (écoles, équipements sportifs), la rénovation de la voirie, le développement de la vidéo-protection, extension du cimetière communal, mise en accessibilité des bâtiments communaux.

Tableau n° 21 : Évolution des dépenses d'équipement

En€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	cumul
Dépenses d'équipement	6 622 653	5 120 912	4 129 078	2 636 545	5 248 126	2 980 581	26 737 895

Source : CRC-IDF logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La politique conduite permet à la commune de maintenir son patrimoine en état, avec des taux de renouvellement en années satisfaisants, notamment pour la voirie (22 ans) et les matériels et outillages techniques (9 ans).

### 4.3.2 Les ressources d'investissement : l'autofinancement, les cessions de patrimoine

### 4.3.2.1 L'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) permet de déterminer si l'excédent des recettes sur les dépenses de la section de fonctionnement est d'un niveau suffisant pour :

- couvrir le remboursement en capital des emprunts de la commune,
- financer de nouvelles dépenses d'investissement de la commune.

La CAF brute, qui mesure l'excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement avant le remboursement en capital des emprunts, enregistre une dégradation entre 2016 et 2018. Elle se maintient autour d'un montant moyen de 4,3 M€ sur la période 2013-2018. En 2016, la forte progression observée résulte notamment de l'augmentation des ressources de fonctionnement déjà évoquées, à travers les ressources fiscales et le développement des mécanismes de péréquation.

Tableau n° 22 : Évolution de la CAF 2013-2018

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. en %
Excédent brut de fonctionnement	5 004 661	4 702 556	4 667 623	5 322 700	4 725 339	4 627 934	- 8
+/- Résultat financier	- 666 391	- 692 102	- 618 162	- 560 576	- 530 456	- 489 833	- 26
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux		0	525	525	525	525	
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 219 656	328 948	203 367	151 421	56 301	17 787	- 108
CAF brute	4 118 614	4 339 401	4 252 302	4 913 020	4 250 659	4 155 363	1
Taux d'épargne brute (en % )	19,5	20,5	20,1	19,2	16,2	15,9	

Source : CRC-IDF, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

D'autre part, le taux d'épargne brute (qui valorise en pourcentage l'épargne brute), se dégrade en fin de période. Toutefois, il reste régulièrement au-dessus de 10 %, seuil généralement admis comme satisfaisant.

De plus, la capacité d'autofinancement (CAF) de la commune reste supérieure à la moyenne des communes de la strate (10 000 à 20 000 habitants), sur la période examinée.

S2-2200343 / BB 31 / 61

Tableau n° 23: CAF brute - comparaison

	2014	2015	2016	2017
CAF Le Plessis-Trévise (M€)	4 339	4 252	4 913	4 251
% des produits de fonctionnement	20	20	19	16
CAF brute par habitant (€)	226	223	255	214
Moyenne strate				
% des produits de gestion	12	13	13	13
CAF brute par habitant (€)	164	183	186	179

Source: fiches DGFip

S'agissant de la CAF nette, calculée à partir de la CAF brute diminuée du remboursement en capital de la dette, elle reste positive tout au long de la période, compte tenu d'une annuité de la dette contenue à une moyenne de 2,2 M€ sur la période.

Tableau n° 24 : Évolution de la CAF nette

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. en %
CAF brute	4 118 614	4 339 401	4 252 302	4 913 020	4 250 659	4 155 363	1
Annuité en capital de la dette	2 107 097	2 055 610	1 901 398	2 508 077	2 425 170	2 118 556	1
CAF nette	2 011 518	2 283 791	2 350 904	2 404 944	1 825 489	2 036 807	1

Source : CRC-IDF d'après les comptes de gestion

### 4.3.2.2 Les recettes d'investissement hors emprunt

Le financement propre disponible d'une collectivité se compose de la CAF nette, des ressources provenant du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), des subventions d'investissement, des produits de cessions et autres taxes et recettes.

Sur la période examinée, le financement propre disponible cumulé de la commune a atteint 24,1 M€; la CAF nette cumulée (12,9 M€) en représente la moitié et le produit cumulé des cessions pèse pour un cinquième de ce financement.

Tableau n° 25 : Évolution du financement propre disponible

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF nette	2 011 518	2 283 791	2 350 904	2 404 944	1 825 489	2 036 807	12 913 452
TLE et aménagement	422 426	163 383	117 325	147 525	160 242	174 158	1 185 059
FCTVA	508 934	943 926	456 326	554 156	401 376	797 001	3 661 719
Subventions d'investissement reçues	265 953	85 558	170 749	158 078	33 423	39 922	753 682
Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	83 735	111 298	117 864	62 287	327 030	146 819	849 033
Produits de cession	52 315	10 775	238 132	1 293 568	520 390	2 650 516	4 765 697
Autres recettes	13 390						
Recettes d'inv. hors emprunt	1 346 753	1 314 940	1 100 396	2 215 614	1 442 460	3 808 417	11 228 580
Financement propre disponible	3 358 271	3 598 731	3 451 300	4 620 557	3 267 949	5 845 223	24 142 032
Financement propre dispo / Dép. équipement %	50,7	70,3	83,6	175,3	62,3	196,1	

Source : CRC-IDF, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

De 2013 à 2018, la commune aura financé sur ses ressources propres entre 50 % et plus de 100 % de ses dépenses d'équipement.

### 4.3.2.2.1 Les cessions d'immobilisations

La commune a procédé à des cessions d'immobilisations qui lui ont permis de totaliser 4,765 M€ de produits. Dans le cadre de sa politique immobilière, la commune s'est positionnée au sein de projets d'aménagement urbains, en achetant des biens immobiliers en vue

S2-2200343 / BB 32 / 61

de les revendre à des aménageurs privés. Plusieurs projets d'aménagement, issus de la modification du PLU adoptée en 2017, sont en cours, par exemple, dans les secteurs « Bony-Tramway », « Place de Verdun », et « Centre-Commune ». Organisées dans le cadre d'un portage financier préalable avec le SAF 94, ces opérations ne sont cependant pas de nature à procurer des plus-values conséquentes et des recettes de cession majeures. La commune trouve souvent un promoteur immobilier pour se substituer à elle et acquérir auprès du SAF 94, comme le prévoient les conventions de portage.

### 4.3.3 La baisse de la dette malgré le recours non nécessaire à un emprunt en 2016

Au 31 décembre 2018, l'encours de la dette est constitué de 34 emprunts dont 32 sont classés 1 A selon la Charte « dite Gissler », ce qui correspond au profil de risque le plus faible et concerne 99 % de l'encours total.

Un emprunt classé F 6 - hors charte et potentiellement à risque – a été contracté en 2000 et ne présente qu'une durée résiduelle de 1,92 an pour un montant restant dû de 45 000 €. Le dernier emprunt, classé en B 1, a été conclu en 2003 et présente un capital restant dû de 212 500 €, à taux fixe et une durée résiduelle de 4,25 ans.

La commune, par ailleurs, s'est désendettée tout au long de la période, améliorant ainsi sa situation financière et sa capacité de désendettement.

2015 2013 2014 2016 En € 2017 2018 Encours de dettes du BP au 1er janvier 29 756 035 30 149 582 29 942 419 28 040 942 27 528 771 25 104 116 2 107 097 2 055 610 1 901 398 2 508 077 2 425 170 2 118 556 Annuité en capital de la dette Var. des autres dettes non financières - 644 1 554 4 094 79 - 515 - 155 2 500 000 1 850 000 0 2 000 000 Nouveaux emprunts 0 0 30 149 582 29 942 419 28 040 942 27 528 771 25 104 116 Encours de dette du BP au 31 décembre 22 985 715 Capacité de désendettement BP en 7,3 6.9 6,6 5,6 5,9 5,5 années (dette / CAF brute du BP)

Tableau n° 26 : Évolution de la dette communale

Source : CRC-IDF à partir des comptes de gestion (Anafi)

Toutefois, en 2016, le nouvel emprunt d'un montant de 2 M€ souscrit par la commune n'était pas utile à la gestion de ses finances. La commune a indiqué avoir voulu anticiper une éventuelle remontée des taux. De plus, le contrat prévoyait une « commission de montage du prêt ».

### 4.3.4 Une situation de trésorerie plutôt satisfaisante

Au cours de la période analysée, la commune a dégagé un financement propre disponible de 24,1 M€ à comparer à des dépenses d'équipement effectives cumulées de 26,7 M€. Il en est résulté un besoin de financement relativement limité. La commune a fait le choix de recourir à l'emprunt pour reconstituer son fonds de roulement sur la période. Cependant, au regard du besoin, l'emprunt réalisé en 2016 n'était pas nécessaire et a été souscrit trop tôt.

Tableau n° 27 : Évolution des besoins de financement

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
Financement propre disponible	3 358 271	3 598 731	3 451 300	4 620 557	3 267 949	5 845 223	24 142 032
Dépenses d'équipement, autres subventions et participations	6 622 653	5 281 226	4 294 928	2 869 640	5 254 776	2 993 426	26 737 895
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 3 556 747	- 1 682 495	- 843 628	1 750 917	- 1 986 827	2 851 797	- 3 466 981
Nouveaux emprunts	2 500 000	1 850 000	0	2 000 000	0	0	6 350 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	- 1 056 747	167 505	- 843 628	3 750 917	- 1 986 827	2 851 797	2 883 019

Source : CRC-IDF à partir des comptes de gestion (Anafi)

S2-2200343 / BB 33 / 61

Il en résulte une trésorerie d'un niveau satisfaisant, notamment en 2018 où elle permet de couvrir près de quatre mois de charges courantes.

Tableau n° 28 : Évolution de la trésorerie

En€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de roulement net global	3 130 320	3 297 826	2 454 198	6 205 116	4 218 289	7 070 086
- Besoin en fonds de roulement global	- 58 906	745 955	- 105 501	- 124 782	- 112 618	- 365 535
=Trésorerie nette	3 189 226	2 551 871	2 559 699	6 329 898	4 330 906	7 435 621
en nombre de jours de charges courantes	69,5	54,2	54,7	110,8	71,9	123,0

Source : CRC-IDF à partir des comptes de gestion (Anafi)

# 4.3.5 Appréciation générale sur la situation financière de la commune : une situation financière plutôt bonne grâce à la pression fiscale

À la fin de 2018, la situation financière de la commune était satisfaisante. Depuis 2013, la commune s'est désendettée. Sa capacité de désendettement est de 5,5 années en 2018 (la loi de programmation de finances publiques du 13 janvier 2018 établit un plafond de 12 années pour les communes). La commune maintient l'entretien de son patrimoine à un niveau convenable. Néanmoins, cette situation est obtenue grâce à l'augmentation des taux de fiscalité. Les taux communaux sont égaux et parfois supérieurs aux taux moyens départementaux en 2018.

En restant vigilante sur l'évolution de la masse salariale et des charges à caractère général, la commune peut maintenir, en stabilisant sa dette autour de 23 M€, un niveau d'investissement de l'ordre de 4,5 à 5 M€/an dans les années à venir.

Avec la réforme de la fiscalité locale en cours (transfert de la part départementale des taxes foncières), la commune peut observer une croissance de ses bases foncières, après la livraison prochaine de nouveaux logements du « secteur privé », en cours de construction. Néanmoins, cette croissance sera limitée par le nombre de logements sociaux que la commune a souhaité voir construits, pour remplir ses obligations légales en la matière. En effet, les logements sociaux sont exonérés de taxes foncières pendant 15 ans (article 1384 A du code général des impôts).

### 5 LA COMMANDE PUBLIQUE: UNE NÉGOCIATION SYSTÉMATIQUE DANS TOUTES LES PROCEDURES FORMALISÉES

# 5.1 Une organisation réduite et des procédures empiriques et non formalisées de passation des marchés

D'après l'organigramme des services, la direction des finances et de la commande publique est placée directement auprès de la direction générale. Ses effectifs sont adaptés aux besoins de passation de marchés de la commune.

