



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

**COMMUNE DE
CORBEIL-ESSONNES**

(91)

Cahier n° 2 « Contrôle des comptes et de la gestion »

Exercices 2012 et suivants

Observations délibérées le 21 février 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	5
OBSERVATIONS	6 1
RAPPEL DE LA PROCEDURE	6 2
PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	6
2.1 Les caractéristiques de la commune	6 2.2
L'environnement socio-économique de Corbeil-Essonnes	7
3 LES RELATIONS AVEC L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION INTERCOMMUNALE (EPCI)	8 4
LA FIABILITE DES COMPTES	9
4.1 Rattachement des charges et des produits	9
4.2 Gestion de l'inventaire et amortissements	10
4.2.1 Gestion de l'inventaire	10
4.2.2 Les amortissements	12
5 LA TRANSPARENCE FINANCIERE	15
5.1 Les orientations budgétaires	15 5.2
Les annexes budgétaires des documents budgétaires	17
5.2.1 Les annexes relatives à la dette	17
5.2.2 Les annexes relatives aux concours aux associations	17 6
LA SITUATION FINANCIERE	18
6.1 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement (Caf)	18
6.2 Les produits de gestion	18
6.2.1 Les produits fiscaux	19
6.2.2 Les dotations et participations	21
6.2.3 Les recettes de péréquation et leur impact sur le budget	21
6.2.4 La fiscalité reversée par l'EPCI	22
6.2.5 Les ressources d'exploitation	23 6.3
Les charges de gestion	24
6.3.1 Les charges de personnel	25
6.3.2 Les charges à caractère général	25
6.3.3 Les subventions et les autres charges de gestion courante	26 6.4
Le financement de l'investissement	27
6.4.1 Le financement propre disponible	27
6.4.2 Le besoin de financement	29
6.5 L'endettement	31
6.5.1 L'encours de la dette	31
6.5.2 L'annuité de la dette	32
6.5.3 Les opérations de refinancement de dette	33 6.5.4
Bilan et trésorerie	35

7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	38
7.1 Le pilotage de la masse salariale et des effectifs	38
7.2 Les effectifs	38
7.3 Le régime des congés et le temps de travail	39
7.3.1 Le régime des congés	39
7.3.2 Le temps de travail	40
7.3.3 Les heures supplémentaires	42
7.4 L'absentéisme	43
7.5 Les compléments de rémunération.....	45
7.5.1 L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)	45
7.5.2 Le régime indemnitaire	45
7.6 Les emplois de cabinet	47
8 LES MARCHES DE PARTENARIAT	47
8.1 La reconstruction du groupe scolaire Langevin	48
8.2 La construction du centre administratif	49
8.2.1 L'étude relative au mode de réalisation du projet	50
8.2.2 L'étude de soutenabilité budgétaire	51
9 LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DE LA RESTAURATION MUNICIPALE.....	52
ANNEXES	55

SYNTHESE

Chaque paragraphe est numéroté en continu dans la marge de gauche afin de faciliter la rédaction des réponses aux observations.

Corbeil-Essonnes, commune du département de l'Essonne située en bordure de Seine, à une trentaine de kilomètres au sud de Paris, bénéficie d'une bonne desserte en moyens de transport qui a pu favoriser son développement ainsi qu'en attestent la densité et la diversité de son tissu économique. L'attractivité de la commune a au demeurant sous-tendu une forte croissance démographique, la population étant passée de 39 800 habitants en 2007 à 51 000 habitants en 2018, soit une augmentation de près de 28 %, ainsi que la construction de logements à un rythme soutenu.

Pour autant, la population résidente, dont près de la moitié a moins de 30 ans, est marquée par une certaine fragilité socio-économique dont témoignent des taux de chômage et de pauvreté élevés et la forte proportion de logements sociaux (un tiers du total des logements), concentrés dans des quartiers qui ont fait l'objet d'importantes opérations de rénovation urbaine. Ces particularités ont une incidence directe sur la gestion communale, par exemple, en ce qui concerne l'exercice de la compétence scolaire et périscolaire de la commune, qui a fait l'objet d'un rapport distinct de la chambre.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, Corbeil-Essonnes est membre de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart (GPS), issue de la fusion des communautés d'agglomération d'Évry Centre Essonne, de Seine Essonne, dont la commune était membre, de Sénart en Essonne et de Sénart, ainsi que de l'intégration de la commune de Grigny. GPS est un vaste établissement public de coopération intercommunale qui regroupe 24 communes et environ 336 000 habitants.

Des difficultés budgétaires structurelles

La commune de Corbeil-Essonnes est confrontée à de graves difficultés budgétaires structurelles qui se traduisent notamment par une capacité d'autofinancement nette négative, un niveau élevé d'endettement et des problèmes de trésorerie.

Elle bénéficie de bases d'imposition relativement dynamiques grâce à la croissance de sa population et à la construction de logements. Elle bénéficie en outre d'un important reversement du produit de la fiscalité économique par la communauté d'agglomération sous la forme de l'attribution de compensation. Ainsi, de 2012 à 2017, la progression des produits fiscaux de la commune (+ 3,7 M€) lui a permis de compenser la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État (- 3,7 M€), appliquée à compter de 2014 au titre de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics, décidée par le Parlement.

Par ailleurs, la commune paraît avoir engagé de réels efforts de gestion, notamment par une réduction significative (- 12 %) de ses emplois permanents. En effet, l'externalisation du service de la restauration collective n'explique pas la totalité de la baisse de ses charges de fonctionnement (- 1,7 M€) constatée de 2012 à 2017.

En conséquence, la capacité d'autofinancement (Caf) brute, qui mesure la part des ressources de la section de fonctionnement dégagées pour financer l'annuité en capital de la dette et une partie plus ou moins importante des dépenses d'équipement, a quelque peu progressé, passant de 3,93 M€¹ en 2012 à 5,45 M€ en 2017. Pour autant, elle ne représentait que 7,7 % des produits de gestion en 2017. Dès lors, son niveau demeure insuffisant pour faire face au besoin de financement de la commune.

Dans ces conditions, la capacité d'autofinancement (Caf) nette, obtenue après remboursement du capital de la dette, est demeurée constamment négative au cours de cette période. Dès lors,

¹ M€ : million d'euros.

la collectivité a dû recourir à l'emprunt pour assurer le financement de la totalité de ses dépenses d'équipement dont le volume annuel moyen, de 2012 à 2017, s'est élevé à environ 14 M€, la plus grande part ayant été consacrée aux écoles primaires et aux opérations de rénovation urbaine, qui ont bénéficié d'importants subventionnements en provenance notamment de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

L'encours de la dette communale a donc continué de croître pour atteindre 101 M€ au 31 décembre 2017. La dette par habitant (2 020 € en 2017) est nettement supérieure à la moyenne des communes de plus de 50 000 habitants (1 430 € par habitant). La capacité de désendettement, qui mesure le nombre d'années nécessaire pour rembourser l'encours de la dette en y consacrant la totalité de la caf brute, a diminué mais elle s'établissait encore à 18,5 années en 2017, soit bien au-dessus du seuil d'alerte de 12 ans prévu par la loi². Comme d'autres collectivités, la commune de Corbeil-Essonnes a souscrit dans les années 2000 des emprunts dits structurés, comportant d'importants risques de taux. Si elle a procédé à l'assainissement de son encours grâce à des opérations de refinancement de ces emprunts leur substituant des emprunts à taux fixe, ces opérations ont eu un coût car les annuités des nouveaux emprunts intègrent le montant des indemnités de refinancement, donc des taux plus élevés que ceux du marché, et l'allongement de la durée d'amortissement du capital.

Enfin, du fait de ses difficultés budgétaires, la commune connaît d'importants problèmes de trésorerie qui, par exemple, ont contraint le comptable public, d'octobre 2017 à mars 2018, à limiter les paiements aux seules dépenses obligatoires, charges de personnel et dettes financières notamment, en dépit de l'utilisation constante, à partir de mai 2017, d'une ligne de trésorerie d'un montant de 3 M€.

La nécessaire poursuite des efforts de gestion, particulièrement en matière de ressources humaines

Pour sortir d'une situation financière aussi déséquilibrée, la commune doit avoir pour objectif premier de conforter sa capacité d'autofinancement afin de concilier un effort raisonnable d'équipement et une politique active de désendettement.

Outre la poursuite d'économies de gestion et la mise en jeu des marges de manœuvre dont elle peut disposer dans la gestion de ses ressources humaines notamment, elle doit faire preuve d'une plus grande sélectivité dans l'engagement des dépenses d'équipement nouvelles.

Ainsi, en matière de gestion des ressources humaines, le régime de congés des agents et la durée annuelle de travail qui en résulte, très inférieure à la durée réglementaire, confèrent à la commune, si elle a la volonté de les régulariser, de réelles marges de manœuvre pour poursuivre la décélération des charges de personnel initiée à partir de 2015. L'efficacité accrue de la gestion des ressources humaines doit aussi être recherchée dans la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep).

En tout état de cause, l'accentuation des efforts de gestion paraît indispensable pour honorer les engagements prévus de 2018 à 2020 aux termes du contrat de partenariat financier conclu avec l'État le 11 mai 2018, qui comporte un double objectif quantitatif de maîtrise des dépenses de fonctionnement et de rétablissement de la capacité de désendettement.

Enfin, toute réflexion stratégique en vue d'améliorer l'efficacité de la gestion communale devra également s'inscrire dans le cadre de l'intercommunalité élargie, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016, et du surcroît d'efficacité qui devrait en résulter grâce à la mutualisation des services et la gestion des compétences exercées par une communauté d'agglomération de plus de 336 000 habitants, Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart.

² La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022 fixe un seuil d'alerte à 12 ans pour l'endettement des collectivités du bloc communal.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

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

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

Rappel au droit n° 1 : Délibérer sur la durée annuelle de travail des agents, en application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en vue de la rapprocher de la durée réglementaire de 1 607 heures. 42

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Accompagner et poursuivre le travail de fiabilisation de l'inventaire du patrimoine communal en concertation avec le comptable public.
..... 12

Recommandation n° 2 : Actualiser la délibération relative aux durées d'amortissement des immobilisations et des subventions d'investissement versées. 15

Recommandation n° 3 : Apurer le compte 1687 « *Autres dettes* » en liaison avec le comptable public.
..... 32

Recommandation n° 4 : Mettre à profit l'instauration du RIFSEEP pour régulariser le régime des primes et en faire l'instrument d'une gestion efficiente des ressources humaines 47

« 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, délibérant en sa sixième section, a adopté le présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport a été arrêté au vu des observations provisoires communiquées au maire de la commune le 3 août 2017 et de sa réponse enregistrée au greffe le 17 janvier 2019.

Il porte notamment sur la fiabilité des comptes, la transparence et la situation financière, la gestion des ressources humaines, les marchés de partenariat et la délégation de service public de la restauration municipale³.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 21 février 2019 et qui a été présidé par M. Geneteaud, président de section, Mme Lannon, M. Sigalla, Mme Salmon, M. Mircher premiers conseillers, M. Lesquoy, conseiller et Mme Mesnard, conseillère.

Ont été entendus :

- en son rapport, Mme Lannon, première conseillère,
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

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

La réponse de la commune au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé par la chambre le 10 avril 2019, a été reçue par la chambre le 10 mai 2019. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

2.1 Les caractéristiques de la commune

Corbeil-Essonnes, commune du département de l'Essonne, est située à une trentaine de kilomètres au sud de Paris et bénéficie d'une bonne desserte routière et ferroviaire, avec notamment la proximité de l'autoroute A6 et de la Francilienne, ainsi que de deux lignes du RER.

Ces facilités de communication ont favorisé le développement économique de la commune, marqué par la diversité des entreprises présentes sur son territoire, relevant d'activités traditionnelles, comme les Moulins Soufflet SA, ou de technologie avancée, comme le constructeur de moteurs d'avions Safran Aircraft Engines, ex-Snecma, qui emploie près de 3 500 salariés, ou bien encore du secteur des services avec l'implantation plus récente de l'hôpital Sud francilien et de ses 4 000 emplois.

Ce dynamisme économique et l'attractivité de la commune ont sous-tendu une forte croissance démographique, la population étant passée de 39 800 habitants, en 2007, à 51 000 habitants en 2018, soit une augmentation de près de 28 %.

La croissance moyenne annuelle de la population, de 3 % de 2012 à 2017, a induit un rythme élevé de construction de logements⁴, les programmes les plus récents privilégiant l'accession à la propriété afin de rééquilibrer l'offre de logements sur le territoire communal, jusqu'alors marquée par la forte proportion de logements sociaux, d'environ un tiers du parc total.

2.2 L'environnement socio-économique de Corbeil-Essonnes

Tableau n° 1 : Données socio-démographiques

³ Un précédent rapport d'observations, consacré à l'exercice par la commune de ses compétences en matière scolaire et périscolaire, a été réalisé dans le cadre d'une enquête des juridictions financières et a été rendu public le 10 juillet 2018.

⁴ Ainsi, de 2012 à 2015, 1 411 logements ont été construits, et la mise en service de 2 822 autres logements est prévue à l'horizon 2020. ⁵ DGFIP : direction générale des finances publiques.

	Corbeil-Essonnes	Essonne	Région Île-de-France	France métropolitaine
Part de la population âgée de moins de 29 ans en 2015	45,8 %	40,2 %	39,8 %	36,2 %
Part de la population âgée de plus de 60 ans 2014	15 %	19,4 %	18,4 %	24,7 %
Taux de pauvreté en 2015	27,5 %	12,9 %	15,9 %	- 14 ;2 %
Revenu fiscal moyen de référence des foyers fiscaux (revenus 2016)**	19 750 €	30 687 €	33 900 €	26 440 €
Part des ménages fiscaux imposés en 2017 (revenus 2016)**	39,2 %	55,3 %	54,5 %	43,7 %
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2015	13,8 %	11,3 %	12,8 %	14,2 %
Part des ménages propriétaires de leur résidence principale en 2015	39,1 %	57,8 %	47,3 %	57,6 %
Taux de logements sociaux au 1 ^{er} janvier 2015*	33,3 %	22,4 %	24,4 %	-

** IRCOM Revenus 2016 DGFIP⁵ - Bureau des études statistiques en matière fiscale

Source : Insee⁵, logements sociaux : SOeS (commissariat général au développement durable /service de l'observation et des statistiques) / DRIEA (Direction régionale et interdépartementale de l'équipement Île-de-France)

– RPLS (répertoire du parc locatif social) 2015, traitements OLS (hors logements non conventionnés des EPL)

La commune présente des caractéristiques socio-économiques spécifiques, notamment avec la présence d'une nombreuse population jeune puisque la part des moins de 29 ans s'élève à près de 46 %, contre 40 % dans l'ensemble du département, ce qui induit notamment des dépenses élevées en matière scolaire, comme il a été dit dans le rapport précité consacré à cette compétence.

Par ailleurs, malgré la présence d'activités économiques diversifiées, la population résidente présente des indices de fragilité socio-économique, avec des taux de chômage et de pauvreté⁶ élevés et un revenu fiscal moyen faible par rapport aux moyennes départementale et régionale.

Afin de mieux répondre aux enjeux de cohésion économique et sociale, la commune s'est engagée depuis de nombreuses années dans des politiques de rénovation urbaine et de développement économique de son territoire.

Les trois quartiers bénéficiaires de la politique de la ville, Les Tarterêts, la Nacelle et Montconseil, ont bénéficié à cet égard d'importantes opérations de rénovation urbaine. À titre d'exemple, aux Tarterêts, 13 tours comportant 750 logements ont été détruites et un nombre équivalent de logements a été reconstruit, à hauteur de 34 % sur site et de 62 % sur le reste du territoire communal.

Ce quartier bénéficie au demeurant du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) issu de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, qui a introduit une nouvelle géographie prioritaire des quartiers⁷ fondée sur le critère unique du revenu par habitant, en vue de concentrer les interventions sur les quartiers les plus en difficulté.

3 LES RELATIONS AVEC L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION INTERCOMMUNALE (EPCI)

Depuis le 1^{er} janvier 2016, Corbeil-Essonnes est membre de la communauté d'agglomération (CA) Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart (GPS), issue de la fusion des communautés d'agglomération d'Évry Centre Essonne, de Seine Essonne à laquelle appartenait la

⁵ Insee : Institut national de la statistique et des études économiques.

⁶ Calculée à hauteur de 60 % du niveau de vie médian des ménages, 1 692 € par mois en 2015, soit 1 015 €.

⁷ La liste des quartiers prioritaires de la ville a été établie par le décret du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la ville, pris en application de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. ⁹ En sus de Corbeil-Essonnes, la communauté d'agglomération Seine Essonne regroupait d'autres communes dont Étioilles, Le Coudray-Montceau, Saint-Germain-lès-Corbeil et Soisy-sur-Seine.

commune⁹, de Sénart en Essonne et de Sénart, ainsi que de l'intégration de la commune de Grigny.

Cette intercommunalité, qui regroupe 24 communes⁸ et rassemble plus de 336 000 habitants, a défini l'intérêt communautaire par délibération du 19 décembre 2017 mais, à ce stade, n'a toujours pas constitué de commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

GPS exerce les six compétences obligatoires que sont le développement de l'économie, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et la collecte, le traitement des déchets ménagers et assimilés, auxquelles s'est ajoutée, le 1^{er} janvier 2018, la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations, en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Elle est également attributaire de cinq compétences optionnelles relatives à la voirie et aux parcs de stationnement d'intérêt communautaire, à l'assainissement, l'eau, la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs.

S'agissant de la compétence en matière d'eau, la commune a transféré à la communauté d'agglomération son contrat d'affermage avec la Société des Eaux de l'Essonne, qui porte sur la production, le transport et la distribution publique d'eau potable sur le territoire de Corbeil-Essonnes et dont l'échéance avait été reportée⁹ au 31 décembre 2021. En conséquence, la clôture du budget annexe eau à la fin de l'exercice 2016 a dégagé un solde excédentaire de 0,64 M€ dont l'affectation n'a pas encore été décidée¹⁰.

Les compétences facultatives concernent notamment la définition d'une politique cyclable¹¹, l'acquisition, l'aménagement, l'entretien et la gestion du parc des Bas Vignons, du cirque de l'Essonne, des berges de la Seine, les activités liées aux réseaux de télécommunication, la gestion du centre de supervision urbaine intercommunal de Corbeil-Essonnes, l'installation, l'acquisition et l'entretien des dispositifs de vidéo-protection liés à la mise en sécurité des équipements communautaires.

En revanche, certaines compétences de proximité ont été restituées aux communes, comme la gestion des abris-voyageurs du réseau de transport urbain et la gestion de réseaux câblés de radio et télédiffusion (antennes collectives).

Jusqu'à présent, les flux financiers avec la CA Seine Essonne ont principalement été constitués de reversements de fiscalité (cf. *infra*). En effet, la plus grande partie du produit fiscal perçu par l'établissement est reversé aux communes membres, la communauté d'agglomération n'en conservant qu'environ 15,4 %. La commune a par ailleurs bénéficié de 270 991 € de fonds de concours¹². De son côté, la commune a versé à la communauté un montant de 85 397 € à titre de droits d'entrée pour l'utilisation d'équipements communautaires, soit une moyenne annuelle d'environ 17 000 €, de 2012 à 2016.

S'agissant de la période 2017-2023, le montant des fonds de concours destiné à Corbeil-Essonnes a été fixé par délibération du 27 juin 2017 à 2,04 M€. La commune mobilisera ces fonds dès 2019 pour la rénovation des voiries.

⁸ Dont deux villes de plus de 50 000 habitants, Évry (54 466 habitants) et Corbeil-Essonnes (51 000 habitants).

⁹ Pour intégrer des travaux supplémentaires de mise en conformité et de sécurisation.

¹⁰ La commune a indiqué à cet égard qu'elle était en attente des données de GPS, dans le cadre plus large du transfert de cette compétence qui concerne plusieurs communes de la nouvelle communauté d'agglomération.

¹¹ Y compris la création, la gestion et l'entretien des liaisons douces définies dans le cadre du schéma de déplacement des liaisons douces.

¹² 212 991 € en 2012, pour la vidéo protection, et 58 000 € en 2013, pour la réhabilitation du club d'aviron.

4 LA FIABILITE DES COMPTES

4.1 Rattachement des charges et des produits

L'application du principe d'indépendance des exercices implique que les charges et les produits soient rattachés à l'exercice auquel ils se rapportent. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits ainsi que tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés, en raison notamment de la non réception par la collectivité des pièces justificatives.

Tableau n° 2 : Rattachement des charges

Rattachements	2012	2013	2014	2015	2016	2017
408 – Fournisseurs, factures non parvenues	2 225 640,33	2 546 815,91	1 899 851,58	3 178 315,98	2 306 425,10	896 549,64
charges rattachées 011	2 197 341,47	2 512 315,91	1 899 851,58	3 179 356,01	2 295 862,80	896 549,64
011 - Charges à caractère général	18 653 005	19 113 620	17 428 989	16 871 097	16 513 918,04	17 634 970,34
408/011	12 %	13 %	11 %	19 %	14 %	5 %
011/12 mois	1 554 417	1 592 802	1 452 416	1 405 925	1 376 160	1 469 581
Total des charges 011/365 jours	51 104	52 366	47 751	46 222	45 244	48 315
Ratio charges rattachées /011 en jours	43	48	40	69	51	19

Source : comptes administratifs de la commune

De 2012 à 2017, le taux de rattachement des charges¹³ a oscillé entre un maximum de 19 %, en 2015, soit 3,18 M€ de charges rattachées, et un minimum de 5 %, en 2017, soit 0,9 M€. À l'exception de l'exercice 2017, les taux de rattachement, compris entre 11 % et 19 %, sont relativement élevés.

À cet égard, le niveau précité de rattachement de 5 % en 2017, représentant environ 19 jours de charges à caractère général et éloigné des montants observés lors des exercices antérieurs, ne reflète pas une anticipation des engagements et des mandatements de la part de la commune, mais la dégradation de la situation de trésorerie, devenue négative à la fin de l'exercice 2017 (cf. *infra*).

Tableau n° 3 : La trésorerie au 31 décembre de l'exercice

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
=Trésorerie nette	6 915 792	10 171 403	- 2 132 827	6 914 979	953 269	- 448 131
en nombre de jours de charges courantes	35,9	52,2	- 11,2	37,4	5,3	- 2,5
dont trésorerie active	6 915 792	10 171 403	867 173	6 914 979	953 269	2 551 869
dont trésorerie passive	0	0	3 000 000	0	0	3 000 000

Source : Anafi, outil financier des juridictions financières

En effet, malgré la mobilisation d'une ligne de trésorerie de 3 M€, le comptable public a été contraint, d'octobre 2017 à mars 2018, de limiter les paiements aux seules dépenses obligatoires, charges de personnel, dettes financières, notamment, situation qui a conduit à reporter les mandatements sur l'exercice suivant. Si la commune a indiqué « qu'il était inexact, « sans en apporter la moindre démonstration, que la commune a décalé les mandatements d'un exercice à l'autre », elle a cependant confirmé qu'à chaque épisode de tension de trésorerie, et que « celui du début d'année 2018 avait été effectivement particulièrement

¹³ Exprimé par le rapport entre le montant des charges rattachées sur le chapitre globalisé 011 « charges à caractère général » et le total des mandatements réalisés.

intense, le comptable public prenait l'attache de la commune pour définir un ordre de priorité¹⁴ ». La commune soutient à cet égard que « *les difficultés de trésorerie sont toujours liés à des retards des financeurs* ».

4.2 Gestion de l'inventaire et amortissements

4.2.1 Gestion de l'inventaire

L'article 47.2 de la constitution dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.* »

Les instructions comptables prévoient que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé de la tenue d'un inventaire physique et comptable des biens et de leur identification par un numéro d'inventaire unique¹⁵. Le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent être concordants.

La commune a produit les inventaires physique et comptable de son patrimoine tout en reconnaissant leur absence de concordance.

Par ailleurs, le comptable public n'est pas tenu informé des dons et des mises au rebut d'immobilisations. Faute de disposer des données nécessaires pour renseigner les fiches d'inventaire, il ne peut actualiser les dotations aux amortissements des immobilisations amortissables. Au vu de ces constats, il a engagé en 2018 avec les services de la commune un travail de réconciliation de l'inventaire physique et comptable.

Dans ces conditions, le rapprochement de l'état de l'actif du comptable avec l'inventaire tenu par la collectivité a été effectué sur la base des seules valeurs brutes d'acquisition (cf. annexe n° 1). Cet inventaire fait apparaître un niveau d'immobilisations en valeur brute d'un montant de 478,33 M€, alors que l'état de l'actif tenu par le comptable public s'élevait à 521,733 M€, soit un écart de 43,40 M€.

La réglementation comptable précise à cet égard qu'à l'achèvement et à la mise en service de l'immobilisation, les montants portés au compte des immobilisations en cours doivent être transférés au compte d'imputation définitif, selon la nature des immobilisations concernées. Or, au 31 décembre 2016, les immobilisations en cours s'élevaient à 80,41 M€.

Tableau n° 4 : Immobilisations en cours (23)

Année	VALEUR BRUTE						
	2313	2315	2316	2318	235	238	Total général
2005	6 738 759,41	3 612 032,51		403 207,89		4 772,04	10 758 771,85
2006	3 774 848,81	2 430 359,58		214 777,08			6 419 985,47
2007	863 342,02	6 229 445,49	5 722,09	32 440,24			7 130 949,84
2008	1 002 434,87	4 651 004,06		128 122,44			5 781 561,37
2009	951 373,87	2 093 766,94		34 743,80			3 079 884,61
2010 ¹⁶	7 786 192,97	4 702 353,67		16 170,16		496 452,25	13 001 169,05

¹⁴ Pour la commune, « *ces priorités concernaient notamment le personnel communal, les dépenses de faible montant, les fournisseurs eux-mêmes en difficulté, les associations, notamment celles qui ont du personnel salarié, les personnes physiques, les dépenses d'investissement générant des recettes...* »

¹⁵ Commun à l'ordonnateur et au comptable, ce numéro permet de suivre tous les événements relatifs à la vie d'une immobilisation, de son entrée à sa sortie du patrimoine.

¹⁶ L'absence d'enregistrements pour les années 2011-2012 résulte des virements opérés sur le compte 21.

2013	8 522 878,59	2 761 206,31		127 165,68	3 723 381,22	199 902,17	15 334 533,97
2014	7 049 769,73	983 453,78		18 482,91			8 051 706,42
2015	1 968 390,94	245 045,45		48 417,58		382 403,88	2 644 257,85
2016	7 216 157,27	829 779,18		0,00		162 419,31	8 208 355,76
Total	45 874 148,48	28 538 446,97	5 722,09	1 023 527,78	3 723 381,22	1 245 949,65	80 411 176,19

Source : état de l'actif au 31 décembre 2016 de la commune – synthèse de la chambre

Si l'on considère que les travaux enregistrés comme travaux en cours, jusqu'en 2013, sont achevés, ce sont environ 61,5 M€ qui pourraient être intégrés dans les comptes d'immobilisations concernés, y compris les 3,7 M€ versés au titre des avances du partenariat public privé pour la construction du groupe scolaire Langevin. De plus, s'agissant des biens amortissables, ce retard de comptabilisation des immobilisations achevées a pour effet de différer la charge d'amortissement nécessaire à leur maintien en état et à leur futur remplacement.

