



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

COMMUNE DE TAVERNY

(95)

Cahier n° 2 : Contrôle des comptes et de la gestion

Exercices 2013 et suivants

Observations

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	2
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	4
OBSERVATIONS	5
1 RAPPEL DE LA PROCEDURE	5
2 PRESENTATION DE LA COMMUNE	5
2.1 Territoire, population et activité économique	5
2.2 Des équipements publics développés.....	6
2.3 Un projet municipal tourné vers l'offre culturelle, sociale et éducative	7
3 DERNIER CONTROLE DE LA CHAMBRE	8
4 QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE	8
5 ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE	10
5.1 Une capacité d'épargne chroniquement insuffisante	10
5.2 Des produits de gestion en légère augmentation à périmètre constant.....	11
5.2.1 Des pertes de produits de gestion compensées par des diminutions de charges équivalentes..	12
5.2.2 Une partie de la baisse des produits correspond à une perte nette de ressources	13
5.2.3 Une fiscalité locale qui a opportunément compensé la baisse des dotations de l'État	13
5.2.4 Une augmentation des participations au profit de l'enfance et de la jeunesse	14
5.3 Des charges de gestion qui ont connu une progression supérieure à celle des ressources.....	15
5.3.1 Des diminutions des charges qui ne correspond pas à de vraies économies	16
5.3.2 Des efforts d'économie réels mais encore insuffisants.....	17
5.3.3 Des contraintes externes qui ont entraîné une augmentation des charges de gestion.....	18
5.3.4 Des choix de politiques publiques aux conséquences inflationnistes.....	19
5.4 Une capacité de financement propre insuffisante au regard des investissements.....	20
5.4.1 Un financement propre insuffisant et trop dépendant des produits de cession.....	20
5.4.2 Des dépenses d'investissement contraintes	21
5.4.3 Un besoin de financement important comblé par l'emprunt et le fonds de roulement.....	22
5.5 Une capacité de désendettement qui s'est légèrement dégradée.....	23
5.6 Conclusions de l'analyse financière.....	24
6 RESSOURCES HUMAINES	24
6.1 Une gestion des ressources humaines globalement satisfaisante	24
6.2 Une mise en conformité récente avec le régime légal des congés et du temps de travail.....	25
6.3 Les autres éléments constitutifs du temps de travail et des congés.....	26
6.4 L'absentéisme et la prévention des risques professionnels.....	27
6.5 Un régime indemnitaire récemment rénové.....	28
ANNEXES.....	30

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a contrôlé en 2019 les comptes et la gestion de la commune de Taverny. Son rapport d'observations provisoires, délibéré en mars 2020, a été communiqué en juillet 2020 au titre de la contradiction, après la période de confinement due à l'épidémie de Covid-19. Le présent rapport d'observations définitives, tenant compte des réponses reçues, délibéré en novembre 2020, n'analyse pas l'impact de la crise sanitaire sur la gestion de la commune.

Située dans le département du Val-d'Oise (95), la ville de Taverny, d'une population de 27 000 habitants, présente des taux de chômage et de pauvreté comparables aux moyennes du département.

Outre 16 écoles publiques qui font également toutes office de centres de loisirs, l'offre de services publics est riche de diverses structures au profit de la petite enfance et de l'action sociale. La commune vient par ailleurs de finir d'investir dans un important chantier d'infrastructures sportives ainsi que dans un pôle santé pour renforcer l'offre de soins sur son territoire. Enfin, depuis 2014, une politique culturelle volontariste est à l'œuvre au profit de l'ensemble de la population.

Une information budgétaire et une fiabilité comptable globalement satisfaisantes

L'information budgétaire au profit des élus et des citoyens permet de cerner de manière satisfaisante les enjeux et les contraintes financières de la commune à l'horizon de l'année à venir. En revanche, l'approche pluriannuelle reste insuffisamment développée.

La fiabilité des écritures comptables de la commune est satisfaisante. Toutefois, la connaissance comptable du patrimoine devra être précisée.

Des dépenses de fonctionnement encore trop importantes

Au cours de la période sous revue (2013-2019), la commune présente une insuffisance d'épargne propre. Son excédent brut de fonctionnement comme sa capacité d'autofinancement brute sont systématiquement en dessous des seuils minima permettant de couvrir ses besoins d'investissement. Cette faiblesse provient d'un niveau trop élevé des charges de gestion, en particulier des charges de personnel, par rapport à des produits de gestion qui s'établissent dans la moyenne des communes de la même strate démographique.

Au cours de la période, ce déséquilibre entre dépenses et recettes s'est accentué. En effet, si on neutralise les effets comptables des nombreux transferts vers l'intercommunalité de compétences et d'agents, opérés ces dernières années, il apparaît que les charges de gestion ont progressé plus rapidement (+ 1,92 M€) que les produits (+ 1,42 M€) sur la période. Malgré certains efforts d'économies, les charges à caractère général et de personnel ont connu une croissance nette due à des facteurs extérieurs à la commune mais aussi au choix de développer l'offre de services publics sociaux et culturels et une police municipale.

Pour pallier la faiblesse de son épargne et financer ses investissements, la commune a eu recours, à diverses reprises, à la vente d'une partie de son capital immobilier en valorisant des actifs souvent inexploités. Le fonds de roulement a lui aussi été fortement mobilisé et s'est considérablement réduit tandis que l'endettement est resté jusqu'à présent maîtrisé.

Face à un besoin d'investissement important, notamment en raison d'un patrimoine dont l'entretien et la maintenance n'ont pas toujours été pleinement assurés dans le passé, les marges de manœuvre de la commune sont désormais très réduites. Dès lors, la baisse des charges de gestion, notamment de personnel, reste un enjeu majeur.

Un temps de travail à présent conforme à la réglementation mais un complément de rémunération qui reste sans base réglementaire

La situation de la commune en matière de temps de travail est conforme à la réglementation. Depuis 2018, elle a entrepris un cycle de négociations qui a abouti à un nouveau protocole sur l'aménagement et la réduction du temps de travail mettant fin à une situation où le temps de travail effectif des agents était nettement inférieur à la durée annuelle légale. Il lui reste, conformément à la réglementation sur les heures supplémentaires, à mettre en place un système de contrôle automatisé des horaires de travail.

Depuis 2017, le système indemnitaire a été refondu conformément à la réglementation sur le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). En revanche, malgré les observations déjà formulées lors du contrôle de la chambre en 2007, la commune continue de verser, à tort, à ses agents de droit privé un complément de rémunération dit « prime de fin d'année » qui ne devrait bénéficier qu'aux agents publics. De plus, elle n'a toujours pas adopté de délibération permettant de justifier, conformément à la réglementation, d'ordonner le paiement de ce complément de rémunération.

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 : Compléter les rapports d'orientation budgétaire conformément à l'article D. 2312-3 du CGCT..... 9

Rappel au droit n° 2 : Mettre en place un système de contrôle automatisé des horaires de travail pour comptabiliser les heures supplémentaires lorsque s'appliquent les conditions exigées par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). 27

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Mettre en cohérence l'inventaire comptable avec l'état de l'actif tenu par le comptable public. 9

Recommandation n° 2 : Se doter d'un plan pluriannuel des investissements..... 22

Recommandation n° 3 : Prendre une délibération servant de pièce justificative à l'ordre de paiement de la prime de fin d'année comme l'exige le décret n° 2003-301 du 2 avril 2003. 29

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

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2019, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Taverny, pour les exercices 2013 et suivants.

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

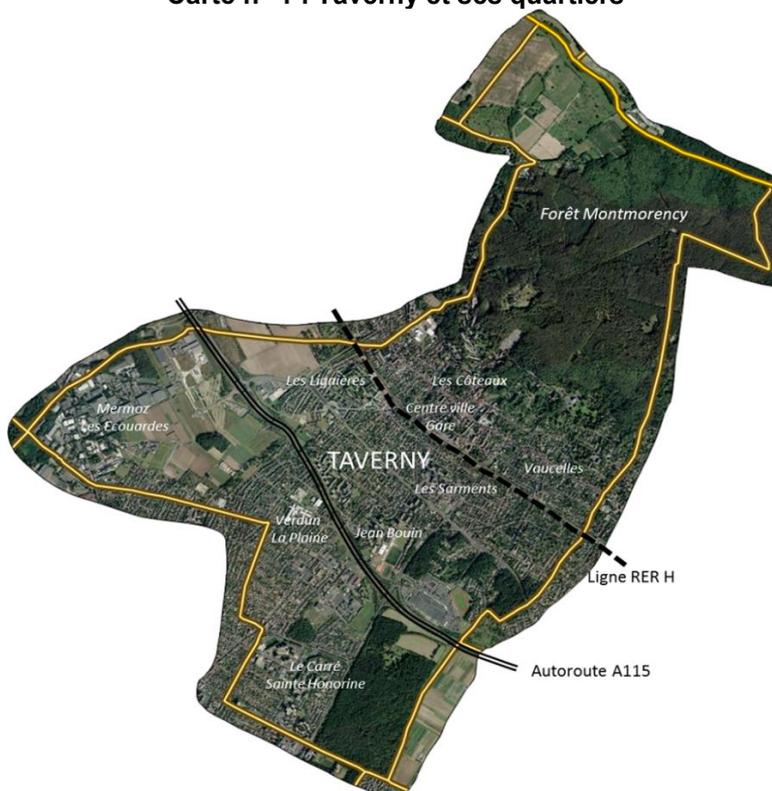
La réponse de la commune de Taverny, au rapport d'observations définitives qui lui a été adressé par la chambre le 1^{er} décembre 2020, a été reçue à la chambre le 4 janvier 2021. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

2 PRESENTATION DE LA COMMUNE

2.1 Territoire, population et activité économique

Située dans le département du Val-d'Oise (95), la ville de Taverny est à 20 km au nord-ouest de Paris. Elle est reliée directement au réseau dense de la conurbation parisienne ainsi qu'aux axes principaux qui desservent le nord de la France via l'autoroute A115.

Carte n° 1 : Taverny et ses quartiers



Source : CRC-ÎDF à partir de Google Maps

La commune s'étend sur un territoire de 10,5 km² dont toute la partie nord, soit plus du tiers de la totalité, est occupée par la forêt de Montmorency. Quelques îlots de terrains vierges subsistent et offrent des potentialités à une éventuelle croissance de la population.

La ville de Taverny comprend huit quartiers urbains avec un centre historique, limité à la taille d'un petit village, et des zones résidentielles plus vastes partagées entre habitat pavillonnaire et immeubles collectifs de taille moyenne dont deux quartiers classés en politique de la Ville. Une vaste zone commerciale et trois parcs d'activités économiques sont par ailleurs implantés sur le territoire communal. Enfin, une petite partie de la base aérienne 921 empiète sur la portion nord du territoire communal.

Le développement urbain de Taverny n'a réellement pris de l'importance que depuis les années soixante et la taille de la population de la commune est quasi-stabilisée depuis le début des années 90 après avoir crû rapidement à partir des années 50 et 60. La ville comptait 26 441 habitants au 1^{er} janvier 2017 avec une répartition par tranches d'âge similaire aux moyennes du département.

Le taux de chômage, ainsi que le taux de pauvreté, sont un peu inférieurs aux moyennes départementale et régionale tandis que la part de ménages propriétaires et la part de foyers fiscaux imposés y sont supérieures. Enfin, le taux de logements sociaux est très légèrement inférieur à 20 %.

Tableau n° 1 : Données sociodémographiques

En %	Taverny	Val-d'Oise	Région Île-de-France
Part de la population âgée de moins de 30 ans en 2015	38,9	34,9	32,3
Part de la population âgée de 60 ans ou plus en 2015	21,0	18,6	19,9
Taux de pauvreté en 2016 ¹	11	17,1	15,9
Revenu fiscal moyen de référence des foyers fiscaux (revenus 2016)* (en €)	30 156	27 756	33 905
Part des ménages fiscaux imposés en 2016 (revenus 2015)	66	62,6	66,1
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2016	10,4	13,6	12,8
Part des ménages propriétaires de leur résidence principale en 2015	65,4	56,6	47,3
Densité de population 2015 (nombre hab./km ²)	2 488	975	1 006
Taux de logements sociaux au 1 ^{er} janvier 2018**	22,52	26,0	24,4

Source : Insee - *IRCOM Revenus 2016 direction générale des finances publiques - Bureau des études statistiques fiscales - ** Observatoire du logement social

La commune, qui n'appartenait jusqu'alors à aucun établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, a adhéré à la communauté d'agglomération Le Parisis (CALP) le 1^{er} janvier 2013. Au 1^{er} janvier 2016, la CALP a fusionné avec la communauté d'agglomération Val-et-Forêt, pour constituer la communauté d'agglomération du Val Parisis (CAVP). Celle-ci comporte 15 communes, regroupant 273 000 habitants sur 87 km². L'intégration de la commune dans un EPCI à fiscalité propre a provoqué la perte de la fiscalité économique, compensée par le versement d'une attribution de compensation à partir de 2013.

2.2 Des équipements publics développés

10 écoles maternelles et sept écoles élémentaires, construites en partie dans les années 70 et 80, accueillent 3 000 enfants et servent, également, de centres de loisirs. La commune offre par ailleurs un service de petite enfance varié et assez développé. L'offre est assurée par une maison de la petite enfance (Multi-accueils Les Minipousses, 87 places), une crèche familiale (100 places) tenue par des assistantes maternelles salariées de la commune, un relais assistantes maternelles (RAM), deux maisons d'assistantes maternelles (MAM), des lieux d'accueil enfants-parents (LAEP).

¹ Le taux de pauvreté est la proportion de personnes dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. En Europe on retient le seuil de 60 % du niveau de vie médian.

Plusieurs gymnases, stades et terrains de sport, récemment rénovés ou agrandis dans le cadre d'un vaste projet de complexe sportif (Jean Bouin), sont à la charge de la commune. Cependant, en 2015, la piscine est passée sous la responsabilité de l'intercommunalité. La commune possède, en outre, une école municipale des sports (EMS) dont les éducateurs œuvrent, sur le temps périscolaire, à faire découvrir des pratiques sportives (250 élèves en moyenne), et sur le temps extra-scolaire, à l'organisation de stages multisports à destination d'enfants ne partant pas en vacances (400 élèves en moyenne).

La ville dispose de plusieurs équipements culturels comme une médiathèque, un conservatoire de musique, récemment élevé au rang départemental, un théâtre, une salle de spectacle de près de 500 places assises et un atelier municipal d'arts plastiques. En outre, au cours de la période, un kiosque à musique avec des gradins végétalisés a été construit pour y tenir différents événements culturels.

Enfin, à travers les missions de son centre communal d'action sociale (CCAS), la commune propose des services à l'attention des seniors (portage de repas à domicile, résidence autonomie), une épicerie sociale et solidaire, un pôle d'accès au droit, un service de transport pour personnes à mobilité réduite ainsi qu'une résidence pour personnes âgées autonomes. La commune offre en outre, à travers ses deux centres sociaux en régie, une aide au profit du public jeune ou moins jeune jugé fragile.

Le périmètre des compétences assurées en propre par la commune a sensiblement évolué ces dernières années sous l'effet de transferts vers l'échelon intercommunal mais aussi suite à la volonté d'externaliser un certain nombre de tâches.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, dans le cadre de la communauté d'agglomération Le Parisis (CALP) puis de la communauté d'agglomération du Val Parisis (CAVP), la commune a procédé au transfert de sa piscine et de ses personnels, de l'éclairage public, de la voirie d'intérêt communautaire, de son service emploi, des zones d'activités économiques, de ses actions de prévention en direction de la jeunesse, et de l'assainissement. Par ailleurs, le service de police municipale, qui a été créé durant la période de contrôle, est mutualisé à l'échelon intercommunal pour le service de nuit.

En matière d'externalisation, on peut noter le transfert de neuf agents communaux de la restauration scolaire à la société délégataire de ce service et, également, de la majeure partie du service de nettoyage des bâtiments de la commune, mais sans transferts de personnel.

2.3 Un projet municipal tourné vers l'offre culturelle, sociale et éducative

Le projet politique de la majorité élue en 2014 comportait un volet sécuritaire avec la création d'une police municipale dans un contexte, jugé préoccupant, de montée de la petite et moyenne délinquance.

Par ailleurs, la politique culturelle a été largement mise en avant, notamment comme vecteur d'éducation. Elle est présentée comme l'autre volet d'une politique globale de relations sociales apaisées. Le panel instrumental du conservatoire a été élargi et ses bâtiments étendus, trois classes orchestres au profit des collégiens ont été créées, des interventions musicales en milieu scolaire et au profit de la petite enfance et des classes à horaires aménagés (CHAM) ont été mises en place.

L'offre culturelle s'adresse, également, à toute la population à travers des événements culturels. Un festival annuel du cinéma a vu le jour en 2015, des concerts ou autres événements gratuits sont très régulièrement proposés en extérieur notamment autour du kiosque à musique. La médiathèque et le théâtre de la ville sont le lieu d'événements culturels, de spectacles et de festivals.

Cette politique dispose également d'un volet social à travers, notamment, le projet Démos (Dispositif éducatif et musical à vocation sociale) destiné aux jeunes des quartiers relevant de la politique de la ville et d'un dispositif communal d'aide financière permettant de pratiquer une activité associative à mi-tarif.

La politique des travaux d'aménagement urbain et du territoire a consisté dans la poursuite de la requalification de deux quartiers en politique de la ville et des zones d'activités. Par ailleurs, des études et des opérations urbaines ciblées visent à redynamiser le centre-ville historique.