Pour autant, la collectivité n'a produit de document sur l'organisation générale de la commande publique au sein des services. Elle n'a pas non plus communiqué la note de présentation demandée par l'équipe de contrôle sur le schéma d'organisation, circuit interne, tableau de suivi des marchés, etc. Un seul document a été produit : le règlement intérieur du conseil municipal datant d'avril 2014, qui évoque la commission d'appel d'offres (CAO), en reprenant largement les textes réglementaires applicables, sans disposition locale particulière.

Néanmoins, la commande publique est passée de manière globalement régulière et très peu d'avenants sur les marchés sont conclus. Cela témoigne une organisation certes fragile ou empirique mais efficace.

S2-2200343 / BB 34 / 61

# 5.2 Un suivi plus systématique et informatisé depuis 2016

Tableau n° 29 : Procédures attribuées par la commune

Procédures	2013	2014	2015	2016	2017	2018
fournitures	17	13	9	7	8	6
services	12	10	9	5	5	8
travaux	11	8	13	12	11	5
Total	40	31	31	24	24	19

Source : CRC-IDF à partir des listes annuelles publiées

Le nombre de procédures lancées par la commune est en diminution sur la période : les investissements de la commune portent essentiellement sur l'entretien du patrimoine existant. À part un projet de parking (2009) et un gymnase (entre 2000 et 2004), il n'y a pas de projet d'investissement majeur depuis 2014. L'essentiel du budget d'investissement porte sur des travaux de voirie et d'enfouissement de réseaux.

L'équipe de contrôle a constitué un échantillon de 13 marchés, notamment de travaux de voirie et de bâtiments. L'examen des dossiers s'est concentré plus particulièrement sur l'étude des clauses des marchés, les règlements de consultation, les négociations conduites avec les candidats et les PV de CAO. Au moment de l'élaboration du plan de contrôle, l'attention a été appelée sur le fait que les marchés publics de voirie et d'enfouissement de réseaux sont régulièrement attribués à 2 entreprises locales (dont une société coopérative).

En premier lieu, l'équipe de contrôle a pu constater la bonne tenue de ces dossiers depuis 2016. La collectivité a indiqué s'être dotée, à cette date, d'un logiciel de rédaction et de suivi des marchés. Cela a amélioré la sécurisation des procédures et évité des solutions de continuité sur des marchés arrivant à échéance (exemple : marché d'assurance des biens de la commune).

En deuxième lieu, les marchés de travaux et d'entretien de voirie ont été attribués conformément aux règlements de consultation. La collectivité recourt systématiquement à la négociation dans ses procédures adaptées. Les échanges de courriels entre la collectivité et les entreprises témoignent d'une égalité de traitement entre les candidats.

#### 5.3 Le délai global de paiement : très satisfaisant

Selon les analyses transmises par le comptable public à la commune (DELPHES), le délai global de paiement était de 10,15 jours en 2018. Ce délai, toujours correct au cours de la période sous contrôle, a eu tendance à s'améliorer à partir de 2016.

Ce résultat découle de l'absence de difficulté de trésorerie de la commune mais aussi de l'organisation en « chaîne courte » entre les directions techniques et la direction des finances et de la commande publique, ainsi que d'une bonne organisation chez le comptable public.

Tableau n° 30 : Suivi du délai global de paiement

en jours	2016	2017	2018
Délai moyen global	21,09	9,16	10,15
Délai moyen global Fonctionnement	21,61	9,12	7,55
Délai moyen global Investissement	14,36	9,68	8,34
Délai moyen comptable	2,99	3,15	2,34

Source : Trésorerie Boissy-Saint-Léger

# 6 UNE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC A REINTERROGER : LE MARCHE COUVERT

La commune dispose d'une halle couverte où se tient un marché deux fois par semaine, le mercredi matin et le samedi matin. La halle a été reconstruite en 1988-1989. La commune

S2-2200343 / BB 35 / 61

a choisi, à l'époque, de confier la gestion de cette halle, par la voie d'une délégation de service public. La construction a été assurée par la SEMPACU. Selon l'ancien ordonnateur, en fonction à cette époque, cette solution avait été retenue parce que la situation financière de la commune (endettement élevé) ne lui permettait pas de réaliser les travaux.

## 6.1 Une délégation ancienne qui arrive prochainement à échéance

Le marché couvert du Plessis-Trévise est confié depuis 1965 à un délégataire de service public. En 1988, un « traité de concession » a été conclu entre la commune et la société « Les Fils de Madame Géraud ».

Le traité comporte les principales caractéristiques suivantes :

- Le titulaire du contrat exploite le marché couvert. Il assume les charges courantes (eau, électricité, etc.), d'entretien du marché couvert, d'animation commerciale du marché. En contrepartie, il encaisse auprès des commerçants (permanents et ponctuels) la redevance d'occupation du domaine, fixée par le conseil municipal.
- Le concessionnaire finance les travaux de restructuration du marché, en apportant 5 000 000 Francs (F) à la SEM réalisant les travaux, somme empruntée par le concessionnaire sur une durée de 20 ans. Cette somme empruntée est garantie par la commune (article 13). Le concessionnaire impute le remboursement de l'emprunt sur le compte de résultat de la délégation, pendant les 20 premières années, en contrepartie d'une absence de redevance d'occupation.
- La durée du contrat est fixée à 35 ans, « et se renouvellera par tacite reconduction, par périodes de 5 ans, sauf dénonciation par l'une ou l'autre des parties ».
- La redevance d'occupation du domaine, versée par le concessionnaire, à la commune était nulle « de la 1<sup>ère</sup> à la 20<sup>ème</sup> année d'exploitation » et augmentait par palier pour atteindre « 150 000 F » « à compter de la 31<sup>ème</sup> année ».
- Le contrat ne prévoit pas de partage des résultats positifs, entre la commune et le délégataire, au-delà d'un certain seuil de résultat positif.

La concession arrive à échéance en 2023. Les clauses de tacite reconduction ne sont plus opposables par le concessionnaire, à la suite de récentes jurisprudences du conseil d'État<sup>7</sup>.

La période sous revue (2013-2018) concerne les 25<sup>ème</sup> à 30<sup>ème</sup> années du traité de concession où la redevance du concessionnaire s'établit à « 100 000 F », actualisés et révisés (article 25 du traité).

# 6.2 Quels « risques » pour le délégataire ?

Au sens du code de la commande publique, reprenant les dispositions antérieures du code général des collectivités territoriales, un contrat de concession est « un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. »

S2-2200343 / BB 36 / 61

\_

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Voir notamment Conseil d'État, Assemblée, « Commune d'Olivet », n° 271737, 8 avril 2009, publié au recueil Lebon.

À la lumière de cette définition, le contrat conclu entre la commune et la société « Les fils de Mme Géraud » ne paraît pas remplir toutes les conditions liées aux risques d'exploitation du marché. En vertu du contrat, la société est assurée d'amortir les investissements liés à l'ouvrage, qu'elle a supportés, du fait notamment de la garantie de l'emprunt par la commune et de l'absence de redevance à verser à la commune tant que l'emprunt n'était pas remboursé. Le caractère concessif du contrat est ténu.

# 6.3 Des comptes devenus très largement bénéficiaires pour le délégataire

Chaque année, le délégataire doit produire un compte rendu financier de l'exploitation, même si le traité de concession ne le prévoit pas explicitement. Entre 2014 et 2019, il a transmis les comptes au cours du mois de mars avec un an de retard. En mars 2019, les comptes 2017 ont été transmis. Les comptes 2018 ont été produits en juin 2019 et présentés au conseil municipal du 9 octobre 2019.

Selon l'article L. 1411-3 du CGCT (applicable jusqu'en 2016) et l'article L. 3131-5 du code de la commande publique, les comptes doivent être présentés au conseil municipal. La commune ne le faisait pas jusqu'en 2019. Lors du conseil municipal du 24 juin 2019, cependant, les comptes de 2013 à 2017 ont été présentés aux élus.

Entre 2013 et 2018, le compte financier produit par le délégataire fait apparaître les résultats suivants :

Exercice	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes	163 425,92	172 706,90	177 131,61	180 307,60	177 022,02	183 913,90
Dépenses	109 840,99	123 900,04	134 813,41	132 641,62	135 181,61	133 126,86
dont redevance à la commune	12 397,69	15 657,56	25 117,74	25 372,71	25 293,71	25 956,51
dont salaires	50 441,30	53 063,41	55 037,11	54 889,73	54 135,09	55 845,74
dont "frais financiers sur report"	3 335,35	1 706,26	293,54	0	0	0
Résultat de l'exercice	53 584,93	48 806,86	42 318,20	47 665,98	41 840,41	50 787,04
marge bénéficiaire brute (en %)	32,79	28,26	23,89	26,44	23,64	27,61

Tableau n° 31 : Compte financier (en €)

Source : rapports du délégataire remis à la commune

Le délégataire affiche un « report déficitaire » jusqu'en 2015, que les rapports d'activité n'explicitent pas en détail. Néanmoins, sur ce report, le délégataire applique, de son propre chef, des frais financiers de l'ordre de 3 % l'an. Ce taux de rémunération n'est pas justifié dans le rapport d'activité, il n'est pas contractualisé dans le contrat ou ses annexes. De plus, la commune ne paraît pas avoir demandé d'explication sur cette charge et sa matérialité. La construction de ce report et du compte de résultat laisse penser que le délégataire applique des frais financiers sur ces frais financiers.

Avec une marge bénéficiaire brute de 27,10 % en moyenne entre 2013 et 2018, le contrat n'est pas défavorable au délégataire. Sur la durée du contrat, l'imputation de « frais financiers sur report déficitaire » contribue à en améliorer la rentabilité d'ensemble.

Globalement, tout au long du contrat, l'exposition du délégataire à un risque était plutôt faible : emprunt garanti par la commune pendant la durée de son remboursement ; absence de mise en régie provisoire ou de résiliation du contrat en cas de défaut de paiement de l'annuité d'emprunt par le délégataire.

# 6.4 Des rapports tendus entre autorité délégante et délégataire

Le compte-rendu annuel comporte, chaque année, une demande indemnitaire dont le montant est évalué en 2019 par le délégataire à 70 000 €. Cette demande forfaitaire est fondée, selon lui,

S2-2200343 / BB 37 / 61

sur une absence d'application, au début du contrat, des dispositions relatives au nombre d'emplacements du marché (moindres du fait d'un nécessaire accès pour les pompiers, lié à la réorganisation de la place devant le marché couvert). La commune n'a jamais donné suite à cette demande ; le délégataire n'a jamais non plus été plus loin sur un plan juridique.

30 ans après les travaux, la halle du marché couvert devient vétuste. La commune ne manquera pas de réfléchir à une modernisation importante de ce marché. À l'approche de la fin du traité de concession, elle pourrait également s'interroger sur les modalités de gestion du service. Deux options s'ouvrent à elle : soit une gestion en régie du service ; soit le recours à un prestataire extérieur sous forme de marché public ou de concession de services, pour des durées courtes (maximum six à huit ans).

La marge opérationnelle dégagée par le marché couvert est de nature à couvrir une annuité d'emprunt de travaux. Sur la base d'une marge de 75 000 € (bénéfice du délégataire + redevance perçue par le délégataire), une annuité d'emprunt équivalente correspond, dans les conditions actuelles de taux d'intérêt, à un emprunt pour des travaux de 1 500 000 € sur 20 ans.