Le même constat peut au demeurant être effectué pour les frais d'études et d'insertion qui doivent être virés à la subdivision intéressée du compte des immobilisations en cours lors du lancement des travaux ou bien être amortis sur une période maximale de cinq ans s'ils ne sont pas suivis de réalisation. En effet, le montant cumulé de ces frais, de 7,8 M€ de 2003 à 2015, aurait dû être intégré au patrimoine de la commune ou faire l'objet d'amortissement.

Tableau n° 5 : Frais d'études et d'insertion (compte 203)

Année	2031 Frais d'études	2033 Frais d'insertion	Total général
2003		1 678,98	1 678,98
2005	254 954,51		254 954,51
2006	814 341,29		814 341,29
2007	362 542,42	3 509,97	366 052,39
2008	116 023,95	11 380,36	127 404,31
2009	255 232,71		255 232,71
2010	971 841,31		971 841,31
2011	746 977,58	10 088,00	757 065,58
2012	2 146 493,23		2 146 493,23
2013	1 483 218,52		1 483 218,52
2014	589 460,45		589 460,45
2015	1 440,00		1 440,00
Total général	7 742 525,97	26 657,31	7 769 183,28

Source : extrait de l'état de l'actif ordonnateur au 31 décembre 2016

Au vu de ces constats, la commune aurait avantage à conclure une convention partenariale avec la direction départementale des finances publiques afin d'opérer un rapprochement régulier des données relatives aux immobilisations et d'actualiser ainsi son inventaire, comme elle l'avait au demeurant envisagé lors du précédent contrôle de la chambre.

Compte tenu de son importance démographique et des enjeux financiers, la commune se doit en effet de disposer d'une information fiable sur son patrimoine, condition nécessaire à l'optimisation de sa gestion. Tout en soulignant l'ampleur de la tâche, en termes de moyens, la commune a indiqué que « *la solution consistant à s'aligner le plus possible sur l'inventaire tenu par le comptable public est actuellement étudiée avec ce dernier* ».

Recommandation n° 1 : Accompagner et poursuivre le travail de fiabilisation de l'inventaire du patrimoine communal en concertation avec le comptable public.

4.2.2 Les amortissements

La commune a délibéré le 16 décembre 1996¹⁷ pour fixer les durées d'amortissement applicables au 1^{er} janvier 1997 et le seuil des immobilisations de faible valeur (762,50 €), mais elle n'a pas actualisé cette délibération pour tenir compte des modifications réglementaires intervenues, notamment en ce qui concerne l'amortissement des subventions versées.

Une extraction de l'inventaire comptable de la collectivité a été réalisée, sur la base d'un échantillon, pour les biens enregistrés entre 2012 et 2016, afin d'examiner le respect des durées réglementaires d'amortissement.

Tableau n° 6 : Immobilisations amortissables enregistrées entre 2012 et 2016 (valeur brute)

Imputation comptable		Durée d'amortissement								Total général		
		0	1	3	4	5	7	10	12		20	
202	Frais liés à la réalisation de documents d'urbanisme et numérisation du cadastre	137 276,09										137 276,09
2041511	Subventions à des groupements de collectivités					4 000,00						4 000,00
2041512	Subventions à des groupements de collectivités					400 352,40						400 352,40
2041611	Subventions versées à des établissements et services		7 000,00									7 000,00
204182	Subventions versées à d'autres organismes publics					1 647 170,53						1 647 170,53
20422	Subventions aux personnes de droit privé	24 189,00	6 536,50			1 110 603,39						1 141 328,89
2051	Concessions et droits similaires	2 707,52	21 327,59		145 172,63	154 928,03						324 135,77
21568	Autre matériel d'incendie et de défense civile	15 052,61	75 757,89					8 778,46				99 588,96
21571	Matériel de voirie - roulant	311,21	17 287,97			22 687,02	5 202,60	3 492,32				48 981,12
21578	Autre matériel et outillage de voirie		14 307,25			10 854,80	5 655,00	1 109,22				31 926,27
2158	Autres installations, matériels et outillages	24 582,82	247 928,20			36 452,07	101 662,72	58 833,85				469 459,66
2181	Installations générales, agencements et		29 898,06					5 219,02				35 117,08
2182	Matériel de transport		12 224,55				961 901,93	6 800,00		43 701,56		1 024 628,04
2183	Matériel de bureau et informatique	676,80	11 866,19	92 784,92		129 817,11						235 145,02
2184	Mobilier	40 987,30	1 294 663,64			4 449,12		47 026,28	3 468,40			1 390 594,74
2188	Autres immobilisations corporelles	83 782,48	1 069 084,03			185 183,99	182 424,30	60 073,16	54 923,64			1 635 471,60
Total général		329 565,83	2 807 881,87	92 784,92	145 172,63	3 706 498,46	1 256 846,55	191 332,31	58 392,04	43 701,56		8 632 176,17

Source : extraction de l'inventaire de la commune

Cet examen appelle les constats suivants :

- un montant global de 0,3 M€ de biens ou de subventions d'équipement n'ont pas fait l'objet d'amortissement ;

¹⁷ L'amortissement obligatoire concerne les immobilisations corporelles ou incorporelles acquises à compter du 1^{er} janvier 1996.

- pour un tiers des biens enregistrés, représentant un montant total de 2,8 M€, dont 1,3 M€ pour du mobilier (compte 2184) et 1 M€ au titre d'autres immobilisations corporelles (compte 2188), la durée d'amortissement a été fixée à 1 an, ce qui correspond à la durée retenue pour les biens dits de faible valeur¹⁸. Or, certains biens auraient dû être amortis sur 10 ans, comme le mobilier du groupe scolaire Langevin, 0,17 M€, ou le guichet unique, 0,08 M€.

Par ailleurs, les modifications de la réglementation relative aux durées d'amortissement des subventions versées, fixées selon la personnalité juridique du bénéficiaire avant 2012, puis selon l'objet du financement à compter du 1^{er} janvier 2012, n'ont pas été prises en compte par la commune en l'absence de toute actualisation de la délibération ces durées.

Tableau n° 7 : Rappel des durées d'amortissement des subventions versées

Depuis 2006 et avant 2012	Au 1 ^{er} janvier 2012		Au 1 ^{er} janvier 2016
	Décret n° 2011-1951 du 23/12/2011		DN° 2015-1846 du 29/12/2015
En fonction de la personnalité juridique du bénéficiaire	En fonction de l'objet de la subvention		
5 ans maximum pour les personnes morales de droit privé	5 ans maximum pour les biens mobiliers, matériels ou études		
15 ans maximum pour les personnes morales de droit public	15 ans maximum pour les biens immobiliers ou installations	30 ans maximum pour les biens immobiliers ou installations	
	30 ans maximum pour les projets d'infrastructure nationale	40 ans maximum pour les projets d'infrastructure nationale	
	Introduction du principe de neutralisation totale, partielle ou nulle de l'amortissement		

Source : Légifrance, instructions comptables et budgétaires M14

Or, au 31 décembre 2016, l'état de l'actif de la commune recensait un volume de subventions versées depuis 2006 d'un montant global de 6,19 M€, assorti de durées d'amortissement d'un an pour les faibles montants et de cinq ans pour les autres.

Ainsi, lors de la période 2012-2016, 2 versements d'un même montant enregistrés au compte 2041 pour 1,04 M€, en 2010 et en 2011, ont fait l'objet d'un amortissement sur une durée de 5 ans et non de 15 ans, majorant l'amortissement annuel, en le faisant passer de 69 833 € à 209 500 €.

Tableau n° 8 : Subventions d'équipement versées à des personnes publiques

Compte	N° fiche	Désignation	Date entrée	Durée d'amortissement	Valeur brute	Amortissement de l'exercice	Cumul des amortissements	Valeur nette comptable
204181	5368	Subvention étude phase 1 port n°156 et St-Nicolas	23/02/2006	5	1 992,05	0,00	1 992,05	0,00
204181	5535	Subvention d'équipement convention St-Nicolas	21/09/2006	5	13 775,04	0,00	13 775,04	0,00
204131	6889	Amgt RN7 accès c. hospitalier du sud francilien	19/01/2010	5	1 047 500,00	0,00	1 047 500,00	0,00
204182	7991	MOU rue de la papeterie	02/05/2011	5	36 437,83	7 287,55	36 437,83	0,00
204131	8258	Amgt RN7 accès c. hospitalier du sud francilien	13/09/2011	5	1 047 500,00	209 500,00	1 047 500,00	0,00
204182	8921	MOU Rue de la Papeterie	19/04/2012	5	583 704,00	116 740,80	466 963,20	116 740,80
2041611	9610	Subvention Exceptionnelle 2012	19/06/2012	1	7 000,00	0,00	7 000,00	0,00
2041511	9903	Group. de commande Code Marché Public	08/04/2013	5	4 000,00	800,00	2 400,00	1 600,00
204182	10358	MOU Montconseil	28/10/2013	5	1 053,00	210,60	631,80	421,20

¹⁸ C'est-à-dire acquis pour un montant inférieur à 762,50 €.

204182	10360	MOU rue de la papeterie	28/10/2013	5	350 222,00	70 044,40	210 133,20	140 088,80
204182	10539	MOU Parc de Robinson	12/12/2013	5	126 475,00	25 295,00	75 885,00	50 590,00
204182	10562	MOU Quai de l'Essonne	16/12/2013	5	143 520,00	28 704,00	86 112,00	57 408,00
2041512	10706	Reversement participations pour PUP	19/02/2014	5	278 448,00	55 689,60	111 379,20	167 068,80
204182	10822	MOU Parc de Robinson	27/03/2014	5	112 831,50	22 566,30	45 132,60	67 698,90
204182	10823	MOU Parc de Robinson	27/03/2014	5	6 875,00	1 375,00	2 750,00	4 125,00
2041512	11281	Reversement participations pour PUP	30/10/2014	5	121 904,40	24 380,88	48 761,76	73 142,64
204182	11215	MOU de la papeterie	15/12/2014	5	78 347,07	15 669,41	31 338,82	47 008,25
204182	11216	MOU de la papeterie	15/12/2014	5	9 928,54	1 985,71	3 971,42	5 957,12
204182	11257	MOU Quai de l'Essonne	06/02/2015	5	142 076,92	28 415,38	28 415,38	113 661,54
204182	11423	MO centre social Tarterêts	07/07/2015	5	92 137,50	18 427,50	18 427,50	73 710,00
		Total			4 205 727,85	627 092,13	3 286 506,80	919 221,05

Source : état de l'actif de la commune au 31 décembre 2016

Le même constat a pu être fait s'agissant de l'amortissement des subventions versées à des personnes morales de droit privé dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat¹⁹ visant à requalifier l'habitat privé ancien qui auraient pu être amorties sur une durée maximale de 15 ans et non de 5 ans.

Dans ces conditions, de 2012 à 2016, la commune a amorti des subventions versées d'un montant de 1,1 M€, avec des dotations d'un montant cumulé de 0,50 M€ au lieu de 0,17 M€.

Tableau n° 9 : Subventions d'équipement versées à des personnes privées

État de l'actif au 31/12/2016 - Ordonnateur					État de l'actif au 31/12/2016 - Correction amortissements CRTC				
Durée d'amort.	Valeur brute	Amort. 2016	Cumul amort. au 31/12/2016	Valeur nette comptable au 31/12/2016	Durée d'amort.	Valeur brute	Amort. 2016	Cumul amort. au 31/12/2016	Valeur nette comptable au 31/12/2016
5 ans	1 110 603,39	219 231,26	502 745,53	607 857,86	15 ans	1 110 603,39	73 077,09	167 581,87	943 021,52
Écart État de l'actif - État CRC								335 163,66	

Source : état de l'actif au 31 décembre 2016 de la commune – Synthèse CRTC IDF

Au vu de ces constats, la commune devra veiller à l'actualisation de la délibération fixant les durées d'amortissement des immobilisations et des subventions versées et veiller à leur correcte application, ce dont elle a convenu.

Recommandation n° 2 : Actualiser la délibération relative aux durées d'amortissement des immobilisations et des subventions d'investissement versées.

5 LA TRANSPARENCE FINANCIERE

5.1 Les orientations budgétaires

L'information du conseil municipal sur les orientations budgétaires a été renforcée par la loi du 7 août 2015²⁰ portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui a

¹⁹ En partenariat avec l'État, l'Anah et les collectivités locales.

²⁰ L'article L. 2312-1, modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 - Art. 107, précise notamment :

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.

complété l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, et par le décret d'application n° 2016-841 du 24 juin 2016, codifié à l'article D. 2312-3 du même code, qui a listé les informations obligatoires qui doivent figurer dans le rapport d'orientation budgétaire (ROB). Ces informations concernent notamment les évolutions prévisionnelles de dépenses et de recettes, en fonctionnement comme en investissement, les engagements pluriannuels d'investissement en dépenses et recettes, les perspectives d'endettement, la structure des effectifs et des précisions sur les dépenses de personnel²¹.

Ces informations doivent permettre d'appréhender l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs, des dépenses de personnel, du niveau d'épargne brute et nette, et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Quant à lui, l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022 prévoit qu'« à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale présente ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et de son besoin de financement annuel ».

De ce point de vue, la commune a chaque année complété les informations figurant dans le rapport d'orientation budgétaire et a donc pris en compte le renforcement de la réglementation.

Ainsi, le ROB pour 2018, soumis au conseil municipal le 12 février 2018, répondait à ces exigences avec une partie financière incluant des informations sur la dette communale, deux annexes portant l'une sur la structure des effectifs et l'augmentation rétrospective des rémunérations, l'autre sur la programmation pluriannuelle des investissements.

Au titre de la période 2018-2022, il prévoyait par ailleurs, en application de la loi précitée de février 2018, une hausse annuelle de 1,20 % des dépenses réelles de fonctionnement du budget communal, inflation comprise²², et un besoin de financement impliquant un volume annuel maximum d'emprunt de 6 M€, minoré de l'amortissement de la dette.

Les informations contenues dans le ROB 2018 demeuraient toutefois imprécises s'agissant des conditions d'atteinte d'un autofinancement prévisionnel de 7 M€, au lieu de 5 M€ dans les précédents ROB, afin de dégager, après remboursement en capital de la dette, une épargne nette positive.

Peu d'hypothèses étaient en effet avancées pour justifier ce montant prévisionnel d'autofinancement, hormis la hausse du produit de la fiscalité directe locale liée à la revalorisation des bases d'imposition, les taux demeurant inchangés. En particulier, aucune information n'était apportée sur l'évolution de l'effectif communal et des dépenses de personnel. De même, si la possibilité de recourir au premier semestre à une délégation de service public pour assurer la gestion du stationnement urbain était envisagée, ni le coût net de ce service, ni l'incidence financière escomptée d'une telle décision, n'étaient précisés.

Quant aux informations relatives à l'endettement lié au contrat de partenariat public privé (PPP) conclu en 2012 pour la conception, la construction, le financement et la maintenance du groupe scolaire Langevin, elles ne figurent au ROB qu'à compter de 2018, alors que cette dette a été intégrée dès 2013 au passif de la commune, pour un montant de plus de 10,2 M€.

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. Il est transmis au représentant de l'État dans le département et au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre, et il fait l'objet d'une publication. Le contenu du rapport, ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication, sont fixés par décret.

²¹ Ces informations portent notamment sur la rémunération, les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires et les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature, la durée effective du travail dans la commune.

²² Les dépenses réelles de fonctionnement devraient passer dans ces conditions de près de 68 M€, en 2018, à 71,2 M€, en 2022.

Par ailleurs, l'objectif affiché de mobiliser un volume cumulé d'emprunt de 30 M€²³ de 2018 à 2022 apparaît assez théorique, compte tenu de la prévision de 6 M€ d'emprunt inscrite au budget primitif 2018, de la situation financière de la commune (cf. *infra*) et de l'augmentation de 21,6 M€ de l'encours de la dette en décembre 2019, au titre du marché de partenariat signé en 2017 en vue de la construction du nouveau centre administratif.

S'agissant d'autre part du plan pluriannuel d'investissement élaboré à partir de 2017 afin de satisfaire aux obligations issues de la loi NOTRe précitée, il couvre trois exercices, est actualisé chaque année et indique pour chaque opération le coût prévisible, le total des crédits mandatés au titre de l'exercice précédent et le total des subventions déjà enregistrées.

Tableau n° 10 : Plan pluriannuel d'investissement

	2018		2019		2020	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Total	21 251 721	9 100 611	6 845 420	5 282 667	6 530 000	1 061 466
<i>dont GS H Dunant</i>	8 295 172	3 700 000		3 729 252		
<i>dont GS Montagne des glaises-Picasso</i>	2 454 758	1 995 006	400 000			
<i>dont Parc urbain Montconseil</i>	1 663 292	1 294 655		128 321		
<i>dont Création d'un parvis et voie à Montconseil</i>	1 468 525	137 965		267 750		
<i>dont Réhabilitation Gymnase J. Macé</i>	1 113 524	100 800		449 700		

Source : données communales

Chaque année, ce plan prévoit un forfait annuel d'un million d'euros pour l'entretien de la voirie et des bâtiments. Bien que la commune utilise un code comptable spécifique pour chacun de ces deux forfaits, le montant des dépenses réalisées à ce titre lors de l'exercice précédent n'est pas retracé. Or, ces forfaits constituent les plus grosses dépenses des exercices 2019 et 2020 et viennent s'y ajouter un certain nombre d'opérations engagées, comme celles relatives au contrat de partenariat public privé Langevin (0,40 M€), au contrat de partenariat pour la construction du centre administratif (0,17 M€, puis 0,73 M€ en 2020), au contrat de maintenance du chauffage (0,3 M€).

En 2018, les cinq plus grosses opérations engagées, sur un total de 23, mobilisaient plus de 70 % des dépenses, soit un montant d'environ 15 M€, et concernaient à titre principal le secteur de l'école primaire, à hauteur de 10,7 M€.

La qualité des informations qui figurent dans les rapports d'orientations budgétaires a donc été sensiblement améliorée, en application des récentes exigences légales et réglementaires, mais elle demeure encore perfectible, en vue de renforcer la transparence de l'action municipale due tant à l'assemblée délibérante qu'aux administrés.

5.2 Les annexes budgétaires des documents budgétaires

Les états obligatoirement annexés aux documents budgétaires sur la dette, les provisions, les méthodes d'amortissement, les engagements donnés et reçus, la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune, l'état du personnel, la variation des immobilisations et le récapitulatif financier des services assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), notamment, sont renseignés par la commune. Toutefois, les annexes relatives à la dette communale et aux concours attribués aux associations demeurent perfectibles.

²³ Cf. page 6 du ROB 2018.

5.2.1 Les annexes relatives à la dette

Dans les annexes relatives à la dette, la commune fait apparaître l'ensemble des emprunts contractés auprès d'organismes bancaires ou dans le cadre d'un contrat de partenariat public privé (PPP).

Toutefois, si les annexes A2.2 « Répartition par nature de dette » des comptes administratifs (CA) 2015 et 2016 informent sur l'emprunt contracté au titre d'un contrat de partenariat public privé et sur le montant de capital restant dû, les informations financières relatives à l'annuité de la dette²⁴ n'étaient pas renseignées. Ces mentions n'apparaissent qu'à compter du CA 2017 et du budget primitif 2018, s'agissant des marchés de partenariat conclus en 2012 et en 2017.

Par ailleurs, les ratios obligatoires portés en début de document budgétaire, qui comprennent l'encours de la dette, sont chiffrés à partir du seul encours de la dette bancaire contractée par la commune. Ainsi, le budget primitif 2018 affiche une dette par habitant de 1 812 €, au lieu de 2 414 € après prise en compte du nouveau marché de partenariat conclu en 2017, et un encours de dette/recettes réelles de fonctionnement de 122,21 %, au lieu de 162,82 %.

5.2.2 Les annexes relatives aux concours aux associations

L'annexe relative aux concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions était jointe au seul compte administratif et ne l'est au budget primitif que depuis 2018. Quel que soit le document budgétaire, cette annexe ne comporte au demeurant aucune information relative aux prestations en nature²⁵.

Or, la mise à disposition de locaux, pour certaines associations, ainsi que la mise à disposition d'un rédacteur à temps plein depuis décembre 2012, puis à temps partiel depuis octobre 2016, au profit d'une association sportive, sont des informations qui doivent figurer dans cette annexe. La commune a indiqué sur ces points que le recensement des prestations en nature allouées aux associations fera l'objet d'une étude et que les informations concernant la mise à disposition de locaux au profit de certaines associations figureront à l'avenir dans cette annexe.

6 LA SITUATION FINANCIERE

Du fait de la clôture du budget annexe de l'eau à la fin de l'exercice 2016, en raison du transfert de cette compétence à la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart (GPS), le budget communal ne comprend depuis 2017 que le budget principal.

6.1 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement (Caf)

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), ou épargne de gestion, mesure l'épargne dégagée par la commune dans sa gestion courante, indépendamment des opérations financières et exceptionnelles.

Tableau n° 11 : EBF et Caf brute

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
------	------	------	------	------	------	------

²⁴ Montants du capital à rembourser et des charges d'intérêt à acquitter au cours de l'exercice.

²⁵ Les prestations en nature se définissent comme des prestations effectuées par les collectivités au profit de l'association et présentant pour cette dernière un intérêt manifeste du point de vue économique ou financier, soit que la prestation ait un caractère permanent, soit que sa prise en charge par la collectivité représente pour l'association une économie d'un montant significatif par rapport à ses dépenses. Ainsi, par exemple le prêt d'une salle ou la mise à disposition de personnels ayant un caractère répétitif tout au long de l'année constituent des prestations en nature devant figurer à l'annexe prévue au 2° de l'article L. 2313-1 du Code général des collectivités territoriales.

= Produits de gestion (A)	73 807 852	73 264 052	72 932 499	71 262 084	71 126 739	70 820 670
= Charges de gestion (B)	66 963 696	67 000 071	65 460 930	63 978 048	62 294 359	62 339 129
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	6 844 156	6 263 980	7 471 569	7 284 035	8 832 380	8 481 541
<i>en % des produits de gestion</i>	9,3 %	8,5 %	10,2 %	10,2 %	12,4 %	12,0 %
+/- Résultat financier	- 3 402 937	- 3 614 650	- 3 932 704	- 3 539 175	- 3 458 272	- 3 224 815
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	491 266	2 186 257	- 141 532	- 2 496	- 25 809	199 776
= Caf brute	3 932 485	4 835 588	3 397 333	3 742 364	5 348 299	5 456 502
<i>en % des produits de gestion</i>	5,3 %	6,6 %	4,7 %	5,3 %	7,5 %	7,7 %

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

De 2012 à 2017, la diminution des charges de gestion, de près de 7 %, plus prononcée que celle des produits de gestion, d'environ 4 %, a permis de conforter l'excédent brut de fonctionnement, passé de 6,8 M€ en 2012 à 8,5 M€ en 2017, ce qui s'est répercuté sur la Caf brute qui, en sus du résultat de gestion, prend en compte les charges et produits financiers et exceptionnels.

Ainsi, la Caf brute qui renseigne sur la capacité de la commune à financer par ses propres ressources l'annuité en capital de la dette et une partie plus ou moins importante des dépenses d'équipement, limitant ainsi le recours à l'endettement, a progressé de près de 39 % au cours de cette période, pour atteindre 5,45 M€ en 2017 contre 3,93 M€ en 2012. Pour autant, ce niveau de Caf brute, qui ne représente que 7,7 % des produits de gestion en 2017, demeure insuffisant pour faire face dans des conditions économiquement satisfaisantes au besoin de financement de la commune.

6.2 Les produits de gestion

Les produits de gestion, constitués des ressources fiscales propres, des ressources d'exploitation, des dotations et participations, et de la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État, ont enregistré une baisse globale de 4 % entre 2012 et 2017, passant de 73,8 M€ à 70,8 M€.

Les produits dits flexibles sont constitués des ressources fiscales propres et des ressources d'exploitation, à l'égard desquelles la commune dispose *a priori* de marges d'action. Au sein des produits d'exploitation qui ont régulièrement diminué au cours de la période examinée, les ressources fiscales propres ont sensiblement progressé, passant de 25,92 M€ en 2012 à 29,62 M€ en 2017.

Les ressources institutionnelles, constituées des dotations et des participations, ainsi que de la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État, vis-à-vis desquelles les marges de manœuvre de la collectivité apparaissent plus restreintes, sont dits produits rigides. De fait, la baisse des produits de gestion, au cours de la période examinée, a essentiellement résulté de la baisse sensible, depuis 2014, des ressources institutionnelles, leur montant étant passé de 14,97 M€, en 2013, à 10,81 M€, en 2017.

Tableau n° 12 : Produits de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources fiscales propres	25 925 160	26 798 866	27 465 154	28 197 671	28 845 427	29 625 379
+ Ressources d'exploitation	4 164 357	3 935 767	3 931 876	3 799 092	3 607 407	2 923 124
= Produits "flexibles" (a)	30 089 517	30 734 632	31 397 030	31 996 763	32 452 833	32 548 502
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	15 139 522	14 973 185	14 480 598	13 105 727	11 245 389	10 812 673
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	28 578 813	27 556 234	27 054 871	25 862 985	27 428 517	27 459 495

= Produits "rigides" (b)	43 718 335	42 529 419	41 535 469	38 968 712	38 673 906	38 272 168
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	296 609	0	0
= Produits de gestion (a+b+c = A)	73 807 852	73 264 052	72 932 499	71 262 084	71 126 739	70 820 670

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

6.2.1 Les produits fiscaux

Tableau n° 13 : Les ressources fiscales propres

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Impôts locaux nets des restitutions	23 577 824	24 737 567	25 221 424	26 034 945	26 221 012	26 801 781
+ Taxes sur activités de service et domaine	353 327	243 398	225 666	31 662	425 551	265 212
+ Taxes sur activités industrielles	796 133	875 804	842 282	988 675	838 416	932 576
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	0	0
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	1 197 876	942 096	1 175 782	1 142 389	1 360 447	1 625 810
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	25 925 160	26 798 866	27 465 154	28 197 671	28 845 427	29 625 379

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Les ressources fiscales propres sont constituées, à hauteur de 91,5 % en moyenne, des impôts directs locaux, taxe d'habitation (TH) et taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB). Elles ont augmenté de 14 % lors de la période examinée.

Si les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) n'ont représenté en moyenne que 4,5 % des ressources fiscales propres, avec une croissance de près de 36 %, leur montant a sensiblement augmenté, depuis 2014 surtout, avec la reprise observée sur le marché immobilier.

Tableau n° 14 : Les produits de la fiscalité directe

Produits	2012	2013	2014	2015	2016	2017	évolution globale
TH	9 340 476	9 919 898	10 093 863	10 492 626	10 431 171	10 600 187	13 %
TFPB	13 862 616	14 375 316	14 603 379	15 033 721	15 333 517	15 754 052	14 %
TFPNB	251 843	250 594	241 594	248 983	254 357	224 831	- 11 %
Total	23 454 935	24 545 808	24 938 836	25 775 330	26 019 045	26 579 070	13 %

Source : fiches AEF – États fiscaux

En l'absence de modification des taux d'imposition, respectivement fixés à 17,25 % et à 21,10 % pour la TH et la TFPB, l'augmentation du produit fiscal a résulté du dynamisme des bases d'imposition. En effet, comme le fait apparaître le tableau ci-après, à la revalorisation annuelle décidée en loi de finances initiale est venue s'ajouter la croissance des bases physiques liée à la mise en service de nouveaux logements, par exemple dans le quartier de la Papeterie, ancienne friche industrielle où a été prévue la construction de 1 544 logements, 867 ayant été livrés de 2012 à 2016.

