



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

**COMMUNE DE
GOURNAY-SUR-MARNE**

(93)

Exercices 2013 et suivants

Observations
délibérées le 29 janvier 2020

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATION.....	5
OBSERVATIONS	6
1 RAPPEL DE LA PROCEDURE	6
2 SUITES DONNEES AU CONTROLE PRECEDENT	6
2.1 Les principales observations formulées par la chambre.....	6
2.2 Les suites données aux observations précédentes de la chambre.....	6
3 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	7
3.1 Caractéristiques socio-démographiques.....	7
3.2 Enjeux urbains, sociaux et environnementaux.....	8
4 PLACE DE LA COMMUNE DANS L'INTERCOMMUNALITE	9
4.1 Les relations de la commune avec l'établissement public territorial et la Métropole du Grand Paris	9
4.2 Les transferts de compétences.....	9
4.3 Les relations de la commune avec les organismes de regroupement.....	9
4.3.1 Le syndicat mixte Marne Vive	10
4.3.2 Le syndicat mixte de la passerelle du Moulin	10
4.3.3 Les relations avec d'autres syndicats ou établissements publics.....	10
5 QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE	10
5.1 L'organisation de la fonction financière et comptable.....	10
5.1.1 La procédure budgétaire	10
5.1.2 La procédure comptable	10
5.2 La qualité de l'information budgétaire et financière.....	11
5.2.1 Les débats d'orientation budgétaire.....	11
5.2.2 Les documents budgétaires.....	11
5.3 La qualité et la fiabilité de l'information comptable.....	12
5.3.1 L'intégration des travaux dans le patrimoine	12
5.3.2 L'inventaire	12
5.3.3 Les amortissements	13
5.3.4 Les restes à réaliser.....	15
5.3.5 Les provisions.....	16
5.3.6 Le refinancement des prêts.....	16
6 SITUATION FINANCIERE	17
6.1 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement.....	18
6.2 Les produits et charges de fonctionnement.....	18
6.2.1 Les produits de gestion.....	18
6.2.2 Les charges de gestion.....	23
6.3 Les investissements.....	26
6.3.1 Les dépenses d'équipement.....	27
6.3.2 Le financement des investissements.....	28

6.4	L'endettement	29
7	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	30
7.1	L'organisation de la fonction ressources humaines	30
7.2	Les effectifs.....	30
7.2.1	L'évolution des effectifs.....	30
7.2.2	L'évolution des dépenses de personnel	32
7.3	La gestion des personnels.....	33
7.3.1	Les procédures et le contrôle interne.....	33
7.3.2	Le recours aux agents non titulaires	34
7.3.3	Les vacataires chargés des études surveillées.....	34
7.3.4	L'emploi de collaborateur de cabinet	35
7.3.5	Des mises à disposition de personnel communal	37
7.4	Le régime indemnitaire	38
7.5	Le temps de travail.....	39
7.5.1	Le cadre réglementaire applicable.....	39
7.5.2	Le régime du temps de travail	39
7.5.3	Les autorisations d'absences et jours de congés supplémentaires.....	40
7.5.4	Le recours aux heures supplémentaires	41
7.5.5	L'évolution de l'absentéisme.....	43
8	GESTION DES ACHATS	46
8.1	Les achats.....	46
8.2	La fonction achat.....	47
8.2.1	L'organisation.....	47
8.2.2	Les procédures.....	47
8.2.3	Le contrôle interne.....	48
8.3	La gestion des marchés publics.....	48
8.3.1	Le recours aux avenants	49
8.3.2	L'analyse des offres.....	50
8.3.3	Le renouvellement des opérateurs	50
9	RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS	51
9.1	L'encadrement juridique des relations de la commune avec les associations.....	51
9.2	L'École de musique de Gournay.....	52
	ANNEXES.....	54

SYNTHESE

La commune de Gournay-sur-Marne (environ 6 900 habitants en 2017), située dans l'arrondissement du Raincy (Seine-Saint-Denis), a été intégrée en 2016 à l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est au sein de la Métropole du Grand Paris. Elle a transféré à l'EPT ses compétences dans les domaines de l'urbanisme, du traitement de l'eau et de l'assainissement.

Une qualité perfectible des informations comptables et budgétaires

L'examen des comptes montre des écarts entre l'inventaire physique des immobilisations et l'état de l'actif, qui entraînent des erreurs dans les dotations aux amortissements.

La séparation des exercices comptables est inexacte. Les écritures correspondant aux restes à réaliser en fin d'exercice sont incomplètes et ne réconcilient pas systématiquement l'engagement comptable à l'acte juridique d'achat.

La commune ne s'assurait pas que le niveau de ses provisions pour risques, notamment en matière d'urbanisme et de gestion des ressources humaines, correspondait à une évaluation précise des risques. Sur les recommandations de la chambre, elle s'est engagée dans une démarche d'évaluation et de provisionnement des risques.

Les rapports d'orientation budgétaire sont détaillés et la complétude des annexes budgétaires en cours d'amélioration.

Une situation financière en équilibre précaire

Grâce au niveau élevé à la fois des bases fiscales et des taux d'imposition sur les ménages, supérieurs à la moyenne des communes de la même strate démographique, la commune de Gournay-sur-Marne bénéficie d'importantes ressources fiscales.

Son adhésion en janvier 2016 à la Métropole du Grand Paris, en modifiant le calcul de son potentiel financier, a entraîné une baisse de près de 0,4 M€ par an de sa contribution au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).

Pour autant, malgré les transferts de compétences à l'EPT Grand Paris Grand Est, les charges de gestion de la commune ne baissent pas de manière significative depuis 2016. En particulier, la masse salariale reste élevée (915 €/hab. en 2017 contre 642 €/hab. en moyenne dans les communes de la strate). Pour mieux maîtriser ses dépenses de personnel, la commune doit engager des efforts de gestion en matière de maîtrise de ses effectifs, de révision du régime indemnitaire des agents, d'alignement de leur temps de travail sur la durée réglementaire (1 607 heures par an) et de prévention l'absentéisme.

La commune a réduit son endettement en fin de période en abaissant fortement ses dépenses d'équipement, dont le niveau ne compense plus le vieillissement de son patrimoine, et en opérant d'importantes cessions de biens. Toutefois, elle reste confrontée à l'insuffisance de son autofinancement et ne possède plus désormais pour y remédier d'autres leviers que les efforts de gestion précités.

Une gestion des ressources humaines perfectible

La chambre a relevé des manquements au niveau des contrats des agents contractuels, de la gestion du temps de travail et des absences. Le paiement des heures supplémentaires n'est pas systématiquement croisé avec la vérification que le service a bien été fait. Enfin, l'absentéisme présente une évolution inquiétante et fait l'objet d'un suivi insuffisant.

Une fonction achat insuffisamment sécurisée

La fonction achat est organisée au sein d'un pôle comprenant les achats, la logistique et la restauration. Toutefois, la collectivité n'a pas mis en place de nomenclature des achats ni de guide des procédures pourtant indispensables pour garantir la régularité de la commande publique. Le contrôle interne des marchés publics est insuffisant.

Des concours aux associations qui ne sont pas complètement évalués

La commune est engagée dans le soutien à la vie associative avec près de 125 000 € de subventions au profit de 34 associations en 2017 dont l'évaluation des avantages en nature et des moyens mis à disposition de celles-ci sera progressivement intégrée aux annexes obligatoires du compte administratif de la commune.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATION

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 annexes budgétaires concernant la dette et les effectifs. 11

Rappel au droit n° 2 : Conformément aux dispositions de la nomenclature comptable M14, régulariser les transferts nécessaires des immobilisations en cours aux immobilisations amortissables, établir un état de l'actif conforme à l'inventaire et inscrire les provisions obligatoires en matière de contentieux..... 17

Rappel au droit n° 3 : Appliquer les dispositions réglementaires relatives au temps de travail en appliquant une durée annuelle de travail de 1 607 heures. 40

Rappel au droit n° 4 : Supprimer l'octroi de congés d'ancienneté, médailles d'honneur et congés pour retraites. 41

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Réaliser un document unique d'évaluation des risques professionnels complet..... 46

*« 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

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 au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 16 mars 2020, a été reçue par la chambre le 26 juin 2020. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

2 SUITES DONNEES AU CONTROLE PRECEDENT

2.1 Les principales observations formulées par la chambre

La commune a fait l'objet d'un contrôle sur la période 2000-2003 notifié à l'ordonnateur le 26 août 2005. Le rapport d'observations définitives concernait la situation financière de la commune et la gestion du personnel.

La situation financière était saine au regard des principaux ratios d'autofinancement, d'endettement et de structure du bilan pour lesquels les seuils d'alerte n'étaient pas atteints. Toutefois, les marges de manœuvre fiscales de la commune s'amenuisaient en raison d'une mobilisation déjà élevée du potentiel fiscal.

Le rapport soulignait l'évolution soutenue des dépenses de personnel avec plus de 18 % sur la période et insistait sur le sous-encadrement du personnel communal : faible proportion d'agents de catégorie B et absence de catégorie A. Par ailleurs la chambre notait que le recours aux IHTS forfaitisées à 25 heures ne respectait pas la règle du service fait.

Des irrégularités sur le versement étendu du régime indemnitaire étaient constatées. La situation du chef de cabinet était irrégulière en raison de sa reconduction dans ses fonctions sans nouvelle délibération lors du renouvellement du mandat de l'équipe municipale. De même, le niveau de sa rémunération ainsi que ses rémunérations accessoires (prime de fin d'année, indemnité de régie, bonification indiciaire, IFTS) étaient supérieurs aux plafonds de référence des collectivités de la strate.

2.2 Les suites données aux observations précédentes de la chambre

Dans le cadre du présent contrôle, la chambre a examiné la mise en œuvre des principales observations et recommandations du précédent rapport.

Tableau n° 1 : Suites données aux observations de la chambre lors du précédent contrôle

Observations de la chambre	Appréciation sur la mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation portée
Absence de maîtrise des dépenses de personnel	Non mise en œuvre	Sur la période 2013/2017, les effectifs progressent de 6,2 % et les dépenses de personnel de 12,4 %.
Un sous-encadrement des personnels communaux marqué par l'absence de cadres A	Totalement mise en œuvre	La collectivité disposait au 31 décembre 2017 de 9 emplois de catégorie A et 12 de catégorie B. Les agents de catégories A et B représentaient près de 13 % des agents recrutés en 2017 contre 9,6 % en 2013.
Absence de délibération préalable au recrutement d'un collaborateur de cabinet	Totalement mise en œuvre	À partir de 2014, le nouvel exécutif a fait délibérer le conseil municipal sur la création d'un emploi de collaborateur de cabinet.
Rémunération irrégulière du collaborateur de cabinet	Partiellement mise en œuvre	Une délibération définit l'emploi de cabinet mais demeure imprécise sur le niveau de rémunération du collaborateur.
Versement indu d'une indemnité de régie au collaborateur de cabinet	Totalement mise en œuvre	La régie d'avance a une réelle existence. Les actes constitutifs ont été communiqués à la chambre. L'actuel collaborateur de cabinet a été désigné selon les règles d'usage régisseur et perçoit à bon droit l'indemnité afférente.
Octroi de l'IFTS et d'un logement pour NAS au collaborateur de cabinet	Totalement mise en œuvre	Le collaborateur de cabinet ne bénéficie plus d'un logement à titre gratuit.
Versement d'une prime annuelle au collaborateur de cabinet	Non mise en œuvre	La prime annuelle versée aux agents est également versée au collaborateur de cabinet.

Source : CRC Île-de-France

3 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

3.1 Caractéristiques socio-démographiques

La commune de Gournay-sur-Marne, qui comptait près de 6 900 habitants en 2017, se situe à l'est de Paris, dans l'arrondissement du Raincy au sud du département de la Seine-Saint-Denis.

D'une superficie de 1,68 km², 75 % de son territoire communal sont consacrés au logement résidentiel des habitants (1,26 km²).

La population progresse en moyenne de 1,4 %/an sur la période 2010-2015. Elle est en moyenne plus âgée et plus aisée que celle du département.

Tableau n° 2 : Données sociodémographiques

(en %)	Gournay-sur-Marne	Seine-Saint-Denis	France métropolitaine
Part de la population âgée de moins de 20 ans	30,9	35,5	36,3
Part de la population âgée de plus de 60 ans	15,0	11,4	24,2
Médiane du revenu disponible par unité de consommation (en €)	27 359	16 762	20 185
Part des ménages fiscaux imposés	78,1	50,5	58,2
Taux de chômage des 15 à 64 ans (1)	8,1	21	9,6
Taux de pauvreté (2)	6,1	29,0	14,50

Source : Insee

Gournay-sur-Marne se situe dans la strate des communes de moins de 10 000 habitants. La sociologie de ses habitants et sa situation en petite couronne lui permettent de proposer des prestations diversifiées avec notamment des structures d'accueil de la petite enfance (crèche et halte-garderie), un centre de loisirs péri et post-scolaire, des études surveillées, un service de restauration scolaire mais aussi des équipements sportifs, culturels (école de musique, musée, associations subventionnées) et sociaux avec « une maison pour tous ».

3.2 Enjeux urbains, sociaux et environnementaux

Les évolutions démographiques récentes confirment l'attractivité de la commune de Gournay-sur-Marne avec un solde naturel (+ 0,6 %) et un solde migratoire (+ 0,7 %) tous deux positifs entre 2010 et 2015.

Tableau n° 3 : Données socioéconomiques

Logement	Gournay-sur-Marne
Nombre total de logements en 2015	3 053
Part des résidences principales en 2015, en %	91,3
Part des résidences secondaires (y compris les logements occasionnels) en 2015, en %	1,7
Part des logements vacants en 2015, en %	7,0
Part des ménages propriétaires de leur résidence principale en 2015, en %	76,3

Source : Insee, Recensement de la population (RP) 2015 exploitation principale en géographie au 1^{er} janvier 2017

Avec un niveau de logements sociaux de 10 % en 2017, la commune ne répond pas aux obligations issues de la loi SRU (objectif de 25 %). Elle doit donc payer une pénalité de 0,18 M€/an.

La préfecture de Seine-Saint-Denis a approuvé en novembre 2010, le plan de prévention des risques d'inondation de la Marne qui concerne 80 % du territoire de la commune. Ce plan s'étend sur le bassin de la Marne du département de la Seine-Saint-Denis et concerne aussi les communes de Gagny, Neuilly-Plaisance, Neuilly-sur-Marne et Noisy-le-Grand.

Le PPRI mentionne que « Le port de Gournay représente un enjeu pour le secteur. Actuellement, sur son emprise, sont présentes des entreprises de commerce de matériaux de construction et de bricolage (Lapeyre, Point P) et des industries de fabrication de béton prêt à l'emploi (matériaux Decarpentrie). La voie d'eau en tant que moyen de transport est peu utilisée mais pourrait être développée pour accroître l'importance de ce port dans le département ». À ces établissements, il convient d'ajouter les commerces et les trois établissements scolaires implantés sur la commune. Le PLU a donc pris en compte le zonage et prescrit des aménagements de sécurisation du territoire.

Tableau n° 4 : Les enjeux économiques des zones inondables

Commune	Nombre d'établissements	Nombre d'établissements en zone inondable	Zones d'activités en zone inondable		
			Nombre	Superficie	Nombre d'établissements
Gagny	1 397	143	0	0	0
Gournay-sur-Marne	337	278	1	6,1	18
Neuilly-Plaisance	1 031	222	1	4,3	37
Neuilly-sur-Marne	1 286	192	2	4,4	34
Noisy-le-Grand	3 063	70	1	24,4	22
Total	7 114	905	5	39,2	111

Source : Chambre de commerce et d'industrie de Paris Seine-Saint-Denis

4 PLACE DE LA COMMUNE DANS L'INTERCOMMUNALITE

4.1 Les relations de la commune avec l'établissement public territorial et la Métropole du Grand Paris

La Métropole du Grand Paris a été créée par le décret n° 2015-1212 du 30 septembre 2015 qui prévoyait sa mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016. Elle se compose de 12 établissements publics territoriaux (T1 à T12) qui organisent les coopérations intercommunales. La commune de Gournay-sur-Marne a intégré la Métropole du Grand Paris et l'établissement public territorial (EPT) Grand Paris Grand Est (T9) avec 14 communes¹ pour 389 000 habitants. Les compétences de l'EPT se concentrent sur la gestion de l'eau et de l'assainissement, la collecte des déchets, le développement économique, l'habitat, le renouvellement urbain, l'aménagement du territoire. Son président est le maire de Gagny.

4.2 Les transferts de compétences

À partir de 2016, l'EPT Grand Paris Grand Est s'est substitué à la commune en tant que membre du SIETREM (Syndicat mixte d'enlèvement et de traitement des résidus ménagers) et du SEDIF (Syndicat des eaux d'Île-de-France).

En 2016, les compétences relatives à la gestion du plan local d'urbanisme (PLU), à la politique de la ville, à la gestion des déchets et au traitement de l'eau et de l'assainissement ont été transférées à l'EPT² ; en 2017, celles concernant la gestion des équipements culturels et sportifs et l'action sociale ; en 2018, les compétences en matière d'aménagement et de développement économique. En 2019, le transfert à l'EPT de la politique de l'habitat est prévu.

Pour accompagner ces transferts de compétences vers l'EPT, la commune n'a conclu que deux conventions de mise à disposition de personnels rattachés, concernant l'exercice des compétences en matière de PLU et d'eau et d'assainissement (cf. § Ressources humaines).

4.3 Les relations de la commune avec les organismes de regroupement

L'état C3.1 du compte administratif 2017, mentionne les adhésions de la commune à l'EPT et aux autres organismes de regroupement.

Tableau n° 5 : Liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ou l'établissement

DESIGNATION DES ORGANISMES	DATE D'ADHESION	MODE DE FINANCEMENT (1)	MONTANT DU FINANCEMENT
<i>Etablissements publics de coopération intercommunale</i>			
EPT GRAND PARIS -GRAND EST	01/01/2016	Contribution	128 152.25
MARNE VIVE	30/01/2014	Cotisation	2 450.00
SYNDICAT INTERCOMMUNAL PASSERELLE DU MOULIN	29/05/2000	Cotisation	2 900.00

(1) Indiquer si le financement est fait par TPZ, TPU, TPU + fiscalité additionnelle ou sans fiscalité propre

Source : *Extrait du CA 2018*

¹ Clichy-sous-Bois, Coubron, Gagny, Gournay-sur-Marne, Le Raincy, Les Pavillons-sous-Bois, Livry-Gargan, Montfermeil, Neuilly-Plaisance, Neuilly-sur-Marne, Noisy-le-Grand, Rosny-sous-Bois, Vaujours, Villemomble.

² L'EPT s'est substitué à la commune dans ses adhésions au SIETREM (le Syndicat mixte pour l'enlèvement et le traitement des résidus ménagers qui collecte et traite les déchets ménagers de ses adhérents) et au SEDIF (Syndicat des eaux d'Île-de-France).

4.3.1 Le syndicat mixte Marne Vive

Selon ses statuts, ce syndicat participe à la préservation et à l'amélioration du milieu naturel (eau, faune, flore) sur le bassin versant de la Marne, à la gestion équilibrée des usages et des milieux, ainsi qu'aux opérations participant au maintien de la baignade dans la Marne. La commune de Gournay est représentée au sein du comité syndical par un titulaire et un suppléant selon la délibération du conseil municipal du 14 avril 2014. Sa participation financière est faible (2 450 € par an).

4.3.2 Le syndicat mixte de la passerelle du Moulin

Ce syndicat entretient la passerelle du Moulin qui permet aux piétons et véhicules non motorisés de traverser la Marne entre Chelles et Gournay. La commune de Gournay est représentée au sein du comité syndical par un titulaire et un suppléant selon la délibération du conseil municipal du 14 avril 2014. Sa cotisation annuelle était de 2 900 € en 2018.

4.3.3 Les relations avec d'autres syndicats ou établissements publics

Le conseil municipal a désigné un représentant au conseil d'administration du groupement hospitalier intercommunal Le Raincy-Montfermeil par délibérations du 14 avril 2014 et du 16 décembre 2016 qui comportaient une erreur de droit. Sur les observations de la chambre, la collectivité a présenté une nouvelle délibération conforme à la réglementation.

5 QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

5.1 L'organisation de la fonction financière et comptable

5.1.1 La procédure budgétaire

Durant la période sous revue, les débats d'orientation budgétaire ont été menés entre janvier et mars et le vote du budget entre mars et avril. Ce calendrier a fait l'objet d'observations de la préfecture en 2013 et 2014 en raison d'un délai supérieur à deux mois entre la tenue du débat d'orientation budgétaire et le vote du budget primitif. La collectivité a depuis adopté une note de cadrage afin de resserrer le calendrier avec effet dès le budget 2018.

Tableau n° 6 : Calendrier budgétaire

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Orientations budgétaires	07-févr.-13	30-janv.-14	13-févr.-15	20-janv.-16	20-févr.-17	05-mars-18	19-mars-19
Budget primitif	11-avr.-13	23-avr.-14	01-avr.-15	16-mars-16	27-mars-17	29-mars-18	8-avr.-19
	Provisions semi-budgétaires						

Source : documents et délibérations budgétaires

5.1.2 La procédure comptable

Les délégations du conseil municipal au maire ont été approuvées par délibération les 14 et 23 avril 2014. Elles ont été modifiées par la délibération du 6 juin 2016, qui a abrogé celles de 2014, ainsi que les délégations du maire à ses adjoints, afin de « toiletter le contenu des précédentes pour la bonne marche de l'administration communale et une meilleure lisibilité » et pour « rédiger des arrêtés en des termes suffisamment précis ».

Pourtant, la note de service du 17 janvier 2017 présentait la procédure applicable aux dépenses et mentionnait que seuls le maire et son adjoint délégué aux finances étaient habilités à signer tous les bons de commande et chaque adjoint dans son domaine de délégation en cas d'absence de l'adjoint aux finances. Or, l'arrêté de délégation du maire aux adjoints permettait à ces derniers de signer les bons de commande dans le champ de leur délégation sans condition liée à l'absence de l'adjoint aux finances. Cette incohérence entre la note administrative et l'arrêté du maire a été corrigée par une nouvelle délibération du conseil municipal.

5.2 La qualité de l'information budgétaire et financière

La période examinée concerne deux ordonnateurs : Monsieur Champion jusqu'au 4 avril 2014, décédé, Monsieur Schlegel depuis le 4 avril 2014.

5.2.1 Les débats d'orientation budgétaire

Aux termes de l'article L. 2312-1 du CGCT, le vote du budget des communes de 3 500 habitants et plus doit être précédé, dans un délai de deux mois, d'un débat d'orientation budgétaire (DOB). Ce débat doit être accompagné d'un document écrit suffisamment détaillé, comportant des éléments d'analyse prospective, d'information sur les principaux investissements projetés, l'endettement et son évolution, et sur les taux de fiscalité locale tels que prévus à l'article D. 2312-3 du CGCT.

Pour les exercices 2013 et 2014, la commune a transmis les délibérations relatives à la tenue des débats d'orientation budgétaire et les comptes rendus des séances. Toutefois, ces documents ne décrivent pas sa situation financière et ses engagements pluriannuels.

À partir de 2015, la commune a fourni des rapports d'observation budgétaire (ROB) de plus en plus précis. Les ROB de 2017 et 2018 peuvent être considérés comme globalement conformes aux dispositions réglementaires.

5.2.2 Les documents budgétaires

Les maquettes des budgets et ses annexes sont conformes. Cependant concernant la dette, si les niveaux d'encours mentionnés dans les annexes concordent avec ceux des comptes de gestion, la typologie des prêts est parfois inexacte. Par exemple, l'annexe du CA 2016 classe un emprunt en 1E pour un montant de 2 011 029 € et une note transmise par la collectivité indique qu'un prêt classé en 3E a été renégocié en 2016 pour un montant de 1 125 000 €.

De plus, jusqu'en 2017, l'annexe relative aux concours apportés aux associations, organismes ou associations mentionnait les montants des subventions versées à chaque bénéficiaire mais pas les avantages en nature et les moyens que la commune leur apportait. Depuis 2018, l'annexe du compte administratif a intégré la demande de la chambre et mentionne désormais les avantages en nature accordés aux associations.

Enfin, les annexes relatives aux effectifs sont incomplètes pour les emplois budgétaires pourvus par des non titulaires, notamment en ce qui concerne les effectifs en équivalent temps plein.

Rappel au droit n° 1 : Compléter les annexes budgétaires concernant la dette et les effectifs.

5.3 La qualité et la fiabilité de l'information comptable

5.3.1 L'intégration des travaux dans le patrimoine

Le compte « Immobilisations en cours » n'a enregistré que 0,034 M€ de mouvements en 2016 et 2018, ce qui pourrait correspondre à l'absence de travaux en cours (c/23). Or sur cette même période, la commune a réalisé près de 3,3 M€ de dépenses d'équipement. L'examen des reports de dépenses d'investissement 2017 présente également des opérations qui auraient dû être inscrites au compte 23 (Travaux en cours) avec par exemple la construction d'une loge de gardien au stade, les travaux d'accessibilité et les travaux de dévoiement du marché, car ceux-ci n'ont pas été réceptionnés au cours de l'année.

Par ailleurs, le stock des immobilisations en cours se situe de manière constante à un niveau proche de 3 M€ depuis 2014. Aucun mouvement comptable n'a été enregistré indiquant donc qu'il n'y aurait pas d'intégration dans le patrimoine de la commune de biens mis en service.

La chambre rappelle que les comptes 23 doivent être mouvementés des dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice, qu'il s'agisse d'avances versées avant justification des travaux (comptes 237 ou 238) ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution (comptes 231, 232, et 235) (cf. nomenclature comptable M14). Puis, lorsque ces immobilisations sont achevées, les dépenses du chapitre 23 sont alors portées aux comptes 21 par opération d'ordre non budgétaire. La collectivité confirme les constats de la chambre et s'engage à assurer les corrections concernant l'imputation des immobilisations dès leurs mises en service.