### 7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

## 7.1 Une administration légère dont l'organisation mérite d'être réinterrogée

L'organigramme de la commune (voir plus haut) a connu peu de modifications. Néanmoins un emploi fonctionnel de DGA a été créé fin 2018. Cette création a été rendu possible par le fait que la commune du Plessis-Trévise a franchi le seuil de 20 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Le conseil municipal, dans sa séance du 20 décembre 2018, décide la création du poste de DGA des communes de 20 000 à 40 000 habitants. Un comité technique (CT), réuni le 14 décembre 2018, émet un avis favorable sur un projet d'organisation des services municipaux, « afin de renforcer l'encadrement des services », avec la création d'une direction générale adjointe à laquelle sont rattachés : la direction des sports, l'enfance-jeunesse, la petite enfance, l'enseignement, la culture. Le poste de DGA a été pourvu le 1<sup>er</sup> février 2019.

Malgré cette création, l'organisation des services de la commune apparait atypique : les services sont organisés en six pôles autour du directeur général des services (DGS) : direction des services techniques, direction de l'urbanisme, un bloc important composé de la direction des finances et la commande publique, la direction des ressources humaines (DRH), administration générale, direction générale.

Le poste de DGA est placé au même niveau que les directions supports. Cette particularité interroge sur le niveau de responsabilité et de confiance accordé au poste.

La direction des services techniques, sans directeur, a autorité sur trois autres directions : Bâtiments, Voirie et Réseaux, Environnement. Il n'y a pas d'emploi de directeur des services techniques (DST), au sens de la loi du 26 janvier 1984. En pratique, le DGS fait office de DST.

Certaines directions ou services apparaissent peu dotés en effectif, alors que dans un schéma classique, les secteurs concernés sont structurants ou occupent une place significative au sein des collectivités : ainsi la DRH ne compte que trois agents ; les services Enfance-Jeunesse, Culture ne comportent aucun personnel.

Des responsables de service (ayant qualité de directeur) sont des personnels de catégorie B.

Le personnel communal dans son ensemble est en poste depuis de nombreuses années (y compris le DGS, le DRH). Les tableaux des arrivées et départs dans la collectivité, communiqués par la commune, montrent des situations différentes suivant les services. La mobilité est faible dans les services techniques et d'administration générale. Mais il y a une forte mobilité dans les services de la petite enfance, des sports et de la police municipale,

S2-2200343 / BB 38 / 61

notamment sur des postes d'encadrement (éducateur des APS, brigadier-chef de police municipale, éducateur de jeunes enfants ou puériculteur) entre 2013 et 2018.

Toutefois, cette organisation apparait «figée ». La création du poste de DGA aurait pu représenter une évolution notable en termes de structuration.

L'équipe de contrôle a pu constater durant l'instruction certaines fragilités pour une collectivité de plus de 20 000 habitants :

- la commune ne s'est pas dotée de procédures formalisées (guides internes etc.). Les réponses obtenues suite aux demandes ont souvent consisté en de simples notes spécialement rédigées et en quelques lignes : pour exemple, l'organisation budgétaire de la commune est présentée très succinctement, la commune ne dispose pas de règlement de la commande publique ;
- il n'y a pas de dispositifs centralisés de contrôle (contrôle interne, suivi des associations, etc.).

La gestion de l'ensemble des services communaux paraît reposer largement sur le DGS.

#### Un service du personnel plus qu'une direction des ressources humaines 7.2

Selon le dernier l'organigramme produit, la direction des ressources humaines (DRH) est rattachée directement à la direction générale des services (DGS). La commune a fait le choix d'une organisation minimale avec des missions attribuées peu étendues et un effectif réduit. La DRH s'occupe essentiellement de la paie, la carrière et la formation. Selon la commune, cette situation s'inscrit dans un souci de maîtrise des dépenses. Toutefois, une réflexion serait menée pour renforcer la DRH sur le volet Formation, tout en couplant le poste pour la gestion des locations de la commune.

La commune n'a pas communiqué de projet de direction, en termes d'anticipation des besoins (des personnels- de la population) face aux évolutions de son environnement (transferts de compétences, augmentation de la population).

#### 7.3 Les effectifs et leur évolution

Selon les données de la commune, au 31 décembre 2018, les effectifs sur emplois permanents s'élèvent à 208 équivalent temps plein travaillé (ETPT), hors CCAS. Ils ont diminué d'environ 13 % sur la période, mais cette diminution est due au transfert de la médiathèque à l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir en 2017. Hors ce point, les effectifs sont quasiment stables.

Les effectifs de la commune apparaissent peu élevés quand on la compare avec sa strate d'appartenance - 20 000 à 50 000 habitants : pour cette strate, le taux d'administration est de 19,3 EPT pour 1 000 habitants en 2017. Pour la commune, il avoisine 11 ETP8 pour 1 000 habitants. (source: Les collectivités locales en chiffres - 2018, édité par la DGCL9).

La commune explique cette situation par sa volonté de maîtriser les dépenses de fonctionnement et optimiser les ressources humaines.

À cela s'ajoutent les difficultés de recrutement dans certaines filières : la police municipale, certains métiers du secteur technique, la petite enfance.

On note, par ailleurs, l'inexistence de la filière animation et la filière sportive est peu développée, alors que les structures existent au sein de la commune (le site officiel de

S2-2200343 / BB 39 / 61

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> ETP : Établissement temps plein.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> DGCL : Direction générale des collectivités locales.

la commune fait état d'un service municipal des sports, la commune dispose d'un gymnase proposant de nombreuses activités etc.). Ces missions ont été confiées, de longue date, à des associations, évitant ainsi à la commune de recruter et gérer du personnel. Il convient de tenir compte de ces éléments, au regard d'une administration d'apparence restreinte.

De même, il n'y a plus d'agents de la filière culturelle, depuis 2017, avec le transfert de la médiathèque à l'EPT. Cette filière était composée uniquement des agents de la médiathèque, alors que, là aussi, la mairie propose des activités culturelles conséquentes (conservatoire de musique, théâtre, arts plastiques). Ces dernières sont gérées, également, par une association.

Tableau n° 32 : Évolution des effectifs sur emplois permanents

Secteurs	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. en %
Titulaires			'	'			
Emplois fonctionnels							
DGS	1	1	1	1	1	1	
Administratif	30	30	29	29	28	27	- 10
Technique	117	119	113	117	116	113	- 3
Social	10	10	10	10	10	8	- 20
Médico-social	26	26	26	24	24	23	- 12
Sportif	2	2	2	2	2	2	
Culturel	5	5	4	6			- 100
Animation							
Police	15	15	11	11	11	10	- 33
Total 1	206	208	196	200	192	184	- 11
Contractuels							
Emplois fonctionnels							
Administratif	3	3	3	3	2	5	67
Technique	17	17	12	11	10	10	- 41
Social	1	1			1	2	100
Médico-social	7	7	6	6	6	6	- 14
Médico-technique							
Sportif	2	2	2	1	1	1	- 50
Culturel	2	2	2	1			- 100
Animation							
Police		Ì					
Total 2	32	32	25	22	20	24	- 25
Total général	238	240	221	222	212	208	- 13

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

L'effectif des personnels contractuels sur emplois permanents diminue constamment sur la période, ils représentent 12 % des effectifs en 2018. L'année 2015 marque un infléchissement dans le tableau des effectifs, des départs n'étant pas remplacés, notamment dans la filière technique. Cet infléchissement peut être corrélé avec la diminution des dotations de l'État, dans le cadre de la participation des collectivités au redressement des finances publiques.

Tableau n° 33 : Répartition des effectifs selon le statut (ETPT) - emplois permanents

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. en %
Titulaires	206	208	196	200	192	184	- 11
Non-titulaires	32	32	25	22	20	24	- 25
Total	238	240	221	222	212	208	- 13
Part des non-titulaires dans les effectifs permanents	13 %	13 %	11 %	10 %	9 %	1 2%	

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

S'agissant de la catégorie hiérarchique, l'administration de la commune comporte un nombre restreint de personnels d'encadrement : la catégorie A apparait sous représentée, 4 % en moyenne (cette catégorie avoisine les 9 % dans la FPT). La part des personnels de

S2-2200343 / BB 40 / 61

catégorie B est également en dessous de celle de la FPT (14,5 % en 2017). Les effectifs sont principalement constitués de personnels de catégorie C.

Tableau n° 34 : Répartition des effectifs selon la catégorie (ETPT) – emplois permanents

Catégorie	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Α	10	10	7	10	9	8
В	25	25	26	23	22	19
С	203	205	188	188	181	181
Total	238	240	221	221	212	208
Part A	4 %	4 %	3 %	5 %	4 %	4 %
Part B	11 %	10 %	12 %	10 %	10 %	9 %
Part C	85 %	85 %	85 %	85 %	85 %	87 %

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

S'agissant des emplois non permanents : la commune utilise de longue date le dispositif des « contrat d'accompagnement dans l'emploi/contrat unique d'insertion », qui s'adresse aux « personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi ». La commune a conclu un nombre significatif de ces contrats pour lesquels elle apporte comme explication une volonté politique en vue d'une insertion professionnelle. L'intérêt financier du recours à ces emplois ne paraît pas non plus étranger à ce recours important aux emplois aidés. Ceux-ci représentent près de 10 % des effectifs municipaux.

Il est apparu, par exemple, singulier de retrouver ce type de contrat au sein du cabinet du maire, en qualité de « chargé de mission », ou encore au service communication en qualité de chargé de mission bénéficiant, par ailleurs, d'une rémunération normale pour ce type d'emploi, donc bien supérieure au Smic, salaire de référence pour les aides de l'État.

Les aides de l'État ne sont pas pérennes dans le temps, sont conditionnées à des obligations de formation de plus en plus strictes. Si les agents ont une manière de servir efficace, la commune aura du mal leur justifier de se séparer d'eux. Cette situation peut avoir un impact financier certain, de l'ordre de 100 000 €/an en année pleine (écart entre le coût moyen d'un agent non-titulaire ou titulaire avec un emploi aidé par l'État et disposant de cotisations sociales réduites).

Tableau n° 35 : Les contrats aidés sur la période

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Effectifs physiques	20	32	37	45	41	28
Aides État (en €)	133 569	230 544	232 615	168 540	207 726	109 824

Source : données de la commune

Sur l'ensemble des personnels occupant un emploi en contrat aidé en 2014, le tiers était en poste en 2017, en qualité d'agent administratif, technique ou d'entretien, sous statut de titulaire pour la plupart, sur emploi permanent.

## 7.4 Le temps de travail

#### 7.4.1 Le respect de la durée légale annuelle du travail

Les règles relatives au temps de travail dans la fonction publique territoriale sont précisées par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 sur l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, rendu applicable aux agents territoriaux par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. Le temps de travail annuel est fixé à 1 607 heures à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 ; peuvent s'y ajouter des heures supplémentaires.

S2-2200343 / BB 41 / 61

L'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale dispose, cependant, que « les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 (...) peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité (...), sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail ».

Enfin, la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 a instauré une journée de solidarité, le dispositif de mise en œuvre étant modifié par la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008.

Par délibération du 8 décembre 2001 après avis du Comité technique paritaire (CTP), la commune a fixé la durée annuelle du temps de travail sur la base de 1 600 heures, avec une durée hebdomadaire moyenne de travail de 35 heures 50 minutes. La délibération précitée a intégré, dans le décompte du temps de travail, cinq jours supplémentaires octroyés au personnel communal depuis 1983. Dans ce cadre annuel, des cycles de travail ont été établis selon le service ou la nature des fonctions.

Ces dispositions sont complétées par une délibération du 29 septembre 2008 précisant les modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité au sein des services.

Le décompte du temps de travail au Plessis-Trévise permet d'être conforme à la réglementation (1 607 heures par an).

#### 7.4.2 Les autorisations spéciales d'absence

Selon l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984, des autorisations spéciales d'absence sont accordées aux fonctionnaires pour motifs syndicaux, instances paritaires de la fonction publique ou à l'occasion de certains évènements familiaux ou de la vie courante, sur présentation d'un justificatif. Sur ce dernier point, en l'absence de réglementation précise, il appartient aux collectivités de définir, après avis du CTP, leur propre régime d'autorisations d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée, en observant le principe de parité avec les agents de l'État.

