

Le président

N°/G/2023-0355B

Noisiel, le 4 décembre 2023

à

Monsieur Damien Allouch

Maire d'Épinay-sous-Sénart

8 rue Sainte-Geneviève

91860 Épinay-sous-Sénart

**ENVOI DÉMATÉRIALISÉ
AVEC ACCUSÉ DE RÉCEPTION**
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Procédure suivie par :

Louis LÉ, greffier

Tél. : 01 64 80 88 70

Courriel : louis.le@crtc.ccomptes.fr

REF. : Contrôle n° 2023-000734.

OBJET : Notification du rapport d'observations définitives et de ses réponses.

P.J. : 1 rapport.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune d'Épinay-sous-Sénart, *Cahier n° 2 : Ressources humaines et commande publique*, concernant les exercices 2017 et suivants, ainsi que les réponses.

En application des dispositions des articles L. 243-6 et R. 243-16 du code des juridictions financières, ce rapport et les réponses jointes peuvent être publiés et communiqués aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception et, au plus tard, dans un délai de deux mois suivant sa communication par la chambre régionale des comptes.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour à l'adresse suivante : greffeidf@crtc.ccomptes.fr.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de l'Essonne.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport

d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il prévoit ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Thierry Vught



TRAVAIL COMMUNIQUE DES COMPTES DES ENTREPRISES
DES SECTEURS D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

COMMUNICATION

D'ÉVALUATION ET DE SUIVI

(2017)

(Cahier de 212 pages, communiqué de presse et communiqué de presse)

Exercices 2017 et suivants

Chambre régionale des comptes

110 rue de Valenciennes - 75013 Paris

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE	3
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE	5
PROCEDURE	7
OBSERVATIONS	8
1 LES RESSOURCES HUMAINES	8
1.1 La gouvernance des ressources humaines.....	8
1.1.1 Présentation	8
1.1.2 Une absence de formulation de stratégie.....	8
1.2 Un taux d'administration élevé malgré une diminution des effectifs.....	9
1.2.1 Des données sur les effectifs insuffisamment fiables.....	10
1.2.2 Des effectifs globalement en baisse malgré une augmentation des agents contractuels	11
1.2.3 Des effectifs élevés.....	11
1.3 Les dépenses de personnel.....	12
1.3.1 Des dépenses de personnel plus élevées que la moyenne	12
1.3.2 Des dépenses de personnel en augmentation.....	12
1.3.3 Bilan de l'exercice 2022.....	13
1.3.4 Des dépenses de personnel à maîtriser.....	14
1.4 Le temps de travail.....	15
1.4.1 Un temps théorique de travail annuel de 1 607 heures.....	15
1.4.2 Une durée effective de travail difficile à établir.....	16
1.4.3 Une absence de définition des modalités d'organisation des cycles de travail	16
1.4.4 Un absentéisme contenu	17
1.4.5 Les autorisations spéciales d'absence	19
1.5 Le régime indemnitaire.....	19
1.5.1 Présentation	19
1.5.2 L'absence de mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel	20
1.5.3 Des primes non identifiables	20
1.5.4 La prime Covid.....	21
1.5.5 La prime annuelle.....	21
1.5.6 Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires.....	21
1.6 La nouvelle bonification indiciaire	25
1.7 Les emplois fonctionnels et de cabinet.....	26
1.7.1 Les emplois fonctionnels.....	26
1.7.2 Les emplois de cabinet	26
1.8 Les avantages en nature	26
1.8.1 Les logements de fonction.....	26
1.8.2 La mise à disposition des véhicules insuffisamment encadrée	27

2	LA POLITIQUE D'ACHATS PUBLICS	28
2.1	La fonction « achats »	28
2.1.1	Le cadre juridique	28
2.1.2	Les mutualisations	28
2.1.3	L'organisation des achats et ses outils	28
2.2	Les achats hors procédures formalisées et adaptées	30
2.2.1	Panorama des achats hors procédures formalisées et adaptées	30
2.2.2	Anomalies relatives aux achats hors procédures formalisées et adaptées	31
2.3	L'étude d'un échantillon de contrats	33
2.3.1	Les observations communes à plusieurs marchés	33
2.3.2	Le marché de travaux d'entretien courant attribué pour partie à un candidat ne disposant pas des capacités suffisantes	35
2.3.3	L'opération du centre socio-culturel plus chère que prévu	37
2.3.4	Le marché d'éclairage public	39
2.4	Propositions d'amélioration du processus achats de la commune, afin de le rendre plus sécurisé et plus performant	41
2.4.1	Susciter une concurrence plus effective	41
2.4.2	Améliorer la transparence des procédures	41
2.4.3	Mieux sécuriser l'exécution du marché	41
2.4.4	Améliorer la rédaction des documents de marché	42
2.5	Conclusion sur la commande publique	43
	ANNEXES	44

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé la gestion des ressources humaines et des marchés publics de la commune d'Épinay-sous-Sénart. Ce contrôle fait suite à un avis budgétaire délibéré le 28 juillet 2022 au vu du déficit excessif du compte administratif de 2021, et à un premier rapport sur la fiabilité des comptes et la situation financière de la commune.

De manière générale, la commune manque de procédures internes et, lorsqu'elle en dispose, ne les suit pas toujours. Ces carences la fragilisent juridiquement.

Une rigueur insuffisante dans la gestion des ressources humaines

La commune emploie 236 équivalents temps plein travaillé au 31 décembre 2022. Avec un taux d'administration de 19,2 pour 1 000 habitants contre 16,7 en moyenne pour les collectivités de la même strate, la commune dispose d'effectifs abondants, même s'ils baissent de 4 % depuis 2017. Pour autant, les charges de personnel ont progressé de 9,8 % sur la période pour s'établir à 11,05 M€, soit un montant supérieur (10,63 M€) à celui préconisé dans l'avis budgétaire de la chambre.

Dans le cadre de son plan de redressement pluriannuel, elle devra limiter, pour les exercices suivants, l'augmentation de ses charges de personnel à 0,5 % par an. La réorganisation des services qu'elle a engagée est ainsi susceptible de lui offrir des marges de manœuvre.

La commune gagnerait également à réduire son volume d'heures supplémentaires, qui engendre un montant d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires de 2,1 % à 3,7 % de la rémunération brute annuelle du personnel pour une moyenne nationale de 1,1 % pour les collectivités territoriales. Une définition des conditions de mise en œuvre des cycles de travail pourra y contribuer. Cependant, la commune présente un taux d'absentéisme de 9,8 % en 2022 inférieur à la moyenne nationale.

La commune n'a toujours pas mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel auquel elle pourrait intégrer une prime annuelle, versée actuellement sans base juridique.

Une meilleure stratégie en matière de ressources humaines est indispensable. La commune doit établir des documents obligatoires : le rapport social unique, les lignes directrices de gestion complètes incluant une gestion prévisionnelle de ses effectifs, de ses emplois et de ses compétences, et le document unique d'évaluation des risques professionnels.

Un renforcement nécessaire de la fonction « achats » afin de fiabiliser les procédures de la commande publique

La fonction « achats » est seulement assurée par une directrice et une gestionnaire, soit un équivalent temps plein et demi. Par ailleurs, la commune ne dispose pas d'outils lui permettant de garantir la fiabilité des opérations de commande publique, et plus particulièrement d'une nomenclature des achats.

Elle ne respecte ainsi pas toujours les règles de publicité et de mise en concurrence. Ainsi, des commandes de mobilier passées à une société pour un montant 286 306 € et sans aucune mise en concurrence est à cet égard topique. Le marché d'éclairage public, qualifié à tort de marché de travaux alors qu'il s'agit d'un marché de services, aurait dû faire l'objet d'une procédure formalisée et non d'une simple procédure adaptée.

L'analyse des candidatures est à renforcer, en appréciant mieux la capacité financière, technique et professionnelle des candidats, ainsi que celle des offres, en les examinant de manière plus transparente.

Une attention particulière doit aussi être portée aux avenants. Des augmentations de prix de près de 100 %, comme dans le cadre du marché de maîtrise d'œuvre du centre socio-culturel, ne peuvent se justifier par la seule modification de programme et de calendrier de l'opération.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule 10 recommandations dont 7 sont des recommandations concernant la régularité et trois des recommandations visant à améliorer la performance de la gestion.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Établir chaque année un rapport social unique, conformément aux articles L. 231-1 et suivants du code général de la fonction publique.

8

Recommandation régularité 2 : La commune indique dans sa réponse aux observations provisoires mettre en place en octobre 2023 un groupe de travail composé de représentants des élus et des agents. Elle s'engage à présenter les lignes directrices de gestion au conseil municipal au premier trimestre 2024. Établir l'ensemble des lignes directrices de gestion, conformément aux articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique.

9

Recommandation régularité 3 : Établir le document unique d'évaluation des risques professionnels, conformément aux articles R. 4121-1 et R. 4121-2 du code du travail..... 9

Recommandation régularité 4 : Définir les conditions de mise en place des cycles de travail par une délibération, après avis du comité social territorial, conformément à l'article 4 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale. 17

Recommandation régularité 5 : Mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, conformément aux articles L. 714-4 et suivants du code général de la fonction publique. 20

Recommandation régularité 6 : Procéder à l'analyse complète des candidatures pour chaque futur marché, conformément aux articles L. 2141-1 et suivants et R. 2144-1 et suivants du code de la commande publique..... 34

Recommandation régularité 7 : Signer des avenants qui répondent aux conditions des articles R. 2194-1 et suivants du code de la commande publique ou, à défaut, conclure un nouveau marché. 39

Les recommandations de performance :

- Recommandation performance 1 : Diminuer le nombre d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées afin de tendre vers le niveau de la moyenne nationale s'élevant à 1,1 % de la rémunération brute annuelle du personnel. 23
- Recommandation performance 2 : Adopter une nomenclature des achats pour fiabiliser les procédures de commande publique..... 30
- Recommandation performance 3 : Renforcer la fonction « achats » au sein de la commune, afin de fiabiliser les opérations de commande publique. 43

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé à un contrôle de la gestion des ressources humaines et des marchés publics de la commune d'Épinay-sous-Sénart. Les différentes étapes de la procédure sont présentées en annexe n° 1.

Le présent rapport fait suite à un avis budgétaire délibéré le 28 juillet 2022, sur le fondement de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales (déficit excessif du compte administratif de 2021) et à un audit flash de la situation financière de la commune.

« 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 LES RESSOURCES HUMAINES

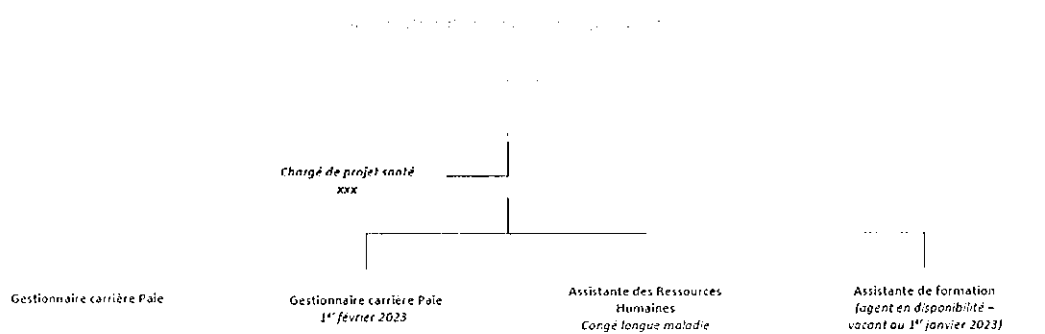
1.1 La gouvernance des ressources humaines

1.1.1 Présentation

La direction des ressources humaines (RH) est composée de six postes : une directrice, un chargé de projet « santé » à mi-temps, deux gestionnaires « carrière paie », une assistante des ressources humaines et une assistante de formation.

Deux postes d'assistant ne sont pas pourvus. Par ailleurs, la directrice, deux agents, et une des gestionnaires ont pris récemment leurs fonctions, respectivement le 1^{er} octobre 2022 et le 1^{er} février 2023.