Tableau n° 7 : Intégration des travaux en cours (23) dans le patrimoine de la commune (21)

Immobilisations en cours	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	160 000	3 121 213	3 316 601	3 316 601	3 350 801	3 350 801
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	- 1 085 989	2 961 213	195 388	0	34 200	0
Travaux en régie-immobilisations corporelles ©	0	0	0	0	0	0
Immobilisations corporelles - Solde (D)	37 940 699	39 145 277	39 700 950	41 096 107	41 949 755	42 554 861
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tvx en régie)	0,07	0,8	3,97	2,17	3,36	4,45
Flux des immo en cours/Solde des immo en cours [(B) / (A)]	- 6,79	0,95	0,06	0	0,01	0
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (D)] (en %)	0,4	8,0	8,4	8,1	8,0	7,9

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

5.3.2 L'inventaire

Le guide des opérations d'inventaire publié en juin 2014 par le Comité national de fiabilité des comptes locaux renvoie à l'article 47.2 de la Constitution : « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

La collectivité contrôlée a transmis différents fichiers relatifs à son inventaire comptable ainsi que l'état de l'actif du comptable au 31 décembre 2017. Ces éléments ont permis à la chambre de reconstituer un inventaire pour le rapprocher de l'état de l'actif. La chambre constate des écarts importants sur le montant des valeurs d'acquisition (45,9 M€ pour la commune, 54,0 M€ pour le comptable public) et sur la valeur nette comptable (9,2 M€ au lieu de 48,2 M€).

Tableau n° 8 : Rapprochement inventaire de la commune – actif comptable Trésor public

Compte Ville	Valeur d'achat	Valeur à amortir	Total dotation au 01/01	Dotations	Dotations au 31/12	V.N.C.
Total	45 945 089,92	17 086 193,91	7 393 656,34	462 253,80	7 855 910,14	9 230 283,77
Compte TP	Valeur brute	-	Amortissements antérieurs	Amortissements 2017	Dotations au 31/12	Valeur nette
Total	54 040 335,34	-	5 425 846,77	436 737,64	5 862 584,41	48 177 750,93

Source : données transmises par la commune

La collectivité a fait part des difficultés liées à son ancien système d'information comptable et financier, qui ne permettrait pas de produire des états fiables et lui imposerait de reconstituer manuellement une base de données. Cette limite devrait, selon la ville, être levée par le nouveau progiciel financier qui permettra l'actualisation du patrimoine.

La chambre relève par ailleurs qu'au-delà des difficultés techniques pour réaliser un inventaire fiable, la commune ne dispose pas de procédures d'ajustement ni de mises à jour de l'inventaire. Ainsi, les sorties d'actifs sont incomplètes. Par exemple, 11 véhicules n'ont pas été sortis de l'actif sur un total de 44 véhicules inventoriés. Si la collectivité a réalisé les sorties du patrimoine (biens mis au rebut ou cédés), elle doit formaliser les procédures comptables de mise à jour de l'inventaire.

5.3.3 Les amortissements

La collectivité a délibéré le 19 février 1996 pour fixer les durées d'amortissement des immobilisations amortissables. Elle a révisé ses règles d'amortissement en 1999 puis en 2013 pour fixer le seuil unitaire de faible valeur à 700 €. Les différentes durées d'amortissement retenues pour les biens amortissables s'inscrivent dans les durées fournies à titre indicatif par l'instruction M-14.

Compte tenu de la nature et du coût des travaux de voirie, leur intégration en dépenses d'investissement concerne les dépenses de création de voirie ou celles améliorant le service rendu à l'usager. De même, les dépenses de remplacement d'ouvrages ou parties d'ouvrages qui ne se rapportent pas à l'entretien s'analysent comme des dépenses d'investissements.

Ainsi les dépenses recensées au compte 2151 posent question. Certaines s'intitulent « création d'allée piétonne, de passages piétons » justifiant leur enregistrement alors que d'autres ont des libellés moins explicites tels que « travaux de voirie » ou « réfection ».

Le rapprochement des dépenses de voirie comptabilisées en section de fonctionnement et en section d'investissement montre que certaines dépenses d'entretien qui devraient être enregistrées en section de fonctionnement le sont en section d'investissement. Cela pourrait correspondre au fait que le calcul du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), basé sur les seules dépenses d'investissement jusqu'en 2015, a été élargi aux dépenses d'entretien immobilisées à compter du 1^{er} janvier 2016 (article L. 1615-1 du CGCT³).

³ Article L. 1615-1 du CGCT : « Les ressources du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée des collectivités territoriales comprennent les dotations ouvertes chaque année par la loi et destinées à permettre progressivement le remboursement intégral de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement ainsi que sur leurs dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à compter du 1^{er} janvier 2016. »

Tableau n° 9 : Réseaux de voirie et autres

	2013	2014	2015	2016	2017
Fonctionnement (CA)	401 303	104 905	71 916	148 272	125 683
61523 Voies et réseaux	401 303	104 905	71 916		
615231 Voiries				114 017	88 386
615232 Réseaux				34 255	37 297
Investissement (CA)	344 959	378 126	247 515	318 174	242 524
2151 Réseaux de voirie	340 889	340 598	174 312	318 174	218 257
21531 Réseaux d'adduction d'eau		11 054			
21533 Réseaux câblés					14 515
21534 Réseaux d'électrification	4 070	26 474	73 203		9 752
2151 Inventaire commune	340 889	340 598	174 312	277 101	218 257
6811 Dot. aux amortissements	- 10 655	8 432	5 810	9 237	0
Simulation dotation(30 ans 2151)	11 363	11 353	5 810	9 237	7 275

Source : Inventaire comptable de la commune

En matière de subventions d'investissement, la commune enregistre les amortissements obligatoires. Toutefois la durée retenue qui est de 5 ans, quelle que soit l'objet de la subvention, n'est pas conforme ce qui est contraire à la réglementation. Ainsi les subventions d'investissement pour la réalisation de logements sociaux sont amorties sur 5 ans alors que la durée pourrait atteindre 30 ans.

Ainsi, sur les recommandations de la chambre, la commune a d'ores-et-déjà pris une nouvelle délibération modifiant les durées d'amortissement des immobilisations et des subventions d'équipement.

Tableau n° 10 : Évolution des durées maximales d'amortissement des subventions d'équipement versées

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

Source : Légifrance, Nomenclature M14

5.3.4 Les restes à réaliser

Les communes (article L. 2342-2 du CGCT) ont l'obligation de tenir une comptabilité des engagements de dépenses dans les conditions fixées par l'arrêté du 26 avril 1996⁴. La chambre rappelle que seuls les engagements de dépenses pouvant être justifiés par un engagement juridique⁵ comme des contrats, des marchés ou des conventions peuvent faire l'objet de restes à réaliser en investissement. *A contrario*, les engagements devenus sans objet car non rattachés à un engagement juridique sont annulés au 31 décembre.

Conformément à l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, les restes à réaliser en recettes d'investissement correspondent aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. L'inscription de ces recettes doit être justifiée par des documents susceptibles d'en établir la réalité ou le caractère certain et reposer sur une pièce justificative établie avant le 31 décembre. Cette pièce peut-être un compromis de vente signé pour une cession immobilière, un arrêté attributif de subvention et, concernant les emprunts, un contrat signé ou tout au moins une lettre d'engagement de la banque suffisamment précise.

Les restes à réaliser de la section d'investissement pour les dépenses et les recettes ont été examinés à partir d'extractions transmises par la collectivité pour les exercices 2016 et 2017, et non pour les précédents (2013, 2014, 2015). La chambre a reconstitué ces années avec le comptable public. Il apparaît que les restes à réaliser baissent à partir de 2015, ce que la collectivité a pu partiellement expliquer par le ralentissement des investissements après les réalisations importantes en 2013 et 2014 (école du Château, centre de loisirs multi-accueils).

L'analyse des restes à réaliser a aussi été réalisée sur l'exercice 2018. Le rapprochement avec les actes d'engagement des marchés relatifs aux principales opérations, telles que l'extension du groupe scolaire les Pâquerettes, permet d'établir une corrélation entre les engagements financiers de la collectivité et les documents contractuels produits. Il en ressort que les états de restes à réaliser sont présentés seulement avec une imputation comptable et un montant, sans mention des numéros et dates d'engagement, de l'objet et du nom du fournisseur ou tiers identifié.

Aussi, compte tenu du changement de progiciel financier et des opérations de transferts de données, la chambre recommande que les états des restes à réaliser soient désormais édités au 31 décembre de l'exercice concerné. Ils doivent contenir des informations précises sur le numéro millésimé, la date, le libellé explicite de l'opération et le tiers concerné par l'engagement comptable. La commune précise que désormais ces informations sont intégrées dans le nouveau logiciel financier permettant ainsi de disposer d'un état détaillé des restes à réaliser.

Tableau n° 11 : Évolution des restes à réaliser

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution annuelle moyenne (en %)
Dépenses RAR	3 930 400	292 112	242 021	394 113	352 494	2 183 913	- 11
Recettes RAR	2 477 100	843 241	388 139	255 275	51 891	431 856	- 29

Source : Comptes administratifs de Gournay 2013-2018

⁴ Article 4 : Au 31 décembre de chaque exercice, il est établi un état des dépenses engagées non mandatées, après annulation des engagements devenus sans objet, qui donne lieu à un engagement provisionnel au 1^{er} janvier de l'année suivante.

L'état des dépenses engagées non mandatées est joint au compte administratif de l'exercice concerné.

⁵ Article 3 : Les engagements relatifs aux obligations constatées à l'encontre de la collectivité au 1^{er} janvier de l'exercice pour tout ou partie de l'année, et dont le montant peut faire l'objet d'une estimation à cette date, donnent lieu à un engagement provisionnel. Sont notamment concernées par le présent article les dépenses résultant des contrats, marchés et conventions en cours au 1^{er} janvier, prévoyant des paiements dont le montant est chiffré ou estimé, ainsi que la rémunération du personnel en place. Ces contrats incluent les contrats de prêts.

Les contrats, marchés ou conventions conclus postérieurement au 1^{er} janvier, les recrutements de personnel opérés en cours d'exercice, ainsi que toutes les opérations nouvelles, donnent lieu à un engagement spécifique et, s'il y a lieu, provisionnel, et sont comptabilisés dans les conditions prévues à l'article 1^{er}.

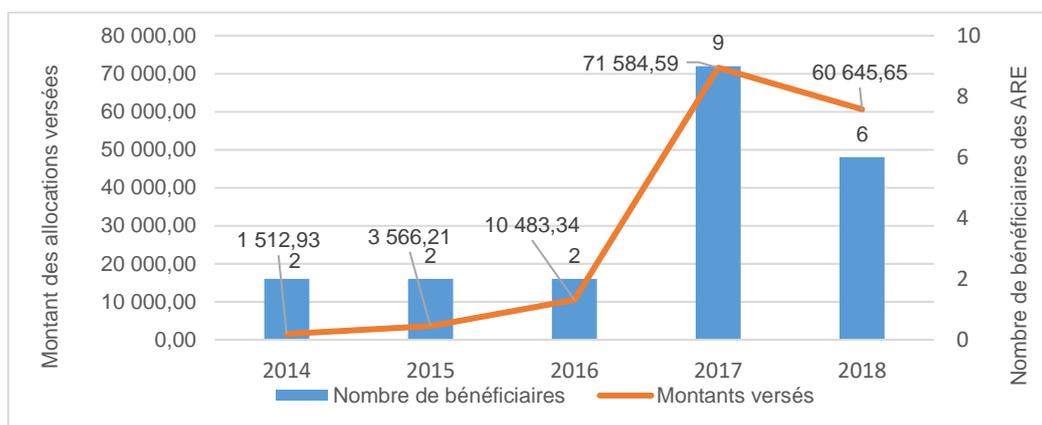
5.3.5 Les provisions

En application du principe de prudence, il convient de constituer une provision dès qu'apparaît un risque susceptible de conduire la collectivité à indemniser la partie adverse. Les provisions sont rendues obligatoires, conformément aux articles L. 2321-2 al 29 et R. 2321-2 du CGCT, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance. L'article R. 2321-2 précise que « *L'assemblée délibérante détermine le montant de la provision, dont le suivi et l'emploi sont retracés sur l'état des provisions constituées joint au budget primitif et au compte administratif. Elle délibère sur la reprise des provisions constituées.* »

La commune a confirmé qu'elle ne constituait pas de provisions pour risques malgré des contentieux en cours en matière d'urbanisme et de gestion des ressources humaines.

Elle a choisi d'être son propre assureur en matière d'assurance chômage et finance donc les allocations d'aide au retour à l'emploi (ARE). Or, les dépenses correspondantes ont progressé de 1 513 € en 2014 à 60 646 € en 2018. L'instruction budgétaire et comptable M14 permettant l'inscription de provisions en dehors des cas obligatoires, la chambre invite la commune à évaluer ces risques et éventuellement à procéder à des dotations aux provisions sur le compte 6815 « *Dotations aux provisions pour risques et charges de fonctionnement courant* ».

Graphique n° 1 : Évolution des montants et des bénéficiaires d'ARE versées par la commune



Source : CRC Île-de-France à partir des fiches de paies de la collectivité

La commune reconnaît avoir des contentieux tant sur le droit statutaire que sur le droit de l'urbanisme et s'est engagée, sur les recommandations de la chambre, à mettre en œuvre les dispositions prévues par l'instruction comptable M-14 en matière d'inscription des provisions pour risques.

5.3.6 Le refinancement des prêts

En juillet 2016, la collectivité a opéré le refinancement d'un emprunt sensible classé en 3E au sens de la charte Gissler, contracté auprès de Dexia le 17 avril 2007, d'un montant de 2 889 411 €, et signé le 7 mai 2007. Selon elle, sur un capital restant dû de 1 M€, l'indemnité compensatrice due par l'emprunteur était de 560 000 €.

Le 13 avril 2016, Dexia avait communiqué à la commune une proposition de refinancement de ce prêt en raison de la perspective d'un scénario de dégradation des taux CMS (*constant maturity swaps*) conduisant à l'application de la formule de calcul du taux structuré qui pouvait ressortir à 16,80 %. Devant ce risque, la collectivité a décidé de contracter un nouvel emprunt d'un montant de 1,125 M€ comprenant en capitalisation une partie de l'indemnité de soule (0,125 M€) sur une durée de 20 ans et au taux fixe de 4,05 % comprenant un amortissement progressif de 5 %.

Sur 560 000 € d'indemnité compensatrice, 435 000 €⁶ ont été pris en compte dans les conditions d'octroi du prêt et enregistrés au crédit du compte 796 « Transfert de charges financières » et au débit du compte 4817 « Indemnités de renégociation de la dette ». Toutefois, l'étalement de cette charge n'a pas été retenu par la collectivité.

Le contrat de prêt, refinancé auprès du même prêteur Dexia, a précisé que les fonds étaient réputés versés le 1^{er} juillet 2016 sans flux de trésorerie en utilisant les écritures par opérations d'ordre budgétaire (débit du compte 164 par le crédit du compte 166 pour la sortie de l'emprunt ; et débit du compte 166 par le crédit du compte 164 pour la mise en place du nouvel emprunt).

Tableau n° 12 : Écritures comptables refinancement prêt

exercice 2016	Balance d'entrée		Opérations budgétaires*		Dont opérations budgétaires d'ordre		Opérations d'ordre non budgétaires		Annulations		Opérations de l'année		Balance de sortie		Soldes	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
1641	0	7 337 387	1 462 931	1 300 000	1 000 000	1 125 000	354 727	390 347	0	0	1 817 659	1 690 347	1 817 659	9 027 734	0	7 210 075
166	0	0	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	0	0	0	0	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	0	0
6681	0	0	125 000	0	125 000	0	0	0	0	0	125 000	0	125 000	0	125 000	0
6682	0	0	435 000	0	435 000	0	0	0	0	0	435 000	0	435 000	0	435 000	0
796	0	0	0	435 000	0	435 000	0	0	0	0	0	435 000	0	435 000	0	435 000
76811	0	0	0	87 248	0	0	0	0	0	0	0	87 248	0	87 248	0	87 248

Source : Compte de gestion 2016

C'est pourquoi, sur un capital refinancé de 1 000 000 €, le coût du prêt au terme des 20 années s'établit en réalité à 684 162,02 € se répartissant en 559 162,02 € d'intérêts (donc calculés sur 1 125 000 €) et 125 000,00 € de pénalités de remboursement anticipé capitalisées.

La chambre relève que si les écritures de restructuration de la dette sont correctes, le taux d'intérêt de cette opération soit 4,05 %, se situe dans la partie haute de la courbe des taux en vigueur en 2016. La commune précise que les marges de négociation avec l'emprunteur étaient réduites.

Enfin, la commune a bénéficié du fonds de soutien pour les collectivités ayant souscrit des prêts structurés et à risques pour un montant de 87 248 € calculé sur une indemnité de sortie anticipée retenue de 560 000 €, soit un taux d'aide de 15,6 % (convention du 13 octobre 2016). Cette aide devait être versée en 13 échéances annuelles de 2016 à 2028 mais a été soldée en novembre 2018 (avenant 5 novembre 2018).

Rappel au droit n° 2 : Conformément aux dispositions de la nomenclature comptable M14, régulariser les transferts nécessaires des immobilisations en cours aux immobilisations amortissables, établir un état de l'actif conforme à l'inventaire et inscrire les provisions obligatoires en matière de contentieux.

6 SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière prend en compte le rattachement de la commune au 1^{er} janvier 2016 à la Métropole du Grand Paris et à l'EPT 9 Grand Paris Grand Est. En 2016, le budget principal comprend les flux financiers liés au transfert de la compétence Assainissement et relatifs aux résultats du budget annexe correspondant pour l'exercice 2015, soit 568 773 € d'excédent en fonctionnement⁷ et 153 932 € de déficit d'investissement⁸.

⁶ 560 000 - 125 000 = 435 000.

⁷ Débit 678 « Charges exceptionnelles » et crédit 002 « Résultat de fonctionnement reporté ».

⁸ Crédit 1068 et débit 001 « Résultat reporté ».

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

Sur la période 2013-2018, les produits de gestion progressent en moyenne de 1 % par an contre 0,7 % par an pour les charges. En conséquence, l'excédent brut de fonctionnement progresse de 0,8 M€ en 2013 à 1 M€ en 2018 et la capacité d'autofinancement (CAF) brute de 0,65 M€ en 2013 à 0,85 M€ en 2018, assurant ainsi le remboursement du capital de la dette.

Tableau n° 13 : Évolution des soldes intermédiaires de gestion

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	9 519 003	9 349 237	9 670 110	9 906 133	9 981 646	10 011 071	1,0 %
Charges de gestion (B)	8 671 720	8 401 906	8 689 209	9 040 420	9 104 088	8 996 843	0,7 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	847 283	947 331	980 901	865 713	877 559	1 014 227	3,7 %
CAF brute	654 714	713 514	749 799	53 484	683 450	851 183	3 706 143
- Annuité en capital de la dette	502 015	555 071	408 750	1 462 931	417 738	443 611	3 790 115
= CAF nette (C)	152 699	158 443	341 049	- 1 409 448	265 712	407 572	- 83 972

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

En 2016, la CAF est négative en raison des charges exceptionnelles liées à la clôture du budget annexe assainissement lors du transfert de cette compétence à l'EPT Grand Paris Grand Est.

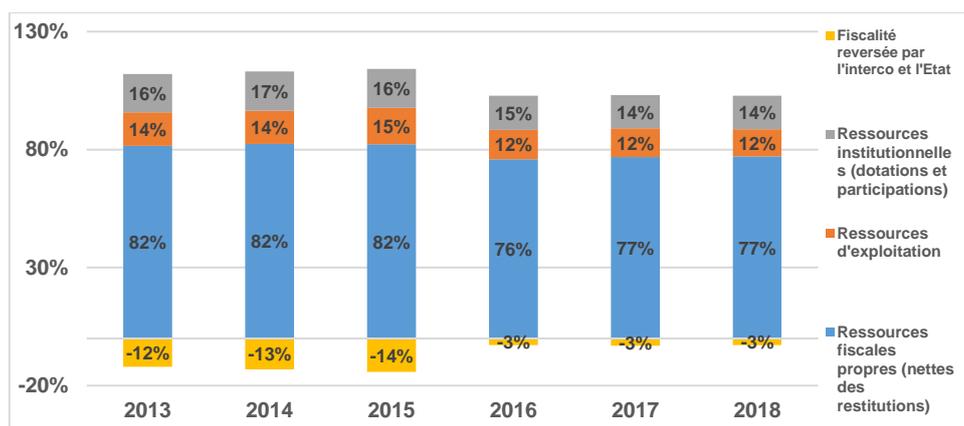
En effet, les opérations comptables de clôture et de transfert des résultats de budgets annexes sont réalisées dans le budget principal. Ainsi, la récupération des résultats du budget annexe (excédent de fonctionnement et déficit d'investissement) est comptabilisée dans le budget principal respectivement en R002 (414 841 €), R001 (- 153 932 €) et 1038 (153 932 €). Le versement à l'EPT du résultat excédentaire de fonctionnement s'opère par un mandat en charge exceptionnelle (678) de 568 773 €. Cette charge exceptionnelle vient donc obérer la CAF de 414 841 €.

La commune présente un niveau faible de CAF nette entre 2013 et 2018 représentant en moyenne 3 % des produits de gestion (4 % en 2018). L'année 2016 présentait une CAF négative (- 10 % des produits de gestion) malgré la correction par la chambre de la charge exceptionnelle qui l'établit à 468 325 € ce qui reste inférieur à la moyenne constatée sur la période.

6.2 Les produits et charges de fonctionnement

6.2.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion sont constitués de ressources propres de la commune dites « flexibles » provenant de ses redevances tarifaires et de sa fiscalité directe pour lesquelles elle conserve un pouvoir de décision (tarifs et taux), et de ressources dites « rigides » correspondant aux financements externes (dotations et participations) et à la fiscalité reversée par l'État ou l'intercommunalité. L'évolution de ces produits entre 2013 et 2018 est marquée par la baisse du niveau de participation de la commune aux fonds de péréquation avec ses prélèvements sur la fiscalité reversée.

Graphique n° 2 : Évolution des produits de gestion

Source, Anafi d'après les comptes de gestion 2013-2018

L'année 2016 est marquée par l'intégration de la commune à la Métropole du Grand Paris (MGP) avec des effets sur les ressources fiscales propres liées à la fiscalité économique transférée et sur la dotation forfaitaire réduite de la compensation part salaires (CPS).

La dotation globale de financement (DGF) baisse de 747 906 € entre 2013 et 2018 dont 590 000 € au titre de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques, appliquée de 2014 à 2017. En 2016, la DGF a été amputée de la compensation part salaires, reversée à hauteur de 178 226 € dans l'attribution de compensation versée par la MGP au titre de la fiscalité reversée, qui comprend aussi la CFE⁹, l'IFER¹⁰, la CVAE¹¹ et la TASCOM¹². La baisse de ressources de la collectivité liée à la part salaire de la DGF et à la fiscalité économique est compensée par une ressource équivalente que la MGP lui verse.

Sur la période 2013-2018, les participations progressent de 582 411 € en lien avec l'augmentation du nombre d'enfants accueillis dans les structures de la petite enfance.

Tableau n° 14 : Évolution des produits de gestion

(En €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. globale (en %)
Ressources fiscales propres	7 545 874	7 772 166	7 703 191	7 956 035	7 521 843	7 674 838	7 714 724	1,71
+ Ressources d'exploitation	1 346 203	1 343 491	1 321 329	1 494 512	1 232 407	1 209 929	1 155 506	- 10,12
= Produits "flexibles" (a)	8 892 077	9 115 657	9 024 521	9 450 548	8 754 249	8 884 767	8 870 230	- 0,08
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 594 450	1 542 436	1 550 628	1 593 080	1 436 459	1 407 644	1 428 143	- 11,72
<i>CPS (DGF jusqu'en 2015)</i>					- 178 226			
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	- 1 044 592	- 1 139 089	- 1 225 911	- 1 373 517	- 284 575	- 310 765	- 287 303	- 70,25
<i>Attribution de compensation</i>					703 882	707 697	707 697	
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité		- 161 830	- 246 640	- 395 252	- 10 192	- 40 197	- 16 735	
<i>+/- Contribution FNGIR</i>		- 977 259	- 979 271	- 978 265	- 978 265	- 978 265	- 978 265	
= Produits "rigides" (b)	549 858	403 347	324 717	219 563	1 151 884	1 096 879	1 140 840	99,48
= Produits de gestion (a + b)	9 441 935	9 519 003	9 349 237	9 670 110	9 906 133	9 981 646	10 011 071	5,72

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

⁹ Cotisation foncière des entreprises.

¹⁰ Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux.

¹¹ Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

¹² Taxe sur les surfaces commerciales.

Au total, les produits de gestion progressent de 6 % sur la période, notamment grâce à la baisse de la contribution à la péréquation aux fonds de solidarité régionaux, à la hausse des participations de la caisse d'allocations familiales et au dynamisme des droits de mutation.

6.2.1.1 Les ressources institutionnelles

Tableau n° 15 : Détail des ressources institutionnelles

(En €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)
Dotation globale de fonctionnement	1 339 829	1 277 302	1 103 611	734 014	629 541	618 194	- 14,3
<i>dont dotation forfaitaire</i>	1 274 007	1 198 809	1 009 419	639 006	536 826	526 101	- 16,2
<i>dont dotation d'aménagement</i>	65 822	78 493	94 192	95 008	92 715	92 093	6,9
Autres dotations	0	0	7 010	0	0	0	NC
<i>dont dotation générale de décentralisation</i>	0	0	7 010	0	0	0	NC
FCTVA	0	0	0	0	0	24 932	NC
Participations	69 302	148 901	353 555	595 391	643 654	646 116	56,3
<i>dont État</i>	14 117	16 510	41 955	41 273	33 209	13 054	- 1,6
<i>dont régions</i>	0	0	750	4 008	0	12 861	NC
<i>dont départements</i>	55 185	132 391	154 637	11 721	7 669	4 000	- 40,8
<i>dont autres</i>	0	0	156 213	538 389	602 776	616 202	NC
Autres attributions et participations	133 305	124 425	128 904	107 054	134 449	138 901	0,8
<i>dont compensation et péréquation</i>	133 305	124 425	128 904	107 054	134 449	138 530	0,8
<i>dont autres</i>	0	0	0	0	0	371	NC
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 542 436	1 550 628	1 593 080	1 436 459	1 407 644	1 428 143	1,5

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les ressources institutionnelles baissent de 12 % entre 2013 et 2018 et se réduisent à 1,4 M€ en 2018. Les participations de l'État ont progressé jusqu'en 2015 sans toutefois compenser les baisses des dotations. Les fonds d'amorçage et de soutien liés à la réforme des rythmes scolaires s'élevaient à 38 000 € en 2015. En revanche, les participations du département ont diminué fortement à partir de 2015 pour ne représenter que 4 000 € en 2018.