La commune n'a pas produit de délibération relative aux autorisations d'absence mais une brève note dont les éléments apparaissent conformes à la réglementation.

Tableau n° 36 : Régime des autorisations d'absence de la commune

Événement	Commune
Mariage ou PACS de l'agent	5 jours ouvrables
Décès du conjoint (ou partenaire PACS) ou d'un enfant, du père ou de la mère	3 jours ouvrables
Maladie très grave du conjoint (ou partenaire PACS), ou d'un enfant , père, mère	3 jours ouvrables
Garde d'enfant malade	6 jours ou 12 si parent isolé ou si conjoint ne bénéficie pas des mêmes facilités.

Source : données commune

### 7.4.3 Les heures supplémentaires

Les heures effectuées en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail sont des heures supplémentaires. Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 prévoit que les heures supplémentaires, qui sont effectuées à la demande du chef de service, peuvent donner droit à indemnisation ou récupération ; le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) aux agents de catégories C ou B est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser les heures supplémentaires accomplies. Pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé.

S2-2200343 / BB 42 / 61

Le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le décret susmentionné ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Des dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées, à titre exceptionnel, dans les limites prévues au l de l'article 3 du décret du 25 août 2000, après consultation du comité technique.

La délibération du 26 mars 2003 organise le régime des heures supplémentaires au sein des services de la commune ; les modalités d'octroi sont définies dans un cadre large puisque sont concernés tous les agents de catégorie C et B « dès lors qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des cadres d'emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ».

Le dépassement du contingent mensuel de 25 heures est prévu, « lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient », mais la délibération n'apporte pas de précisions complémentaires.

Dans la pratique, au Plessis-Trévise, l'agent déclare les heures supplémentaires effectuées au moyen d'un décompte déclaratif mensuel signé par ses soins puis validé par son supérieur hiérarchique. Ce décompte est ensuite validé par le directeur général des services.

Les heures supplémentaires réalisées sont ensuite indemnisées, pour répondre, selon la commune, à la nécessité de garantir la continuité et le bon fonctionnement des services.

L'équipe de contrôle note que la commune ne dispose pas d'instruments automatisés pour le décompte du temps de travail, contrairement à ce que prévoit le décret du n° 2002-60 du 14 janvier 2002. Toutefois, de nombreux sites où travaillent des agents communaux ont un effectif inférieur à 10 agents. De ce fait, le décret prévoit une dérogation à ce contrôle automatisé. Néanmoins, la commune envisage l'acquisition d'un logiciel pour la gestion et la validation des congés. Cette acquisition constituerait un premier pas dans une gestion plus rationalisée du temps de travail.

Les heures supplémentaires réalisées au sein de la commune ont donné lieu aux rémunérations suivantes depuis 2015.

Tableau n° 37 : Rémunération des heures supplémentaires

En€	2015	2016	2017	Évol. en %
Fonctionnaires	159 216	147 706	193 063	21
Contractuels	23 024	20 183	19 182	- 17
Total	182 240	167 889	212 245	16

Source : CRC-IDF d'après données de la commune (ROB)

La commune attribue la progression observée en 2017 aux travaux supplémentaires induits par l'organisation des élections présidentielle et législative, permettant le versement d'indemnités d'élections ; l'augmentation 2017/2016 (44 356 €) ne représente que 0,04 % des dépenses du chapitre 012 en 2017 (9 317 037 €).

Par ailleurs, le fichier de paye de l'exercice 2017 fait apparaître que certains agents bénéficient d'un nombre d'heures supplémentaires conséquent, chaque mois y compris durant les congés d'été. Cette situation peut résulter de l'absence de contrôle automatisé des temps de travail.

Recommandation n° 3 : Mettre en place une gestion informatisée du temps de travail permettant notamment de contrôler la réalisation des heures supplémentaires et de gérer les absences (congés).

S2-2200343 / BB 43 / 61

## 7.4.4 Des emplois fonctionnels limités : le cas du nouveau DGA

Les emplois fonctionnels correspondent à des emplois de direction dont la liste est établie par l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984. Une délibération est nécessaire et ils sont soumis au respect de seuils démographiques. Ils sont en principe occupés par des fonctionnaires mis en position de détachement.

De longue date, il n'existait qu'un unique emploi fonctionnel au sein des services, le directeur général des services.

À la suite de l'augmentation de la population au 1<sup>er</sup> janvier 2018, authentifiée par décret n° 2017-1873 du 29 décembre 2017, la commune a modifié le tableau des effectifs en créant l'emploi de directeur général des services des communes de 20 000 à 40 000 habitants, par délibération du 22 janvier 2018.

Par ailleurs, par délibération du 20 décembre 2018, la commune a créé un deuxième emploi fonctionnel, celui de directeur général adjoint (DGA) des services des communes de 20 000 à 40 000 habitants.

La commune recrute dans un premier temps et par voie de mutation, un attaché territorial titulaire, par arrêté du 24 janvier 2019. Cet arrêté précise que l'intéressé conserve à titre personnel, son indice de rémunération

Le dossier de l'intéressé contient une lettre de recrutement par la commune, sur le poste de DGA, datée du 15 novembre 2018, date à laquelle est déclarée la vacance du poste d'attaché. La mairie a anticipé la création de l'emploi fonctionnel pour effectuer le recrutement de cet agent.

Le détachement dans l'emploi fonctionnel de DGA intervient à compter du 1<sup>er</sup> avril 2019 pour une durée de cinq ans, par arrêté du 9 avril 2019.

# 7.5 Le cabinet du maire composé d'un seul collaborateur de cabinet mais aussi de fonctionnaires et d'emplois aidés

Le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 fixe les règles applicables en matière d'effectif autorisé au sein des cabinets des exécutifs territoriaux. Toutes les collectivités peuvent créer un emploi de cabinet, quelle que soit leur importance. Le nombre d'emplois de cabinet est limité en fonction de la taille démographique de la collectivité. Pour une commune entre 20 000 et 40 000 habitants, ce nombre est limité à 2.

La rémunération d'un collaborateur de cabinet est constituée du traitement indiciaire et le cas échéant, de primes, du supplément familial et l'indemnité de résidence. Le traitement indiciaire et les primes ne peuvent dépasser 90 % du traitement et du montant maximum du régime indemnitaire de l'emploi fonctionnel de direction le plus élevé dans la collectivité.

La commune du Plessis-Trévise ne compte qu'un emploi de cabinet. Jusqu'en 2013, il était pourvu par l'actuel maire. Depuis 2014, l'emploi est pourvu par le même collaborateur. Sa situation administrative comme sa rémunération n'appellent pas de remarque particulière.

Ce collaborateur exerçait également un mandat local de maire-adjoint dans une commune voisine pour la période d'avril à fin juin 2019 et depuis, de conseiller municipal de cette même commune. Les conditions d'exercice de ce mandat local, au regard des dispositions prévues par le CGCT n'appellent pas, non plus, d'observations particulières.

S2-2200343 / BB 44 / 61

Composé d'un unique collaborateur, le cabinet du maire présente cependant quelques singularités : sont ou ont été en poste, un chargé de mission ainsi qu'un agent de médiation, tous deux recrutés au titre d'emplois aidés. Par ailleurs, le service communication, en lien direct avec le cabinet, comporte trois agents. Enfin, le tableau des effectifs du CCAS mentionne un emploi de cabinet auprès du président du CCAS. Cet emploi est pourvu et est localisé au sein même des services du cabinet du maire.

Au total, les services du cabinet du maire compte sept agents (3,5 % des effectifs), soit autant que les services des finances, marchés et RH réunis.

#### 7.5.1.1 Une prime irrégulière depuis 1985 en cours de régularisation

Si la commune a délibéré rapidement pour mettre en œuvre, de manière régulière, le nouveau régime indemnitaire composé d'une part modulable relative à l'engagement professionnel et à la manière de servir des agents, la commune délibère, cependant, chaque année, afin de fixer le montant d'une vieille « prime annuelle » fixe.

Cette prime est fondée sur une délibération du 28 avril 1985. Cette délibération indique qu'une prime de fin d'année, versée jusque-là par l'Amicale du Personnel, subventionnée par la commune, serait versée directement par la commune. Cette prime est revalorisée chaque année du montant de l'inflation. Elle n'est pas attribuée automatiquement. Elle dépend notamment de l'absentéisme des agents.

En 2019, la délibération n° 2019-016 relative au versement 2019, a fait l'objet d'une observation du contrôle de légalité en date du 4 avril 2019. Il est demandé à la commune de transmettre la délibération instituant la prime annuelle et prévoyant son intégration au budget communal avant le 27 janvier 1984. En effet, l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, les primes constituant des « avantages collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit des agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité. » Une jurisprudence (CAA Lyon, 13 juin 2006, Synd. Interco CFDT de l'Ain, n° 05L Y00636 ; AJFP 2006,248) considère que le versement pouvait intervenir au bénéfice des agents « notamment par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale. »

Par courrier du 5 juillet 2019, le contrôle de légalité a répondu que « les éléments communiqués constituent un faisceau d'indices suffisamment probant pour établir la légalité de la délibération n° 2019-016 ». Il semble que la commune ait produit « des états liquidatifs nominatifs retrouvés dans les archives de l'association attestant le paiement de la prime », ainsi qu'un courrier des services fiscaux en date du 20 février 1984 relatif au caractère imposable du complément de rémunération versé par l'association au personnel.

On peut s'interroger sur la légalité de la clause d'évolution du montant de la prime pour l'avenir. L'esprit du législateur était de figer les montants autant que les dispositifs antérieurement à la loi du 26 janvier 1984. La mise en place du Rifseep, par ailleurs, pourrait intégrer cette prime annuelle. Les modalités de son versement s'intègrent dans la part relative à l'IFSE<sup>10</sup> comme au Complément indemnitaire annuel (CIA), sans pour autant dépasser les plafonds fixés par les textes relatifs au régime indemnitaire.

### 7.6 Les transferts de personnel à l'EPT : la médiathèque

Par délibération du 14 décembre 2016, le conseil de territoire de l'établissement public GPSEA a reconnu d'intérêt territorial la médiathèque Jacques Duhamel située au Plessis-Trévise, au titre de la compétence « Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs ».

S2-2200343 / BB 45 / 61

\_

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> IFSE : Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise.

Compte tenu des délais de mise en œuvre progressive de cette compétence, le transfert des personnels s'est opéré en deux phases.

Une période transitoire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 jusqu'au transfert définitif, durant laquelle la gestion des personnels concernés notamment, est assurée par la commune, dans le cadre d'une convention de gestion transitoire ; celle-ci prévoit les conditions de remboursement à la commune des charges correspondantes.

Une 2ème phase, à compter de la date du transfert effectif de la médiathèque qui entraine de manière automatique le transfert des personnels, à savoir au 1er avril 2017. Une délibération du conseil municipal du 30 mars 2017 entérine ce transfert par la suppression des emplois de 10 postes liés à l'activité transférée (3 emplois d'agents administratifs, 7 de la filière culturelle-bibliothèque). Une fiche d'impacts annexée à la délibération susvisée détaille l'organisation, les conditions de travail, la rémunération ainsi que les droits acquis des personnels concernés.

L'équipe de contrôle a pu constater que ce transfert s'était effectué en régularité et dans un délai raisonnable, compte tenu des circonstances, notamment les délais imposés par la loi NOTRé du 13 août 2015 (définition de l'intérêt territorial avant le 31 décembre 2016 ; transfert de compétence de plein exercice au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour des établissements créés le 1<sup>er</sup> janvier 2016).