Organigramme n° 1 : La direction des ressources humaines



Source : données de la commune

La commune utilise le logiciel « e.sedit RH » pour la gestion des ressources humaines. Il comprend les fonctionnalités suivantes : dossier agent, carrière, absence, paie, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La commune ne les exploite pas complètement. Ainsi, 147 champs sont proposés dans les fiches agents mais beaucoup d'entre eux ne sont pas renseignés. Des mises à jour ne sont pas effectuées. Les services renseignés n'existent plus et les changements de fonctions ne sont pas pris en compte.

1.1.2 Une absence de formulation de stratégie

Aucune stratégie en matière de ressources humaines n'est définie. La commune n'a d'ailleurs formalisé un organigramme que début 2023.

Plusieurs documents obligatoires ne sont pas élaborés :

- Le rapport social unique (anciennement rapport sur l'état de la collectivité), qui doit être établi chaque année, a pour objet de dresser un bilan des ressources humaines de la collectivité. Sur la période, la commune n'a établi qu'un seul rapport en 2017.

Recommandation régularité 1 : Établir chaque année un rapport social unique, conformément aux articles L. 231-1 et suivants du code général de la fonction publique.

- Introduites par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, les lignes directrices de gestion déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines de la collectivité, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elles fixent également les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours. Elles doivent être élaborées avant le 31 décembre 2020 par l'autorité territoriale après avis du comité social territorial, pour une durée maximale de six ans. Un cas particulier concerne les lignes directrices relatives à la promotion interne, qui sont définies par le président du centre de gestion et décidées par la commune. En août 2023, seules les lignes directrices de gestion relatives à la promotion interne ont été arrêtées.

Recommandation régularité 2 : La commune indique dans sa réponse aux observations provisoires mettre en place en octobre 2023 un groupe de travail composé de représentants des élus et des agents. Elle s'engage à présenter les lignes directrices de gestion au conseil municipal au premier trimestre 2024. Établir l'ensemble des lignes directrices de gestion, conformément aux articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique.

- L'évaluation des risques professionnels pour la santé et la sécurité des travailleurs incombe aux employeurs publics, notamment par l'élaboration d'un document unique, prévu par les articles R. 4121-1 et R. 4121-2 du code du travail. La commune n'a pas formalisé de document unique d'évaluation des risques professionnels, même si une démarche d'évaluation des risques a été engagée en 2019.

En réponse aux observations provisoires, la commune s'engage à finaliser le document unique d'évaluation des risques professionnels au premier trimestre 2024.

Recommandation régularité 3 : Établir le document unique d'évaluation des risques professionnels, conformément aux articles R. 4121-1 et R. 4121-2 du code du travail.

D'autres documents sont soit incomplets, soit très anciens :

- Les rapports d'orientation budgétaire sont très succincts dans le domaine des ressources humaines. Aucune information n'est fournie ni sur la structure des effectifs ni sur la durée effective du temps de travail. Les données concernant les dépenses de personnel et l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel sont insuffisamment détaillées ;
- Le dernier règlement intérieur du personnel, qui précise notamment les dispositions mises en place par la commune en matière de temps de travail, de congés et d'absences, date du 5 mars 2012.

La chambre invite la commune à compléter et actualiser ses documents sur les ressources humaines.

1.2 Un taux d'administration élevé malgré une diminution des effectifs

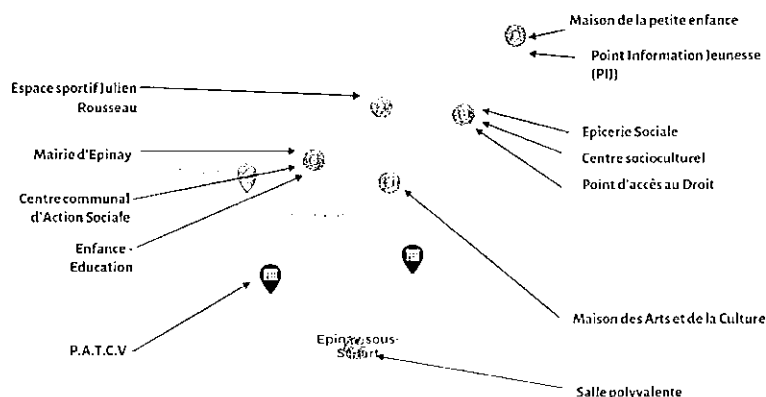
La commune compte 236 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au 31 décembre 2022.

La catégorie C est la plus représentée (84 %), devant la catégorie B (10 %) et la catégorie A (6 %). La filière technique concentre 35 % des effectifs sur emplois permanents, la filière animation 27 % et la filière administrative 25 %.

Les agents sont répartis sur plusieurs sites.

Encadré n° 1 : Une mairie multi-sites

Si les services publics sont localisés au plus près des habitants, les agents sont dispersés sur plusieurs sites.



Source : Diagnostic organisationnel prospectif, Politéia

Une partie des effectifs, notamment tous les services dédiés à la population, est toutefois amenée à se regrouper sur un même site, le pôle de services publics, d'ici fin 2023.

1.2.1 Des données sur les effectifs insuffisamment fiables

Les effectifs de la commune sont incertains. Ils diffèrent selon la source : comptes administratifs, rapports d'orientation budgétaire, données transmises à la chambre...

Tableau n° 1 : Équivalents temps plein travaillé sur emplois permanents par source

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Annexes CA	259,98	268,94	237,76	275,53	269,99	-
Titulaires	174,9	178,8	174,2	173,3	177,2	-
Non titulaires	85,08	90,14	63,56	102,23	92,79	-
Bilan social	239,73	-	-	-	-	-
Titulaires	188,62	-	-	-	-	-
Non titulaires	51,11	-	-	-	-	-
Données commune	246	245,34	243,9	248,35	240,57	236,01
Titulaires	176,75	168,49	172,3	168,54	158,57	151,3
Non titulaires	69,25	76,85	71,6	79,81	82	84,71
Rapport d'orientation budgétaire de 2023	257	256	263	256	253	-
Titulaires	174	176	174	163	155	-
Non titulaires	83	80	89	93	98	-

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les données de la commune, comptes administratifs, rapport d'orientations budgétaires de 2023 et bilan social

Consultée sur ces écarts, la commune indique que le logiciel de ressources humaines n'est pas suffisamment fiable et que les données transmises à la chambre ont fait l'objet d'un comptage manuel au vu des fichiers de paie. La chambre a ainsi privilégié les éléments qui lui ont été transmis.

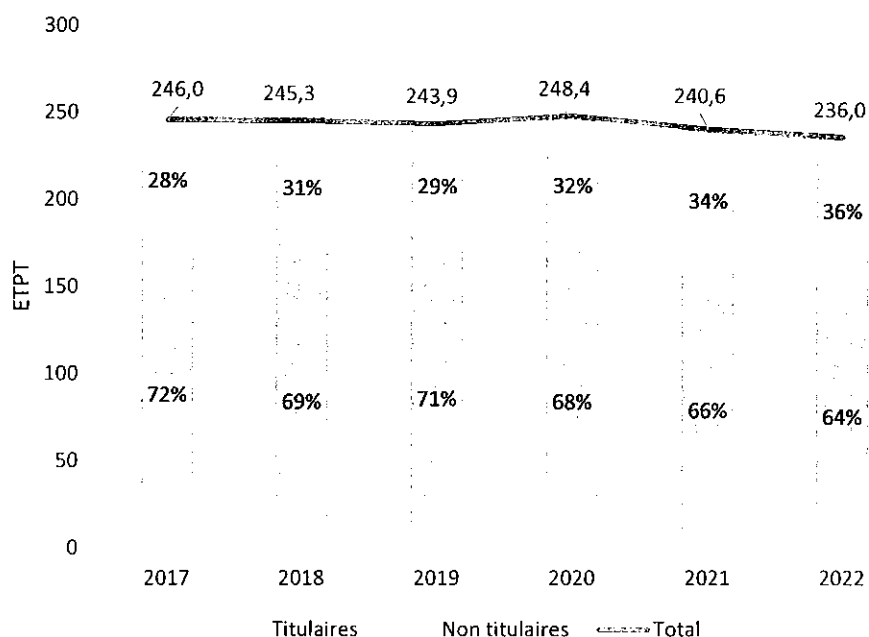
La chambre invite la commune à fiabiliser ses données relatives aux effectifs.

1.2.2 Des effectifs globalement en baisse malgré une augmentation des agents contractuels

Le nombre d'ETPT a baissé de 4 % entre 2017 et 2022, passant de 246 à 236.

La part des agents titulaires passe de 72 % des effectifs en 2017 à 64 % en 2022. La commune explique cette évolution par des difficultés de recrutement.

Graphique n° 1 : Répartition des agents titulaires et non-titulaires



Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les données de la commune

1.2.3 Des effectifs élevés

Le taux d'administration de la commune s'établit à 19,2 pour 1 000 habitants en 2022 contre 16,7 en moyenne pour les communes de même strate démographique¹.

Tableau n° 2 : Répartition des ETPT par filière au 31 décembre 2022

Filière (%)	Épinay-sous-Sénart	Ensemble des communes
Administrative	25	22
Technique	35	48
Sociale	0	7
Médico-sociale	8	3
Sportive	2	1
Culturelle	0	5
Animation	27	10
Police municipale	3	2
Emplois non cités	0	1
Total	100	100

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les données de la commune

¹ D'après « Les collectivités locales en chiffres 2022 », état 8-8a « L'emploi dans les collectivités territoriales selon le nombre d'habitants ».

² D'après Les collectivités locales en chiffres 2022, état 8-5b « Les effectifs et le volume de travail des collectivités locales selon la filière ».

Ce taux élevé s'explique par une filière animation surreprésentée de 17 % par rapport à la moyenne de la strate, l'accompagnement scolaire et périscolaire des enfants s'inscrivant comme une action prioritaire de la municipalité. La filière technique est, en revanche, sous-représentée de 13 % par rapport à la moyenne en raison de l'externalisation de certaines activités (propreté et espaces verts, voiries).

1.3 Les dépenses de personnel

1.3.1 Des dépenses de personnel plus élevées que la moyenne

Les dépenses de personnel s'établissent à 11,05 M€ en 2022. Elles s'élèvent à 869 €/habitant, contre 672 €/habitant en 2021 pour les communes comparables³, soit un montant supérieur de 29 %.

Elles ont été retraitées de la contribution au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

Encadré n° 2 : La contribution au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

Tout employeur public d'au moins 20 agents qui ne respecte pas le taux d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés, doit verser une contribution annuelle au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Cette contribution est calculée à proportion des effectifs de travailleurs handicapés manquants.

L'employeur doit effectuer chaque année une déclaration auprès du FIPHFP, comportant l'ensemble des éléments permettant de calculer le taux d'emploi et, le cas échéant, la contribution due.

Au titre de 2022⁴, la commune est redevable :

- de sa contribution pour l'année 2022, calculée sur la base d'une déclaration de huit agents bénéficiaires de l'obligation d'emploi, soit 39 300 €. La chambre rappelle à la commune qu'elle aurait pu déduire de ce montant les dépenses effectuées en 2021 au profit d'une entreprise adaptée d'un montant de 8 190 €.

- d'un redressement au titre de 2021. La commune avait déclaré neuf agents bénéficiaires de l'obligation d'emploi, mais le FIPHFP n'a pas validé cette déclaration pour un motif formel (aucune liste n'a été produite par la commune). La contribution de 2021, initialement de 35 525 €, a ainsi été portée à 81 200 €.

Les contributions réglées en 2022 ont été imputées au chapitre 012 « dépenses de personnel », alors qu'elles auraient dû l'être au chapitre 011 « charges générales », car l'assiette de la contribution ne concerne pas la rémunération mais les effectifs.

La chambre a ainsi minoré les dépenses de personnel figurant au compte de gestion de 0,12 M€ en 2022.

La chambre invite la commune à imputer la contribution au FIPHFP au compte 637 « Autres impôts, taxes et versements assimilés ».