6.2.1.2 Les ressources fiscales

Tableau n° 16 : Évolution des ressources fiscales propres

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)	Var. globale 2013-2018 (en %)
Impôts locaux nets des restitutions	7 300 732	7 241 495	7 434 333	6 979 110	7 124 597	7 176 276	- 0,3	- 2
+ Taxes sur activités de service et domaine	864	0	0	370	604	492	- 10,7	- 43
+ Taxes sur activités industrielles	134 905	126 733	121 698	123 783	130 360	131 201	- 0,6	- 3
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	335 665	334 964	400 004	418 580	419 277	406 755	3,9	21
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 772 166	7 703 191	7 956 035	7 521 843	7 674 838	7 714 724	- 0,1	- 1

Source : Anafi, comptes de gestion

Les ressources fiscales propres de la commune comprennent les impôts sur les ménages (TH¹³, TFB¹⁴, TFNB¹⁵), les droits de mutation et les taxes industrielles telles que la taxe sur la consommation finale d'électricité. Elles sont relativement stables sur la période avec un niveau moyen de 7,7 M€. Jusqu'en 2015, ces ressources incluaient la fiscalité économique puisque Gournay n'adhérait pas à un EPCI¹⁶ à fiscalité propre. De 2013 à 2015, la fiscalité sur les ménages et la fiscalité économique représentait 82 % des produits de gestion. À compter de 2016, en raison de l'adhésion à l'EPT, la fiscalité sur les ménages et la fiscalité sur les entreprises représentent 77 % des produits de gestion.

L'intégration de la commune à la Métropole du Grand Paris (MGP) en 2016 a eu des conséquences importantes pour les ressources fiscales propres en lien avec la fiscalité économique transférée. Elle s'est produite à la faveur de la commune pour les prélèvements au titre du FPIC¹⁷ qui sont passés de 0,161 M€ en 2013 à 0,395 M€ en 2015 pour retomber à 0,016 M€ en 2018. Par ailleurs, depuis 2016, la commune ne perçoit plus directement la fiscalité économique, transférée à la MGP et à l'EPT pour un niveau arrêté en 2015 à 550 637 €, mais un reversement via l'attribution de compensation due par la MGP.

Tableau n° 17 : Évolution des impôts locaux (TH, TFPB et TFNB)

Taux (%)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2013-2017 (en %)
TH	34,69	34,69	34,69	34,69	34,69	34,69	0
TFB	20,86	20,86	20,86	20,86	20,86	20,86	0
TFNB	118,93	118,93	118,93	118,93	118,93	118,93	0
Bases							
TH	13 435 758	13 696 142	14 242 193	14 344 229	14 494 971	14 504 935	8
TFB	9 512 424	9 664 758	9 987 219	10 254 042	10 341 117	10 634 512	12
TFNB	28 621	30 153	29 789	26 793	25 986	26 562	- 7
Produit							
TH	4 660 864	4 751 192	4 940 617	4 976 013	5 028 305	5 031 762	8
TFB	1 984 292	2 016 069	2 083 334	2 138 993	2 157 157	2 218 359	12
TFNB	34 039	35 861	35 428	31 865	30 905	31 590	- 7
Total	6 679 195	6 803 121	7 059 379	7 146 871	7 216 368	7 281 711	9

Source : États fiscaux communaux 2013-2018

L'augmentation de 9 % du produit brut des trois taxes sur les ménages repose essentiellement sur la dynamique des bases (+ 8 % pour la TH et 12 % pour la TFB) compte tenu des taux d'imposition inchangés sur la période. Les taux de TH et TFB sont supérieurs à ceux relevés pour la strate des communes comparables notamment pour la taxe d'habitation. Au total, les produits fiscaux de TH et de TFB s'établissent en 2017 à 1 045 €/hab. contre 731 €/hab. pour les communes de la même strate.

Tableau n° 18 : Comparaison taux communaux et strate

(en %)	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
Taxes	Ville	Strate										
TH	34,69	21,51	34,69	23,41	34,69	23,45	34,69	14,98	34,69	15,13	34,69	NC
TFPB	20,86	14,35	20,86	NC	20,86	NC	20,86	21,07	20,86	20,85	20,86	NC

Source : DGCL comptes individuels des communes

¹³ Taxe d'habitation.

¹⁴ Taxe foncière sur le bâti.

¹⁵ Taxe foncière sur le non bâti.

¹⁶ Établissement public de coopération intercommunale.

¹⁷ Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

Le dynamisme fiscalité sur les ménages entre 2013 et 2018 a généré 0,6 M€ de recettes supplémentaires qui ont compensé la baisse des dotations de l'État. Cependant, du fait de cette pression fiscale élevée, la commune ne dispose désormais plus de levier fiscal.

Tableau n° 19 : Évolution des bases fiscales communales

Bases	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution globale 2012-2017 (en %)
Taxe d'habitation	12 961 251	13 435 758	13 696 142	14 242 193	14 344 229	14 494 971	14 504 935	11,83
Évolution n/n-1 (en %)		3,66	1,94	3,99	0,72	1,05	0,07	-
Taxe foncier bâti	9 237 034	9 512 424	9 664 758	9 987 219	10 254 042	10 341 117	10 634 512	11,95
Évolution n/n-1 (en %)		2,98	1,60	3,34	2,67	0,85	2,84	-

Source : États fiscaux communaux 2012-2018

6.2.1.3 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée au titre de la solidarité est négative sur l'ensemble de la période ce qui signifie que la commune est contributrice nette. Les contributions nettes de 1,2 M€ jusqu'en 2016 se sont réduites à 0,3 M€ lors de l'adhésion à l'EPT avec une répartition intercommunale du FPIC plus favorable à la commune. La commune est aussi contributrice nette au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR¹⁸) pour près de 1 M€ par an.

Tableau n° 20 : Le détail de la fiscalité reversée

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)
Attribution de compensation brute	0	0	0	703 882	707 697	707 697	NC
+ Dotation de solidarité communautaire	0	0	0	0	0	0	NC
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	- 161 830	- 246 640	- 395 252	- 10 192	- 40 197	- 16 735	- 36,5
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	- 977 259	- 979 271	- 978 265	- 978 265	- 978 265	- 978 265	0,0
= Fiscalité reversée par l'État et l'interco	- 1 139 089	- 1 225 911	- 1 373 517	- 284 575	- 310 765	- 287 303	- 24,1

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

6.2.1.4 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation comprennent essentiellement tous les services tarifés par la commune pour les prestations de restauration, de centres de loisirs ou d'études. À ces recettes s'ajoutent des redevances d'occupation du domaine public et les revenus locatifs. Ces ressources baissent en moyenne de 3 % par an sur la période 2013-2018. L'exception de l'exercice 2015 s'explique par 0,152 M€ de recettes sur les travaux, études et prestations en raison d'une erreur d'imputation des participations versées par la CAF qui auraient dû être enregistrées sous le chapitre 74 « Dotations et participations » au lieu du chapitre 70 « Produits des services ».

¹⁸ Le FNGIR (fonds national de garantie des ressources) permet de compenser pour chaque commune et EPCI à fiscalité propre les conséquences financières de la réforme de la fiscalité locale mise en œuvre en 2009 pour la loi de finances pour 2010. L'article 40 la loi de finances du 28 décembre 2011 pour 2012 a précisé dans son article 40 que « les montants de la dotation ainsi que du prélèvement ou du reversement [...] correspondent aux montants perçus ou versés en 2013 », les montants des prélèvements ou reversements ont donc été figés depuis 2013.

La fermeture du service d'aide-ménagère en 2017 a créé une perte de recettes annuelles de 0,09 M€ par rapport à 2013. Les revenus locatifs et de redevances (hors délégation de service public) ont baissé de 29 % passant ainsi de 0,065 M€ à 0,046 M€ (en 2018).

Tableau n° 21 : Les ressources d'exploitation de la commune

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	0	0	0	440	0	NC
+ Domaine et récoltes	57 413	101 643	54 473	39 809	51 657	87 674	8,8
+ Travaux, études et prestations de services	1 183 038	1 140 441	1 368 873	1 030 103	1 072 582	995 898	- 3,4
+ Mise à disposition de personnel facturée	15 790	7 904	0	101 018	16 005	0	- 100,0
+ Remboursement de frais	12 177	11 615	11 160	10 928	14 505	16 052	5,7
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	1 268 417	1 261 603	1 434 506	1 181 858	1 155 188	1 099 624	- 2,8
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	65 353	50 006	50 286	40 829	45 020	46 162	- 6,7
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	9 720	9 720	9 720	9 720	9 720	9 720	0,0
= Autres produits de gestion courante (b)	75 073	59 727	60 006	50 549	54 741	55 882	- 5,7
= Ressources d'exploitation (a + b + c)	1 343 491	1 321 329	1 494 512	1 232 407	1 209 929	1 155 506	- 3,0

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

6.2.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion représentaient 8,9 M€ en 2018 dont 6,3 M€ de dépenses de personnel et 2,2 M€ de charges à caractère général. Sur la période sous revue, elles ont progressé de 3,7 %, soit de 0,69 M€ pour les charges de personnel et de 0,15 M€ pour les autres charges de gestion.

Tableau n° 22 : Les charges de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)
Charges à caractère général	2 673 556	2 089 346	2 195 064	2 220 204	2 258 770	2 173 597	- 4,1
Charges totales de personnel	5 602 470	5 898 814	6 096 163	6 244 638	6 296 472	6 295 906	2,4
Subventions de fonctionnement	156 853	167 250	147 240	171 050	165 215	133 602	- 3,2
Autres charges de gestion	238 841	246 496	250 742	404 528	383 630	393 738	10,5
TOTAL	8 671 720	8 401 906	8 689 209	9 040 420	9 104 088	8 996 843	

Source : CRC Île-de-France à partir des données ANAFI

L'adhésion de la commune de Gournay à l'Établissement public territorial (EPT) et à la Métropole du Grand Paris (MGP) en 2016 a entraîné un transfert de compétences et la mutualisation des moyens pour une rationalisation des coûts qui ne trouve pas de traduction dans une réduction significative des charges du fait de la faiblesse des transferts. En effet, la lecture des rapports de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), pour les années 2016 à 2018, indique que le fonds de compensation des charges transférées (FCCT) de Gournay est évalué en 2018 à 0,126 M€, finançant notamment les compétences en matière d'eaux pluviales, de PLU, d'aménagement et de développement économique (près de 0,116 M€) et les charges communes liées au fonctionnement de l'EPT.

6.2.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont diminué de 19 % entre 2013 et 2018 pour atteindre 2,2 M€ en 2018 soit 322 €/hab. contre 248 €/hab. pour la moyenne des communes de la strate.

Tableau n° 23 : Les charges à caractère général¹⁹

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges à caractère général	2 673 556	2 089 346	2 195 064	2 220 204	2 258 770	2 173 597
- Remboursement de frais	12 177	11 615	11 160	10 928	14 505	16 052
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	2 661 379	2 077 731	2 183 904	2 209 276	2 244 265	2 157 545
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>28,0</i>	<i>22,2</i>	<i>22,6</i>	<i>22,3</i>	<i>22,5</i>	<i>21,6</i>

Source : CRC Île-de-France à partir des données ANAFI

L'analyse des 17 postes de dépenses représentant 83 % des charges à caractère général montre une maîtrise globale des charges même si des disparités existent entre les postes avec notamment les lignes autres fournitures, divers et autres services extérieurs qui augmentent. Ainsi, la chambre attire aussi l'attention sur les évolutions des fluides tels que l'eau (+ 86 %) ou l'énergie (+ 21 %), la maintenance (+ 116 %) ou encore les frais de nettoyage des locaux (+ 264 %). La commune explique ces augmentations par l'ouverture de nouvelles structures (Relais Assistants Maternels, Maison pour Tous) et par une fréquentation plus importante des structures communales (ouvertures de classes, centres de loisirs).

Par ailleurs, les frais de nettoyage des locaux ont progressé avec la mise en place d'un marché de services mais qui devraient, à l'avenir, être compensés par une baisse des postes d'agents d'entretien communaux.

À l'inverse, des diminutions conséquentes interpellent sur le niveau d'entretien de biens mobiliers ou des bâtiments publics (- 75 %) alors que la durée de renouvellement des biens immobilisés augmente sur la période (cf. §6.3).

6.2.2.2 Les dépenses de personnel

Sur la période, les charges de personnel ont représenté 70 % des charges de fonctionnement et ont progressé de 2,4 % par an en moyenne. Il ressort que la progression de 0,7 M€ de la masse salariale a été partiellement compensée par la baisse des dépenses à caractère général (- 0,4 M€) surtout marquée en 2014 (- 0,58 M€). Néanmoins, les charges de personnel représentaient 915 €/hab. en 2017 contre 642 €/hab. pour les communes comparables de la strate.

¹⁹ nettes des remboursements de frais.

Tableau n° 24 : Évolution des charges de personnel

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)
Rémunération principale	2 622 482	2 757 787	2 923 422	2 936 254	3 016 882	3 013 533	2,8
+ Régime indemnitaire voté, yc. heures supplémentaires	720 626	785 507	815 218	830 221	845 202	896 883	4,5
+ Autres indemnités	141 622	145 747	155 351	162 175	170 357	162 803	2,8
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	3 484 730	3 689 041	3 893 991	3 928 651	4 032 441	4 073 218	3,2
Rémunération principale	395 802	369 462	325 506	376 925	271 721	312 288	- 4,6
+ Régime indemnitaire voté, yc. heures supplémentaires	24 825	29 063	37 240	43 099	23 443	28 953	3,1
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	420 627	398 525	362 746	420 025	295 164	341 241	- 4,1
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a + b + c)	3 905 357	4 087 566	4 256 737	4 348 675	4 327 604	4 414 460	2,5
Atténuations de charges	86 006	109 145	166 817	189 475	168 502	229 399	21,7
= Rémunérations du personnel	3 819 350	3 978 421	4 089 920	4 159 201	4 159 102	4 185 061	1,8
+ Charges sociales	1 588 101	1 719 361	1 802 664	1 849 401	1 897 274	1 863 511	3,3
+ Impôts et taxes	128 002	134 131	141 080	141 901	145 302	150 870	3,3
+ Autres charges de personnel	67 016	66 902	62 499	65 562	66 702	65 744	- 0,4
= Charges de personnel interne	5 602 470	5 898 814	6 096 163	6 216 064	6 268 380	6 265 187	2,3
+ Charges de personnel externe	0	0	0	28 574	28 092	30 719	NC
= Charges totales de personnel	5 602 470	5 898 814	6 096 163	6 244 638	6 296 472	6 295 906	2,4

Source : CRTC, Anafi d'après les comptes de gestion 2013-2018

La collectivité doit poursuivre l'optimisation des ressources humaines qu'elle a engagée notamment lors de la fermeture du service d'aide à domicile dont elle a affecté les quatre agents à d'autres services, évitant de nouveaux recrutements²⁰. Par ailleurs, la révision du régime indemnitaire, le respect du temps de travail réglementaire (1 607 heures par an) et la prévention de l'absentéisme (cf. partie 7 : Ressources humaines) constituent des leviers pour améliorer la performance de la gestion des ressources humaines.

6.2.2.3 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement augmentent de 5,3 % entre 2013 et 2017 pour atteindre 165 K€ et diminuer ensuite à 0,13 M€ en 2018. Cette baisse résulte de la décision de clôturer le budget de la caisse des écoles, réduisant de 0,03 M€ les subventions versées en 2018. Ces dernières représentaient 24 €/hab. en 2017 contre 54 €/hab. pour les communes de la strate.

Les subventions aux personnes de droit privé (associations) représentent 76 % des subventions de fonctionnement versées par la commune. Une seule association bénéficie d'une subvention supérieure à 0,023 M€, l'AMG ou école de musique de Gournay (cf. paragraphe associations et annexes n^{os} 11 et 12).

La mise à disposition des associations de locaux et moyens matériels est formalisée pour la première fois dans l'annexe du CA 2018 mais sans évaluation financière.

²⁰ Quatre agents aide-ménagère ont été redéployés après la fermeture du service maintenant ainsi cette charge de personnel pour un service supprimé.

Tableau n° 25 : Subventions de fonctionnement accordées par la commune

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)
Subventions de fonctionnement	156 853	167 250	147 240	171 050	165 215	133 602	- 3,2
<i>dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	50 000	56 000	35 000	56 000	39 500	15 775	- 20,6
<i>dont subv. aux personnes de droit privé</i>	106 853	111 250	112 240	115 050	125 715	117 827	2,0

Source : CRC Île-de-France à partir des données ANAFI

6.2.2.4 Les autres charges de gestion

Durant la période sous revue, les autres charges de gestion augmentent en moyenne de 10,5 % par an pour atteindre 0,4 M€ en 2018 en raison principalement des contributions aux organismes de regroupement avec 0,13 M€ au SDIS et depuis 2016 le versement du fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) à l'EPT Grand Paris Est pour 0,13 M€.

Tableau n° 26 : Les autres charges de gestion de la commune

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (en %)
Autres charges de gestion	238 841	246 496	250 742	404 528	383 630	393 738	10,5
<i>dont contribution au service incendie</i>	117 308	116 623	112 657	117 903	119 776	129 031	1,9
<i>dont contribution aux organismes de regroupement</i>	5 606	5 606	5 606	161 323	136 402	128 952	87,2
<i>dont autres contingents et participations obligatoires</i>	0	0	0	1 377	1 470	1 470	NC
<i>dont indemnités des élus</i>	115 416	113 252	125 123	121 050	122 111	122 161	1,1
<i>dont autres frais des élus (mission, form)</i>	92	17	700	7	390	1 008	61,3
<i>dont pertes sur créances irrécouvrables</i>	0	10 580	5 648	2 833	868	3 833	NC

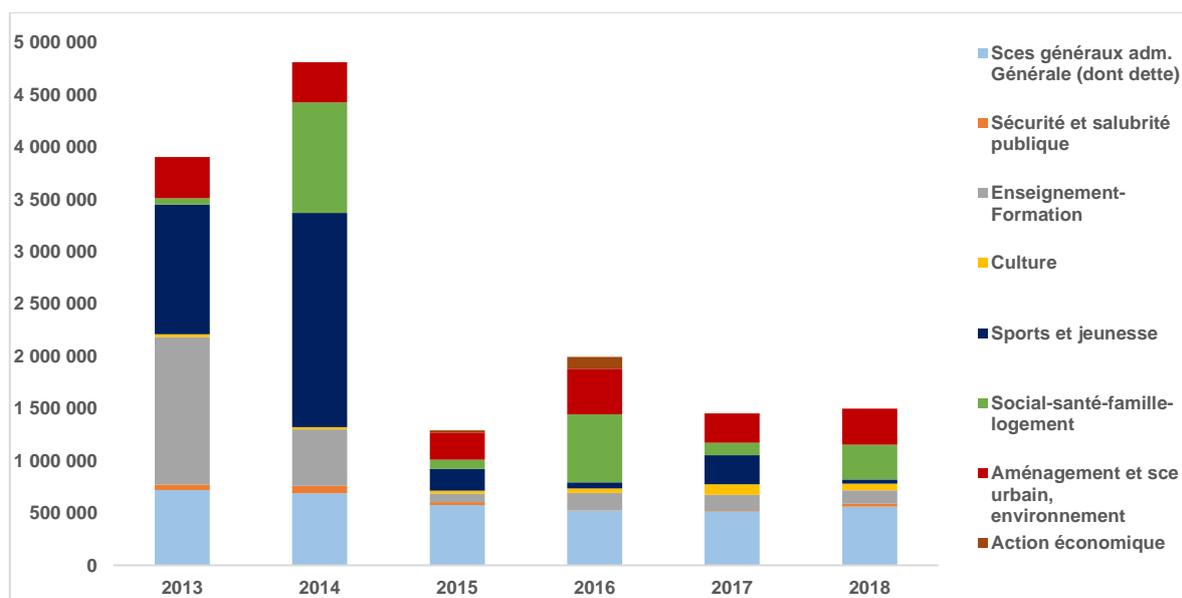
Source : CRC Île-de-France à partir des données ANAFI

Les indemnités des élus ont augmenté modérément de 1,1 % par an et s'élevaient à 0,12 M€ en 2018.

Le total des charges de gestion atteignait 1 359 €/hab. en 2017 contre 946 €/hab. en moyenne dans les communes de la même strate.

6.3 Les investissements

Les dépenses d'investissement comprennent les dépenses financières recensées dans la fonction « opérations non ventilables » (essentiellement le remboursement du capital des prêts contractés par la collectivité) et les dépenses d'équipement réalisées directement par la commune ou sous forme de subventions versées à des tiers.

Graphique n° 3 : Évolution des dépenses d'investissement

Source : Comptes administratifs 2013-2018 – Présentation croisée par fonction

6.3.1 Les dépenses d'équipement

La commune a engagé 10,2 M€ de dépenses d'équipement entre 2013 et 2018. Sur cette période, ces dépenses représentent 301 €/hab. contre en moyenne 441 €/hab. pour les communes de la strate.

Tableau n° 27 : Les dépenses d'équipement de la commune

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Montant cumulé
Dépenses d'équipement (yc travaux en régie)	2 159 154	3 917 247	834 774	1 530 063	996 604	753 167	10 191 010

Source : CRC Île-de-France à partir des données ANAFI

Après avoir fortement augmenté en 2013/2014, ces dépenses d'équipement ont connu un ralentissement avec une dépense moyenne de 1,02 M€ sur la période 2015-2018. Les prévisions budgétaires pour 2019 avec un niveau de 2,6 M€ restent inférieures aux réalisations constatées en 2013 et 2014 (annexe dépenses d'investissement).

En effet, en 2013 et 2014, des opérations importantes avaient été réalisées comme l'extension de l'école maternelle et de son réfectoire, la construction d'un centre de loisirs et d'un centre multi-accueil. Les années 2015 à 2017 ont été consacrées à des opérations multiples de voirie, à la reconstruction d'un marché couvert, à des rénovations d'installations sportives (gymnase, tennis) ou des acquisitions de matériels ; un seul équipement structurant « la Maison pour tous » a été réalisé en 2016.

Les dépenses de 2018 ont notamment été consacrées au versement de la subvention de 0,3 M€ pour la réalisation de logements sociaux, à des travaux de mises aux normes dans les écoles pour les personnes à mobilité réduite, des travaux de vidéo-surveillance et de démolition d'une plage en bord de Marne.

En 2019, les prévisions budgétaires portent sur des travaux d'extension du bâtiment accueillant l'école de musique (AMG) pour 0,4 M€, des travaux de démolition de la plage (2^{ème} phase) pour 0,2 M€ et le versement d'une subvention pour la construction de logements sociaux (0,27 M€) (les autres opérations citées dans le BP 2019 n'ont pas été chiffrées).

L'évolution du rythme apparent de renouvellement des immobilisations²¹ est passé de 13 années en 2013 à 76 années en 2018, reflétant le ralentissement du renouvellement des investissements.

Tableau n° 28 : Renouvellement du patrimoine

(en nombre d'années)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
Rythme apparent de renouvellement des immo., en cours compris, en années (immo. brutes propres y c. en cours / inv. d'équipement de l'année, y c. en cours)	12,6	10,1	57,3	31,8	51,0	75,9	23,89

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

6.3.2 Le financement des investissements

La commune autofinance en partie ses investissements avec ses recettes d'investissement, les produits de cession et le remboursement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Le solde est financé par le recours à l'emprunt. Sur la période 2013-2018, l'autofinancement de la commune représente 6,9 M€ dont 2,5 M€ de produits de cession et 2,1 M€ de FCTVA.

Pour financer 10,2 M€ de dépenses d'équipement cumulées sur la période 2013-2018, la commune a eu recours à 3,3 M€ d'emprunt pour compléter son autofinancement.

Tableau n° 29 : Le financement des investissements par la commune

(en €)	2013	2014	2015	2016*	2017	2018	Cumul sur les années
= CAF nette ou disponible (C)	152 699	158 443	341 049	- 1 409 448	265 712	407 572	- 83 972
TLE et taxe d'aménagement	63 878	117 175	185 857	86 171	94 154	158 778	706 014
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	275 208	354 637	534 730	618 143	126 198	228 861	2 137 777
+ Subventions d'investissement reçues	409 760	248 898	85 258	286 650	260 300	34 117	1 324 983
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	6 056	103 809	22 462	113 938	11 657	47 048	304 970
+ Produits de cession	914 500	4 500	0	0	1 600 000	0	2 519 000
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 669 402	829 019	828 307	1 104 902	2 092 309	468 804	6 992 744
= Financement propre disponible (C + D)	1 822 101	987 462	1 169 357	- 304 546	2 358 021	876 376	6 908 772
Financement propre dispo / Dép. d'équipement (y c. txv en régie) (en %)	84,4	25,2	140,1	-19,9	236,6	116,4	
- Dépenses d'équipement	2 159 154	3 917 247	834 774	1 530 063	996 604	753 167	10 191 010
- Subventions d'équipement	0	0	0	0	15 000	300 000	315 000
- Participations et inv. financiers nets	0	0	6 000	- 35 619	0	0	- 29 619
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	-400	0	400	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 337 053	- 2 929 785	328 582	- 1 798 589	1 346 417	- 177 191	- 3 567 619
Nouveaux emprunts de l'année (yc. pénalités de réaménagement)	0	1 992 000	0	1 300 000	0	0	3 292 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FDRNG	- 337 053	- 937 785	328 582	- 498 589	1 346 417	- 177 191	- 275 619

Source : CRC Île-de-France - Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Le fonds de roulement net global (FRNG) demeure positif sur la période, sous l'effet conjugué des ressources propres et des dettes financières qui sont supérieures aux emplois immobilisés. Il est passé de 2,6 M€ en 2013 à 3,2 M€ en 2018.

²¹ Permet d'évaluer le nombre d'années qu'il faudrait pour renouveler entièrement un type de biens. Le seuil indicatif de 30 ans qui correspond approximativement au seuil des 3 % de l'actif immobilisé souvent retenu par les comptables publics, peut être suggéré comme un seuil d'alerte à ne pas dépasser.

6.4 L'endettement

Pour compléter le financement de ses immobilisations, la collectivité a eu recours à 3,3 M€ d'emprunts entre 2013 et 2018, dont 1 M€ correspondent au refinancement d'un prêt structuré. L'encours de dette a augmenté de 14 % entre 2013 et 2016 pour atteindre 7,2 M€ et enregistré depuis 2017 une diminution pour s'établir à 6,3 M€ en 2018.

Tableau n° 30 : Le stock de dettes

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2013-2018 (en %)
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	6 819 107	6 317 092	7 754 021	7 345 272	7 218 360	6 800 622	- 0,27
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	502 015	555 071	408 750	1 462 931	417 738	443 611	- 11,63
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	0	0	-400	0	400	
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0	35 619	0	0	
+ Nouveaux emprunts	0	1 992 000	0	1 300 000	0	0	
= Encours de dette du BP au 31 décembre	6 317 092	7 754 021	7 345 272	7 218 360	6 800 622	6 356 611	0,63
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	2 933 852	1 739 663	1 993 003	1 980 422	3 449 972	3 314 342	12,97
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	3 383 240	6 014 359	5 352 269	5 237 937	3 350 650	3 042 269	- 10,08

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

Au 31 décembre 2017, l'endettement était de 989 €/hab. (contre 1 183 €/hab.²² en 2014) contre 756 €/hab. pour les communes de la même strate.