## 8 LES ASSOCIATIONS SATELLITES

# 8.1 Présentation générale des quatre plus importantes associations

#### 8.1.1 Un choix municipal affirmé depuis trente ans

La commune du Plessis-Trévise a fait le choix, dans les années 1980, de confier à des associations l'exercice de missions de service public qui sont traditionnellement effectuées au sein même des services municipaux. Cette singularité avait été observée lors du précédent contrôle ouvert, il y a 12 ans.

Ce choix explique que les effectifs de la collectivité soient 20 % plus faibles que ceux des communes semblables. Ce choix explique également le montant relativement élevé des subventions versées aux organismes de droit privé constaté dans les comptes.

Quatre associations concentrent 80 % des subventions versées aux associations : l'AJE, l'APPEPT, L'ARAP et l'OMS. Les montants versés sont importants et relativement stables dans le temps.

# 8.1.2 Des associations fortement exposées à un risque de transparence

La question de la transparence de ces associations, s'accompagnant d'une gestion de fait, peut se poser. La jurisprudence administrative a dégagé trois critères pour apprécier la transparence d'une association :

- le financement de l'association est essentiellement voire exclusivement issu de la collectivité ;
- le fonctionnement de l'association repose largement sur l'implication de la collectivité aux organes de direction ;
- l'autonomie de l'association est faible par rapport à la collectivité, notamment dans l'utilisation de moyens humains et matériels.

Trois associations étudiées s'approchent du cumul de ces trois critères (AJE, APPEPT, ARAP). Pour l'OMS, la situation est moins évidente mais la commune doit faire évoluer ses relations juridiques avec le monde sportif local.

S2-2200343 / BB 46 / 61

## 8.2 L'office municipal des sports (OMS)

Les derniers statuts en vigueur relatifs à l'Office Municipal des Sports ont été adoptés par une assemblée générale extraordinaire de l'association le 11 juin 2015. Un règlement intérieur, adopté le même jour, les complète.

L'OMS est la représentante des associations sportives plesséennes, qui sont majoritaires au sein du « comité directeur » de l'association (huit sièges) et l'interlocuteur de la mairie, qui dispose de six sièges pour des conseillers municipaux dans ce comité. Aucun élu municipal ne siège au bureau de l'OMS. L'OMS ne comporte aucun membre actif individuel.

Ses missions sont de deux ordres principaux : « soumettre à l'administration municipale [...] toutes propositions utiles en vue de l'organisation et du développement du sport, ainsi que tous projets d'équipement sportif qui lui paraissent convenables » ; « accueillir et examiner les demandes d'aides qui lui parviennent des associations sportives adhérentes et/ou de sportifs de haut-niveau plesséens. » Les statuts ajoutent que « le règlement en vigueur relatif à l'attribution des aides financières par l'OMS précise les conditions et modalités d'attribution », ce qui « garantit à la commune les conditions d'utilisation des fonds publics ».

Le règlement précité n'a pas été transmis par la commune à la chambre.

Chaque année, une convention est conclue entre la commune et l'OMS, qui précise les moyens financiers alloués par la commune ainsi que son « soutien administratif, logistique et technique ». La subvention annuelle est de l'ordre de 100 000 € (111 250 € en 2018).

#### 8.2.1 L'utilisation de la subvention municipale en versement de subventions

Les comptes transmis par l'association à la commune ne respectent pas les termes de la convention annuelle de financement. L'association ne produit pas de bilan, mais simplement un compte de dépenses et de recettes certifié du président de l'association, reprenant l'état de la trésorerie en début et en fin de période.

Selon ces comptes, la subvention municipale représente plus de 95 % des recettes de l'année entre 2015 et 2018.

La subvention municipale est intégralement reversée aux associations sportives membres de l'OMS, sous forme de subvention. La pratique de la commune entre dans le champ de l'exception prévue à l'article L. 1611-4 du CGCT, qui permet à un organisme recevant une subvention de reverser des subventions (« subventions en cascade »).

En revanche, la relation juridique entre le club de Hand-Ball et l'OMS interroge. L'OMS verse 44 750 € (en 2018) à ce club, soit près de 50 % de sa subvention municipale. Une convention entre l'OMS et ce club mériterait d'être conclue, pour assurer la transparence de l'utilisation de ces fonds publics (subvention supérieure à 23 000 €). L'OMS peut être considéré comme un « organisme chargé d'une mission de service public » pour la commune, selon les termes de la loi du 12 avril 2000.

### 8.2.2 La mise à disposition des personnels et équipements sportifs à valoriser

La convention annuelle précise, dans son article 4bis, que la commune met des moyens humains et matériels à la disposition de l'OMS. Une convention conclue en mars 2005, tacitement reconductible chaque année, traite de la « mise à disposition des installations sportives communales ». « Pour l'organisation d'événements à caractère sportif de portée locale, nationale voire internationale », la commune met à disposition quatre grands installations sportives, « gratuitement ». De plus, « l'association disposera également d'un bureau, conjointement avec le service des sports ».

La convention, enfin, indique que les recettes issues des buvettes restent acquises à l'OMS.

S2-2200343 / BB 47 / 61

Les interactions entre l'OMS et les services municipaux sont très fortes. Le rôle de l'OMS paraît cependant essentiellement financier, les activités en propre de l'association étant limitées.

Par ailleurs, la commune traite directement avec certains clubs, comme récemment le club de tennis. La commune met à disposition les installations de tennis (couvert ou non) et de squash à l'association, pour une durée de trois ans, moyennant une redevance versée par le club de 32 000 €/an. D'un autre côté, l'OMS réaffecte entre 7 200 € et 8 000 € par an de subvention municipale à ce club.

L'OMS répond à deux des trois critères établis par la jurisprudence pour la qualifier de transparente. L'OMS assure une activité de redistribution de subvention, elle dépend énormément de la mairie pour ses moyens matériels courants. On peut s'interroger sur son autonomie de décision, la mairie n'a pas de poids dans le bureau, même si elle a un poids prépondérant dans le comité directeur, qui vise les attributions de subvention.

La commune est consciente de cette difficulté. Elle a indiqué les éléments suivants, envisagés à partir de l'année 2021 : « Soit l'association pourra être dissoute, soit les statuts de l'association seront réduits selon *la volonté de ses membres. Selon l'option qui sera alors retenue, il pourra être envisagé soit* de créer une commission extramunicipale destinée à maintenir un espace de dialogue avec la municipalité et les associations sportives de la commune, soit d'utiliser l'association comme instance de ce dialogue. »

#### 8.3 L'association pour la promotion des écoles du Plessis-Trévise (APPEPT)

## 8.3.1 Une quasi « caisse des écoles » qui doit se soumettre au code des marchés publics

Selon ses statuts en vigueur en 2019, issus d'une assemblée générale extraordinaire du 3 juin 2016, l'APPEPT a pour objet (article 2) : « le financement, pour le compte de la commune, dans le cadre scolaire préélémentaire et élémentaire : - des fournitures, récompenses, sortie, spectacles et animations ; - du matériel à caractère scolaire, étant entendu qu'en cas de dissolution de l'association pour quelque cause que ce soit, celui-ci deviendra propriété de la commune ; - de toute autre activité périscolaire créée ou à créer par décision du conseil municipal pour les enfants scolarisés au Plessis-Trévise. En outre, elle pourra mettre en place des études surveillées dans les conditions fixées par le conseil d'administration. »

Le conseil d'administration est composé de 23 membres, dont 9 conseillers municipaux, des directeurs des écoles et de représentants des parents d'élèves.

Un seul conseil d'administration et une seule assemblée générale ont lieu chaque année, au début du mois de juin.

L'association n'a pas d'adhérents directs, les adhésions ne figurant pas parmi les ressources de l'association. Son siège est en mairie.

Selon le compte-rendu d'assemblée générale, l'association achète les manuels pédagogiques, les fournitures de classe, les livres de langues, ceux des bibliothèques des écoles maternelles. Elle règle les frais administratifs du médecin scolaire. Elle organise et règle les transports des primaires jusqu'aux installations sportives de la commune.

Sur ce point, l'association répartit par école ce qu'elle nomme les « crédits scolaires » par élève. C'est une affectation de la subvention municipale par école, gérée par le directeur d'école. Le directeur d'école s'adresse au personnel de la commune mis à disposition de l'association, qui passe commande auprès des fournisseurs choisis par les directeurs d'école.

La subvention municipale repose sur une convention de financement annuelle d'un montant de 220 000 € (pour 2018).

S2-2200343 / BB 48 / 61

L'APPEPT offre des récompenses aux élèves qui ont obtenu le brevet des collèges ou le baccalauréat avec au moins mention « assez bien ».

L'association organise, enfin, les études surveillées, depuis 2016. Elle fixe, seule, les tarifs de cette prestation. L'agent de la mairie mis à disposition facture et encaisse les frais de ces études auprès des familles, en mairie.

L'analyse des comptes de l'association (derniers comptes transmis : exercice 2017 adoptés en 2018) montre une situation financière saine. Le résultat est excédentaire (13 557 € en 2018 ; report à nouveau de près de 65 000 € en fonds propres associatifs). Les disponibilités sont de 121 920 € au 31 décembre 2017, même si des factures de fournisseurs ne sont pas parvenues pour un montant de 56 180 €. Les créances sur les familles ne sont constituées que de factures à établir, pour 11 632 € (soit 1 mois d'études surveillées). Les études surveillées représentent 40 % des recettes de l'association ; la subvention communale pour les autres activités 60 %. Avant 2016, la subvention communale représentait 100 % des recettes de l'association.

Il existe une convention de mise à disposition de locaux et des personnels réalisant des études surveillées, entre la commune et l'association. Il n'y a pas de convention de mise à disposition de personnel concernant l'agent municipal qui gère l'administration de l'association au quotidien. Seuls les locaux sont valorisés comme apport en nature de la collectivité dans les comptes de l'APPEPT.

L'APPEPT présente quasiment toutes les caractéristiques de l'association transparente :

- bien que depuis 2017, le financement issu de la collectivité représente 60 % des recettes, contre 100 % auparavant, l'APPEPT est financièrement dépendante de la collectivité, qui facture les personnels qu'elle recrute pour les études surveillées. Selon le montant facturé, l'association établit son barème de tarifs ;
- le fonctionnement de l'association est limité. Les élus ne sont certes pas majoritaires au CA. L'association n'a pas d'adhérents. Il n'y a qu'une seule réunion de CA et une seule AG par an ;
- en matière de moyens, l'association dépend entièrement de la collectivité. L'APPEPT n'a pas de personnel autre que celui mis à disposition par la mairie. Son administration dépend d'un agent communal qui n'est pas officiellement mis à disposition. Ses locaux sont exclusivement communaux (écoles et mairie).

En matière d'études surveillées, comme pour les achats de fournitures et de livres scolaires, l'APPEPT gère, statutairement, « pour le compte de la commune » une activité de service public. Il n'existe pas de convention de délégation de gestion de cette activité entre la commune et l'APPEPT, autre que la convention financière annuelle. Les dirigeants de l'association et l'agent communal paraissent être en situation de « gestion de fait » de deniers publics.

De même, du fait du poids de la collectivité dans l'association et de ses missions, l'APPEPT est un « pouvoir adjudicateur » au sens de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique. L'APPEPT est « une personne de droit privé » « créée pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont : a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur ; b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur ; c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur. » Aussi, l'ensemble des commandes passées par l'association relève des marchés publics et doit obéir, pour sa passation et son exécution, aux règles de mise en concurrence prévues par les textes.

L'internalisation des activités de l'APPEPT supprimerait toute exposition à un risque juridique. Pour rester en lien avec les directeurs d'écoles, une commission extra-municipale peut être constituée.