De manière générale, la commune explique le caractère élevé des dépenses de personnel par une organisation non optimale des services.

1.3.2 Des dépenses de personnel en augmentation

Si le nombre d'équivalents temps plein a baissé de 4 % sur la période, les charges de personnel ont progressé de 9,8 %.

³ Direction générale des finances publiques, Les comptes individuels des collectivités.

⁴ Avant 2022, la commune n'a effectué aucun versement au FIPHFP.

Tableau n° 3 : Charges de personnel (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Charges totales de personnel	10,06	10,41	10,37	10,53	10,74	11,05
- Remboursement de personnel mis à disposition	0,02	0,02	0,01	0,00	0,12	0,06
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	10,04	10,38	10,36	10,53	10,62	10,99

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les données des comptes de gestion

L'augmentation des dépenses de personnel est portée par la rémunération du personnel contractuel.

La rémunération des agents titulaires représente en moyenne 68,7 % des dépenses de personnel, mais cette part diminue tendanciellement depuis 2017. Pour autant, les montants versés croissent de 8 % (soit + 0,4 M€) pour s'établir à 5,37 M€ en 2022, alors même que le nombre d'agents titulaires diminue sur la période (- 14,4 %). La hausse résulte de la progression de la part indemnitaire, qui passe de 1 M€ en 2017 à 1,23 M€ en 2022.

Parallèlement, la rémunération du personnel contractuel progresse de 34,5 % (soit + 0,68 M€) pour atteindre 2,66 M€ en 2022, en raison de l'augmentation du nombre d'agents contractuels (+ 22,3 %), et de la progression de leur régime indemnitaire (de 0,16 M€ en 2017 à 0,23 M€ en 2022).

Tableau n° 4 : Rémunération des personnels titulaires et non titulaires (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rémunération principale	3,66	3,56	3,60	3,65	3,67	3,85
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	1,00	1,09	1,17	1,20	1,23	1,23
+ Autres indemnités	0,31	0,31	0,31	0,31	0,29	0,28
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	4,97	4,95	5,08	5,16	5,19	5,37
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>70,9</i>	<i>68,8</i>	<i>68,9</i>	<i>68,7</i>	<i>68,1</i>	<i>66,9</i>
Rémunérations et indemnités (dont HS)	1,98	2,20	2,29	2,35	2,44	2,66
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1,98	2,20	2,29	2,35	2,44	2,66
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>28,2</i>	<i>30,6</i>	<i>31,1</i>	<i>31,3</i>	<i>31,9</i>	<i>33,1</i>
Autres rémunérations (c)	0,06	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a + b + c)	7,01	7,20	7,37	7,51	7,63	8,03
- Atténuations de charges	0,01	0,03	0,03	0,02	0,03	0,01
= Rémunérations du personnel	7,00	7,17	7,34	7,49	7,60	8,02

* Hors atténuations de charges

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les données des comptes de gestion

1.3.3 Bilan de l'exercice 2022

Les dépenses de personnel enregistrent une hausse de 2,9 % en 2022 par rapport à 2021. Prévues à hauteur de 10,5 M€ dans le budget primitif, elles ont été portées à 11,2 M€ dans le budget supplémentaire adopté le 23 novembre 2022 et réalisées à hauteur de 11,05 M€.

La hausse des charges de personnel en 2022 s'explique notamment par :

- Une prévision insuffisante dans le budget primitif.

La commune a budgété 10,5 M€, soit 0,3 M€ de moins que dans le budget primitif de 2021, alors même que le taux d'exécution des dépenses de personnel se situait à plus de 99,7 % en 2021.

- Une revalorisation au 1^{er} juillet 2022 du point d'indice⁵.

La commune évalue le surcoût à 0,35 M€ pour 2022 dans le rapport d'orientation budgétaire de 2023, évaluation qu'elle a revue à la baisse à 0,25 M€ dans une réponse transmise à la chambre. Il s'avère toutefois que ce dernier calcul ne prend pas en compte la quotité de travail des agents et se fonde parfois sur l'indice brut au lieu de l'indice majoré, utilisé pour le calcul des rémunérations. La chambre estime le surcoût à moins de 0,10 M€ sur six mois, après examen des lignes de paye des mois de juin, septembre et octobre 2022.

- Une hausse de l'indice minimum de traitement des agents publics de 0,9 % au 1^{er} janvier 2022, puis de 2,65 % au 1^{er} mai 2022.

Elle induit une dépense supplémentaire évaluée par la chambre à 33 200 €.

La commune justifie également la hausse de ses dépenses de personnel par la revalorisation du SMIC et le recours à des vacataires pour pallier les absences pour congés-maladie, sans que ces éléments ne soient ni justifiés (pour le premier) ni chiffrés (pour le second).

L'avis budgétaire rendu par la chambre le 28 juillet 2022 préconise, sur l'exercice 2022, le maintien des charges de personnel inscrites au budget primitif de 2022 à hauteur de 10,5 M€, sous réserve d'un texte législatif ou réglementaire induisant une dépense obligatoire pour la commune.

Les dépenses de personnel de la commune sont néanmoins supérieures de 0,42 M€ à ce qui était préconisé dans l'avis budgétaire.

1.3.4 Des dépenses de personnel à maîtriser

L'avis budgétaire rendu par la chambre le 28 juillet 2022 préconise, dans le cadre du plan de redressement pluriannuel, la limitation de l'augmentation des charges de personnel à 0,5 % par an du montant nominal des charges de personnel de 2022 fixé à 10,5 M€.

La commune a engagé une réorganisation de ses services, susceptible de lui offrir des marges de manœuvre.

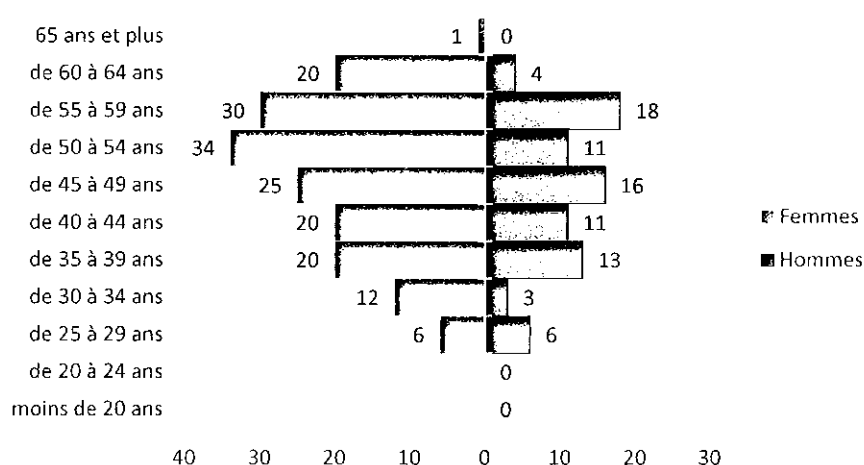
Quatre enjeux sont identifiés : I) Structurer et partager un cadre collectif de travail : consolider la fonction managériale, clarifier le processus décisionnel et les contributions de chacun... ; II) Garantir le positionnement stratégique des services ressources au sein de la commune : sécuriser les missions ressources clés, renforcer le portage des projets stratégiques... ; III) Clarifier les périmètres des missions et questionner l'adéquation des offres de services : lutter contre la superposition de certaines offres de services, questionner la répartition des énergies... ; IV) Moderniser les pratiques et les outils : assurer les complémentarités entre les prérogatives de la chaîne managériale et le mode projet, avoir un cadre collectif clair sur la planification des événements de la commune...

La réorganisation des services se concentre concrètement sur :

⁵ Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022.

- Les nouveaux recrutements, notamment en interne en privilégiant un redéploiement des postes. La commune a recruté en 2022 quatre directeurs en externe : un directeur général des services, une directrice générale adjointe cadre de vie, un directeur financier et une directrice des ressources humaines. Deux autres directeurs sont en cours de recrutement, à la direction de la cohésion sociale et de la solidarité, et à la direction enfance, jeunesse et éducation. Un poste de chargé de missions à la transformation de l'administration est également ouvert.
- Près de 30 % du personnel de la commune est âgé de plus de 55 ans. Leur non-remplacement pour partie ainsi que la rupture de l'effet noria devraient permettre d'atténuer l'augmentation de la masse salariale.

Graphique n° 2 : Pyramide des âges des agents sur emplois permanents au 1^{er} janvier 2023



Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les données du logiciel RH

La commune n'a pas encore formalisé de plan pour la gestion prévisionnelle de ses effectifs, de ses emplois et de ses compétences (GPEEC), qui lui permettrait de réduire, en les anticipant, les écarts entre ses besoins et ses ressources, mais elle envisage de le faire au second semestre 2023.

La chambre encourage la commune à formaliser dans les meilleurs délais un plan de GPEEC dans le cadre de l'élaboration des lignes directrices de gestion.

1.4 Le temps de travail

1.4.1 Un temps théorique de travail annuel de 1 607 heures

La durée annuelle du temps de travail des agents de la commune est fixée à 1 607 heures par la délibération du 8 juin 2022. Une première délibération avait été adoptée le 30 mars 2022, mais abrogée à la suite d'une observation du contrôle de légalité car elle prévoyait un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2022. Le temps de travail s'établissait déjà, depuis le 1^{er} janvier 2002, à 35 heures par semaine, soit 1 600 heures annuelles⁶.

Deux modalités de temps de travail sont prévues : soit un temps de travail annualisé, incluant une journée non rémunérée correspondant à la journée de solidarité ; soit une durée

⁶ Délibération du 20 décembre 2001, complétée par une délibération du 21 janvier 2003.

hebdomadaire fixée à 37,5 heures, donnant droit à 14 jours de congés d'aménagements et de réduction du temps de travail, incluant la déduction de la journée de solidarité.

1.4.2 Une durée effective de travail difficile à établir

De manière générale, le respect du temps de travail est vérifié par les chefs de service, en l'absence de logiciel de temps. La commune travaille également sur un badgeage, notamment concernant la direction des services techniques.

La commune précise que la durée de 1 607 heures n'est pas toujours respectée, notamment pour la police municipale. Ces agents travaillent sur des cycles de trois jours et bénéficient de congés supplémentaires (trois jours de congés posés conduisent à cinq jours de congés).

Si la commune peut réduire la durée annuelle de travail de 1 607 heures pour tenir compte de sujétions particulières (travail de nuit, travail le dimanche, travail en horaires décalés, travail en équipes, modulation importante du cycle de travail ou travaux pénibles ou dangereux), elle doit pour ce faire prendre une délibération, après avis du comité social territorial⁷.

La commune n'a formalisé aucun régime dérogatoire à la durée annuelle de 1 607 heures.

La chambre invite la commune à prendre une délibération, après avis du comité social territorial, sur la réduction de la durée annuelle de travail de 1 607 heures en considération de sujétions particulières ou, à défaut, à mettre fin aux pratiques dérogatoires.

1.4.3 Une absence de définition des modalités d'organisation des cycles de travail

L'article 4 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale prévoit que les conditions de mise en place des cycles de travail doivent être déterminés, après avis du comité social territorial, par l'organe délibérant de la collectivité.

Aucune délibération de la commune ne définit les bornes quotidiennes et hebdomadaires ni les conditions de repos et de pause au sein des cycles de travail. Une présentation des différentes organisations du temps de travail selon les services a néanmoins été fournie par la commune.