Enfin, le développement de l'offre de soins de santé constitue une autre priorité politique de la commune. Celle-ci a fait réaliser un pôle médical pluridisciplinaire capable d'accueillir 17 professionnels de santé (médecins, spécialistes, infirmières). Ce nouvel équipement public s'ajoute à l'installation, depuis 2017, de SOS Médecins 95 à la suite d'une cession immobilière opérée par la commune.

3 DERNIER CONTROLE DE LA CHAMBRE

La commune de Taverny a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives, arrêté le 30 octobre 2007 par la chambre, dans le cadre de l'examen de gestion relatif aux exercices 2001 à 2005.

En 2001, la commune avait contracté un emprunt² en francs suisses et recouru à deux instruments financiers de couverture. De 2002 à 2006, la réalisation des risques de change avait été évaluée à un coût de 101 483 € sans qu'aucune provision pour risque n'ait été constituée. Les pertes de change ne faisaient, en outre, l'objet d'aucun enregistrement comptable en charges financières.

En matière de ressources humaines, il avait été constaté l'absence de conventions de mise à disposition du personnel, l'octroi de 35 jours de congés pour 36 heures de travail effectives par semaine aux agents de la commune, l'absence de base réglementaire dans le régime indemnitaire des agents de la prime de fin d'année et, la non-conformité du régime de rémunération des assistantes maternelles.

4 QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

Depuis le transfert de ses responsabilités relatives aux ateliers économiques locatifs et à l'assainissement, les travaux de préparation budgétaire de la commune se limitent à l'élaboration d'un budget principal. Ils mobilisent l'ensemble des services de la commune.

Dans ce processus budgétaire et comme le prévoit la réglementation, la phase des débats d'orientation budgétaire offre aux élus, avant le vote du budget, l'occasion d'examiner les déterminants des finances de la commune. En l'occurrence, ces débats annuels se sont tenus dans les délais réglementaires et sur la base de rapports d'orientation budgétaire permettant de bien cerner les enjeux financiers immédiats. Ces documents analysent les projections annuelles de recettes et de dépenses, présentent les hypothèses financières retenues et explicitent les effets à court terme des politiques publiques conduites. L'information sur les ressources humaines devrait toutefois être complétée par une présentation des avantages en nature accordés.

² Emprunt d'un montant de 2 591 633 €, à taux fixe de 4,59 %.

Néanmoins, contrairement à ce que prévoit l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'information sur les engagements pluriannuels, notamment concernant les opérations d'équipements, y reste très insuffisante. Ces dernières, comme par exemple la transformation du complexe sportif Jean Bouin (8,5 M€ sur 8 ans) ou plus récemment, la construction d'un Pôle médical (4 M€ sur 4 ans), engagent les finances de la commune sur le moyen-long terme et conditionnent les marges de manœuvre budgétaires en investissement comme en fonctionnement. En l'absence de ces éclairages à moyen terme, les élus ne peuvent pleinement apprécier la pertinence des propositions budgétaires annuelles ni s'intéresser aux sujets structurels, notamment le redressement des finances de la commune. Dans sa réponse, la commune s'engage à faire figurer dans les prochains rapports d'orientation budgétaire l'ensemble des informations exigées par la réglementation.

Rappel au droit n° 1 : Compléter les rapports d'orientation budgétaire conformément à l'article D. 2312-3 du CGCT.

Par ailleurs, les budgets de la commune ont systématiquement été votés après le début de l'exercice budgétaire et de plus en plus tard au fil des années. L'examen des taux d'exécution budgétaire, en fonctionnement comme en investissement, met cependant en évidence une maîtrise de l'exécution conforme aux prévisions affichées en s'appuyant notamment sur une bonne maîtrise de la comptabilité d'engagement ainsi que des actes de la chaîne des recettes et des dépenses.

L'analyse des comptes de la commune n'a pas mis en évidence d'erreurs manifestes, ni un manque de sincérité susceptibles de mettre en doute leur fiabilité. Cependant, le régime indemnitaire des agents non titulaires n'a pas été enregistré comptablement au compte 64138 prévu par la nomenclature comptable M14, mais au compte 64118, compte prévu pour les agents titulaires, ce qui ne permet pas d'identifier dans les documents comptables cette masse salariale. Il s'agit là d'une première anomalie qui s'est reproduite durant toute la période sous revue. Pour le seul exercice 2018, une seconde anomalie s'ajoute puisqu'une partie du régime indemnitaire a été versée sur le compte 64111 de rémunération principale des titulaires.

La valeur du patrimoine de la commune doit être précisée pour que ce dernier soit inventorié à sa juste valeur. Ainsi, il apparaît un écart (+ 1,7 % soit 3 M€) entre la valeur nette comptable des immobilisations chiffrées par la commune, au 31 décembre 2017, avec celle affichée par le comptable public. La commune s'est engagée à reprendre, durant la mandature en cours, les travaux de mise à jour de son inventaire comptable commencés et interrompus en 2018. L'ajustement de cet inventaire comptable avec l'état de l'actif nécessitera une étroite collaboration entre les services de la commune et du comptable public.

Recommandation n° 1 : Mettre en cohérence l'inventaire comptable avec l'état de l'actif tenu par le comptable public.

Par ailleurs, des écritures comptables indispensables à la sincérité du bilan et du compte de résultat méritent d'être régularisées. Entre le 31 décembre 2014 et le 31 décembre 2018, les actifs imputés provisoirement sur le compte d'attente 23 « Immobilisations en cours », pour une valeur de plus de 3 M€ n'avaient pas été affectés définitivement et n'ont donc pu donner lieu, le cas échéant, à amortissement. Ces 3 M€ ont finalement été apurés par le comptable en 2019. La commune a également procédé en 2019 à une ré-imputation massive de frais d'études, parfois très anciens (début des années 2000), demeurés au débit du compte 2031 pour un total de 947 680 €. Ces frais, qui auraient dû faire l'objet d'un transfert au compte 23 au fil de la réalisation des travaux, sont désormais soldés et ré-imputés aux subdivisions des comptes d'immobilisations corporelles (c/21x). La chambre prend note que, selon la commune, d'autres écritures d'apurement auront lieu. Il reste que les différentes subventions d'équipement versées (compte 204X) par la commune à des organismes publics (208 000 €) ou privés (147 889 €) n'ont pas donné lieu à amortissement comme l'impose la réglementation.

Afin de procéder, régulièrement et de manière exhaustive, à l'amortissement de l'ensemble des actifs qu'elle détient, la commune devra actualiser sa table des amortissements dont la dernière version, validée par le conseil municipal du 28 octobre 1996, s'avère incomplète notamment en matière de subventions d'équipement versées. Dans sa réponse, la commune s'est engagée à faire cette mise à jour, en collaboration avec le comptable, pour la fin de l'exercice 2021.

Enfin, la sincérité du compte de résultat a été affectée, jusqu'en 2020, par l'absence de provisions destinées à couvrir les risques et les charges, dont la réalisation est incertaine mais probable. Plusieurs contentieux dans lesquels la commune est défenderesse sont, en effet, pendants au tribunal administratif. Chacun de ces litiges, dont l'enjeu financier global a été évalué à 85 000 €, aurait dû donner lieu à constitution d'une provision dans les conditions prévues par l'instruction M14. La chambre prend acte que la commune s'est engagée à se mettre en conformité avec la réglementation en constituant annuellement une provision à hauteur du risque contentieux susceptible de se réaliser au cours de l'exercice budgétaire. Elle note qu'une délibération du 25 juin 2020 provisionne ainsi un montant de 10 000 € au titre de l'année 2020.

La chambre observe, par ailleurs, que la recommandation de constituer des provisions pour risque de change sur emprunt à risques, faite à la commune lors du précédent contrôle de ses comptes et de sa gestion (en 2007), n'a été mis en œuvre qu'à partir de 2015. La comptabilité de ces provisions, de 2015 à 2017 (année de désensibilisation de l'emprunt), a alors mis en évidence une perte de change de 498 738 € pour ces trois dernières années.

L'information portée dans les annexes des documents budgétaires et comptables s'avère conforme aux stipulations de la nomenclature budgétaire, y compris en matière d'entrées et sorties des immobilisations, de détail de la dette, d'engagements de la commune (garanties d'emprunts, subventions aux associations) ou d'organismes de regroupement. Le coût de refinancement du dernier emprunt à risque aurait toutefois dû être renseigné. Par ailleurs, il convient de faire figurer en annexe A3 la liste des catégories de biens à amortir et les durées d'amortissement correspondantes. Enfin, les annexes A10 doivent comporter le cumul des amortissements, la valeur nette comptable des biens et la plus ou moins-value.

Depuis 2016, le législateur a renforcé les obligations d'informer spécifiquement les citoyens en vue d'une plus grande transparence de la gestion financière des collectivités locales. La commune s'y est complètement conformée à partir de 2020 en publiant sur son site internet les rapports d'orientation budgétaire, les budgets primitifs, les comptes administratifs ainsi que des synthèses à but pédagogique.

5 ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE

5.1 Une capacité d'épargne chroniquement insuffisante

La capacité d'une commune à dégager, sur le moyen terme, un solde suffisamment positif entre les recettes et les dépenses de fonctionnement est un des principaux déterminants de sa bonne santé financière. À moyen terme, une épargne de fonctionnement insuffisante conduit à un sous-investissement et à un surendettement.

Depuis au moins 2013, l'épargne de gestion de la commune est très insuffisante. En 2019, malgré un niveau plus élevé qu'en 2018, son excédent brut de fonctionnement (EBF), représente 9,3 % de ses produits de gestion, niveau nettement inférieur au plancher de 18 % en-dessous duquel l'épargne de gestion est considérée comme faible. La capacité d'autofinancement (Caf) brute, qui mesure l'épargne nette des intérêts de la dette, est également chroniquement faible. La Caf brute représente, en moyenne, 6,8 % des produits de gestion, alors même qu'un niveau de 15 % peut être considéré comme un seuil d'alerte.

Cette faiblesse de l'épargne de fonctionnement financière présente un caractère récurrent. Dès 2014, un rapport commandé par la commune au centre interdépartemental de gestion de la grande couronne (CIG) alertait sur la reprise, en 2012, de cette dégradation après une brève accalmie suite à une hausse d'impôts. À l'époque, ce constat mettait en garde sur un risque d'aggravation dans un contexte de baisse annoncée des dotations de l'État.

En effet, de 2013 à 2019, l'EBF (en moyenne 10 % des produits de gestion) est resté marqué par une faiblesse structurelle.

Tableau n° 2 : Excédent brut de fonctionnement

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
= Produits de gestion (A)	35,33	36,33	34,95	33,60	33,02	32,62	33,20
= Charges de gestion (B)	31,37	32,22	31,57	31,30	31,24	30,96	30,12
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3,97	4,11	3,38	2,30	1,78	1,67	3,08
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>11,2</i>	<i>11,3</i>	<i>9,7</i>	<i>6,8</i>	<i>5,4</i>	<i>5,1</i>	<i>9,3</i>
+/- Résultat financier	- 0,75	- 0,70	-0,67	- 0,65	- 1,06	- 0,43	- 0,40
+/- Autres produits et charges except. réels	- 0,01	0,05	0,31	0,23	0,02	0,02	0,11
= Caf brute	3,20	3,46	3,02	1,88	0,75	1,26	2,79
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>9,1</i>	<i>9,5</i>	<i>8,6</i>	<i>5,6</i>	<i>2,3</i>	<i>3,9</i>	<i>8,4</i>

Source : Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion de la commune

L'incapacité de la commune à dégager une épargne suffisante provient d'un niveau trop élevé des dépenses de fonctionnement et ce déséquilibre s'est accru au cours des dernières années.

Les produits de gestion (- 2,13 M€) ont baissé nominalement plus fortement que les charges de gestion (- 1,25 M€). Cependant, si on neutralise les effets à la baisse dus aux transferts de compétences et de mutations du personnel, les charges de gestion (+ 1,92 M€) ont progressé plus vite que les produits (+ 1,42 M€).

5.2 Des produits de gestion en légère augmentation à périmètre constant

Tout au long de la période sous revue, le niveau moyen des recettes réelles de fonctionnement de la commune (1 402 €) est resté proche de celui des communes de la strate de 20 000 à 50 000 habitants (1 478 €).

Comptablement, la commune a dû faire face à une diminution importante de ses produits de fonctionnement. De 2014 à 2019, les produits de gestion ont diminué de 8,6 %, soit 3,13 M€. Cette baisse est due à la diminution de 3,63 M€ des ressources institutionnelles et de la fiscalité reversée, et à la baisse de 1,44 M€ des ressources d'exploitation générées par la commune. La croissance de 2,93 M€ des ressources fiscales est venue considérablement amortir cette forte rétraction.

Tableau n° 3 : Les produits de gestion

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	15,15	15,25	16,26	16,22	16,76	17,19	18,08
Ressources d'exploitation	4,19	4,16	4,06	3,87	3,25	3,14	2,75
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	8,06	8,97	7,91	7,60	7,53	7,22	7,18
Fiscalité reversée par l'interco et l'État	7,93	7,90	6,67	5,91	5,48	5,07	5,18
Produits de gestion	35,33	36,33	34,95	33,60	33,02	32,62	33,20

Source : Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Toutefois, le caractère réel de cette baisse des produits de gestion doit être nuancé. Une partie non négligeable (- 3,17 M€) de celle-ci est compensée par une baisse équivalente des charges pesant sur la commune et n'a donc eu aucune influence sur l'évolution de la capacité d'épargne de la commune.

En réalité, à périmètre constant, c'est-à-dire si on neutralise les pertes de ressources compensées par des baisses de charges équivalentes (- 3,17 M€), les produits de gestion, malgré des baisses réelles, ont en fait progressé de 1,42 M€ (+ 4,47 %) entre 2013 et 2019. La modération de la progression réelle des produits de gestion ne peut donc expliquer qu'à la marge l'aggravation des difficultés financières de la commune.

5.2.1 Des pertes de produits de gestion compensées par des diminutions de charges équivalentes

Une grande partie de la baisse des ressources d'exploitation de la commune (remboursement de mise à disposition de personnel au profit d'autres organismes) comme du montant de la fiscalité (attribution de compensation pour transfert de compétences) qui lui est reversée n'est qu'apparente et a été sans effet sur l'EBF.

Tableau n° 4 : Évolution des produits de gestion compensés par des charges de gestion équivalentes

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Écart 2013-2019
Mises à disposition de personnel facturées (ressources d'exploitation)	1,29	1,39	1,33	1,30	0,72	0,35	0,33	- 0,96
Attribution de compensation brute (AC) (fiscalité reversée)	8,23	8,20	7,07	6,32	5,99	5,61	5,64	- 2,59
Total								- 3,55

Source : Logiciel Anafi et comptes de gestion de la commune

Tout d'abord, une très large part (67 %) de la baisse constatée des ressources d'exploitation de la commune (- 1,44 M€ soit - 34,3 %) depuis 2013 ne correspond pas à une perte réelle de ressource pour la commune.

Ces toutes dernières années, une partie du personnel a été mutée dans des organismes satellites de la commune. Ainsi, à compter du 1^{er} avril 2017, la commune a décidé de muter au CCAS 27 employés communaux ce qui représente un moindre remboursement de 0,8 M€ en année pleine. À cela s'ajoute, l'arrêt du remboursement du personnel communal dédié à l'assainissement dont la charge a été transférée, en 2018, à la communauté d'agglomération.

Ces décisions de gestion se sont traduites par une diminution de 0,96 M€ des ressources d'exploitation et une baisse équivalente de la charge salariale ainsi transférée.

D'autre part, la fiscalité reversée par la CAVP a diminué de 34,8 % (- 2,76 M€) de 2013 à 2019. Cette diminution s'explique, principalement, par la baisse de 2,59 M€ de l'attribution de compensation comme contrepartie financière des nombreux transferts de compétences de la commune vers l'intercommunalité qui ont débuté en 2013 et se sont accélérés ces dernières années.

Ces transferts ont pu concerner des services avec des charges de fonctionnement importantes, notamment, la piscine (1,13 M€) avec son personnel au 1^{er} janvier 2015. Cette dynamique a été maintenue, en 2016, avec les transferts du service emploi, de la voirie et de l'éclairage public d'intérêts communautaires (0,74 M€), puis s'est poursuivie en 2017 avec le développement économique (0,33 M€).

Enfin, la baisse de l'attribution de compensation (- 0,38 M€) subie en 2018 est venue compenser le transfert de la compétence d'assainissement à la CAVP. Avant ce transfert, le syndicat chargé de l'assainissement assurait directement son financement par une contribution directe des contribuables à travers les taxes d'habitation et foncières. La CAVP n'étant pas autorisée par la réglementation comptable à financer l'assainissement en levant une contribution fiscale, il a été décidé de baisser l'AC de la commune et d'augmenter ses taux (+ 0,46 point en taxe d'habitation, + 0,52 point en taxe foncière sur les propriétés bâties, + 1,4 point en taxe foncière sur les propriétés non bâties) à hauteur équivalente pour compenser la baisse de ressources ainsi imposée.

5.2.2 Une partie de la baisse des produits correspond à une perte nette de ressources

Au cours de la période, la commune a dû faire face à une baisse nette des ressources institutionnelles à hauteur de 2,47 M€. Ces pertes importantes, sans être précisément connues par anticipation, étaient cependant prévues et annoncées dans le contexte de plus en plus dégradé des finances publiques de la France.