L'encours de dette de 6,4 M€ au 31 décembre 2018, est constitué pour 47 % d'emprunts à taux fixes (9 en A1), 33 % d'emprunts avec des taux à barrière (2 contrats classés en E1 et B1), et 20 % d'emprunts à taux variable (3 contrats en A1).

Tableau n° 31 : Taux d'intérêts et capacité de désendettement corrigée²³

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	229 981	251 416	245 934	283 362	219 129	202 790
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP) (en %)	3,6	3,2	3,3	3,9	3,2	3,2
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	6 317 092	7 754 021	7 345 272	7 218 360	6 800 622	6 356 611
CAF brute	654 714	713 514	749 799	53 484	683 450	851 183
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	9,6	10,9	9,8	135,0	10,0	7,5
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute corrigée)	9,6	10,9	9,8	11,6	10,0	7,5
CAF brute corrigée (2016 Résultat Assainissement)	654 714	713 514	749 799	622 257	683 450	851 183

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

La capacité de désendettement de la commune (encours de dette/CAF brute) s'est détériorée en 2016 jusqu'à atteindre 11,6 M€. Cette année-là, elle s'est rapprochée du seuil d'alerte (plafond retenu dans la loi 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022). Depuis, la situation s'est améliorée.

²² Ratio était de 276 € par habitant pour les communes de la strate.

²³ De la charge exceptionnelle correspondant au reversement de l'excédent du BA Assainissement transféré à l'EPT en 2016.

7 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1 L'organisation de la fonction ressources humaines

La direction des ressources humaines est intégrée dans un pôle « Ressources » avec la direction des finances. Cette organisation a fait l'objet d'une présentation en comité technique paritaire et d'une approbation en date du 28 juin 2016. La gestion des ressources humaines relève de la délégation de la première adjointe au maire chargée par ailleurs des relations intergénérationnelles et de la vie associative. Une délégation de signature lui a été accordée par arrêté du maire en date du 2 mai 2016.

La direction des ressources humaines s'organise autour de deux services assurant la gestion de la paie et des absences pour le premier, des carrières et de la formation pour le second. La formation et la prévention des risques professionnels et la sécurité au travail sont confiées à un agent polyvalent. La commune précise qu'aucune délégation n'a été accordée à la directrice des ressources humaines.

7.2 Les effectifs

Les tableaux relatifs aux effectifs par catégorie, statut et grade, renseignés par la collectivité, présentent des écarts avec ceux placés en annexe des comptes administratifs. Par exemple, dans l'annexe du compte administratif de 2017, aucun agent non titulaire n'occupe un emploi budgétaire en EPT, quand 31 agents non titulaires sont présentés comme occupant un emploi permanent (IV - C1).

Selon la commune, les effectifs se répartissaient comme suit :

Tableau n° 32 : Les effectifs sur emplois permanents par catégories et par année

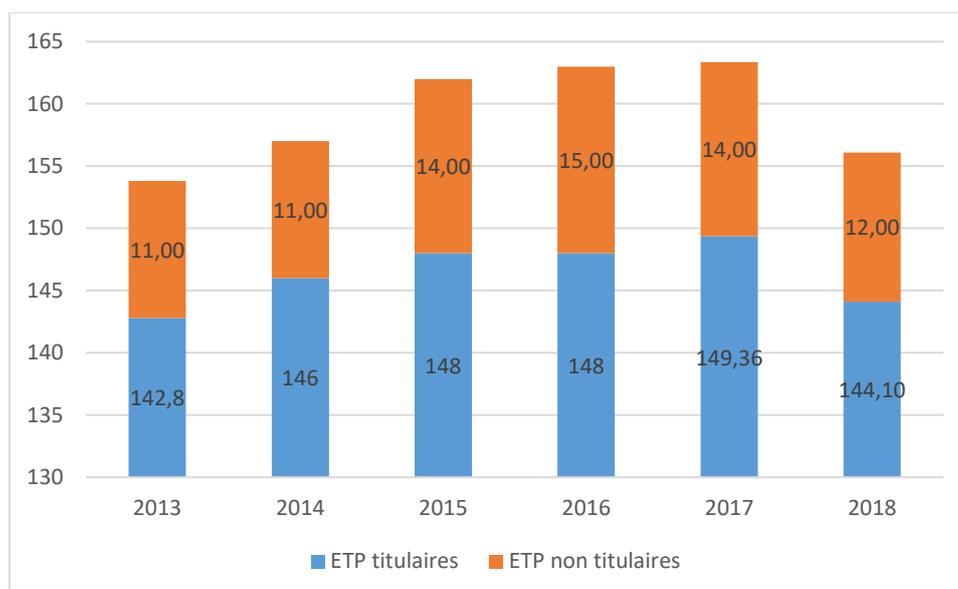
Effectifs par catégorie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2013/2018
A	4	5	8	10	9	8	100%
B	10,8	12	13	12	12	15	39%
C	138	139	140	140	141,36	133	-3,5%
Total	152,8	156	161	162	162,36	156	2%

Source : Comptes administratifs et données de la collectivité

La commune disposait, au 31 décembre 2018, de 156 ETP soit une évolution de 2 % sur la période 2013-2018. La chambre relève que la collectivité comptait, au 31 décembre 2018, 8 emplois de catégorie A et 15 de catégorie B. Les agents de catégories A et B représentaient près de 15 % des agents recrutés en 2018 contre 9,6 % en 2013. La nouvelle structuration de la collectivité permet de corriger le sous-encadrement mis en évidence dans le dernier rapport de la chambre.

7.2.1 L'évolution des effectifs

Les effectifs ont connu une croissance constante entre 2013 et 2017 avec près de 9,6 ETP supplémentaires pour atteindre 162,4 ETP à fin 2017 (soit 6 % d'effectif supplémentaire). À partir de 2018, la collectivité a engagé une réduction des effectifs avec - 6,3 ETP (soit 4 % des effectifs).

Graphique n° 4 : Répartition des effectifs titulaires/non titulaires

Source : CRC Île-de-France à partir des données de la collectivité

Sur la période 2013-2017, les augmentations d'effectifs ont concerné davantage les personnels titulaires (+ 6,6 ETP) que les personnels contractuels (+ 3 ETP).

Tableau n° 33 : Répartition des effectifs permanents au 31 décembre par filière et statut entre 2013 et 2017²⁴

Filières d'emplois	2013			2014			2015			2016			2017			2018		
	T	Non T	Total															
Administrative	25,0	2,0	27,0	30,0	1,0	31,0	30,0	1,0	31,0	30,0	2,0	32,0	30,0	1,0	31,0	30,5	1,0	31,5
Technique	76,0	8,0	84,0	72,0	8,0	80,0	72,0	5,0	77,0	68,0	8,0	76,0	69,0	5,0	74,0	66,0	5,0	71,0
Culturelle	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sportive	0,8	0,0	0,8	1,0	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0
Médico-sociale	21,0	0,0	21,0	20,0	1,0	21,0	20,0	3,0	23,0	19,0	4,0	23,0	19,0	2,0	21,0	17,0	2,0	19,0
Sociale																		
Police municipale	1,0	0,0	1,0	1,0		1,0	1,0	0,0	1,0	3,0	0,0	3,0	4,0	0,0	4,0	4,0	0,0	4,0
Incendie et secours	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Animation	19,0	0,0	19,0	22,0		22,0	24,0	4,0	28,0	27,0	0,0	27,0	26,4	5,0	31,4	25,6	4,0	29,6
Total	142,8	10,0	152,8	146,0	10,0	156,0	148,0	13,0	161,0	148,0	14,0	162,0	149,4	13,0	162,4	144,1	12,0	156,1

Légende : T : Titulaire - Non T : Non titulaire

Source : CRC Île-de-France à partir des données de la commune

²⁴ La collectivité n'a pas été en capacité de communiquer à la chambre les effectifs 2018 par filière.

Les augmentations de personnels ont concerné les filières administratives, techniques, animation et police municipale. La filière animation a enregistré sur la période + 11 agents (+ 56 %). En 2018, cette filière regroupait désormais plus de 19 % des effectifs alors qu'au niveau national elle ne représente que 9 % des effectifs sur la strate communale. La commune indique que si la filière est surreprésentée dans la commune, cette situation résulte d'affectations d'agents issues de celle-ci sur d'autres fonctions et donc sur d'autres filières. La chambre note alors que certains agents occupent des postes administratifs ou techniques sans avoir bénéficiés des reclassements dans le grade correspondant à l'emploi exercé.

La commune indique que le surcoût de la réforme du temps scolaire est évalué à 61 K€ dont 27 K€ en rémunération d'intervenants extérieurs. Pour autant, malgré l'abandon de cette réforme, avec le retour du mercredi libéré et des journées scolaires de 8h30 à 16h30, les effectifs n'ont pas diminué et demeurent supérieurs aux effectifs avant la réforme du temps scolaire. Ces animateurs ont été affectés sur les centres de loisirs et la maison pour tous. Avec une baisse de 13 agents, la filière technique présente une part des effectifs comparable à la moyenne nationale 45,6 % contre 45,5 %. La baisse des effectifs des personnels techniques ne trouve pas d'explications. Enfin, la filière police municipale présente des effectifs conformes à l'échelon national 2 % contre 2,5 % à Gournay.

Les effectifs de la collectivité représentent en moyenne 159 ETP pour 6 853 habitants, le taux d'administration de la commune s'établit à 23,2 ‰²⁵ contre 15,1 ‰ pour les communes de la strate. Dès lors la commune présente un taux d'administration bien supérieur à la moyenne des communes de sa strate.

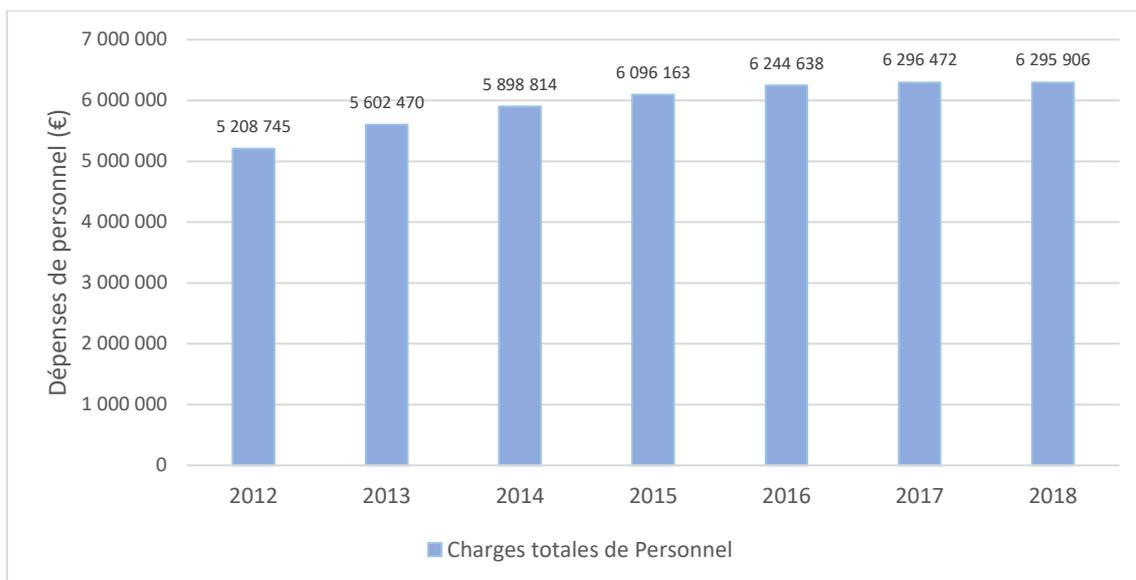
En réponse, la commune indique que son offre de services à la population est large : restauration scolaire, deux structures d'accueil petite enfance (crèche et halte-garderie), un centre de loisirs, un service des sports, ainsi qu'une maison pour tous. Ces prestations sont assurées par des personnels des filières animation (centre de loisirs et maison pour tous), sociale et médicale (auxiliaires de puériculture) ou technique (gardiens des équipements sportifs) et police municipale.

7.2.2 L'évolution des dépenses de personnel

Après une croissance continue des effectifs sur la période 2013/2017, une baisse est constatée en 2018 dont les effets financiers seront constatés à partir de 2019. Sur la période 2012/2018, les dépenses de personnel sont passées de 5,6 M€ à 6,2 M€.

Toutefois, si les dépenses de personnel progressent sur la période 2013/2018, la chambre constate une stabilisation des niveaux de dépenses à partir de 2016.

²⁵ En équivalent temps plein pour 1 000 habitants.

Graphique n° 5 : Évolution des dépenses de personnel sur la période 2012/2018

Source : CRC Île-de-France à partir des données de la commune et d'ANAFI

En 2018, la rémunération principale constituait 66 % des dépenses de personnel et les charges sociales et impôts 29,5 %, contre 69 % et 28 % en 2013. Ainsi, les charges sociales progressent plus rapidement que les rémunérations en raison des évolutions législatives et réglementaires qui ont modifié les niveaux des prélèvements sociaux notamment la hausse du taux de cotisation à la CNRACL.

La commune a développé une offre de services à la population ambitieuse dont les choix de gestion pèsent sur ses dépenses notamment de personnel. En effet, les effectifs moyens de la collectivité font apparaître un agent communal pour 43 habitants ou 159²⁶ ETP pour 6 853 habitants alors que les effectifs physiques moyens par collectivité, pour la strate des 5 000 à 10 000 habitants, indique une moyenne de 115 effectifs physiques par collectivité²⁷. Alors que le taux d'administration²⁸ moyen constaté est de 15,1‰ celui de la commune ressort à 23,2 ‰.

7.3 La gestion des personnels

7.3.1 Les procédures et le contrôle interne

La gestion des recrutements, des absences, des heures supplémentaires et des astreintes échappe à la direction des ressources humaines car elle est assurée par les autres directions. La direction des ressources humaines se concentre sur les principaux éléments constitutifs de la paye.

La commune ne dispose pas de schéma directeur des ressources humaines ni de projet de direction et n'a pas formalisé sa politique sociale.

Par ailleurs, la chambre relève une insuffisante formalisation de procédures internes relatives à la gestion des ressources humaines. Par exemple, la collectivité dispose de fiches de suivi et de relevés d'heures mais aucune procédure interne n'est réalisée pour en assurer le suivi et le contrôle destiné à garantir le service fait.

²⁶ En moyenne sur la période sous revue.

²⁷ Les chiffres clés 2018 de la fonction publique territoriale.

²⁸ En équivalent temps plein pour 1 000 habitants.

7.3.2 Le recours aux agents non titulaires

L'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 indique que les emplois permanents des collectivités territoriales doivent être occupés par des fonctionnaires. Toutefois, les collectivités peuvent recruter des agents non titulaires sur des emplois permanents sur la base des articles 3, 3-1, 3-2 et 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Au 31 décembre 2018, la commune employait 12 agents contractuels sur un effectif de 156 agents. La part des agents contractuels dans l'effectif total est de 7,7 % contre 20 % en moyenne dans la fonction publique territoriale²⁹ (y compris les emplois de collaborateurs). 85 % des personnels contractuels recrutés par la commune occupent un emploi de catégorie C contre 76 % au niveau national.

Par ailleurs, la commune a recours à des recrutements de « vacataires » pour des emplois de surveillance de restauration et de sécurité des sorties d'école. Deux dossiers d'agents concernés par cette qualification ont été examinés. Il ressort que ces deux agents ont deux arrêtés de recrutements distinguant leurs missions de « sécurité école » et de « surveillant des cantines » pour une période du 3 septembre au 5 juillet pour l'année scolaire 2018-2019. Ces deux agents sont recrutés ainsi, l'un depuis septembre 2015, l'autre depuis septembre 2017³⁰. Si la qualification de « vacataire » n'a pas de fondement réglementaire ou législatif, le juge administratif a déterminé trois conditions cumulatives permettant de recourir à ces vacations : spécificité car le vacataire est recruté pour exécuter un acte déterminé, discontinuité dans le temps car l'emploi ne correspond pas à un besoin permanent, rémunération attachée à l'acte. Si l'une de ces conditions fait défaut, l'intéressé n'est pas considéré comme vacataire mais comme agent non titulaire.

Dès lors, il convient de distinguer les besoins occasionnels ou saisonniers pourvus par des agents non titulaires des actes déterminés assurés par des vacataires. L'examen de ces deux dossiers en particulier conduisent à qualifier ces deux agents de non titulaires et non de vacataires pour des emplois permanents couvrant la période scolaire de septembre à début juillet de chaque année. La collectivité reconnaît que les deux agents vacataires relèvent d'un emploi d'agent non titulaire et s'engage à modifier leur cadre d'emploi par la conclusion d'un contrat de travail de droit public à temps partiel.

7.3.3 Les vacataires chargés des études surveillées

La commune emploie des personnels enseignants « vacataires » pour assurer l'encadrement des études surveillées. Les taux maxima de rémunération de ces études sont déterminés par référence aux dispositions du décret du 25 mai 2016³¹.

La collectivité a l'obligation de définir le montant des vacations dans la limite des taux maxima précisés par le décret précité. Ainsi, par délibération du conseil municipal en date du 25 janvier 2011, la commune a arrêté le niveau des rémunérations des vacations pour les études surveillées. Or, le décret précité a modifié les taux maxima définis que la commune appliquait sans avoir modifié la délibération initiale. Sur les observations de la chambre, la collectivité a présenté une nouvelle délibération précisant que les indemnités versées pour les études surveillées au taux maximal prévu par la réglementation applicable.

²⁹ Les collectivités locales en chiffres 2018.

³⁰ Tribunal administratif d'Amiens, 17 février 2009, req. n° 0700034.

³¹ Décret n° 2016-670 du 25 mai 2016 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

Si des arrêtés du maire pris individuellement sont établis pour la nomination des enseignants en qualité de surveillants d'étude vacataires, ils ne mentionnent ni le corps (instituteurs ou professeurs des écoles) ni le grade (classe normale ou hors classe) des intéressés, qui pourtant conditionnent le niveau de rémunération de la vacation. La commune a dès la rentrée scolaire 2019, recueilli un justificatif pour chaque surveillant permettant de garantir la qualité d'enseignant du premier degré mais n'a pas intégré dans les arrêtés les mentions citées.

De plus, la chambre identifiait une irrégularité relative à l'attribution d'heures d'études surveillées à un enseignant qui, au sens du décret précité, ne relevait pas du premier degré³². La collectivité a corrigé cette situation en ne renouvelant pas l'enseignant dans ses fonctions.

Par ailleurs, les relevés d'heures d'études surveillées, qui servaient à la liquidation de leur paiement, étaient collectifs et n'étaient signés ni par l'enseignant ni par le responsable du service. Dès lors, cette modalité de fonctionnement ne responsabilise pas les agents, qui ne certifient pas le service fait et sa réalité. Cette pratique expose au risque de comptabiliser des heures d'études surveillées non réalisées mais payées par la collectivité. À la rentrée 2019, la commune a modifié les pratiques faisant signer chaque bénéficiaire des heures d'études surveillées et contresigné par le responsable des études.

L'outil mis en place et le contrôle afférent doivent désormais éviter le versement de vacations d'études surveillées non réalisées ou sans fondement juridique. En effet, la chambre avait relevé l'octroi d'heures d'organisation (des études surveillées) pour un volume de 341 heures entraînant un préjudice financier de 7 823,55 €. La collectivité s'est saisie du sujet et a engagé une action amiable en récupération du trop-perçu auprès de l'intéressé.

Enfin, les dossiers administratifs des enseignants ne comportaient pas d'autorisation de cumul d'emploi alors que l'article 25 de la loi n° 83-634³³ dispose que « *Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit* ». Dès lors que l'enseignant perçoit une rémunération versée par une collectivité qui n'est pas son employeur principal, il doit obtenir préalablement à la réalisation de cette vacation une autorisation de cumul d'emploi, d'autant que les heures d'études surveillées sont effectuées sur la base du volontariat et ne sont pas intégrées au service de l'enseignant. La commune reconnaît l'absence d'autorisation de cumul d'emploi dans les dossiers administratifs des personnels assurant les études surveillées et a, dès la rentrée scolaire 2019, engagé les démarches pour obtenir ces autorisations. La chambre rappelle que cette démarche incombe à la collectivité employeur.

7.3.4 L'emploi de collaborateur de cabinet

L'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987³⁴ fixent les règles applicables en matière d'effectif autorisé au sein des cabinets des exécutifs territoriaux. Ainsi, il précise que « L'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un maire est ainsi fixé [à] une personne lorsque la population de la commune est inférieure à 20 000 habitants ; deux personnes lorsque la population de la commune est comprise entre 20 000 et 40 000 habitants (...). »

³² Professeur certifié affecté en collège privé sous contrat.

³³ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires.

³⁴ Décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

Ainsi, la commune de Gournay-sur-Marne, 6 852 habitants en 2017, peut avoir au maximum un collaborateur de cabinet. Selon l'article 3 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, l'organe délibérant vote le nombre d'emplois créés et le montant des crédits affectés au cabinet de l'autorité territoriale. La commune de Gournay-sur-Marne a bien délibéré en 2014 pour créer un poste de collaborateur de cabinet. Toutefois, la délibération demeure imprécise sur les montants à prévoir pour financer ledit poste. En revanche, un arrêté du maire précise le recrutement de Monsieur X. à compter du 1^{er} mai 2014 avec une rémunération fixée sur la base de l'indice majoré 605³⁵ (IB 732) à laquelle seront ajoutées l'indemnité de résidence et l'indemnité de collaborateur de cabinet pour la somme de 1 834,41 €.

Selon la délibération, le traitement indiciaire et le régime indemnitaire du collaborateur de cabinet sont définis sur la base de l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité, occupé par le fonctionnaire en activité ce jour (ou de l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par le fonctionnaire en activité dans la collectivité). Au cas d'espèce, l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité occupé par le fonctionnaire en activité au moment de la création de l'emploi de collaborateur était celui de la directrice générale des services.

Cet arrêté fait référence à la délibération du 14 avril 2014 « portant création d'un emploi de collaborateur de cabinet et fixant la nature et le plafond de sa rémunération » alors que celle-ci n'évoque pas le plafond de rémunération dudit emploi de collaborateur.

Ce collaborateur de cabinet ne demeurera pas en fonction jusqu'à la fin du mandat de l'équipe municipale. Il sera maintenu dans la collectivité mais sur un emploi de chargé de communication. Il fera l'objet d'une procédure disciplinaire. Après une suspension administrative le temps d'une enquête interne, il fera l'objet d'un licenciement au 1^{er} avril, sans préavis ni indemnité.

La décision de licenciement fera l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Montreuil dont le jugement en date du 6 juillet 2018 déboutera l'intéressé de sa demande d'annulation de la décision attaquée et le condamnera à verser à la commune la somme de 800 €. De plus, la collectivité a versé à l'intéressé en 2018 des allocations de retour à l'emploi (ARE) pour un montant de 28 K€ (soit 42 % des sommes totales versées en ARE (66 K€)).

Un nouvel arrêté en date du 30 juin 2016 nomme Madame X. aux fonctions de collaborateur de cabinet à compter du 1^{er} août 2016. Les conditions de rémunération demeurent identiques à celles présentées précédemment à savoir un plafond de 90 % de l'indice terminal de l'emploi de référence, celui de DGS des communes de 2 000 – 10 000 habitants avec un IM (Indice Majoré) de 673. L'intéressée est désignée directrice de cabinet dans l'organigramme. Sur les conseils de la chambre, la commune modifiera l'organigramme et l'intitulé de la fonction de « Collaborateur de Cabinet ».

Le traitement indiciaire et l'indemnité de résidence représentaient, en décembre 2018, 89 % de la rémunération pour IM de 677 (indice terminal en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017 et jusqu'au 31 décembre 2018). Aucun arrêté modificatif n'a actualisé ces revalorisations de grilles indiciaires pour un indice terminal au 1^{er} janvier 2017 IM = 677, et au 1^{er} janvier 2019 IM = 682.

³⁵ Sur la base de 90 % du traitement correspondant à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité occupé par un fonctionnaire en activité soit celui de directeur général des services d'une commune de 2 000 à 10 000 habitants (IB 821 – IM 673) majoré de l'indemnité de résidence.

Une prime annuelle est aussi versée correspondant à 90 % mais sans autre précision. Aussi, si cette prime annuelle semble être calculée sur 90 % de celle attribuée ou perçue par le DGS, le montant payé en 2018 représenterait 100 % de celui du DGS (2 835 €), donc au-dessus de la règle des 90 %. Sur la détermination de la prime annuelle, la collectivité reconnaît le manque de précision de la délibération sur les modalités de calcul de celle-ci et confirme que la rémunération est définie en référence à celui du DGS. La chambre rappelle que le niveau de rémunération du collaborateur ne peut s'appuyer sur l'ancien régime indemnitaire du DGS qui était la prime de fonction et de résultat (PFR) et qui est désormais le RIFSEEP.

Dès lors, la commune devra prendre une nouvelle délibération destinée à définir le plafond de rémunération du collaborateur de cabinet en référence au régime indemnitaire de l'emploi de directeur général des services (RIFSEEP), et actualiser l'arrêté de nomination pour la partie rémunération.

7.3.5 Des mises à disposition de personnel communal

La commune percevait une moyenne annuelle de 27 K€ en remboursement de personnel mis à disposition. L'augmentation constatée en 2016 résulte de l'adhésion de la commune à l'EPT.

Tableau n° 34 : Les remboursements de personnel mis à disposition

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
- Remboursement de personnel mis à disposition	22 328	15 790	7 904	0	101 018	16 005	- 6,4 %

Source : CRC Île-de-France à partir des données ANAFI 2018

Ainsi, pour accompagner le transfert de la compétence relative au plan local d'urbanisme (PLU), la commune de Gournay a conclu une convention de mise à disposition. Cette dernière, effective au 1^{er} janvier 2016, n'indique pas nominativement l'agent concerné. Seuls l'emploi, la quotité de temps et la rémunération annuelle chargées sont indiqués. Le coût annuel de la mise à disposition de cet agent est arrêté à 50 962,60 €. La chambre rappelle qu'une convention de cette nature doit préciser les agents concernés.