S2-2200343 / BB 49 / 61

Les missions de l'APPEPT se rapprochent de celles d'une caisse des écoles, définies à l'article L. 212-10 du code de l'Éducation. Selon ce texte, une caisse des écoles « est destinée à faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille. Les compétences de la caisse des écoles peuvent être étendues à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré. »<sup>11</sup>

La création d'une telle caisse devrait être envisagée, y compris pour les activités liées aux études surveillées, en tant qu'elle gère des « actions à caractère éducatif ». Une telle caisse permet la représentation, avec voix délibérative, de membres de l'Éducation Nationale, comme le cumul d'activité des enseignants. Une autre solution consisterait, simplement, à internaliser les commandes pour les écoles. La commune a mentionné vouloir reprendre les activités de l'APPEPT « à partir de 2022 ».

## 8.3.2 Les études surveillées : un montage singulier et irrégulier

Depuis septembre 2016, l'APPEPT gère les études surveillées réalisées pour les élèves des écoles élémentaires par les professeurs des écoles. Ce dispositif reprend celui qui était géré par une association départementale, domiciliée au rectorat de l'académie de Créteil, l'Association de promotion et d'organisation des études scolaires (APOES). Cette association a été dissoute en juillet 2016.

La gestion par l'APPEPT a été décidée lors du conseil d'administration du 3 juin 2016. « Les directeurs d'école continueront d'organiser les études et établiront la première comptabilité pour la mairie (état des enseignants et volume horaire). »

## 8.3.2.1 Le recrutement d'enseignants comme « vacataires » mis à disposition

Le schéma retenu n'est pas une rémunération directe par l'association des enseignants assurant l'étude surveillée. Le 3 juin 2016, lors du CA de l'APPEPT, en réponse à une inquiétude du cabinet comptable qui accompagne l'APPEPT, le DGS du Plessis-Trévise « explique que le cumul d'emploi des fonctionnaires est interdit sauf en ce qui concerne l'encadrement des enfants et des jeunes. Les cotisations [sociales] sont réduites. Le service des Ressources Humaines établira les feuilles de paye et une convention sera signée entre l'APPEPT et la commune ».

Aussi, la commune recrute en vacataires les instituteurs des écoles primaires pour réaliser la prestation et les met à disposition de l'APPEPT, au sein de la loi du 26 janvier 1984. Selon la convention entre la commune et l'APPEPT, la commune refacture les heures réalisées, majorées de frais de gestion à hauteur de 6 %, à l'APPEPT.

Ce montage juridique est irrégulier.

En premier lieu, la délibération du 12 septembre 2016, qui ouvre le recrutement des instituteurs pour les études surveillées vise le décret 66-787 du 14 octobre 1966, toujours en vigueur, fixant les taux de rémunération de certains travaux supplémentaires effectués par les personnels enseignants du premier degré en dehors de leur service normal. À la lecture de l'article 1<sup>er</sup> de ce décret, on peut estimer qu'il revient à l'État de financer ces études surveillées, que cela ne relève pas de la compétence des communes. Ce régime de vacations semble adapté au sein de l'Éducation Nationale. Il convient cependant de s'assurer que les enseignants disposent, de la part leur employeur principal, d'une autorisation de cumul d'emploi, pour exercer dans les services du Plessis-Trévise.

S2-2200343 / BB 50 / 61

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Dans les années 1980, la commune avait supprimé la caisse des écoles pour créer l'APPEPT. Cependant, selon une jurisprudence du conseil d'État, une caisse des écoles est un établissement public municipal obligatoire (Conseil d'État, 24 mai 1963, fédération nationale de conseil de parents d'élèves des écoles) dont l'organisation et les missions sont définis à l'article R. 212-24 et suivants du code de l'Éducation.

Les conditions de dissolution du montage juridique associatif relevant du rectorat de Créteil, portant sur les études surveillées, au cours de l'été 2016, sont de nature à fonder une intervention de la commune au titre de sa clause de compétence générale. Aussi, on peut considérer que le décret de 1966 peut, par extension, permettre les vacations des enseignants du premier degré pour des études surveillées, rémunérées par une collectivité locale.

En application de la loi du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'État, un professeur des écoles titulaire peut exercer une activité accessoire complémentaire, avec l'accord de son autorité hiérarchique. Un enseignant peut-être vacataire d'une collectivité territoriale pour exercer une activité accessoire d'études surveillées.

Au regard de la jurisprudence, ce type de vacations ne paraît pas susceptible d'être requalifié en recrutement en qualité d'agent contractuel, au sens des dispositions du décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015, qui a modifié le décret de 1988 sur les agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

Cependant, selon l'article 61 de la loi du 26 janvier 1984, relative à la mise à disposition des personnels relevant de la fonction publique territoriale, seuls les agents titulaires de la fonction publique territoriale et les agents contractuels en CDI peuvent être mis à disposition « des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique [...], des collectivités territoriales [...], pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes ».

Aussi, les enseignants, agents contractuels à durée déterminée de la commune, ne peuvent pas être mis à disposition de l'APPEPT, par surcroît si la commune n'a pas, par convention, confié à l'APPEPT cette mission de service public. La commune pourrait simplement internaliser les études surveillées (y compris la facturation aux familles) pour résoudre la difficulté.

## 8.3.2.2 Le risque financier lié au paiement des familles

L'association APPEPT supporte, à la place de la collectivité, l'émission des factures des études surveillées et par conséquent le suivi de son recouvrement. Ces prestations représentent 40 % des recettes de l'APPEPT.

À ce stade, il n'existe pas de créances douteuses, les parents réglant régulièrement la prestation. Néanmoins, si certains parents venaient à ne pas régler, l'association dispose de moins de capacité de poursuite du règlement que si la commune gérait elle-même (ou par une caisse des écoles) le service. En effet, les poursuites seraient engagées par le comptable public.

# 8.4 L'association « Animation-Jeunesse-Énergie » (AJE)

# 8.4.1 Une association à l'objet large dans le domaine socio-éducatif, fortement liée à la mairie

Selon les statuts de l'association (en date du 21 décembre 2000), l'AJE a un objet large : « la mise en place et le développement d'activités en faveur des jeunes, tant sur un plan culturel et sportif que sur un plan éducatif et social. Ces réalisations feront l'objet d'un suivi annuel dans le but de favoriser l'insertion des jeunes au sein de la commune et dans leur vie quotidienne. »

Les conseillers municipaux désignés par leurs pairs sont théoriquement minoritaires dans le bureau. L'association ne paraît pas avoir d'adhérents individuels. Les membres autres que les élus sont cooptés, notamment par les conseillers municipaux. Les conditions pour être « membre » sont floues, il n'y a pas de collège de représentants directs des usagers au conseil d'administration.

S2-2200343 / BB 51 / 61

Plusieurs conventions lient l'association et la commune : convention de financement annuelle, convention de mise à disposition de locaux, convention de mise à disposition de personnels municipaux (depuis 2019 et le départ en retraite d'un agent municipal mis à disposition, une mise à disposition s'est arrêtée, l'AJE a embauché une personne pour remplir ses fonctions de « comptable »).

Selon les compte-rendu d'AG de l'AJE, les activités de l'association sont les suivantes : accueils périscolaires le matin, le midi et le soir, accueils de loisirs sans hébergement, les mercredis et pendant les vacances scolaires, activités péri-éducatives (dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires), conseil municipal des enfants, point information jeunesse (PIJ).

# 8.4.2 Les activités périscolaires et les centres de loisirs : une « délégation de service public »

Les principales masses financières de l'association concernent les activités périscolaires, péri-éducatives et les centres de loisirs. Selon les bilans d'activité produits par l'association à la mairie, 30 personnes, essentiellement des animateurs titulaires du BAFA, sont régulièrement employées sur ces activités. Elles représentent environ 20 ETP<sup>12</sup>.

Les activités proposées par l'AJE font l'objet d'une fréquentation intéressante, au regard des installations mises à disposition. Le service public paraît rendu efficacement, avec des taux d'encadrement plus importants que ceux exigés par les textes. L'association a su s'adapter aux évolutions de la fréquentation des activités péri-scolaires, liées aux rythmes scolaires (semaine de 4,5 jours puis retour à la semaine de 4 jours à la rentrée scolaire 2017-2018). En 2018, 180 primaires sont accueillis chaque jour après l'école ; 100 le matin avant l'école ; les centres aérés accueillent pendant les vacances environ 20 à 25 enfants par jour.

Malgré une organisation pratique satisfaisante, l'AJE ressemble à un délégataire de service public ou un prestataire de services associatif de la mairie.

La relation entre la commune et l'AJE répond largement à la définition d'une « concession de services » au sens de l'article L. 1121-1 du code de la commande publique : La mairie (« autorité concédante ») a confié à l'AJE (« opérateur économique ») la « gestion d'un service », en lui transférant le « risque lié à l'exploitation du service ». Au travers de la convention de financement annuelle, l'AJE « n'est pas assuré[e] d'amortir les coûts liés à l'exploitation du service, qu'[elle] a supportés ».

### 8.4.3 L'AJE, un démembrement transparent de l'administration

L'AJE approche l'assimilation à une association transparente pour l'exercice des activités périscolaires, péri-éducatives et de centres de loisirs.

Le financement de l'AJE repose pour près de 60 % de ses recettes sur des aides de la commune (financières et en nature). La subvention de la CAF (contrat enfance) participe pour 10 % des recettes. Le tableau suivant récapitule, pour les deux derniers exercices clos (2017 et 2018) la place de la commune dans le financement de l'AJE.

S2-2200343 / BB 52 / 61

-

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> ETP: Établissement temps plein.

Tableau n° 38 : Part de la commune dans les ressources de l'AJE

En€	2017	2018
subvention Commune	579 000	632 500
avantage nature	234 018	228 269
sous-total Commune	813 018	860 769
total produits exploitation	1 443 785	1 421 954
en % issu Commune	56,31	60,53

Source : comptes annuels AJE

L'association n'a aucune autonomie sur les tarifs qu'elle doit pratiquer. Chaque année, au mois de décembre, une délibération du conseil municipal fixe les tarifs des différentes activités réalisées par l'AJE. L'AJE encaisse ces recettes directement auprès des familles. Jusqu'en 2019, les familles payaient en mairie, la comptable de l'association étant mise à disposition par la mairie, dans un bureau derrière l'accueil de l'hôtel de commune (selon PV AG 5 juin 2018 : « le service de gestion/encaissement situé en mairie »).

Enfin, la vie associative est limitée. L'assemblée générale se tient une fois par an, le conseil d'administration se réunit une à deux fois par an. L'association n'a pas d'adhérents en nombre. À l'AG, le quorum est atteint grâce aux pouvoirs. Les décisions sont prises par cinq membres, présents, dont deux conseillers municipaux. Les autres administrateurs et membres de l'AG sont cooptés, notamment par les conseillers municipaux. La dernière cooptation a eu lieu lors de l'AG du 13 juin 2019, pour un membre « non élu ».

On peut s'interroger sur les relations financières entre l'association et la commune, en terme de subventionnement. Depuis 2015, chaque année, la subvention municipale a été réduite, officiellement à la demande de l'association. La convention annuelle, reconduite dans des termes identiques chaque année, ne prévoit pas ce cas de figure, la subvention étant forfaitaire. Des avenants à la convention de financement auraient été nécessaires pour fonder ces ajustements.

#### À titre d'exemples :

- En 2017, le 2 novembre, l'AJE envoie une lettre demandant la suspension du versement du mois de novembre et décembre 2017. L'association invoque des « rentrées financières non prévues lors de l'élaboration du budget ». L'association établit un chèque de 57 900 €, pour reverser le mois de novembre tout de même encaissé, le 21 décembre 2017. Aucune pièce justificative n'est jointe pour motiver ce « remboursement ». Les comptes annuels 2017 présentés en AG ont opéré la contraction entre la subvention versée et la quote-part « remboursée ».
- En 2018, le 21 novembre, le président de l'association écrit au maire en lui indiquant « que le résultat prévisionnel d'exploitation fait apparaître un excédent d'exploitation qui ne nécessite pas le versement de la totalité de la subvention d'équilibre. » Le 28 novembre 2018, la mairie accuse réception de la lettre et précise que les 57 500 € ne seront pas « mandatés ». Le compte de résultat 2018, présenté en juin 2019, fait apparaître un déficit d'exploitation de 44 845 €.