Tableau n° 5 : Évolution des ressources

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Écart 2013-2109
Dotation globale de fonctionnement	5,99	5,72	4,99	4,18	3,75	3,68	3,69	- 2,30
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>5,39</i>	<i>5,11</i>	<i>4,38</i>	<i>3,56</i>	<i>3,15</i>	<i>3,11</i>	<i>3,08</i>	- 2,31
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	<i>0,60</i>	<i>0,60</i>	<i>0,61</i>	<i>0,62</i>	<i>0,60</i>	<i>0,57</i>	<i>0,62</i>	0,01
Dotation de solidarité communautaire brute	0,61	0,60	0,50	0,49	0,50	0,46	0,44	- 0,17
Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0,00	0,00	0,00	0,00	- 0,10	- 0,10	0,00	0,00
Total	6,60	6,32	5,49	4,67	4,14	4,04	4,13	- 2,47

Source : Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Comme l'ensemble des communes, Taverny a vu sa dotation globale de fonctionnement fortement diminuer au titre de l'objectif général de maîtrise des finances publiques. Sur la période, c'est une perte nette de 2,3 M€ (- 38,4 % de la DGF) et 6,5 % de ses produits de gestion. Rapportée à la population, cette baisse de la DGF apparaît sensiblement plus forte à Taverny (- 37,3 % du montant par habitant) que pour la moyenne des communes de la strate démographique (- 25 %).

Toutefois, la commune bénéficie, au titre de ses spécificités territoriales, de la solidarité nationale versée sous forme de dotation de solidarité urbaine (DSU) et de dotation nationale de péréquation (DNP) d'un montant, pour chacune, de 0,3 M€. Cette part, qui représente 10 % de la DGF en 2013, a été préservée au cours de la période. Néanmoins, en 2020 la commune perd le bénéfice de la DNP suite à sa sortie progressive du dispositif décidée par l'État à compter de l'exercice 2016.

En outre, la commune a été confrontée à la baisse du soutien financier apporté, jusqu'à présent, par la CAVP à l'ensemble de ses communes. La dotation de solidarité communautaire (DSC) a été réduite de 0,17 M€ en cinq ans (- 28,5 %). En outre, en 2017 et 2018, la commune a dû contribuer au FPIC (0,1 M€), précédemment pris en charge intégralement par la CAVP.

5.2.3 Une fiscalité locale qui a opportunément compensé la baisse des dotations de l'État

De 2013 à 2019, les ressources fiscales ont augmenté de 2,93 M€ soit 19,3 %. Diminuée du montant de la baisse de l'attribution de compensation au titre de l'assainissement, l'augmentation nette des ressources fiscales s'élève à 2,55 M€ et représente 103 % de la perte nette de ressources de la commune sur la même période. Elle a donc permis de neutraliser le choc budgétaire créé par la baisse des ressources institutionnelles.

Tableau n° 6 : Évolutions de ressources fiscales

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Impôts locaux nets des restitutions	14,03	14,16	14,55	14,51	14,68	15,15	15,88
+ Taxes sur activités de service et domaine	0,17	0,18	0,17	0,06	0,13	0,15	0,15
+ Taxes sur activités industrielles	0,00	0,00	0,39	0,45	0,49	0,35	0,53
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	0,95	0,90	1,14	1,18	1,47	1,53	1,52
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	15,15	15,25	16,26	16,22	16,76	17,19	18,08

Source : Anafi, outil des juridictions financières

En 2019, les ressources fiscales s'élèvent à 18,01 M€, soit 54,5 % des produits de gestion, et représentent une recette de 580 € par habitant en 2018 contre 628 € pour la moyenne des communes de la strate.

La croissance des rentrées fiscales est en partie le résultat d'une démarche active d'optimisation et de diversification fiscale. Depuis 2015, la municipalité a institué la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (taxes sur activités industrielles) avec le coefficient maximal d'imposition (8,5) autorisé. Cette ressource nouvelle a rapporté plus de 0,39 M€ dès la première année et atteint plus de 0,53 M€ en 2019. Enfin, en 2019, la commune a institué une majoration de la taxe d'habitation (TH) pour les résidences secondaires qui a rapporté 0,1 M€.

Toutefois, pour augmenter ses rentrées fiscales, la commune n'a pas souhaité, conformément à ses engagements de début de mandat, augmenter les taux des taxes locales malgré leur relative faiblesse. Ses taux sont restés nettement moins élevés (quatre points) que ceux des communes de la même strate. La pression fiscale globale (commune, communauté d'agglomération et département) sur les contribuables est demeurée en deçà de la moyenne nationale avec un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi à 1,05 contre 1,21.

À l'avenir, avec la suppression de la TH et la faiblesse des autres marges fiscales, la commune ne pourra plus mobiliser le levier fiscal avec la même force. Les abattements fiscaux consentis par la commune se limitent à un abattement spécial à la base (taux maximum légal de 15 %) et à un abattement spécial à la base en faveur des personnes handicapées (taux de 10 %) dont la suppression ne rapporterait que 0,13 M€ (chiffres 2018). Par ailleurs, les bases fiscales de la commune, en dépit d'une année 2019 très positive, sont faiblement dynamiques sur la durée (+ 2,2 % pour la TH et 1,95 % pour la TFPB) et les possibilités de développements immobiliers sur la commune sont restreintes.

Enfin, les rentrées fiscales de la TH vont s'infléchir à compter de 2020 et jusqu'en 2023, année de sa suppression pour tous les contribuables. La dernière augmentation du taux de taxe d'habitation remontant à 2018, la compensation qui sera versée à la commune sera calculée à partir des taux de 2017 et des bases de 2020 ce qui devrait entraîner une perte de l'ordre de 0,1 M€ dès 2020 et à terme de 0,3 M€.

5.2.4 Une augmentation des participations au profit de l'enfance et de la jeunesse

À partir de 2015, la commune a pu bénéficier, notamment grâce à sa recherche active de sources de financement, d'une augmentation importante des participations en provenance de l'État et surtout de la CAF. Corrigée des effets de l'imputation erronée sur l'exercice 2014 d'une partie des participations de 2013, l'augmentation est de l'ordre 0,75 M€.

Ces participations supplémentaires sont, par définition, des ressources qui viennent soutenir des politiques publiques. Toutefois, le solde entre ces nouvelles recettes et les charges qui leur correspondent s'est avéré neutre voire positif pour l'équilibre budgétaire de la commune.

Tableau n° 7 : Évolution des participations

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Participations	1,47	2,69	2,30	2,88	3,08	2,75	2,62
Dont État	0,23	0,28	0,39	0,41	0,42	0,36	0,27
Dont départements	0,20	0,12	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07
Dont autres	1,04	2,29	1,83	2,40	2,59	2,33	2,28

Source : Anafi, outil des juridictions financières

Au titre du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires, l'État a renforcé son aide (+ 0,19 M€ entre 2013 et 2017) au profit des écoles de la commune.

Le contrat enfance jeunesse (CEJ) de la commune a été adapté aux priorités nationales. L'offre d'accueil sur le temps extrascolaire a été étendue à trois écoles supplémentaires et deux postes de coordinateurs enfance et jeunesse ont été créés et financés à hauteur de 55 % par la CAF. Un LAEP (Lieu d'accueil enfants/parents) a été créé au centre social Georges-Pompidou et a obtenu l'habilitation CAF et les participations correspondantes. En outre, le service d'accueil-jeunes proposé par l'école municipale des sports (EMS) a été valorisé en ACM (Accueil collectif de mineurs) lui permettant d'être éligible à la prestation de service CAF. Le gain financier pour le seul CEJ est évalué à plus de 0,1 M€.

En outre, le produit de la prestation de service ordinaire ou unique versée par la CAF a été augmenté d'environ 0,59 M€. Ainsi, le taux d'occupation des crèches a été amélioré en adaptant les contrats d'accueil des familles pour un gain financier de 0,25 M€ hors CEJ. Les centres sociaux, notamment celui placé en quartier prioritaire de la ville, ont augmenté leur activité permettant d'augmenter la dotation moyenne de 0,02 M€ sur 2016/2018. Enfin, le passage de la semaine à cinq jours a été opportunément mis à profit pour étendre l'offre périscolaire à la pause méridienne des enfants scolarisés et obtenir l'extension de la prestation de service ordinaire périscolaire sur ce créneau. Cette mesure, ajoutée à « l'aide spécifique rythmes éducatifs » (ASRE) pour la semaine à cinq jours, a permis de passer d'un montant annuel moyen de 0,57 M€ en moyenne entre 2015 et 2018 contre 0,24 M€ entre 2013 et 2015.

5.3 Des charges de gestion qui ont connu une progression supérieure à celle des ressources

Sur la période, les dépenses réelles de fonctionnement de la commune sont légèrement supérieures à la dépense moyenne des communes de la même strate. Ainsi de 2013 à 2018, Taverny a dépensé, en moyenne, 1 274 € par habitant contre 1 255 € en moyenne pour les communes de 20 000 à 50 000 habitants.

Mais, le déséquilibre est particulièrement marqué pour les charges de personnel qui représentent, en 2018, 66,9 % des dépenses réelles de fonctionnement, ce qui est très supérieur à la moyenne nationale de la strate qui se situe à 59,7 %.

Ce déséquilibre structurel est ancien. En juillet 2014, sur demande de la commune de Taverny, le CIG de la grande couronne de la région d'Île-de-France constatait que de 2008 à 2013, les dépenses de personnel représentaient 65,6 % des dépenses réelles de fonctionnement contre 57,5 % pour les communes de la même strate. Selon le CIG, le niveau des charges de personnel, d'alors, aggravait la rigidité des dépenses de fonctionnement et compromettrait la capacité à restaurer une épargne brute suffisante.

Pourtant, les charges de gestion, notamment les charges de personnel, sont en baisse depuis 2014. Le montant des charges est, en 2019, inférieur de 1,25 M€ à ce qu'il était en 2013.

Tableau n° 8 : Évolution des charges de gestion

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Charges à caractère général	7,25	6,82	6,44	5,81	6,63	7,24	6,79
+ Charges de personnel	21,87	22,66	22,63	22,72	21,88	21,08	20,86
+ Subventions de fonctionnement	1,20	1,74	1,55	1,81	1,74	1,59	1,49
+ Autres charges de gestion	1,04	0,99	0,95	0,97	0,99	1,05	0,98
= Charges de gestion (B)	31,37	32,22	31,57	31,30	31,24	30,96	30,12

Source : Anafi, outil des juridictions financières

Néanmoins, une part importante de cette baisse des charges (- 3,17 M€) a été accompagnée, en contrepartie, d'une baisse équivalente des ressources en raison des nombreux transferts de compétence ou de personnels vers d'autres entités publiques.

En neutralisant l'effet de ces transferts, c'est-à-dire en les excluant du périmètre de la commune dès 2013, les charges de gestion ont, de 2013 à 2019 augmenté de 1,92 M€ soit plus que les produits (+ 1,42 M€) sur la même période.

En réalité, malgré certaines économies réelles, les charges à caractère général (+ 0,6 M€) et les charges de personnel (+ 1,1 M€) ont connu une augmentation nette sous l'effet conjugué de contraintes extérieures et de choix de politiques publiques. Les subventions de fonctionnement versées et les autres charges de gestion sont restées stables depuis 2014.

5.3.1 Des diminutions des charges qui ne correspondent pas à de vraies économies

Au cours de la période, les charges de gestion de la commune ont bénéficié des effets déflationnistes des transferts de compétence vers l'intercommunalité et des mutations du personnel vers les organismes pour lesquels il était auparavant mis à disposition. Les charges de gestion, essentiellement à caractère général et de personnel, ont ainsi été délestées de 3,17 M€ suite à ces réductions du périmètre de responsabilités de la commune.

Sur la période, les charges transférées de la commune vers l'intercommunalité ont été évaluées d'un commun accord entre les deux collectivités à 2,21 M€.

De fait, sous l'effet ces transferts de charge vers l'intercommunalité, une partie des charges à caractère général de la commune a effectivement bénéficié de facteurs à la baisse. Cela concerne les dépenses de consommables et, en particulier, les combustibles dès 2014 (- 0,26 M€) puis en 2017 (- 0,31 M€). L'eau (- 0,19 M€) et l'électricité (- 0,26 M€) sont également concernées, à partir de 2015 et jusqu'à 2016 en raison du transfert de la piscine puis de l'éclairage public à l'intercommunalité.

Ces transferts de charge ont un impact sur d'autres charges à caractère général comme les contrats et prestations de service qui diminuent de 0,29 M€ jusqu'en 2015. En outre, la maintenance des bâtiments et des réseaux diminue considérablement sous l'effet du transfert de la piscine et de l'éclairage public. Le coût moyen annuel de la maintenance des bâtiments passe de 0,5 M€ à 0,29 M€ avant et après transfert, tandis que celui des réseaux et voiries de 0,72 à 0,50 M€. Les charges à caractère général consacrées à la fonction « aide économique » diminuent de 50 % du fait de transferts de charges.

Selon la nature des transferts, l'impact sur les charges de personnel a été variable. Entre 2013 et 2018, 22 agents chargés des aires des gens du voyage, de la piscine ou du service emploi ont été transférés vers la communauté d'agglomération pour un gain évalué par la commune à 1,15 M€. En outre, la commune a transféré, pour un gain de 0,96 M€, une partie de ses agents dans les organismes dans lesquels ils étaient, depuis longtemps, mis pour emploi. Ces décisions de gestion ont permis de les retirer des comptes de la commune en contrepartie d'une baisse équivalente du remboursement des mises à disposition de personnel.

En définitive, les transferts de compétence et ces mutations d'agents ont permis d'abaisser les charges à caractère général de 1,06 M€ et les charges de personnel de 2,11 M€ sans effet positif sur la capacité d'épargne de la commune.

5.3.2 Des efforts d'économie réels mais encore insuffisants

Pour faire face à la détérioration de sa capacité d'épargne et notamment l'importance de ses charges de personnel, la commune a mis en œuvre différentes mesures aux impacts variés.

En matière de charges à caractère général, des mesures de rationalisation, notamment dans le domaine des achats, ont été prises. Certaines dépenses récurrentes ont été diminuées de 50 000 € en adhérant au groupement de commandes pour les assurances multirisques du Centre intercommunal de gestion et au groupement d'achat territorial de sa communauté d'agglomération.

En matière de charges de personnel, des suppressions de postes et d'autres mesures de gestion ont contribué à des gains sur les charges de personnel. Dès septembre 2015, la direction générale a été refondue en trois pôles principaux permettant la suppression de trois postes de directeurs généraux adjoints des services (DGAS) et d'un poste de directeur du service technique (DST) sur emploi fonctionnel.

Par ailleurs, quelques postes ont été supprimés à la suite de départs en retraite comme, par exemple, celui de la directrice de la crèche des Minipousses, remplacée par une de ses deux adjointes dont le poste a été supprimé à l'occasion de cette promotion. Au-delà de ces mesures ciblées, la commune a assuré se livrer à un examen approfondi avant recrutement sur tout poste laissé vacant.

À la rentrée 2017, la réorganisation du périscolaire et du temps de travail des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem), notamment lors de la pause méridienne, est à l'origine de la suppression de 33 postes d'adjoint d'animation (soit environ 11 postes à temps complet).

La commune met en avant, par ailleurs, les gains obtenus suite à l'externalisation de 2 offices de restauration scolaire à la société en charge de ce service public. Cette opération, en transférant 9 agents communaux aux délégataires contre une augmentation de 0,21 M€ de la prestation de services payé, a permis un gain net annuel de 50 000 €.

En outre, au 1^{er} mai 2017, le centre de soins de la commune a été définitivement fermé ce qui a conduit au reclassement des quatre infirmières exerçant dans ce service tandis que le CCAS a fermé le service d'aide à domicile au 31 décembre 2018.

Au-delà de ces actions directes, des mesures incitatives au départ de personnels ont été proposées, notamment depuis décembre 2016, par la création d'une indemnité de départ volontaire d'un montant brut de référence égal à la rémunération effectivement perçue les 12 mois précédant la démission. Par ailleurs, le coût du recrutement du personnel a été abaissé suite à la délibération du 4 mai 2017, de suppression de la prime d'installation.

Enfin, au 1^{er} septembre 2018, le temps de travail des agents de la direction de l'action éducative (vie scolaire, périscolaire et loisirs éducatifs, restauration et vie collective), a été aligné sur la base légale d'une annualisation du temps de travail à 1 607 heures/an et cette mise en conformité avec la réglementation a été étendue aux autres services de la municipalité au 1^{er} janvier 2020. Ainsi, c'est un déficit en nombre d'heures totales non travaillées équivalent à une vingtaine d'ETP et valorisable à hauteur de 744 000 € qui a été comblé.

5.3.3 Des contraintes externes qui ont entraîné une augmentation des charges de gestion

Au cours de la période, un certain nombre de dépenses supplémentaires, ponctuelles ou durables, sont apparues et se sont imposées à la commune.

En matière de charges à caractère général, la commune a dû faire face à certaines dépenses contraintes liées à l'évolution des normes sanitaires et à la vétusté de son patrimoine et de son parc informatique. En 2017 et 2018, les frais d'études étaient supérieurs à 0,1 M€ en raison de diagnostics liés à la présence d'amiante et d'évaluation des circuits électriques de ses bâtiments tandis que le projet de réaménagement des espaces verts nécessite d'établir des diagnostics phytosanitaires.