⁷ Article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

Tableau n° 5 : Modalités d'organisation des cycles de travail au sein de la commune

Postes	Horaires	Temps de travail annuel (heures)
Administratif	Lundi, mardi, jeudi, vendredi : 8 h 30-12 h / 13 h 30-18 h Mercredi : 8 h 30-12 h	35,5 heures
Technique (hors environnement)	Lundi, mardi, jeudi, vendredi : 8 h 30-12 h / 13 h 30-18 h Mercredi : 8 h 30-12 h	35,5 heures
Environnement	Lundi au vendredi : 6 h 00-12 h 30 (heure de nuit 6 h-7 h)	32,5 heures
Jeunesse – Périscolaire	Mardi, mercredi, jeudi, vendredi : 10 h-12 h 30 / 14 h-19 h Samedi : 14 h-18 h	34 heures
Jeunesse - Extra-scolaire	Lundi au vendredi : 10 h-12 h 30 / 14 h-19 h + 2,5 h réparties sur les sorties et soirée	40 heures
Jeunesse - Point informatrice jeunesse	Lundi au vendredi : 9 h-12 h 30 / 13 h 30-18 h 30	42,5 heures
Jeunesse- animateur projet culturel et studio	Lundi, mardi, mercredi : 8 h-12 h 30 / 13 h 30-17 h 30 Jeudi : 8 h-14 h 30 Vendredi : 8 h-12 h 30 / 13 h 30-16 h	39 heures
Jeunesse – assistante administrative	Lundi : 13 h-17 h 30 Mardi au vendredi : 8 h-12 h 30 / 13 h 30-17 h 30	38,5 heures
Jeunesse – agent d'accueil	Lundi au vendredi : 9 h-12 h 30 / 13 h 30-17 h	35 heures
Centre socio-culturel		37,5 heures
Enfance éducation – agents administratifs	Lundi, mardi, jeudi, vendredi : 8 h-12 h / 13 h à 17 h 30 Mercredi : 8 h 30 à 12 h	37,5 heures
Enfance éducation – Atsem / restauration / agents de terrain		1 607 heures annualisées

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les données fournies par la commune

En réponse aux observations provisoires, la commune, qui a déjà dressé un état des lieux du cycle de travail de la police municipale, s'engage à définir l'ensemble de ses cycles de travail au cours du premier semestre 2024.

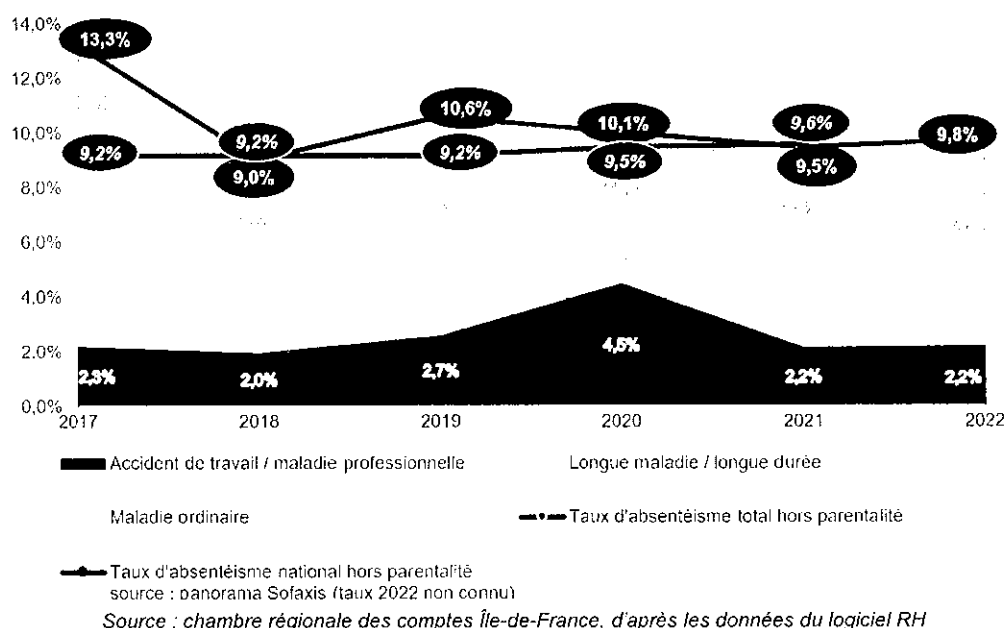
Recommandation régularité 4 : Définir les conditions de mise en place des cycles de travail par une délibération, après avis du comité social territorial, conformément à l'article 4 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

1.4.4 Un absentéisme contenu

Le taux d'absentéisme de la commune s'est amélioré durant la période, passant de 13,3 % en 2017 à 9,8 % en 2022. Il devient ainsi inférieur à la moyenne de 11,5 % calculée par la Cour des comptes⁸.

⁸ Cour des comptes. *Les Finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. octobre 2016 (moyenne issue d'un échantillon de 49 collectivités territoriales).

Graphique n° 3 : Taux d'absentéisme (hors parentalité)



Toutefois, les absences pour maladie ordinaire, relativement stables jusqu'en 2021, ont fortement progressé en 2022 (+ 82 % pour les contractuels, + 30 % pour les titulaires), sans que la commune ne puisse l'expliquer.

Tableau n° 6 : Répartition des maladies ordinaires par service

Service	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Enfance Éducation	47	44	37	41	42	38
Petite Enfance	21	17	22	19	16	26
Culture	1	1	1	1	5	13

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les données du logiciel RH

Comme la commune n'a pas été en mesure de chiffrer le coût des remplacements liés aux absences, la chambre a calculé un coût théorique de l'absentéisme. Celui-ci est élevé et atteint 1,08 M€ en 2022.

Tableau n° 7 : Coût théorique de l'absentéisme en 2022 (en €)

A	Charges de personnel	11 049 618
B	Nombre d'ETP	236
C = A / B	Coût moyen annuel d'un agent	46 820
D = C / 226	Coût moyen d'un agent par journée de travail effective (226 jours ouvrés)	207
E	Nombre de jours calendaires d'absences hors parentalité	7 297
F = E x 5/7	Nombre de jours ouvrés d'absences hors parentalité	5 212
G = F / 226	Coût de l'absentéisme en ETP	23
H = F x D	Coût total de l'absentéisme	1 079 791
I = H / A	Coût de l'absentéisme en proportion des charges de personnel	9,8 %

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les données du logiciel RH, des comptes de gestion et des données de la commune

La commune a mis en place une minoration du régime indemnitaire en cas d'absence pour congé de maladie ordinaire selon le nombre de jours d'absence : 25 % du 16^{ème} au 20^{ème} jour d'absence, 50 % du 21^{ème} au 29^{ème} jour d'absence, 100 % à compter du 30^{ème} jour d'absence. Le régime indemnitaire est suspendu en cas d'absence pour congé de longue maladie, congé de longue durée, congé de grave maladie et congé parental.

Sur la période, l'application des minorations représente un montant de 80 000 €.

Tableau n° 8 : Minoration du régime indemnitaire (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Minoration du régime indemnitaire	14 627	13 463	11 528	14 551	5 041	20 600
Nombre d'agents concernés	42	39	36	47	37	58

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les fichiers de paye

Compte tenu de ses incidences financières, la chambre invite la commune à élaborer et mettre en œuvre une politique de prévention de l'absentéisme.

1.4.5 Les autorisations spéciales d'absence

Le régime d'autorisations spéciales d'absence de la commune est fixé par une délibération du 23 septembre 2013.

Tableau n° 9 : Autorisations spéciales d'absence par motif

	Nombre de jours autorisés	Nombre de jours octroyés						Total
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Décès grands ou proches parents	3	-	-	1	-	1	1	3
Mariage de l'agent	6	-	-	-	-	4,5	-	4,5
Naissance au foyer de l'agent	3	-	-	-	-	-	4,5	4,5
Mariage des enfants de l'agent	3	7	3	-	-	-	-	10
Décès conjoint, père, mère, enfant de l'agent	5	9	2	-	-	3,5	7,5	22
Garde enfants malades	12	136,5	137,5	169,5	90	99	132	764,5
Isolement Covid		-	-	-	-	468	490	957,5
Total		152,5	142,5	171	90	576	635	1 766

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les données du logiciel RH

Compte tenu du faible nombre d'autorisations spéciales d'absence octroyées sur la période (44, hors garde d'enfants malades et isolement lié à la crise sanitaire), le coût pour la commune est peu significatif.

1.5 Le régime indemnitaire

1.5.1 Présentation

Le régime indemnitaire, fixé par délibération de la collectivité dans la limite de celui dont bénéficient les différents services de l'État⁹, regroupe l'ensemble des primes et des indemnités que peut percevoir un agent public en complément de son traitement indiciaire.

Le régime indemnitaire de la commune est composé de 15 indemnités dont les conditions d'attribution sont fixées par 6 délibérations du 14 décembre 2009 (voir annexe n° 2)

⁹ Article L. 714-4 du code général de la fonction publique.

En 2022, le montant des primes versées aux agents de la commune s'est élevé à 1 406 728 €.

La part du régime indemnitaire a augmenté de 25 % au cours de la période.

Tableau n° 10 : Part du régime indemnitaire dans la rémunération du personnel (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution annuelle moyenne (en %)
Rémunération totale du personnel	7,00	7,17	7,34	7,49	7,6	8,02	2,7
Montant versé en paye sous le libellé « régime indemnitaire »	0,63	0,67	0,82	0,88	0,87	0,89	7,2
Indemnités horaires pour travaux supplémentaires	0,16	0,18	0,27	0,19	0,16	0,21	1,7
Prime annuelle	0,33	0,33	0,33	0,33	0,30	0,31	- 1,6
Prime Covid	-	-	-	0,05	-	-	-
Montant du régime indemnitaire	1,13	1,19	1,41	1,46	1,33	1,41	4,0
Part régime indemnitaire/rémunération totale (en %)	16,1	16,5	19,2	19,4	17,5	17,6	-

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les fichiers de paye

Sur la période, la part du régime indemnitaire représente entre 16,1 % et 19,4 % de la rémunération totale du personnel. Elle est assez élevée, la moyenne pour les communes en 2015 s'établissant à 12,6 %¹⁰. Cette situation s'explique par le montant substantiel des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

1.5.2 L'absence de mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) a été institué, dans la fonction publique de l'État, par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 puis transposé progressivement à la fonction publique territoriale. Composé de deux éléments, l'indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise dont le montant repose sur les fonctions et l'expérience professionnelle des agents, et le complément indemnitaire annuel facultatif tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, il a vocation à remplacer la plupart des primes et indemnités existantes, au plus tard le 1^{er} janvier 2019.

La commune n'a toujours pas mis en place le Rifseep.

En réponse aux observations provisoires, la commune s'engage à mettre en œuvre le Rifseep au cours du premier semestre 2024.

Recommandation régularité 5 : Mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, conformément aux articles L. 714-4 et suivants du code général de la fonction publique.

1.5.3 Des primes non identifiables

Les différentes primes versées aux agents par la commune ne sont pas identifiables sur les bulletins de paie, à l'exception des indemnités horaires pour travaux supplémentaires ainsi que de la prime annuelle et de la prime Covid. En effet, les fichiers de paie présentent une seule ligne « régime indemnitaire », comprenant toutes les primes, hormis les trois mentionnées.

¹⁰ Cour des comptes. *Les Finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016.

La chambre n'est ainsi pas en mesure de se prononcer sur la régularité de l'attribution des différentes primes, à l'exception des trois identifiables.

1.5.4 La prime Covid

Les modalités d'attribution de la prime Covid sont prévues par une délibération du 7 octobre 2020 : 1 000 € pour un agent en présentiel pendant cinq jours, proratisés en fonction du temps de présence et 150 € pour un agent en télétravail.

La prime a bénéficié à 115 agents, pour un montant total de 53 249 €.

1.5.5 La prime annuelle

Une prime annuelle était versée aux agents par l'amicale du personnel, mais son régime n'a été formalisé que par une délibération du 28 juin 1985, complétée par une délibération du 19 décembre 2003.

Le coût de la prime s'établit à 0,3 M€ en 2022, soit 2,7 % des dépenses de personnel de la commune.

Tableau n° 11 : Prime annuelle

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Montant	331 600	334 943	326 175	325 610	304 249	306 411
Nombre d'agents	302	300	267	274	258	264

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les fichiers de paye

La prime annuelle constitue un avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Pour pouvoir être légalement maintenue, elle doit avoir été instituée par délibération avant cette loi¹¹ et être inscrite au budget de la collectivité. La collectivité doit ainsi être en mesure de prouver l'existence d'une délibération antérieure à 1984 instituant expressément l'avantage collectivement acquis¹².