Par ailleurs, la convention a été signée le 12 avril 2016 avec effet au 1^{er} janvier 2016, ce qui contrevient au principe du caractère non rétroactif de la décision administrative. Par suite, la quotité de temps a été modifiée à l'initiative de l'EPT et acceptée par la commune sans avenant à la convention alors que la quotité de temps est passée de 100 % à 30 %. La convention n'a pas été reconduite au terme de l'année 2017.

Les mêmes irrégularités sont constatées s'agissant du directeur des services techniques pour l'exercice de la compétence « eau et assainissement » à l'EPT. Sur ces irrégularités, la commune reconnaît ces manquements et s'engage à l'avenir à réaliser des conventions de mises à disposition conformes.

Tableau n° 35 : Liste des agents mis à disposition et leurs coûts annuels

Agent / Fonction	Organisme d'accueil	Quotité de temps	Coût annuel chargé
Directeur des services techniques	Établissement public territorial (T9) de la MGP	10%	8 520,63 7 556,00
Chargé de mission urbanisme	Établissement public territorial (T9) de la MGP	100%	50 962,60 58 290,48
TOTAL		110	59 483,23 65 846,48

Source : CRC Île-de-France à partir des conventions MAD communiquées

Enfin, les refacturations des mises à disposition s'élevaient en 2016 à 101 018 € dont 41 534 € de factures d'eaux pluviales supportées provisoirement par la collectivité dans l'attente de la structuration de l'EPT. Par suite, ce dernier a remboursé la commune et les mises à disposition ont cessé.

7.4 Le régime indemnitaire

En 2016, la commune de Gournay-sur-Marne a modifié le régime indemnitaire de ses agents qui était défini par une délibération de 2006. Il était exclusivement axé sur le grade et prenait peu en compte les responsabilités managériales. Dès 2012, la commune avait mis en place la prime de fonction et de résultat pour les attachés et attachés principaux.

La délibération de 2016 instaure un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et l'engagement professionnel (RIFSEEP), prévu par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014³⁶. Le dispositif se dissocie entre une part obligatoire, l'IFSE (indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise) et une part facultative, le complément indemnitaire annuel (CIA) qui valorise la manière de servir et l'engagement professionnel.

Bien que facultatif, la commune a instauré le complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir. Elle est en conformité avec les dispositions de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui impose l'instauration d'un régime indemnitaire en deux parts.

Le RIFSEEP peut se cumuler avec un dispositif d'intéressement collectif (PIC) ainsi que les avantages acquis avant la publication de la loi statutaire retranscrits budgétairement dont les primes annuelles ou 13^{ème} mois conformément à l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifié par la loi n°2016-483 du 20 avril 2016. Celui-ci dispose que « (...) *Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, 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 (...).*

Antérieurement à 1984, la collectivité fait bénéficier ses agents d'un 13^{ème} mois (prime hiérarchisée de fin d'année) pour un coût en 2018 de 167 K€. Cette prime est assise sur le traitement indiciaire et les éventuelles bonifications indiciaires avec application d'un taux défini pour 2014 à 2017 mais aucune modalité n'est présentée en 2018. Le règlement intérieur fait mention du versement de la prime du 13^{ème} mois, calculé sur le salaire et proratisé en fonction du temps de présence (temps de travail et maladie). Toutefois, il n'indique pas les primes et indemnités prises en compte dans le calcul de ladite prime.

Cette prime supplémentaire est compatible avec le régime du RIFSEEP dès lors qu'elle a fait l'objet d'une délibération par l'organe délibérant. Dans le cas d'espèce, la délibération datée du 26 avril 1985 fait apparaître que ce dispositif était bien antérieur à cette délibération comme le mentionne les considérants. Aussi, compte-tenu du caractère ancien de ladite prime (antérieure au RIFSEEP et à la loi du 24 janvier 1984) et que celle-ci constitue un avantage acquis, cette prime peut régulièrement être maintenue concomitamment à la mise en œuvre du RIFSEEP.

³⁶ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la Fonction Publique de l'État.

La collectivité a délibéré le 16 décembre 2016 pour une application en 2017 du dispositif du RIFSEEP. Sa mise en place a fait évoluer les dépenses consacrées au régime indemnitaire de 449 K€ en 2016 à 474 K€ en 2018 dont 459 K€ au titre du RIFSEEP³⁷. Malgré cette évolution, la chambre relève qu'aucun surcoût n'apparaît pas dans le rapport d'orientation budgétaire 2017 ni dans les rapports de présentation des comptes administratifs de 2017 et 2018 en matière de dépenses de personnel alors qu'il est évalué à 15 K€ en 2017 et à 9 K€ en 2018 (soit respectivement + 3,5 % et 2,2 %) par rapport au régime indemnitaire de l'année 2016.

Les dispositions réglementaires introduites dans la délibération doivent impérativement faire l'objet d'une traduction individuelle dans un arrêté qui attribue à chaque agent le RIFSEEP avec les montants et les critères fixés par ladite délibération.

Le nouveau régime indemnitaire a un effet sur la masse salariale qui progresse. À partir de la masse salariale et des effectifs annuels, le salaire moyen par tête est calculé à 37,8 K€. Il connaît une progression linéaire de 5,8 % entre 2013 et 2017.

Tableau n° 36 : Salaire brut moyen des agents de la collectivité entre 2013 et 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Rémunération brute ³⁸	3 905 357	4 087 566	4 256 737	4 348 675	4 327 604
Effectifs	153	156	161	162	162
Salaire moyen brut annuel	25 525,21	26 202,35	26 439,36	26 843,68	26 713,61
Salaire moyen brut mensuel	2 127,10	2 183,53	2 203,28	2 236,97	2 226,13

Source : CRC Île-de-France à partir des données financières ANAFI

Le salaire brut moyen de la collectivité en 2017 était de 2 226 € pour un salaire brut moyen national dans la fonction publique territoriale de 2 282 €. Le salaire brut moyen de la commune se situe bien dans la moyenne nationale constatée.

7.5 Le temps de travail

7.5.1 Le cadre réglementaire applicable

Le dispositif réglementaire relatif au temps de travail dans la fonction publique territoriale est défini par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail (RTT) dans la fonction publique de l'État (FPE) transposé à la fonction publique territoriale par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 modifié en 2004. Cette réglementation prévoit un temps de travail effectif annuel fixé à 1 607 heures en l'absence d'éventuelles heures supplémentaires. L'application aux 1 607 heures annuelles intègre les dispositions du décret du 12 juillet 2001 qui, au titre de la journée de solidarité instaurée dès le 1^{er} janvier 2005³⁹, ajoute une journée de travail supplémentaire de 7 heures (1 600 h + 7 h).

7.5.2 Le régime du temps de travail

Par délibération du 20 décembre 2001, la commune a adopté une nouvelle convention relative à la réduction du temps de travail. Il est retenu que les agents effectueront un service annuel de 1 600 heures à raison de 39 heures hebdomadaire et bénéficieront en contrepartie d'un capital de 17,5 jours de congés supplémentaires (RTT). Or, les bilans sociaux ainsi que les tableaux de bord de la direction des ressources humaines mettent en évidence des temps de travail de certains agents à 35 heures et à 36 heures (ainsi que le règlement intérieur de la commune adopté par le conseil municipal le 16 juin 2010).

³⁷ 408 K€ pour la part IFSE et 51 K€ pour la part CIA.

³⁸ Données ANAFI - DGFIP.

³⁹ Loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité.

En sus des congés annuels légaux, les agents de la commune bénéficient d'au moins sept jours de congés supplémentaires par an dont deux jours du maire et cinq jours de congés exceptionnels (sans délibération conformément au décret du 12 juillet 2001). La commune précise qu'aucune délibération sur l'octroi des journées du maire n'a été trouvée. Sans attendre les observations définitives de la chambre, la collectivité a procédé à la suppression des deux journées du maire après concertation avec le comité technique du 12 février 2019.

La chambre prend note de cette suppression mais rappelle qu'une nouvelle délibération de l'organe délibérant modifiant le protocole ARTT actuel est indispensable.

Ainsi, il a été constaté qu'un agent à 35 heures, a travaillé 1 547 heures en 2018, soit 60 heures de moins que la durée légale réglementaire. Cet écart peut aller jusqu'à 63 heures pour les agents dont la durée hebdomadaire a été maintenue à 39 heures.

Tableau n° 37 : Écarts à la durée réglementaire du temps de travail annuel des agents de Gournay-sur-Marne

Régime réglementaire		Régime adopté par la commune			
		35 H	36 H	39 H	
1607	nombre d'heures obligatoires par an				
365	jours calendaires	365	365	365	jours calendaires
105	samedis et dimanches	105	105	105	samedis et dimanches
7	jours fériés légaux (8 pour 1 600 h - 1*7 h journée de solidarité)	7	7	7	jours fériés légaux
25	jours de congés légaux	30	30	30	jours de congés annuels
		0	6	23	journées RTT
		2	2	2	jours exceptionnels (pour convenances personnelles, journée du maire...)
		0	0	0	jour férié supplémentaire (lundi de Pentecôte) préciser si autre que lundi de Pentecôte
228	jours travaillés	221	215	198	jours travaillés au sein de la commune
45,8	Soit, nombre de semaines travaillées	44,2	43	39,6	soit, nombre de semaines travaillées
Contingent atteint		Niveau du Contingent			
35		35	36	39	nombre d'heures par semaine adoptées par la commune
1 607		1 547	1 548	1 544	nombre d'heures travaillées sur l'année
		- 60	- 59	- 63	écart entre heures réalisées et durée légale du travail
		- 9	- 8	- 9	soit nombre de jours de travail en moins

Source : CRC Île-de-France à partir des données de la commune

Si la commune appliquait la durée réglementaire du travail à ses 162 agents (ETP), elle bénéficierait de l'équivalent de 6 ETP supplémentaires pour 9 720 heures de travail perdues, soit 160 K€ de masse salariale par an⁴⁰.

Rappel au droit n° 3 : Appliquer les dispositions réglementaires relatives au temps de travail en appliquant une durée annuelle de travail de 1 607 heures.

7.5.3 Les autorisations d'absences et jours de congés supplémentaires

Aux congés prévus par la réglementation citée supra, des autorisations spéciales d'absences peuvent être attribuées sur justification d'événements familiaux, conformément à l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984.

⁴⁰ Salaire moyen évalué à 26 713 € en 2017 (rémunérations du personnel / 162 agents).

Une note interne intitulée « Autres autorisations d'absences » accorde diverses autorisations d'absences aux agents de la commune de Gournay, dont certaines présentent un caractère irrégulier.

Des jours de congé « ancienneté »

La note permet le bénéfice de « congés ancienneté ». Ainsi, les agents titulaires bénéficient de congés supplémentaires en fonction de leur ancienneté dans la fonction publique. Ces congés évoluent de 1 journée accordée pour 5 ans d'ancienneté à 5 journées pour 20 ans d'ancienneté. La chambre a comptabilisé⁴¹ 293 jours de congés accordés aux fonctionnaires communaux en 2018, soit l'équivalent d'1,5 ETP par an⁴².

Des jours de congé « médaille d'honneur »

Les fonctionnaires territoriaux sont visés par les dispositions du décret n° 2005-48 du 25 janvier 2005 modifiant les conditions d'attribution de la médaille d'honneur régionale, départementale et communale. Elles ne leur octroient pas le bénéfice de congés. Dès lors, les congés « médaille d'honneur », dont bénéficient les fonctionnaires de la commune de Gournay sont accordés sans fondement juridique et sont irréguliers.

Des jours de congé « retraite »

La « autres autorisations d'absences » accorde 1, 2 ou 3 mois de congés, dits « retraite », aux agents qu'ils atteignent respectivement 10 ans, entre 10 et 20 ans ou 20 ans et plus d'années de service. Ainsi, l'agent en âge de prendre sa retraite, qui compte 20 ans et plus de service bénéficie d'un départ anticipé de 3 mois. Cet avantage a bénéficié en particulier à Monsieur Bernard Dore, placé à la retraite à compter du 1^{er} février 2019 par arrêté du maire en date du 6 août 2018. Sa fiche de planning indique qu'il a bénéficié de 90 « jours pré-retraite » du 1^{er} novembre 2018 au 31 janvier 2019. Cet avantage est irrégulier car sans fondement juridique.

La collectivité s'est engagée à mettre un terme aux congés accordés pour ancienneté, médaille d'honneur et de retraite sans fondement juridique.

Rappel au droit n° 4 : Supprimer l'octroi de congés d'ancienneté, médailles d'honneur et congés pour retraites.

7.5.4 Le recours aux heures supplémentaires

En application des dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, l'organe délibérant de la collectivité doit fixer, par cadre d'emploi et fonction, la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires aux agents de catégorie C et B.

Ainsi, le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) aux agents de la collectivité impose la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser précisément les heures supplémentaires réalisées. En revanche, pour les personnels n'exerçant pas leur activité au sein des locaux communaux, un décompte déclaratif se substitue au dispositif de contrôle automatisé.

⁴¹ À partir des fiches annuelles de congés 2018 par agent mis à disposition de la chambre.

⁴² Pour un agent effectuant 198 jours de travail par an (39h hebdomadaires).

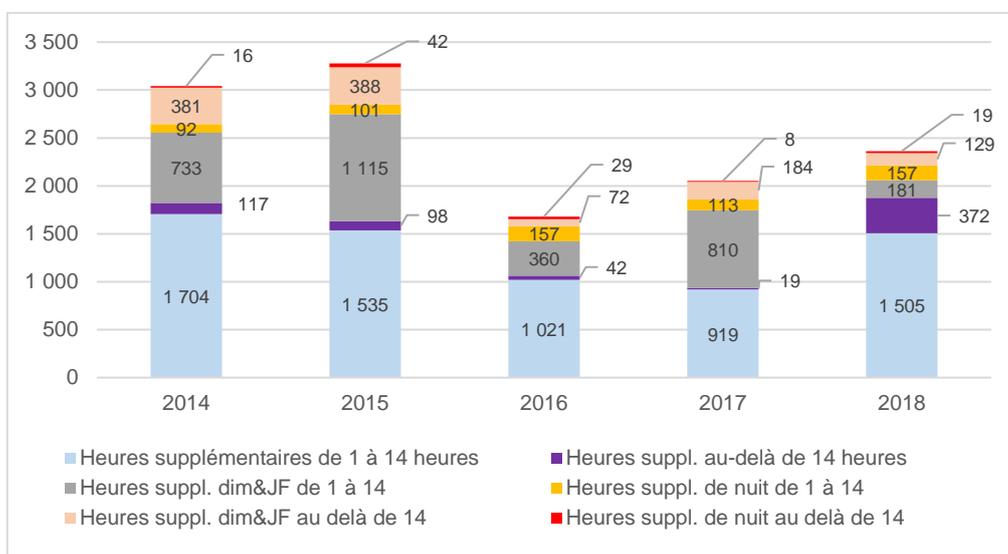
Le décret précité stipule que le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Toutefois, devant des circonstances exceptionnelles, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service avec une information des représentants du personnel siégeant au comité technique compétent.

Une délibération communale du 27 novembre 2006 organise le régime des heures supplémentaires des agents de catégorie C et rappelle le cadre réglementaire présenté précédemment. Ce dispositif a été étendu aux agents de catégorie B par délibération du 16 janvier 2008.

La collectivité a mis en place un système de contrôle automatisé des heures supplémentaires, justifiant cet état de fait par le grand nombre d'implantations des services sur le territoire de la ville. Ainsi, elle répond aux dispositions du décret du 14 janvier 2002⁴³. La gestion des heures supplémentaires est centralisée au sein de la direction des ressources humaines grâce à une application spécifique.

Selon les données communiquées par la commune, les heures supplémentaires s'élèvent annuellement en moyenne à 2 489 heures par an. Elles ont connu une augmentation continue entre 2014 et 2015 avec une moyenne de 3 161 heures puis en 2016, une diminution de plus de 95 % (soit - 2 261 heures). Une nouvelle hausse en 2017/2018 (+ 40 %) soit + 682 heures est constaté sans pour autant atteindre les niveaux précédents. Les services consommateurs d'heures supplémentaires sont la voirie, la police municipale et la restauration. Ils généraient près de 66 % des heures supplémentaires en 2016 et 50 % en 2017. Le volume important des heures supplémentaires sur l'année 2018 peut en partie être expliqué par les inondations subies par la commune.

Graphique n° 6 : Évolution des heures supplémentaires par nature et année



Source : CRC Île-de-France à partir des données paies de la commune

Les heures supplémentaires représentaient une dépense moyenne annuelle de 0,044 M€ avec une variation de 0,062 M€ en 2013 à 0,041 M€ en 2017. Converties en équivalent temps plein, elles auraient pu occuper entre 1 et 2,44 ETP par an. En matière de régularité, il ressort que le contingent annuel de 25 heures supplémentaires par mois et par agent est respecté.

⁴³ Pour les agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement ou lorsque l'effectif du service est inférieur à 10 agents, un décompte déclaratif contrôlable peut être substitué à un dispositif de contrôle automatisé.

La révision du protocole d'aménagement et de réduction du temps de travail devrait, avec la récupération des 6 ETP évalués, mettre un terme au recours aux heures supplémentaires. Les directions les plus concernées sont celles des directions de la communication/relations publiques, environnement/cadre de vie, politiques sportives et politiques culturelles.

7.5.5 L'évolution de l'absentéisme

Tableau n° 38 : Répartition des journées d'absence

Nombre de jours d'absence titulaires et non titulaires	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Maladie dont :	3 952	4 046	5 391	5 353	5 786	6 596
<i>Maladie ordinaire</i>	2 171	2 167	3 486	2 503	2 625	2 473
<i>LM, MLD et grave maladie</i>	1 519	1 478	1 459	1 991	2 744	3 055
<i>Maladie professionnelle, maladie imputable au service ou à caractère professionnel</i>	51	21	0	0	0	
<i>Accidents du travail imputables au service</i>	211	380	446	859	417	1 068
<i>Accidents du travail imputables au trajet</i>	0	0	0	0	0	
Maternité et adoption	372	320	893	886	391	399
Paternité et adoption	0	0	0	11	11	
Exercice du droit syndical – conflits sociaux	0	0	0	0	0	
Formation	320	0	168	87	125	99
Autres formes absences*	84	35	88	144	106	NC
Total jours d'absence	4 728	4 401	6 540	6 481	6 419	6 536
Total effectif équivalents temps plein	151,20	151,20	159,80	162,30	160,46	160,46
Nombre de jours ouvrés	253	252	253	254	253	253
Taux global (en %)	12,4	11,6	16,2	15,7	15,8	17,47
Taux d'absentéisme (en %)	11,3	11,5	15,5	15,2	15,2	17,23

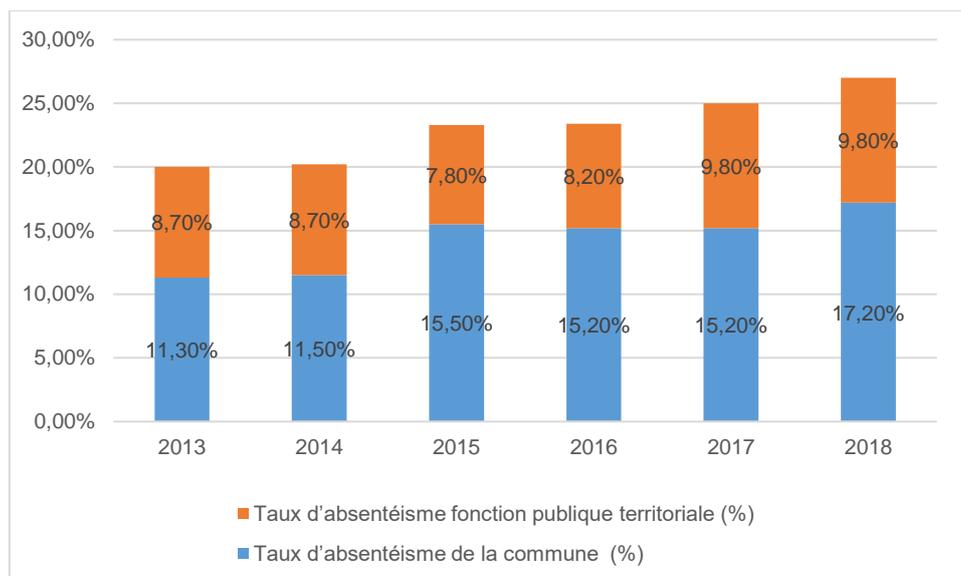
Source : CRC Île-de-France à partir des données sociales communiquées par la commune

Selon l'Anact-Aract⁴⁴, l'absentéisme « (...) caractérise toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce des facteurs de dégradations des conditions de travail entendus au sens large : les ambiances physiques mais aussi l'organisation du travail, la qualité de la relation d'emploi, la conciliation des temps professionnel et privé, etc. ».

Le taux d'absentéisme des agents de la commune de Gournay a augmenté de 11 % en 2013 à 17,23 % en 2018.

⁴⁴ Association nationale ou régionales pour l'amélioration des conditions de travail.

Graphique n° 7 : Évolution du taux d'absentéisme dans la commune de 2013 à 2018

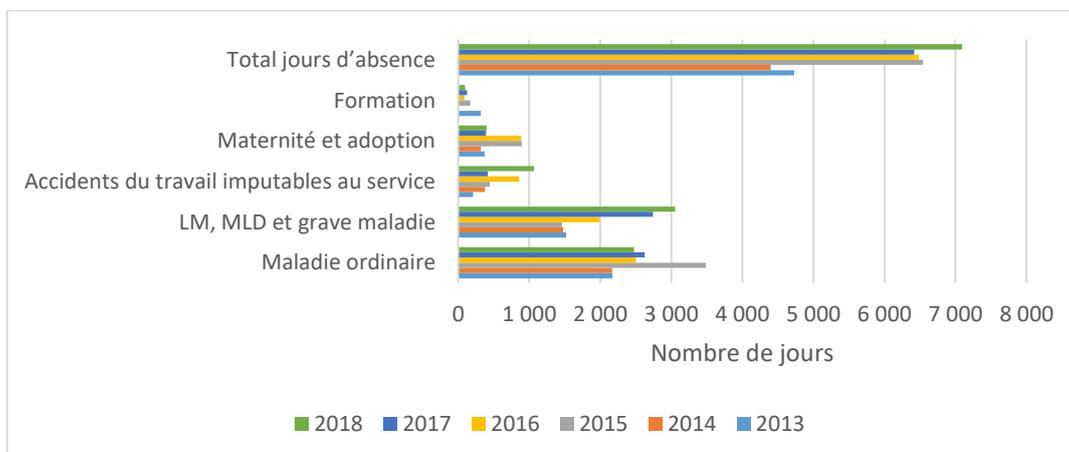


Source : CRC Île-de-France à partir des données fournies par la collectivité

La principale cause d'absence est la longue maladie qui représentait 43 % des arrêts de travail en 2018 contre 45 % les années précédentes.

Le nombre d'accidents du travail a augmenté de 406 % sur la période 2013-2018. Le nombre de jours d'arrêts pour ce motif est passé de 446 jours à 1 068.

Tableau n° 39 : Les journées d'absences par motifs entre 2013 et 2018



Source : CRC Île-de-France à partir des données fournies par la collectivité

Par ailleurs, il est constaté une forte diminution du nombre de jours de formation, de 320 jours en 2013 à 99 jours en 2017, soit moins d'un jour de formation par agent et par an.

L'absentéisme génère, outre une désorganisation du travail, un coût important pour la collectivité territoriale. Ainsi, pour la seule année 2017, l'absentéisme des personnels titulaires a grevé les dépenses de la commune de plus de 644 K€ soit l'équivalent de 16 agents.

Tableau n° 40 : Impact de l'absentéisme en 2017 (personnel permanent)

Nombre de jours d'absence pour maladie (maladie ordinaire, grave maladie, accident du travail)	5 786
Nombre de jours calendaires	365
Nombre d'agents permanents au 31/12/2017 en EPT	160,46
Taux d'absentéisme (en %)	9,88
Nombre d'absents	16
Coût moyen d'un agent (charges de personnel interne /effectif (permanent)) en euros	37 758,00
Coût budgétaire de l'absentéisme en euros	598 541,88
Coût de l'assurance du personnel en euros	213 964,71
Remboursements de l'année en euros	168 502,34
Coût net « estimé » en euros	644 004,25

Source : Commune de Gournay-sur-Marne à partir des données extraites du logiciel RH : bilan social

Dans ce contexte, la collectivité envisage sur les recommandations de la chambre d'engager des actions destinées à améliorer les conditions de travail et de réaliser un audit interne afin d'identifier les causes et les services particulièrement concernés par ce plan d'action. La collectivité va mobiliser les membres du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) lors de sa prochaine réunion sur le sujet du DUERP.

La collectivité indique avoir engagé la démarche de mise en place du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) conformément à l'article L. 4121-1 du code du travail date de 2016. Le document communiqué répond aux obligations fixées par le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001 et introduit à l'article R. 230-1 du code du travail. Il permet une évaluation exhaustive des risques identifiés dans chaque unité de travail.

Le document transmis à la chambre ne répond pas aux obligations prescrites par l'article R. 4121-1 du code du travail qui dispose que « *l'employeur transcrit et met à jour dans un document unique les résultats de l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs à laquelle il procède en application de l'article L. 4121-3. Cette évaluation comporte un inventaire des risques identifiés, dans chaque unité de travail de l'entreprise ou de l'établissement y compris ceux liés aux ambiances thermiques* ». Mais ces résultats doivent par la suite être formalisés au sein d'un document unique dont la mise à jour est au moins annuelle et doit permettre l'élaboration du programme de prévention.

La collectivité ne satisfait pas à l'obligation de disposer d'un document unique d'évaluation des risques professionnels complet révisé annuellement (dernière évaluation 2017). La chambre rappelle la nécessité d'établir un document unique présentant par unités ou services, les risques potentiels, les actions à engager avec l'identification des acteurs chargés de la mise en œuvre des actions décidées et associé d'un échéancier précis ainsi que sa présentation devant le comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). La collectivité reconnaît les lacunes sur le DUERP et s'est saisie du sujet en procédant, en CHSCT, à la désignation d'un nouvel assistant de prévention dont l'une des missions sera la tenue et la mise à jour du document unique.

Il ressort des investigations sur les ressources humaines de sérieuses carences managériales qui engendrent de nombreuses irrégularités et des surcoûts pour la collectivité. Sur les conseils de la chambre, la commune a restructuré la direction des ressources humaines au sein de son pôle ressources. Cette organisation a été validée par le Comité Technique (du 2 octobre 2019) et un directeur des ressources humaines adjoint a été recruté dès octobre 2019. Enfin, sur les manquements constatés par la chambre, la collectivité a engagé une action disciplinaire et pénale à l'encontre de la directrice des ressources humaines défailante.