Par ailleurs, le chantier de réhabilitation de certains quartiers de la ville (Sainte-Honorine et Les Sarments) a entraîné l'installation du centre social dans des bungalows contre un loyer annuel de 0,14 M€ sur deux ans. Enfin, le passage de la semaine à cinq jours s'est traduit par des dépenses supplémentaires en termes d'offre périscolaire.

En matière de charges de personnel, la commune a été confrontée, comme toutes les autres collectivités territoriales, aux effets inflationnistes des évolutions réglementaires de la fonction publique territoriale.

Il s'agit, notamment, de la revalorisation du salaire minimum de croissance (Smic) brut horaire (+ 4,77 % entre 2013 et 2018), de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique intervenue en fin de période pour 0,2 M€, et de l'augmentation des taux de cotisations patronales à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

En outre, selon la commune, l'application en 2016 et 2017 du protocole PPCR (protocole relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations) représente une charge de 358 000 €. La réforme de l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégories C et B applicable en février 2014 et janvier 2015 aurait également généré un coût de 185 000 € pour la catégorie C et de 25 000 € pour la catégorie B.

Depuis la rentrée scolaire 2014, l'offre d'activités périscolaires et extrascolaires s'est considérablement accrue ce qui s'est traduit, notamment, par une hausse des charges de personnel de 21,3 % dans le secteur de la jeunesse soit une augmentation de 0,69 M€ entre 2013 et 2018. Cette hausse est la conséquence mécanique de la mise en œuvre du décret du 24 janvier 2013 réformant les rythmes scolaires mais aussi du choix de la commune d'enrichir l'offre d'activités périscolaires et extrascolaires. À travers l'adoption, à compter de la rentrée 2015, d'un premier projet éducatif territorial (PEdT 2015-2018) suivi d'un deuxième (PEdT 2018-2020) la commune a formalisé et développé une politique éducative qu'elle veut globale dépassant le cadre strict du temps scolaire de l'enfant en lui proposant un parcours pédagogique ouvert aux activités culturelles, artistiques et sportives.

5.3.4 Des choix de politiques publiques aux conséquences inflationnistes

Toutefois, une grande partie de l'inflation réelle des charges de gestion est le résultat de choix de gestion et de politiques publiques faits par la commune. Ils portent en particulier sur la création d'une police municipale, le renforcement de la politique sociale à l'égard de l'enfance et de la jeunesse et le développement d'une politique culturelle et musicale.

Ces décisions se sont fait sentir, d'une part, sur les charges à caractère général. Ainsi, le choix de recourir, de manière plus intensive, à l'externalisation de certaines tâches assurées jusqu'alors en régie a pesé. À compter du 1^{er} mars 2017, la ville a renforcé l'externalisation de l'entretien ménager des bâtiments communaux pour un coût supplémentaire de 0,3 M€.

D'autre part, les dépenses de contrats de prestations de services ont connu une très forte augmentation (+ 0,84 M€) depuis 2015. Si on neutralise l'effet de l'externalisation de deux offices de restauration scolaire (+ 0,21 M€), cette augmentation est majoritairement due au recours accru à différents acteurs privés ou associatifs des secteurs du spectacle, des arts, des loisirs et du social.

Ces dépenses sont, pour une part, liées au développement des services au profit de l'enfance et de la jeunesse soutenus, partiellement, par des ressources supplémentaires de la CAF. Elles ont mécaniquement été engendrées par l'extension de l'offre de temps périscolaire mais aussi de loisirs et de vacances. Elles résultent, également, du choix de développer les interventions au profit de l'accompagnement de la parentalité, de la lutte contre les discriminations, la radicalisation, le développement du lien social, l'aide à l'autonomisation des seniors dispensés dans les nouveaux lieux d'accueil parents-enfants (LAEP) de la commune et ses deux centres sociaux (hors CCAS).

L'autre part correspond au développement de l'offre culturelle. La ville a en effet développé l'animation locale notamment par un festival annuel du cinéma (trois jours sur le cinéma à travers des ateliers, parade, concours de court métrage), la réouverture du cinéma de Taverny, des animations hebdomadaires (théâtre, contes, et concerts gratuits) et annuelles (conférences sur les arts, fêtes des vendanges, salon des arts, brocante, « un artiste à Taverny », fête de la musique, marché de Noël) au kiosque à musique récemment construit et à la médiathèque municipale.

L'augmentation des charges de personnel constitue l'autre conséquence de choix faits par la commune en matière d'offre de services publics. Depuis 2015, un service de police municipale est opérationnel avec un effectif budgétisé de 11 agents (8 policiers municipaux, 2 agents de surveillance de la voirie piétonne (ASVP) et 1 secrétaire). En 2018, ce service représente un coût en charges de personnel de 0,37 M€.

Enfin, la commune a souhaité développer l'offre culturelle à destination de l'ensemble de la population et en particulier le domaine lyrique et musical avec pour objectif, notamment, d'ériger le conservatoire au rang départemental. L'effectif total de la fonction culture a été ainsi augmenté de 27,5 % passant de 40 à 51 personnes, essentiellement en raison du recrutement d'un corps professoral adapté. De même, les charges de personnel de la sous-fonction budgétaire culture ont augmenté de 2013 à 2018 de 0,52 M€ soit 22,3 % ; le conservatoire représentant, à lui seul, 85,2 % de cette hausse.

Au-delà de ces recrutements de personnel, des décisions ont été prises qui ont rigidifié durablement ou temporairement la masse salariale et augmenté son coût.

Entre fin 2013 et mars 2014, la précédente équipe municipale a appliqué, de façon massive, la loi du 12 mars 2012 de résorption de l'emploi précaire en titularisant 14 agents sous contrat à durée indéterminée ainsi que 58 vacataires du secteur périscolaire placés sur des emplois à caractère permanent.

Enfin, confrontée à l'augmentation (+ 130 % entre la moyenne 2010-2012 et 2014) du montant des allocations chômage versées par la ville, la municipalité a décidé d'adhérer, avec effet au 1^{er} mai 2015, au Groupement de l'association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic) de la région parisienne. Cette mesure, porteuse d'économies à moyen terme, a, toutefois, constitué une dépense supplémentaire (+ 0,16 par an) puisque la commune a dû garder à sa charge les indemnités en cours à la date d'adhésion qui se sont cumulées au montant de la dépense d'adhésion aux Assedic.

5.4 Une capacité de financement propre insuffisante au regard des investissements

5.4.1 Un financement propre insuffisant et trop dépendant des produits de cession

En raison de dépenses de fonctionnement élevées, la commune n'a pas pu s'appuyer sur une Caf nette suffisante et constituer une capacité de financement propre à la hauteur de ses investissements.

Malgré une légère amélioration en 2019, la Caf nette n'a permis de couvrir qu'une très faible partie des dépenses d'équipement de la commune (6,47 % en moyenne). L'essentiel de l'épargne de fonctionnement dégagée par la commune a été consacré au remboursement de la dette contractée.

Tableau n° 9 : Caf nette

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Caf brute	3,20	3,46	3,02	1,88	0,75	1,26	2,79
- Annuité en capital de la dette	1,76	1,75	1,79	2,03	2,15	2,20	2,15
= Caf nette ou disponible (C)	1,45	1,71	1,23	- 0,15	- 1,41	- 0,94	0,64
TLE et taxe d'aménagement	0,15	0,17	0,09	0,14	0,14	0,18	0,52
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0,88	0,62	0,88	0,65	0,89	0,67	0,62
+ Subventions d'investissement reçues	0,45	0,98	0,81	0,20	0,79	0,76	0,94
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0,02	0,10	- 0,02	- 0,01	0,02	0,02	0,05
+ Produits de cession	1,58	0,02	0,58	2,07	1,98	0,15	0,06
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3,08	1,89	2,34	3,06	3,82	1,78	2,20
= Financement propre disponible (C + D)	4,53	3,60	3,58	2,90	2,41	0,84	2,84
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. txv en régie) (en %)</i>	<i>71,37</i>	<i>83,29</i>	<i>59,35</i>	<i>63,23</i>	<i>55,02</i>	<i>13,87</i>	<i>38,44</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6,35	4,32	6,02	4,59	4,38	6,05	7,38
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0,00	0,13	0,00	0,00	0,22	0,01	0,00
- Participations et inv. financiers nets	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,04
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	- 0,28
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 1,82	- 0,85	- 2,45	- 1,70	- 2,19	- 5,22	- 4,87
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0,00	0,07	2,00	3,00	0,39	2,15	3,50
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 1,82	- 0,78	- 0,45	1,30	- 1,80	- 3,07	- 1,37

Source : Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Dans ces conditions, la commune a eu recours de manière répétée à la vente d'une partie de son patrimoine cessible. Sur la période, les produits de cession, d'un montant annuel moyen de 0,92 M€ (total 6,45 M€) représentent 35,5 % des recettes d'investissement hors emprunt.

Ces cessions proviennent de la vente d'actifs souvent incomplètement exploités et insuffisamment entretenus. À différentes reprises, la commune a vendu des « cellules artisanales », c'est-à-dire des locaux commerciaux qui, pour partie, étaient en location.

La commune s'est séparée de propriétés bâties pour certaines inexploitées et pour certaines jugées vétustes. C'est le cas de la propriété bâtie « ADIEC », inutilisée par la commune, en raison du transfert de la compétence du développement économique vers la communauté d'agglomération et cédée pour 0,3 M€. C'est encore le cas d'une propriété bâtie d'une surface de 3 314 m², centre de loisirs désaffecté, cédé à la société HANDRA dans le cadre de la construction d'un établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), pour un montant de 1,2 M€.

Par ailleurs, des parcelles ou des locaux ont été cédés dans le cadre de projets urbains et de redynamisation de l'activité économique et sociale. Deux locaux ont été cédés à SOS Médecins afin d'y permettre l'implantation d'une unité opérationnelle tandis qu'un ensemble immobilier a été cédé pour y installer la Francilienne Immobilière.

Cette politique de cession a permis de valoriser certains actifs peu mobilisés tout en répondant aux besoins de financement de la commune. Toutefois, à moyenne échéance, les cessions ne pourront se poursuivre à ce niveau faute d'actifs comparables.

Ce recours aux produits de cession pour financer de manière sensible les dépenses d'équipement est toutefois une pratique récurrente à Taverny. Le rapport du CIG de 2014, mettait en évidence cette source de financement au cours de la mandature précédente en notant que de 2008 à 2013, ces produits s'élevaient à 3,9 M€. Il concluait, déjà, sur le caractère fragile du financement des investissements compte tenu du caractère non pérenne des produits de cession.

Malgré tout, le financement propre disponible de la commune est resté faible et s'est en outre dégradé au cours de la période. Il s'établit, en moyenne, à 52,93 % des besoins ce qui correspond à une capacité de financement insuffisante pour faire face à l'effort d'investissement. Dans la durée, un tel taux ne peut être maintenu sous peine d'épuiser le fonds de roulement et/ou de recourir de façon excessive à l'emprunt.

5.4.2 Des dépenses d'investissement contraintes

Les insuffisances du financement propre de la commune et le choix d'investir dans quelques grands équipements nouveaux n'ont pas permis de satisfaire l'ensemble des besoins d'investissement.

Les dépenses d'équipement brut rapportées aux recettes réelles de fonctionnement (14 %) sont inférieures sur la période à celles des communes de la même strate (20,9 %). Les dépenses par habitant sont inférieures de 35,5 % à la moyenne de la strate.

Cette faiblesse s'est notamment portée sur les gros travaux de maintenance des équipements de la commune bien que leur charge globale ait diminué suite au transfert de certains équipements comme par exemple la piscine municipale. De 2013 à 2018, la commune a consacré 51 % de ses dépenses d'investissement au profit des bâtiments publics, de la voirie, des réseaux, du matériel informatique et autres besoins de maintenance au sens large. La maintenance des bâtiments scolaires a tenu une place privilégiée puisqu'elle représente un total de 3,2 M€ (soit 48,2 %) des 6,6 M€ consacrés sur la période à la maintenance des bâtiments publics existants. Toutefois, cet effort n'a pas été à la hauteur des besoins évalués, en 2014 par les services de la commune, à 12 M€ en raison d'une insuffisance d'entretien lors des années antérieures.

La maintenance a été contrainte par des décisions d'investir dans de nouveaux équipements aux coûts importants. Ainsi, une grande partie des dépenses d'équipement a consisté, essentiellement, de 2013 à 2016, à terminer l'exécution de projets d'équipement engagés sous la précédente mandature. En 2013, 1,5 M€ ont été consacrés à la dernière tranche du précédent contrat régional de renouvellement urbain. De 2013 à 2018, la commune a investi 5,6 M€ dans une vaste opération de requalification du complexe sportif Jean Bouin dont le coût total s'élève à 8,5 M€ et le montant des subventions reçues à 2 M€. Ces projets représentent à eux seuls 22,3 % de la dépense d'équipement de la période.

Dans ce contexte financier très contraint, les nouveaux projets d'investissement n'ont pu être véritablement engagés qu'à partir de 2016.

Dans le cadre du plan local de redynamisation suite à la restructuration de la base aérienne militaire 921, des projets ont été engagés avec le soutien financier du ministère de la défense. De 2016 à 2018, 1,6 M€ a été consacré à améliorer le réseau routier, les infrastructures existantes et le patrimoine foncier de la commune pour renforcer son attractivité économique.

À partir de 2017, la commune a pu mettre en œuvre la construction d'un pôle médical. Cet équipement conçu pour accueillir 17 professionnels de santé devrait représenter un coût d'investissement, a minima, de 3,5 M€. Au cours des années 2017 et 2018, avec des subventions de 0,4 M€, 1,8 M€ de dépenses ont été consacrées à cet équipement.

En parallèle à ces projets majeurs, la commune a engagé des travaux destinés à améliorer le cadre de vie des habitants en termes d'aménagements urbains (aménagement du parc Leyma, du centre-ville, de voiries), mais aussi à moderniser les équipements communaux (développement de la fibre optique, recherche d'économies d'énergie sur l'éclairage public et de récupération d'électricité à la halle du marché). Enfin, dans le cadre de la politique de la ville, elle accompagne les requalifications des quartiers classés.

Au cours de la période, le pilotage budgétaire des investissements s'est amélioré par l'identification de chaque grand projet en opération d'équipement, et l'expérimentation, en 2019 puis la généralisation en 2020 de la technique budgétaire et comptable des autorisations de programme (AP) et de crédits de paiement (CP).

Toutefois, ce pilotage reste perfectible en l'absence d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI). Dans sa réponse, la commune s'est engagée à construire et adopter un PPI dès le début de la mandature 2020-2026.

Recommandation n° 2 : Se doter d'un plan pluriannuel des investissements.
--

5.4.3 Un besoin de financement important comblé par l'emprunt et le fonds de roulement

À cause de la faiblesse de son financement propre et malgré un investissement limité, la commune a dû recourir à l'emprunt et surtout puiser dans son fonds de roulement pour combler son besoin de financement. Sur la période, le besoin de financement non couvert représente 48,9 % des dépenses d'équipement. Il s'est particulièrement accru en fin de période, s'élevant à 69 % en moyenne de 2017 à 2019.

La commune a eu recours à l'emprunt. De 2013 à 2019, le montant des emprunts contractés s'élève à 11,1 M€ dont 81,1 % contractés au cours de 4 dernières années.

En outre, elle a puisé dans son fonds de roulement à hauteur de 8 M€ sur la période. Sa trésorerie nette a ainsi diminué de 69 %, ne représentant plus que 16,7 jours de charges courantes. Cette évolution correspond au choix de la commune de réduire sa trésorerie au strict nécessaire en pilotant précisément ses prévisions de dépenses et de recettes.

Tableau n° 10 : Évolution de la trésorerie

Au 31 décembre, en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global	4,28	3,50	3,05	4,35	4,88	3,13	1,76
- Besoin en fonds de roulement global	- 0,20	0,39	- 0,28	- 2,62	- 0,81	0,13	0,36
=Trésorerie nette	4,49	3,11	3,34	6,97	5,69	3,00	1,40
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>51,0</i>	<i>34,5</i>	<i>37,8</i>	<i>79,6</i>	<i>64,3</i>	<i>34,9</i>	<i>16,7</i>

Source : Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

5.5 Une capacité de désendettement qui s'est légèrement dégradée

Malgré ses difficultés de financement, l'endettement de la commune a reculé de 4,8 % entre la fin 2013 et la fin 2019 avec de légères fluctuations dans l'intervalle.

Tableau n° 11 : Évolution de la dette

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Encours de dette au 31 décembre	21,19	19,51	19,72	20,68	18,92	18,86	20,17
Annuité en capital de la dette	1,76	1,75	1,79	2,03	2,15	2,20	2,15
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	- 0,75	- 0,70	- 0,67	- 0,65	- 1,06	- 0,43	- 0,40
Annuité totale	2,51	2,44	2,46	2,68	3,21	2,63	2,55

Source : Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

La structure de la dette est complètement saine. Au 31 décembre 2018, la dette auprès des établissements financiers était constituée d'emprunts relevant à 100 % de la catégorie A1 de la classification Gissler. Constituée de produits à taux simples et répartie entre plusieurs établissements prêteurs, elle apparaît exempte de risque budgétaire et de contrepartie.