Or, la délibération du 28 juin 1985 ne fait qu'indiquer qu'une prime a été versée par l'amicale du personnel.

La chambre invite dès lors la commune à mettre fin au versement de la prime annuelle, et à l'intégrer au Rifseep.

1.5.6 Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires

1.5.6.1 Le montant des indemnités horaires pour travaux supplémentaires

Entre 2017 et 2022, la commune a procédé au règlement de 56 879 heures supplémentaires pour un montant de 1 145 210 €.

¹¹ Cour des Comptes, décision du 28 septembre 2000, *Commune de Grand-Quevilly*, n° 340279.

¹² Conseil d'Etat, 30 décembre 2013, *Commune de Roye*, n° 363480 ; chambre régionale des comptes Île-de-France, octobre 2019, *Commune La Celle-Saint-Cloud*, n° 419009, p. 27.

Tableau n° 12 : Indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

	Nombre d'IHTS	Montant (en €)	Nombre d'agents	Nombre moyen d'IHTS par agent	Montant des IHTS / rémunération brute du personnel (en %)
2017	11 109	159 392	100	111	2,3
2018	10 272	181 622	92	112	2,5
2019	11 200	269 530	114	98	3,7
2020	8 602	193 404	137	63	2,6
2021	7 324	156 398	95	77	2,1
2022	8 371	184 864	91	92	2,3

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les fichiers de paye

Le montant des IHTS s'établit à 0,2 M€ par an en moyenne. Il varie entre 2,1 % et 3,7 % de la rémunération brute annuelle du personnel, alors que la Cour des comptes estime que cette proportion s'élève en moyenne à 1,1 % pour les collectivités territoriales, dans son rapport consacré aux heures supplémentaires en 2020¹³.

Le service de la police municipale est à l'origine d'un tiers des heures supplémentaires.

Tableau n° 13 : Répartition des heures supplémentaires pour les principaux services

Service	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Police Municipale	1 734	3 313	5 221	3 626	2 567	2 201	18 660
Enfance éducation	4 245	2 909	369	661	258	424	8 866
Gardiens	895	863	1 277	1 139	1 128	1 253	6 553
Espaces verts	861	617	850	547	656	867	4 396
Logistique	533	389	696	465	350	391	2 823
Propreté urbaine	-	-	304	424	515	1 002	2 244
Garage	535	506	324	264	238	274	2 138
Communication	32	195	498	374	403	436	1 937
Direction des ressources humaines	164	198	248	263	444	422	1 739
Culture	362	61	297	213	50	155	1 139
Bâtiment	-	-	222	205	250	277	954

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les fichiers de paye

La commune a également payé sur la période des heures complémentaires, non majorées. Elles sont versées jusqu'à hauteur d'un temps complet. Si l'agent travaille au-delà, il s'agit d'heures supplémentaires classiques, indemnisées sous forme d'IHTS.

Sur la période, 2 419 heures complémentaires ont été rémunérées pour un montant total de 33 220 €, dont 87,5 % sur la seule année 2022, sans que la commune ne fournisse d'explication. La quotité de travail moyenne des agents les percevant est de 50 % sur la période sous revue.

Tableau n° 14 : Les heures complémentaires

	Nombre d'heures	Montant (en €)
2017	180	1 887
2018	8	80
2019	0	0
2020	0	0
2021	205	2 199
2022	2 026	29 054

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les fichiers de paye

Plus de 53 % des heures complémentaires sont réalisées par le service enfance éducation.

¹³ Les heures supplémentaires dans la fonction publique. Cour des comptes, octobre 2020, page 46.

Tableau n° 15 : Répartition des heures complémentaires par service

Service	2017	2018	2021	2022	Total
Enfance éducation	60	-	205	1 025	1 290
Police Municipale	112	8	-	433	553
Culture	-	-	-	447	447
Direction finances et moyens généraux	-	-	-	122	122
Lieu accueil enfant/parent	8	-	-	-	8

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les fichiers de paye

Recommandation performance 1 : Diminuer le nombre d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées afin de tendre vers le niveau de la moyenne nationale s'élevant à 1,1 % de la rémunération brute annuelle du personnel.

1.5.6.2 Un régime des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à modifier

Six délibérations du 14 décembre 2009 déterminent les cadres d'emploi pouvant bénéficier du régime des IHTS : les rédacteurs et adjoints administratifs, les techniciens supérieurs, contrôleurs de travaux, agents de maîtrise et adjoints techniques, les adjoints d'animation et animateurs, les éducateurs des activités physiques et sportives et opérateurs des activités physiques et sportives, les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, assistants socio-éducatifs, éducateurs jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, puéricultrices, infirmiers, rééducateurs et agents de police municipale.

1.5.6.2.1 L'absence de contrôle automatisé du temps de travail

La commune ne dispose pas de système de contrôle automatisé du temps de travail. Les heures supplémentaires sont déclarées mensuellement par les chefs de service sur un tableau visé par l'agent puis validé par la direction des ressources humaines, le directeur général des services et le maire.

La majorité des heures supplémentaires est réalisée par des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement. Pour ces agents, le décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Pour les personnels exerçant leur activité dans leurs locaux de rattachement, la commune doit mettre en place un contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Compte tenu du volume d'heures supplémentaires et du coût y afférent, la chambre invite la commune à mettre en place un suivi très rigoureux des heures supplémentaires et complémentaires.

1.5.6.2.2 Des indemnités horaires pour travaux supplémentaires irrégulièrement versées

La réglementation prévoit que les agents de catégories B et C peuvent bénéficier du versement d'IHTS. Cette faculté est également offerte à certains agents de catégorie A de la filière sanitaire et sociale¹⁴, ainsi qu'aux agents et chefs de service de la police municipale¹⁵. Les cadres d'emplois, grades ou emplois pouvant bénéficier des IHTS doivent être fixés par une délibération.

¹⁴ Article 2 du décret n° 2002-598 du 25 avril 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

¹⁵ Article L. 714-13 du code général de la fonction publique.

Des agents de catégorie A bénéficient d'IHTS alors qu'aucun texte ne l'autorise.

Tableau n° 16 : Indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées aux agents de catégorie A (en €)

Matricule	Emploi	2017	2018	2019	2020	2021	2022
00102295	Attaché		398				
00102352	Ingénieur principal	3 931					
00102651	Ingénieur principal		5 884	1 304			
02701	Attaché			169	552		103
02654	Attaché			6 444	4 993	5 641	4 344

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les fichiers de paye

Des IHTS ont également été versées à des agents appartenant à un cadre d'emploi non prévu par les délibérations de la commune.

Tableau n° 17 : Indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées sans qu'une délibération ne le prévoit (en €)

Matricule	Emploi	2017	2018	2019	2020	2021	2022
00102543	Chef de service de police municipale	2 543					
00102574	Chef de service de police municipale	4 442	3 538				
00102509	Psychologue de classe normale		175				

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les fichiers de paye

Ainsi, 2 070 heures supplémentaires ont été rémunérées de façon irrégulière sur la période à huit agents pour un montant total de 44 459 €.

La chambre invite la commune à mettre fin au versement d'IHTS à des agents de catégorie A qui ne peuvent en bénéficier.

1.5.6.3 Des heures supplémentaires assimilées à un complément de rémunération

Deux agents perçoivent tous les mois des IHTS correspondant au minimum à 25 heures supplémentaires, sans qu'aucun état d'heures supplémentaires ne soit établi par la commune. Il s'agit, par ailleurs, d'un élément de rémunération complémentaire, acté lors du recrutement des agents.

Tableau n° 18 : Heures supplémentaires comme compléments de rémunération

	Matricule 020371		Matricule 020410	
	Nombre d'heures	Montant (en €)	Nombre d'heures	Montant (en €)
2018	175	2 740	-	-
2019	377	6 444	-	-
2020	315	4 992	192	2 809
2021	300	5 640	276	4 035
2022	250	4 344	230	3 107

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les fichiers de paye

La chambre invite la commune à justifier toutes les heures effectuées au-delà du temps de travail habituel.

1.6 La nouvelle bonification indiciaire

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) a pour objet de récompenser l'exercice d'une responsabilité ou d'une technicité particulière attachée à certains emplois. Le principe consiste à attribuer des points d'indices majorés supplémentaires en plus de l'indice majoré détenu par l'agent ; le nombre de points variant selon les fonctions exercées.

En 2022, 152 agents ont perçu la NBI. Parmi ces agents, 7 ont une activité d'encadrement, 12 d'accueil du public, et 114 un lien avec un quartier prioritaire de la politique de la ville (éducation et animation, technique, police municipale, administration). Le montant total versé au titre de la NBI en 2022 est de 94 802 €, soit 1,2 % de la rémunération brute du personnel.

Tableau n° 19 : Nouvelle bonification indiciaire

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Montant (en €)	98 666	91 431	101 952	101 782	98 555	94 802
Nombre d'agents	169	165	167	170	163	152

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les fichiers de paye

L'examen des versements au titre de la NBI en 2022 a révélé des anomalies pour neuf agents :

- Quatre agents touchent une NBI alors que leur fonction¹⁶ ne leur en ouvre pas le droit.
- Deux agents¹⁷ touchent plus de points de NBI qu'autorisé.
- Trois agents perçoivent une NBI moindre que ce à quoi ils peuvent prétendre¹⁸.

Tableau n° 20 : Anomalies concernant la nouvelle bonification indiciaire

Matricule	Nombre de points NBI	Service	Emploi sur l'organigramme	Anomalie
01512	10	Culture	Référent sécurité	Pas de fonction ouvrant droit à NBI
01513	10	Culture	Régisseur	Fonction à 15 ou 20 points de NBI
02639	10	D.R.H.	Ancienne responsable RH	Fonction à 25 points de NBI
02779	10	Informatique	Directeur des systèmes d'information	Fonction à 25 points de NBI
00187	10	Urbanisme	Instructeur autorisation d'occupation des sols	Pas de fonction ouvrant droit à NBI
00338	15	Archives documentation	Assistant service archives - documentation	Pas de fonction ouvrant droit à NBI
00076	15	Garage	Responsable parc automobile	Pas de fonction ouvrant droit à NBI
02286	15	Petite Enfance	Gestionnaire RH	Fonction à 10 points de NBI
00235	20	Facturation	Gestionnaire finances	Fonction à 10 points de NBI

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les fichiers de paye et l'organigramme de la commune

La chambre invite la commune à régulariser l'attribution de la NBI à ces agents.

¹⁶ Instructeur des autorisations d'occupation des sols, assistant du service archives-documentation, responsable du parc automobile, référent sécurité.

¹⁷ Gestionnaire RH petite enfance (15 points au lieu de 10) et gestionnaire finances (20 points au lieu de 10).

¹⁸ Directeur des systèmes d'information (10 points au lieu de 25), ancienne responsable des RH (10 points au lieu de 25) et régisseur (10 points au lieu de 15 points si régie comprise entre 3 000 € et 18 000 € ou 20 points si régie supérieure à 18 000 €).

1.7 Les emplois fonctionnels et de cabinet

1.7.1 Les emplois fonctionnels

La commune n'a créé sur la période aucun emploi fonctionnel¹⁹. Une directrice générale adjointe des services étant toutefois actuellement détachée sur un emploi fonctionnel, la commune s'est engagée à délibérer sur la création de cet emploi fonctionnel le 20 septembre 2023.

Le directeur général des services, qui n'est pas nommé sur un emploi fonctionnel, a pu être recruté par contrat conformément à l'article L. 343-1 du code général de la fonction publique.

1.7.2 Les emplois de cabinet

L'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales fixe le nombre de collaborateurs de cabinet maximum pour les communes de moins de 20 000 habitants à 1. Cet effectif est porté à 2 lorsque la population de la commune est comprise entre 20 000 et 40 000 habitants.