Tableau n° 15 : Bases nettes d'imposition

Bases	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taxe d'habitation	54 147 688	57 506 654	58 515 145	60 826 815	60 470 555	61 449 225
Évolution n/n-1 (en %)		6,20 %	1,75 %	3,95 %	- 0,59 %	1,62 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	65 699 603	68 129 460	69 210 329	71 249 863	72 670 696	74 650 261

Évolution n/n-1 (en %)		3,70 %	1,59 %	2,95 %	1,99 %	2,72 %
Taux revalorisation LFI		1,80 %	0,90 %	0,90 %	0,40 %	1 %

Source : fiches AEF – États fiscaux

Quant aux taux d'imposition, ils sont demeurés inférieurs au taux moyen des communes appartenant à la même strate démographique des communes de 20 000 à 50 000 habitants, la population de Corbeil-Essonnes, comme il a été dit, ayant toutefois récemment atteint 51 000 habitants.

Tableau n° 16 : Taux d'imposition de la TH et de la TFPB

Années	2012		2013		2014		2015		2016	
	Ville	strate								
Taxes										
TH	17,25 %	17,98 %	17,25 %	18,00 %	17,25 %	18,16 %	17,25 %	18,41 %	17,25 %	19,98 %
TFPB	21,10 %	23,66 %	21,10 %	23,39 %	21,10 %	23,21 %	21,10 %	23,42 %	21,10 %	23,20 %
TFPNB	110,38 %	59,04 %	110,38 %	58,50 %	110,38 %	57,53 %	110,38 %	59,04 %	110,38 %	55,58 %

Source : fiches AEF

Les contribuables²⁶ ont toutefois connu une augmentation globale des taux d'imposition au cours de la période, s'agissant principalement de la TFPB. En effet, le département de l'Essonne a décidé d'augmenter de 29 % le taux de la TFPB, qui est passé de 12,69 % à 16,37 % au titre de l'exercice 2016.

Tableau n° 17 : La pression fiscale

	2012	2013	2014	2015	2016
Taxe habitation :	27,02 %	26,97 %	28,24 %	28,25 %	27,20 %
commune	17,25 %	17,25 %	17,25 %	17,25 %	17,25 %
syndicat	1,60 %	1,55 %	1,52 %	1,53 %	1,48 %
EPCI	8,17 %	8,17 %	9,47 %	9,47 %	8,47 %
Taxe foncière propriétés bâties :	35,68 %	35,62 %	36,88 %	36,90 %	40,25 %
commune	21,10 %	21,10 %	21,10 %	21,10 %	21,10 %
syndicat	1,89 %	1,83 %	1,79 %	1,81 %	1,75 %
EPCI			1,30 %	1,30 %	1,03 %
département	12,69 %	12,69 %	12,69 %	12,69 %	16,37 %

Source : fiches AEF

6.2.2 Les dotations et participations

Les dotations et participations regroupent les dotations perçues de l'État : la dotation globale de fonctionnement, les dotations spécifiques de l'État (emplois jeunes ou avenir, recensement, instituteur, titres sécurisés) et les participations de partenaires institutionnels comme les collectivités, département, région, ou la Caisse d'allocations familiales.

Tableau n° 18 : Dotations et participations

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dotation Globale de Fonctionnement	10 714 433	10 682 841	10 158 992	8 809 698	7 466 263	6 978 614
dont dotation forfaitaire	7 993 026	7 913 809	7 353 963	5 979 424	4 607 686	3 721 605
dont dotation d'aménagement	2 721 407	2 769 032	2 805 029	2 830 274	2 858 577	3 257 009
Autres dotations	11 232	11 232	8 424	9 245	3 510	33 739
dont dotation générale de décentralisation	0	0	0	3 629	0	28 825

²⁶ La commune a précisé par ailleurs que le transfert de la compétence « eau » à Grand Paris Sud a conduit à l'intégration des taux de fiscalité additionnelle précédemment affectés au SIARCE dans les trois taxes locales en 2018, ce qui a porté respectivement les taux de la TH, de la TFPB et de la TFPNB à 18,72%, 22,84% et 119,76%.

FCTVA	0	0	0	0	0	18 859,76
Participations	2 398 895	2 382 847	2 597 149	2 824 616	2 453 090	2 533 048
<i>dont État</i>	267 924	479 807	644 401	792 377	496 524	507 474
<i>dont régions</i>	51 590	23 295	46 590	45 782	23 295	0
<i>dont départements</i>	207 185	216 850	133 478	123 023	80 200	15 300
<i>dont communes</i>	0	0	0	0	0	0
<i>dont groupements</i>	0	0	0	0	0	0
<i>dont fonds européens</i>	0	0	0	0	0	0
<i>dont autres</i>	1 872 196	1 662 895	1 772 681	1 863 434	1 853 072	2 010 274
Autres attributions et participations	2 014 962	1 896 265	1 716 033	1 462 168	1 322 526	1 248 412
<i>dont compensation et péréquation</i>	1 985 758	1 865 866	1 686 489	1 432 135	1 290 517	1 228 292
<i>dont autres</i>	29 204	30 399	29 544	30 033	32 009	20 120
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	15 139 522	14 973 185	14 480 598	13 105 727	11 245 389	10 812 673

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Ces ressources ont diminué de près de 29 % entre 2012 et 2017, passant de 15,14 M€ à 10,81 M€, soit une réfaction de 4,33 M€ principalement due à la baisse de 3,73 M€ de la dotation globale de fonctionnement (DGF), à compter de l'exercice 2014. À compter de 2014, la commune a dû faire face à la forte baisse de la part forfaitaire de la DGF qui est passée de 7,91 M€ en 2013 à 3,72 M€ en 2017 dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics²⁷. *A contrario*, la dotation de solidarité urbaine (DSU), qui prend en compte les caractéristiques socio-économiques de la collectivité et qui fait partie de la péréquation dite verticale, en provenance de l'État, est demeurée stable jusqu'en 2016 et a augmenté de 0,4 M€ en 2017.

6.2.3 Les recettes de péréquation et leur impact sur le budget

Le dernier alinéa de l'article 72-2 de la constitution précise que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Ces dispositifs visent à corriger les écarts de richesses entre collectivités en octroyant un surcroît de ressources à celles qui sont confrontées à de fortes charges et à des ressources limitées, compte tenu de leurs caractéristiques socio-économiques.

La commune, comme il a été dit, est éligible à la DSU, mais apparaît dans l'ensemble peu concernée par la péréquation horizontale qui, au regard d'indices synthétiques représentatifs des charges et des ressources, assure une redistribution de ressources entre collectivités. La péréquation horizontale comprend le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)²⁸ et le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), mis en place en 2012. Au total, les recettes issues de la péréquation, du fait surtout de l'importance relative de la dotation de solidarité urbaine²⁹, constituaient en 2017 environ 11 % des ressources fiscales propres et 4,8 % du montant des produits de gestion. Il est à noter que le solde de la péréquation horizontale est fluctuant.

²⁷ La contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics a été prévue par la loi de finances pour 2014 et la loi de programmation des finances publiques au titre de la période 2014-2019, à hauteur de 11 Mds €, mais la dernière échéance a été réduite par l'article 33 de la LFI 2017, avec une baisse de 2,63 Md€ de l'enveloppe normée de la dotation globale de fonctionnement destinée au bloc communal, au lieu des 3,66 Md€ initialement programmés.

²⁸ La commune a indiqué qu'au titre de l'exercice 2018, tout en demeurant contributrice, elle était également devenue attributaire et devait percevoir à ce titre un montant de 1,5 M€.

²⁹ L'attribution de la DSU repose sur un indice synthétique de charges et de ressources calculé pour 45 %, du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel financier par habitant de la commune, pour 15 %, du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la part des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de 10 000 habitants et plus, pour 30 %, du rapport entre la proportion par logement de personnes couvertes par des prestations logement dans la commune et la proportion de personnes couvertes par ces mêmes prestations dans les communes de 10 000 habitants et plus, pour 10 %, du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu moyen des habitants de la commune. L'augmentation de 14 % de la DSU, en 2017, résulte de la modification des critères de pondération pris en compte, notamment le revenu par habitant (25 % au lieu de 10 %), au détriment du potentiel financier.

Tableau n° 19 : Recettes de péréquation

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
DGF nette des reversements	10 714 433 €	10 682 841 €	10 158 992 €	8 809 698 €	7 466 263 €	6 978 614 €
<i>DGF - Dotation forfaitaire</i>	7 993 026 €	7 913 809 €	7 353 963 €	5 979 424 €	4 607 686 €	3 721 605 €
<i>DGF - Dotation d'aménagement</i>	2 721 407 €	2 769 032 €	2 805 029 €	2 830 274 €	2 858 577 €	3 257 009 €
<i>dont Dotation de solidarité urbaine (DSU)</i>	2 721 407 €	2 769 032 €	2 805 029 €	2 830 274 €	2 858 577 €	3 257 009 €
Total de la péréquation verticale	2 721 407 €	2 769 032 €	2 805 029 €	2 830 274 €	2 858 577 €	3 257 009 €
FPIC produits reçus	0 €	0 €	0 €	0 €	193 830 €	200 668 €
FPIC reversement	0 €	0 €	0 €	1 289 965 €		
FSRIF produits reçus	836 601 €	0 €	0 €	0 €	0 €	
FSRIF reversement	431 856 €	508 256 €	282 976 €	184 897 €	103 160 €	79 020 €
Total de la péréquation horizontale	404 745 €	- 508 256 €	- 282 976 €	- 1 474 862 €	90 670 €	121 648 €
Total des péréquations net des restitutions	3 126 152 €	2 260 776 €	2 522 053 €	1 355 412 €	2 949 247 €	3 378 657 €
ressources fiscales propres nettes des restitutions	25 925 160 €	26 798 866 €	27 465 154 €	28 197 671 €	28 845 427 €	29 625 379 €
Versements des péréquations / ressources fiscales	12,06 %	8,44 %	9,18 %	4,81 %	10 %	11 %
Total des produits de gestion	73 807 852 €	73 264 052 €	72 932 499 €	71 262 084 €	71 126 739 €	70 820 670 €
Versements des péréquations / produits de gestion	4,24 %	3,09 %	3,46 %	1,90 %	4,1 %	4,8 %

Source : comptes administratifs 2012-2017

6.2.4 La fiscalité reversée par l'EPCI

Tableau n° 20 : Reversement de l'EPCI

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fiscalité reversée par l'EPCI	28 174 068	28 064 490	27 337 847	27 337 847	27 337 847	27 337 847
Attribution de compensation brute	22 465 319	22 355 741	22 246 164	27 337 847	27 337 847	27 337 847
Dotation de solidarité communautaire brute	5 245 060	5 245 060	4 627 994			
Reversement de fiscalité - convention nettoyage	463 689	463 689	463 689			

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Comme le montre le tableau ci-dessus, la commune a perçu continuellement une importante attribution de compensation (AC) en provenance des établissements publics de coopération intercommunale auxquels elle a successivement appartenu. Celle-ci atteste de l'importance de la fiscalité économique perçue sur le territoire communal.

En application du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, l'EPCI verse à chaque commune membre une attribution de compensation égale à la somme des produits de fiscalité économique (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties) perçus par la commune l'année précédant celle de la première application de l'attribution de compensation, déduction faite du montant des charges transférées par la commune, ce qui a pour objet d'assurer la neutralité budgétaire du passage à l'intercommunalité aussi bien pour la commune que pour l'EPCI.

En 2015, dans la perspective de la création d'une intercommunalité élargie, la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC) de la communauté d'agglomération Seine-Essonne a procédé à la révision des attributions de compensation³⁰ afin d'y intégrer la

³⁰ Selon la commune, l'attribution de compensation a diminué de 2 M€ en 2018 du fait du transfert de la compétence eau à la communauté d'agglomération Grand Paris Sud (GPS). En contrepartie, la commune a diminué d'un allègement de charges en principe à due concurrence.

dotation de solidarité communautaire (DSC) et le complément conventionnel³¹ nettoyage et fixer ainsi le montant de l'attribution de compensation, dans la perspective de la création de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud.

Dans ces conditions, le montant de la fiscalité reversée par l'EPCI à la commune est resté rigoureusement stable à 27,4 M€ de 2014 à 2017.

6.2.5 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation, en provenance à titre principal des prestations de services³², ont diminué de près de 30 %, passant de 4,16 M€ en 2012 à moins de 3 M€ en 2017, en raison de l'incidence en année pleine du recours à une délégation de service public (DSP) en vue d'assurer la gestion de la restauration municipale, ce qui a induit une baisse significative des recettes des services d'environ 1 M€³³ en 2017. Bien entendu, cette baisse des produits a eu pour contrepartie une baisse des charges de cette gestion, désormais assumée par le délégataire, dans les conditions stipulées au contrat de délégation.

Tableau n° 21 : Les ressources d'exploitation

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Redevances d'occupation du domaine et voie publique, concessions funéraires, stationnement	490 596	555 529	487 697	354 871	285 162	440 007
Redevances pour prestations de services	3 030 218	2 730 290	2 787 561	2 781 096	2 813 870	1 941 974
Mise à disposition de personnel facturée (BA, CDE)	151 884	161 019	176 816	189 194	155 929	236 426
Remboursement de frais par les communes GFP et autres	72 006	79 026	83 051	74 261	73 079	63 439
= Produits des services et domaine-remboursements de frais (a)	3 744 704	3 525 865	3 535 124	3 399 423	3 328 041	2 681 846
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation SP)	326 920	315 493	327 582	290 589	261 793	241 278
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	92 733	94 408	69 169	109 080	17 573	0
= Autres produits de gestion courante (b)	419 653	409 902	396 752	399 669	279 366	241 278
= Ressources d'exploitation (a+b)	4 164 357	3 935 767	3 931 876	3 799 092	3 607 407	2 923 124
= Produits de gestion (a+b)	73 807 852	73 264 052	72 932 499	71 262 084	71 126 739	70 612 675
Ressources d'exploitation/produits de gestion	6 %	5 %	5 %	5 %	5 %	4 %

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

6.3 Les charges de gestion

De 2012 à 2017, les charges de gestion³⁴ ont diminué de près de 7 % passant de près de 67 M€ à 62,34 M€. Cette diminution, initiée à partir de 2015 surtout, a concerné tous les postes de dépenses même si l'exercice 2017 fait apparaître une stabilisation globale de leur montant, la poursuite de la baisse des charges de personnel étant compensée par la hausse sensible des charges à caractère général.

Tableau n° 22 : Les charges de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	18 630 526	19 060 315	17 349 911	16 805 647	16 033 751	16 935 046

³¹ La commune recevait de l'EPCI un reversement conventionnel fixé à 0,46 M€, car elle assurait le nettoyage de ses voiries d'intérêt communautaire.

³² Secteurs culturel, sportif, périscolaire, social, et de la restauration municipale jusqu'en septembre 2016.

³³ Estimation correspondant à la facturation en année pleine par le délégataire de la seule restauration scolaire dans un contexte de baisse de la fréquentation (cf. *infra*).

³⁴ Dont le périmètre recouvre les charges réelles à caractère général, les dépenses de personnel, les subventions de fonctionnement et les autres charges, à l'exception des charges exceptionnelles et des charges financières.

+ Charges de personnel	45 067 725	44 935 285	45 285 648	44 445 151	43 670 745	42 563 765
+ Subventions de fonctionnement	2 521 614	2 335 843	2 186 765	2 061 490	1 894 500	1 752 500
+ Autres charges de gestion	743 830	668 628	638 606	665 760	695 364	1 087 818
= Charges de gestion (B)	66 963 696	67 000 071	65 460 930	63 978 048	62 294 359	62 339 129

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Au cours de la période examinée, les dépenses de personnel et les charges à caractère général, avec un niveau moyen respectif de 44,33 M€ et 17,47 M€, ont représenté 68,5 % et 27 % du montant moyen des charges de gestion.

6.3.1 Les charges de personnel

Tableau n° 23 : Les charges de personnel

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rémunérations du personnel	32 216 606	31 876 869	32 014 083	31 290 787	30 552 070	30 050 368
+ Charges sociales	11 047 893	11 125 820	11 331 174	11 228 572	11 342 940	10 819 769
+ Impôts et taxes sur rémunérations	1 204 430	1 253 804	1 332 130	1 314 262	1 262 589	1 246 430
+ Autres charges de personnel	106 070	62 916	34 384	10 517	150	0
= Charges de personnel interne	44 574 998	44 319 408	44 711 770	43 844 139	43 157 750	42 116 567
+ Charges de personnel externe	492 727	615 877	573 878	601 012	512 995	447 198
= Charges totales de personnel	45 067 725	44 935 285	45 285 648	44 445 151	43 670 745	42 563 765
<i>en % des charges de gestion</i>	67,3 %	67,1 %	69,2 %	69,5 %	70,1 %	68,3 %
<i>en % produits de gestion</i>	61,1 %	61,3 %	62,1 %	62,4 %	61,4 %	60,1 %

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Au cours de la période sous revue, les charges totales de personnel ont diminué de 5,6 %, de 45,07 M€ en 2012 à 42,56 M€ en 2017. Cette décroissance de la masse salariale est due à la diminution sensible des effectifs, de près de 12 % des emplois permanents au cours de cette période (*cf. infra*). Elle a commencé en 2014 malgré la mise en place des nouveaux rythmes scolaires et s'est poursuivie en 2016 et 2017 en dépit de la revalorisation du point d'indice dans la fonction publique de 0,6 % au 1^{er} juillet 2016 puis au 1^{er} février 2017.

En 2017, le recul de 2,5 %, soit 1,11 M€, des charges totales de personnel par rapport à l'exercice précédent a notamment été facilité par le recours précité à une délégation de service public pour assurer la gestion de la restauration municipale, à compter du 1^{er} septembre 2016, et par le retour à la semaine scolaire de 4 jours à la rentrée 2017-2018. L'externalisation de la restauration municipale s'est en effet accompagnée du transfert de 22 agents municipaux, repris par le délégataire et du non renouvellement de 7 contrats arrivant à échéance le 31 août 2017, ce qui a occasionné une baisse de l'ordre de 0,4 M€ des dépenses de personnel.

Toutefois, comme il a été mentionné *supra*, cette baisse des charges de personnel a eu pour corollaire la diminution des produits perçus au titre de la restauration municipale. Toutes choses égales par ailleurs, le recours à une délégation de service public pour assurer la gestion du stationnement payant, qui a été envisagé lors de l'exercice 2018, présenterait des conséquences similaires, tant en ce qui concerne les charges que les produits.

6.3.2 Les charges à caractère général

De 2012 à 2017, les charges à caractère général ont enregistré un recul de 9 %, soit 1,7 M€, avec un montant global ramené de 18,63 M€ à 16,94 M€.

Les postes de dépenses les plus importants concernent les achats, les locations et charges de copropriétés, l'entretien et les réparations, les autres services extérieurs et les prestations de service avec les entreprises, qui représentent en moyenne 82 % du montant total de ces charges.

Tableau n° 24 : Les charges à caractère général

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Achats	7 337 062	7 121 716	6 252 373	6 084 330	4 705 926	3 282 324
<i>dont Achat de prestations de service (c/6042)</i>	3 091 719	2 765 645	2 594 653	2 389 564	1 613 916	508 867
<i>dont fluides (c/ 6061,60621,60622)</i>	2 519 821	2 796 568	2 332 883	2 462 356	2 366 219	2 152 886
Locations et charges de copropriétés	2 523 192	2 934 431	2 895 187	2 827 393	2 516 856	2 593 824
Entretien et réparations (c/615)	1 800 403	1 831 507	1 342 520	1 241 775	1 261 483	1 127 524
<i>dont entretien et réparations sur immobilisations (c/6152)</i>	1 178 635	1 128 039	648 311	581 545	567 290	413 762
<i>dont entretien maintenance (c/6156)</i>	416 266	481 507	544 095	489 768	551 043	601 643
Autres services extérieurs (c/618,628)	1 996 087	1 726 708	1 666 736	1 611 082	1 771 932	1 897 587
<i>dont nettoyage des locaux (c/6283)</i>	926 419	804 699	961 220	1 015 664	1 062 513	1 053 555
<i>dont autres frais divers (c/6188)</i>	726 839	550 779	398 906	360 261	495 870	647 845
Contrats de prestations de services avec des entreprises (c/611)	1 576 784	1 831 918	2 073 163	2 120 302	3 031 325	5 223 493
Total des principaux postes	15 233 529	15 446 281	14 229 978	13 884 881	13 287 522	14 124 752
Charges à caractère général	18 630 526	19 060 315	17 349 911	16 805 647	16 033 751	16 935 046

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Cette baisse globale, reflète des efforts engagés pour maîtriser leur croissance, fait cependant apparaître des évolutions contrastées selon les postes. Ainsi, la forte baisse des achats de prestations de service, passés de 3,1 M€, en 2012, à 0,51 M€ en 2017, est plus que compensée par la forte hausse des contrats de prestations de service, passés de 1,6 M€ en 2012 à 5,2 M€ en 2017. De fait, ces modifications résultent dans une large mesure du changement précité apporté à la gestion de la restauration municipale.

6.3.3 Les subventions et les autres charges de gestion courante

Tableau n° 25 : Les subventions

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Subventions de fonctionnement	2 521 614	2 335 843	2 186 765	2 061 490	1 894 500	1 752 500
<i>dont subventions aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	478 400	405 000	440 000	427 000	392 200	272 400
<i>dont subventions aux autres établissements publics</i>	244 663	107 433	113 895	0	0	0
<i>dont subventions aux personnes de droit privé</i>	1 798 552	1 823 410	1 632 870	1 634 490	1 502 300	1 480 100

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

De 2012 à 2017, les subventions de fonctionnement ont diminué de 30,5 % pour s'élever à 1,75 M€, en 2017. En particulier, les subventions aux associations, principales bénéficiaires, ont baissé de près de 18 %.

Tableau n° 26 : Les autres charges de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Provisoire 17
Autres charges de gestion	743 830	668 628	638 606	665 760	695 364	1 087 818
<i>dont contribution au service incendie</i>	2 648	2 741	2 791	2 852	2 933	3 023
<i>dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	314 832	220 867	231 014	215 057	204 584	202 872
<i>dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	346 263	350 264	344 912	340 945	380 371	378 166
<i>dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	2 346	14 872	2 206	3 825	9 816	3 315
<i>dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	23 835	23 325	0	32 776	64 588	480 482

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Toujours de 2012 à 2017, les autres charges de gestion courante ont progressé de 46 %, passant de 0,74 M€ à 1,09 M€, en raison du montant exceptionnel des admissions en non-valeur passées à 0,48 M€ en 2017, dont 0,44 M€ au titre de la liquidation pour insuffisance d'actif de l'association « *Vacances et Loisirs* ».

6.4 Le financement de l'investissement

6.4.1 Le financement propre disponible

Le financement propre disponible agrège la Caf nette, c'est-à-dire la Caf brute diminuée du remboursement en capital de la dette, et les recettes réelles d'investissement hors emprunts, c'est-à-dire les subventions d'investissement, les versements du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), les produits des cessions immobilières et des taxes locales d'équipement et d'aménagement.

Tableau n° 27 : Le financement propre disponible

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
Caf brute	3 932 485	4 835 588	3 397 333	3 742 364	5 348 299	5 456 502	26 712 571
- Annuité en capital de la dette	7 591 256	7 778 079	7 922 903	7 271 657	6 235 107	6 639 993	43 438 995
= Caf nette ou disponible (C)	- 3 658 771	- 2 942 492	- 4 525 570	- 3 529 292	- 886 808	- 1 183 491	- 16 726 424
Taxe locale d'équipement (TLE) et taxe d'aménagement	412 196	269 094	527 117	521 594	1 133 771	743 745	3 607 516
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2 248 279	2 794 303	152 254	5 771 693	168 749	1 170 886	12 306 164
+ Subventions d'investissement reçues	3 329 530	11 855 585	7 706 738	3 597 857	1 312 051	5 281 933	33 083 694
+ Produits de cession	0	0	373 650	0	0	212 100	585 750
+ Autres recettes	0	4 326	0	0	0	0	4 326
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	5 990 005	14 923 308	8 759 758	9 891 143	2 614 572	7 408 664	49 587 450
= Financement propre disponible (FPD) (C+D)	2 331 234	11 980 817	4 234 189	6 361 851	1 727 763	6 225 172	32 861 026
Dépenses d'équipement	21 457 142	18 843 080	14 648 352	3 737 150	11 304 330	13 693 762	83 683 816
FPD/dépenses d'équipement	10,86 %	63,58 %	28,89 %	170,5 %	15,22 %	45,43 %	39,26 %

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Comme le fait apparaître le tableau ci-dessus, lors de la période 2012-2017, le financement propre disponible n'a permis d'assurer la couverture que de 39 % en moyenne des dépenses d'équipement, ce qui n'a pas été suffisant pour faire face, dans des conditions financièrement satisfaisantes à un volume annuel moyen de dépenses d'environ 14 M€.

Cette situation résulte d'abord, comme il a été dit *supra*, de l'insuffisance de l'épargne générée par la section de fonctionnement. Le montant de la capacité d'autofinancement brute a ainsi été, pour tous les exercices, insuffisant pour assurer le financement de l'annuité en capital de la dette. Au lieu de participer au financement des dépenses d'investissement, la caf nette a apporté une contribution négative de 16,73 M€, lors de la période examinée, à la formation du financement propre disponible de la collectivité.

Dans ces conditions, les recettes d'investissement hors emprunt ont été constituées en montant cumulé à hauteur de 67 % par les subventions d'investissement d'un montant de 33,08 M€, de 25 % par le FCTVA³⁵ d'un montant de 12,31 M€ et de 7 % par la taxe locale d'équipement et la taxe d'aménagement d'un montant de 3,6 M€.

³⁵ La commune bénéficie à cet égard du dispositif mis en place depuis 2010, le remboursement des sommes dues par le FCTVA lors de l'exercice n+1, au lieu de l'exercice n+2 dans le droit commun.

6.4.1.1 Les subventions

Sur les 33,1 M€ de subventions perçues de 2012 à 2017, 86 % ont eu pour origine l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), à hauteur de 17,84 M€, au titre des trois quartiers qui ont bénéficié d'opérations de rénovation urbaine, La Nacelle, Montconseil et les Tarterêts, mais aussi la région Île-de-France et le département de l'Essonne, pour des montants respectifs de 5,52 M€ et de 5,26 M€.

Tableau n° 28 : Les subventions d'investissement

Subventions	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
Anru	2 153 509	6 180 249	3 352 988	2 148 388	936 337	3 065 412	17 836 882
Région	305 504	1 302 023	1 966 795	388 475	664 876	888 946	5 516 618
Département	391 453	1 845 826	1 786 199	273 067	9 912	952 282	5 258 738
EPCI	212 991	58 000	-	-	-	-	270 991
Autres	161 078	682 538	96 902	692 331	-	262 863	1 895 711
<i>Sous-total (c/132)</i>	<i>3 224 535</i>	<i>10 068 634</i>	<i>7 202 884</i>	<i>3 502 260</i>	<i>1 611 125</i>	<i>5 169 502</i>	<i>30 778 940</i>
Amendes police (c1342)	104 995	68 074	97 506	95 597	100 926	112 431	579 529
PAE (c/1343)	-	790 717	-	-	- 400 000	-	390 717
PUP Montconseil (c/1348)		928 160	406 348	-	-	-	1 334 508 ³⁶
<i>Sous-total</i>	<i>104 995</i>	<i>1 786 951</i>	<i>503 854</i>	<i>95 597</i>	<i>- 299 074</i>	<i>112 431</i>	<i>2 304 754</i>
Total	3 329 530	11 855 585	7 706 738	3 597 857	1 312 051	5 281 933	33 083 694

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

6.4.1.2 Les recettes de cessions immobilières

Les produits des cessions immobilières, qui n'ont jusqu'alors tenu qu'un rôle marginal, avec un montant cumulé de 0,59 M€ de 2012 à 2017, devraient devenir plus substantiels à compter de 2018.