La commune a procédé en 2016 à la désensibilisation de son seul emprunt structuré contracté en avril 2001 auprès de DEXIA CLF pour un montant de 2,59 M€ et pour une durée de 20 ans. Un nouveau prêt a été contracté, correspondant au capital restant dû du prêt d'origine (1,29 M€) pour la durée résiduelle de 5 ans. Cette opération a généré une perte de change en capital pour la commune de 387 120 €³, soit 30 % du capital nominal. La commune a dû, en outre, supporter une indemnité compensatrice dérogatoire (ICD) de 196 432,96 €.

Tableau n° 12 : Capacité de désendettement

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Capacité de désendettement BP en années (dette / Caf brute du BP)	6,6	5,6	6,5	11,0	25,4	15,0	7,2

Source : Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Enfin, la capacité de désendettement de la commune, après s'être fortement dégradée en 2017 et 2018, est revenue à 7,2 années de CAF brute en 2019.

³ Le cours de change appliqué au nouveau prêt se déduit du rapport entre le nominal de 1 338 877 CHF mentionné au contrat, et le nominal converti de 1 292 339 € mentionné à l'annexe IV du CA 2017, soit 1,0747. Or le rapport entre ce même nominal de 1 338 877 CHF et le cours de change initial EUR/CHF de 1,5343 (cours EUR/CHF au moment du versement initial des fonds fin 2001) correspond à 905 219 €. La conversion entre monnaies a donc conduit à « gonfler » le capital en € au 1^{er} janvier 2017 du différentiel 1 292 339 - 905 219, soit 387 120 €.

5.6 Conclusions de l'analyse financière

Au cours de la période sous revue, l'insuffisance chronique de l'épargne de gestion de la commune n'a pas permis de satisfaire l'ensemble des besoins d'investissement. Le déséquilibre s'est même accru puisque, à périmètre constant, les charges ont augmenté plus vite (+ 1,92 M€) que les produits (+ 1,42 M€). Les charges de gestion, en particulier la masse salariale et les charges à caractère général, sont restées trop élevées.

Les bénéfices des efforts réalisés, notamment en matière de temps de travail et de réduction des effectifs, ont été plus que contrebalancés par les conséquences de l'élargissement de l'offre de services publics décidé par la commune.

Le rétablissement d'une épargne de gestion suffisante reste un enjeu majeur pour la commune alors que ses marges de manœuvre se sont réduites. Le levier fiscal, faiblement mobilisé ces dernières années, n'offre que peu de possibilités. De même, les dotations de l'État devraient au mieux se maintenir tandis que de nouvelles dépenses de fonctionnement consécutives à la construction de nouveaux équipements (Pôle santé) ne manqueront pas de peser. Par ailleurs, les produits de cession, auxquels la commune a largement recouru, ne devraient plus pouvoir apporter un soutien comparable faute d'actifs équivalents.

Le commune doit donc poursuivre et amplifier les mesures de rationalisation de ses charges de gestion. La diminution réelle de ses charges salariales reste l'objectif prioritaire et passe nécessairement par une réduction des effectifs de ses agents.

6 RESSOURCES HUMAINES

6.1 Une gestion des ressources humaines globalement satisfaisante

Bien que la commune n'ait pas formalisé une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC), différents outils et procédures de gestion sont, toutefois, mis en œuvre.

La formation des agents fait l'objet d'une procédure écrite actualisée qui permet de maintenir un niveau de compétence adéquat. L'examen des taux de mis en formation n'a fait apparaître aucune anomalie manifeste.

Une attention particulière est portée au respect des règles concernant le handicap et l'égalité entre les sexes. La commune de Taverny a dépassé pour la première fois en 2017 le taux plancher d'emploi direct exigé par la loi, puisqu'avec 38 agents sur emploi permanent, elle a atteint un taux d'emploi de 7,14 %. Au titre des exercices précédents, la commune a satisfait à ses obligations en recourant à des marchés avec des entreprises adaptées, pour des montants annuels de 47 900 € en 2013 et 58 840 € en 2015. Elle a ainsi obtenu des unités déductibles de ses obligations, lui permettant de franchir le taux légal.

La commune s'est conformée à ces obligations en établissant un rapport, au titre de l'année 2017, sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la commune, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation.

Par ailleurs, la municipalité a mis en place des procédures pratiques visant à maîtriser ses dépenses de personnel. À chaque départ d'agent, la nécessité de le remplacer est posée en réexaminant les contours du poste vacant et en définissant le besoin pour le service. En outre, un délai de vacance de poste est imposé au service concerné de manière à l'inciter à rationaliser son organisation avant d'envisager un recrutement. Ces délais sont d'une semaine dans le secteur éducatif et de trois mois dans les autres secteurs. Dans le cas où le recrutement s'avère indispensable, la mobilité interne et le reclassement sont envisagés en priorité sur le recrutement externe. Ces orientations ont été accompagnées par la mise en place d'une procédure écrite de recrutement.

Les délibérations annuelles du conseil municipal sur les ratios d'avancement promus/promouvables, prises après avis du comité technique paritaire, ne prévoient que rarement un ratio de 100 %, ce qui en fait réellement des documents de cadrage.

En outre, ces délibérations dessinent une tendance constante à la baisse. Si le ratio voté en 2013 sous l'égide de l'ancienne municipalité était déjà assez faible, il s'est resserré progressivement depuis pour s'établir à 23 % d'agents promus parmi les promovables. Cette évolution est une orientation voulue par l'équipe municipale en place depuis 2014, qui affirme souhaiter limiter l'incidence, sur les finances communales, des évolutions de carrière en privilégiant les avancements des lauréats de concours et examens professionnels, encourageant ainsi ses agents municipaux à s'y présenter.

Tableau n° 13 : Ratios moyens d'avancement

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre maximum de promotions voté	27	28	26	31	37	40
Effectifs promovables	74	90	86	133	162	174
Taux de promotion (en %)	36,5	31,1	30,2	23,3	22,8	23,0

Source : Délibérations annuelles du conseil municipales sur les ratios d'avancement

6.2 Une mise en conformité récente avec le régime légal des congés et du temps de travail

Jusqu'au 1^{er} janvier 2020, et depuis plusieurs décennies, le temps de travail effectif annuel des agents de la commune n'était pas conforme à celui fixé par la réglementation. Depuis 1970, ils bénéficiaient d'une cinquième semaine de congés attribuée sans base légale, et, en outre, de 1983 à 2002, la durée hebdomadaire du travail avait été réduite à 36 heures avant même le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État. Ainsi, la durée annuelle du travail des agents de la commune s'établissait à 1 548 heures effectives.

Tableau n° 14 : Temps de travail applicable jusqu'au 28 février 2019

	Décompte du temps de travail
Nombre de jours dans l'année	365
- Samedis dimanches	104
- Jours fériés	9
= Nombre de jours ouvrés annuel	252
- Congés annuels accordés par la commune	32
- Jours RTT	5
= Nombre de jours annuels travaillés (a)	215
Nombre d'heures annuelles travaillées (b= a x 36/5)	1 548

Source : CRC Île-de-France, d'après données collectivité

Or, depuis le 1^{er} janvier 2005, le temps de travail effectif annuel des agents de la fonction publique territoriale est fixé à 1 607 heures⁴, lequel comprend 7 heures correspondant à la journée de solidarité. Le déficit horaire annuel par agent, à Taverny, était donc de 59 heures. Pour la seule année 2018, ce déficit a pu être évalué à un nombre d'heures totales non travaillées équivalent à une vingtaine d'ETP, pour un coût approchant 744 000 €.

Après un cycle de deux années de négociations et de concertations avec les agents et leurs représentants syndicaux, la municipalité a adopté, le 19 décembre 2019, un protocole ARTT fixant la durée de travail annuelle à 1 607 heures pour tous les services, conformément aux dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019⁵.

La majeure partie des agents sont astreints à une durée de travail hebdomadaire de 37,5 heures. En contrepartie, ils conservent les 5 jours de congés supplémentaires qui correspondaient à la semaine d'hiver, auxquels s'ajoutent 10 jours de RTT, soit 15 jours s'ajoutant aux congés annuels légaux. Cette mise en conformité par rapport à la durée légale du temps de travail a été, également, l'occasion de mieux adapter les horaires d'ouverture des services aux besoins des usagers.

6.3 Les autres éléments constitutifs du temps de travail et des congés

Le régime du compte épargne temps (CET) apparait bien décrit dans le guide des congés adopté par la commune. Au terme de l'année 2017, quelques 239 agents avaient un compte, pour un total de 1 968 jours épargnés (dont 778 jours au titre de l'année 2017), en progression par rapport aux années précédentes⁶. Quant à leur consommation, elle se fait quasi-exclusivement sous forme de congés et très marginalement sous forme d'indemnisation.

En outre, la commune a adopté un régime d'autorisation d'absence dont les modalités sont intégrées au guide des congés. Il n'appelle pas d'observations particulières au regard des textes l'encadrant.

Les heures supplémentaires effectuées par des agents de la commune ont fortement augmenté depuis 2014. En 2017, elles représentaient 9 250 heures contre 3 785 en 2013 pour un surcoût de 0,16 M€. Cette augmentation est, pour 71 %, la conséquence logique de la création de la police municipale et également des politiques publiques liées à la jeunesse et à la culture. Le volume d'heures supplémentaires reste toutefois dans la norme des communes de la même strate.

Tableau n° 15 : Coût des heures supplémentaires

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Volume (h)	3 785	5 892	6 120	6 784	9 250	8 911
Coût (€)	68 360	140 011	138 099	148 623	224 440	166 176
Nombre d'agents	114	255	276	277	281	208

Source : Données collectivité

⁴ Ces 1 607 heures annuelles constituent à la fois un minimum et un maximum, les heures travaillées au-delà de cette quantité donnant lieu à des journées de récupération, dites journées d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT). Par exception, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 ont pu être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité, ce maintien étant cependant exclusif de l'application du régime des 35 heures, les agents des collectivités ne pouvant cumuler le bénéfice de ces deux dispositifs.

⁵ L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique oblige les communes qui ont mis en place antérieurement à la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 sur le temps de travail dans la FPT à définir, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, les règles relatives au travail de leurs agents, dans le délai d'un an suivant la date du prochain renouvellement du conseil municipal. Les règles ainsi définies entrent en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant.

⁶ D'après le REC 2017.

Néanmoins, selon le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), le versement de ces indemnités est subordonné à la mise en œuvre d'un contrôle automatisé permettant de comptabiliser les heures supplémentaires. De manière dérogatoire, un contrôle déclaratif peut remplacer ce dispositif, d'une part, pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, et d'autre part, pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir ces IHTS est inférieur à 10.

Le paiement des heures supplémentaires se fait exclusivement sur la base d'un décompte déclaratif contrôlé par le chef de service. La commune n'a pas mis en place un contrôle automatisé du temps de travail, pourtant prévu par la réglementation. Elle estime, dans sa réponse à la chambre, que celui-ci serait coûteux en investissement et en fonctionnement.

Rappel au droit n° 2 : Mettre en place un système de contrôle automatisé des horaires de travail pour comptabiliser les heures supplémentaires lorsque s'appliquent les conditions exigées par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

6.4 L'absentéisme et la prévention des risques professionnels

L'absentéisme, entendu comme toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce des facteurs de dégradations des conditions de travail, est assez proche de la moyenne observée dans la fonction publique territoriale. En 2018, le taux d'absentéisme des agents sur emploi permanent était de 8,6 % des 541 agents pour une durée moyenne d'absence de 27,6.

Ces absences représentaient 46,5 agents en ETP soit un coût budgétaire estimé à 1,74 M€, soit 8,1 % de la masse salariale.

Tableau n° 16 : Durée moyenne d'absence pour raison de santé en nombre de jours ouverts⁷ par agent

Années	Accident du travail (hors accident de trajet)			CLM / CLD / CGM			Maladie ordinaire			Total		
	Nbre d'agents concernés	Nbre de jours d'absence	Nombre de jours moyen d'absence par	Nbre d'agents concernés	Nbre de jours d'absence	Nombre de jours moyen d'absence par agent	Nbre d'agents concernés	Nbre de jours d'absence	Nombre de jours moyen d'absence par	Nbre d'agents concernés	Nombre de jours d'absence	Nombre de jours moyen d'absence par
2013	5	1 570	31	27	39	137	30	3 391	11,3	39	8 657	22,8
2014	5	1 374	23	27	41	152	36	3 952	10,8	45	9 434	20,9
2015	5	1 789	33	33	33	101	37	4 453	11,9	46	9 590	20,8
2016	4	1 883	41	26	40	154	37	4 930	13,3	44	10 822	24,4
2017	3	1 878	48	33	49	151	35	4 538	12,8	42	11 406	26,6
2018	5	1 957	38	28	45	162	28	3 497	12,3	36	10 001	27,6

Source : données collectivité, retraitées CRC

La commune lutte contre l'absentéisme, après constatation des absences, en modulant le versement du régime indemnitaire. Depuis 2007, le régime indemnitaire applicable aux agents de la commune prévoit des abattements sur le régime indemnitaire pratiqués sur la base des absences constatées au cours de l'année précédente.

⁷ Le nombre de jours fourni par la collectivité en calendaires a été transformé en nombre de jours ouverts dans la collectivité, qui s'établit à 215 jours. On a donc nombre de jours d'absence ouverts = nombre de jours d'absence en calendrier x 215/365.

Tableau n° 17 : Abattements sur régime indemnitaire

Années	Nombre d'agents concernés	Total abattements annuels (en €)
2014	38	13 552
2015	42	16 536
2016	47	23 174
2017	60	24 936
2018	46	16 312

Source : données collectivité

En matière de prévention des risques professionnels, l'action de la commune reste cependant incomplète. Le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), validé par le comité technique paritaire (CTP) du 10 décembre 2013, n'a pas fait l'objet de la mise à jour annuelle obligatoire.

En outre, la commune ne dispose pas d'un plan de prévention des risques psychosociaux (RPS) tel que la réglementation le prévoit. D'une manière générale, il n'existe pas de démarche de prévention des risques, en particulier des troubles musculo-squelettiques (TMS), ou encore des risques cancérigènes, mutagènes et toxiques (CMR).

Toutefois, la collectivité dispose d'un registre de santé et de sécurité au travail. En outre, elle a élaboré un règlement intérieur du personnel, qui traite notamment en annexes des questions d'hygiène et sécurité (par exemple la gestion des risques liés à la consommation d'alcool).

6.5 Un régime indemnitaire récemment rénové

Par délibération du 22 juin 2017, la commune a adopté un nouveau régime indemnitaire⁸ conforme au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 qui a institué le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Le RIFSEEP, qui a remplacé la totalité des primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, est composé de deux parts. L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) est la part forfaitaire dont le montant dépend du niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions. Le complément indemnitaire annuel (CIA) est la part variable liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir.

Le nouveau régime indemnitaire concerne tous les agents titulaires et contractuels hormis la police municipale en raison de la non-éligibilité réglementaire de la filière à ce nouveau régime. Le RIFSEEP est versé mensuellement, y compris pour la partie CIA, le dispositif adopté par l'assemblée délibérante répond aux exigences de la réglementation et son cadre apparaît suffisamment clair, précis et détaillé. L'IFSE a été constituée sur la base d'une grille répertoriant par catégorie d'emplois (A, B, C), des groupes de fonctions exercées selon des caractéristiques de niveau de responsabilités, de technicité et de sujétions. Chaque agent est ainsi positionné dans un groupe de fonctions selon les caractéristiques de son poste.

Pour la commune, la modulation des montants individuels prend en compte les responsabilités, les risques et les contraintes des agents. Le nouveau régime indemnitaire est, également, envisagé comme un instrument de gestion des ressources humaines récompensant l'investissement personnel, l'implication et la présence des agents municipaux.

⁸ Le régime indemnitaire est constitué par l'ensemble des sommes perçues par un agent, en contrepartie ou à l'occasion du service qu'il exécute dans le cadre de ses fonctions définies par le statut particulier dont il relève. Il se définit comme un complément de traitement distinct des éléments obligatoires de rémunération. Les primes et indemnités ont un caractère facultatif⁹. Elles sont attribuées en respect des textes législatifs et réglementaires, et du principe de parité entre les cadres d'emplois territoriaux et les corps de la fonction publique de l'État, sur la base d'une décision de l'organe délibérant, compétent pour fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des divers éléments du régime indemnitaire.

Ainsi l'IFSE pose les conditions et modalités de réduction du régime indemnitaire en cas d'absence pour raisons médicales. Sur ce point, la collectivité a repris les abattements mis en place dès 2007 dans le régime indemnitaire de l'époque, conservant exactement les mêmes conditions quant au type de congés (congés de longue maladie et longue durée exemptés d'abattement), de seuils d'intervention, de durée et de taux de réduction.

Par ailleurs, le régime prévoit également les conditions d'abattement du CIA. Chacun des agents, en fonction de son évaluation professionnelle annuelle, sera rattaché à un des quatre groupes A-B-C-D auquel est appliqué un pourcentage d'abattement. Il permet à l'autorité territoriale de décider des attributions individuelles et de leur modulation en s'appuyant sur l'évaluation annuelle des agents dont la procédure est également bien établie. Le régime indemnitaire a outre prévu le versement au premier trimestre de l'année N + 1 d'un CIA annuel, facultatif, aux agents ayant effectué des missions temporaires ou en reconnaissance de leur engagement et de leur valeur professionnelle, précisant que « le montant sera proposé par la direction générale de la ville à madame le maire ». Cette formulation laisse une souplesse pour récompenser des agents particulièrement méritants ou n'entrant pas dans le cadre normé.