Les impayés, provisionnés à hauteur de 20 % de leur montant, s'établissent à environ 40 000 € chaque année (créances à plus d'un an : 35 294 € fin 2018). Les impayés représentent 5 % de la « production vendue » aux familles.

D'un autre côté, on peut comprendre que, depuis 2015, la commune soit attentive aux excédents cumulés de l'AJE, qu'elle a contribué à créer. Au 31 décembre 2018, le résultat en report à nouveau s'élève à 324 172 €, correspondant au fonds de roulement de l'association. Soit 50 % d'une subvention annuelle.

S2-2200343 / BB 53 / 61

Enfin, la transparence de l'association apparaît sur le site internet de la commune. La rubrique « espace famille », qui permet d'accéder aux réservations et à son dossier pour inscrire les enfants aux activités périscolaires, péri-éducatives et aux centres aérés, qui permet également de payer les prestations est entièrement piloté par la commune. Elle seule se déclare en terme de protection des données recueillies. Le site expose clairement que les encaissements se font au service encaissement en mairie. La seule mention de l'AJE réside dans le téléchargement du règlement intérieur.

En conclusion, le montage retenu par la commune avec l'AJE n'est pas conforme au droit. De plus, l'AJE serait une association transparente. Deux options juridiques s'ouvrent à la collectivité : la reprise en régie du service ou la conclusion d'une concession de services, dont le titulaire pourrait ne pas être l'AJE. Cette dernière hypothèse permet aux animateurs de conserver le bénéfice d'une convention collective plus avantageuse que les règles de la fonction publique territoriale. Elle permet aussi un contrôle direct de la collectivité sur le service.

# 8.5 L'association « Rencontres-Animations Plesséennes » (ARAP)

L'association « Rencontres-Animations Plesséennes » (ARAP) a un objet relativement large : elle « se propose d'animer la commune, de promouvoir l'action culturelle, de contribuer à toutes activités, manifestations, rencontres et réunions qui seraient susceptibles de développer l'image de [la] commune et de promouvoir toutes actions en faveur de la jeunesse. »

Cet objet social pourrait recouvrir les champs d'intervention de l'AJE.

La composition de l'assemblée générale fait une large place à des adhérents des différentes activités proposées par l'association, à la différence des autres associations plesséennes amplement subventionnées par la commune. Cependant les comptes de l'association ne retracent aucun produit issu de « cotisations ».

Les conseillers municipaux ne sont pas majoritaires au conseil d'administration (8 sur 18 membres du CA).

À la lecture des rapports d'activité annuels, présentés en AG de l'association, l'association gère la totalité de l'activité culturelle de la commune, dans des équipements communaux. La commune conclut annuellement une convention de financement de l'association. Elle met à disposition ses locaux et ses agents. Si les valorisations sont faites dans les comptes de l'association, les mises à disposition ne sont pas toujours formalisées entre la commune et l'ARAP. Tel est notamment le cas du château des Tourelles (arts plastiques), du conservatoire, des espaces Carlier et Paul Valéry. De même, la mise à disposition de la médiathèque pose problème (voir plus bas 9.5.2).

#### 8.5.1 Une direction de la culture externalisée dans une association

L'organigramme de la collectivité présente la particularité de ne pas avoir de direction ou de service de la culture. Jusqu'en 2018, le tableau des effectifs retraçait des emplois de la filière culturelle du secteur « patrimoine et bibliothèque ». Ils étaient affectés à la médiathèque Jacques Duhamel, transférée à l'EPT GPSEA au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Les personnels ont été mis à disposition de l'EPT, de manière transitoire en 2017 et définitivement transférés à l'EPT au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Pour autant, même si la médiathèque était un service municipal, l'ARAP tient une place importante dans la vie de cet équipement culturel, comme si une « co-gestion » était organisée par la commune sur ce lieu. Un point est singulier, pesant sur les comptes de l'association : les cautions pour l'emprunt des ouvrages de la médiathèque, étaient encaissées par l'ARAP jusqu'au transfert à l'EPT, non par une régie au sein du service. Ces cautions représentent 107 080 € au 31 décembre 2018 et concernent 5 000 personnes qui n'ont pas encore sollicité leur restitution. La commune ne délibère pas sur les tarifs de la médiathèque, ni sur les cautions, de 2014 à 2016. Le service n'est devenu gratuit, selon l'ARAP, que depuis le transfert à l'EPT. Il est étonnant de voir que les recettes d'un service municipal puissent lui échapper.

S2-2200343 / BB 54 / 61

Le rapport d'activité annuel de l'ARAP précise les contours du champ d'intervention de l'association, au-delà de la médiathèque. L'ARAP organise des expositions, des ateliers d'arts plastiques et de théâtre, elle gère le cinéma, l'école de musique, la saison culturelle des spectacles diffusés à l'Espace Paul Valéry et à l'Espace Carlier, gère le Café Manet ouvert dans l'Espace Paul Valéry les soirs de spectacle, les « dimanches musicaux » et « apéro jazz ».

L'imbrication entre l'ARAP et la commune en matière culturelle est très forte. Dans les PV des AG annuelles de l'ARAP, le directeur de l'ARAP, salarié de l'association, est présenté comme « directeur de la culture » de la commune. Le rôle de direction dans l'association est certain. La commune précise que l'association compte 2 personnes à temps plein, 18 intervenants à temps partiel (professeurs de l'école de musique, intervenants pour les ateliers artistiques, responsable des expositions au Château des Tourelles).

#### 8.5.2 Des relations avec la commune et l'EPT à clarifier

La commune établit chaque année un « état des contributions volontaires » auprès de l'ARAP. Ce document sert pour l'établissement des comptes de l'association. Cet état, précis, distingue les mises à disposition de locaux des mises à disposition de personnels.

Le questionnaire n° 1 demandait à la commune de produire les conventions de mises à disposition de moyens pour toutes les associations incluses dans le plan de contrôle. Aucune convention n'a été produite pour l'ARAP. Le sujet a été évoqué avec le DGS dans une réunion de travail.

Aussi, l'état de contributions volontaires n'est assis sur aucune base juridique stable. La commune effectue une mise à disposition tacite, avec toutes les conséquences de droit que cela emporte en matière, notamment, de responsabilité lors de l'usage des biens.

La mise à disposition de la médiathèque interroge. De 2014 à 2016, la commune considère qu'elle met intégralement les bâtiments et les services à la disposition de l'association, à travers son état de frais. Est-ce à dire que pendant cette période, le directeur de l'AJE avait autorité sur les agents de la médiathèque ? Par ailleurs, il n'y a pas d'arrêtés individuels de mise à disposition des agents pour la période concernée.

Depuis 2017, la médiathèque est un service de l'EPT GPSEA. L'état des contributions de la commune n'intègre plus les sommes valorisées pour la médiathèque. La position de la commune est ambiguë sur la situation de ce service. Elle le valorise en apport en nature à l'ARAP, mais elle a précisé que « jusqu'en 2016, le personnel de la médiathèque est donc un personnel communal, sous la responsabilité de la directrice et ne fait nullement l'objet d'une mise à disposition de l'ARAP ». Avec le transfert à l'EPT, le périmètre de la médiathèque ne ressort plus de l'ARAP, car l'EPT ne met pas à disposition l'équipement. Pour autant, le rapport d'activité 2017 mentionne toujours des actions de l'ARAP dans le cadre de la médiathèque. Le compte de résultat 2018 mentionne des « actions à la médiathèque » pour 10 600 €, financées par la subvention de la commune.

Enfin, les liens entre la commune et l'ARAP apparaissent singulièrement sur le site internet de la commune. Le site héberge une billetterie en ligne des spectacles ainsi que la programmation du cinéma. Tout laisse penser que c'est une réalisation de la commune. Il n'y a que dans les conditions générales de vente que l'ARAP apparaît.

## 8.5.3 Une situation financière préoccupante

L'ARAP est la seule association qui se trouve dans une situation financière délicate. Depuis trois ans, le commissaire aux comptes souligne qu'il devrait signaler la situation auprès du procureur de la république. Les fonds propres sont négatifs depuis 2018. Chaque année, l'ARAP perd de l'argent et la subvention municipale n'évolue pas.

S2-2200343 / BB 55 / 61

L'analyse des comptes de l'association indique que 10 agents travaillent pour l'ARAP (effectif pour le calcul de la CVAE<sup>13</sup>). Les comptes n'intègrent aucune provision ou charge pour indemnité de départ en retraite des salariés.

La jurisprudence administrative a dégagé des critères de responsabilité, pour faute, d'une collectivité dans le cas d'une liquidation d'une association. Les créanciers peuvent se retourner contre la collectivité en ce cas.

Cette situation doit amener la collectivité à agir rapidement, surtout que le tableau suivant montre que la subvention municipale diminue entre 2015 et 2018. Par surcroît, l'ARAP présente tous les critères de transparence d'une association à l'égard d'une collectivité locale.

Les élus sont théoriquement minoritaires, selon les statuts. Mais ils sont majoritaires de fait lors des AG, soit par leur présence, soit par les pouvoirs confiés. En 2019, sur 14 administrateurs présents, 6 étaient des représentants de la commune. Le commissaire aux comptes est inclus dans les administrateurs et non les « invités ».

Sur le plan financier, l'association dépend très largement des subventions municipales et des mises à disposition de biens et de personnels. La part de la commune dans le financement de l'ARAP est de l'ordre de 80 % chaque année :

2013 2014 2015 2016 2017 2018 420 000 420 000 400 000 subvention commune 425 000 410 000 408 000 avantage en nature 1 039 640 950 391 900 257 1 011 336 535 005 401 604 sous-total Commune 1 459 640 1 370 391 1 325 257 1 421 336 943 005 801 604 produits exploitation 1 834 323 1 722 849 1 580 004 1 734 470 1 206 218 1 063 334 % participation Commune 79,57 79,54 83,88 81,95 78,18 75,39

Tableau n° 39 : Part de la commune dans les ressources de l'ARAP

Source : comptes de l'ARAP

L'autonomie de l'association est très limitée, notamment du fait de sa dépendance de la mairie pour effectuer ses missions : sans lieu de diffusion, de cours, elle ne pourrait pas mener ses actions.

Plusieurs solutions peuvent s'ouvrir à la commune pour mettre fin à cette situation, juridiquement et financièrement périlleuse.

L'internalisation des services est une option, notamment pour ce qui concerne la programmation culturelle. Les moyens mis à disposition pour le paiement de places de concert sont comparables pour une collectivité ou une entreprise privée (paiement par carte, réservations, licence d'entrepreneur de spectacles, etc.).

Le rapprochement avec une structure intercommunale (EPT ?) pourrait être une alternative à étudier, notamment pour les enseignements artistiques et musicaux. Le statut associatif, par exemple, empêche une labellisation d'un conservatoire de musique, qui permet la délivrance de diplômes de fin de cycle homologués. Pourtant, les effectifs enseignants, les matières enseignées aujourd'hui sont de nature à permettre l'accès au label « conservatoire à rayonnement communal » du ministère de la Culture, au sens du décret n° 2006-1248 du 12 octobre 2006 relatif au classement des établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique.