Par délibération du 5 octobre 2017, la commune s'est ainsi prononcée, dans le cadre du projet de rénovation urbaine du quartier de Montconseil, sur la cession à un groupe immobilier de plusieurs emprises d'une superficie totale de 11 482 m², destinées à la construction de 175 logements en accession privée. Cette délibération, en application de l'article L. 2141-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), était accompagnée d'une étude d'impact et envisageait la réalisation de la vente avant la fin de l'exercice 2017, le promoteur s'engageant à payer le montant de la transaction le jour de la signature de l'acte, nonobstant la prise de possession différée de certaines parcelles³⁷.

Compte tenu de ces conditions, le promoteur a proposé à la commune d'acquérir ces terrains au prix de 3 M€, soit un montant minoré de 17 % par rapport à l'évaluation du service des domaines, 3,6 M€³⁸.

Des modifications du programme de construction ont ensuite été entérinées par délibérations des 22 janvier et 3 mai 2018, portant le nombre de logements de 175 à 250, dont 20 % de logements sociaux afin, selon la commune, de faciliter la commercialisation et la réalisation de l'opération.

³⁶ Dont 30 % sont reversés à l'EPCI.

³⁷ Ces acquisitions différées concernaient notamment le terrain d'assiette de l'ancienne école maternelle Paul Langevin qui accueille actuellement 8 classes et celui servant de base de vie du chantier pour les travaux du parc urbain de Montconseil. En effet, la parcelle de l'école devait être libérée à la rentrée scolaire 2018/2019, date de livraison d'un nouveau groupe scolaire, et les travaux du parc urbain commencés, en octobre 2016, devaient s'achever en avril 2018.

³⁸ Calculée sur la base d'une valeur vénale de 6 935 748 €, au vu d'une valeur unitaire de 466 €/m² la surface de plancher, abaissée à 242 €/m² après déduction de 224 €/m² au titre du montant de la participation financière due par les constructeurs lors de l'obtention des permis de construire au titre de la réalisation des équipements d'infrastructure et de superstructure nécessaires à l'aménagement du quartier de Montconseil.

La vente des parcelles précitées a effectivement eu lieu le 18 mai 2018 suivie de la perception du prix de cession le 13 juin 2018, selon la commune, mais le montant de la plus-value réalisée sur ce terrain détenu depuis fort longtemps par la commune n'a pu être pris en compte dans les écritures comptables car le bien cédé ne figurait pas à l'inventaire communal.

Une autre société s'est portée acquéreur de parcelles d'une superficie de 3 951 m² au prix de 1 M€ HT, par lettre du 30 juin 2017, afin de réaliser un ensemble immobilier à usage d'habitation d'environ 240 logements en accession à la propriété et un équipement sportif privé. Cette proposition excédait de 1,6 fois l'estimation du service des domaines, qui reposait sur une valeur vénale estimée à 160 €/m² de ces terrains classés en zone UC (habitat collectif) par le plan local d'urbanisme (PLU) et éloignés du centre-ville et de la gare ferroviaire.

Cette proposition acceptée par délibération du 10 juillet 2017 a donné lieu à la signature d'une promesse unilatérale de vente, le 30 octobre 2017, assortie de nombreuses conditions suspensives dont notamment l'obtention d'un permis de construire purgé de tout recours au plus tard le 15 mars 2018 et une prorogation automatique de deux mois de cette condition en cas de recours contentieux. La commune a précisé que cette promesse de vente était devenue caduque depuis le 15 août 2018 à la suite d'un recours déposé le 12 février 2018 contre le permis de construire délivré le 22 septembre 2017. Elle a indiqué qu'à la demande du pétitionnaire, le permis de construire avait fait l'objet d'un retrait le 20 août 2018.

6.4.2 Le besoin de financement

Tableau n° 29 : Le besoin de financement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
Financement propre disponible ³⁹	2 331 234	11 980 817	4 234 189	6 361 851	1 727 763	6 225 172	32 861 026
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	21 457 142	18 843 080	14 648 352	3 737 150	11 304 330	13 693 762	83 683 816
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	765 020	913 301	960 002	545 342	16 187	91 941	3 291 793
- Participations et inv. financiers nets	- 230 357	- 80 000	495	0	0	- 1 909	- 311 771
- Charges à répartir	0	500 000	0	0	0	0	500 000
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 19 660 570	- 8 195 564	- 11 374 660	2 079 358	- 9 592 753	- 7 558 622	- 54 302 812
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	20 000 000	8 263 087	7 600 000	6 000 000	4 200 000	5 000 000	51 063 087
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	339 430	67 523	- 3 774 660	8 079 358	- 5 392 753	- 2 558 622	- 3 239 725

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Le besoin de financement des dépenses d'investissement est calculé par différence entre le montant du financement propre disponible et le total des dépenses d'investissement, hors remboursement du capital des emprunts.

Les dépenses d'investissement comprennent les dépenses réelles d'équipement, les subventions d'équipement versées, les opérations d'ordre en matière de dons, subventions et prises de participations en nature, les opérations d'ordre ou réelles réalisées sur les comptes d'immobilisations financières.

De 2012 à 2017, les dépenses d'investissement se sont élevées à 87,17 M€ et ont été constituées en quasi-totalité (96 %) des dépenses d'équipement (83,7 M€) qui, en fonction de la programmation et de la réalisation des opérations, ont pu varier de 21,5 M€ en 2012 à 3,7 M€ en 2015 ou bien encore 13,69 M€ en 2017.

³⁹ Cf. tableau 27.

Comme il a été dit, de 2012 à 2017, face à ces importants besoins de financement, le financement propre disponible de la collectivité n'a couvert qu'un peu plus de 39 % des dépenses d'équipement cumulées.

Dans ces conditions, comme le montre le tableau ci-dessus, le besoin de financement cumulé, qui s'est élevé à 54,3 M€, a été couvert par l'emprunt, à hauteur de 51,06 M€, et par la mobilisation du fonds de roulement, à hauteur de 3,24 M€, ce qui a fortement contribué au cours de cette période à soutenir l'endettement communal.

Plus de la moitié (44 M€) des dépenses d'équipement, comme le montre le tableau ci-après, ont concerné les trois quartiers précités ayant bénéficié d'opérations de rénovation urbaine subventionnées par l'Anru, et environ la moitié (35,7 M€) ont concerné les écoles primaires de la commune, premier secteur d'investissement en raison des besoins liés à la présence d'une nombreuse et croissante population d'âge scolaire, ainsi qu'en a fait état le rapport de la chambre sur l'exercice par la commune de ses compétences en matière scolaire et périscolaire.

Tableau n° 30 : Principales dépenses d'équipement

		Dépenses équipement de 2012 à 2017	en €
	Nacelle	GS la nacelle	3 080 162
	Pont	Pont de la nacelle	1 435 444
Total La Nacelle			4 515 606
	Éluarest	Restauration Éluard la source	2 251 700
	Éluasour	GS Éluard la source	3 292 449
	Gmontco	Réhabilitation gymnase de Montconseil	1 312 650
	Gsdunant	Groupe scolaire André Malraux	1 342 655
	Langevin	Groupe scolaire Langevin	9 193 323
	Parcurb	Parc urbain Montconseil	2 554 921
Total Montconseil			19 947 698
Tarterêts	Associat	Maison des associations	2 447 470
	Galopins	Vefa crèche des galopins	3 351 779
	Gsmontag	École montagne des glaises	9 846 495
	Gspicass	École Picasso	4 241 497
Total Tarterêts			19 887 241
Total des quartiers ANRU			44 350 545
	Opah	Études et ingénieries Opah	1 118 866
	Paqimob	Acquisitions immobilières	1 604 634
	Paqmob	Acquisitions mobilières	5 133 871
Total Autres			7 857 371
	Bourgoin	Restauration Bourgoin	1 274 445
	Étienne	Église Saint-Étienne	1 496 151
	Omjc	MJC	1 493 353
	Papeteri	École papeterie	1 156 695
	Pentret	TRX d'entretien sur patrimoine communal	8 873 772
Total Bâtiments			14 294 417
	Opapet	Aménagement rue de la papeterie	1 027 823

	Voiries	Voiries et espaces publics	2 264 305
Total Voirie			3 292 128
Total hors Anru			25 443 916
		Total général	69 794 460

Source : données communales

6.5 L'endettement

6.5.1 L'encours de la dette

Tableau n° 31 : L'encours de la dette au 31 décembre

Encours de la dette au 31 décembre, en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encours auprès des établissements de crédit (c/1641)	93 982 425	94 490 688	94 610 510	93 693 037	92 031 609	90 785 895
dont dette relative au partenariat public privé (c/1675)		10 189 117	9 746 391	9 392 209	9 018 529	8 624 250
dont autres dettes (c/16876 autres EPL)	1 692 013	1 692 013	1 692 013	1 692 013	1 692 013	1 692 013
Encours Total	95 674 438	106 371 818	106 048 914	104 777 259	102 742 151	101 102 158
% dette PPP / encours bancaire		10,8 %	10,3 %	10,0 %	9,8 %	9,5 %

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

De 2012 à 2017, l'endettement a progressé de 5,7 %, passant de 95,7 M€ au 31 décembre 2012 à 101 M€⁴⁰ au 31 décembre 2017. Depuis 2013, l'endettement communal a intégré le recours à un marché de partenariat public privé en vue de la reconstruction du groupe scolaire Langevin, qui a majoré de près de 11 % l'encours de la dette.

Dans le même temps, la dette bancaire, c'est-à-dire le capital restant dû après prise en compte des nouveaux emprunts souscrits en cours d'exercice et amortissement des emprunts en cours, a quelque peu diminué lors de la période examinée, d'environ 3,4 %, pour s'élever à un peu moins de 91 M€ au 31 décembre 2017. Cette décroissance limitée de l'encours de la dette bancaire, en sus du recours précité au partenariat public privé, est notamment due aux modalités de refinancement d'emprunts à risques, lors des exercices 2012, 2014 et 2016, qui n'ont pas prévu la capitalisation de tout ou partie des indemnités de refinancement, mais aussi à la baisse du volume d'emprunts souscrits à partir de 2013 et au recours récurrent à des lignes de trésorerie⁴¹ pour assurer le financement de dépenses d'équipement (cf. *infra*).

L'encours de la dette communale comprend par ailleurs une dette de 1,7 M€⁴⁴, d'un montant identique tout au long de la période examinée et qui, à défaut de justification produite par la collectivité, devrait être apurée, en liaison avec le comptable public.

Tableau n° 32 : Dette par habitant

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'habitants au 1 ^{er} janvier	43 101	43 747	44 921	46 710	48 294	50 041
Encours de la dette / habitant au 31 décembre	2 220	2 432	2 361	2 243	2 127	2 020

⁴⁰ Niveau d'endettement figurant à l'annexe au contrat précité signé entre la commune et l'État en application de la loi de programmation pour les finances publiques (LFPF).

⁴¹ Ce mode de financement des investissements, qui s'écarte des dispositions de l'article L. 2331-8 du code général des collectivités territoriales, représente un montant moyen de 3 M€, correspondant au recours moyen annuel à des lignes de trésorerie, a de fait vocation à prendre place dans l'encours de dette, qui s'élèverait ainsi à environ 104 M€, au 31 décembre 2017, au lieu de 101 M€ (cf. *infra*). ⁴⁴ Imputée sur le compte 1687 « Autres dettes » dont l'origine remonterait selon la commune à 2007, lors des opérations de transfert du budget annexe assainissement au SIARCE.

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

En 2017, l'encours de dette par habitant s'élevait à 2 020 € et était nettement supérieur à la moyenne des communes de plus de 50 000 habitants, à savoir 1 430 € au titre de 2016, ce qui atteste de l'importance de l'endettement communal.

De même, apprécié au regard des recettes réelles de gestion, l'encours de la dette s'élevait à 1,43 à la fin de l'exercice 2017, et se rapprochait ainsi du niveau d'alerte, compris entre 1,5 à 1,8, qui reflète une situation de surendettement.

Quant à la capacité de désendettement⁴², qui mesure le nombre d'années nécessaire pour rembourser l'encours de la dette en y consacrant la totalité de la capacité d'autofinancement brute de l'exercice, elle est certes en diminution par rapport aux exercices 2014 et 2015, mais s'élevait encore à 18,5 années en 2017, c'est-à-dire bien au-delà du seuil de 12 ans.

Tableau n° 33 : Ratio de désendettement

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	95 674 888	106 372 268	106 049 365	104 777 708	102 742 601	101 102 608
Capacité de désendettement BP en années (dette / Caf brute du BP)	24,3	22,0	31,2	28,0	19,2	18,5

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Enfin, l'endettement de la commune enregistrera à la fin de l'exercice 2019 une augmentation de 21,6 M€ liée à la réalisation du nouveau centre administratif dans le cadre d'un marché de partenariat (cf. *infra*).

Recommandation n° 3 : Apurer le compte 1687 « Autres dettes » en liaison avec le comptable public.

6.5.2 L'annuité de la dette

Tableau n° 34 : Annuité de la dette

Annuité de la dette en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Annuité en capital de la dette	7 591 256	7 778 079	7 922 903	7 271 657	6 235 107	6 639 993
<i>dont remboursement de la dette PPP</i>		23 255	442 725	354 183	373 680	394 279
Charges financières	3 403 284	4 114 997	3 932 981	3 539 452	3 458 556	3 225 100
<i>dont charges d'intérêts de la dette PPP (c/6618)</i>		260 342	716 139	552 149	532 652	512 052
Total annuité	10 994 540	11 893 076	11 855 884	10 811 109	9 693 664	9 865 093
<i>dont PPP</i>		283 597	1 158 865	906 331	906 331	906 331

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

En raison du niveau élevé de l'endettement, l'annuité de la dette, qui comprend le remboursement de la dette en capital et les charges financières, pèse fortement sur la situation budgétaire de la commune, même si elle a diminué d'un peu plus de 10 %, passant de 11 M€ en 2012 à 9,86 M€ en 2017.

De 2012 à 2017, le remboursement du capital des emprunts, passé de 7,6 M€ à 6,6 M€ a diminué d'environ 12,5 %, certes du fait de la diminution du volume d'emprunts souscrits chaque année, mais aussi en raison de l'allongement de la durée d'amortissement du capital

⁴² Définie comme le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute à la clôture des comptes, ou en fonction de la moyenne des trois exercices écoulés par l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Cette loi fixe un seuil d'alerte à 12 ans pour l'endettement des collectivités du bloc communal.

restant dû, consécutivement à la conclusion d'un certain nombre d'opérations de refinancement de la dette (cf. *infra*).

Les charges financières, ramenées de 3,4 M€ en 2012 à 3,2 M€ en 2017, n'ont pour leur part été réduites que de 5 %, compte tenu notamment de l'intégration de tout ou partie des indemnités de refinancement dans les charges financières des nouveaux emprunts souscrits, en vue de ne pas alourdir un encours de dette déjà très élevé.

6.5.3 Les opérations de refinancement de dette

Comme nombre d'autres collectivités, la commune a souscrit dans les années 2000 des emprunts comportant des risques de taux, dénommés emprunts structurés qui, lorsque le risque sous-jacent s'est manifesté, à partir de la crise financière de 2008, ont fait l'objet d'une classification dite « Gissler⁴³ » et d'une réglementation.

La commune a dès lors progressivement procédé, en 2012, 2014 et 2015, à l'assainissement de son encours de dette par des opérations de refinancement des emprunts exposés, en leur substituant des emprunts à taux fixe. Si cet assainissement a été conduit à bien, il entraîne pour la collectivité un coût élevé quoique difficile à évaluer avec exactitude dans la mesure où la substitution des nouveaux emprunts aux emprunts à risques a induit le paiement d'indemnités de refinancement élevées. Ces dernières ont été intégrées dans les conditions financières des nouveaux emprunts dont les taux ont été fixés à des niveaux supérieurs à ceux du marché. Ces opérations de refinancement se sont aussi traduites par un allongement de la durée d'amortissement du capital.

⁴³ La charte de bonne conduite des établissements de crédit dite « Gissler » classe les produits structurés en fonction de deux critères : l'indice sous-jacent servant au calcul de la formule pour établir le montant des remboursements, qui varie de 1, risque faible, jusqu'à 5, risque élevé, et la structure de la formule de calcul, qui varie de A, risque faible, à E, risque élevé. La catégorie F6, relative aux montages présentant les plus grands risques, ne fait pas partie des emprunts couverts par la charte et a été introduite par la circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités locales.

6.5.3.1 Les refinancements réalisés auprès de Dexia, en 2012

Référence	Score Gissler	Durée résiduelle (en année et mois)	taux intérêt	CRD	ICNE	Indemnité compensatrice dérogatoire intégrée dans le capital du prêt de refinancement	indemnité compensatrice dérogatoire incluse dans les conditions financières du prêt de refinancement
MIN230364EUR	1A	13,5	Euribor+0,10%	3 677 444,27	1 280,98	-	-
MPH210179EUR	1A	6,3	Euribor 12 mois +0,05% jusqu'au 1/3/2019	3 580 052,11	45 670,53	-	-
MPH253765EUR	Hors charte	14	Jusqu'au 01/12/2021 Si USD/JPY>=89 ; taux de 3,8% sinon 3,8% +30%*(89/USD/JPY-1) Jusqu'au 01/12/2026 Euribor 12 mois +0,12%	4 235 824,98	-	500 000,00	2 457 000,00
Total				11 493 321,36	46 951,51	500 000,00	2 457 000,00

Tableau n° 35 : Modalités de refinancement

Source : offre bancaire

Par décision du 22 novembre 2012, la commune a décidé de refinancer trois emprunts contractés auprès de Dexia, représentant un capital restant dû (CRD) de 11,49 M€, dont un seul (un emprunt à barrière dont les intérêts étaient calculés en fonction de la parité entre le dollar américain et le yen japonais ainsi que, dans certaines circonstances, de multiplicateurs supérieurs à 5) constituait un emprunt structuré à risques, classé hors charte, avec un CRD de 4,24 M€.

L'offre bancaire ci-dessus a fixé à 2,96 M€ le montant des indemnités compensatrices dérogatoires, dont 2,46 M€ ont été intégrés dans les conditions financières et 0,5 M€ dans le capital du nouvel emprunt, ces modalités de refinancement n'étant toutefois pas mentionnées dans la décision précitée du 22 novembre 2012. Le nouvel emprunt a été souscrit au taux fixe de 4,95 % et sa durée a été fixée à 14 ans, soit la durée restant à courir pour l'emprunt présentant les risques les plus élevés.

6.5.3.2 Les refinancements opérés auprès de la Caisse d'épargne en 2014

Par décision du 17 juin 2014, la commune a décidé de souscrire un emprunt de 4 M€ pour financer ses investissements et aussi assurer le refinancement d'un ensemble de 11 emprunts

souscrits auprès de la Caisse d'épargne, durant les années 2001 à 2005, représentant un capital restant dû de 12,35 M€.

La décision de refinancement fait état du montant de 16,35 M€ du nouveau contrat, au taux fixe de 3,55 % et d'une durée de 16 ans, conduisant à l'allongement de la durée de remboursement de tous les emprunts refinancés. Le montant global des indemnités de réaménagement, évalué à 1,6 M€, a pour sa part été inclus dans les conditions financières, c'est-à-dire le taux d'intérêt fixé pour le nouvel emprunt.

6.5.3.3 Les refinancements de la SFIL en 2015

Tableau n° 36 : Modalités de refinancement

Référence	Score Gissler	Durée résiduelle (en année et mois)	Taux intérêt	CRD	ICNE	Indemnité compensatrice dérogatoire prise en compte dans les conditions financières du nouveau prêt	Aide globale fonds de soutien	aide annuelle
Commune de Corbeil-Essonnes (91) – Cahier n° 2 « Contrôle des comptes et de la gestion », exercices 2012 et suivants, Rapport d'observations définitives								
Mon25739Eur	3E	7,11	jusqu'au 01/07/2023 :	7 560 460,09	26 171,79	1 741 000	241 650,80	18 588,52
			Si CMS 30ans EUR-CMS 5ans EUR>= 0,4% taux de 4,02%					
			Sinon 5,97%-5*(CMS 30ans Eur-CMS 5 ans EUR)					
Mon25815 EUR	3E	6,3	jusqu'au 01/11/2021 :	6 149 782,23	166 956,33	966 000	134 080,80	10 313,91
			Si CMS 30ans EUR-CMS 5ans EUR>= 0,4% taux de 3,58%					
			Sinon 6,6%-5*(CMS 30ans Eur-CMS 5 ans EUR)					
MPH220741EUR	1A	4	Euribor +0,04%	4 289 958,02	-	-		
MPH253220EUR	Hors charte	11,4	jusqu'au 01/12/2021 :	3 792 760,79	102 916,56	1 811 000	316 200,60	24 323,12
			Si EUR/CHF>=EUR/USD; taux de 4,02%					
			Sinon 4,02%+27%*(EUR/USD-EUR/CHF)					
			jusqu'au 01/12/2026 :					
			Euribor 12 mois +0,12%					
			Total	21 792 961,13	296 044,68	4 518 000	691 932,20	53 225,55

Source : offre bancaire

Par décision du 22 juin 2015⁴⁴, la commune a souscrit un emprunt de 6 M€ en réponse à la proposition de la Caisse française de financement local (Caffil) de refinancer quatre emprunts dont le capital restant dû s'élevait au total à 21,79 M€. Plus de 80 % de l'encours (17,5 M€) provenaient de deux emprunts structurés, dont l'un était indexé sur l'écart entre taux longs et taux courts de la zone Euro et affecté d'un coefficient multiplicateur de 5, classé 3E, et dont l'autre, classé hors charte, était indexé sur le différentiel de parité entre l'euro et le franc suisse (CHF), d'une part, et l'euro et le dollar américain, d'autre part, et affecté en sus d'un coefficient multiplicateur supérieur à 5.

Le nouvel emprunt a été souscrit au taux fixe de 3,6 % pour une durée de 20 ans, ce qui allonge respectivement de 8 à 15 ans la durée d'amortissement des deux emprunts susmentionnés.

Le refinancement des trois emprunts structurés a bénéficié de l'aide du fonds de soutien aux collectivités territoriales⁴⁵ pour un montant global de 691 932,65 € représentant 15,3 % du montant total de l'indemnité compensatrice dérogatoire. Les versements du fonds ont été

⁴⁴ La décision du 22 juin 2015, comme les précédentes, ne mentionne pas le montant de l'indemnité compensatrice dérogatoire indicative de 4,8 M€ figurant dans l'offre de la banque.

⁴⁵ Créée par l'article 92 de la loi de finances pour 2014, modifiée par la loi NOTRe du 7 août 2015 et son décret d'application n° 2014-444 du 29 avril 2014, puis modifié par le décret n° 2015-619 du 4 juin 2015, ce fonds de soutien vise à apporter une aide aux collectivités les plus fortement affectées par les emprunts structurés.

étalés sur 13 ans, de 2016 à 2028⁴⁶, avec un versement annuel de 53 225,55 €, en application de la convention du 12 septembre 2016 signée entre la commune et la préfète de l'Essonne.

Ces opérations de refinancement, certes réalisées en l'absence de flux financiers, n'ont pas donné lieu à des mouvements de crédits entre les comptes 164 « *emprunts auprès des établissements de crédit* » et 166 « *refinancement de dette* », qui assurent la traçabilité des opérations de refinancement. Or, l'insertion d'une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement dans le contrat signé avec l'État, le 11 mai 2018, impose d'imputer correctement les renégociations de dette dans les documents comptables de la collectivité.

6.5.4 Bilan et trésorerie

Tableau n° 37 : Fonds de roulement et besoin en fonds de roulement

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global (E-F)	- 128 990	-61 467	- 3 836 127	4 243 231	- 1 149 522	- 3 708 145
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	- 0,7	- 0,3	- 20,2	22,9	- 6,4	- 20,6
Besoin en fonds de roulement global	- 7 044 782	- 10 232 870	- 1 703 300	- 2 671 748	- 2 102 792	- 3 260 013
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	- 36,5	- 52,5	- 9,0	- 14,4	- 11,7	- 18,1
Trésorerie nette	6 915 792	10 171 403	- 2 132 827	6 914 979	953 269	- 448 131
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	35,9	52,2	- 11,2	37,4	5,3	- 2,5
<i>Dont trésorerie active</i>	6 915 792	10 171 403	867 173	6 914 979	953 269	2 551 869
<i>Dont trésorerie passive</i>	0	0	3 000 000	0	0	3 000 000

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Le fonds de roulement net global⁴⁷ (FRNG) résulte de la différence entre les ressources stables et les emplois durables de la collectivité. Les ressources stables, qui comprennent notamment les dotations, les réserves, les subventions, les provisions et les dettes financières, constituent les sources de financement de la commune. Quant aux emplois durables, ils comprennent les éléments d'actif pérennes, comme les immobilisations propres ou en cours.

Il est généralement admis que les collectivités locales doivent disposer, à titre prudentiel, d'un fonds de roulement net global correspondant à environ 30 jours de charges courantes. Or, de 2012 à 2017, le fonds de roulement est demeuré constamment négatif, à l'exception de l'exercice 2015⁴⁸. En 2017, malgré son caractère déficitaire, il a été mobilisé à hauteur de 2,6 M€ pour financer les investissements.

Le besoin en fonds de roulement (BFR) traduit le décalage temporel entre l'encaissement des créances et le paiement des dettes à court terme : dettes à l'égard des fournisseurs, dettes fiscales et sociales. Pour la collectivité, une créance constatée mais non encaissée génère un besoin de financement alors qu'une dette non réglée vient réduire ce besoin.

Tableau n° 38 : Les encours fournisseurs

Comptes	2012	2013	2014	2015	2016	2017
401 Fournisseurs	1 580 435,72	1 346 699,92	805 234,41	235 747,43	589 870,76	2 313 231,32
404 Fournisseurs immobilisations	2 445 693,74	2 723 154,76	225 655,83	1 083 296,78	530 589,10	1 647 310,38
408 Factures non parvenues	2 225 640,33	2 546 815,91	1 899 851,58	3 178 315,98	2 306 425,10	896 549,64
Total Fournisseurs	6 251 769,79	6 616 670,59	2 930 741,82	4 497 360,19	3 426 884,96	4 857 091,34

⁴⁶ Date d'extinction du fonds.

⁴⁷ La notion de FRNG doit être analysée avec prudence, car le niveau du fonds de roulement ne peut être connu qu'au 31 décembre de l'exercice et son montant se modifie tout au long de ce même exercice.

⁴⁸ Lors de cet exercice, la commune a dû souscrire 6 M€ d'emprunts nouveaux dans le cadre de l'opération de refinancement d'une partie de son encours de dette (cf. *supra*).