Recommandation n° 1 : Réaliser un document unique d'évaluation des risques professionnels complet.

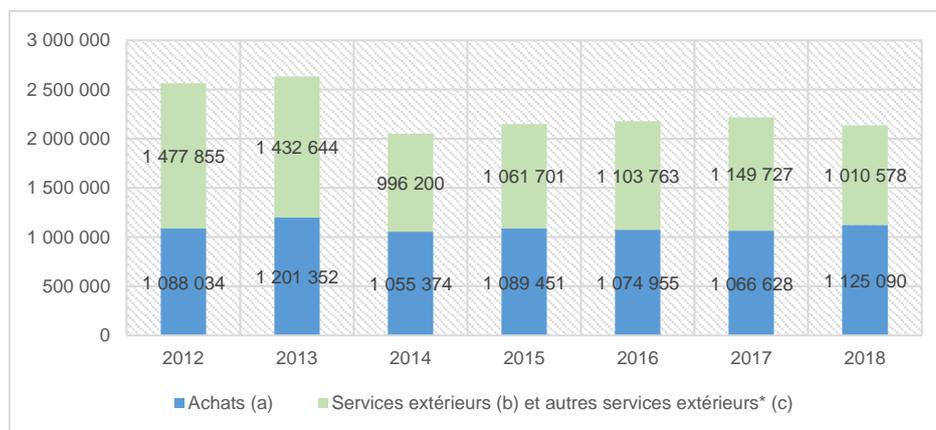
8 GESTION DES ACHATS

8.1 Les achats

La chambre a procédé à une répartition des achats selon deux segments : les achats⁴⁵ ; les services extérieurs et autres services extérieurs.

En 2018, les charges à caractère général du budget communal se sont élevées à 2,1 M€⁴⁶ soit 25 % des charges de gestion de la commune.

Graphique n° 8 : La répartition des charges à caractère général⁴⁷ par segment et par année



Source : CRC Île-de-France à partir des données ANAFI

La structuration des achats et services extérieurs⁴⁸ a évolué sur la période sous revue. En 2018, les achats représentaient 52 % des charges à caractère général⁴⁹ et les services extérieurs et autres services extérieurs 46 %.

En terme d'activité, le volume annuel des marchés publics est modéré avec une moyenne de 10 marchés par an dont 62 % sont des marchés de services pour des montants inférieurs à 90 K€ entre 2013-2015.

Tableau n° 41 : Répartition des marchés par procédures

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Appels d'offre ouverts	1	0	1	1	1	0	4
Marchés à procédure adaptée (MAPA)	8	6	12	11	9	9	55
TOTAL	9	6	13	12	10	10	59

Source : CRC Île-de-France à partir des données de la commune

Les marchés à procédure adaptée (MAPA) sont les plus employés (93,2 %) par la collectivité, loin devant les appels d'offres ouverts (6,8 %). Ainsi, sur 5,9 M€ d'achats réalisés à travers des marchés publics, 5,3 M€ ont été passés par recours à un MAPA. Ce constat est cohérent avec le montant des marchés passés dans la mesure où le montant guide le choix de la procédure de passation.

⁴⁵ Hors investissement.

⁴⁶ Hors impôts et taxes.

⁴⁷ Hors impôts et taxes.

⁴⁸ Autres services extérieurs.

⁴⁹ Hors impôts et taxes.

8.2 La fonction achat

8.2.1 L'organisation

La fonction achat au sein de la commune de Gournay-sur-Marne est organisée autour d'un pôle comprenant les achats, la logistique et la restauration. Au sein de ce pôle, un service des marchés publics a été créé. Le responsable du pôle est rattaché directement à la direction générale des services à l'instar de l'ensemble des pôles de la collectivité. Il participe aux comités de direction et aux instances décisionnelles.

Ce service accompagne les services demandeurs dans la définition de leurs besoins et assure une veille juridique. Enfin, il intervient obligatoirement dans le processus de vérification de la mise en concurrence et du respect des grands principes de la commande publique. Dès lors, ce service assure une mission de coordination des acheteurs. Cette organisation doit être formalisée pour garantir le processus achat.

Les achats d'un montant inférieur à 25 000 € HT sont effectués par les services « métiers » mais un contrôle des modalités de passation est effectué par le service des marchés publics. Les achats supérieurs ou égal à 25 000 € HT sont gérés par le service des marchés publics en lien avec les services « métiers » qui définissent les besoins. Les marchés publics d'un montant égal ou supérieur aux seuils européens sont obligatoirement attribués par la commission d'appel d'offres de la ville. Dès lors, l'organisation mise en place est décentralisée dans la mesure où plusieurs services sont placés en position d'acheteurs.

Le service des marchés publics est garant de la procédure administrative des marchés publics confiés, qui comprend la rédaction des documents administratifs réglementaires (AAPC, RC, CCAP, AE). Il fait office de cellule des marchés pour les achats supérieurs à 25 K€ HT. Ainsi, il est garant de la procédure d'achat public, de l'identification des besoins jusqu'au suivi de l'exécution du marché en passant par la publicité et la notification.

Selon la commune, ce service centralise l'ensemble des marchés actifs et alerte les services « métiers » avant la fin d'un marché ou d'un contrat, suffisamment en amont pour préparer la nouvelle mise en concurrence et les DCE. Il assure un contrôle des processus de passation en amont et en aval de l'ensemble des procédures de marchés y compris ceux inférieurs à 25 000 € HT (de la consultation à la notification des marchés). Ce dispositif est une garantie de la sécurité juridique de la commande publique, d'autant que sur 201 K€ de dépenses de fonctionnement en 2018 (c/62 et 2031) seulement 29 K€ étaient passés en marché formalisé soit 15 % de ces achats.

8.2.2 Les procédures

La collectivité n'a pas mis en place de carte des achats par nature. Il n'y a pas de nomenclature des achats, de guide des achats et de guide des procédures à l'exception d'une procédure relative à la mise en concurrence. Toutefois, cette procédure présente dans le § 1 du I, une contradiction entre le rappel à l'article 30 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, qui autorise les pouvoirs adjudicateurs à conclure, sans publicité ni mise en concurrence préalable les marchés d'une valeur inférieure à 25 000 € HT, et le § 2 qui mentionne que l'achat se fait en respectant les grands principes et en faisant une mise en concurrence adaptée au besoin et au montant. L'ambiguïté dans la rédaction de cette procédure est de nature à générer des risques. La commune reconnaît l'ambiguïté de sa procédure et s'est engagée à la réécrire permettant notamment d'améliorer la formalisation des procédures internes.

La collectivité indique que « les marchés comme les contrats sous [inférieurs à] 25 000 € HT sont automatiquement adressés au service des marchés publics pour vérification de la mise en concurrence adéquate et du respect des grands principes de la commande publique ». La notification est assurée par le service des marchés publics qui soumettrait par suite les marchés à la signature du maire. Ce schéma est identique pour les marchés supérieurs à 25 000 € HT.

Si les marchés sont rédigés à partir de cahiers des charges types, le service des marchés publics a investi le champ de la dématérialisation du processus achat avec la mise en œuvre d'une plate-forme « profil acheteur » (Atline) qui permet de passer les annonces et de recevoir les offres en dématérialisation (hébergement via un abonnement). La commune envisagerait de poursuivre la dématérialisation par l'acquisition d'un logiciel d'aide à la rédaction des marchés publics.

La commune publie la liste des marchés conclus annuellement en utilisant la plate-forme du profil acheteur (www.marches-securises.fr) et met en œuvre en accès libre, sur son profil d'acheteur, les « *données essentielles des marchés publics* » comme le prévoit l'article 107 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. Les marchés conclus après le 1^{er} avril 2016 sont publiés sur le site internet de la commune et les marchés notifiés sont rendu publics en conseil municipal.

La commune a recours à des groupements de commandes ou achats mutualisés sans évaluer leur part dans les achats globaux. En particulier, elle utilise les services de l'UGAP pour certains achats dont la location-maintenance de 16 photocopieurs. Pour les groupements de commandes, elle s'est appuyée sur l'EPT notamment lors de l'acquisition du logiciel Finance RH (CIRIL) ou du CIG pour la consultation sur l'assurance statutaire de la ville (délibération du 20 février 2017).

8.2.3 Le contrôle interne

Selon la collectivité, le contrôle interne, nécessaire à la sécurisation et fiabilisation des procédures d'achats publics, est assuré via le service des marchés publics, chargé des marchés supérieurs à 25 K€. Or, il devrait porter aussi sur les achats passés hors procédures formalisées ou de marchés adaptés.

La collectivité gagnerait à structurer la fonction achat par la rédaction de procédures qui intègrent des contrôles clés à réaliser et à tracer par les différents agents intervenant tout au long de la chaîne des achats.

8.3 La gestion des marchés publics

Sur la période 2013-2018, les marchés de fournitures et services sont majoritaires en nombre. En revanche, les marchés de travaux représentent 61 % des montants des marchés publics.

Tableau n° 42 : Les marchés notifiés par nature et par année

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Marchés de travaux	1 121 100,41	37 740,00	557 847,00	463 257,00	82 444,00	2 230 741,00
Marchés de services	608 407,00	159 650,00	109 278,00	411 207,00	414 238,00	126 174,00
Marchés de fournitures	168 491,00	29 000,00	547 792,00	44 416,00	160 955,00	37 530,00
Total	1 897 998,41	226 390,00	1 214 917,00	918 880,00	657 637,00	2 394 445,00

Source : CRC Île-de-France à partir des documents de la commune

2013 et 2018 sont les deux années au cours desquelles les marchés de travaux ont été les plus élevés (respectivement 1,1 M€ et 2,2 M€. En 2013, les opérations de travaux concernaient la surélévation de l'école maternelle du château et du réfectoire et la réfection du réseau électrique des bâtiments communaux. En 2018, deux opérations phares ont été engagées ; la construction du self de l'école primaire « Les pâquerettes » pour 1,5 M€ et l'extension du bâtiment de l'association musicale estimée à 0,3 M€.

8.3.1 Le recours aux avenants

En 2016, les deux marchés de travaux notifiés pour 533 K€ ont fait l'objet de 7 avenants pour un montant total de 37 K€.

En 2017, le marché de services relatif à la prestation de nettoyage des bâtiments communaux notifié pour un montant forfaitaire de 78 K€ est complété par un avenant de 6 K€.

Tableau n° 43 : Les marchés et leurs avenants

Année	Objet du marché	Forme du marché	Prix (en € TTC)	Avenant (en € TTC)	Avenant (en %)	
2016	Désamiantage et déconstruction de la halle du marché	Marché non alloti	58 728	6 720	11,4	
	Aménagement d'une maison pour tous	Marché alloti en 6 lots				
		Lot 1 : Désamiantage - Démolition - Maçonnerie - Plâtrerie - Faux Plafond		135 848	16 638	12,2
		Lot 2 : Menuiseries intérieures - Agencement		79 623	0	0,0
		Lot 3 : Peinture et sols souples		35 976	468	1,3
		Lot 4 : Électricité Courant fort et courant faible		57 583	3 990	6,9
		Lot 5 : Plomberie - Chauffage - Ventilation		81 615	7 115	8,7
	Lot 6 : Menuiseries extérieures - Serrurerie		57 347	2 400	4,2	
2017	Nettoyage de bâtiments communaux	Marché non alloti	78 412,00	5 748,00	7,3	

Source : CRC Île-de-France à partir des données fournies par la collectivité

Les montants des avenants conclus sont inférieurs aux seuils définis par la directive européenne n° 2014/24/UE du 26 février 2014⁵⁰. Toutefois, le recours aux avenants doit demeurer l'exception. Leur cumul indique que l'évaluation des besoins est perfectible. À titre d'exemple, le marché relatif au nettoyage des bâtiments de 2017 « a été signé pour nettoyer cinq sites supplémentaires », ce qui indique une évaluation initiale des besoins incomplète. La chambre maintient que le marché pouvait intégrer des tranches fermes et optionnelles. Ces dernières auraient été affermées en fonction de l'avancement de la restructuration des effectifs.

⁵⁰ Directive européenne n° 2014/24/UE du 26 février 2014 qui dispose que les marchés publics peuvent être modifiés par avenant dès lors que le montant de la modification est inférieur à 10 % du montant initial du marché pour les fournitures et services, ou 15 % pour les marchés de travaux.

8.3.2 L'analyse des offres

La collectivité procède à l'analyse des offres techniques et économiques des candidats à partir de critères et sous-critères qui sont préalablement portés à leur connaissance. Ces critères sont présentés dans les règlements de consultation de chaque dossier de consultation des entreprises. En revanche, si le pouvoir adjudicateur assure une analyse formalisée des offres issues de marchés non formalisés, les rapports d'analyse des offres présentent les notes attribuées par sous-critères et critères sans préciser les méthodes de notation et d'appréciation employées. Or, l'intégration de la méthode de notation dans les rapports d'analyse des offres permet de garantir l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures dans le jugement des offres. Ces principes sont rappelés à l'article 18 de la directive européenne⁵¹ qui dispose que « *les pouvoirs adjudicateurs traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination et agissent d'une manière transparente et proportionnée* ».

La chambre recommande à la commune de poursuivre la formalisation de l'analyse des offres et d'intégrer les méthodes de notation et d'appréciation destinées à classer les offres reçues.

8.3.3 Le renouvellement des opérateurs

La chambre observe une absence de renouvellement de certains titulaires de marchés en particulier en matière de maintenance et réparation de l'éclairage public et de signalisation lumineuse tricolore, d'entretien de la voirie publique et des parties privatives du domaine communal, d'opérations de travaux sur les bâtiments communaux (gros œuvre et menuiserie) sur les six dernières années. Ces marchés sont systématiquement attribués aux trois mêmes sociétés. L'exécution de ces marchés et des commandes hors marché sur la période 2014-2019 représente un montant de 4,2 M€.

Sur cette période, la maintenance et la réparation de l'éclairage public et de la signalisation lumineuse tricolore, marché annuel, est exclusivement assurée par la société IMMOBAT pour un montant total de 392 K€ TTC. Cette société a été titulaire de trois marchés pour 314 K€ et 78 K€ hors marché. En 2017, le montant des dépenses hors marché pour ce fournisseur a été de 36 K€. La chambre constate certaines prestations aurait pu être incluses dans le marché conclu avec l'entreprise dans le cadre d'un allotissement. Il s'agit de la prestation relative à la pose et la dépose des illuminations festives de fin d'année dont le coût était de 13 K€ et dont la récurrence est annuelle. De plus, même quand le montant de la prestation est inférieur au seuil des 25 K€ qui impose une publicité obligatoire, la collectivité doit garantir l'application de trois règles de bonne gestion : le choix d'une offre répondant de manière pertinente au besoin, la bonne utilisation des deniers publics et ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire en cas de pluralité d'offres répondant au besoin. Au cas d'espèce, la chambre relève l'attribution systématique de cette prestation au même opérateur. Elle recommande d'allotir le marché relatif à l'éclairage public en y intégrant cette prestation et de procéder à une publication d'un marché pluriannuel. La commune retient la recommandation de la chambre visant à inclure la pose et la dépose des illuminations de Noël dans le prochain marché d'éclairage public en recourant à l'allotissement.

Sur la même période, l'entretien de la voirie publique et des parties privatives du domaine communal a été attribué uniquement à la société EIFFAGE pour un montant total de 1,1 M€ TTC. Pour la même prestation, entre 2014 et 2019, les tarifs forfaitaires pratiqués ont été maintenus à 0,45 M€ et à 1,8 M€ pour les bons de commande.

⁵¹ Directive n° 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE et retranscrite dans l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

Enfin, les trois opérations de travaux intégrant la construction ou l'extension d'un bâtiment communal réalisées sur la période sous revue, la société (Saint-Denis Construction) se voit attribuer régulièrement les lots gros œuvre et/ou menuiserie intérieure. Ces marchés ont représenté un montant de 2,7 M€ sur la période contrôlée.

Dès lors, la chambre suggère le recours à des marchés pluriannuels pour des prestations connues.

9 RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

La commune de Gournay-sur-Marne apporte des aides financières et en nature (locaux, moyens matériels) à des associations qui interviennent dans des domaines divers (culturels, sportifs, de loisirs, environnement, etc.).

9.1 L'encadrement juridique des relations de la commune avec les associations

La loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (article 59) est venue définir précisément la notion de subventions comme « *les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de droit bénéficiaires. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent* ».

Ainsi, constituent des subventions, les aides financières apportées par la commune comme les aides matérielles avec la mise à disposition de locaux, ou de moyens divers. L'ordonnance du 23 juillet 2015 a par ailleurs prévu un formulaire unique de demande de subvention dont les mentions obligatoires ont été fixées dans un décret du 28 décembre 2016.

La commune a transmis un document présentant deux critères de détermination des subventions aux associations. Le premier critère repose sur l'ancienneté de l'association, le niveau de subvention versée l'année précédente et celui demandé. Le second critère permet de calculer la subvention avec un montant par adhérent adulte ou enfant, pondérée d'un malus ou bonus selon le niveau de participation de l'association à la vie communale, obérée d'une décote selon l'utilisation des moyens matériels communaux (photocopies, cars, téléphone, fluides, ménage).

En 2017, la commune a consacré près de 125 000 € aux subventions de fonctionnement versées bénéficiant à 34 associations. Parmi elles, sept ont obtenu une subvention supérieure à 5 000 € en 2017 et concentré ainsi 47 % du montant annuel versé, soit 58 600 €.

Une seule association, l'AMG ou École de Musique de Gournay, a perçu une subvention supérieure à 23 000 €, pour la première fois en 2017.

Tableau n° 44 : Subventions aux associations

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2013-2017 (en %)
Association Musicale de Gournay			16 380	22 380	32 000	
Football	15 000	15 000	15 000	17 970	17 000	13
Amis Eugène Carrière	3 680	3 900	12 100	12 000	14 000	280
Mission locale	6 300	7 300	7 300	7 300	7 300	16
Judo	8 000	8 000	7 500	7 500	7 200	- 10
Au fil de l'eau	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	0
Tennis club	9 000	9 000	6 800	6 800	6 100	- 32
Sous-total sub.>5 000 € en 2017	48 980	50 200	55 700	58 570	58 600	20
% sub.> 5 000 €/total subventions	46	45	50	51	47	3
Montant total I	107 080	111 150	112 240	115 050	124 715	16
Nombre d'associations subventionnées	50	50	35	38	34	- 32
Montant moyen de subvention par association	2 142	2 223	3 207	3 028	3 668	71

Source : Annexes comptes administratifs 2013-2017 de Gournay

En 2017, la commune a consacré près de 125 000 € aux subventions de fonctionnement versées bénéficiant à 34 associations. Parmi elles, 7 ont obtenu une subvention supérieure à 5 000 € en 2017 et concentré ainsi 47 % du montant annuel versé, soit 58 600 €.

Une seule association, l'AMG ou École de Musique de Gournay, a perçu une subvention supérieure à 23 000 €, pour la première fois en 2017.

9.2 L'École de musique de Gournay

En 2018, cette association permettait à 160 adhérents, dont 107 jeunes de bénéficier d'enseignement musicaux, pour un budget annuel prévisionnel de 128 351 €. La contribution de la commune sous forme de subvention représente près de 18 % du budget annuel de l'association. L'École de musique est la seule association (Association Musicale de Gournay) à percevoir une subvention annuelle supérieure à 23 000 € qui conventionne avec la commune depuis 2017.

Les conventions pour 2017 et 2018 sont annuelles et ont pour objet de définir les conditions dans lesquelles la commune apporte son soutien aux activités d'intérêt général que l'AMG entend poursuivre, à savoir « l'accès à l'enseignement et à la pratique de la musique, proposer des cours individuels et collectifs, proposer des concerts et animations réalisés par des musiciens de l'école en entrée libre et gratuite ».

La subvention vient financer les locations de pianos, des collations, des frais de régisseur, la rémunération des professeurs, des achats de matériels. Les bilans financiers présentés pour les années 2017 et 2018 reprennent les seules dépenses prises en charge par l'association et évoquées dans les conventions. Les avantages en nature, comme la mise à disposition de pianos par la commune ou la mise à disposition gratuite d'un bâtiment communal pour accueillir l'école ainsi que la prise en charge des fluides (eau, chauffage, électricité), ne faisaient pas l'objet de mentions ni de valorisation dans les conventions et les bilans financiers, et dans les annexes des comptes administratifs. Ils viennent pourtant s'ajouter à la subvention versée. La collectivité sur les recommandations de la chambre a engagé avec l'école de musique un recensement des biens mis à disposition ainsi que leurs valorisations.

Les relations juridiques et financières de la commune avec l'association AMG sont désormais clarifiées dans la convention annuelle notamment sur le régime de responsabilité de l'occupant de l'école et du propriétaire (assurances, sinistres). La convention indique que le locataire a l'obligation de souscrire une police d'assurance pour le vol, l'incendie, les dégâts des eaux et la responsabilité civile.

Par ailleurs, les bilans financiers présentés par l'association devront faire apparaître les provisions tels que le provisionnement prudentiel des départs en retraite de ces personnels. La démarche engagée par la commune avec l'école de musique doit être étendue à l'ensemble des bénéficiaires d'avantages accordés par cette dernière.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	55
Annexe n° 2. Les membres du conseil municipal de Gournay-sur-Marne	56
Annexe n° 3. Présentation des informations contenues dans les ROB	57
Annexe n° 4. Écart inventaire de la commune – inventaire du comptable public	58
Annexe n° 5. Procédures de rattachement des charges et produits	59
Annexe n° 6. Évolution des charges à caractère général (011)	60
Annexe n° 7. Rémunérations collaborateur de cabinet – 2018.....	61
Annexe n° 8. Subventions versées.....	62
Annexe n° 9. Évolution des subventions versées aux associations	63
Annexe n° 10. Glossaire	64

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

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

Objet	Dates
Avis de compétence du ministère public	
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	16/11/2018
Entretien de début de contrôle	14/12/2018
Entretien de fin d'instruction	28/05/2019
Délibéré de la formation compétente	04/07/2019
Envoi du rapport d'observations provisoires	24/09/2019
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	25/09/2019
Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits	04/11/2019 02/12/2019
Auditions	15/11/2019 19/12/2019
Délibéré de la formation compétente	29/01/2020
Envoi du rapport d'observations définitives	16/03/2020
Réception des réponses annexées au rapport d'observations définitives	26/06/2020

Annexe n° 2. Les membres du conseil municipal de Gournay-sur-Marne

Noms & Prénoms	Fonctions	Listes	Nombre de membres
Éric Schlegel	Maire	Gournay au cœur	1
Agnès Poncelin	1 ^{er} adjoint	Gournay au cœur	1
Ingrid Pinchon	2 ^{ème} adjoint	Gournay au cœur	1
Éric Flesselles	3 ^{ème} adjoint	Gournay au cœur	1
François Daire	4 ^{ème} adjoint	Gournay au cœur	1
Delphine Schlegel	5 ^{ème} adjoint	Gournay au cœur	1
Claude Mazars	6 ^{ème} adjoint	Gournay au cœur	1
François Culeux	7 ^{ème} adjoint	Gournay au cœur	1
Éric Fournier	Conseiller délégué	Gournay au cœur	1
	Conseillers	Gournay au cœur	12
	Conseillers	Gournay notre village	4
	Conseillers	Gournay s'engager pour demain	4
Total membres du conseil municipal			29

Source : CRC Île-de-France

Annexe n° 3. Présentation des informations contenues dans les ROB

Année ROB/informations présentées	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Obligations légales						Loi Notré
Contexte			Contexte national et international	Mention intégration MGP et EPT	Présentation Nouvelle organisation territoriale/MGP/EPT	Nouvelle organisation territoriale/MGP/EPT, réforme TH
			Dépenses contraintes nationales et territoriales	Dépenses contraintes nationales et territoriales	Dépenses contraintes nationales et territoriales	Dépenses contraintes
Réalisations antérieures n-1			Retour sur N-1 succinct	Résultats n-1 Non connus	Estimation du résultat n-1	Évolution des SIG 2014 2017/ Résultat CA 2017
					Évolution globale dép/rec de la section de fonctionnement de 2011 à 2016 et chapitres 011 et 012	Évolution globale dép/rec de la section de fonctionnement de 2012 à 2017 et chapitres 011 et 013
Fonctionnement Investissement		Pas de note de présentation ou de synthèse	Grandes masses budgétaires fonct investissement par chapitre	Absence de chiffrage des grandes masses par section, certains chapitres chiffrés, pas de montant d'autofinancement dégagé	Évaluations financières dépenses et recettes de fonctionnement par chapitre	Évaluations financières dépenses et recettes de fonctionnement par chapitre
			Hyp maintien taux de fiscalité	Hyp maintien des taux	Hyp maintien des taux	Hyp maintien des taux
			Investissement présenté par chapitre			
			Projets d'investissement présentés sans évaluation financière	Projets d'investissements avec présentation par secteur ou opération, seules les opérations subventionnées sont chiffrées	Projets d'investissements avec présentation par secteur ou opération, seules les opérations subventionnées sont chiffrées	Projets d'investissements avec présentation par secteur ou opération, seules les opérations subventionnées sont chiffrées
Investissement pluriannuels			Pas de présentation d'investissements pluriannuels	Pas de présentation d'investissements pluriannuels	Présentation d'investissements « à venir » et niveau global attendu BP 2018 à 2021	Présentation d'investissements « à venir » et niveau global attendu BP 2019 à 2022
Dette			Dette encours, prêt structuré, fonds de soutien, pas d'hyp sur recours à l'emprunt	Présentation encours montant, par taux et prêteur, ratios encours et annuité par habitant, absence d'information sur prévision d'extinction de la dette	Présentation encours évolution montant (2011-2016), par taux et prêteur, ratios encours et annuité par habitant, information sur prévision d'extinction de la dette	Présentation encours évolution montant (2012-2017), par taux et prêteur, ratios encours et annuité par habitant, information sur prévision d'extinction de la dette
			Pas de d'info sur le recours à l'emprunt sauf en réduire le niveau	Équilibre éventuel avec recours à l'emprunt	Pas de recours à l'emprunt	Pas de recours à l'emprunt
						Capacité de désendettement de la commune 10,5 estimée pour 2017

Source : Délibérations, compte rendu de conseil municipal, présentations orientations budgétaires 2013-2018, rapprochement inventaire ville – état de l'actif comptable