En sus des primes et indemnités, dont l'attribution individuelle est conditionnée et formalisée par arrêté, les agents de la commune perçoivent un complément de rémunération, versé en novembre à titre de « prime de fin d'année » et correspondant à un mois de traitement de base.

Dans son rapport de 2007, la chambre relevait l'absence de délibération du conseil municipal antérieure au 26 janvier 1984 justifiant l'existence de la prime et permettant de légitimer sa pérennité dans le cadre prévu par l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée⁹. Elle relevait deux autres irrégularités : son versement à la totalité des agents, y compris ceux relevant d'un régime de droit privé (contrats aidés et assistantes maternelles), et l'absence d'inclusion de cette prime dans le nouveau régime indemnitaire de 2007.

Cependant, l'existence de la prime et son versement par l'Amicale du personnel sont attestés par plusieurs pièces individuelles (fiches individuelles de versement de la prime) et par l'inscription au budget de la commune du versement d'une subvention à l'amicale du personnel antérieurement à 1984. Par ailleurs, depuis 1985, la commune a inscrit dans son budget le versement de cette prime au titre de ses charges de personnel. Ces éléments suffisent à prouver que la « prime de fin d'année » bénéficie du statut d'avantage collectivement acquis tel que le définit l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984. Ainsi, elle déroge au principe de parité entre les régimes indemnitaires de la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'État. La commune n'est pas obligée de l'inclure dans son nouveau régime adopté le 22 juin 2017.

Néanmoins, elle a versé à tort cette prime aux agents de droit privé qui ne peuvent en être bénéficiaire comme l'a rappelé l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Douai du 30 décembre 2003. Les assistantes maternelles, les agents sur contrats aidés et tous les agents liés par un contrat de travail de droit privé ne peuvent bénéficier d'une prime de fin d'année au titre des avantages collectivement acquis. Enfin, depuis le décret n° 2003-301 du 2 avril 2003, la commune ne peut ordonner le paiement de la prime de fin d'année en l'absence d'une délibération répondant aux exigences de la nomenclature des pièces justificatives. L'organe délibérant de la commune aurait dû, depuis longtemps, adopter un tel acte.

Recommandation n° 3 : Prendre une délibération servant de pièce justificative à l'ordre de paiement de la prime de fin d'année comme l'exige le décret n° 2003-301 du 2 avril 2003.

⁹ La décision décidant l'octroi de la prime par référence à l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 doit se présenter sous la forme d'une délibération du conseil municipal (jugement CRC de Haute-Normandie, 2 septembre 1999) et « pour rentrer dans le champ d'application de l'article 111, les primes devaient avoir fait l'objet d'une délibération antérieure à la loi (Arrêt Cour des Comptes, 28 septembre 2000). En outre, l'article 70 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire dispose que « ...les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	31
Annexe n° 2. Glossaire des sigles.....	32

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

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

Objet	Dates	Destinataire
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	9 avril 2019	Florence Portelli, maire
Entretien de début de contrôle	27 juin 2019	Florence Portelli
Entretien de fin d'instruction	13 janvier 2020	Florence Portelli
Délibéré de la formation compétente	4 mars 2020	
Envoi du rapport d'observations provisoires	1 ^{er} juillet 2020	Florence Portelli
Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits	1 ^{er} octobre 2020	
Délibéré de la formation compétente	3 novembre 2020	
Envoi du rapport d'observations définitives	1 ^{er} décembre 2020	Florence Portelli
Réception des réponses annexées au rapport d'observations définitives	4 janvier 2021	Florence Portelli

Annexe n° 2. Glossaire des sigles

AC	Attribution de compensation
ARTT	Aménagement et de réduction du temps de travail
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
Caf	Capacité d'autofinancement
CAF	Caisse d'allocations familiales
CALP	Communauté d'agglomération Le Parisis
CAVP	Communauté d'agglomération du Val Parisis
CCAS	Centre communal d'action sociale
CEJ	Contrat enfance jeunesse
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIG	Centre interdépartemental de gestion
CLM	Congé pour longue maladie
CP	Crédit de paiement
DGF	Dotation globale de fonctionnement
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EMS	École municipale des sports
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communal
FPT	Fonction publique territoriale
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
LAEP	Lieux d'accueil enfants-parents
REC	Rapport sur l'état de la collectivité
RTT	Réduction du temps de travail
TFPB	Taxes foncières sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE TAVERNY (*)

(*) 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.

DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

Affaire suivie par Caroline SAVARIT-TINET

Ligne directe : 01 30 40 50 32

Courriel : csavarit@ville-taverny.fr

N./Réf. : FP/CST – 2020-12-002



Monsieur Christian MARTIN
Président
Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

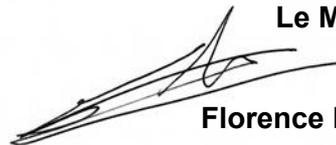
Taverny, le 30 décembre 2020

Objet : ROD, cahier 2 – Contrôle des comptes et de la gestion
V./Réf. : Votre courrier N°/G/224/20-0551B en date du 1^{er} décembre 2020
Contrôle n° 2019-0109 – Rapport n° 2020-0118 R

Monsieur le Président,

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières et faisant suite au rapport confidentiel d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France transmis par vos soins en date du 1^{er} décembre 2020, je vous propose, à travers le document en annexe, les remarques que je souhaite formuler dans le cadre de la procédure.

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



Le Maire,

Florence PORTELLI

PJ : Remarques de la commune sur le rapport d'observations définitives émis par la CRC Île-de-France au titre du contrôle des comptes et de la gestion (contrôle pour les années 2013 à 2019, cahier 2).

**Réponse de Madame le Maire de Taverny sur le rapport d'observations définitives
émis par la Chambre régionale des comptes de la Région Île-de-France au titre
du contrôle des comptes et de la gestion (CCG – pour les années 2013 à 2019, cahier 2)**

À compter de sa prise de fonctions, la nouvelle majorité municipale élue en mars 2014, a toujours affiché clairement son souhait de répondre aux maux de notre société par la préservation de l'intégrité physique des personnes (d'où la sécurité comme une des priorités du mandat), mais également par l'éducation et la culture, seuls outils permettant de lutter dans la durée contre toute forme d'obscurantisme, d'apologie de la violence, de repli sur soi, de perspective d'avenir dans une société gangrénée par la perte de repères et les difficultés à trouver un emploi ou un statut. Dès lors, il a été acté dans le programme et mis en place durant le mandat 2014/2020, la création du service de police municipale et le développement, parmi les politiques publiques existantes, de divers outils éducatifs et culturels novateurs (PEdT¹, DEMOS², classes orchestres...) tendant, par l'excellence et non la complaisance nivelant par le bas, à permettre à chacun de se penser digne et de s'émanciper.

Cependant, l'équipe municipale a dû répondre à nombre de situations « kafkaïennes ».

Ainsi :

- quand la masse salariale comprend un nombre anormalement élevé d'agents dans des secteurs qui, du point de vue de la majorité municipale, ne relèvent pas de la mission d'intérêt général (sécurité, éducation-culture, par exemple) mais qui pourraient être assumés par des organismes privés, il est quasi impossible de bénéficier de leviers quand, tout d'abord, on a laissé précédemment le nombre d'emplois fonctionnels (réduits à 3 sur le mandat 2014/2020 contre 7 précédemment) et de titulaires (77 stagiaires à trois semaines du 1^{er} tour sans que le contrôle de légalité ne trouve à y redire), s'accroître ;
- lorsque les consignes du représentant de l'État dans le département sont de recruter plutôt des fonctionnaires que des contractuels ou que nous soyons enjoint à contraindre lesdits contractuels à passer le concours de la fonction publique territoriale pour pouvoir rester au sein de la collectivité ;
- lorsque l'État nous demande de faire des économies alors que, de l'autre côté, il exige des constructions massives de logements sociaux, ce qui ne peut se faire – au bout d'un moment – sans la construction d'équipements publics pour répondre à la nouvelle demande de services publics de ces nouveaux habitants-usagers (par exemple, les écoles du nord de la ville étant saturées malgré une volonté de refondre la carte scolaire, les nouvelles constructions vont amener la nécessité d'agrandir le parc scolaire et donc de recruter encore du personnel, prévoir les frais engendrés par la cantine, etc.) ;
- le fait que les demandes de sécurisation des bâtiments publics, les nouvelles normes en matière de handicap et d'accessibilité imposent de revoir toutes les rénovations ou réhabilitations d'un patrimoine immobilier municipal laissé en héritage dans un état déplorable en chiffrant systématiquement à la hausse.

¹ PEdT : Projet Éducatif Territorial

² DEMOS : Dispositif d'Éducation Musicale et Orchestrale à vocation Sociale

COMMUNE DE TAVERNY
Rapport d'observations définitives
Cahier 2 : Contrôle des comptes et de la gestion

C'est ainsi que les services municipaux, en 2014, avaient évoqué, au vu de l'été général des écoles, un coût de reprise des bâtiments de l'ordre de 12 millions d'euros.

Sans parler de l'activation de la garantie décennale, au regard de divers désordres jugés importants, sur plusieurs bâtiments structurels et récents : la crèche collective Les Minipousses, le théâtre Madeleine-Renaud ; et, sous un délai imminent, les nouveaux tennis couverts Jean-Bouin lesquels, au-delà de la question du financement de l'opération, présentent des défauts majeurs de construction ;

- lorsque l'on doit soutenir un effort particulier en termes d'informatique. Si l'on peut considérer que la moyenne d'âge d'un parc d'ordinateurs doit être de trois ans environ, les PC des services présentaient, fin 2015, une moyenne supérieure à 5 ans ; la moitié des ordinateurs disposaient du système d'exploitation Windows XP, qui n'a plus été maintenu après le 8 avril 2014. D'où, à compter de 2016, le renouvellement des machines à un rythme de 80 unités par an environ, ainsi que l'acquisition du pack Office de Microsoft, ce qui a permis une plus grande compatibilité des productions bureautiques, à la fois en interne et avec les partenaires extérieurs, de même qu'une meilleure manipulation des fonctionnalités par les utilisateurs.

De fait, l'état des lieux était celui d'un patrimoine globalement en déshérence et d'outils inadaptés ; l'ensemble dans un contexte de réduction drastique des dotations budgétaires étatiques.

Pour tenter de garder un équilibre entre ce qui est nécessaire, ce qui relève de la foi en la chose publique en ce qu'elle peut permettre de bâtir un monde plus acceptable, ce qui attire à la réduction des déficits et des dépenses inutiles, la municipalité s'est fixée comme boussole le partage entre ce qu'elle estime relever de la mission d'intérêt général comme énoncé précédemment et ce qui peut être délégué au secteur privé car non relevant du service public tel que l'entend Léon Duguit. Dans cette perspective, et afin d'accompagner les restrictions portées, dans ce contexte, par le budget communal, la municipalité a choisi, dès avril 2014, de baisser les indemnités de fonctions dévolues aux élus communaux ; une économie de 266 000 € sur l'ensemble du mandat municipal a ainsi été dégagée jusqu'à fin mars 2020, soit une réduction de 45 000 € annuels, en année pleine. Ceci tenant compte de la désignation d'un 11^e adjoint au maire délégué aux quartiers et du défraiement mensuel de l'ensemble du conseil municipal, soit 35 élus municipaux.

Au titre du rapport définitif adressé en date du 1^{er} décembre 2020, je prends bonne note de la prise en compte effective, par la chambre, de nombre de remarques que j'avais pu formuler au titre des observations provisoires.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je souhaite formuler la réponse ci-dessous.

QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE (page 8 et suivantes)

La Chambre juge l'information budgétaire et la fiabilité comptable « *globalement satisfaisantes* ». Malgré tout, « *l'approche pluriannuelle reste insuffisamment développée* » et « *la connaissance comptable du patrimoine devra être précisée.* »

Aussi, la Chambre recommande-t-elle la mise en cohérence de l'inventaire comptable avec l'état de l'actif tenu par le comptable public.

Le travail d'inventaire du mobilier communal a bien débuté en 2018 avec le reclassement d'un agent au sein de la direction des affaires financières. Malheureusement, la maladie et, *in fine*, le décès de l'agent ont stoppé net le travail jusque-là effectué. Depuis, ce travail n'a pas pu être poursuivi. Il le sera néanmoins au cours du présent mandat.

De la même façon, la commune entend bien, d'ici la fin de l'exercice 2021, actualiser sa table des amortissements ; en effet, l'unique version jamais produite, datant de 1996, s'avère incomplète. Ce travail, long et fastidieux, sera mené en collaboration avec le comptable public ; les services prendront le temps et la méthode pour aboutir à une actualisation de qualité, conduite également à travers l'analyse de la typologie des dépenses exécutées comptablement ; processus qui aurait dû, en toutes hypothèses, être enclenché avec la mise en œuvre de la nomenclature comptable M 14, issue de la modernisation du cadre comptable et budgétaire des communes... en 1997 ; c'est-à-dire bien avant la période ici placée sous revue et la normalisation progressive du fonctionnement courant sous l'égide de la nouvelle municipalité.

La Chambre émet un rappel au droit afin que la commune complète le rapport sur les orientations budgétaires conformément à l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales. La municipalité tient à mettre en avant l'enrichissement annuel du rapport présenté au conseil municipal, depuis 2016, aux fins de se rapprocher de l'esprit et de la lettre de la réglementation.

La Chambre rappelle à la commune l'obligation de publication des documents budgétaires sur son site internet. La municipalité affirme que l'obligation est bien respectée, et ce, bien avant 2020. Cependant, les millésimes antérieurs sont supprimés d'une année sur l'autre.

La Chambre régionale des comptes pointe le fait que « *la sincérité du compte de résultat est affectée, jusqu'en 2020, par l'absence de provisions destinées à couvrir les risques et les charges, dont la réalisation est incertaine mais probable.* »

La municipalité actuelle rappelle son arrivée au pouvoir en 2014. Alors que les provisions pour risque de change sur emprunt à risque n'avaient jamais été pratiquées sous les mandatures de l'ancienne municipalité, bien que la Chambre en ait fait l'observation lors de son précédent contrôle en 2007, la municipalité actuelle, dès 2015, a mis en œuvre le mécanisme comptable des provisions pour risque de change.

ANALYSE FINANCIÈRE RÉTROSPECTIVE (page 10 et suivantes)

« Une capacité d'épargne chroniquement insuffisante »

La Chambre régionale des comptes met en avant le fait que « depuis au moins 2013, l'épargne de gestion de la commune est très insuffisante. »

La municipalité actuelle ne peut que remarquer que la situation budgétaire et financière de la commune n'était pas bien meilleure avant 2014 (« chroniquement », « faiblesse structurelle » de l'épargne brute de fonctionnement).

L'épargne nette en 2008 était même négative à hauteur de - 312 965 € et n'a pu être améliorée que sous l'effet combiné de deux paramètres : l'augmentation des taux d'imposition en 2009 à hauteur de 11,51 % et une embellie sans commune mesure de la taxe additionnelle aux droits de mutation. Ceci dit, l'épargne nette n'a pu que se contracter dès 2013, aucun effort n'ayant été mis en œuvre pour contenir les charges de fonctionnement et en particulier celles du personnel.

COMMUNE DE TAVERNY
Rapport d'observations définitives
Cahier 2 : Contrôle des comptes et de la gestion

	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019
Total des recettes réelles de fonctionnement	31 160 503,80 €	32 474 016,66 €	32 729 660,20 €	36 104 445,39 €	37 896 402,55 €	38 377 365,77 €	37 773 971,54 €	37 246 478,47 €	37 316 685,38 €	36 640 522,36 €	34 501 771,94 €	34 487 727,10 €
Total des dépenses réelles de fonctionnement	29 086 895,34 €	30 452 186,61 €	30 070 321,08 €	31 228 386,56 €	33 203 648,81 €	33 599 059,14 €	34 343 692,73 €	33 699 161,18 €	33 367 992,70 €	33 528 312,61 €	33 088 938,17 €	31 630 968,99 €
Épargne de gestion (RRF-775)-(DRF-66111)	2 160 622,15 €	2 695 448,82 €	3 151 787,97 €	5 579 883,91 €	4 351 758,70 €	3 967 672,01 €	4 115 760,32 €	3 606 562,58 €	2 472 951,26 €	1 623 202,61 €	1 683 080,47 €	3 187 411,76 €
Épargne brute	1 263 294,28 €	1 868 480,05 €	2 458 819,12 €	4 874 708,83 €	3 528 744,74 €	3 203 158,35 €	3 407 736,23 €	2 965 617,46 €	1 879 313,68 €	1 132 769,75 €	1 258 686,70 €	2 794 104,11 €
Remboursement du capital de la dette (chap 16 hors 165, 166, 16449 et 1645)	1 576 258,96 €	1 600 333,28 €	1 573 568,55 €	1 632 159,91 €	1 667 960,23 €	1 757 831,42 €	1 747 387,17 €	1 789 410,11 €	2 031 329,86 €	2 151 563,53 €	2 203 635,54 €	2 153 403,14 €
Épargne nette	-312 964,68 €	268 146,77 €	885 250,57 €	3 242 548,92 €	1 860 784,51 €	1 445 326,93 €	1 660 349,06 €	1 176 207,35 €	-152 016,18 €	-1 018 793,78 €	-944 948,84 €	640 700,97 €

COMMUNE DE TAVERNY
Rapport d'observations définitives
Cahier 2 : Contrôle des comptes et de la gestion

Il faut donc pointer le fait qu'aucun effort stratégique n'a jamais été effectué avant 2013 sur les dépenses de fonctionnement ; la seule manœuvre activée, solution de facilité s'il en est, a été l'augmentation régulière des taux d'imposition communaux lorsque la situation financière était détériorée et insoluble dans l'instant ; le levier fiscal venant ainsi résoudre un cycle arrivé à épuisement.