Source : *comptes de gestion*

En 2017, le besoin en fonds de roulement BFR (- 3,26 M€) a notamment résulté du quadruplement des encours fournisseurs (2,3 M€ contre 0,6 M€ en 2016) et du triplement des encours fournisseurs d'immobilisations (1,65 M€ au lieu de 0,53 M€ en 2016), conséquence du défaut de la trésorerie communale qui a par ailleurs contraint le comptable public, comme il a été dit, à limiter d'octobre 2017 à mars 2018 les paiements de la commune aux seules dépenses obligatoires, charges de personnel, dettes financières, et malgré l'utilisation constante à partir de mai 2017 d'une ligne de trésorerie⁴⁹ d'un montant de 3 M€.

Ces difficultés de trésorerie ont par ailleurs conduit la commune à souscrire un emprunt de 6 M€ auprès d'une banque européenne⁵⁰, au taux de fixe de 1,99 %, dès le début de l'exercice 2018 et non en fin d'exercice, comme c'était le cas lors des exercices précédents. Elles ont aussi conduit la collectivité à fixer à 4 M€, au lieu de 3 M€ antérieurement, le montant de la ligne de trésorerie souscrite le 24 mai 2018.

Cette hausse du montant de la ligne de trésorerie s'explique aussi, semble-t-il, par la nécessité de faire face aux paiements nécessaires à l'achèvement de la construction du groupe scolaire André Malraux avant la rentrée scolaire 2018/2019, opération pour laquelle la commune a mobilisé la majeure partie des crédits d'investissement de l'exercice. De fait, l'examen du financement des investissements, notamment au cours de la période récente, fait apparaître le recours croissant à des lignes de trésorerie que la commune attribue, comme il a été indiqué *supra*, aux retards apportés par les financeurs dans le versement des subventions. Par ailleurs, elle estime que ce mode de financement, qui limite ses charges financières, compte tenu de la modicité des taux d'intérêt à court terme, notamment, constituerait ainsi un outil de bonne gestion.

Il n'en demeure pas moins que ces difficultés de trésorerie récurrentes attestent des difficultés budgétaires structurelles de la collectivité. Il convient en outre de rappeler qu'en application de l'article L. 2331-8 du CGCT⁵⁴, les crédits de trésorerie ont vocation à assurer des besoins ponctuels de financement, résultant notamment du décalage dans le temps entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes et n'ont pas vocation à constituer une recette d'investissement. Au demeurant, l'utilisation récurrente de lignes de trésorerie pour financer des dépenses d'équipement est de nature à affecter la sincérité des inscriptions budgétaires.

*

La commune de Corbeil-Essonnes doit faire face à de graves difficultés budgétaires structurelles qui se traduisent notamment par une capacité d'autofinancement nette négative, un niveau élevé de l'endettement et des difficultés de trésorerie.

Compte tenu de ses caractéristiques socio-économiques, marquées par une population jeune et en forte croissance, et plusieurs quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville, la commune a dû et doit encore faire face à d'importants besoins tant en matière d'investissement que de fonctionnement, dans le domaine scolaire tout particulièrement.

À cet égard, si elle a bénéficié d'un important soutien financier au titre des opérations de rénovation urbaine menées sur son territoire, en provenance notamment de l'Anru, la commune ne perçoit que des concours limités au titre des dispositifs de péréquation financière, hors la dotation de solidarité urbaine dont le montant est demeuré globalement stable au cours de la période examinée, alors qu'elle a dû faire face à la diminution sensible de la dotation forfaitaire versée par l'État. La commune peut cependant s'appuyer sur des bases d'imposition dont le dynamisme repose sur la croissance de la population, la construction de logements et

⁴⁹ Selon le comptable public, les difficultés de trésorerie avaient débuté dès le mois de janvier et nécessité de recourir à une ligne de trésorerie. Les tirages successifs ont atteint un montant de 3 M€ à la fin du mois d'avril, montant stabilisé à ce niveau jusqu'à la fin de l'exercice 2017.

⁵⁰ Les partenaires financiers habituels de la commune, Caisse d'épargne et Banque postale, notamment, ayant apparemment refusé de lui accorder un emprunt de ce montant.

la présence sur son territoire d'activités économiques diversifiées, qui génèrent des ressources fiscales croissantes, propres à la commune, ou en provenance de l'intercommunalité, par l'intermédiaire de l'attribution de compensation.

Par conséquent, face à une situation financière structurellement tendue, la commune doit avoir pour objectif prioritaire de conforter sa capacité d'autofinancement, si elle entend concilier effort d'équipement et engagement d'une politique active de désendettement. Outre la poursuite des économies de gestion et la mise en jeu des marges de manœuvre dont elle peut disposer dans la gestion des ressources humaines, notamment, la collectivité devra également faire preuve d'une grande sélectivité dans l'engagement des dépenses d'équipement nouvelles. En tout état de cause, cette action s'inscrit, à compter de l'exercice 2018, dans la politique de contractualisation avec l'État, la commune faisant partie des collectivités concernées par la mise en œuvre des articles 13 et 26 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022⁵⁵.

⁵⁴ Art L. 2331-8 « Les recettes non fiscales de la section d'investissement peuvent comprendre notamment :

1° Le produit des cessions d'immobilisations dans les conditions fixées par décret ;

2° Le résultat disponible de la section de fonctionnement ;

3° Le produit des emprunts ;

4° Le produit des fonds de concours ;

5° Le produit des cessions des immobilisations financières ;

6° Les dons et legs en nature et les dons et legs en espèces affectés à l'achat d'une immobilisation financière ou physique ;

7° Pour les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale dont la population est inférieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les amortissements ;

8° Le cas échéant, les recettes des provisions, dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État ;

9° Les surtaxes locales temporaires, notamment celles prévues par la loi du 15 septembre 1942 relative à la perception de surtaxes locales temporaires sur les chemins de fer d'intérêt général, les voies ferrées d'intérêt local, les voies ferrées des quais des ports maritimes ou fluviaux et les services de transports routiers en liaison avec les chemins de fer. »

⁵⁵ Le pacte financier État-collectivités territoriales, annoncé par le Président de la République lors de la première réunion de la conférence nationale des territoires en juillet 2017, a été inscrit dans la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2020. Ce pacte vise à engager les grandes collectivités à réaliser 13 Md€ d'économies sur leurs dépenses de fonctionnement d'ici 2022, soit 2,6 Md€ par an, en contrepartie de la stabilité des dotations de l'État aux collectivités au cours de cette même période. 322 collectivités, qui représentent les deux tiers de la dépense locale, sont concernées par ce pacte. Il s'agit des régions, des départements, des métropoles, des intercommunalités et des communes dont les dépenses de fonctionnement sont supérieures à 60 M€. Aux collectivités concernées, l'État propose notamment de limiter l'augmentation de leurs dépenses à 1,2 % par an. Ce taux peut cependant varier de 0,75 % à 1,65 % pour tenir compte des circonstances locales, comme le revenu moyen par habitant. Les préfets étaient chargés de négocier avec ces collectivités, les contrats devant être conclus avant le 30 juin 2018, pour une durée de 3 ans.

Le contrat conclu par la commune avec l'État le 11 mai 2018, en application de ce nouveau dispositif de régulation des finances locales, prévoit un taux maximum de progression des dépenses réelles de fonctionnement, fixé à 1,2 %, exigeant au regard de la forte croissance démographique de la commune, ainsi qu'un objectif d'amélioration du besoin de financement et de la capacité de désendettement visant à ramener celle-ci à 12 ans à l'horizon 2020.

Enfin, toute réflexion stratégique en vue d'améliorer l'efficacité de la gestion communale devra aussi s'inscrire dans le cadre de l'intercommunalité élargie en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016 et du surcroît d'efficacité qui devrait être obtenu de la mutualisation des services et de la gestion des compétences exercées par une communauté d'agglomération de plus de 336 000 habitants, Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart.

7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1 Le pilotage de la masse salariale et des effectifs

La direction des ressources humaines (DRH) utilise le logiciel Sedit RH pour gérer la carrière, la paie, les absences, les congés et autorisations d'absence des agents. Toutefois, ce logiciel ne permet pas la mise en place d'un système automatisé de contrôle des horaires et du temps de travail.

À la fin de 2016, la commune s'est dotée de l'outil de simulation e-sedit qui permet quant à lui de réaliser en temps réel des simulations relatives à l'évolution de la masse salariale au regard des changements affectant la situation des agents. Cet outil informatique, pleinement opérationnel en 2018, servira notamment à affiner les prévisions budgétaires en la matière.

7.2 Les effectifs

De 2012 à 2017, selon les données transmises par la commune, les effectifs d'agents permanents⁵¹ ont diminué de près de 12 %, passant de 1 025 à 906, soit une baisse de 119 postes.

Tableau n° 39 : Les effectifs permanents

Filières d'emplois	2012			2013			2014			2015			2016			2017			Evolution		
	Titulaires	Non titulaires	total	Titulaires	Non titulaires	total	Titulaires	Non titulaire ^s	total	Titulaires	Non titulaires	total	Titulaires	Non titulaires	total	Titulaires	Non titulaires	total	Titulaires	Non titulaires	total
Emplois fonctionnels	5	0	5	5		5	5		5	4	0	4	4	0	4	2	0	2	-3	0	-3
Administrative	240	43	283	233	49	282	233	49	282	232	41	273	241	41	282	250	39	289	10	-4	6
Technique	303	82	385	292	94	386	285	93	378	280	85	365	257	56	313	256	60	316	-47	-22	-69
Culturelle	47	10	57	46	10	56	42	9	51	41	8	49	42	8	50	37	6	43	-10	-4	-14
Sportive	9	6	15	9	5	14	8	5	13	7	4	11	6	4	10	5	4	9	-4	-2	-6
Médico-sociale																					-20
Sociale	99	45	144	95	45	140	91	43	134	90	38	128	91	34	125	83	41	124	-16	-4	
Police municipale	28	0	28	27	0	27	27	0	27	26	0	26	22		22	22		22	-6	0	-6
Animation	71	37	108	66	49	115	59	58	117	57	52	109	53	51	104	47	54	101	-24	17	-7
Total	802	223		773	252		750	257		737	228		716	194		702	204		-100	-19	
	1025			1025			1007			965			910			906			-119		

Source : données communales

Cette diminution des effectifs de 2014 jusqu'en 2016 a affecté la plupart des filières d'emploi, à l'exception toutefois de la filière administrative. Elle a notamment résulté du non remplacement de tous les agents partant en retraite et du non renouvellement de contrats d'agents non titulaires. Elle s'est inscrite dans une politique visant, selon la collectivité, à réaliser des économies de gestion dans un contexte de contrainte budgétaire (cf. *supra*).

La baisse des effectifs permanents a principalement porté sur la filière technique avec la suppression de 69 postes dans ce secteur. En contrepartie, la commune a eu recours à des prestataires pour assurer le nettoyage de la voirie et de certains locaux ainsi qu'à une délégation de service public, à compter du 1^{er} septembre 2016, pour assurer le service de la restauration municipale⁵². De même, le recours à des marchés de réservation de berceaux au sein de structures privées⁵³ a entraîné la suppression de 20 postes au sein de la filière médico-sociale et sociale.

La diminution de 14 emplois des effectifs de la filière culturelle a résulté de la concentration de l'offre du conservatoire de musique sur les activités les plus attractives. Enfin, le regroupement de certains centres de loisirs a participé à la suppression de 7 postes dans le secteur de l'animation.

⁵¹ Font partie des effectifs permanents de la collectivité les agents titulaires et stagiaires, et les agents contractuels de droit public en contrat à durée déterminée.

⁵² 22 agents ont continué leur activité auprès du délégataire et les contrats de 7 agents, qui arrivaient à échéance, n'ont pas été renouvelés.

⁵³ La crèche des « câlins matins » et « les petits chaperons rouges ».

L'augmentation des effectifs de la filière administrative, quant à elle, a notamment eu pour origine l'ouverture, à l'initiative de la préfecture, de quatre postes d'accueil en guichet pour assurer la gestion de l'état-civil⁵⁴ et des demandes de passeports, ainsi que le renforcement du service de la commande publique.

Tableau n° 40 : Les effectifs par catégorie

Effectifs par catégorie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
A	69	68	68	65	61	56	- 13
B	105	104	107	111	113	111	6
C	851	853	832	789	736	739	- 112
Total	1 025	1 025	1 007	965	910	906	- 119

Source : données communales

Comme le montre le tableau ci-dessus, la baisse des effectifs permanents a surtout affecté les agents de catégorie C, qui constituent 82 % de l'effectif total, mais proportionnellement aussi ceux de catégorie A.

7.3 Le régime des congés et le temps de travail

7.3.1 Le régime des congés

Le régime des congés annuels du personnel communal⁵⁵ est fixé par une note du maire en date du 4 mars 1998, annexée au règlement intérieur⁵⁶ du personnel communal adopté par le conseil municipal le 25 mai 1998. Il prévoit l'octroi de 35 jours ouvrés de congés annuels et les autorisations d'absence qui peuvent être accordées aux agents.

Ce nombre de jours de congés est sensiblement supérieur aux 25 jours ouvrés auxquels peuvent s'ajouter 2 jours supplémentaires pour les agents prenant au moins 5 ou 8 jours de congés en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre, fixés par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, pris en application de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives au statut des agents de la fonction publique territoriale.

Chaque année, des jours de congé exceptionnel, 3 en 2016, 2 en 2017, sont par ailleurs octroyés à l'ensemble du personnel communal en fonction du calendrier des jours fériés et les agents communaux, y compris les assistantes maternelles, bénéficient d'un congé exceptionnel de trois mois consécutifs avant leur départ en retraite.

Le régime des autorisations d'absence pour raisons familiales a été revu à la baisse, en 2017 afin de fixer à cinq jours, au lieu de sept, les absences en cas de mariage ou de PACS de l'agent, et à un jour, dans la limite de deux événements par an, en cas de mariage d'un membre de la famille⁵⁷.

7.3.2 Le temps de travail

L'article 7-1⁵⁸ de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale précise que : « les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales ...sont fixées par la collectivité..., dans les limites

⁵⁴ Cette ouverture de postes est consécutive à l'ouverture de l'hôpital sud francilien.

⁵⁵ Agents permanents, titulaires, stagiaires et contractuels.

⁵⁶ Approuvé le 11 mai 1998 par le comité technique paritaire. Le règlement intérieur concerne la discipline et l'hygiène et la sécurité.

⁵⁷ Par ailleurs, chaque agent peut demander à bénéficier d'une autorisation spéciale d'absence d'une durée minimum de 15 minutes et maximum d'une ½ journée dans la limite de 12 heures annuelles. Ces absences pour convenance personnelle, d'une durée maximale de 1,7 jour par an, ne sont pas assimilées à des congés annuels.

⁵⁸ Introduit par 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 territoriale.

applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités... Les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur 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 peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail ».

En application des dispositions combinées du décret n° 2000-815 du 25 août 2000⁵⁹ relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps dans la fonction publique territoriale (FPT), la durée et l'aménagement du temps de travail au sein de la FPT doit s'effectuer sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures. Cette durée annuelle constitue à la fois un plancher et un plafond pour 35 heures de travail par semaine compte tenu des 104 jours de repos hebdomadaire, des 25 jours de congés annuels prévus par le décret du 26 novembre 1985⁶⁰ et d'une moyenne annuelle de 8 jours fériés.

En l'espèce, la durée de travail des agents de la commune se réfère à l'ordonnance du 30 janvier 1982 relative aux contrats de solidarité des collectivités locales qui avait pour objectif la réduction de cette durée, mais sans viser expressément une durée hebdomadaire de 35 heures. La délibération du 21 décembre 1982 relative à la mise en œuvre du contrat de solidarité prévoyait une mise en place progressive de l'abaissement de la durée hebdomadaire de travail afin de parvenir à une durée hebdomadaire de 35 heures en 1983.

Par la suite, le règlement intérieur du personnel communal du 25 mai 1998 a fixé la durée hebdomadaire de travail à 35 heures. Ce règlement intérieur n'a pas été modifié après l'intervention de la loi du 3 janvier 2001 susmentionnée jusqu'à la délibération du 11 avril 2007, prise après avis du comité technique paritaire, qui a fait état d'une amplitude horaire journalière de 7 heures de travail et d'une durée hebdomadaire de travail de 35 heures.

De fait, aucune délibération ne paraît avoir été prise pour définir la durée et l'aménagement du temps de travail applicable aux agents, tels que prévus par la loi du 3 janvier 2001. D'autre part, le régime des congés dont bénéficient les agents, sensiblement plus favorable que le régime légal, a pour effet de réduire la durée annuelle de travail des agents à un niveau nettement inférieur à la durée de 1 607 heures prévue par les articles 1^{ers} des décrets du 25 août 2000 et du 12 juillet 2001, comme le fait apparaître le tableau ci-dessous⁶¹.

⁵⁹ Art. 1 « La durée du travail effectif est fixée à trente-cinq heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'État ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement.

Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées.

Cette durée annuelle peut être réduite, par arrêté du ministre intéressé, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget, pris après avis du comité technique ministériel, et le cas échéant du comité d'hygiène et de sécurité, pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail, ou de travaux pénibles ou dangereux. »

⁶⁰ Art. 1 « Tout fonctionnaire territorial en activité a droit, dans les conditions et sous les réserves précisées aux articles ci-après, pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouverts.

... Un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours. »

⁶¹ Au titre des lois n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées et n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité, le conseil municipal, le 16 juin 2008, a décidé que cette journée prendra la forme de 7 heures de travail précédemment non travaillées non rémunérées, réparties sur l'année selon les modalités d'organisation de chaque service. Au vu de cette délibération, cette journée peut être accomplie soit un jour férié précédemment chômé autre que le 1^{er} mai, soit un jour de réduction du temps de travail tel que prévu par les règles en vigueur, soit selon toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion des jours de congé

En effet, la durée annuelle de travail des agents, selon les règles fixées par la collectivité, peut être évaluée à 1 512 heures, soit 95 heures de moins que la durée réglementaire de 1 607 heures, principalement en raison du régime de congés en vigueur.

Tableau n° 41 : Temps de travail

Régime légal		Régime adopté par la commune	
1607	nombre d'heures obligatoires par an	1607	
365	jours calendaires	365	jours calendaires
104	samedis et dimanches	104	samedis et dimanches
7	jours fériés légaux(8 pour 1600h - 1*7 h journée de solidarité)	7	jours fériés légaux
25	jours de congés légaux	35	jours de congés annuels
	jours au titre du fractionnement des congés	0	jours au titre du fractionnement des congés
		0	journées RTT
		3	jours exceptionnels (journée du 6 mai, le 15/07 ou 31/10 au choix et 1/2 journée des 23 et 30 décembre)
		0	jour férié supplémentaire (lundi de Pentecôte) préciser si autre que lundi de Pentecôte *
229	jours travaillés	216	jours travaillés au sein de la commune
45,8	Soit, nombre de semaines travaillées	43,2	Soit, nombre de semaines travaillées
contingent atteint		Niveau du Contingent	
35		35	Nombre d'heures par semaine adoptées par la commune
1 607		1 512	Nombre d'heures travaillées sur l'année
		95	Nombre d'heures < 1607
		13	soit nombre de jours de travail en moins

Source : données communales

Ainsi, sur la base de ces données, le temps de travail apparaît nettement inférieur à la moyenne nationale de 1 578 heures dans la fonction publique territoriale⁶², telle qu'estimée à partir d'une enquête déclarative par le rapport sur temps de travail dans la fonction publique, remis en 2016 par Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, à la demande du Premier ministre. Il est également très inférieur à la durée moyenne de 1 562 heures estimée par la Cour des comptes sur la base d'un échantillon de

annuel. La formulation retenue s'explique par le fait que les agents ne bénéficient pas de jours de réduction du temps de travail et par l'impossibilité d'imputer cette journée sur le contingent de jours de congés payés.

⁶² **Tableau n° A** : Durée annuelle de travail, pour un salarié à temps complet hors enseignants, magistrats, militaires et médecins hospitaliers.

En heures - Moyenne	2013-2014
Fonction publique d'État	1 627
Fonction publique territoriale	1 578
Fonction publique hospitalière	1 546
Ensemble fonction publique	1 584
Secteur privé	1 694

Source : Rapport sur le temps de travail – CSFPT Insee, Enquêtes Emploi 2013 et 2014, pondérations disponibles en 2015 (calcul fait pour la mission).

plus d'une centaine de collectivités, dans son rapport public annuel d'octobre 2016 sur les finances publiques locales.

L'incidence financière théorique de ce régime de travail, calculée sur la base de la perte de 80 750 heures de travail, pour 850 agents permanents de catégorie B et C et un coût forfaitaire à l'emploi de 35 000 €, s'élèverait à environ 1,76 M€ par an, soit l'équivalent de 50 postes équivalents temps plein (ETP). En ordre de grandeur, ce coût est tout-à-fait significatif au regard, par exemple, de la caf brute (5,4 M€) ou de la caf nette (- 1,2 M€) de la commune en 2017.

Tableau n° 42 : Coût théorique du régime de temps de travail

	2017
Effectif permanent à temps plein B + C au 31/12	850
Nombre d'heures total perdues	80 750
Nombre d'heures en ETP	50
Coût moyen de l'emploi	35 000
Coût budgétaire pour 850 agents	1 758 712

Source : données communales et évaluation de la chambre

Selon la commune, « le temps de travail du personnel communal est un dossier d'importance qui sera étudié et mené en 2019 par l'autorité territoriale en concertation avec les organisations syndicales et en conformité avec les exigences de la chambre régionale des comptes ».

Rappel au droit n° 1 : Délibérer sur la durée annuelle de travail des agents, en application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en vue de la rapprocher de la durée réglementaire de 1 607 heures.

7.3.3 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles peuvent donner lieu au versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), à condition que soit exercé un contrôle automatisé du temps de travail, en application notamment des articles 4 et 2⁶³ du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif à ces indemnités.

La commune de Corbeil-Essonnes ne dispose pas d'un système de contrôle automatisé des horaires effectués par ses agents. Les responsables de service sont chargés de contrôler l'effectivité des heures supplémentaires demandées à leurs agents. Toutefois, la collectivité a fait état, dans le cadre d'une réflexion globale sur le temps de travail, de la possible acquisition d'un logiciel interface permettant d'assurer la compatibilité d'un système de badgeuse avec le logiciel de gestion des congés et des paies.

Tableau n° 43 : Les heures supplémentaires

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'heures totales	23 792	18 993	17 621	15 295	17 508	17 962
dont HS >25 h	370	1 037	1 337	1 104	600	
Coût	457 407	373 127	363 915	333 959	378 925	389 097
Données ROB 2017 et 2018						
Nombre d'heures totales	27 442	18 955	20 709	19 844	20 732	17 937

⁶³ Sous réserve des dérogations précisées au I 2° de l'article 2 concernant les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement et sur les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10.

Écart	- 3 650	38	- 3 088	- 4 549	- 3 224	25
Coût	520 220	370 244	397 916	391 120	426 992	388 519
Écart	- 62 813	2 883	- 34 001	- 57 161	- 48 067	578

Source : données communales⁶⁴

Au vu des données communiquées par la commune, le nombre des heures supplémentaires réalisées par les agents titulaires, stagiaires et non titulaires sur emplois permanents ont diminué de 25 % de 2012 à 2017, passant de 23 792 à 17 962. Le coût des heures supplémentaires a ainsi baissé de 15 %, soit de 457 407 € en 2012 à 389 097 € en 2017.

Toutefois, la comparaison de ces données avec celles qui sont mentionnées dans les rapports d'orientation budgétaire de 2017 et 2018 fait apparaître des divergences substantielles, de 15 à 23 %, quant au nombre d'heures supplémentaires, et de 8 à 11 % s'agissant de leur coût, au titre des exercices 2014 à 2016. Selon la commune, ces écarts seraient imputables à un changement de périmètre des données figurant dans les ROB qui comprendraient, en sus des heures supplémentaires stricto sensu, des heures complémentaires⁶⁵.

La collectivité attribue par ailleurs le dépassement par certains agents du quota de 25 heures supplémentaires par mois⁶⁶ à des activités liées à la surveillance, au gardiennage et à la protection des personnes et des bâtiments communaux, en raison de diverses formes d'incivilité. Elle n'a toutefois pas pris de délibération pour préciser les fonctions autorisant le dépassement du contingent mensuel, comme le prévoit l'article 6 du décret précité.

7.4 L'absentéisme

Selon la définition proposée par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), l'absentéisme « caractérise toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce de la dégradation des conditions de travail au sens large ».

De 2015 à 2017, le nombre de jours d'absence des agents de la commune de Corbeil-Essonnes a diminué de 14,6 %, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 44 : Journées d'absence

	2015	2016	2017
Nombre de jours d'absence	29 808,50	26 132,50	25 458,50

Source : données communales

La commune a fait état pour sa part d'une baisse du taux d'absentéisme de 1,86 points, de 9,53 % en 2012 à 7,67 % en 2017. Ce taux communal d'absentéisme, compte tenu de son mode de calcul, peut toutefois difficilement être comparé au taux moyen de 9,5 % évalué par la société Sofaxis, en novembre 2017, pour l'ensemble de la fonction publique territoriale. En effet, le chiffrage de la commune est réalisé sur la base de l'effectif physique, supérieur au nombre d'agents en équivalents temps plein (ETP), et du nombre des jours calendaires, nettement supérieur à celui des jours ouvrés.

Pour l'année 2017, la chambre évalue le taux d'absentéisme⁶⁷ des agents permanents de la commune, sur la base du nombre de jours ouvrés d'absence et de travail et de l'effectif en ETP

⁶⁴ La commune s'est dotée d'un code fonctionnel pour isoler les heures liées à certains événements exceptionnels, notamment les crues de 2016 ou l'organisation des élections.

⁶⁵ Heures réalisées par des agents à temps non complet en dépassement de leur temps de travail hebdomadaire, sans excéder 35 heures par semaine. Pour plus de clarté, depuis 2017, seules les heures supplémentaires sont prises en compte dans le ROB.

⁶⁶ La compensation ou l'indemnisation des heures supplémentaires se fait dans la limite mensuelle de 25 heures supplémentaires. Ce plafond peut être dépassé en cas de circonstances exceptionnelles et pour une période limitée, sur décision du chef de service.

⁶⁷ (Nombre de jours d'absence *5/7*100) / (effectif en ETP au CA *216 jours travaillés).

mentionné au compte administratif 2017, à 9,55 %, au lieu de 7,67 %, représentant un coût théorique d'environ 3,4 M€, soit l'équivalent de 90 agents en ETP.

Tableau n° 45 : Impact de l'absentéisme

Impact de l'absentéisme en 2017 Personnel permanent	
Nombre de jours d'absence pour maladie (maladie ordinaire, grave maladie, accident du travail)	25 458,5
Nombre d'agents permanents (effectif retenu au CA en ETP)	881,85
Taux d'absentéisme	9,55 %
Nombre d'absents	595
Coût moyen d'un agent (charges de personnel interne /effectif permanent), en €	40 426
Coût budgétaire évalué de l'absentéisme, en €	3 403 404
Coût de l'assurance du personnel, en €	402 342
Remboursements de l'année, en €	150 667
Coût net "estimé", en €	3 655 079
Nombre d'agents	90,4

Source : données communales et évaluation de la chambre

Afin de limiter l'absentéisme, en application d'une délibération du 27 octobre 2014, la commune a décidé de réduire les indemnités des agents au prorata de l'éventuelle durée d'absence, à compter du 4^{ème} jour d'absence pour maladie et à l'exception toutefois des absences consécutives à un accident de service ou à une maladie professionnelle. L'incidence financière de cet abattement indemnitaire a représenté en moyenne 129 327 € au titre des exercices 2015 à 2017. Par ailleurs, selon la collectivité, le rétablissement par l'article 115 de la loi de finances pour 2018 du jour de carence, en vue du versement aux agents publics de leur rémunération au titre des congés de maladie, pourrait avoir une incidence sur le niveau de l'absentéisme.