Annexe n° 4. Écart inventaire de la commune – inventaire du comptable public

Compte Ville	Valeur d'achat	Valeur à amortir	Total dotation au 01/01	Dotations	Dotations au 31/12	V.N.C.	COMPTES TP	DÉSIGNATION DU BIEN	VALEUR BRUTE	AMORTISSEMENTS ANTÉRIEURS	AMORTISSEMENTS 2017	VALEUR NETTE	Ecart Val achat -valeur brute
2031	220 260,40	135 407,39	135 407,39	0,00	135 407,39	0,00	2031	frais d'études	298 267,12	33 317,29	-2 642,40	267 592,23	-78 006,72
2033	1 561,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2033	frais d'insertion	4 220,55	0,00	0,00	4 220,55	-2 659,09
204132	15 000,00	15 000,00	15 000,00	0,00	15 000,00	0,00	204132	bâtiments et installations	15 000,00	0,00	0,00	15 000,00	0,00
2042	400 000,00	400 000,00	400 000,00	0,00	400 000,00	0,00	2042						400 000,00
205	74 556,24	74 556,24	74 556,24	0,00	74 556,24	0,00	205						74 556,24
2051	71 362,98	71 362,98	62 237,88	9 125,10	71 362,98	0,00	2051	concessions et droits similaires	73 814,78	62 428,40	9 125,10	2 261,28	-2 451,80
211	209 355,00	209 355,00	0,00	0,00	0,00	209 355,00	2111	terrains nus	301 181,23	0,00	0,00	301 181,23	-91 826,23
2112							2112	terrains de voirie	1 909 130,48	0,00	0,00	1 909 130,48	-1 909 130,48
2115							2115	terrains bâtis	1 698 266,98	0,00	0,00	1 698 266,98	-1 698 266,98
2116							2116	cimetières	64 987,05	0,00	0,00	64 987,05	-64 987,05
2121	1 540 969,33	1 540 969,33	506 552,51	98 329,73	604 882,24	936 087,09	2121	plantations d'arbres et d'arbustes	145 723,87	21 139,23	3 206,97	121 377,67	1 395 245,46
2128							2128	autres agenc et améngt terrains	2 873 746,01	390 112,02	95 122,76	2 388 511,23	-2 873 746,01
2131	924 915,40	84 912,81	0,00	0,00	0,00	84 912,81	2131						924 915,40
21311	43 942,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	21311	hôtel de ville	411 096,98	38 083,11	0,00	373 013,87	-367 154,75
21312	840 433,56	263 786,55	263 786,55	0,00	263 786,55	0,00	21312	batiments scolaires	7 149 234,26	532 592,14	0,00	6 616 642,12	-6 308 800,70
21316							21316	construct-batiments publics-equipet cimete	31 976,20	0,00	0,00	31 976,20	-31 976,20
21318	2 617 435,01	136 795,59	136 795,59	0,00	136 795,59	0,00	21318	autres batiments publics	7 825 517,27	592 756,63	0,00	7 232 760,64	-5 208 082,26
2135	171 251,09	131 363,29	129 202,78	0,00	129 202,78	2 160,51	2135	instal gales agenc amégts const	378 780,17	84 796,37	0,00	293 983,80	-207 529,08
2138	55 509,28	55 509,28	55 509,28	0,00	55 509,28	0,00	2138						55 509,28
2145	1 388,09	1 388,09	1 388,09	0,00	1 388,09	0,00	2145						1 388,09
2151	2 703 169,14	2 292 725,14	619 252,15	23 464,34	642 716,49	1 650 008,65	2151	réseaux de voirie	10 481 106,11	313 361,45	23 464,33	10 144 280,33	-7 777 936,97
2152	44 145,43	40 221,95	33 546,41	2 671,70	36 218,11	4 003,84	2152	installations de voirie	1 528 869,29	20 984,13	2 671,70	1 505 213,46	-1 484 723,86
21531	76 427,10	76 427,10	33 495,52	1 455,61	34 951,13	41 475,97	21531	réseaux adduction eau	67 946,09	25 014,52	1 455,61	41 475,96	8 481,01
21532	196 503,39	196 502,99	196 502,99	0,00	196 502,99	0,00	21532	réseaux assainissement	196 503,39	196 503,39	0,00	0,00	0,00
21533	14 515,03	14 515,03	14 515,03	0,00	14 515,03	0,00	21533	réseaux cablés	14 515,03	0,00	0,00	14 515,03	0,00
21534	505 221,12	497 421,12	201 867,22	45 590,54	247 457,76	249 963,36	21534	réseaux électrification	1 229 788,16	180 109,22	45 590,54	1 004 088,40	-724 567,04
21538							21538	autres réseaux	413 461,61	0,00	0,00	413 461,61	-413 461,61
21568	53 775,44	53 775,44	52 018,71	585,56	52 604,27	1 171,17	21568	autre mat outil incendie déf civ	32 348,33	30 591,61	585,56	1 171,16	21 427,11
2157	4 823,77	4 823,77	4 823,77	0,00	4 823,77	0,00	2157						4 823,77
21571	213 615,87	213 615,87	203 111,40	10 504,47	213 615,87	0,00	21571	mat outil voirie mat roulant	269 274,39	241 352,92	10 504,47	17 417,00	-55 658,52
2158	2 324 523,74	2 307 204,94	1 535 238,45	115 977,76	1 651 216,21	655 988,73	2158	autres instal mat outil tech	1 883 264,26	1 011 684,13	115 977,76	755 602,37	441 259,48
2168							2168	autres collections et oeuvres d'art	18 650,14	0,00	0,00	18 650,14	-18 650,14
2182	749 745,27	749 745,27	541 736,56	36 944,58	578 681,14	171 064,13	2182	mat de transport	805 430,70	539 326,89	35 366,17	230 737,64	-55 685,43
2183	321 199,80	321 199,80	255 426,16	29 164,64	284 590,80	36 609,00	2183	mat bureau mat informatique	394 816,43	314 945,55	29 164,64	50 706,24	-73 616,63
2184	475 199,10	468 134,11	329 548,19	24 150,39	353 698,58	114 435,53	2184	mobilier	476 076,69	322 427,71	24 150,39	129 498,59	-877,59
2188	1 051 471,88	1 051 471,88	581 920,59	42 994,04	624 914,63	426 557,25	2188	autres immobilisations corporelles	1 348 064,10	474 320,06	42 994,04	830 750,00	-296 592,22
2313							2313	constructions	3 330 940,68	0,00	0,00	3 330 940,68	-3 330 940,68
2315							2315	instal mat outil techn	19 860,29	0,00	0,00	19 860,29	-19 860,29
2423							2423	immob mises à dispo epci	8 342 461,70	0,00	0,00	8 342 461,70	-8 342 461,70
261							261	titres de participation	15,00	0,00	0,00	15,00	-15,00
275							275	dépôts et cautionnements versés	6 000,00	0,00	0,00	6 000,00	-6 000,00
777	1 359 735,22	1 360 435,22	1 010 216,88	21 295,34	1 031 512,22	328 923,00	777						1 359 735,22
NC	28 663 078,55	4 317 567,73	0,00	0,00	0,00	4 317 567,73	NC						28 663 078,55
Total	45 945 089,92	17 086 193,91	7 393 656,34	462 253,80	7 855 910,14	9 230 283,77	Total		54 040 335,34	5 425 846,77	436 737,64	48 177 750,93	-8 095 245,42

Annexe n° 5. Procédures de rattachement des charges et produits

	Exercices concernés			
	2015	2016	2017	2018
Fonctionnement	<i>Note du 22 septembre 2015</i>	<i>Pas de note</i>	<i>Note du 3 octobre 2017</i>	<i>Note du 1^{er} octobre 2018</i>
Dépenses				
<i>date limite "engagement</i>	<i>30-oct</i>		<i>27-oct</i>	<i>26-oct</i>
<i>date limite de mandatement</i>	<i>ND</i>		<i>20-déc</i>	<i>20-déc</i>
<i>Régie "avances</i>	<i>ND</i>			<i>10-déc</i>
Recettes				
<i>transmissions informations</i>				
<i>dossiers de demandes de subventions</i>				
<i>notifications participations ou subventions</i>	<i>ND</i>		<i>30-nov</i>	<i>30-nov</i>
<i>informations relatives à "encaissement ou non "une recette inscrite au BP 2018</i>				
<i>Régies</i>	<i>ND</i>		<i>08-déc</i>	<i>10-déc</i>

Source : Notes de service de la commune 2015, 2017, et 2018

Annexe n° 6. Évolution des charges à caractère général (011)

	2013	2014	2015	2016		2017		2018		Évolution 2013-2018 (en %)
011	2 673 556	2 089 346	2 195 064	2 220 204		2 258 770		2 173 597		- 19
Sous-total principaux postes chapitre 011 (17/55)	2 185 003	1 693 233	1 850 315	1 826 833		1 834 094		1 796 645		- 18
(en %)	82	81	84	82		81		83		1
Achats prestations de services	202 570	101 603	75 593	79 555		95 297		73 329		- 64
Eau	37 767	64 308	89 924	108 425		62 970		70 330		86
Énergie	337 534	363 027	425 419	392 391		378 458		408 065		21
Alimentation	300 944	298 192	292 211	269 767		301 776		308 217		2
Contrats de prestations de services	412 276	315 696	406 612	311 074		259 923		209 324		- 49
Locations mobilières	15 172	16 729	22 295	34 244		56 094		43 774		189
Autres fournitures non stockées (60628) - autres matières (6068)	103 365	80 659	107 284	122 333		85 140		129 250		25
Entretien Bâtiments publics	98 312	81 205	70 313	40 835		29 658		24 697		- 75
Voirie	401 303	104 905	71 916	114 017	148 272	88 386	125 683	88 952	112 787	- 72
Réseaux				34 255		37 297		23 836		
Autres biens mobiliers	59 563	46 430	69 456	38 610		33 458		13 544		- 77
Maintenance	38 928	53 953	50 516	65 992		81 259		84 125		116
Divers -6228	35 794	41 207	49 505	58 575		70 883		81 861		129
Fêtes et cérémonies	70 192	53 068	46 860	44 770		40 396		16 039		- 77
Frais de télécommunication	48 444	54 320	56 845	55 586		60 620		54 374		12
Frais de nettoyage des locaux	22 841	15 816	7 941	29 910		93 259		83 136		264
Autres services extérieurs	0	2 113	7 626	26 494		59 218		83 794		-

Source : Comptes administratifs 2013-2018

Annexe n° 7. Rémunérations collaborateur de cabinet – 2018

KD 2018 - Collaborateur Directeur de cabinet	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Total général	Moyenne
Indemnité collaborateur de cabinet	830	830	1 530	830	830	830	830	830	830	830	830	830	10 660	888
Indemnité de résidence	85	85	85	85	85	85	85	85	85	85	85	85	1 021	85
Prime de fin d'année											2 835		2 835	2 835
Traitement de base indiciaire (IM : 605)	2 835	2 835	2 835	2 835	2 835	2 835	2 835	2 835	2 835	2 835	2 835	2 835	34 021	2 835
Total général	3 750	3 750	4 450	3 750	6 585	3 750	48 536	4 045						
TI + IR coll/DGS (en %)	119	119	112	112	112	112	112	110	105	105	105	105		111
Ind collaborateur /(RIFSEEP CIA IFSE) (en %)	56	56	71	56	56	56	56	56	56	56	56	56		58
Total Coll/tot DGS (en %)	96	96	93	92	92	92	92	91	88	88	93	88	92 %	92
Total TI+IR/TI+IR indice terminal référence IM 677 (en %)	89		89											
Total TI+IR/TI+IR indice terminal référence IM 673 (en %)	90		90											

Pires 2018 - DGS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Total général	Moyenne
Indemnité de résidence	76	76	81	81	81	81	81	82	85	85	85	85	977	81
Prime de fin d'année											2 832		2 832	2 832
RIFSEEP - CIA (part variable)	221	221	221	221	221	221	221	221	221	221	221	221	2 646	221
RIFSEEP - IFSE (part fixe)	1 250	1 250	1 950	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	15 694	1 308
Traitement de base indiciaire (IM : 509)	2 385	2 385											4 770	2 385
Traitement de base indiciaire (IM : 543)			2 545	2 545	2 545	2 545	2 545	1 866					14 589	2 431
Traitement de base indiciaire (IM : 577)								721	2 704	2 704	2 704	2 704	11 536	2 307
Transfert primes-points	- 14	- 14	- 14	- 14	- 14	- 14	- 14	- 14	- 14	- 14	- 14	- 14	- 167	- 14
Total général	3 917	3 917	4 781	4 081	4 081	4 081	4 081	4 125	4 245	4 245	7 077	4 245	52 878	4 406

<i>Dispositions de l'arrêté de nomination de 2016</i>	
arrêté IB=821 IM 673	
Montant TI	3 154
Valeur du point applicable	4,686
<i>Modifications grilles indiciaires</i>	
au 1er janvier 2017 IB 826 - IM 677	
<i>Montant TI</i>	3 172
au 1 ^{er} janvier 2019 IB =832 et IM = 682	
<i>Montant TI</i>	3 196

Annexe n° 8. Subventions versées

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2013-2017 (en %)
Personnes morales privées							
AMG			16 380	22 380	32 000	31 000	
Football	15 000	15 000	15 000	17 970	17 000	15 671	13
Amis Eugène Carrière	3 680	3 900	12 100	12 000	14 000	14 165	280
Mission locale	6 300	7 300	7 300	7 300	7 300	7 300	16
Judo	8 000	8 000	7 500	7 500	7 200	6 900	- 10
Au fil de l'eau	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	0
Tennis club	9 000	9 000	6 800	6 800	6 100	1 500	- 32
<i>Sous-total sub.>5 000 € en 2017</i>	<i>48 980</i>	<i>50 200</i>	<i>55 700</i>	<i>58 570</i>	<i>58 600</i>	<i>52 536</i>	<i>20</i>
<i>% sub.> 5 000 €/total subventions</i>	<i>46</i>	<i>45</i>	<i>50</i>	<i>51</i>	<i>47</i>	<i>45</i>	<i>3</i>
Total	107 080	111 150	112 240	115 050	124 715	116 827	16
Nombre total d'associations subventionnées	35	38	34	33	33	36	- 6
Montant moyen de subvention par association	3 059,43	2 925,00	3 301,18	3 486,36	3 779,24	3 245,19	24
Personnes morales publiques							
CCAS						5 900	
Caisse des écoles	50 000	56 000	35 000	56 000	39 500	9 875	- 21
Collège E Carrière					1 000	1 000	
Sous-total organismes publics	50 000	56 000	35 000	56 000	40 500	16 775	- 19
Total Personnes morales	157 080	167 150	147 240	171 050	165 215	133 602	5

Source : Annexes subventions comptes administratifs 2013-2018

Annexe n° 9. Évolution des subventions versées aux associations

Association	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution globale 2013-2018 (en %)
AMG			16 380	22 380	32 000	31 000	
Football	15 000	15 000	15 000	17 970	17 000	15 671	4
Amis Eugène Carrière	3 680	3 900	12 100	12 000	14 000	14 165	285
Mission locale	6 300	7 300	7 300	7 300	7 300	7 300	16
Au fil de l'eau	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	0
Judo	8 000	8 000	7 500	7 500	7 200	6 900	- 14
Ass. acteurs de la vie éco.				4 500	4 500	4 694	
Karaté	2 500	3 000	2 800	4 620	4 600	4 000	60
Atelier gournaysien d'art					4 000	3 000	
Comité départemental Charles de Gaulle	2 800	2 800	2 300	2 300	2 300	2 466	- 12
Cyclo-club	3 000	3 700	2 800	2 380	2 380	2 466	- 18
Musculation	3 500	3 500	2 800	2 800	2 800	2 300	- 34
Association franco-portugaise				1 240	1 000	1 665	
Tennis club	9 000	9 000	6 800	6 800	6 100	1 500	- 83
Basket club de Gournay				1 500	1 400	1 400	
Académie des arts	1 500	1 500	700	1 100		1 000	- 33
École de théâtre			800	800	800	800	
Gournay Line danse					900	700	
Les Godillots curieux	400	500	500	600	600	600	50
Gospel de Gournay			800	800	600	550	
Détente et loisirs	4 000	5 000	2 000	525	500	500	- 88
Moti-club 4	1 500	1 500	800	800	750	500	- 67
Volley-Ball	2 000	1 500	800	800	500	500	- 75
Aériens en création	600	800	600	600	450	450	- 25
Atelier Renoir	1 000	1 000	800	500	400	400	- 60
Macadam Gournay	400	450	360	360	360	360	- 10
Comité des bénévoles	600	600	1 400	400	400	300	- 50
Couturières de Gournay			500	800	500	300	
Cts le Renoir	400	500	300	300	300	300	- 25
Gournay Country danse			1 000	250	250	250	
Association des dir. généraux					200	200	
Atelier des gourmands						200	
Société historique	2 300	2 300	1 500	750	600	200	- 91
Bon pied bon œil						166	
Roseau de Gournay			200	125	125	125	
Académie de Danse	6 000	6 000	1 500				- 100
association des commerçants	4 000	4 500	4 500				- 100
Amicale du personnel	3 000	3 000					- 100
Anciens combattants	3 500	4 000	3 000	3 000	2 900	2 900	- 17
Antonin Artaud	300	250					- 100
Atelier d'Ichère		400					
Ateliers gournaysiens créatifs	7 000	6 000	5 000				- 100
Ateliers Théâtre	1 200	1 000					- 100
Chœurs Gospel	1 000	1 000					- 100
Coop. scolaire E. Carrière	2 500	2 500	1 000	1 000			- 100
Croix blanche	1 000	1 000	1 250	1 250			- 100
Gournay environnement		300	150				
Hors-pistes		250					
Paralysés de France	300	300					- 100
Prévention routière	300	300					- 100
Vaincre la mucoviscidose	1 000	1 000					- 100
Viet-vo-Dao Le Roseau	500	500					- 100
Nombre d'associations subventionnées	35	38	34	33	33	36	3
Montant total des subventions versées aux associations	107 080	111 150	112 240	115 050	124 715	116 827	9
Montant moyen versé par association	3 059	2 925	3 301	3 486	3 779	3 245	6

Source : Annexes comptes administratifs 2013-2018

Annexe n° 10. Glossaire

AMG	Association musicale de Gournay
ARE	Aide au retour à l'emploi
BA	Budget annexe
BP	Budget principal
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIA	Complément indemnitaire annuel
CPS	Compensation part salaires
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGS	Directeur général des services
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein (agent)
FCCT	Fonds de compensation des charges transférées
FCTVA	Fonds de compensation de la TVA
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
IB	Indice brut
IFSE	Indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise
IFTS	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
IM	Indice majoré
MGP	Métropole du Grand Paris
PLU	Plan local d'urbanisme
RAR	Restes à réaliser
RH	Ressources humaines
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport d'orientations budgétaires
SEDIF	Syndicat des eaux d'Île-de-France
SPIC	Service public à caractère industriel et commercial
TFB	Taxe foncière sur le bâti
TFNB	Taxe foncière sur le non bâti
TH	Taxe d'habitation

REPONSE

**DE MONSIEUR ERIC SCHLEGEL,
MAIRE DE LA COMMUNE DE GOURNAY-
SUR-MARNE (*)**

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



RÉPONSES AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

4. PLACE DE LA COMMUNE DANS L'INTERCOMMUNALITÉ

4.3.3 les relations avec d'autres syndicats ou établissements publics

La délibération désignant un représentant au sein du GHI Le Raincy-Montfermeil faisait mention de son "conseil d'administration" en lieu et place du "conseil de surveillance". Cette erreur de terme a en effet été corrigée par la prise d'une nouvelle délibération le 3 octobre 2019.

5. QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

5.2.2 les documents budgétaires

1er § du 5.2.2

En effet, dans une note transmise à la Chambre, nous avons expliqué les différences entre les contrats d'emprunts et les données issues du logiciel comptable SOLUCOMPTA de la société NFI.

Nous avons communiqué sur ces discordances auprès des membres du conseil municipal lors du vote du rapport du budget 2017.

Extrait de la note :

2016 : *Vous constaterez que dans les documents présentés en 2016, nous avons indiqué que la dette ne comportait que des emprunts en taux fixe ou en taux variable (voir doc annexe n°1 utilisé pour le ROB 2016 et le rapport du vote du budget 2016 + annexe 2 = tableaux du BP 2016 IV A2.2 à IV A2.4)*

Ces informations sont issues des données saisies dans le logiciel comptable SOLUCOMPTA de la sté NFI.

Pourtant, l'emprunt n° MPH258437EUR de la banque DEXIA, classé dans la charte Gissler en 3E d'un montant de 1 000 000 € a fait l'objet d'une renégociation et a ainsi permis de bénéficier du fonds de soutien pour un montant de 87 248 € (voir documents joints dans le questionnaire au 6.6). Il ne ressortait pas en emprunt structuré dans le logiciel SOLUCOMPTA.

2017 : Suite à la renégociation faite en 2016, qui a transformé l'emprunt structuré cité ci-dessus en emprunt à taux fixe devenu n° MPH283998, nous avons indiqué dans le **ROB** que l'ensemble des emprunts était classé dans la charte Gissler en 1A, ces données sont toujours celles issues du logiciel SOLUCOMPTA (voir annexe 3).

Entre le ROB et le vote du budget, nous avons retravaillé sur les documents utilisés pour la dette, et avons constaté que les informations qui étaient saisies dans notre logiciel SOLUCOMPTA étaient erronées. Ce qui nous a amenés à faire un rectificatif dans le rapport du vote du budget 2017 (voir page 5).

En effet, notre dette comporte un emprunt structuré n° MIN259768EUR, pour un CRD de 2 011 029.35 € en 2017 classé E1, qui représente **28 %** de notre encours en 2017.

Extrait du rapport du vote du Budget 2017

Dans le rapport d'orientation budgétaire 2017, il était indiqué que l'ensemble des emprunts était classé dans la charte Gissler 1A, c'est-à-dire sans risque puisqu'ils sont soit en taux fixe classique soit en variable (Euribor 3 mois ou 12 mois).

Or il s'avère qu'un emprunt contracté en 2008 dont le Capital restant dû (CRD) au 1^{er} janvier 2017 est de 2 011 029.35 € se trouve en classe E1.

Ceci étant, cette erreur matérielle de classification n'a eu aucune conséquence sur la stratégie de gestion de la dette de Gournay.

En effet, en 2016 la ville a pu bénéficier du fonds de soutien à hauteur de 87 248 € mis en place par l'État et a renégocié un emprunt « toxique » qui se trouvait lui classé en E3. **Seuls les emprunts classés E3, E4 ou E5 pouvaient être éligibles au fonds de soutien.**

Cet emprunt dont le CRD était de 1 000 000 € au 1^{er} janvier 2016 a été renégocié courant 2016 et son taux fixé à 4.05 %.

La Chambre aura pu noter que depuis, ces annexes sont **conformes**.

5.3 la qualité et la fiabilité de l'information comptable

5.3.1 l'intégration des travaux dans le patrimoine

1er § du 5.3.1

En 2016 le compte 23 a enregistré **54 000 €** correspondant au projet de construction d'un 3^e groupe scolaire (projet abandonné depuis : Fiche inventaire n° 16-29) et en 2017 ce compte enregistre **34 200 €** correspondant à la démolition d'une partie de la Plage (inventaire 17-4). Ce compte n'enregistre aucune réalisation en 2018, mais seront inscrits en report sur 2019 les travaux du self des Pâquerettes pour la somme de **1 800 118.71 €** (le mandatement est en cours sur 2019 + inventaire n° 19-001). Sur cette période la commune a enregistré **1 888 318,71 €** au compte 23 « immobilisations en cours ».

Les 3,3 M€ de dépenses d'équipement cités correspondent à des acquisitions ou travaux majoritairement réalisés dans l'année = détails dépenses d'équipement réalisées en 2016-2017 et 2018)

Les travaux de la loge du stade d'un montant de 14 386.80 € (dont 5 122.80 € en report) ainsi que les travaux d'accessibilité (d'un montant de 45 558.31 € dont 29 164.33 € en report), auraient dû être mis au compte 23, au lieu du compte 21, nous en convenons. Mais lors de l'élaboration budgétaire, ces travaux ont été inscrits au compte 21 car leur exécution devait être de courte durée.

Globalement ces travaux représentent 1.82 % des 3,3 M€ de dépenses d'équipement sur la période.

§2 et 3 du 5.3.1

Suite à la mise en place de notre nouveau logiciel de gestion et suite au travail de reprise des données qui est en cours, la ville s'engage en effet à procéder à ces régularisations, et a pris attache avec le Trésor public.

5.3.2 l'inventaire

§2 et 3 du 5.3.2

Nous confirmons que les écarts importants constatés entre les états de la ville et ceux du trésorier, sont notamment liés à l'intégration des immobilisations du budget assainissement dans le budget de la ville pour un montant de **8 304 223.16 €**, puis mis à disposition de l'EPCI (voir tableau ci-dessous).

COMPTE	N INVENTAIRE	DÉSIGNATION BIEN	DU	CATÉGORIE INVENTAIRE	DATE ACQUISITION	DURÉE AMORTISSEMENT	VALEUR BRUTE
2423	800000265311	MIGRATION COMPTE ASSAINISSEMENT	2031	AMORTISSEMENT INDIVIDUALISE	25/11/2004	5	213 823,14
2423	90005389730011	Création réservoir ASSAINISSEMENT	fiche 21532	AMORTISSEMENT INDIVIDUALISE	27/04/2016	50	8 090 400,02
TOTAL							8 304 223,16

La Ville n'ayant plus la compétence n'avait pas intégré cette somme dans son inventaire.

C'est chose faite suite à la reprise des données.

Plus largement la ville a informé la Chambre des difficultés liées à son ancien système de gestion et compte tenu de l'acquisition du nouveau logiciel, un long travail de reprise de données et d'ajustement avec le trésorier est d'ores et déjà engagé et doit se poursuivre sur les exercices suivants.

§4 du 5.3.2

La chambre a relevé que les sorties de l'actif étaient incomplètes et a pris pour exemple les sorties des véhicules de l'actif : ce point a bien été régularisé grâce à la mise en place de notre nouveau

logiciel de gestion, au travail de reprises des données qui est toujours en cours. 15 véhicules ont été régularisés et l'annexe 29 a été transmise à la Chambre.

5.3.5 les provisions

§2 du 5.3.5

La commune s'est en effet engagée dans l'inscription de dotations aux provisions pour faire face à des contentieux dans lesquels elle serait éventuellement condamnée.

Jusqu'en 2017, cela n'avait pas été jugé utile dans la mesure où le nombre de contentieux était extrêmement réduit, et sur le peu qu'il y a eu, à savoir :

- Affaire en référé expulsion Mr XX (2017)
- Affaire RH contestation licenciement pour faute grave et sérieuse d'un contractuel (2017)
- Affaire recours contre permis de construire rue du Puits Perdu (2017)

La Commune a eu entièrement gain de cause sur tous les points soulevés et les parties ont été condamnées aux dépens.