La commune, qui compte 12 266 habitants²⁰, a été surclassée dans la catégorie démographique des communes de 20 000 à 40 000 habitants par un arrêté préfectoral du 9 mars 2006. Cet arrêté a toutefois été abrogé par un arrêté du 12 juillet 2018, en raison de l'évolution du nombre d'habitants domiciliés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Depuis cette date, la commune ne peut donc disposer que d'un seul collaborateur de cabinet. Elle ne l'ignore pas, comme en témoigne un des considérants de l'arrêté portant détachement de la directrice de cabinet en date du 28 mai 2021 : « considérant que le nombre d'habitants de la collectivité permet la création d'un emploi de collaborateur de cabinet ».

La commune disposait de deux collaborateurs de cabinet, mais, en réponse aux observations provisoires de la chambre, a mis fin à cette situation le 16 août 2023 en ne renouvelant pas le contrat d'un des agents.

1.8 Les avantages en nature

1.8.1 Les logements de fonction

Selon l'article R. 2124-65 du code général des propriétés des personnes publiques, « une concession de logement peut être accordée par nécessité absolue de service ». Elle « comporte la gratuité de la prestation du logement nu », aux termes de l'article R. 2124-67, qui ne s'étend pas aux avantages accessoires (eau, gaz, électricité, chauffage) depuis le décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.

Une délibération du 10 juillet 2003 définit la liste des emplois bénéficiant de ces logements : les emplois de gardiens des groupes scolaires et des bâtiments municipaux.

Au 31 décembre 2022, la commune attribue six logements à des agents pour nécessité absolue de service, représentant 25 137 € d'avantages en nature.

Si les logements sont comptabilisés comme avantage en nature, ils appellent les observations suivantes :

¹⁹ Un emploi fonctionnel de directeur des services techniques avait été créé par une délibération du 6 avril 2009.

²⁰ Chiffre 2019.

- Deux agents ont bénéficié ou bénéficient d'un logement de fonction, sans qu'un arrêté d'attribution ne le leur octroie. Or, l'article L. 721-1 du code général de la fonction publique prévoit qu'une décision individuelle doit être prise par l'autorité territoriale. En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à régulariser la situation de l'agent actuellement en poste en prenant un arrêté en septembre 2023.
- L'ensemble des arrêtés ou des décisions d'attribution des logements pour nécessité absolue de service prévoit la gratuité des prestations accessoires (fourniture d'eau, de gaz, d'électricité et de chauffage), ce qui est contraire à la réglementation. La chambre invite ainsi la commune à prendre de nouveaux arrêtés d'attribution de logement en régularisant la situation relative à la gratuité des fluides.
- Un agent a bénéficié en 2018 d'un logement avec convention d'occupation précaire avec astreinte, inscrit comme avantage en nature. Or, l'agent ayant payé une redevance dont le montant (427 €) est supérieur à l'évaluation forfaitaire de l'avantage en nature (219 €), la fourniture de son logement ne relève pas d'un avantage en nature. Le logement n'aurait ainsi dû être soumis ni à cotisations ni à impôt sur le revenu.

1.8.2 La mise à disposition des véhicules insuffisamment encadrée

Une commune peut mettre à disposition de ses agents des véhicules de fonction ou de service. Si les premiers peuvent être utilisés à des fins privées, ce n'est pas le cas des seconds. Aucun encadrement législatif ou réglementaire n'est posé pour la mise à disposition de véhicules de service. L'attribution d'un véhicule de fonction, qui constitue un avantage en nature, doit en revanche être autorisée par un arrêté individuel pris en application d'une délibération annuelle du conseil municipal conformément à l'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales.

La commune a transmis un inventaire de son parc automobile, faisant apparaître 41 véhicules. Elle les a identifiés comme « véhicules de direction » pour 6 d'entre eux et « véhicules de service » pour les 35 autres, aucun « véhicule de service avec remisage à domicile » n'étant compatibilisé.

La commune n'a pris aucune délibération ni aucun arrêté individuel concernant l'attribution et l'utilisation d'aucun des véhicules. Elle ne dispose pas davantage d'un règlement ou d'une note sur les conditions d'utilisation des véhicules, et n'a mis en place aucun dispositif de contrôle.

Tous les « véhicules de direction » sont attribués à une fonction spécifique et un « véhicule de service » est nommément attribué. Ils s'apparentent donc à des véhicules de fonction, et auraient dû être soumis au régime d'autorisation et d'utilisation de ces véhicules.

La chambre invite la commune à régulariser la mise à disposition des véhicules de fonction, en fixant leurs conditions d'attribution par une délibération annuelle, en prenant une décision nominative précisant leurs modalités d'usage et en les déclarant comme avantage en nature. En réponse aux observations provisoires, la commune s'engage à prendre une délibération avant la fin de l'année 2023.

Un véhicule « de direction » est attribué au maire. Dès lors que les fonctions d'élu local sont gratuites, le maire ne peut bénéficier d'un véhicule de fonction, mais uniquement d'un véhicule de service. Cette attribution doit être prévue par une délibération annuelle, qui en précise les conditions et modalités d'usage justifiées par l'exercice du mandat²¹. Elle peut par exemple l'autoriser à conserver le véhicule de la commune à son domicile, mais pas à l'utiliser à des fins personnelles.

²¹ Article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales.

La chambre invite la commune à prendre une délibération annuelle fixant les conditions et modalités d'usage du véhicule attribué au maire.

Un sondage a été réalisé sur des factures de carburant datant de 2020 et 2021, pour vérifier si les véhicules de service étaient utilisés à proximité des services communaux, et si la consommation de carburant n'apparaissait pas disproportionnée.

Aucune aire de circulation n'est prescrite formellement aux véhicules de service. La plupart des ravitaillements en essence ont lieu dans l'Essonne, et à la marge en Seine-et-Marne, dans le Val-d'Oise et à Paris.

Les quantités et montants n'apparaissent pas disproportionnés.

2 LA POLITIQUE D'ACHATS PUBLICS

2.1 La fonction « achats »

2.1.1 Le cadre juridique

Le maire bénéficie d'une large délégation en matière de marchés publics : la délibération du 10 juillet 2020 lui permet de « prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ».

Une commission d'appel d'offres est régulièrement constituée par délibération du même jour et régie par un règlement intérieur adopté en 2021. Elle se réunit peu : trois fois en 2022.

2.1.2 Les mutualisations

Si la commune recourt peu à la centrale d'achats Ugap²², uniquement pour la location de photocopieurs et la téléphonie fixe, elle adhère à plusieurs groupements de commandes pour le mobilier de bureau et le carburant (coordination par la communauté d'agglomération du Val d'Yerres Val de Seine), le gaz naturel (coordination par le Sigeif²³), l'électricité et la téléphonie (coordination par le Sipperec²⁴), la mutuelle et l'assurance des agents titulaires (coordination par le centre interdépartemental de gestion).

2.1.3 L'organisation des achats et ses outils

Rattachée à la direction générale des services, la direction de la commande publique et des affaires juridiques a été créée en 2021 et est composée actuellement de trois personnes : une directrice, une gestionnaire (à mi-temps) et un acheteur-apporteur.

La commune s'est dotée d'un règlement interne applicable à l'ensemble de ses achats, ainsi que de documents-types à destination des services pour les achats inférieurs à 90 000 €. Si ces documents devraient permettre d'uniformiser la passation des marchés, ils restent, selon la commune, peu utilisés.

²² Union des groupements d'achats publics.

²³ Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France.

²⁴ Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication.

Encadré n° 3 : Le règlement interne applicable à l'ensemble des achats publics

La commune d'Épinay-sous-Sénart a adopté, en février 2022, un règlement interne applicable à l'ensemble de ses achats. Il détaille les grands principes de la commande publique et définit l'organisation interne du processus d'achat.

S'il fait l'effort de formaliser des règles, ce guide manque de lisibilité et reste imprécis.

Il fait reposer sur les services gestionnaires la responsabilité d'estimer la valeur totale des services et fournitures homogènes et de déterminer la procédure applicable. Or, les services ne peuvent avoir de vision globale de l'ensemble des achats réalisés par la commune.

Le guide souffre de lacunes, notamment :

- il ne prévoit aucune règle pour les achats inférieurs à 1 000 € ;
- des procédures ne sont pas abordées : marchés négociés, mise en concurrence pour l'attribution de marchés subséquents ;
- il ne désigne pas le service chargé de l'analyse financière, pour les achats supérieurs à 40 000 €.

Le guide ne se saisit pas des souplesses prévues par la réglementation :

- l'exonération de publicité et de mise en concurrence pour les travaux dont le montant ne dépasse pas 100 000 € n'est pas prise en compte (seul le seuil de 40 000 € est visé) ;
- le guide impose d'analyser les candidatures, puis les offres. Il ne prévoit pas la possibilité d'analyser la seule candidature du candidat dont l'offre est classée en première position, comme le permet l'article R. 2144-3 du code de la commande publique.

La chambre invite la commune à clarifier le règlement interne. En réponse aux observations provisoires, celle-ci s'est engagée à le faire d'ici la fin de l'année 2023.

Les achats sont gérés par les services prescripteurs pour des montants inférieurs à 40 000 €, par les services prescripteurs, avec l'assistance et sous le contrôle de la direction de la commande publique pour des montants compris entre 40 000 € et 90 000 € et par la direction de la commande publique pour des montants supérieurs à 90 000 €. Cette dernière se charge des aspects administratifs de la commande publique (rédaction des avis de marché, règlement de consultation, acte d'engagement, avis d'attribution, courriers) alors que les questions techniques (rédaction des pièces financières et techniques et analyse des offres) relèvent des services prescripteurs.

Les bons de commandes sont saisis dans le logiciel financier par le service utilisateur, et validés par le chef de service, la direction des finances et la direction générale ou le premier adjoint au maire.

Cette organisation appelle les observations suivantes :

- La commune ne dispose ni d'une nomenclature des achats, ni d'alerte programmée dans le logiciel financier, ni de procédure de contrôle interne, ce qui ne permet pas de garantir la fiabilité des opérations de commande publique, notamment l'absence de dépassement du budget alloué au marché ou des seuils réglementaires.
- La direction de la commande publique occupe une place limitée dans la passation et l'exécution des marchés, aux côtés des services prescripteurs. Les opérations de commande publique mobilisent, sur le plan juridique, les seules directrice et gestionnaire, soit un équivalent temps plein et demi. Il s'agit d'un faible investissement en moyens humains, qui devrait toutefois être légèrement amendé dans le cadre de la nouvelle organisation des services, avec la transformation du poste de gestionnaire à temps plein. La direction de la commande publique demeure souvent dépendante du choix des services de la solliciter ou non, notamment pour les achats inférieurs à 40 000 € et pour l'exécution des marchés.

- L'organisation concrète pour le suivi de l'exécution des marchés peut s'avérer complexe. Par exemple, trois directions interviennent dans le cadre des marchés de travaux du centre socio-culturel : la direction de l'urbanisme, la direction technique et la direction de la commande publique. Cette organisation occasionne des doublons (les directions urbanisme et technique assistent toutes les deux aux réunions de chantier) et souffre d'un manque de coordination.
- La direction générale ne dispose d'aucune vision globale sur les achats passés par les services, ce qui pose la question de la performance des achats. L'absence de centralisation aboutit par exemple à dupliquer les achats : la caisse des écoles dispose ainsi de son propre abonnement internet et téléphone, indépendamment de celui de la mairie.

Recommandation performance 2 : Adopter une nomenclature des achats pour fiabiliser les procédures de commande publique.

La nomenclature gagnerait à être intégrée dans le logiciel financier de la commune pour qu'une alerte soit déclenchée lorsque la computation montre que les seuils sont approchés.

2.2 Les achats hors procédures formalisées et adaptées

Les règles de procédure et de publicité applicables à la passation des marchés sont fonction de leur montant prévisionnel. Les seuils ont évolué à quatre reprises sur la période sous revue.