Tableau n° 46 : Abattement indemnitaire

	2015	2016	2017
Abattement indemnitaire pour absence	121 515,71	140 429,17	126 037,61

Source : données communales

Consciente que la lutte contre l'absentéisme associant contrôle et prévention doit pleinement trouver sa place dans une gestion active des ressources humaines, la commune a indiqué que, depuis 2012, elle organisait régulièrement des formations pour prévenir les risques professionnels et les accidents du travail.

7.5 Les compléments de rémunération

7.5.1 L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La nouvelle bonification indiciaire vise à valoriser des fonctions comportant une responsabilité, une technicité particulière ou des difficultés d'exercice dans certaines zones du territoire. Elle consiste à octroyer au fonctionnaire des points supplémentaires d'indice majoré pendant le temps où il occupe cet emploi. Son attribution concerne l'exercice de fonctions limitativement énumérées, regroupées en quatre domaines : fonctions de direction et d'encadrement assorties de responsabilités particulières, fonctions impliquant une technicité particulière, fonctions d'accueil exercées à titre principal et fonctions impliquant une technicité et une polyvalence particulières, en application du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006.

La NBI est également applicable aux agents exerçant à titre principal certaines fonctions spécifiques de conception, de coordination, d'animation et de mise en œuvre des politiques publiques en matière sociale, médico-sociale, sportive et culturelle, ou des fonctions d'accueil, de sécurité, d'entretien, de gardiennage ou de conduite de travaux au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ou dans les services et équipements situés en périphérie de ces secteurs.

De 2013 à 2017, le montant total de la NBI a diminué de 33 %, passant de 0,42 M€ à 0,28 M€.

Tableau n° 47 : Attributions de NBI

2013	2014	2015	2016	2017
418 591	399 596	387 355	383 934	282 450

Source : données communales

La commune ne dispose pas, toutefois, d'un document ou d'un référentiel de suivi de la NBI retraçant les motifs d'attribution aux agents qui en bénéficient, soit 570 en 2017. Le logiciel utilisé pour la paye du personnel ne fait pas apparaître non plus le nombre de points dont bénéficie l'attributaire.

7.5.2 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire des fonctionnaires et agents contractuels de droit public de la commune a été fixé par les délibérations des 7 juillet et 27 octobre 2014, à l'exception toutefois du treizième mois et de la prime annuelle qui ont fait l'objet de délibérations spécifiques.

La commune envisage à cet égard de mettre en vigueur le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), prévu par l'article 88⁶⁸ de la loi précitée du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale. Le Rifseep se compose de deux parts, une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions, et un complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir, sans que les plafonds de ces deux parts excèdent le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.

En sus du régime indemnitaire afférent à leurs cadres d'emploi, les agents de la commune perçoivent un treizième mois et une prime annuelle.

7.5.2.1 Le treizième mois ou prime annuelle

Les agents bénéficient d'un treizième mois, dénommé prime annuelle au vu des délibérations des 26 juin et 13 novembre 1984 qui se réfèrent à la volonté de la commune « *affirmée depuis de nombreuses années, et notamment le 15 février 1978, d'octroyer au personnel communal* » ce complément de rémunération. Selon que l'indice de l'agent est compris entre 211 et 700, le montant de cette prime peut varier de 4 100 F, soit 625,04 €, à 5 600 F, soit 853,71 €, et est revalorisé chaque année en fonction de l'indice de la fonction publique.

Les délibérations de 1984 intervenues après le 27 janvier 1984 ne sont pas régulières au regard de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984⁶⁹. Seule la délibération de 1978, visée

⁶⁸ Dans sa rédaction issue de l'article 84 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, et pour les cadres d'emploi pour lesquels ce nouveau régime est appliqué aux corps équivalents de la fonction publique d'État en septembre 2018, notamment les agents des filières administrative, sportive et animation, « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État. Ces régimes indemnitaires peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions et de l'engagement professionnel des agents. Lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État* ».

⁶⁹ L'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée dispose que : « *Les avantages collectivement acquis ayant le caractère d'un complément de rémunération que les collectivités locales ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente*

notamment dans les arrêtés fixant la rémunération des emplois fonctionnels⁷⁰, serait de nature à justifier le versement d'un 13^{ème} mois, sous réserve qu'aucune délibération ultérieure ne soit intervenue pour en modifier les modalités de versement.

En 2017, le coût de ce 13^{ème} mois, versé pour moitié en juin et pour le solde en novembre, s'est élevé à 1,7 M€.

7.5.2.2 La prime annuelle

En sus de ce treizième mois, les agents occupant un emploi permanent à temps complet ou non complet et les assistantes maternelles perçoivent une prime annuelle autorisée par des délibérations spécifiques, le premier versement intervenant en fin d'exercice et le second au cours du premier semestre de l'exercice suivant.

Cette prime se serait substituée à la prime d'évaluation, ce qui expliquerait le maintien de ce libellé sur les feuilles de paie, afin d'éviter la confusion avec la prime annuelle ou treizième mois. Cette appellation correspondrait en tout état de cause à la finalité de cette indemnité destinée à prendre en compte la manière de servir des agents.

Au titre de chaque année, un premier montant forfaitaire de 200 € est alloué en décembre et un complément est versé en mai de l'année suivante lors de l'arrêt des comptes. Ce complément forfaitaire a été ramené de 400 € à 200 € par délibération du 6 juin 2016⁷¹ au motif de la baisse des dotations de l'État.

La commune a précisé que les agents bénéficiant d'un régime indemnitaire porté à son maximum étaient exclus du bénéfice de cette indemnité attribuée à l'aide des primes et indemnités liées au grade des agents, dans la limite des sommes maximales individuelles autorisées par les textes relatifs aux régimes indemnitaires des différentes filières territoriales en application du principe de parité. La chambre ne peut que s'étonner des modalités d'attribution de cette prime sans équivalent dans la fonction publique d'État. En 2017, le coût de cette indemnité s'est élevé à 0,35 M€ et a bénéficié à 955 agents, soit un montant moyen par bénéficiaire de 370,5 €.

À cet égard, la mise en œuvre du Rifseep doit permettre à la commune de sécuriser le fondement juridique du régime indemnitaire des agents en mettant un terme au versement de primes irrégulières, au regard notamment du principe de parité avec la fonction publique d'État, et de faire de ce régime un outil efficace pour améliorer l'efficacité de la gestion des ressources humaines.

Recommandation n° 4 : Mettre à profit l'instauration du RIFSEEP pour régulariser le régime des primes et en faire l'instrument d'une gestion efficace des ressources humaines

7.6 Les emplois de cabinet

Sa population étant supérieure à 40 000 habitants, la commune dispose de trois emplois de collaborateurs de cabinet. De 2012 à 2017, les rémunérations des collaborateurs de cabinet ont été assises sur l'emploi administratif fonctionnel le plus élevé de la commune, celui du directeur général des services, et ont respecté la règle du double plafond, à savoir 90 % du

loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ».

⁷⁰ Directeur général des services (DGS) notamment.

⁷¹ Versement en juin pour cet exercice compte tenu de la date de la délibération.

traitement et des indemnités de l'emploi de référence, conformément à l'article 7⁷⁷ du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet.

En revanche, comme prévu à l'article 5 du décret précité, il conviendrait dans un but de transparence de mentionner⁷⁸ dans les contrats et arrêtés de nomination des collaborateurs de cabinet le montant de leur rémunération et des éléments servant à la déterminer.

8 LES MARCHES DE PARTENARIAT

Le marché de partenariat (MP) constitue, depuis la réforme de la commande publique instituée par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics, une catégorie spécifique de marchés publics permettant de confier à un opérateur privé une mission comportant obligatoirement le financement de tout ou partie d'une opération de construction ou de rénovation d'ouvrages. Toutefois, l'entretien et la maintenance des ouvrages sont dorénavant des missions complémentaires de même que la mission de conception des équipements qui, pour sa part, peut n'être que partielle. La durée du marché de partenariat est déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements et/ou des modalités de financement retenues. La rémunération de l'attributaire privé est assurée par la personne publique au moyen de loyers, versés à compter de la prise de possession de l'ouvrage, qui portent distinctement sur l'investissement, le financement et le périmètre des activités complémentaires retenues.

⁷⁷ L'article 7 du décret 87-1007 dispose que : « La rémunération individuelle de chaque collaborateur de cabinet est fixée par l'autorité territoriale. Elle comprend un traitement indiciaire, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement y afférents ainsi que, le cas échéant, des indemnités.

Le traitement indiciaire ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité ou de l'établissement occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ou l'établissement.

Le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionnés au deuxième alinéa.

En cas de vacance dans l'emploi ou le grade retenu en application des dispositions du présent article, le collaborateur de cabinet conserve à titre personnel la rémunération fixée conformément aux dispositions qui précèdent. »

⁷⁸ En complément du pourcentage du traitement indiciaire et des indemnités de l'emploi de référence pris en compte pour asseoir la rémunération.

8.1 La reconstruction du groupe scolaire Langevin

En vue d'assurer le remplacement du groupe scolaire Langevin, dans le cadre du projet urbain du quartier de Montconseil, la commune a acquis des terrains d'une superficie d'environ 9 991 m², au prix de 0,68 M€, destinés à la construction de 18 classes, de locaux techniques et pédagogiques associés, d'un espace de restauration composé de deux services self, l'un pour les maternelles, l'autre pour les élémentaires, d'aires de récréation, de préaux distincts, d'un parc de stationnement de 32 places et d'un bassin de rétention d'eau.

Au vu d'une étude d'évaluation préalable, la commune a signé le 9 mai 2012 un contrat de partenariat avec la société de projet, la SAS Langevin Partenariat, constituée d'un groupement d'entreprises. Ce contrat portait sur la conception du nouveau groupe scolaire, le financement, la construction, la réalisation de travaux de gros entretien renouvellement (GER) et de prestations de maintenance préventive et curative.

Le coût prévisionnel total de ce contrat s'élevait en phase de construction à 29 651 516 € TTC, soit un coût moyen annuel prévisionnel de 1 347 796 € TTC (valeur 2012), représentant en moyenne 1,79 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune au cours des exercices 2009 à 2011, avant actualisation de ce montant à la date de cristallisation des taux d'intérêt. Ce contrat a été signé pour une durée ferme de 20 ans à compter de la date contractuelle d'acceptation des ouvrages, à savoir le 6 septembre 2013.

Le portage financier de l'opération de construction est assuré par l'opérateur privé, unique interlocuteur de la commune. Il est réalisé par recours à des crédits bancaires, des apports en fonds propres et quasi-fonds propres de ses actionnaires. Le contrat a toutefois prévu une participation communale à l'effort d'investissement de nature à limiter les charges financières de la commune.

La rémunération du prestataire est assurée par le versement de loyers mensuels de 984 194 € HT, valeur mars 2012, qui couvrent les dépenses d'investissement et de financement, ou loyer financier⁷², pour un montant de 764 696 € HT, et les coûts liés au gros entretien, à la maintenance et aux frais de gestion de la société pour des montants respectifs de 51 434 € HT, 68 064 € HT et 100 000 € HT.

Tableau n° 48 : Coûts du PPP

en € TTC	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total général
Caisse d'Épargne				793 243,20	582 094,96	582 094,96	582 094,96	2 539 528,08
1675				310 753,81	232 714,00	244 727,73	257 362,20	1 045 557,74
6618				482 489,39	349 380,96	337 367,23	324 732,76	1 493 970,34
Langevin Partenariat		2 482 254,94	4 057 924,71	820 726,00	628 335,67	620 082,73	622 469,81	9 231 793,86
1675			23 255,34	131 971,42	121 468,77	128 952,04	136 916,63	542 564,20
2313			108 527,57	20 161,83				128 689,40
235		2 482 254,94	3 723 381,22					6 205 636,16
60621					32 401,18	23 725,86	22 814,37	78 941,41
611				289 407,65	271 698,17	272 120,55	275 418,85	1 108 645,22
637			87 954,00					87 954,00
6618			114 806,58	379 185,10	202 767,55	195 284,28	187 319,96	1 079 363,47
Total partenariat		2 482 254,94	4 057 924,71	1 613 969,20	1 210 430,63	1 202 177,69	1 204 564,77	11 771 321,94
Autres intervenants								
Delagrave (c/ 2184)			215 673,83					215 673,83
Ecotech (c/2031)		8 372,00						8 372,00
Finance Consult c/2031)	13 156,00	51 248,60	14 471,60					78 876,20
Ginger CEBTP (2031)		16 744,00						16 744,00
Imbault Laval Daude (c/2111)		358 800,00	454 480,00					813 280,00
JFN Finance 3C (c/2188)				388,70				388,70
Medial (c/2031)	12 558,00	21 602,75						34 160,75
R2M (c/2031)	3 588,00	45 926,40		26 520,00				76 034,40
Seban et associés (c/2031)	11 481,60	53 820,00	1 435,20		717,60			67 454,40
Total autres	40 783,60	556 513,75	686 060,63	26 908,70	717,60	0,00	0,00	1 310 984,28
Total général	40 783,60	3 038 768,69	4 743 985,34	1 640 877,90	1 211 148,23	1 202 177,69	1 204 564,77	13 082 306,22

⁷² Le coût global des loyers financiers s'élevait à 15 074 736 € sur la durée du contrat à la date de cristallisation des taux, le 6 septembre 2013, dont 80 % ont fait l'objet d'une cession de créances au profit du prêteur, au vu d'une convention tripartite passée entre la société de projet, la banque et la commune, en application de l'article L. 313-29 du code monétaire et financier.

Source : données communales

Au 31 décembre 2017, le montant cumulé des dépenses induites par cette opération en PPP s'élevait à plus de 13 M€ TTC, dont 11,8 M€ au titre du seul contrat de partenariat. La commune a versé par ailleurs 6,2 M€ d'avances au titre des dépenses d'équipement, ce qui lui a permis de limiter les charges financières du contrat mais aussi de bénéficier de subventions pour un montant de 4,1 M€, dont 3,75 M€ de l'Anru et 0,35 M€ de la région.

À cette date, selon l'annexe du compte administratif 2017, le capital restant dû au titre de l'emprunt de 10 212 372 € souscrit par la société de projet auprès de la Caisse d'épargne, au taux de 5,02 %, s'élevait à 8 624 250 €.

8.2 La construction du centre administratif

Les services administratifs de la commune sont actuellement répartis entre l'hôtel de ville et un centre administratif loué dans le cadre de deux baux expirant les 11 décembre 2019 et 31 décembre 2021 et susceptibles d'être renouvelés annuellement avec un préavis de six mois. Le 12 juillet 2016, la commune a décidé de se doter d'un nouveau centre administratif sur des parcelles communales⁷³ d'une superficie de 7 530 m², situées avenue Chantemerle, pouvant être complétées par une parcelle privée riveraine⁷⁴ de 357 m².

Le projet prévoit la construction d'un bâtiment de quatre étages d'une superficie d'environ 1 300 m² par niveau, équivalente à celle des locaux loués, pouvant accueillir un effectif d'environ 250 agents, d'un restaurant administratif, d'une salle d'archives en rez-de-chaussée dans un bâtiment annexe, ainsi que l'aménagement de deux parkings, l'un aérien de 130 places et l'autre souterrain de 100 places, et d'un espace vert.

Cette opération s'inscrit notamment dans un projet de développement durable⁷⁵ d'optimisation énergétique et d'isolation phonique. Le respect de ces prescriptions techniques sera assuré par une certification extérieure de conformité du bâtiment, à l'issue de la construction.

L'article 74 de l'ordonnance du 25 mars 2016 soumet le marché de partenariat, quel que soit le montant, à une procédure d'évaluation préalable à l'engagement comportant une étude du mode de réalisation du projet (EMRP) et une étude de soutenabilité budgétaire (ESB), présentées à l'assemblée délibérante. À cette fin, la commune a eu recours à un cabinet-conseil qui a notamment comparé les coûts de construction réalisés en maîtrise d'ouvrage public (MOP) ou en marché de partenariat (MP).

8.2.1 L'étude relative au mode de réalisation du projet

Le 15 février 2017, la mission d'appui aux financements des infrastructures⁷⁶ a rendu son avis sur l'étude relative au mode de réalisation du projet, en présentant les avantages et les inconvénients des diverses modalités possibles. Elle a notamment considéré que les appréciations qualitatives⁷⁷ privilégiant la solution du marché de partenariat public privé étaient bien étayées.

⁷³ Ces parcelles accueillent, deux à trois semaines par an, les manèges de la fête foraine.

⁷⁴ Parcelle estimée à 0,26 M€ par le service des domaines et comprenant une maison ancienne à démolir.

⁷⁵ Certification NF HQE-bâtiment tertiaire-niveau excellent ou exceptionnel.

⁷⁶ Rattachée à la direction générale du trésor et régie par le décret n° 2016-522 du 27 avril 2016, la mission constitue un pôle d'expertise de la structuration juridique et financière des opérations d'investissement qui s'est substitué à la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP).

⁷⁷ Les arguments mis en avant étaient au demeurant classiques : insuffisance de moyens en interne, plan de charge des services techniques au regard des opérations en cours, complexité du projet, avantage de neuf mois des délais de réalisation en MPPP, Fin Infra constatant cependant que la livraison anticipée ne présentait pas vraiment d'intérêt en termes de double loyer.

La mission a toutefois relevé que le choix de dissocier la conception et la réalisation, d'une part, et le gros entretien renouvellement (GER), d'autre part, était de nature à réduire l'efficacité économique et la performance énergétique du projet. Elle a considéré, en effet, que le respect des contraintes de développement durable se trouverait renforcé si le responsable du gros entretien était associé en amont à la conception du bâtiment et si le marché de partenariat, par ailleurs, comportait un contrat de performance énergétique allant au-delà de la période de construction.

La mission a été plus réservée sur la comparaison des coûts entre les deux modes de réalisation du bâtiment. Elle a estimé à cet égard que le marché de partenariat conférait bien un avantage de neuf mois pour réaliser l'opération, mais que la livraison du bâtiment avant la date d'échéance du premier bail, au terme de l'année 2019, ne procurait pas un gain financier notable.

Sans prise en compte de l'impact financier du transfert de risques et des aléas du projet, le coût de l'investissement en marché de partenariat (15,08 M€ HT) était légèrement inférieur à celui en maîtrise d'ouvrage publique (15,10 M€ HT).

Tableau n° 49 : Comparatif des coûts d'investissement

en M€ HT	MP	MOP	MP-MOP	en %
Travaux	11,83	12,72	- 0,89	- 7 %
Honoraires	1,33	1,83	- 0,50	- 27 %
Frais AMO	0,59	0,22	0,37	168 %
Frais financiers intercalaires	0,34	0,33	0,01	3,03 %
Marge prudentielle	0,99		0,99	
Total Investissement	15,08	15,10	- 0,02	- 0,13 %

Source : données communales

Les hypothèses de financement reposaient sur un emprunt de 20 ans au taux de 1,96 % en MOP et de 2,47 % en MP. Les coûts actualisés, avant prise en compte des risques, faisaient cependant apparaître un écart de 15 % entre le MP (17,6 M€ HT) et la MOP (15,3 M€ HT), ce différentiel provenant notamment de l'absence de prise en compte des gains d'exploitation, exclus du périmètre du MP.

Cependant, les risques en maîtrise d'ouvrage publique, liés à une moindre capacité à maîtriser les coûts en phase de conception et de travaux, à garantir la performance du bâtiment, à éviter des retards susceptibles de générer des dépenses exceptionnelles et de diminuer les gains d'exploitation escomptés, ont été évalués, comme le montre le tableau ci-après, à 3,83 M€.

Tableau n° 50 : Évaluation financière des risques en MOP

	M€
Surcoût entre le chiffrage du programme et chiffrage DCE ⁷⁸	0,32
Surcoût entre le chiffrage DCE et le résultat d'appel d'offres travaux	0,79
Travaux supplémentaires	2,38
Coûts actualisés des gains énergie sur la durée du marché	0,10
Déménagement et frais d'installation provisoire	0,15
Diminution des gains de charges d'exploitation	0,09
TOTAL	3,83

Source : données communales

L'appréciation de ces risques a conduit à inverser le constat précédent en portant le coût en maîtrise d'ouvrage publique à 19,1 M€, soit un surcoût de 1,53 M€, 8 %, ce qui, pour la mission

⁷⁸ Dossier de consultation des entreprises.

précitée, avantageait toutefois de manière excessive le recours au marché de partenariat, faute d'évaluation des risques relatifs à cette modalité de réalisation.

8.2.2 L'étude de soutenabilité budgétaire

Dans un souci de bonne gestion des deniers publics, l'étude de soutenabilité budgétaire (ESB), conclusion logique de l'étude relative au mode de réalisation du projet (EMRP), a appréhendé tous les aspects financiers du projet, en particulier les cinq données obligatoires suivantes :

- le coût prévisionnel global du contrat en moyenne annuelle,
- la part de ce coût par rapport à la capacité d'autofinancement annuelle de l'acheteur,
- l'impact du contrat sur les dépenses obligatoires de l'acheteur, • les conséquences sur l'endettement et les engagements hors bilan,
- les coûts résultant d'une rupture anticipée du contrat.

Au vu d'un coût global de l'investissement de moins de 15,1 M€ et d'un loyer prévisionnel fixe estimé à 1,1 M€ HT durant 20 ans, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a émis, le 17 janvier 2017, un avis favorable sur la soutenabilité budgétaire de ce projet.

Au regard d'une projection financière à l'horizon 2022, reposant sur une hausse de 2 % par an des charges à caractère général et des autres charges de gestion courante et sur une réduction annuelle de 1,5 % des charges de personnel, l'étude de soutenabilité budgétaire a fait apparaître une amélioration de la Caf brute de la commune à partir de 2020.

Quant à l'impact du projet sur les dépenses obligatoires de la commune, il s'élèverait à 0,7 % en 2022. Le marché de partenariat induirait par ailleurs une augmentation de 22 M€ de l'endettement communal, soit 21 %, le versement des premiers loyers devenant effectif à l'issue de la prise de possession du bâtiment, le 30 septembre 2019.

Le marché de partenariat a été signé le 24 juillet 2017 avec une société de projet issue d'un groupement d'entreprises. Il porte uniquement sur la conception, la construction et le financement d'un centre administratif et sa durée maximum est de 25 ans dont 22 ans à compter de la mise à disposition du bâtiment.

Le coût prévisionnel total du contrat s'élève à 24 701 334 € HT, soit 29 641 600 € TTC, dont 18 099 000 € HT de coût ferme et définitif au titre de l'investissement. Ce montant global est réparti en loyers annuels, en valeur mars 2017, de 1 122 788 € HT, dont 1 088 594 € HT au titre des loyers financiers et 34 194 € HT au titre des frais de gestion. Comme pour le précédent marché de partenariat, les loyers d'investissement versés seront éligibles au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Le partenaire financier du titulaire du marché est une banque allemande à laquelle la société de projet a cédé, au vu d'une convention tripartite⁷⁹, 80 % des créances dues par la commune au titre des coûts d'investissement et des coûts de financement, dans les conditions prévues aux articles L. 313-29-1 et suivants du code monétaire et financier.

L'annexe du compte administratif relative à la dette mentionne la souscription, le 24 juillet 2017, d'un contrat d'emprunt de 21,6 M€ d'une durée de 24 ans et au taux de 2,47 %, avec une première échéance de remboursement fixée au 31 décembre 2019.

⁷⁹ Convention conclue entre la société de projet, la banque et la commune.

⁸⁷ Inscription, facturation, encaissement, impayés.

9 LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DE LA RESTAURATION MUNICIPALE

La commune a externalisé la restauration collective par contrat d'affermage signé avec la société Sodexo le 24 mai 2016, pour une durée de six ans et avec prise d'effet le 1^{er} septembre 2016.

Cette délégation de service public (DSP) a pour objet la fourniture de 745 000 repas annuels, notamment aux élèves et aux personnels scolaires, aux accueils de loisirs, au personnel municipal et aux bénéficiaires du portage à domicile.

Ces prestations de restauration s'étendent de la fabrication des repas par le délégataire, dans ses locaux, à leur livraison, leur remise en température, leur distribution, à l'entretien et au nettoyage des matériels et des locaux, à la maintenance et au renouvellement de l'ensemble des matériels, ainsi qu'à la gestion administrative des rationnaires⁸⁷. Le délégant, pour sa part, met à disposition du fermier les offices et salles de restauration, ainsi qu'un local disposant d'une connexion haut débit et d'un coffre-fort.

Le délégataire facture directement aux familles le prix des repas délivrés aux élèves sur la base du tarif défini par la commune, verse à cette dernière une redevance annuelle d'affermage de 25 000 € HT et assume le risque des impayés non couverts par la provision prévue au contrat.

Cependant, les tarifs étant inférieurs au coût contractuel de fabrication des repas, la commune verse au délégataire la différence entre le coût payé par les familles et le coût contractuel du repas, sous la forme d'une compensation tarifaire sociale.

Deux avenants au contrat ont été signés les 15 décembre 2016 et 19 janvier 2017. Le premier a arrêté la liste des agents repris par le délégataire, 25 au total, ce qui a augmenté les charges de personnel du compte d'exploitation de la DSP de 492 173 € HT, dont 438 248 € HT pour les 12 agents titulaires détachés et les 10 agents contractuels de la commune. Le second a porté sur le portage à domicile.

Le premier⁸⁰ compte rendu annuel de la délégation de service public de la restauration municipale a couvert la période du 1^{er} septembre 2016 au 31 août 2017.

Tableau n° 51 : Résultats d'exploitation de la DSP

CHIFFRE D'AFFAIRES, e, €			
Catégories	Prix vente	Effectif/an	Chiffre d'affaires HT
Maternelles scolaire	4,945	203 177	1 004 710
Élémentaires scolaire	5,279	281 923	1 488 272
Adultes scolaire	6,177	36 743	226 962
Maternelles Loisirs	4,945	25 304	125 128
Élémentaires Loisirs	5,279	19 907	105 089
Adulte Loisirs	6,177	7 616	47 044
Personnes âgées dépendantes midi	6,178	15 346	94 808
Personnes âgées dépendantes midi av2	6,388	29 189	186 459
Personnes âgées dépendantes soir	5,098	649	3 309
Total		619 854	3 281 780
Restaurant municipal	3,678	26 149	96 176
Denrées			71 920
Total			168 096
Goûters	0,63	268 522	169 169

⁸⁰ Non présenté, à ce stade, à l'assemblée délibérante de la commune.