Depuis 2018 et la crue, le nombre de contentieux a augmenté (contentieux d'urbanisme*) et la commune s'engage donc dans une politique prudente d'inscription de dotation aux provisions.

§3 du 5.3.5

Concernant l'assurance chômage, la Commune fonctionnait en effet repose sur le principe de l'auto-assurance. La charge d'indemnisation lui incombait donc totalement, ce qui impactait son budget de fonctionnement.

Depuis sa délibération du 03/12/2019, la collectivité a adhéré volontairement et de façon révocable au régime d'assurance-chômage pour son personnel non titulaire.

Elle est désormais soumise à la réglementation mise en œuvre par l'UNEDIC, organisme en charge de la gestion du régime d'assurance chômage ayant pour mission notamment de prescrire les règles relatives à l'indemnisation du chômage élaborées par les partenaires sociaux.

La Commune confie :

- aux URSSAF, la mission de conclure les contrats d'adhésion au régime d'assurance chômage des employeurs publics
- à Pôle Emploi, la mission de versement de l'allocation d'assurance aux demandeurs d'emplois inscrits, dans les conditions définies par la réglementation d'assurance chômage.

5.3.6 le refinancement des prêts

§ 6 du 5.3.6

La Chambre relève que le taux d'intérêt de 4.05% négocié après restructuration de la dette est haut. La Commune a fait au mieux dans les démarches de négociations menées pour supprimer les risques existants sur la dette concernée en sécurisant via un taux fixe. La procédure et le contrat ont été validés par la préfecture et si le taux fixe négocié in fine n'avait pas été sécurisant pour la commune ou raisonnable, la ville n'aurait pas bénéficié du fonds de soutien.

6 SITUATION FINANCIÈRE

6.2.2.1 les charges à caractère général

§2 du 6.2.2.1

Il est indiqué que les évolutions de fluides ont augmenté. Les explications sont les suivantes : ouverture de nouvelles structures (Relais Assistants Maternels, Maison pour Tous), extension de fréquentation de structures (ouvertures de classes, augmentation de la fréquentation des centres de loisirs) entraînant mécaniquement l'augmentation des fluides afférents (chauffage, eau, maintenance...).

Des fuites d'eau ont parfois aussi occasionné également des augmentations de factures intempestives. Des demandes de dégrèvement ont été faites, limitant l'impact financier.

Par ailleurs, une grande remise à plat de la gestion et de la refacturation des fluides dans les logements communaux a également été mise en place (pose de compteurs individuels dans les logements et délibération de fixation des tarifs forfaitaires d'eau, électricité et gaz applicables pour les logements ne pouvant disposer de compteurs (délibération du 15/05/2017).

L'augmentation des frais de nettoyage de locaux s'explique par le passage au marché public pour nettoyer une partie des bâtiments communaux. La commune a fait le choix :

- de se séparer de nombreux agents contractuels du service entretien pour ne conserver qu'une régie composée uniquement des fonctionnaires titulaires
- et de transférer au privé le nettoyage autrefois opéré par les agents contractuels.

D'où l'augmentation des couts de nettoyage des locaux qui sera à terme compensée par la fin du paiement des indemnités de chômage des contractuels dont la commune s'est séparée afin de rationaliser sa masse salariale.

Il est à noter que l'ouverture de structures nouvelles (RAM, Maison Pour Tous) a également impacté le cout des prestations de nettoyage.

Ces augmentations de fluides s'expliquent donc pour grande partie par le choix politique d'ouvrir des services supplémentaires aux Gournaysiens (Maison pour Tous, RAM), mais aussi par l'augmentation

du taux de fréquentation de certaines structures (ouvertures de classes, augmentation de la fréquentation des centres de loisirs).

6.2.2. les dépenses de personnel

§ 2 du 6.2.2.

Au sujet du dossier de la fermeture du service d'aide à domicile, la stratégie qui a été suivie par la commune a visé à optimiser les ressources humaines. En effet concernant les 4 aides à domiciles titulaires employées par la commune :

- un agent est parti à la retraite (économie directe)
- les 3 autres agents ont été réaffectés sur des postes vacants qui auraient dû être pourvus par un recrutement

Ainsi le redéploiement des 3 agents restants a évité de nouveaux recrutements.

Par ailleurs une discussion s'était engagée avec un opérateur privé de service d'aide à domicile pour la reprise d'un personnel qui n'a finalement pas souhaité rejoindre le secteur privé et a préféré prendre un poste vacant sur la commune.

La commune a donc agi rationnellement dans ce dossier et a redéployé les 3 agents restants sur des postes vacants, évitant ainsi tout recrutement extérieur.

7 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.2.1 l'évolution des effectifs

§2 du 7.2.1

La Chambre opère un focus sur les effectifs de la commune.

Au-delà du quantitatif des effectifs, la commune souhaite également éclairer la Chambre sur les données financières de la masse qui montrent une **diminution régulière et significative de l'évolution de la masse salariale depuis 2014 date de l'arrivée d'une nouvelle Municipalité.**

À noter : pour 2019, la masse salariale est en baisse de -1.32% :

Évolution de la masse salariale depuis 2011

	CHARGE DE PERSONNEL en K€	% ÉVOLUTION /N-1
2011	5 153	

2012	5 364	4,09%
2013	5 688	6,05%
2014	6 008	5,62%
2015	6 263	4,24%
2016	6 434	2,73%
2017	6 465	0,47%
2018	6 525	0,93%
2019	6 439	- 1,32%

En effet, la Commune souhaite que soit pris en compte le travail mené par la municipalité et les services depuis 2014 : l'optimisation des ressources humaines (non-remplacement systématique des départs en retraite, réorganisation et non-renouvellement de certains contractuels, minoration du RIFSEEP mise en place en cas d'absentéisme...) accompagnée d'un meilleur redéploiement des compétences. Une note précise remise lors du contrôle a détaillé ces actions.

Ces décisions se traduisent par la **diminution régulière et significative de l'évolution de la masse salariale**, qui n'est pourtant pas mise en valeur dans le rapport.

Ces efforts communaux sont d'autant plus notables qu'ils se sont vus complexifiés par :

1/ le fait que ce poste de masse salariale subit régulièrement de nouvelles augmentations issues de décisions prises par le Gouvernement depuis 2013 :

- ⇒ Hausse des cotisations patronales CNRACL passées de 28,85 % à 30,65 %
- ⇒ Les cotisations IRCANTEC sont passées de 3,68 % à 4,20 % en tranche A et de 11,83 % à 12,55 % en tranche B
- ⇒ 3 réformes statutaires se sont succédé :
 - 2014 : réorganisation des carrières entraînant des reclassements indiciaires : gain de 3 points en moyenne par agent.
 - 2015 : nouvelle refonte des grilles indiciaires et échelonnements : gain de 5 points en moyenne par agent estimés à plus de 21 000 euros en plus.
 - 2017 : mise en place du protocole PPCR « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » qui provoque également la revalorisation des grilles salariales avec des changements de statuts particuliers.
- ⇒ Le point d'indice des fonctionnaires a beau être gelé depuis 2010, les rémunérations les plus basses ont augmenté pour suivre les revalorisations du SMIC.
- ⇒ Augmentation du point d'indice en juillet 2016 de 0,6 % puis février 2017 de 0,6 % : ce qui représente +0,9 % de charge de personnel
- ⇒ Augmentation de la cotisation assurance du personnel dont le taux a crû de 5,90 % en 2012 à 7,13 % en 2017, soit de 159 000 € à 214 000 €.

Cela résulte, d'une part, de l'augmentation de la sinistralité sur la Petite Couronne et d'autre part de l'augmentation de la base qui s'appuie sur la masse salariale versée par la commune.

2/ des événements ponctuels tels que :

- Organisation du recensement national, organisations d'élections
- Localement, il a fallu faire face à la crue de 2018 au cours de laquelle une majorité du personnel s'est investi et a donc été rémunéré en heures supplémentaires.

3/ des événements "naturels" tels que le glissement-vieillesse-technicité à 1/an.

4/ un choix politique assumé d'améliorer les services publics, tels que l'ouverture de structures comme la Maison pour Tous ou le RAM ou la mise en place des astreintes techniques et de sécurité (enveloppe estimée à 22 000 euros).

En outre, et pour compléter totalement le propos, il convient de souligner que l'évolution de la masse salariale du 012 se voit largement compensée par l'augmentation des recettes au 013 (atténuation de charges-6419). En effet depuis 2013, les recettes sont en quasi constante augmentation passant de 86 006 € en 2013 à 229 398 € en 2018 :

	ATTENUATION DE CHARGES (RECETTES 013)
2011	127 699 €
2012	154 726 €
2013	86 006 €
2014	109 145 €
2015	166 817 €
2016	189 474 €
2017	168 502 €
2018	229 398
2019	381 001 €

Il ressort de ces 2 tableaux combinés, l'analyse suivante :

en K€				
	Charges de personnel (012)	Atténuation de charges (013)	Solde	% Evol. N-1
2011	5 153	128	5 025	
2012	5 364	155	5 209	3,66

2013	5 688	86	5 602	7,54
2014	6 008	109	5 899	5,30
2015	6 263	167	6 096	3,34
2016	6 464	189	6 275	2,94
2017	6 465	169	6 296	0,33
2018	6 525	229	6 296	0,00
2019	6 439	381	6 058	-3,78

En conclusion, la contraction des dépenses du 012 avec les recettes du 013 fait apparaître un solde nul en 2018 et négatif en 2019 démontrant que les réels efforts de gestion de la commune payent.

Il semble donc à la commune que ces efforts pourraient être relevés par la Chambre Régionale des Comptes.

À noter aussi, la commune fait valoir l'encaissement de recette tel que le remboursement de tout ou partie de certains salaires par la CAF, comme celui du Directeur de la MPT.

§3 du 7.2.1

La Chambre relève une augmentation du nombre d'agents de la filière animation dans le temps, soulignant qu'au niveau national cette filière représente en moyenne 9% des effectifs des communes de même strate contre 19% à Gournay.

La Commune tient à nuancer les conclusions qui pourraient être tirées de cette augmentation de personnels de cette filière :

Tout d'abord, certains agents étaient effectivement dans la filière animation mais se sont retrouvés affectés sur des postes administratifs ou techniques sans pour autant que cette "intégration" ne soit régularisée au niveau RH. Par exemple la communication était assurée par un agent de la filière animation alors que le poste relevait d'un grade administratif. Un agent de la restauration était aussi titulaire de la filière animation, un autre gérait le Point Cyb de la Commune etc. Certes, ce n'était pas correct d'un point de vue RH, mais c'est un héritage qui s'est imposé à nous, qui a été régularisé dans le temps, et qui pouvait laisser penser à première vue qu'il y avait "trop" d'animateurs dans les centres de loisirs.

Tous les agents de la filière animation n'étaient donc pas affectés en totalité dans les centres de loisirs.

Par ailleurs, si le nombre d'adjoints d'animation a tout de même augmenté dans le temps, cette réalité doit être jugée au regard de l'augmentation de la fréquentation des centres de loisirs :

Fréquentation des centres en nombre d'enfants (moyenne)

	2013	2014 (TAPS)	2015 (TAPS)	2016 (TAPS)	2017
Accueil matin maternelles	27	28	28	30	24
Accueil matin élémentaires	26	37	34	37	46
Accueil soir maternelles	85	89	94	97	91
Accueil soir élémentaires	84	113	131	134	115
Mercredis maternelles	72	65	62	76	61
Mercredi élémentaires	98	110	105	104	98

En effet, les constructions immobilières sur Gournay sur Marne (la commune est carencée) entraînent dans le temps une augmentation de la population et mécaniquement de la fréquentation des services publics, dont les centres de loisirs n'échappent pas.

En conséquence, et parce que nous sommes astreints à un taux d'encadrement réglementaire, si le nombre d'enfants accueillis augmente, nous nous devons d'assurer un encadrement dans les normes en recrutant.

Néanmoins, à ce jour, il est important de souligner que pour éviter toute dérive de la masse salariale, un système de **liste d'attente** est mis en place pour les inscriptions en centre de loisirs dès que le nombre d'inscrits dépasse la capacité d'encadrement des effectifs d'animateurs de la commune. Ce système permet de contenir la masse salariale dans la filière animation.

Nos bâtiments pourraient pourtant accueillir davantage d'enfants, mais si nous acceptions plus d'inscriptions encore, nous nous devrions de recruter de nouveau pour respecter le taux d'encadrement.

Cette option de recrutement n'étant pas envisagée, un choix politique a donc été fait de limiter le nombre d'inscriptions à la limite du taux d'encadrement possible au vu de nos effectifs actuels.

Pour finir, la Commune invite également à étudier le nombre d'agents de la filière animation au regard de la maîtrise globale de la masse salariale depuis 2014 et de sa baisse cette année : - 0.86% en 2019.

7.2.2 l'évolution des dépenses de personnel

§4 du 7.2.2

La Commune a en effet fait le choix d'offrir des services publics de qualité aux Gournaysiens. Certes l'offre de services divers et variés (petite enfance, jeunesse, RAM, MPT, CCAS, sécurité...) est un choix pèse sur la masse salariale.

La commune comprend toutefois qu'elle dispose d'un levier pour récupérer du temps de travail en appliquant strictement les dispositions réglementaires relatives au temps de travail (1607 h). Elle s'est déjà engagée dans cette démarche, à la faveur de la circulaire du Préfet de juillet 2018 concernant les règles applicables en matière de temps de travail.

Ainsi, une première sensibilisation du personnel sur cette thématique de remise à plat du temps de travail a été faite lors du Comité Technique du **12/02/2019**. Lors de ce CT, la note du Préfet a été diffusée et expliquée. Les représentants du CT ont pris acte de l'engagement de la commune dans une démarche de remise à plat du temps de travail. En outre, et lors de ce même CT, a été décidée la fin de l'octroi des journées du Maire comme "premier acte" de cette démarche.

C'est dans cette même optique que la loi de transformation de la vie publique a été présentée en CT du **2 octobre 2019** et notamment la disposition donnant aux collectivités un an à compter du renouvellement des assemblées pour redéfinir par délibération les règles relatives au temps de travail.

La Commune s'appuiera également sur la diffusion du futur rapport définitif de la CRC pour justifier cette démarche.

Enfin et depuis mars 2020, elle est accompagnée par le CIG, qu'elle a mandaté dans ce dossier de refonte du temps de travail.

7.3 la gestion des personnels

7.3.1 les procédures et le contrôle interne

§1, 2 et 3 du 7.3.1

Compte tenu de l'absence de la directrice des Ressources Humaines depuis avril 2019 qui s'est soldée par un départ définitif de la collectivité et une radiation des cadres, un recrutement d'un DRH adjoint, devenu DRH par la suite, a été réalisé en octobre 2019.

Ce poste a été chargé d'opérer un état des lieux précis de la situation RH et d'engager une modernisation de la politique RH de la commune. Il est notamment chargé de faire le lien avec la DGS et assurer les missions suivantes :

- Assister la DGS dans la mise en œuvre de la politique des Ressources Humaines,
- Animer et coordonner l'activité du service :
- Assurer la gestion administrative et statutaire du personnel ;
- Élaborer et mettre en œuvre les différents processus RH (formation, santé du travail, protection sociale...);
- Entretenir les relations et négocier avec nos partenaires sociaux ;
- Apporter des conseils dans les domaines RH

Ce poste a été pourvu par un fonctionnaire appartenant au cadre d'emplois des attachés territoriaux relevant de la catégorie A.

7.3.3 les vacataires chargés des études surveillées

§2 du 7.3.3

La Chambre avait relevé que la délibération du 25 janvier 2011 qui fixe le niveau de rémunération des vacances pour les études surveillées n'était pas conforme au décret 2016-670 du 25 mai 2016. La Chambre notait en revanche que la Ville appliquait bien le bon niveau de rémunération pour les 17 enseignants participant aux études surveillées.

La délibération du 25/01/2011 précisait « que le taux sera revalorisé lors de chaque majoration de traitement ou modification de l'échelle indiciaire de ces personnels. Une note interministérielle fixe leur valeur actualisée. »

La commune a suivi le conseil de la Chambre et a ainsi porté à l'ordre du jour de son Conseil Municipal du 3 octobre 2019 une nouvelle délibération.

§3, 4 et 5 du 7.3.3

La commune a en effet fourni à la Chambre le fruit de son enquête interne réalisée avant le contrôle de la Chambre et qui concluait :

- au cas de l'enseignant du 2d degré ne pouvant réaliser des études (réservé pour le 1er degré seulement)
- à la mise en exergue d'un préjudice financier de 7 823.55€ pour des vacances non réalisées.

L'enseignant du 2d degré n'a pas été reconduit et un accord amiable en récupération du trop-perçu a été mis en place pour les vacances non réalisées.

7.3.4 l'emploi de collaborateur de cabinet

§ 7 à 10 du 7.3.4

La commune réitère ses précisions concernant la rémunération du collaborateur de cabinet.

La rémunération individuelle est fixée par l'autorité territoriale, qui est cependant tenue de respecter des plafonds (art.7 décr. N°87-1004 du 16 déc.1987)

L'autorité territoriale est libre de choisir l'emploi de référence : entre l'emploi administratif fonctionnel le plus élevé et l'emploi de grade administratif le plus élevé (quest. écr. AN n°53334 du 14 déc. 2004).

Concernant la prime annuelle, les précisions manquent sur l'arrêté de nomination. Cependant, il a été appliqué les mêmes dispositions générales que pour les autres agents de la collectivité.

Cette prime annuelle versée au mois de novembre de chaque année est égale au traitement de base indiciaire détenu par l'agent au 1^{er} jour du mois de novembre de l'année considérée, minorée le cas échéant, en fonction des absences.

Cette prime n'est donc pas calculée sur 90 % de celle attribuée ou perçue par le DGS.

Cette prime est considérée comme du Régime Indemnitare et comptabilisée en conséquence conformément à la réponse du Sénat du 18/03/99, faisant suite à la question écrite de Monsieur le Sénateur BOHL n°13-149 JO Sénat du 24/12/98.

De par ce fondement, nous ne comparons donc pas le montant de la prime versée au collaborateur de cabinet avec celle versée à la DGS, mais il convient pour apprécier le respect des 90 % du montant maximum du régime indemnitaire, d'intégrer le montant du 13^e mois dans l'enveloppe globale de comparaison, dont voici le résultat au titre de l'année 2018 :

-> Plafond maximum RIFSEEP Annuel (IFSE + CIA) pour fonctions A1 non logé : 42 600 €

À comparer avec :

Indemnité collaborateur 2018 : (830 *12 = 10660 €)

Prime de fin d'année 2018 : 2835 €

Total : 13 495 € (soit **32 %** du plafond)

Il est à noter par ailleurs que la DGS ne touche pas non plus elle même le plafond autorisé de 42 600 € annuels, mais uniquement la moitié de ce plafond.

Au final, il ne convient pas de comparer la rémunération du collaborateur de cabinet avec celle du DGS, puisque la rémunération de notre collaborateur de cabinet est basée sur le grade le plus élevé de notre collectivité (attaché principal) et non sur l'emploi fonctionnel de DGS.

En revanche, la collectivité reconnaît après vérification, que la délibération initiale n°20 du 14 avril 2014 portant création du poste de collaborateur ne précise pas de plafond de rémunération. Sur ce point, la collectivité s'engage à porter une nouvelle délibération à l'issue des prochaines élections municipales du mois de mars 2020.

7.3.5 des mises à disposition de personnel communal

§ 3 et 4 du 7.3.5

La Chambre relève le caractère non rétroactif d'un tel type des conventions de mise à disposition. Ces dernières ont été signées le 12 avril 2016 avec effet au 1er janvier 2016. La Commune comprend cette remarque mais tient à apporter plusieurs éléments d'éclairage et de contexte :

- Le Territoire T9 Grand Paris Grand Est n'existait pas avant le 1er janvier 2016. Il a été créé le 01/01/2016 et a tenu son premier Conseil de Territoire (installation) le 9 janvier 2016 : élection du Président, des Vices Présidents, dénomination de l'EPT, désignation des représentants... ;
- Les délégations d'attribution au Président et au Bureau ont quant à elles été données par le Conseil de Territoire du 26 janvier 2016 ;
- La validation des projets de convention de mise à disposition a eu lieu lors du Bureau du 15 février 2016 ;
- Les conventions sont ensuite passées au Comité Technique de Gournay-sur-Marne le 7 mars 2016 ;
- Le Conseil Municipal de Gournay-sur-Marne a ensuite délibéré le 16 mars 2016 pour autoriser le Maire à signer les conventions.

Il n'était donc tout simplement **pas possible** de faire signer ces conventions au 1er janvier 2016 dans la mesure où la structure de l'EPT n'existait pas au 31/12/2015 et n'avait pas d'élu ni de personnel ni les circuits idoines pour valider et signer lesdites conventions.

Quant à l'absence de la mention des noms et prénoms du DST et de l'agent mis à disposition dans les conventions, la Commune le reconnaît et en prend bonne note.

Enfin, le passage d'une quotité de 100% à 30% a été acté par lettre cosignée du Président et du Maire et non par un avenant plus formel, la Commune le reconnaît également et en prend bonne note.

7.4 le régime indemnitaire

§7 du 7.4

La Commune souligne que la mise en place du RIFSEEP a été pensée de telle sorte qu'**aucun surcout** lié au RIFSEEP ne pèse sur ses finances. En effet le régime indemnitaire de 2016 de chaque agent a été intégralement reversé **dans les mêmes proportions** sous la forme du RIFSEEP (sauf revalorisations exceptionnelles dans le cadre de l'évaluation annuelle). Ce système permettait ainsi à la commune de n'entraîner aucun surcout justement (et c'était le but recherché) :

Ainsi :

- les catégories A ont vu leur régime indemnitaire (RI) transposé en RIFSEEP sous la forme suivante : 85% de leur RI est devenu IFSE, et 15% de leur RI est devenu CIA
- les catégories B ont vu leur régime indemnitaire (RI) transposé en RIFSEEP sous la forme suivante : 88% de leur RI est devenu IFSE, et 12% de leur RI est devenu CIA
- les catégories C ont vu leur régime indemnitaire (RI) transposé en RIFSEEP sous la forme suivante : 90% de leur RI est devenu IFSE, et 10% de leur RI est devenu CIA

Voir la délibération du RIFSEEP du 16/12/2016.

Les évolutions de régime indemnitaire relevées par la Chambre en 2017 et 2018 correspondent tout simplement aux revalorisations de certains agents rentrant dans les critères de la délibération, à savoir : titularisation, mutation interne, changement de grade ou prise de nouvelles responsabilités.

7.5 Le temps de travail

7.5.2 le régime du temps de travail et 7.5.3 les autorisations d'absence et jours de congé supplémentaires

La Commune a régulièrement informé son Comité Technique et ses représentants du personnel des rappels réglementaires s'agissant du temps de travail à 1607 heures. C'était là un moyen de préparer les esprits à la mise en place de la refonte du temps de travail. Ce sujet a été abordé à tous les Comités techniques depuis plus d'une année.

Désormais avec l'article 47 de la loi 2019-828 de transformation de la fonction publique, du 6 août 2019, la Commune a créé un groupe de travail et missionné le CIG de la Petite Couronne pour lancer le dossier de refonte de ce temps de travail, comprenant la mise à plat des jours de congé et la suppression des jours relevés par la Chambre (jours de médaille et ancienneté).

La Commune sera donc en règle conformément à la loi dans le délai légal, à savoir un an à compter du renouvellement de son assemblée délibérante.

7.5.5 l'évolution de l'absentéisme

§ 10 du 7.5.5

S'agissant du DUERP, la Commune l'a mis en place en 2016 mais l'agent devant suivre le dossier ne l'a pas alimenté des actions menées régulièrement. C'est dans ce contexte que le CHSCT du 17/12/2019 a acté de la désignation d'un nouvel assistant de prévention avec prise d'effet au 01/01/2020 dont l'une des missions sera la tenue et la mise à jour du Document Unique. Cet agent a bénéficié récemment d'une formation sur le logiciel CAPSICOM dévolu au DU.

C'est au cours de ce même CHSCT qu'a été lancée la mise en place d'un point de prospective pour l'année 2020 et notamment sur l'absentéisme : "le comprendre et y remédier"

§ 11 du 7.5.5

La Commune a pris bonne note des observations de la Chambre s'agissant des carences managériales en DRH engendrant de nombreuses irrégularités et des surcoûts pour la collectivité. La Commune a suivi le conseil de la Chambre en restructurant la direction des ressources humaines autour d'un Pôle unique des ressources. Le Comité Technique du 02/10/2019 a ainsi validé un nouvel organigramme consistant en la création d'un Pole Ressources incluant les finances et les ressources humaines. En outre, l'absence de la directrice des ressources humaines depuis le 17/04/2019 a donné lieu au recrutement d'un DRH adjoint, devenu DRH par la suite.

L'action disciplinaire dont il est question a été menée à son terme et la Commune a suivi l'avis du Conseil de Discipline (sanction du 4e groupe de mise à la retraite d'office). Le volet pénal de l'action suit son cours.

8 GESTION DES ACHATS

8.3.1 le recours aux avenants

§ 3 du 8.3.1

La Commune prend bonne note de la remarque de la Chambre. Elle tient toutefois à s'expliquer plus précisément : ce recours aux avenants a servi à soutenir la politique communale de fin de recours au personnel contractuel. La Commune s'est en effet séparée de ses contractuels (nombreux dans le nettoyage des bâtiments communaux), pour ne conserver qu'un volant de titulaires restreint et recourir au secteur privé pour pallier en partie l'absence des contractuels.

Le recours aux avenants a donc servi la stratégie de la commune qui recherchait une économie de masse salariale et une souplesse au fur et à mesure de la réorganisation du service entretien autour des titulaires.

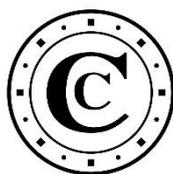
Si 5 sites ont donc été ajoutés par avenant, ce n'est donc pas parce que la commune a mal estimé son besoin de départ mais parce qu'elle avait besoin de recourir au fur et à mesure, et partiellement, au privé pour servir sa stratégie de réorganisation du service entretien autour des titulaires uniquement.

En outre, cette souplesse du recours au privé a aussi permis de pallier au remplacement de quelques congés longue maladie sans recrutement (dans le secteur du ménage les agents en fin de carrière souffrent souvent de pathologies physiques aboutissant à des arrêts longue maladie).

Le Maire

Éric SCHLEGEL





« 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