Cette absence de vision financière a conduit la commune à avoir un taux de rigidité de ses dépenses³, hélas, systématiquement bien supérieur à 60 %.

Ceci ne semblant ni inquiéter, ni faire conceptualiser la majorité alors aux commandes, sur les conséquences immédiates et à terme d'une telle constitution budgétaire des comptes communaux en termes de pilotage global des finances de la ville. Car il s'agit là, dans le fond, des conséquences d'une vision dogmatique du service public local entièrement conduit sous le prisme d'une mise en œuvre en régie directe des offres développées au profit des habitants, sur la base d'un rapport qualité/prix analysé favorablement lors de la création du service. Sauf que, sans une politique globale de ressources dynamiques et adaptées, ainsi que sous l'effet d'une application littérale du statut de la fonction publique territoriale par la titularisation systématique et massive des agents communaux, les équilibres financiers sont relatifs et valables que lorsque toutes choses sont égales par ailleurs.

On peut raisonnablement estimer que la collectivité a longtemps vécu au-dessus de ses moyens, au travers d'un mode de gestion court-termiste, peu soucieux de l'avenir, que l'exécutif en fonction n'est jamais venu interroger et que le contexte de stabilité des dotations de l'État au bloc local, à l'époque, ne venait pas contester.

Ainsi, lorsque vient s'ajouter un écrêtement drastique de la dotation globale de fonctionnement, non chiffré et non anticipé dans l'analyse financière, l'effet de ciseaux, sans marge de manœuvre possible, est prégnant. Cet état de fait, indéniable, a été relevé par la Chambre elle-même, lorsqu'elle formule son analyse de situation en utilisant les termes « *depuis 2013 au moins* », visant-là le début de la période actuellement sous revue et ne pouvant s'exprimer sur l'antériorité.

Par la suite, s'il est incontestable qu'en 2017 et 2018 (- 944 949 €), l'épargne nette était négative, il est important de remarquer que celle-ci redevient positive dès 2019 (+ 640 700 €, soit un effort de 1 585 650 €), et ce sans aucune augmentation des recettes réelles de fonctionnement mais bien par l'action volontaire de la municipalité actuelle pour faire diminuer les dépenses réelles de fonctionnement.

Il est à noter que la municipalité actuelle a pu réaliser plus de 33 millions d'euros d'investissement de 2014 à 2019 tout en n'ayant consolidé que 10,65 millions d'euros de prêts bancaires.

³ Taux de rigidité = (chapitre 012 des charges de personnel + annuité de la dette) / recettes réelles de fonctionnement

COMMUNE DE TAVERNY
Rapport d'observations définitives
Cahier 2 : Contrôle des comptes et de la gestion

Ceci est dû à son effort constant d'optimisation du taux de couverture Dépenses/Recettes des politiques publiques conduites (auprès de la Caisse d'allocations familiales du Val-d'Oise, notamment) et/ou de recherche de subventions auprès de l'ensemble des partenaires potentiels (État, Région, Département, communauté d'agglomération Val Parisis) ; ce nouvel approfondissement dans l'analyse et la prospection étant d'ailleurs mis en exergue (pages 14 et 15) par la Chambre, ce dont elle est remerciée.

Cette politique active de recherche de financement externe a particulièrement été « payante » sur l'opération de requalification du complexe sportif Jean-Bouin, avec la construction de quatre courts de tennis couverts, initiée par l'exécutif au pouvoir entre 2008 et 2014 et ce, sans aucune subvention à l'époque. Dès 2014, la municipalité actuelle a pu obtenir des subventions de la part du Département du Val-d'Oise et de la Communauté d'agglomération Le Parisis.

La municipalité entend poursuivre ses efforts quant au rétablissement de la capacité d'autofinancement du budget communal.

« Une partie de la baisse des produits correspond à une perte nette de ressources »

La Chambre régionale des comptes pointe la baisse draconienne des dotations institutionnelles, même « *sensiblement plus forte à Taverny (- 37,3 % du montant par habitant) que la moyenne des communes de la strate démographique (- 25 %).* »

Il est incontestable que, depuis 2008, la commune a vu sa dotation globale forfaitaire (DGF) considérablement diminuer ; entre 2008 et 2019, - 53,34 %. Entre 2014 et 2019, le recul a même été de - 35,42%.

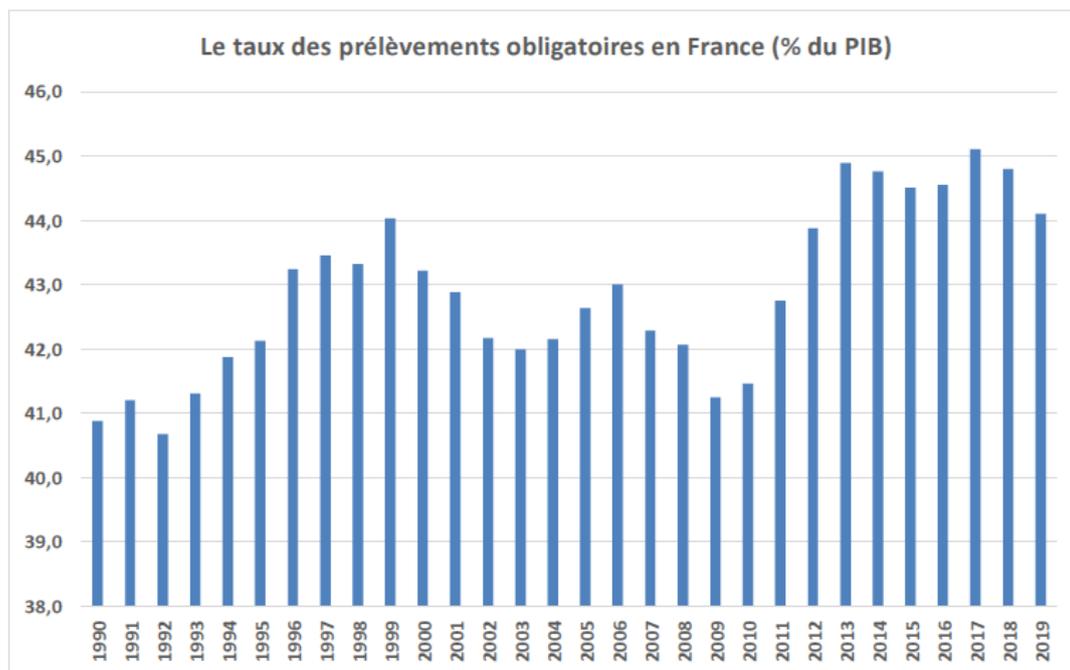
Le choc a donc été bien plus violent que sous le mandat précédent.

Malgré tout, comme le précise la Chambre, « *la commune n'a pas souhaité, conformément à ses engagements de début de mandat ; augmenter les taux des taxes locales malgré leur relative faiblesse* ».

L'exécutif actuel n'entend pas, en effet, avoir la même analyse que l'équipe au pouvoir avant 2014 et prétend, *a contrario*, que la gestion d'une collectivité ne peut avoir comme unique corollaire, l'augmentation des taux d'imposition comme saine gestion des deniers publics.

Il faut rappeler que le contribuable local est également un contribuable national. La fiscalité nationale pèse très largement sur l'ensemble des contribuables français. Les prélèvements obligatoires ont augmenté de pratiquement 10 % entre 2009 et 2018. Aussi, l'exécutif actuel a-t-il fait le choix, particulièrement assumé, de ne pas plus alourdir la fiscalité locale.

COMMUNE DE TAVERNY
Rapport d'observations définitives
Cahier 2 : Contrôle des comptes et de la gestion



Source : Insee ; FIPECO.

En toutes hypothèses, l'analyse de la Chambre conforte *in fine* la lecture politique locale en soulignant (page 14) qu'« à l'avenir, avec la suppression de la TH et la faiblesse des autres marges fiscales, la commune ne pourra plus mobiliser le levier fiscal avec la même force » et en complétant le propos par l'indication que « les bases fiscales de la commune (...) sont faiblement dynamiques sur la durée et les possibilités de développements immobiliers sur la commune sont restreintes. »

« Des charges de gestion qui ont connu une progression supérieure à celle des ressources »

La Chambre régionale des comptes pointe, pour son analyse du niveau des dépenses réelles de fonctionnement communales, que « le déséquilibre est particulièrement marqué pour les charges de personnel qui représentent en 2018, 66,9 % des dépenses réelles de fonctionnement, ce qui est très supérieur à la moyenne nationale de la strate qui se situe à 59,7 % » et que « ce déséquilibre structurel est ancien ».

C'est ainsi que la Chambre retrace (page 15) le propos du Centre Interdépartemental de Gestion (CIG) de la grande couronne Île-de-France, au titre de l'analyse financière (2008-2013) commandée par la municipalité lors de sa prise de fonctions en 2014, indiquant que « le niveau des charges de personnel, d'alors, aggravait la rigidité des dépenses de fonctionnement et compromettait la capacité à restaurer une épargne brute suffisante. »

La municipalité rappelle ainsi que les charges de personnel ont toujours représenté plus de 65 % des charges réelles de fonctionnement et ce depuis 2009, pesant *de facto* très fortement dans le taux de rigidité budgétaire.

COMMUNE DE TAVERNY
Rapport d'observations définitives
Cahier 2 : Contrôle des comptes et de la gestion

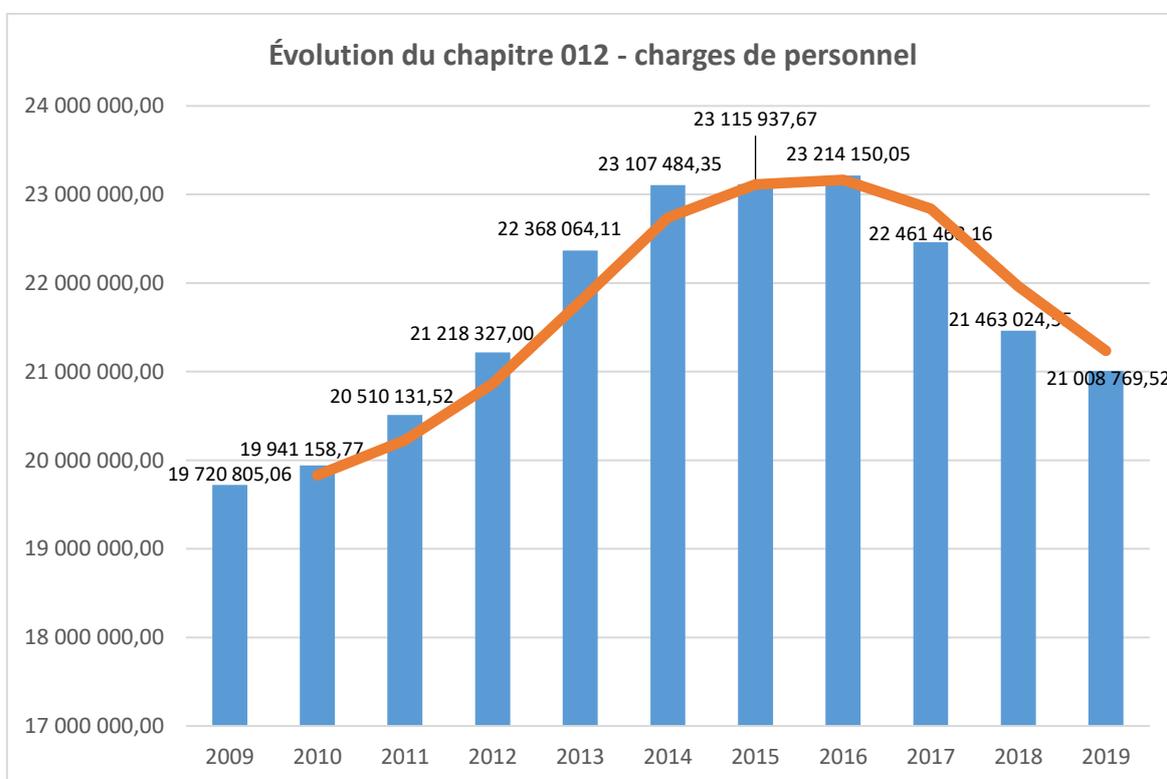
	012										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Compte administratif	19 720 805,06	19 941 158,77	20 510 131,52	21 218 327,00	22 368 064,11	23 107 484,35	23 115 937,67	23 214 150,05	22 461 468,16	21 463 024,55	21 008 769,52
Dépenses réelles de fonctionnement	30 452 186,61	30 070 321,08	31 228 386,56	33 203 648,81	33 599 059,14	34 343 692,73	33 699 161,18	33 367 992,70	33 528 312,61	33 088 938,17	31 630 968,99
Dépenses de personnel / Dépenses réelles de fonctionnement	64,76%	66,32%	65,68%	63,90%	66,57%	67,28%	68,59%	69,57%	66,99%	64,86%	66,42%

De plus, fait extrêmement aggravant pour les comptes publics, l'exécutif sortant a procédé à la stagiairisation de 77 agents dans les semaines précédant les élections municipales de mars 2014. Le coût final de ce processus de titularisation s'est révélé exorbitant dans les charges de personnel, comme la Chambre n'a pu que le constater (page 19).

La commune souhaite mettre en avant l'évolution quasi exponentielle des charges de personnel entre 2009 et 2014 : l'augmentation en six ans a été de + 17,17 %.

Dès son arrivée au pouvoir en 2014, la municipalité actuelle s'est évertuée à contenir les charges de personnel. Ainsi, dès septembre 2015, la direction générale a été réorganisée en trois pôles principaux permettant la suppression de quatre postes sur emplois fonctionnels.

Ainsi, depuis 2014, par une gestion de la masse salariale attentive, des processus de mutualisation entre les services ou d'externalisation et le développement des activités transversales avec l'intercommunalité, la commune réussit à freiner l'évolution des charges de personnel et stabilise les dépenses en volume, malgré des mesures exogènes extrêmement défavorables à la gestion des comptes de la collectivité.



COMMUNE DE TAVERNY
Rapport d'observations définitives
Cahier 2 : Contrôle des comptes et de la gestion

Entre 2014 et 2019, le chapitre 012 du budget communal a diminué de 9,08 %. L'effort est particulièrement considérable alors que la collectivité compte 70 % d'agents titulaires, soit environ 10 points de plus que la moyenne, à l'image de l'écart constaté au titre du ratio dépenses de personnel / dépenses réelles de fonctionnement.

En bref, pour Taverny, et à l'issue d'une analyse objective de situation, il y a donc deux façons de réduire la masse salariale quand, selon le rapport-même de la Chambre, elle est anormalement élevée, en héritage de la gestion précédente :

- soit faire le choix d'une suppression arithmétique stricte de services publics, avec une marge d'appréciation faible de la collectivité quant au(x) service(s) considéré(s), du fait de la part importante de personnels titulaires (Cf. *supra*) ;
- soit faire le choix, plus long mais plus respectueux, de l'idée que se fait l'actuelle municipalité du service public : à savoir, un équilibre entre l'assainissement des finances publiques et une mutualisation intelligente, la distinction également de ce qui relève de l'intérêt général et de ce qui relève de l'initiative privée.

Sous ce dernier aspect, il n'est donc pas étonnant que la baisse de la masse salariale ait été plus lente, car le critère de l'intérêt général commandait aussi de créer de nouveaux services publics curieusement inexistants (police municipale), tandis que d'autres services existants apparaissaient comme pouvant être gérés par le privé.

De même, une politique non brutale des ressources humaines et respectueuse du droit social amène à attendre certains départs permettant, ensuite, une meilleure répartition des tâches.

Enfin, le temps du dialogue social a aussi permis de mettre en place – en responsabilité et en autonomie – le temps légal de travail au sein des effectifs communaux alors que l'État a longtemps répugné à faire appliquer verticalement ce temps légal à tous les agents. Et, ce n'est donc que bien tardivement qu'il a organisé la suppression des régimes plus favorables et dérogatoires aux 35 heures édictées au début des années 2000 (Loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique).

« Des choix de politiques publiques aux conséquences inflationnistes »

La municipalité souhaite rappeler qu'elle a appliqué, à l'issue de l'élection de mars 2014, le programme politique pour lequel les électeurs tabernaciens l'ont portée au pouvoir à l'issue de l'expression du suffrage universel.

Les grandes orientations de politiques publiques rappelées par la Chambre, relèvent, d'une part, de la prise en charge de la sécurité des concitoyens, par la création du service de police municipale, seul service public local inexistant jusqu'en 2014, alors que l'article premier de la loi du 21 janvier 1995 dispose que « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* », ce qui en fait autant un droit personnel et/ou collectif, qu'un devoir à la charge des autorités publiques.