Tableau n° 21 : Seuils de procédure et de publicité des marchés applicables à la commune

(En € HT)	Publicité non obligatoire	Procédure et publicité adaptées	Procédure adaptée avec publicité au BOAMP ²⁵ ou dans un JAL ²⁶		Procédure formalisée avec publicité au BOAMP et au JOUE ²⁷	
			Fournitures et services	Travaux	Fournitures et services	Travaux
1 ^{er} janvier 2016	En dessous de 25 000	De 25 000 à 89 999	De 90 000 à 208 999	De 90 000 à 5 224 999	À partir de 209 000	À partir de 5 225 000
1 ^{er} janvier 2018	En dessous de 25 000	De 25 000 à 89 999	De 90 000 à 220 999	De 90 000 à 5 547 999	À partir de 221 000	À partir de 5 548 000
1 ^{er} janvier 2020	En dessous de 40 000	De 40 000 à 89 999	De 90 000 à 213 999	De 90 000 à 5 349 999	À partir de 214 000	À partir de 5 350 000
<i>Depuis le 8 décembre 2020, pour les travaux : publicité non obligatoire en dessous de 100 000 €</i>						
1 ^{er} janvier 2022 : Fournitures et services	En dessous de 40 000	De 40 000 à 89 999	De 90 000 à 214 999		à partir de 215 000	
1 ^{er} janvier 2022 : Travaux	En dessous de 100 000			De 100 000 à 5 381 999		à partir de 5 382 000

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les décrets n° 2015-1904 du 30 décembre 2015, avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique du 31 décembre 2017, 10 décembre 2019 et 9 décembre 2021, décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019, loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020, décret n° 2022-1683 du 28 décembre 2022

2.2.1 Panorama des achats hors procédures formalisées et adaptées

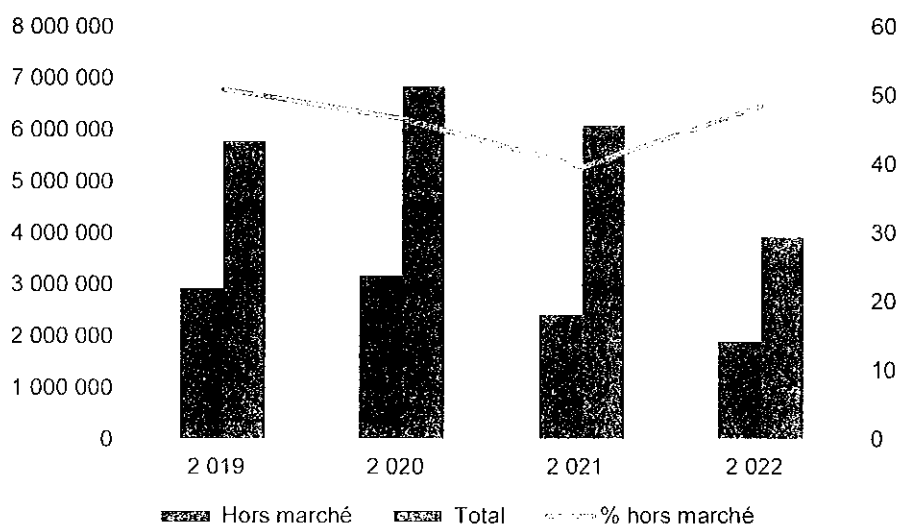
En 2022, les achats représentent près de 4 M€ de dépenses pour la commune, dont la moitié est passée hors procédure.

²⁵ Bulletin officiel des annonces de marchés publics.

²⁶ Journal d'annonces légales.

²⁷ Journal officiel de l'Union européenne.

Graphique n° 4 : Achats passés sur et hors marchés (en € HT)



Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les extractions du logiciel financier de la commune

2.2.2 Anomalies relatives aux achats hors procédures formalisées et adaptées

2.2.2.1 Achats conclus hors procédure au-dessus du seuil réglementaire

Certains marchés sont passés de gré à gré alors que leur montant dépasse le seuil de publicité non obligatoire.

Tableau n° 22 : Exemples d'achats passés de gré à gré dont le montant dépasse le seuil de publicité non obligatoire

Objet	Année	Titulaire	Montant (en € HT)	Référence (bons de commande/décisions)
Agencement boulangerie du Relai-Ouest	2019	EUROFOURS	122 473,98	19DDR00791
Désamiantage complémentaire C1 et C2	2020	MN Environnement	103 854	20DDR00542
Désamiantage pôle service public		MN Environnement	46 560	20DDR00488
Rénovation menuiseries sur les logements du groupe scolaire Daudet ²⁸	2022	ATTIA	174 872,30	20DDS01274
Déplacement de la base vie – pôle service public		STP	98 914,60	22DDR00009
Proiciels ressources humaines et finances		Berger Levrault	67 509,96	Décision 44-2022

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les extractions du logiciel financier et les décisions de la commune

Le montant d'un contrat doit être envisagé sur sa durée globale pour déterminer la procédure applicable. Lorsque le contrat est reconductible, la commune doit prévoir *ab initio* le nombre de ses reconductions. Le contrat d'assistance informatique pour le maintien en condition opérationnelle du système d'information passé sans publicité ni mise en concurrence pour un montant annuel de 12 800 € HT aurait ainsi dû prévoir une durée maximale, ou à défaut, faire l'objet d'une mise en concurrence.

²⁸ Si une mise en concurrence « trois devis » a été réalisée pour cet achat, le dépassement du seuil de 90 000 € aurait dû conduire la commune à procéder à une publication au BOAMP ou dans un JAL.

2.2.2.2 Achats de même nature dépassant le seuil réglementaire

Pour déterminer la procédure applicable, les articles R. 2121-5 et suivants du code de la commande publique prescrivent de prendre en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération ou des fournitures et services homogènes. Or, des achats sont passés de gré à gré alors que, regroupés, ils dépassent le seuil pour lequel une publicité est obligatoire.

Tableau n° 23 : Exemples d'achats passés de gré à gré et regroupés, dépassant le seuil de publicité obligatoire

Objet	Titulaire	Montant (en € HT)	Référence
Contrôle technique		46 510	
<i>Accueil de loisirs sans hébergement</i>	Bureau Veritas	20 600	19DDR00121
<i>Centre commercial et ferme urbaine</i>	Qualiconsult	15 360	19DDR00366
<i>Centre socio-culturel</i>	Bureau Veritas	3 550	19DDR00629
<i>Maison de santé pluridisciplinaire</i>	Bureau Veritas	7 000	19DDR00628
Réfection des réseaux du groupe scolaire Rochat		44 970	
<i>Maternelle 1</i>	3 B Renov	14 990	19DDS00680
<i>Élémentaire 1</i>	3 B Renov	14 990	19DDS00681
<i>Élémentaire 2</i>	3 B Renov	14 990	19DDS00679
Travaux Ad'ap au groupe scolaire Brassens		164 065,32	
<i>Élémentaire 1^{ère} partie</i>	Options	32 716,65	20DDS01516
<i>Élémentaire 2^{ème} partie</i>	Options	32 776,83	20DDS01517
<i>Élémentaire 3^{ème} partie</i>	Options	32 912,49	20DDS01518
<i>Maternelle 1^{ère} partie</i>	Options	35 566,42	20DDS01519
<i>Maternelle 2^{ème} partie</i>	Options	33 092,93	20DDS01520

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les extractions du logiciel financier de la commune

2.2.2.3 Le cas particulier de commandes de mobilier

Entre 2018 et 2021, la commune a dépensé 286 306 € TTC²⁹ pour du mobilier acheté auprès de la même société.

Elle a commandé auprès de cette dernière pour un montant supérieur à celui qui a été payé, sans qu'il soit possible de savoir à hauteur de combien. Seuls deux bons de commande d'un montant de 43 998 € TTC et de 77 682 € TTC ont pu être retrouvés.

Deux litiges sont à noter sur ces achats :

- Le premier litige concerne une commande de chaises, passée fin 2019 pour un montant de 31 369,20 € TTC, réceptionnée par la commune en septembre 2020. La société a mis la commune en demeure de payer le 5 mars 2021, ce qu'elle a refusé en annulant la commande par courrier du 11 juin 2021. Un protocole transactionnel en date du 13 juillet 2021 a mis fin au litige. La commune a, ainsi, versé une indemnité de 5 000 € à la société et lui a restitué, à ses frais, les fournitures.
- Le second litige a trait à la commande d'un lustre et de miroirs, passée le 23 janvier 2020 pour un montant de 7 253 €. Ces fournitures ont été livrées et installées les 30 janvier et 1^{er} février 2020. La société a signifié le 17 février 2021 à la commune une réclamation, lui demandant le paiement de ces prestations, ainsi que celui des intérêts moratoires et de l'indemnité pour frais de recouvrement, soit un montant de 10 464,59 €. La commune a versé à la société la somme de 8 703,60 €.

²⁹ Toutes taxes comprises.

Les achats réalisés par la commune auprès de cette même société ont été passés sans respecter les règles prescrites par le code de la commande publique. Les commandes, qui portent sur des fournitures homogènes (mobilier) pour un montant total de 238 588 € HT, n'ont en effet fait l'objet d'aucune procédure de mise en concurrence, alors même que le seuil était largement dépassé. Une procédure formalisée aurait ainsi dû être retenue.

Ces achats sont révélateurs d'une mauvaise gestion des deniers publics. Ainsi, une annulation de commande a conduit la commune à payer une indemnité de 5 000 € à la société. Par ailleurs, les sommes consacrées à la décoration et à la fourniture de mobilier peuvent apparaître excessives (8 314 € pour un canapé, 891 € pour un lampadaire, etc.).

2.3 L'étude d'un échantillon de contrats

La chambre a examiné un échantillon de marchés, sélectionnés en fonction de l'importance de leur montant, de leur date de conclusion et d'une répartition entre type de procédure (procédure adaptée/appel d'offres) et type d'achats (services/travaux).

Tableau n° 24 : Échantillon de marchés analysés

Lot	Objet du contrat	Montant (en € HT) sur la durée totale	Titulaire	Date de notification
	Restauration collective	Montant maxi : 3 400 000	SFRS « Les Petits Gastronomes »	30/06/2022
	Transport scolaire	Montant maxi : 1 000 000	Losay Voyages	18/01/2022
<i>Travaux d'entretien courant dans les bâtiments communaux</i>				
Lot 1	Électricité	Montant maxi : 1 000 000	Section Energie	21/09/2021
Lot 2	Plomberie	Montant maxi : 1 600 000	Section Energie	21/09/2021
Lot 3	Plâtrerie et préfabriqués	Montant maxi : 2 600 000	AMBTP	15/09/2021
	Modernisation, rénovation, maintenance et gestion des installations d'éclairage publics et des installations connexes	2 662 478,5	Citeos / SDEL	11/12/2019
<i>Opération « Centre socio-culturel »</i>				
	Maitrise d'œuvre	73 458	SIX / Bimtec	14/08/2018
<i>Travaux</i>				
Lot 1	Menuiseries extérieures	55 715,45	Rougeot-Art Des Bois	05/06/2019
Lot 2	Doublage - Cloisons Faux plafonds	39 460	MS BAT	06/06/2019
Lot 3	Menuiseries intérieures, mobiliers, équipements	224 034,30	Demattec	05/06/2019
Lot 4	Revêtements de sols – peinture	47 061,80	PPN Entreprise Générale	05/06/2019
Lot 5	Plomberie équipement de cuisine	39 998	UTB	05/06/2019
Lot 6	Chauffage - ventilation - rafraîchissement	123 994,68	UTB	05/06/2019
Lot 7	Électricité courants forts et faibles	152 040,66	Amica	14/06/2019
Lot 8	VRD Aménagement extérieurs	96 755,76	BTP et Patrimoine	06/06/2019

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les documents de marchés de la commune

2.3.1 Les observations communes à plusieurs marchés

2.3.1.1 Des négociations irrégulières dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres

L'appel d'offres est la procédure par laquelle l'acheteur choisit l'offre économiquement la plus avantageuse sans négociation conformément à l'article L. 2124-2 du code de la commande publique. Cette règle n'est pas toujours suivie par la commune.