La commune a indiqué à la chambre « souhaite[r] prendre le temps de revoir ses relations avec cette association, car un besoin de réflexion globale est nécessaire. » Elle a également ajouté que « dès 2021, [le] transfert de l'école de musique pourra être discuté avec le territoire GPSEA, ce qui permettra, en cas d'accord, [...] d'alléger le portage par l'ARAP d'un certain nombre d'activités culturelles. »

S2-2200343 / BB 56 / 61

1

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

# 8.5.4 Conclusion sur les relations entre la commune et ses quatre principaux « satellites »

Les relations juridiques actuelles entre la commune et les quatre associations qui dispensent des services publics importants pour la population, dans le domaine sportif, culturel et socio-éducatif, ne sont pas satisfaisantes. La commune se doit de réorganiser ces activités, à sa convenance, dans le cadre d'une internalisation du service, d'une procédure de marché public ou d'une procédure de délégation de service public. Les relations associatives ne peuvent qu'être réduites et répondre à une demande réellement formulée par une association composée d'adhérents. Cette clarification sera aussi de nature à éviter les risques de conflits d'intérêts encourus par les élus du conseil municipal siégeant dans les instances de ces associations.

Rappel au droit n° 2 : Établir avec les principales associations subventionnées par la commune des relations juridiques conformes à la loi du 12 avril 2000 (article 9-1 et suivants) et au code de la commande publique.

Recommandation n° 4 : Mettre à jour les conventions de mise à disposition des personnels et des locaux communaux auprès des associations.

S2-2200343 / BB 57 / 61

# **ANNEXES**

Annexe n° 1.	Déroulement de la procédure	.59
Annexe n° 2.	Liste des personnes rencontrées	.60
	Glossaire des sigles	
AIIIICAC II J.	Ulussalle des sigles	.0 1

S2-2200343 / BB 58 / 61

# Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 [ou R. 243-23 pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux et des établissements de santé de droit privé] et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Objet	Dates	Destinataire
Avis de compétence du ministère public		
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	26 février 2019	M. Dousset ; maire, M. Jégou, ancien maire
Entretien de début de contrôle	22 mars 2019 (maire) 29 mars 2019 (ancien ordonnateur)	M. Dousset (matin) ; M. Jégou (après-midi)
Entretien de fin d'instruction	5 novembre 2019	M. Dousset (matin) ; M. Jégou (après-midi)
Délibéré de la formation compétente	19 décembre 2019	
Envoi du rapport d'observations provisoires	21 février 2020	M. Dousset ; maire, M. Jégou, ancien maire
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	21 février 2020	3 extraits
Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits	30 juin 2020 24 avril 2020	2 réponses
Auditions	Pas de demande	
Délibéré de la formation compétente	1 <sup>er</sup> septembre 2020	
Envoi du rapport d'observations définitives	05 novembre 2020	M. Dousset ; maire, M. Jégou, ancien maire
Envoi d'extraits du rapport d'observations définitives	05 novembre 2020	2 extraits
Réception des réponses annexées au rapport d'observations définitives	07 décembre 2020 09 décembre 2020	2 réponses

S2-2200343 / BB 59 / 61

# Annexe n° 2. Liste des personnes rencontrées

- M. Didier Dousset, maire du Plessis-Trévise, conseiller régional d'Île-de-France,
- M. Jean-Jacques Jégou, ancien maire du Plessis-Trévise, ancien sénateur,
- M. Jean-Marc Jouy, directeur général des services du Plessis-Trévise,

Mme Hélène Loyer, directrice des finances et de la commande publique du Plessis-Trévise,

M. Maixent Houis, directeur des ressources humaines du Plessis-Trévise,

Contacté par courriel et par téléphone : M. Éric Blanchi, comptable public de Boissy-Saint-Léger.

S2-2200343 / BB 60 / 61

## Annexe n° 3. Glossaire des sigles

**AC** Attribution de compensation

AJE Animation jeunesse énergie

**APPEPT** Association pour la promotion des écoles du Plessis-Trévise

**ARAP** Association « Rencontres-Animations Plesséennes »

**CA HVM** Communauté d'Agglomération du Haut Val-de-Marne

**CAF** Capacité d'autofinancement

**CCAS** Centre communal d'action sociale

**CGCT** Code général des collectivités locales

**CLECT** Commission locale d'évaluation des charges et des transferts

**DCPS** Dotation de la compensation de la part salaire

**DGFip** Direction générale des finances publiques

**DGS** Directeur général des services

**EPT** Établissement public territorial

**FCCT** Fonds de compensation des charges territoriales

**GPSEA** Grand Paris Sud Est Avenir

MGP Métropole du Grand Paris

NOTRÉ Nouvelle organisation territoriale de la République (Loi)

**OMS** Office municipal des sports

**PLU** Plan local d'urbanisme

RAR Restes à réaliser

Régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement

professionnel

**SAF 94** Syndicat mixte d'action foncière du Val-de-Marne

**SEM** Société d'économie mixte

**TH** Taxe d'habitation

S2-2200343 / BB 61 / 61

# **REPONSE**

# DE MONSIEUR DIDIER DOUSSET MAIRE DE LA COMMUNE DU PLESSIS-TREVISE (\*)

(\*) Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.



# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France G/0956 Le 07/12/2020 ARRIVÉE AU GREFFE

Le Plessis-Trévise, le 04 décembre 2020

Monsieur Christian Martin Président de la Chambre régionale des comptes 6 cours des Roches -Noisiel BP 187 77 315 Marne la Vallée Cedex 2

Objet : contrôle 2019-0099- Rapport 2020 0069 R

Monsieur le Président,

Par courrier du 5 novembre dernier, vous avez bien voulu m'adresser votre rapport d'observations définitives dans le cadre de la procédure visée en objet.

Nous avons pris connaissance des derniers compléments apportés suite aux discussions contradictoires menées tout au long de la procédure et les évolutions pour constituer votre rapport d'observation définitive.

A ce stade, nous n'entendons pas compléter ce rapport sur des points pour lesquels nous avons déjà eu l'occasion de vous formuler nos éclairages et réactions.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Didier DOUSSET

Conseiller Régional d'Ile-de-France

# **REPONSE**

DE MONSIEUR JEAN-PAUL AUGUSTE PRESIDENT DE LA SOCIÉTÉ « LES FILS DE MADAME GÉRAUD » (\*)

<sup>(\*)</sup> Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.



# Livry-Gargan, le 08 décembre 2020

#### Monsieur le Président

Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France 6, Cours des Roches Noisiel – BP 187 77315 MARNE LA VALLEE CEDEX 2

<u>A l'attention de Madame Nadia DUMOULIN – Greffière.</u>

#### **COURRIER PAR PORTEUR CONTRE SIGNATURE**

V/Réf: Contrôle n° 2019-0099 – Rapport n° 2020-0069 R

N/Réf: JPA/AL/620

Objet: Exploitation des marchés

LE PLESSIS TREVISE



# Monsieur le Président,

Nous faisons suite à la notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion pour la commune du Plessis-Trévise que nous avons reçu le 9 Novembre dernier et tenons à y répondre.

La version finale du rapport n'apporte aucun commentaire ni critique aux observations que nous avons transmises par courrier recommandé le 21 avril 2020. Elle les ignore tout simplement. Est-ce là l'idée du contradictoire souhaité par le législateur ?

Les observations de la Chambre régionale des comptes sur la situation de l'exploitation du marché forain du Plessis-Trévise sont donc toujours uniquement à charge, et certains termes vont bien au-delà de sa mission de contrôle.

Les propos sont unilatéraux et sans justifications, ne prenant pas en compte la moindre notion du risque analysé en début de contrat dans un environnement commercial anti petits commerces depuis 40 ans.

Il en est de même de l'absence de compréhension du cadre financier qui s'impose aux entreprises dans la prévision d'une part, puis dans la gestion d'autre part.

Sans réitérer une deuxième fois nos remarques antérieures, nous ajoutons

### Concernant le point 6.2 :

Quand le Magistrat ose énoncer que « la société est assurée d'amortir les investissements qu'elle a supporté » du fait de la garantie d'emprunt et de l'absence de redevance à verser tant que l'emprunt n'est pas remboursé, il conclut que, de ce fait, le caractère concessif du contrat est ténu.

Sans réitérer une deuxième fois nos remarques antérieures, nous ajoutons

# Concernant le point 6.2:

Quand le Magistrat ose énoncer que « la société est assurée d'amortir les investissements qu'elle a supporté » du fait de la garantie d'emprunt et de l'absence de redevance à verser tant que l'emprunt n'est pas remboursé, il conclut que, de ce fait, le caractère concessif du contrat est ténu.

Cette affirmation montre la totale incompréhension du monde de la concession :

- Le caractère concessif est clair et repose sur la prise en charge d'investissement lourd,
- L'étalement de la charge financière sur une durée longue, un non-versement de redevance..etc ne sont dus qu'à une seule raison : le refus ou la peur par la commune d'appliquer un tarif plus élevé aux commerçants pour pouvoir amortir plus vite.

A partir du moment où le rédacteur ne fait pas le rapprochement entre ce que paient les usagers et l'ensemble des charges du contrat, il commet une erreur profonde :

- Si la commune avait exigé une redevance d'exploitation dès le début du contrat (qui était déficitaire) elle aurait eu à mettre en place soit un tarif plus élevé envers les commerçants, soit un portage financier plus coûteux par la simple augmentation du déficit qu'il aurait fallu rembourser une fois la période des déficits dépassée, donc d'autres conditions financières entre les parties.
- La commune décidant de tous aspects applicables aux commerçants, le cadre alloué au délégataire impose mécaniquement les conséquences de choix publics unilatéraux.

Le texte des accords de garantie d'emprunt n'a pas été examiné complètement, voire compris, par le rédacteur qui aurait alors constaté que cette garantie ne joue pas en cas de difficultés d'exploitation du marché couvert mais uniquement en cas de difficultés globales de l'entreprise et de sa faillite. L'incompréhension du Droit est manifeste.

### Concernant le point 6.3:

Il semble que soit ignoré ce qu'est un principe de concession à savoir que si la première partie du contrat est obérée par de lourdes charges financières, le contrat prévoit nécessairement que la 2<sup>e</sup> partie soir fortement bénéficiaire, par nécessité.

Si le magistrat relate que la purge des déficits initiaux n'a eu lieu qu'après 2015, il est obligé de reconnaître que l'entreprise n'a jamais été rémunérée jusqu'à cette date. Ce qui ne l'empêche pas de conclure que la fin bénéficiaire du contrat est la seule vérité sur ce dernier.

Le rapport final ne tente donc même pas de répondre à ces éléments évoqués dans notre premier courrier.

### Concernant le point 6.4 :

Le rédacteur du rapport élude toute vérification du sujet évoqué initialement en matière de périmètre du marché. Lorsque la Ville peut unilatéralement réduire ou supprimer des parties importantes, en ce cas si le marché était géré en régie directe, elle s'imposerait des pertes directes de recettes sur son budget. Pour le rédacteur, il semble normal que le contrat permette par simple choix unilatéral, de transférer de telles pertes sur le délégataire, sans mécanisme

d'ajustement des conditions du contrat. Il s'agit d'une singulière vision de la loyauté contractuelle.

L'incompréhension du fonctionnement et du risque économique du secteur privé se manifeste enfin encore dans l'imagination d'un cadre idéal de gestion du marché pour le futur qui se fonde sur un avenir radieux pour le petit commerce, une absence de coûts financier, une certitude de recettes......etc..

C'est oublier que l'origine de la profession de délégataire de marchés, outre la compétence moderne du recrutement de commerçants et de l'animation commerciale, provient de la capacité essentielle de savoir percevoir l'intégralité les droits de place votés par la Ville. Depuis des décennies, voire des siècles, la perception exécutée par le privé fait apparaître des écarts de 25 à 30% en général sur celles réalisées par les régies directes et leurs employés municipaux lorsque cette réalité apparaît au moment des changements de système de gestion.

Regrettant cette présentation univoque,

Nous restons à votre disposition et, vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de notre entière considération.

Jean-Paul AUGUSTE Président



L'intégralité de ce rapport d'observations définitives

# Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches BP 187 NOISIEL 77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél.: 01 64 80 88 88

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