COMMUNE DE TAVERNY
Rapport d'observations définitives
Cahier 2 : Contrôle des comptes et de la gestion

Composante essentielle à la mise en œuvre des pouvoirs de police administrative et judiciaire du maire en application du code général des collectivités territoriales – partiellement ou non exécutés à défaut –, la police municipale participe, par son action, aux missions de prévention, de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

En complément de la police nationale, dont les moyens ont largement reculé depuis des années, comment le maire de la commune aurait-il pu assurer, entre autres, sans un service de police municipale juste créé, les consignes de sécurisation, de défense des institutions et des intérêts nationaux, mais aussi la protection des personnes et des biens, édictées par les pouvoirs publics, à travers le Préfet de département, à l'issue des attentats de janvier 2015 et un plan Vigipirate, toujours en vigueur, aux niveaux d'alerte actualisés pour faire face à la menace terroriste ?

De la même façon, au cours du mandat 2014/2020, la vidéoprotection, autre carence laissée par l'équipe précédente, a été palliée, sous l'égide du maire de Taverny, alors également vice-présidente de la communauté d'agglomération Val Parisis en charge de la sécurité, par une prise en charge par l'EPCI, soit tout autant de dépenses en moins pour le budget communal et les contribuables tabernaciens.

La municipalité a, d'autre part, placé « *le renforcement de la politique sociale à l'égard de l'enfance et de la jeunesse et le développement d'une politique culturelle et musicale* » au cœur de son projet de mandat.

Si la Chambre relève à juste titre que la municipalité a optimisé le financement d'une offre éducative élargie et structurante, il convient de rappeler que l'action politique communale s'inscrit dans une approche globalisante de la « question de la ville » impliquant :

- rénovation du bâti : seconde phase de travaux de rénovation urbaine sur les quartiers Sainte-Honorine et Les Sarments, inscrits en politique de la ville ; sous l'effet d'âpres négociations conduites par la commune, rénovation quasi-complète du patrimoine des principaux bailleurs sociaux présents sur le territoire, sur la base d'opérations de restructuration s'élevant à un total de près de 36 millions d'euros...,
- développement humain et social : classes orchestres et classes chorales, interventions musicales en milieu scolaire et sensibilisations dès le plus jeune âge, participation au projet DEMOS, démocratisation culturelle, constitution d'un projet éducatif de territoire (PEdT), politique urbaine de santé favorisant l'offre de soins, pôle médical pluridisciplinaire, principe d'une « mutuelle santé pour tous »...,
- solidarité intergénérationnelle et insertion (des jeunes notamment, par la création d'un Point Information Jeunesse, du permis à points citoyen, la poursuite des chantiers d'insertion, le dispositif d'intégration au milieu du travail des jeunes collégiens et lycéens exclus, le lancement des clauses d'insertion sociale dans les marchés publics communaux...),
- prévention de la délinquance (police de proximité, vidéoprotection, conseil des droits et devoirs des familles...).

COMMUNE DE TAVERNY
Rapport d'observations définitives
Cahier 2 : Contrôle des comptes et de la gestion

Autrement dit, des pans de politiques publiques développés comme vecteurs de réduction des inégalités sociales et de promotion du vivre-ensemble, à travers un projet résolument progressiste, activant le levier éducatif et culturel pour rechercher une société locale porteuse d'entraide et de valeurs partagées, plutôt qu'un lieu de coexistence entre individus.

Un choix politique altruiste, donc ; que le contexte de la crise sanitaire, économique et sociale éprouvée depuis le printemps 2020 vient résolument consolider à l'endroit de la présence communale, premier échelon de proximité de la démocratie et de l'action publique locales.

« Des dépenses d'investissement contraintes »

La Chambre régionale des comptes met en avant la perfectibilité du pilotage budgétaire « *en l'absence d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI)* ». Ce dernier faisant, d'ailleurs, l'objet de la recommandation n° 2.

L'exécutif en fonction rappelle en effet que la commune recourt au dispositif des autorisations de programme et de crédits de paiement (AP/CP) depuis l'exercice comptable 2019. Cette méthode n'avait, jusqu'à présent, **jamais** été mise en œuvre.

L'exécutif sortant, réélu en 2020, convaincu par l'expérimentation de la méthode des AP/CP, constituant un véritable outil de pilotage permettant l'amélioration de la visibilité financière à moyen terme, décide la généralisation des AP/CP pour la gestion financière et technique des investissements. En effet, la municipalité souhaite, d'une part, dans une logique financière, limiter les inscriptions de crédits de l'année au niveau réaliste évitant, ainsi, l'accumulation de restes-à-réaliser, et d'autre part, dans une logique technique, planifier les programmes d'investissement sur plusieurs années.

La mise en place des AP/CP constitue bien l'ébauche d'une planification financière pluriannuelle des investissements.

Aussi, la formalisation d'un plan pluriannuel d'investissement est effective à la fin de l'année 2020. Ce PPI est partagé entre les services supports (juridique, finances et RH) et les services opérationnels techniques (gestion des bâtiments, voirie).

Il est à noter toutefois que la municipalité ne souhaite pas de délibération sur ce PPI afin de garder la souplesse nécessaire dans sa mise en place et son exécution.

« Un besoin de financement important comblé par l'emprunt et le fonds de roulement »

« Une capacité de désendettement qui s'est légèrement dégradée »

La Chambre régionale des comptes relève que « (...) la commune a puisé dans son fonds de roulement à hauteur de 8 M€ sur la période » et que « malgré ses difficultés de financement, l'endettement de la commune a reculé de 4,8 % entre la fin 2013 et la fin 2019 (...) ».

L'exécutif confirme gérer quotidiennement et rigoureusement le niveau de trésorerie. Ainsi, la gestion de la trésorerie à flux tendu a-t-elle été mise en place. Chaque mois, sont ainsi évaluées les dépenses certaines de la commune (charges de personnel, échéances de la dette, les contingents – dont le CCAS, les fluides). Grâce au suivi des recettes au jour le jour (interrogation systématique de la position de trésorerie – compte 515 – de la commune sur l'appli Hélios de la Direction Générale des Finances Publiques), des mandatements réguliers peuvent être effectués. Au-delà d'un certain seuil, l'opportunité de consolider un emprunt est évaluée ; si le besoin est avéré, ordre est donné pour la consolidation.

C'est grâce à ce travail précis et à l'évaluation d'un compte administratif prévisionnel, à compter du second semestre d'un exercice comptable, que la commune ne recourt, qu'en cas de besoin véritable, à l'emprunt.

Ainsi, il est particulièrement notable que l'encours de dette au 1^{er} janvier 2020 était inférieur de près de 970 000 € à celui du 1^{er} janvier 2014. Aussi, tout en ayant réalisé plus de 33 millions d'euros d'investissement entre 2014 et 2019, la municipalité actuelle a optimisé l'endettement de la commune.

La capacité de désendettement ne s'est pas véritablement dégradée, la moyenne était de 7,2 ans entre 2014 et 2019 alors qu'elle était de 6,6 ans sur le mandat précédent. La commune est encore loin du plafond national de capacité de désendettement des communes de plus de 10 000 habitants, fixé entre 11 et 13 années.

RESSOURCES HUMAINES (page 24 et suivantes)

« Une mise en conformité récente avec le régime légal des congés et du temps de travail »

« Les autres éléments constitutifs du temps de travail et des congés »

La municipalité, très soucieuse du respect du cadre légal issu, pour le versant de la fonction publique territoriale, de la loi la loi du 3 janvier 2001 et du décret du 12 juillet 2001 – pourtant méconnu localement depuis sa mise en œuvre – s'est inscrite, dès 2018, dans une réforme du temps de travail.

COMMUNE DE TAVERNY
Rapport d'observations définitives
Cahier 2 : Contrôle des comptes et de la gestion

Consciente de ses obligations et des limites posées par un système de contrôle automatisé des horaires (rappel au droit n° 2, page 27), la collectivité a préféré mettre en œuvre un système reposant sur un principe déclaratif soumis, à la fois, au contrôle et à la validation des encadrants.

Cette solution reposant principalement sur des relevés d'horaires manuels ou *via* tableur Excel communiqué par l'agent à son manager, permet notamment à la collectivité de décompter et valoriser les heures réalisées par ses agents et d'accorder les droits qui y sont attachés. Elle assure également de veiller au plus strict respect des minima et maxima quotidiens définis dans le protocole d'accord d'aménagement du temps de travail mis en œuvre le 1^{er} janvier 2020 au sein de la collectivité.

En effet, avec le recul nécessaire, on s'aperçoit que les outils de contrôle automatisé des horaires mis en œuvre au sein des collectivités pour répondre aux préconisations de la n°2001-2 du 3 janvier 2001, produisent certains effets non désirés et résultats contestés à l'origine de stratégies de contournement des salariés. De plus, cette méthode se heurte à des limites techniques, financières et humaines.

Tout d'abord, les coûts d'investissement et de fonctionnement constituent le principal écueil de cette méthode. L'équipement des différents sites de la collectivité représentant une dépense importante et cette mise en œuvre s'accompagnant nécessairement de la création d'un poste dédié à la gestion quotidienne des paramétrages et des anomalies.

De plus, l'utilisation de la badgeuse n'est pas incontestable et n'assure pas une totale équité entre les salariés. En effet, le temps de travail effectif est différent du temps de présence et plutôt que de se limiter au contrôle des bornes horaires, la collectivité a préféré mettre l'accent sur le rôle opérationnel des cadres, à travers le contrôle présentiel couplé au contrôle des activités.

Afin de détourner ou fuir ces méthodes jugées trop directives et dépassées, par les salariés, on assiste parfois à des dérives (oubli volontaire de badger, déclaration frauduleuse, ...).

Toutefois, afin de ne pas se limiter à une vision techniciste et financière, la municipalité a jugé plus opportun d'intégrer cette question dans le cadre de la réforme du temps de travail précitée. À cette fin, elle souhaite poser une réflexion globale sur les conditions de travail, le management des agents en lien avec les politiques publiques et projets de la collectivité.

La commune a réformé l'organisation du temps de travail pour répondre aux besoins de ses usagers tout en prenant, autant que possible, en considération les attentes de ses agents. Elle a ainsi travaillé sur l'annualisation de certains services, adapté les cycles, plages et bornes horaires de travail pour une plus grande souplesse de fonctionnement.

COMMUNE DE TAVERNY
Rapport d'observations définitives
Cahier 2 : Contrôle des comptes et de la gestion

Cette réflexion collective à l'origine d'une pluralité d'organisation de travail, constitue un levier managérial d'accompagnement au changement, à travers la souplesse et la confiance accordées aux équipes sur les horaires.

Par cette réforme organisationnelle, elle entend également réduire le nombre des heures supplémentaires et récupérations des services qui sont forcément des heures réelles.

En ce qui concerne les heures supplémentaires (IHTS), elles sont encadrées par la délibération n° 08-2019-RH01 en date du 21 février 2019 qui respecte les dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002. En effet, les IHTS sont uniquement effectuées à la demande des responsables de service en fonction des nécessités de service et correspondent à une charge de travail exceptionnelle et ne sauraient être accordées pour effectuer des missions normales de service. Les heures supplémentaires, indemnisées ou récupérées, font l'objet d'une validation préalable par le responsable de service et nécessitent l'établissement d'une déclaration sur un état mensuel individuel détaillé (décompte déclaratif contrôlable). Ce dernier est transmis par le responsable de service, après contrôle du service fait, à la direction des ressources humaines. Ces états constituent une pièce justificative obligatoire transmise au comptable public pour paiement après contrôle.

Les managers de proximité et cadres ont aussi été sensibilisés, notamment au cours de la réforme de l'entretien professionnel intervenue en 2018, à l'encadrement et à la mesure des activités et des attendus du service.

Un processus d'envergure est par ailleurs mené actuellement sur le travail à domicile ; les questions du contrôle des travaux effectués et du temps travaillé, feront à cette occasion l'objet d'une attention particulière. À cette fin, il est rappelé au chapitre 5 du protocole d'aménagement du temps de travail que la concertation menée par la collectivité dans le cadre du dialogue social sera complétée des réflexions suivantes :

- les conditions de mise en œuvre des autorisations spéciales d'absences, pour événements familiaux, compte tenu de la prochaine création d'un barème national par décret (en attente),
- les bonifications d'ancienneté,
- les conditions d'octroi et d'application des congés bonifiés, en cas de modification par décret en cours d'année 2020, compte tenu de la volonté du gouvernement de rénover ce dispositif,
- les astreintes et permanences spécifiquement liées à la fonction de gardien,
- les modalités de demande, de validation et de suivi des heures supplémentaires (indemnisées et récupérées),
- les nouvelles méthodes de travail (NMT) et la qualité de l'environnement professionnel.

Enfin, la commune encourage le présentisme en modulant le régime indemnitaire servi à ses agents en fonctions des absences.

« Un régime indemnitaire récemment renouvelé »

Avant la création du statut de la fonction publique territoriale, la ville de Taverny octroyait à ses agents, de manière indirecte, une gratification annuelle ou « prime annuelle ». À l'époque, il était courant que ces avantages soient versés par l'intermédiaire d'organismes tiers qui prenaient souvent la forme d'associations à statut régi par la loi du 1^{er} juillet 1901, telles que le comité des œuvres sociales ou l'amicale du personnel.

Faute de cadre précis et conformément à une pratique communément répandue, cet organisme percevait une subvention communale ; les sommes correspondantes figuraient donc au chapitre « subventions » du budget de la collectivité et des établissements, alors que leur utilisation réelle correspondait à des dépenses de rémunération du personnel.

Les travaux parlementaires préparatoires à l'adoption de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, laissent ainsi apparaître une double volonté du législateur : préserver ces avantages acquis, d'une part, et d'autre part, prévoir, dans l'attente de la mise en place globale d'un régime indemnitaire commun avec la fonction publique de l'État, l'ouverture du régime de maintien des avantages collectivement acquis relevant de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Ainsi, l'article 87 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (version en vigueur), prévoit que les fonctionnaires régis par la présente loi ont droit, après service fait, à une rémunération fixée conformément aux dispositions de l'article 20 du titre I^{er} du statut général. Sous réserve des dispositions de l'article 111 de la présente loi, ils ne peuvent percevoir directement ou indirectement aucune autre rémunération à raison des mêmes fonctions. Toutefois, les dispositions de l'alinéa précédent ne sont applicables qu'à compter de l'entrée en vigueur du régime indemnitaire des nouveaux cadres d'emplois ou emplois.

En septembre 2020, les services supports ont relancé une campagne de recherches complémentaires et approfondies au sein des archives communales. Alors, la commune a notamment produit les éléments suivants :

- le règlement intérieur de l'Amicale du personnel,
- les bulletins de salaires et courriers, datant pour certains du 8 décembre 1983, faisant mention de cette gratification, assujettie à des cotisations et contributions, déclarée auprès des services fiscaux, visant précisément son fondement – article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 – ainsi que les modalités d'attribution de la prime de fin d'année,
- les arrêtés municipaux 17 décembre 1985 et du 16 octobre 1986, fixant les conditions et modalités de versement d'une gratification aux agents de la ville de Taverny,
- diverses pièces budgétaires et comptes-rendus du conseil municipal de 1980 à 1985.

COMMUNE DE TAVERNY
Rapport d'observations définitives
Cahier 2 : Contrôle des comptes et de la gestion

L'ensemble des éléments versés par l'exécutif à l'issue du contrôle ici enclenché, sont constitutifs – localement – d'écrits probants et d'un faisceau d'indices suffisant à établir l'ancienneté de la gratification et, en toutes hypothèses, son antériorité au statut de la fonction publique.

C'est pourquoi la commune se satisfait particulièrement de l'évolution de la position de la Chambre en tant qu'elle assoit l'existence et la permanence de la prime de fin d'année, gratification communale consentie localement avant la formalisation du statut de la fonction publique territoriale, avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi de 1984 ; versement valant gratification et aucunement régime indemnitaire versé à l'agent selon les fonctions occupées et la manière de servir.

Il est pris bonne note de la recommandation n° 3 relative à la nécessité d'une délibération du conseil municipal, laquelle sera constitutive de la pièce justificative demandée par la réglementation. Il sera souligné que les arrêtés municipaux pris par l'autorité territoriale en 1985 et 1986 n'ont d'ailleurs jamais été contestés par les services préfectoraux au titre du contrôle de légalité, alors même que ces actes ont été émis par l'exécutif alors en fonction, en pleine actualité et analyse de ladite prime.

Pour autant, j'organiserai la délibération du conseil municipal laquelle, dans l'absolu, aurait dû intervenir au plus tôt antérieurement à la loi de 1984, au plus tard suite au décret n° 2003-301 du 2 avril 2003, que la Chambre a bien voulu rappeler.

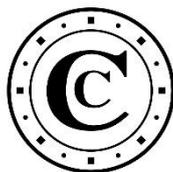
Le contrôle de légalité sera sollicité *a priori* pour orientation et recommandation sur les travaux à conduire par les services, aux fins de produire l'acte administratif requis, tout intégrant les observations formulées, lesquelles viennent modifier le champ d'application de la prime de fin d'année telle qu'historiquement constituée et dérogent à l'égalité de traitement des agents communaux pour ce qui concerne la situation des agents de droit privé.

À l'issue d'un exercice 2019 dégageant une épargne nette positive et assoyant le bien-fondé d'efforts à réaliser sur un budget rigide reçu au titre de la succession, la Municipalité poursuivra son action pour défendre un niveau d'autofinancement suffisant, permettant d'investir durablement ; en gardant comme boussole la nécessité de respecter les ratios d'analyse financière certes, mais également la pertinence d'une certaine progressivité de la réforme, au nom de l'humain, à la fois auteur et bénéficiaire des politiques publiques conduites et, sans sacrifier les services publics essentiels.

Florence PORTELLI,



Maire de Taverny



« 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