Petit déjeuner	0,7	29 891	20 924
Total		298 413	190 093
Autres			621
TOTAL CA		918 267	3 640 590
CHARGES			4 348 879
dont personnel			2 431 120
dont matières premières			1 342 569
dont frais exploitation			163 868
dont redevance affermage			25 000
RÉSULTAT			- 708 289

Source : rapport du délégataire

Au vu du premier rapport annuel (RA) transmis par le délégataire, le coût pour le prestataire de la gestion du service de restauration municipale s'établissait à 4,35 M€ et le chiffre d'affaires à 3,64 M€, pour un total de 646 003 repas servis, soit une perte de 0,71 M€ correspondant à 1,096 € par repas servi.

Durant ce premier exercice, la commune a versé chaque mois au délégataire un acompte provisionnel égal au douzième de la compensation des tarifs sociaux, évaluée à partir des prix unitaires des repas facturés, de la tarification pratiquée et du nombre d'usagers prévus au contrat. Le montant des acomptes versés (2,5 M€) a été supérieur d'environ 0,45 M€ au total de la facturation. Ces trop versés, expression d'une fréquentation inférieure aux prévisions, correspondent à environ 36 % du chiffre d'affaires réalisé, soit plus de deux mois d'acomptes.

Tableau n° 52 : Décomposition du chiffre d'affaires

Catégorie	CA HT total	Facturation	Compensation	Acomptes	Régularisation
Scolaire	2 997 204,66	1 094 570,72			
PAD	284 575,52	140 338,96			
	3 281 780,18	1 234 909,68	2 046 870,50	2 496 636,17	- 449 765,67

Source : rapport du délégataire

La facturation aux convives (1,23 M€) et la compensation des tarifs sociaux (2,05 M€) ont représenté respectivement 34 % et 55 % du chiffre d'affaires, le solde provenant de prestations facturées à la commune, car assurées gratuitement aux familles : goûter et petit déjeuner.

Ce niveau de facturation serait en partie imputable au manque d'information des familles quant au changement de mode de gestion du service et à l'acceptation de tous les enfants à la cantine scolaire. Ainsi, à la fin de l'exercice 2017, le délégataire ne disposait pas des informations nécessaires pour facturer les prestations de tous les usagers et des retards étaient également intervenus dans le calcul du quotient familial des familles, qui conditionne le tarif applicable.

Le coût de la facturation et des impayés, rassemblés sous le terme générique de frais d'exploitation, s'est élevé à 163 868 €.

Tableau n° 53 : Coûts des impayés

Facturation et Impayés	Prévisions contrat	Rapport 2016/2017	Écart
Honoraires		9 432,00	- 9 432,00
Télécoms et affranchissements	59 730,00	45 963,00	13 767,00
Facturation encaissement	30 216,00	37 320,00	- 7 104,00
Créances douteuses (1)	56 660,00	71 154,00	- 14 494,00
Total	146 606,00	163 869,00	- 17 263,00

Source : rapport du délégataire

Les impayés enregistrés par le prestataire (299 600 €) correspondent à plus de 27 % des produits facturés (1 094 571 €). Parmi ceux-ci, le montant des créances douteuses, 71 154 €, soit 24 % du montant des impayés, excède de 14 494 € le montant de la provision prévue à ce titre au contrat, ce différentiel étant à la charge du prestataire (art. 37 du contrat). Ce niveau d'impayés a conduit la commune à prévoir, au titre du prochain exercice, la mise en vigueur d'un suivi du taux de recouvrement par croisement des fichiers du prestataire avec ceux de la collectivité.

À ce stade, le premier rapport annuel du délégataire n'était pas accompagné du compte d'exploitation prévu à l'article 42.2 1 du contrat, qui doit détailler les coûts de production et de livraison, ainsi que les coûts de fonctionnement des différents sites de restauration. Par ailleurs, le caractère très agrégé des informations financières ne reprenait pas les nombreuses rubriques mentionnées à l'article 42.2 3 du contrat, notamment celles relatives à la répartition analytique des charges de personnel, à l'effectif et la qualification des personnels, aux frais de structure, notamment.

ANNEXES

Annexe n° 1. États de l'actif de l'ordonnateur et du comptable	5 6
Annexe n° 2. État de l'actif compte 202 et amortissements	5 7
Annexe n° 3. Glossaire des sigles.....	5 8

Annexe n° 1. États de l'actif de l'ordonnateur et du comptable

compte	DÉSIGNATION DU BIEN	Somme de VALEUR BRUTE ordonnateur	COMPTE	DÉSIGNATION DU BIEN	VALEUR BRUTE comptable	Ecart VB ordonnateur - VB comptable
202	frais réalisation doc urb et num cadast	233 151,05	202	frais réalisation doc urb et num cadast	244 166,21	-11 015,16
2031	frais d'études	12 808 595,39	2031	frais d'études	14 697 402,46	-1 888 807,07
	frais recherche et dev		2032	frais recherche et dev	13 770,63	-13 770,63
2033	frais d'insertion	142 348,82	2033	frais d'insertion	142 348,82	0,00
204131	biens mobiliers, matériel et études	2 095 000,00	204131	biens mobiliers, matériel et études	2 095 000,00	0,00
2041511		4 000,00				4 000,00
2041512	bâtiments et installations	400 352,40	2041512	bâtiments et installations	400 352,40	0,00
2041611		7 000,00				7 000,00
204181	biens mobiliers, matériel et études	15 767,09	204181	biens mobiliers, matériel et études	620 141,83	-604 374,74
204182	bâtiments et installations	1 683 608,36	204182	bâtiments et installations	1 063 466,53	620 141,83
20421	biens mobiliers, matériel et études	850 739,91	20421	biens mobiliers, matériel et études	850 739,91	0,00
20422	bâtiments et installations	1 141 328,89	20422	bâtiments et installations	1 141 328,89	0,00
2051	concessions et droits similaires	390 569,95	2051	concessions et droits similaires	2 115 889,93	-1 725 319,98
2051		1 302 776,00				1 302 776,00
	autres immobilisations incorporelles		2088	autres immobilisations incorporelles	1 147,94	-1 147,94
2111	terrains nus	6 710 079,63	2111	terrains nus	7 006 270,03	-296 190,40
2113	terr aménagés autres que voirie	3 757 958,59	2113	terr aménagés autres que voirie	2 198 760,15	1 559 198,44
2115	terrains bâtis	3 179 598,37	2115	terrains bâtis	3 177 431,59	2 166,78
2116	cimetières	809 442,60	2116	cimetières	800 074,73	9 367,87
2117	bois et forêts	1 032 030,39	2117	bois et forêts	1 032 030,40	-0,01
2118	autres terrains	8 741 692,59	2118	autres terrains	8 709 514,50	32 178,09
2121	plantations d'arbres et d'arbustes	630 111,86	2121	plantations d'arbres et d'arbustes	886 430,22	-256 318,36
2128	autres agencet et améngt terrains	9 145 378,37	2128	autres agencet et améngt terrains	9 145 378,37	0,00
21311	hôtel de ville	9 028 932,24	21311	hôtel de ville	7 305 616,77	1 723 315,47
21312	batiments scolaires	41 552 882,81	21312	batiments scolaires	54 074 666,31	-12 521 783,50
21316	construct-batiments publics-equipet cim	1 235,00	21316	construct-batiments publics-equipet cim	187 364,46	-186 129,46
21318	autres batiments publics	102 217 404,29	21318	autres batiments publics	97 524 539,37	4 692 864,92
2135	instal gales agencet améngts const	3 786 301,30	2135	instal gales agencet améngts const	4 490 423,08	-704 121,78
2138	autres constructions	143,52	2138	autres constructions	2 026,38	-1 882,86
2151	réseaux de voirie	155 620 368,55	2151	réseaux de voirie	169 877 933,07	-14 257 564,52
	réseaux adduction eau		21531	réseaux adduction eau	11 854 394,36	-11 854 394,36
	réseaux assainissement		21532	réseaux assainissement	0,00	0,00
21534	réseaux électrification	5 286 081,00	21534	réseaux électrification	5 040 617,08	245 463,92
21538	autres réseaux	282 025,68	21538	autres réseaux	413 825,96	-131 800,28
21568	autre mat outil incendie déf civ	210 882,19	21568	autre mat outil incendie déf civ	225 893,41	-15 011,22
21571	mat outil voirie mat roulant	1 577 922,17	21571	mat outil voirie mat roulant	1 621 031,33	-43 109,16
21578	autre mat et outillage de voirie	198 910,96	21578	autre mat et outillage de voirie	230 689,85	-31 778,89
2158	autres instal mat outil tech	3 890 885,59	2158	autres instal mat outil tech	4 063 095,34	-172 209,75
2161	oeuvres et objets d'art	57 043,24	2161	oeuvres et objets d'art	45 622,51	11 420,73
2162	fonds anciens des bibliothèques musées	24 171,94	2162	fonds anciens des bibliothèques musées	24 171,94	0,00
2168	autres collections et oeuvres d'art	16 337,43	2168	autres collections et oeuvres d'art	22 059,52	-5 722,09
21758	autres instal mat outil tech	9 349,50	21758	autres instal mat outil tech	9 349,50	0,00
2181	instal gales agencet amngts divers	1 301 588,37	2181	instal gales agencet amngts divers	1 913 504,39	-611 916,02
2182	mat de transport	4 494 240,94	2182	mat de transport	7 382 209,89	-2 887 968,95
2183	mat bureau mat informatique	2 667 583,81	2183	mat bureau mat informatique	3 066 735,35	-399 151,54
2184	meublier	3 750 639,69	2184	meublier	3 791 499,10	-40 859,41
2188	autres immobilisations corporelles	5 835 866,24	2188	autres immobilisations corporelles	6 010 736,24	-174 870,00
2313	constructions	45 874 148,48	2313	constructions	53 671 016,70	-7 796 868,22
2315	instal mat outil techn	28 538 446,97	2315	instal mat outil techn	15 594 657,38	12 943 789,59
2316		5 722,09				5 722,09
2318	autres immobilisat corporelles en cours	1 023 527,78	2318	autres immobilisat corporelles en cours	973 647,79	49 879,99

Commune de Corbeil-Essonnes (91) – Cahier n° 2 « Contrôle des comptes et de la gestion », exercices 2012 et suivants,
Rapport d'observations définitives

235		3 723 381,22				3 723 381,22
238	avances acptes vers sur immob corpo	1 245 949,65	238	avances acptes vers sur immob corpo	875 897,79	370 051,86
	immob mises à dispo epci		2423	immob mises à dispo epci	14 672 102,74	-14 672 102,74
261	titres de participation	495,00	261	titres de participation	495,00	0,00
	autres formes de participation		266	autres formes de participation	229 602,61	-229 602,61
	prêts		274	prêts	0,00	0,00
275	dépôts et cautionnements versés	8 900,00	275	dépôts et cautionnements versés	12 605,17	-3 705,17
2761	créances avances garantie emprunt	736 517,61	2761	créances avances garantie emprunt	0,00	736 517,61
	créances sur etat et epn		27631	créances sur etat et epn	0,00	0,00
	ccas et caisse des ecoles		27636	ccas et caisse des ecoles	0,00	0,00
27638	créances sur autres etab pub	250 000,00	27638	créances sur autres etab pub	149 867,57	100 132,43
2764	créances particul et aut pers droit priv	32 057,58	2764	créances particul et aut pers droit priv	0,00	32 057,58
	créances locations-acquisitions		2766	créances locations-acquisitions	34 408,23	-34 408,23
		478 331 473,10			521 733 951,73	-43 402 478,63

Annexe n° 2. État de l'actif compte 202 et amortissements

Extrait de l'état de l'actif - compte 202							Evaluation amortissements CRC				
DÉSIGNATION	DATE ENTRÉE	DURÉE D'AMORTISSEMENT	VALEUR BRUTE	AMORTISSEMENT DE L'EXERCICE	CUMUL DES AMORTISSEMENTS	VALEUR NETTE COMPTABLE	DURÉE D'AMORTISSEMENT	VALEUR BRUTE	AMORTISSEMENT DE L'EXERCICE	CUMUL DES AMORTISSEMENTS	VALEUR NETTE COMPTABLE
Mission/suivi animation et révision PLU	17/12/2013	0	1 913,60	0,00	0,00	1 913,60	10	1 913,60	191,36	382,72	1 530,88
Mission/suivi animation et révision PLU	03/12/2013	0	10 524,80	0,00	0,00	10 524,80	10	10 524,80	1 052,48	2 104,96	8 419,84
Mission/suivi animation et révision PLU	23/10/2013	0	8 551,40	0,00	0,00	8 551,40	10	8 551,40	855,14	1 710,28	6 841,12
Mission/suivi animation et révision PLU	22/04/2013	0	17 428,71	0,00	0,00	17 428,71	10	17 428,71	1 742,87	3 485,74	13 942,97
Mission/suivi animation et révision PLU	22/04/2013	0	4 544,80	0,00	0,00	4 544,80	10	4 544,80	454,48	908,96	3 635,84
Mission/suivi animation et révision PLU	14/03/2013	0	16 504,80	0,00	0,00	16 504,80	10	16 504,80	1 650,48	3 300,96	13 203,84
Intégration orthophotoplan inter atlas	18/01/2013	0	227,24	0,00	0,00	227,24	10	227,24	22,72	45,45	181,79
Licence Orthophoto IA-DEP 2012	10/12/2012	0	4 292,84	0,00	0,00	4 292,84	10	4 292,84	429,28	1 287,85	3 004,99
Mission/suivi animation/révision du PLU	05/12/2012	0	1 913,60	0,00	0,00	1 913,60	10	1 913,60	191,36	574,08	1 339,52
Mission/suivi animation et révision PLU	05/12/2012	0	2 362,10	0,00	0,00	2 362,10	10	2 362,10	236,21	708,63	1 653,47
Mission/suivi animation et révision PLU	16/11/2012	0	9 941,75	0,00	0,00	9 941,75	10	9 941,75	994,18	2 982,53	6 959,23
Mission/suivi animation/révision du PLU	09/08/2012	0	6 279,00	0,00	0,00	6 279,00	10	6 279,00	627,90	1 883,70	4 395,30
Mission/suivi animation/révision du PLU	29/05/2012	0	2 810,60	0,00	0,00	2 810,60	10	2 810,60	281,06	843,18	1 967,42
Mission/suivi animation/révision du PLU	04/05/2012	0	9 119,50	0,00	0,00	9 119,50	10	9 119,50	911,95	2 735,85	6 383,65
Mission/suivi animation/révision du PLU	26/04/2012	0	10 022,48	0,00	0,00	10 022,48	10	10 022,48	1 002,25	3 006,74	7 015,74
Mission/suivi animation/révision du PLU	06/04/2012	0	10 405,20	0,00	0,00	10 405,20	10	10 405,20	1 040,52	3 121,56	7 283,64
Mission/suivi animation et révision PLU	15/02/2012	0	2 653,63	0,00	0,00	2 653,63	10	2 653,63	265,36	796,09	1 857,54
Mission/suivi animation et révision PLU	08/02/2012	0	3 767,40	0,00	0,00	3 767,40	10	3 767,40	376,74	1 130,22	2 637,18

Mission/suivi animation et révision PLU	31/01/2012	0	14 012,64	0,00	0,00	14 012,64	10	14 012,64	1 401,26	4 203,79	9 808,85
Mission/suivi animation et révision PLU	17/10/2011	5	4 784,00	956,80	4 784,00	0,00	10				
Mission/suivi animation et révision PLU	08/09/2011	0	3 109,60	0,00	0,00	3 109,60	10	3 109,60	310,96	1 243,84	1 865,76
Mission/suivi animation et révision PLU	29/08/2011	0	7 098,26	0,00	0,00	7 098,26	10	7 098,26	709,83	2 839,30	4 258,96
Mission/suivi animation et révision PLU	09/06/2011	0	11 810,50	0,00	0,00	11 810,50	10	11 810,50	1 181,05	4 724,20	7 086,30
Mission/suivi animation et révision PLU	09/06/2011	0	9 448,40	0,00	0,00	9 448,40	10	9 448,40	944,84	3 779,36	5 669,04
total			173 526,85	956,80	4 784,00	168 742,85		168 742,85	16 874,29	47 800,00	120 942,85

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

Anact	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
Anru	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CA	Communauté d'agglomération
CA	Compte administratif
Caf	Capacité d'autofinancement
CRD	Capital restant dû
CGCT	Code général des collectivités territoriales Dotation
DGF	globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DSP	Délégation de service public
EMRP	Étude du mode de réalisation du projet
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ESB	Étude de soutenabilité budgétaire
ETP	Équivalent temps plein
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
Fin Infra FPIC	Mission d'appui aux financements des infrastructures
FPT	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
GER	Fonction publique territoriale
GPS	Gros entretien renouvellement
MOP	Grand Paris Sud
MP	Maîtrise d'ouvrage public
NOTRé	Marché de partenariat
	Nouvelle organisation territoriale de la République

PPP	Partenariat public privé
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport d'orientation budgétaire
SDP	Surface de plancher
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

REPONSE DU MAIRE

DE CORBEIL-ESSONNES (*)

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

Le 09 MAI 2019

LE MAIRE

Affaire suivie par :
Denis BARANGER
Direction générale des services
Réf : JPB/DB/SL/2019-003
Tél : 01 60 89 70 98

Monsieur Christian MARTIN
Président
de la Chambre Régionale des Comptes
d'Ile de France
6, cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE LA VALLEE Cedex 2

Recommandée avec AR : 1A 090 846 8738 1

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Corbeil-Essonnes (cahier n°2).

P.J : commentaires sur les observations définitives (cahier n°2).

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, les commentaires qu'appelle de ma part le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Corbeil-Essonnes (cahier n°2).

Veillez agréer, monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.



Jean-Pierre BECHTER

REPONSES DE LA COMMUNE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DU 10 AVRIL 2019

CAHIER n° 2 « Contrôle des comptes et de la gestion – Exercices 2012 et suivants »

SYNTHÈSE

Des difficultés budgétaires structurelles

La Commune ne nie pas les difficultés mais réfute cependant le qualificatif de « graves », ainsi que les problèmes de trésorerie qui selon la Chambre en résulteraient.

Les efforts de gestion engagés par la Commune sont bien réels. Ils ont permis la poursuite de l'amélioration de sa capacité d'autofinancement.

Contrairement à ce qu'écrit la Chambre, l'encours de la dette communale a diminué, passant de 118 M€ à 91 M€ au 31/12/2017 (99,5 M€ en incluant le PPP Langevin).

La capacité de désendettement de 18,5 ans en 2017 est ramenée à 13,9 ans en 2018, se rapprochant ainsi du seuil dit d'alerte, ce qui au passage démontre le peu de pertinence de cet indice financier.

Enfin, la Commune conteste les affirmations de la Chambre s'agissant des difficultés budgétaires et de ses conséquences, notamment en ce qui concerne l'utilisation d'une ligne de trésorerie.

Les difficultés de trésorerie que connaît épisodiquement la Commune sont **toujours** dues aux retards des financeurs dans le versement des subventions.

La nécessaire poursuite des efforts de gestion, particulièrement en matière de ressources humaines

La Commune a poursuivi l'amélioration de sa capacité d'autofinancement. Ces efforts restent bien évidemment à poursuivre.

La prochaine loi sur le temps de travail dans la fonction publique nous conduit à engager une réflexion sur le temps de travail du personnel communal. A cet effet, une concertation avec les partenaires sociaux est d'ores et déjà programmée dès le mois de mai 2019.

Concernant le RIFSEEP (Régime Indemnitaires tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel), les études nécessaires à sa mise en place sont actuellement poursuivies et une concertation sera organisée avec les partenaires sociaux.

S'agissant de la contractualisation avec l'Etat, les 3 objectifs fixés dans le contrat (maîtrise des dépenses de fonctionnement, besoin de financement, capacité de désendettement) ont été largement atteints en 2018.

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE

Les observations provisoires ont été communiquées à la Commune le 20 novembre 2018.

La date du 3 août 2017 est celle de la lettre d'information de l'engagement du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Corbeil-Essonnes.

2 PRESENTATION DE LA COMMUNE

2.1 Les caractéristiques de la commune

2.2 L'environnement socio-économique de Corbeil-Essonnes

3 LES RELATIONS AVEC L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE (EPCI)

L'intercommunalité regroupe désormais 23 communes, suite à la fusion au 1^{er} janvier 2019 des communes d'Evry et de Courcouronnes.

La délibération du conseil communautaire du 28 juin 2016 a créé la CLECT et fixé à 53 le nombre de ses membres (dont 3 représentants pour la ville de Corbeil-Essonnes).

4 LA FIABILITÉ DES COMPTES

4.1 Rattachement des charges et des produits

La Commune regrette que la Chambre persiste dans son affirmation selon laquelle les mandatements ont été décalés d'un exercice à l'autre, tout en convenant elle-même qu'elle n'en apporte pas la moindre démonstration.

Au demeurant, la Chambre s'abstient d'une part de citer un seul exemple qui illustrerait sa position, d'autre part de constater la conséquence logique qui devrait en résulter : la baisse du montant du chapitre 011 sur l'exercice 2017 et son augmentation corrélative sur 2018.

Or, au contraire, le chapitre 011 est passé de 16 M€ en 2016 à 17 M€ en 2017 et à 17,3 M€ en 2018.

La Commune confirme qu'en aucun cas le niveau de rattachement est piloté en fonction de la situation de la trésorerie, **ce qui est d'ailleurs impossible compte-tenu du caractère aléatoire des rentrées financières, notamment des subventions d'investissement.**

De même, les paiements ne se sont en rien limités aux seules dépenses obligatoires.

Les difficultés de trésorerie que connaît épisodiquement la Commune sont toujours liées à des retards des financeurs.

4.2 Gestion de l'inventaire et amortissements

4.2.1 Gestion de l'inventaire

La Chambre aborde ici une thématique commune à un très grand nombre de collectivités.

Cela étant, la Commune ne peut que partager la position de la Chambre.

Aussi a-t-elle déjà sollicité la recette municipale afin de disposer de l'inventaire détaillé des fiches enregistrées dans l'application HELIOS, laissant apparaître de multiples difficultés pratiques de rapprochement.

Sur les immobilisations en cours :

Il convient de noter qu'une grande part des immobilisations concernées ne donnera en tout état de cause pas lieu à amortissement.

Recommandation n° 1 : Accompagner et poursuivre le travail de fiabilisation de l'inventaire du patrimoine communal en concertation avec le comptable public.

Comme la Chambre l'a indiqué, ce travail de fiabilisation est d'ores et déjà engagé.

4.2.2 Les amortissements

Sur les subventions d'investissement versées (chapitre 204) :

Les décrets n° 2011-1951 et n° 2015-1846 cités par la Chambre ont successivement modifié l'article R. 2321-1 du CGCT, notamment les durées d'amortissement des immobilisations du chapitre 204.

La Chambre semble omettre d'y lire le terme de durée « maximale » de 15 ans (décret n° 20111951) puis 30 ans (décret n° 2015-1846).

Rien ne s'oppose donc à un amortissement plus court sur 5 ans.

La Commune n'a pas non plus l'obligation de délibérer pour s'aligner sur ces durées maximales.

Les durées d'amortissement figurant à l'article R. 2321-1 du CGCT sont en effet indicatives (*rép. min. Masson du 14 février 2019 - Sénat*).

Recommandation n° 2 : Actualiser la délibération relative aux durées d'amortissement des immobilisations et des subventions d'investissement versées

Bien qu'elle n'y soit pas tenue, la Commune admet la pertinence d'actualiser la délibération du 16/12/1996 relative aux amortissements datant de plus de 20 ans.

Elle n'entend pas pour autant nécessairement s'aligner sur les durées maximales, comme semble le recommander la Chambre.

5 LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE

5.1 Les orientations budgétaires

La Chambre souligne la prise en compte par la Commune du renforcement de la réglementation relative au DOB.

La Chambre semble cependant considérer que le budget doit être bouclé au moment du DOB puisqu'il devrait déjà en comporter et avec précision tous les éléments constitutifs, alors même que les arbitrages sont en cours au moment du débat, *a fortiori* au moment de la rédaction du ROB.

Sur l'autofinancement :

Le montant de l'autofinancement n'a pas été « porté » de 5 M€ à 7 M€.

Ce montant de 5 M€ figure sur chaque ROB et correspond au minimum réglementaire. Il est simplement précisé sur le ROB 2018 (et 2019) qu'il devrait s'élever au-delà de ce seuil réglementaire à hauteur de 7 M€ pour atteindre une épargne nette positive.

S'agissant de l'imprécision alléguée par la Chambre de cet autofinancement prévisionnel de 7.000.000 €, on observera qu'il s'est élevé à 7.313.005,50 € au CA 2018, hors cession d'immobilisations (10.720.005,50 € avec les cessions d'immobilisations).

Sur les hypothèses avancées :

S'agissant de la situation du personnel communal, cet aspect fait l'objet d'une annexe complète dédiée du ROB. S'agissant de la gestion du stationnement urbain, la Chambre ne précise pas comment il convient d'indiquer une incidence financière quand la procédure de consultation de la DSP n'a pas encore été lancée et n'en est qu'à l'étape préparatoire.

Sur les contrats de partenariat :

Outre le souci constant d'amélioration du contenu du ROB, ce que la Chambre souligne, il est apparu effectivement nécessaire d'y aborder ce thème avec la souscription d'un second contrat de partenariat en 2017 (nouveau centre administratif).

Sur la mobilisation de l'emprunt :

La Commune a toujours, peu ou prou, su mobiliser les emprunts nécessaires, dans la limite fixée par le maire : pas d'emprunt nouveau d'un montant supérieur à celui des remboursements (hors PPP).

Au contraire de ce que semble suggérer la Chambre, le marché de partenariat du nouveau centre administratif, s'il accentue certes l'encours de la dette, est de nature à améliorer considérablement l'autofinancement avec les économies générées en section de fonctionnement.

Sur le plan pluriannuel d'investissement :

Les montants forfaitaires relevés par la Chambre sont attribués aux codes « balai » qui regroupent des dépenses récurrentes et/ou dont la diversité et le montant ne justifient pas l'affectation d'un code spécifique.

Par ailleurs, faire figurer les réalisations antérieures de ces mêmes codes (et non uniquement celles de l'année précédente comme le mentionne la Chambre), qui se cumulent parfois jusqu'à 15 ans, n'aurait pas de signification.

A titre d'exemple, le montant cumulé du code « PENTRET - Entretien des bâtiments communaux » s'élève depuis sa création en 2002 à 39.642.700,75 €.

La Chambre souligne la qualité des informations contenues dans le ROB.

La Commune considère les observations de la Chambre comme un encouragement à poursuivre l'amélioration constante du ROB qu'elle a été amenée à constater.

5.2 Les annexes budgétaires des documents budgétaires

5.2.1 Les annexes relatives à la dette

La Chambre constate que les omissions relevées ont été spontanément corrigées par la Commune.

5.2.2 Les annexes relatives aux concours aux associations

Contrairement à ce qu'affirme la Chambre, l'annexe IV B 1-7 relative aux concours attribués aux associations est systématiquement jointe et renseignée au budget primitif de chaque exercice :

BP	Page(s)
2017	86 à 92
2016	69 à 71
2015	69 à 71
2014	91 + document annexe
2013	72 à 76
2012	75 à 78

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

6.1 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement (Caf)

La Chambre constate les efforts d'amélioration de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et de la CAF, qui restent bien évidemment à poursuivre.

Ces indices se sont du reste encore améliorés en 2018 avec un EBF de 11.293.120 € et une CAF brute de 8.412.975 €.

6.2 Les produits de gestion

6.2.1 Les produits fiscaux

En 2018, suite au transfert de la compétence eau à Grand Paris Sud, la Commune a été contrainte par les lois MAPTAM et NOTRe d'intégrer les taux de fiscalité additionnelle précédemment affectés au SIARCE.

Les taux sont désormais les suivants :

	Commune 2017	SIARCE 2017	Commune 2018 et s.
Taxe d'habitation	17,25 %	1,47 %	18,72 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	21,10 %	1,74 %	22,84 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	110,38 %	9,38 %	119,76 %

Corrélativement, l'attribution de compensation a été diminuée du produit précédemment fiscalisé au profit du SIARCE, afin de permettre à GPS de verser au syndicat cette dépense devenue budgétaire.

Sur l'augmentation globale des taux d'imposition :

Le maire a pris l'engagement ferme de ne pas augmenter les impôts communaux et est résolu à s'y tenir.

La Commune ne peut que constater, avec la Chambre, l'augmentation globale des taux d'imposition, **ce dont elle n'est en rien responsable.**

6.2.2 Les dotations et participations

Si la contribution au redressement des comptes publics, prélevée sur la dotation globale de fonctionnement, a été « supprimée » en 2018, les prélèvements antérieurs, cumulatifs, sont maintenus et pérennisés :

	2014	2015	2016	2017	2018 et suivantes	Total 2014- 2018
Contribution au titre de 2014	558 916	558 916	558 916	558 916	558 916	2 794 580
Contribution au titre de 2015		1 374 539	1 374 539	1 374 539	1 374 539	5 498 156
Contribution au titre de 2016			1 374 896	1 374 896	1 374 896	4 124 688
Contribution au titre de 2017				668 083	668 083	1 336 166
Perte annuelle	558 916	1 933 455	3 308 351	3 976 434	3 976 434	13 753 590

Par ailleurs, la modification du plafonnement de l'écrêtement (composante de la DGF avec la dotation perçue en N-1 et la part dynamique de la population) produit ses effets négatifs depuis 2017, ce qui représente une baisse supplémentaire potentielle maximale de 700 K € par an (312 930 € en 2018), qui elle aussi se cumule d'année en année.

6.2.3 Les recettes de péréquation et leur impact sur le budget

L'analyse de la Chambre porte sur les exercices 2012 à 2017 et n'englobe donc logiquement pas 2011 et 2018, deux années importantes en matière de péréquation pour la Commune.

S'agissant du FSRIF :

Jusqu'en 2011, la commune de Corbeil-Essonnes était attributaire du FSRIF et a perçu cette année-là un montant de 1.673.202 €.

En 2012, la commune, non seulement n'était plus attributaire, mais est devenue au contraire contributrice au fonds pour 863.712 €, soit un delta de 2.536.914 € par rapport à l'année précédente.

Elle a toutefois bénéficié à la fois de la garantie de sortie de 50% (attribution) et de l'abattement de 50% en tant que nouvelle contributrice, soit une attribution nette 2012 de :

$$(1.673.202 \times 50\% = 836.601) - (863.712 \times 50\% = 431.856) = 404.745 \text{ €}.$$

De 2013 à 2017, la Commune a été uniquement contributrice, pour des montants toutefois en baisse constante.

En revanche, en 2018, tout en restant contributrice, la Commune est redevenue attributaire du fonds.

Le dispositif prévoit que l'attribution ne peut être inférieure à 90% de celle reçue en 2011. La Commune a ainsi bénéficié à plein de cette règle de garantie et perçu 90% du montant reçu en 2011, soit :

$$1.673.202 \times 90\% = 1.505.882 \text{ €}.$$

S'agissant du FPIC :

La Commune était contributrice au FPIC de 2013 à 2015.

Son montant a toutefois été pris en charge par l'ancien EPCI en 2013 et 2014, pour un total de 1.074.711 €.

La Commune s'est acquittée du FPIC 2015, soit 1.289.965 €.

Le nouvel EPCI créé au 01/01/2016, du fait qu'il absorbait d'anciens SAN, bénéficie d'une règle dérogatoire qui a permis d'inverser la tendance et de rendre la commune bénéficiaire pour près de 200 K€ alors qu'elle aurait dû être contributrice pour plus de 2 M€ par an, compte-tenu de la montée en charge du dispositif.

Toutefois, cette règle dérogatoire est appelée à disparaître en sifflet, de sorte que la Commune sera à nouveau contributrice au FPIC d'ici 3 ans. Renvoi 31 relatif à la DSU :

Le montant de la DSU de base est toujours égal à celui de l'année précédente. Sauf à avoir permis à la Commune de demeurer éligible, la modification des critères de pondération de l'indice synthétique est donc sans incidence sur le montant attribué, contrairement à ce qu'indique la Chambre.

L'augmentation de la DSU à partir de 2017 correspond exclusivement au montant perçu au titre du dispositif de « progression de la DSU » instauré par la loi de finances pour 2017.

Ce complément est calculé sur différents critères de population (DGF, INSEE, QPV, ZFU) et l'effort fiscal.

6.2.4 La fiscalité reversée par l'EPCI

L'attribution de compensation a diminué de plus de 2 M€ en 2018 du fait du transfert de la compétence eau à GPS.

Contrairement à ce qu'indique la Chambre, il n'y a pas eu corrélativement d'allègement de charges pour la Commune, la contribution au SIARCE étant fiscalisée. La Commune a dû intégrer les taux fiscalisés du SIARCE, comme rappelé *supra*.

6.2.5 Les ressources d'exploitation Sans

observations.

6.3 Les charges de gestion

6.3.1 Les charges de personnel

La Chambre souligne les efforts de la Commune en la matière.

6.3.2 Les charges à caractère général

La Chambre souligne les efforts de la Commune.

6.3.3 Les subventions et les autres charges de gestion courante

Les informations supplémentaires qui seront apportées à l'annexe relative aux concours attribués par la Commune viendront compléter utilement les données du tableau n° 25, notamment au regard des concours attribués aux associations.

6.4 Le financement de l'investissement

6.4.1 Le financement propre disponible

Sans observations.

6.4.1.1 Les subventions

Sans observations.

6.4.1.2 Les recettes de cessions immobilières Cession

du terrain de Montconseil :

L'acte authentique a été signé par les parties le 18 mai 2018 et le prix de vente a été perçu le 13 juin 2018.

La cession a été consentie à un prix très légèrement inférieur à l'estimation des domaines. La Commune rappelle que l'acquéreur a également l'obligation de s'acquitter du PUP, soit 3,6 M€. De plus, ce prix est justifié au regard de l'intérêt général qui s'attache à la réalisation d'un projet de logements satisfaisant à l'objectif de mixité sociale poursuivi dans le cadre de l'opération de rénovation du quartier Montconseil.

Sur la comptabilisation de l'opération :

Ce terrain est détenu par la Commune « depuis des temps immémoriaux ».

Les écritures comptables de cession ont cependant bel et bien été passées sur l'exercice 2018. L'ignorance de la valeur d'acquisition du terrain impacte uniquement les écritures d'ordre, sans incidence sur l'équilibre global de l'opération et de son résultat.

6.4.2 Le besoin de financement

Le tableau 29 est incomplet : il conviendrait de mentionner sur la ligne « Charges à répartir » les reprises de 50.000 € annuels de 2014 à 2017.

S'agissant des emprunts d'un total de 20 M€ souscrits en 2012 :

- ils ont été signés en 2010 avec une faculté de levée d'option de 2 ans, arrivant donc à échéance en 2012 ;
- les taux applicables, ceux en vigueur en 2010, étaient exceptionnellement avantageux, bien inférieurs à ceux du marché de 2012 ;
- aucun emprunt nouveau n'avait été contracté en 2009, 2010 et 2011.

6.5 L'endettement

6.5.1 L'encours de la dette

Renvoi 43 : comme il est démontré *infra*, la Commune conteste formellement la position de la Chambre s'agissant de la ligne de trésorerie.

La Chambre constate l'amélioration du ratio de désendettement.

La contractualisation a fixé pour objectif de ramener ce ratio à 12 ans en 2020.

Les objectifs contractualisés pour 2018 ont été largement atteints :

	Rappel 2017	Contractualisé 2018	Réalisé 2018
Besoin de financement	- 1.639.993	- 441 887	- 1 043 993
Capacité de désendettement (en années)	18,5	16	13,93

Recommandation n° 3 : Apurer le compte 1687 "Autres dettes" en liaison avec le comptable public.

La Commune a signalé à la Chambre l'existence du compte 1687 au contenu inconnu dès le début de ses investigations.

De même, ce sujet a été et est régulièrement abordé avec chacun des comptables publics successifs.

La Commune ne peut dès lors que partager la recommandation de la Chambre.

6.5.2 L'annuité de la dette

La Chambre constate **une baisse de plus de 10% en seulement 6 exercices** et avec une désensibilisation de la dette.

6.5.3 Les opérations de refinancement de dette

La Chambre souligne l'aide peu généreuse du fonds de soutien de seulement 15,3%.

Fin 2018, la commune a bénéficié d'un versement anticipé de 103 139,07 €, correspondant au solde de l'aide d'un des 3 emprunts.

Le solde à percevoir au 31/12/2018 est donc ramené à 429 116,50 €. Les annuités à compter de 2019 s'élèveront à 42.911,65 €.

Sur la comptabilisation des refinancements :

L'annexe IV - A2-7 « emprunts renégociés au cours de l'année » de la maquette réglementaire a été régulièrement complétée et annexée au compte administratif de chacune des années concernées.

Les refinancements ont été effectués respectivement en 2012, 2014 et 2015, soit antérieurement à la fois à la contractualisation et à l'intervention de la réglementation sur la traçabilité de ce type d'opérations (arrêtés des 21 décembre 2016 et 20 décembre 2018).

Il n'est pas prévu de nouvelle opération de refinancement. Si tel devait être le cas, la Commune se conformerait bien évidemment aux règles comptables applicables au moment de leur réalisation.

6.5.4 Bilan et trésorerie

La Commune renvoie aux différents développements sur les difficultés de trésorerie et conteste formellement la présentation qui en est faite par la Chambre.

La souscription de l'emprunt de 6 M€ début 2018, et non en fin d'année comme habituellement, n'est en rien liée aux difficultés de trésorerie, comme le rappelle d'ailleurs la Chambre.

Elle est en effet due à la situation atypique de 2018, avec la nécessité d'achever la construction du groupe scolaire André-Malraux pour la rentrée de septembre 2018.

Cette école a de plus constitué l'opération phare de 2018 et mobilisé la majeure partie des crédits d'investissement de l'exercice.

Cette situation a logiquement généré une concentration des dépenses d'investissement sur la première moitié de l'année.

La souscription anticipée de l'emprunt en 2018 a ainsi permis d'opportunément faire face aux besoins de trésorerie inhérents, cumulés aux retards considérables des financeurs dans le versement des subventions.

De fait, cet emprunt a permis de solder l'encours du principal intervenant sur le chantier Malraux, permettant au passage de solliciter les subventions liées.

Renvoi 53 :

Les financeurs traditionnels n'interviennent en général qu'à hauteur de leur participation dans l'encours de dette, ce qui conduit la Commune à contracter 2 voire 3 emprunts par an pour couvrir son besoin de financement.

L'intervention d'un nouvel acteur, Saar LB, a permis la réalisation d'une opération unique pour 2018.

Sur la ligne de trésorerie (LTI) :

Là encore, la Commune regrette que la Chambre persiste dans ses affirmations.

L'augmentation de 3 à 4 M€ de la ligne de trésorerie en 2018 s'explique exclusivement par la volonté de la Commune d'atténuer les invraisemblables difficultés de trésorerie dues aux retards de paiement des financeurs à un coût peu élevé (taux de 0,15% annuel en cas de non-utilisation).

La Commune tient à préciser que cette ligne n'a pour l'heure été utilisée qu'à un montant maximum de 2,5 M€ du 14 au 30 novembre 2018 et du 15 avril au 7 mai 2019, là encore pour pallier les retards de versement des subventions attendues et demandées depuis plusieurs mois.

Il s'agissait également de faire face aux décalages entre dépenses et recettes. Ainsi, pour une dépense de 100 € HT subventionnée à 70% :

- dépense de 120 € TTC (TVA à 20%) ;
- recette de 70 € plusieurs mois plus tard,
- recette de 19,68 € (120 x 16,404%) au titre du FCTVA à la fin de l'année suivante.

Sur la période 2012 - 2017, la ligne de trésorerie, représente un volume constant de 3 M€.

Or, sur la même période, les investissements, hors dette, se sont élevés à 90 M€. La LTI ne représente donc que 3,33%.

Si l'on rajoute plus de 400 M€ de dépenses de fonctionnement, ce taux n'est plus que de 0,6% !

Il est communément admis que les banques consentent une ligne de trésorerie jusqu'à 3 mois de dépenses de fonctionnement. Celle de la Commune se situe à environ 15 jours !

S'il est effectivement arrivé que la LTI soit ponctuellement utilisée de façon continue, on notera qu'à l'inverse :

- aucune LTI n'a été souscrite entre 2010 et juin 2013 ; - il en a été de même au cours du 1^{er} semestre 2016 ;
- aucun tirage n'a été effectué jusqu'au 8 novembre 2016 sur la LTI souscrite à compter du 1^{er} juin 2016.

Il semble également utile de souligner la confiance retrouvée de la banque, qui au fil des renouvellements a consenti des conditions de plus en plus favorables :

Ligne	Montant	Début	Fin	Taux
9613751122A	3 000 000,00	01/07/2013	31/12/2013	EONIA + 2,40%
9614751001A	3 000 000,00	08/01/2014	06/01/2015	EONIA + 2,15%

9615751002A	3 000 000,00	12/01/2015	10/01/2016	EONIA (nul si négatif) + 1,95%
9616751095A	2 000 000,00	01/06/2016	30/05/2017	1%
	1 000 000,00	31/03/2017		
9617751077A	3 000 000,00	31/05/2017	29/05/2018	0,65%
9618751067A	4 000 000,00	30/05/2018	28/05/2019	0,45%

Enfin, la Chambre ne s'attarde pas sur le taux d'intérêt de 0,45% / an en cas d'utilisation, 0,15% dans le cas contraire, à comparer aux 1,99% / an du dernier emprunt à long terme souscrit à la même époque.

La LTI est un outil de bonne gestion et permet une économie substantielle de charges financières.

Tout au long de son rapport d'observations, la Chambre revient de façon incessante sur l'utilisation selon elle abusive de la ligne de trésorerie, ce que la Commune conteste formellement.

Elle va même jusqu'à indiquer que la Commune s'écarte des dispositions de l'article L. 2331-8 du CGCT.

La Chambre s'abstient néanmoins de procéder à un rappel au droit, ni même à une recommandation.

Sur les difficultés budgétaires structurelles :

Sans toutefois, comme la Chambre, les qualifier de « graves », les difficultés rencontrées par la Commune sont imputables à la baisse soudaine et unilatérale des dotations de l'Etat, à la modification des critères de péréquation et aux retards considérables des financeurs dans le versement des subventions.

Quant à la CAF, celle-ci est en constante amélioration, comme le relève d'ailleurs la Chambre.

Le simple maintien des dotations de l'Etat à leur niveau aurait suffi à dégager des marges très satisfaisantes.

Or, la Commune, comme toutes les collectivités, a dû faire face à leur baisse soudaine, immédiate et arbitraire.

Malgré tous les efforts, le niveau de dépenses ne pouvait pas suivre la même décrue, d'autant que parallèlement des contraintes supplémentaires sont mises par l'Etat à la charge des collectivités.

S'agissant des difficultés épisodiques de trésorerie, comme il a été dit *supra*, celles-ci sont toujours dues aux retards des financeurs dans le versement des subventions.

Sur le contrat conclu avec l'Etat :

Les 3 objectifs fixés dans le contrat avec l'Etat (maîtrise des dépenses de fonctionnement, besoin de financement, capacité de désendettement) ont été largement atteints en 2018 :

	Rappel 2017	Contractualisé 2018	Réalisé 2018
--	-------------	------------------------	--------------

Evolution des dépenses réelles de fonctionnement	65.660.083	66.448.004	65.797.002
Besoin de financement	- 1.639.993	- 441 887	- 1 043 993
Capacité de désendettement (en années)	18,5	16	13,93

7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1 Le pilotage de la masse salariale et des effectifs

Sans observations.

7.2 Les effectifs

Sans observations.

7.3 Le régime des congés et le temps de travail

Sans observations.

7.3.1 Le régime des congés

Sans observations.

7.3.2 Le temps de travail

Rappel au droit n° 1 : Délibérer sur la durée annuelle de travail des agents, en application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en vue de la rapprocher de la durée réglementaire de 1 607 heures.

La mise en place de nouvelles règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail se fera après une nécessaire phase d'études, de concertation et de discussions avec les partenaires sociaux, et à la lumière de la future loi sur le temps de travail dans la fonction publique.

A l'issue de cette démarche, une délibération sera présentée au conseil municipal conformément à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

7.3.3 Les heures supplémentaires

La commune procède actuellement à un changement de logiciel de gestion Ressources Humaines dont le module de gestion des congés et des absences rend plus aisé la mise en place d'un système de contrôle automatisé des horaires. A terme, la collectivité souhaite installer ce système dans l'ensemble de ses structures.

Les écarts d'heures supplémentaires mentionnés par la Chambre régionale des comptes ont été corrigés depuis 2017. Antérieurement, les heures supplémentaires et les heures complémentaires étaient comptabilisées afin d'avoir une vision complète des heures réalisées par les agents au-delà de leur temps de travail. Par souci de clarté, seules les heures supplémentaires *stricto sensu* sont désormais précisées au ROB et les heures complémentaires sont décomptées à part.

Enfin, la commune n'a effectivement pas pris de délibération permettant le dépassement du contingent maximum d'heures supplémentaires car le nombre d'agents concernés est extrêmement faible, deux ou trois par an.

7.4 L'absentéisme

La CRC mentionne que le taux d'absentéisme de la commune est difficilement comparable au taux de la société SOFAXIS qui est calculé sur un effectif en ETP et sur un nombre de jours ouvrés.

Elle précise également qu'elle évalue le taux d'absentéisme de la commune à 9,55% et non à 7,67 % comme indiqué par la commune car elle prend comme base les effectifs retenus au CA en ETP (soit 881.85) et le nombre de jours ouvrés.

Ces remarques sur les écarts de taux d'absentéisme ne sont pas pertinentes dans la mesure où, lors de son contrôle, la chambre a demandé à la commune de remplir un tableau avec pour base l'effectif retenu dans le bilan social, soit un effectif physique, et sur la base du nombre de jours calendaires (ci-après tableau de la CRC complété) :

Impact de l'absentéisme en 2017 Personnel permanent	
Nombre de jours d'absence pour maladie (maladie ordinaire, grave maladie, accident du travail)	25 458,5
Nombre de jours calendaires	365
Nombre d'agents permanents (effectif retenu dans bilan social pour absentéisme)	909
Tx d'absentéisme	7,67%

Il est précisé qu'en 2017, le nombre d'agents en congés maternité est de 20 et le nombre de jours d'absence pour ce motif est de 1 938.

Il apparaît en conséquence qu'en cours de contrôle, la CRC a aligné sa méthode sur celle de la société SOFAXIS sans en informer la commune.

Concernant la lutte contre l'absentéisme, la commune rappelle qu'elle a, outre l'abattement du régime indemnitaire et l'organisation de formations visant à prévenir les risques professionnels et les accidents du travail, mis en place :

- Une enquête administrative en cas d'accident de service ou de trajet et des expertises médicales plus nombreuses :

Un document intitulé « enquête administrative » a été créé en 2009 afin que la collectivité puisse étudier et statuer sur la reconnaissance de l'imputabilité de l'évènement au service. Ce document est transmis à l'assureur de la collectivité, SOFAXIS, avec le dossier complet de déclaration de l'agent.

Le cas échéant, des expertises sont réalisées par des médecins spécialistes agréés :

- 75 expertises médicales en 2016 (133 déclarations d'accidents de service 2016 enregistrées),
 - 67 expertises médicales en 2015 (152 déclarations d'accidents de service 2015 enregistrées),
 - 43 expertises médicales en 2014 (141 déclarations d'accidents de service 2014 enregistrées).
- Un réseau de prévention des risques liés à l'activité physique (p.r.a.p.) au sein des différentes directions et services de la commune afin de contribuer à la mise en œuvre d'une démarche de prévention en proposant, de manière concertée, des améliorations techniques et organisationnelles.

7.5 Les compléments de rémunération

Sans observations.

7.5.1 L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Un référentiel de suivi de la NBI retraçant les motifs d'attribution est en cours d'élaboration.

7.5.2 Le régime indemnitaire

7.5.2.1 Le treizième mois ou prime annuelle

Pour pouvoir être légalement maintenus, les avantages collectivement acquis, souvent sous la forme de primes de « fin d'année » ou de primes de « treizième mois », doivent avoir été institués avant le 27 janvier 1984 et être inscrits au budget de la collectivité. Ainsi, une collectivité doit être en mesure de prouver l'existence d'une délibération antérieure au 27 janvier 1984 instituant expressément un avantage collectivement acquis par les agents.

En l'occurrence, la délibération du conseil municipal décidant sans ambiguïté d'attribuer un 13^{ème} mois de salaire au personnel communal, a été prise le 15 février 1978.

Les délibérations du conseil municipal des 26 juin et 13 novembre 1984 relatives au 13^{ème} mois visent expressément la délibération du 15 février 1978 et précisaient simplement les montants indiciaires applicables alors, correspondant aux salaires des agents.

Il est à noter que ces délibérations n'ont d'ailleurs fait l'objet d'aucune observation de la part du contrôle de légalité ni d'aucun déféré préfectoral.

7.5.2.2 La prime annuelle

La chambre régionale des comptes semble considérer que cette prime sans équivalent dans la fonction publique de l'Etat serait irrégulière.

CRC 2017 – Rapport d'observations définitives - Cahier n° 2

Il est rappelé que le régime indemnitaire est un complément du traitement, distinct des autres éléments de rémunération. Les avantages consentis au titre du régime indemnitaire ont un caractère facultatif. En application du principe de libre administration des collectivités locales, ces dernières sont libres d'instituer ou de ne pas instituer un régime indemnitaire. Ce régime est défini suivant le principe de parité entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale.

L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 indique que « l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ».

Ces limites s'apprécient sur la base des équivalences établies par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié qui détermine le corps équivalent des fonctionnaires de la fonction publique de l'État pour chacun des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

Le régime indemnitaire est institué par une délibération qui doit mentionner la liste exhaustive des indemnités qui seront versées aux personnels territoriaux et elle doit déterminer les cadres d'emplois et les grades concernés par le régime indemnitaire institué qui ne doit pas dépasser le plafond des indemnités fixé par les textes applicables aux agents de l'État.

Dans les limites précitées, la collectivité peut déterminer un régime indemnitaire original qui ne soit pas strictement identique à celui des corps de référence de l'État.

Le Conseil d'État, dans son arrêt du 27 novembre 1992 (Fédération Interco CFDT et autres), considère qu'il résulte, des termes mêmes du décret du 6 septembre 1991, qu'il n'a eu pour objet, ni pour effet d'imposer aux collectivités locales et à leurs établissements publics de faire bénéficier leurs agents de régimes indemnitaires identiques à ceux des fonctionnaires d'État.

L'assemblée délibérante peut ne pas reprendre l'intitulé exact des indemnités de l'État, sous réserve que le rapprochement entre l'indemnité de référence de l'État et celle adoptée par la collectivité soit explicite.

En l'occurrence, les délibérations relatives à la prime annuelle remplissent les conditions citées ci-avant et mentionnent clairement :

« Précise que cette prime sera versée à l'aide des primes et indemnités liées au grade des agents, dans la limite des sommes maximales individuelles autorisées par les textes relatifs aux régimes indemnitaires des différentes filières territoriales »,

La légalité de la prime annuelle n'est donc entachée d'aucune irrégularité.

7.6 Les emplois de cabinet

D'une manière générale, les contrats de recrutement et les arrêtés d'attribution de régime indemnitaire ne précisent aucun montant financier.

Les éléments de rémunération, qui s'appliquent à tous les agents, sont déterminés soit par l'indication d'un indice de traitement indiciaire, soit par un coefficient de prime, soit par un pourcentage de traitement indemnitaire et de régime indemnitaire.

Ainsi, d'une part, la nécessaire confidentialité des éléments de rémunération est respectée et d'autre part, en cas d'évolution réglementaire du point d'indice ou du montant d'une prime, la

commune peut appliquer automatiquement la revalorisation sans reprendre un arrêté ou un avenant à un contrat.

8 LES MARCHÉS DE PARTENARIAT

8.1 La reconstruction du groupe scolaire Langevin

Sans observations.

8.2 La construction du centre administratif

8.2.1 L'étude relative au mode de réalisation du projet La chambre régionale des comptes a rappelé que la Mission d'Appui aux Financements des Infrastructures (FIN INFRA) estimait que le recours au marché de partenariat permettant une livraison anticipée du bâtiment avant l'échéance du premier bail (Darblay I) au terme de l'année 2019, ne procurait pas un gain financier notable, en raison du versement d'un double loyer.

Il convient de rappeler que le recours au marché de partenariat et le gain de temps procuré permettent de pouvoir anticiper la fin des baux de location des bâtiments actuels et générer une diminution de loyers et de charges évaluée à 785 817 €/an.

FIN INFRA a par ailleurs conclu dans son rapport que, d'une manière générale, le marché de partenariat constitue une modalité de réalisation pertinente pour ce type d'opération.

Concernant le gain financier, la commune précise que celui-ci sera plus important que celui initialement estimé par FIN INFRA dont le rapport a été établi en 2017.

En effet, le conseil municipal a, par délibérations des 11 mars et 15 avril 2019, autorisé monsieur le maire à donner congé au bailleur des locaux du centre administratif Darblay afin de faire cesser les deux baux (bail Darblay I et bail Darblay II) à l'échéance du premier bail, à savoir le 11 décembre 2019.

En effet, accessoire du bail Darblay I et indissociable, le bail Darblay II isolé, est inexploitable pour l'usage de bureaux.

Ainsi, l'ensemble des locaux du centre administratif actuel sera restitué dans son intégralité au propriétaire le 11 décembre 2019 faisant alors cesser le versement des loyers correspondants à compter de cette date.

Par conséquent, la commune ayant convenu avec son partenaire de fixer la date de livraison du nouveau bâtiment au 31 octobre 2019, le paiement d'un double loyer sera substantiellement réduit, puisque celui-ci s'étendra uniquement jusqu'au 11 décembre 2019 et non jusqu'au 31 décembre 2021 correspondant au terme du bail du Darblay II, soit sur une période inférieure à 1,5 mois, au lieu de 25 mois tel qu'initialement prévu.

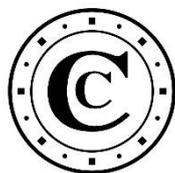
Enfin, ce nouveau bâtiment permettra à la commune d'accueillir le personnel communal ainsi que les administrés dans des locaux modernes et parfaitement adaptés disposant des dernières avancées technologiques, notamment en matière de performance énergétique et thermique et offrant aux différents publics des possibilités de stationnement étendues.

8.2.2 L'étude de soutenabilité budgétaire Sans

observations.

9 LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC DE LA RESTAURATION MUNICIPALE

Concernant le 1^{er} rapport annuel du délégataire, ce dernier a transmis à la collectivité un compte d'exploitation désormais conforme aux rubriques mentionnées à l'article 42.2.3 du contrat.



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

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

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88 www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