Les règlements de consultation des marchés de restauration collective et de transport scolaire, passés tous deux en appel d'offres, prévoient ainsi la possibilité de négocier de manière générale, ainsi que de régulariser les offres inacceptables.

Dans le cadre de ces deux procédures, la commune a diligenté des demandes de précisions, qui, en laissant la possibilité aux candidats de modifier leurs prix, s'apparentent à une négociation. Ainsi, elle a demandé à l'unique candidat au marché de restauration collective de confirmer le prix des repas pour les bébés qui « apparaît élevé », et elle a ouvert la possibilité à chacun des trois candidats au marché de transport scolaire de proposer un nouveau prix pour une prestation. La chambre constate toutefois qu'il s'agit plus de maladroites de rédaction que d'une volonté de la commune de négocier.

La chambre invite la commune, dans le cadre de procédures d'appel d'offres, à supprimer toute référence à la négociation dans les documents de consultation et à ne demander aux candidats que des précisions sur la teneur de leur offre.

2.3.1.2 L'absence d'analyse de la capacité des candidats à exécuter le marché

Le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse repose sur une analyse en deux temps : l'analyse des candidatures et celle des offres. S'agissant de la première, elle doit permettre de vérifier que les candidats : i) ont déposé leur dossier dans le délai prescrit ; ii) ne font pas l'objet d'un motif d'exclusion ; iii) satisfont aux conditions de participation posées.

La commune vérifie souvent que les candidatures sont complètes et recevables, mais n'analyse presque jamais les capacités financières, professionnelles et techniques des candidats, alors même qu'elle demande des documents pour ce faire (chiffres d'affaires, effectifs, références, etc.). En n'appréciant pas la capacité des candidats à exécuter le marché, la commune ne respecte pas le code de la commande publique, et ne sécurise pas l'exécution de ses marchés.

Recommandation régularité 6 : Procéder à l'analyse complète des candidatures pour chaque futur marché, conformément aux articles L. 2141-1 et suivants et R. 2144-1 et suivants du code de la commande publique.

2.3.1.3 Une absence de transparence de l'analyse des offres

Afin de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse, la commune doit procéder à la notation des offres, dans le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement entre les candidats. Ces principes imposent à la commune de :

- Toujours justifier les notes attribuées. Elles ne le sont pas suffisamment dans le marché de travaux du centre socio-culturel : seules les appréciations prévues dans le règlement de consultation sont indiquées (qualités insuffisantes, en adéquation avec le projet...).
- Attribuer une note en adéquation avec son appréciation. La note globale des deux candidats au marché de maîtrise d'œuvre du centre socio-culturel est très proche : 87 et 89/100. Le candidat le moins disant a obtenu une note technique moins élevée, ce qui le classe en seconde position. Toutefois, les appréciations portées sur les sous-critères « constitution de l'équipe » et « organisation des études » laissent penser que sa note technique aurait dû être au moins égale à celle de l'autre candidat, ce qui l'aurait classé premier.
- Ne pas neutraliser les critères de choix des offres. La commune attribue souvent les mêmes notes techniques aux différents candidats, alors que le commentaire diffère parfois. Elle devrait mieux différencier les candidats, dans la mesure du possible.

La commission d'appel d'offres, qui choisit l'offre économiquement la plus avantageuse dans le cadre d'une procédure formalisée, doit être régulièrement composée, sous peine d'irrégularité de la décision prise lors de la séance. Le procès-verbal de celle qui s'est tenue pour l'attribution du marché de restauration collective fait apparaître que quatre membres à voix délibérative étaient présents, mais que cinq ont signé.

La chambre invite la commune à procéder à une analyse transparente des offres, conformément à l'article L. 3 du code de la commande publique.

2.3.1.4 Des clauses de révision de prix peu sécurisantes pour la commune

Une clause de révision de prix a pour objet la prise en compte des fluctuations économiques dans le cadre de l'exécution financière du marché. Elle a un impact sur la mise en concurrence. Si elle est inadaptée, elle peut fausser ou limiter la concurrence entre les opérateurs économiques, qui fixent leur prix notamment en fonction de l'existence et du contenu de la clause.

Les modalités de révision doivent toujours être fixées en fonction d'une référence et/ou par application d'une formule représentative de l'évolution du coût de la prestation, et non être librement déterminées par le titulaire. Le marché de restauration collective prévoit que le titulaire peut effectuer annuellement des « *demandes d'ajustement des prix* », justifiées par des « *factures d'achats, lettres circulaires émanant des fabricants, ou des organismes officiels représentant les filières concernées* ». Cette modalité de révision n'est pas régulière, puisqu'elle ne s'appuie pas sur un barème, connu et applicable à l'ensemble de la clientèle du titulaire. Elle présente en outre un risque pour la commune, en la plaçant dans une situation de dépendance totale envers le titulaire, aggravé par le fait que le marché prévoit que le silence gardé par la commune pendant un mois vaut acceptation des nouveaux prix.

Publié en mars 2022, le marché de restauration collective s'inscrit dans un contexte de forte augmentation des prix des denrées alimentaires : 12 % en moyenne sur l'année, selon l'Insee. Si la circulaire du 29 novembre 2022 sur la prise en compte de l'évolution des prix des denrées alimentaires dans les marchés publics de restauration, postérieure au lancement de la procédure, ne s'appliquait pas, la commune aurait toutefois dû rédiger une clause tenant compte du contexte, permettant d'assurer une relation équilibrée entre acheteur et prestataire : référence aux indices officiels de fixation des cours, adaptation de la périodicité de révision des prix aux cycles de variation de ces coûts...

Hors contexte d'inflation, il est de bonne pratique d'assortir la clause de révision des prix d'une clause de sauvegarde, afin de contenir l'évolution des prix et de se laisser la possibilité de résilier le marché. Ni le marché de travaux d'entretien courant ni celui du centre socio-culturel ni celui d'éclairage public n'en comportent.

Une clause de révision de prix doit également prévoir la périodicité de sa mise en œuvre³⁰. Le marché de maîtrise d'œuvre du centre socio-culturel ne répond pas à cette exigence, en laissant la fréquence de la révision à l'appréciation du titulaire : « *Les révisions seront effectuées à l'avancement des prestations, au vu des projets de décomptes établis par le maître d'œuvre* »³¹.

La chambre invite la commune à rédiger précisément les clauses de révision de prix dans les cahiers des charges, afin de garantir l'équilibre économique du contrat.

2.3.2 Le marché de travaux d'entretien courant attribué pour partie à un candidat ne disposant pas des capacités suffisantes

2.3.2.1 La définition imprécise des besoins

Le besoin doit être défini précisément, conformément à l'article L. 2111-1 du code de la commande publique. La commune manque à cette obligation en :

- S'autorisant à commander, sans limite, des prestations non prévues au bordereau de prix³², d'autant que l'estimation de ces commandes non définies est importante : 1 000 unités pour le lot 1 (contre une à cent unités pour les prestations définies).

³⁰ Article R. 2112-13 du code de la commande publique.

³¹ Article 3.4 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP).

³² Article 2 du cahier des clauses techniques particulières.

- En prévoyant³³, sans qu'aucune limite ne soit fixée, des prix horaires de main d'œuvre (heure de chef d'équipe électricien, heure de montreur électricien qualifié, etc.), qui ne sont donc pas associés à des unités d'œuvre.

Cette insuffisante définition des besoins pourrait d'ailleurs expliquer les écarts de prix très importants entre les candidats, constatés avant négociation sur les lots 1 (962 %) et 2 (716 %), et même après négociation : 148 % pour le lot 1, 840 % pour le lot 2.

2.3.2.2 L'attribution contestable des lots 1 et 2 à une entreprise

Les marchés correspondants aux lots 1 (électricité) et 2 (plomberie) ont été notifiés à une société le 21 septembre 2021, et résiliés le 12 mai 2022.

La commune n'a pas procédé à une correcte analyse de la capacité de la société à exécuter les marchés, qui aurait dû la conduire à rejeter sa candidature. Le règlement de consultation prévoit que la candidature est analysée au vu des chiffres d'affaires, des effectifs, de l'équipement technique et des références. Avec un chiffre d'affaires qui représente 100 % du montant des travaux³⁴ et un seul salarié, la société qui ne se prévaut ni des capacités d'autres opérateurs économiques, ni ne se présente en groupement, ni ne présente de sous-traitants, apparaît disposer d'une capacité financière, professionnelle et technique insuffisante. En revanche, le fait qu'elle ne propose pas de qualifications professionnelles ne saurait être relevé comme le fait le tableau d'ouverture des plis, dès lors que celles-ci ne sont pas demandées.

De la même manière, l'analyse de l'offre est trop succincte. Si la société présente 16 personnes chargées de l'exécution des prestations, la question de la réalité de ces effectifs se pose dès lors qu'elle ne dispose théoriquement que d'un salarié, et ce d'autant plus que le mémoire technique précise que certaines de ces personnes travaillaient dans l'entreprise avant 2020, alors même que l'entreprise a été créée en décembre 2020.

La résiliation des marchés est prononcée pour faute du titulaire, liée à l'absence de production des habilitations professionnelles obligatoires nécessaires à la pratique des travaux. Ce motif paraît erroné dans la mesure où ces habilitations n'ont pas été demandées dans le cadre de la consultation et où, au surplus, le titulaire a fourni un certificat d'études moldave. La société n'a toutefois pas contesté la résiliation.

La chambre constate pour ces marchés :

- Un dysfonctionnement des services et circuits de validation. Si la direction des services techniques contribue à la préparation des marchés et initie les bons de commande, elle n'en a pas la responsabilité. Ces documents sont signés par le maire ou le premier adjoint aux finances sur la base d'une délégation d'une signature.
- Une absence de mise en concurrence pour les prestations de mise en conformité, d'un montant cumulé de 141 403,06 € HT.
- Aucun bon de commande hors marché n'a été adressé à l'entreprise pendant la période d'exécution du marché, toutes les commandes hors marché ayant été passées avant sa notification.

³³ Dans le bordereau de prix des lots 1 et 2.

³⁴ Il en est d'ailleurs de même pour le lot 3.

Tableau n° 25 : Commandes passées hors marché à la société

Objet	Montant (en € TTC)	Date	Référence
Intervention en plomberie dans les vides sanitaires des logements du groupe scolaire Brassens	3 468	21 décembre 2020	20DDS01650
Sondage pour passage de la fibre optique	2 028	7 janvier 2021	21DDS00015
Sondage pour passage de la fibre optique – groupe scolaire Brel/Brassens	2 386,8	7 janvier 2021	21DDS00014
Création d'une alimentation pour alarme – groupe scolaire Brassens	9 360	26 janvier 2021	21DDS00141
Travaux de fibre optique dans les groupes scolaires	54 000	27 janvier 2021	21DDS00142
Mise en conformité suite au rapport annuel du bureau de contrôle SSI dans les bâtiments communaux	75 917,59	31 mars 2021	21DDS00557
Mise en conformité incendie dans les bâtiments communaux	14 446,08	31 mars 2021	21DDS00556
Mise en conformité électrique des bâtiments communaux	79 320	31 mars 2021	21DDS00555
Fourniture et pose d'un coffret électrique - Maison de la Petite Enfance	15 480	30 juillet 2021	21DDS01414
Travaux de remplacement d'éclairage par de la LED – groupe scolaire Brel	43 039,92	6 septembre 2021	21DDS01538
TOTAL : 299 446,39 € TTC			

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les bons de commande de la commune

2.3.3 L'opération du centre socio-culturel plus chère que prévu

L'opération du centre socio-culturel est achevée. Si le chantier a pris du retard, il n'est pas possible de l'évaluer puisqu'aucune durée n'avait été fixée ni dans le marché de maîtrise d'œuvre³⁵ ni dans celui de travaux.

2.3.3.1 Le marché initial de maîtrise d'œuvre est conclu sans prix

Le marché de maîtrise d'œuvre est conclu sans prix. S'il prévoit que le forfait définitif de rémunération est le produit du taux de rémunération fixé à l'acte d'engagement par le montant du coût prévisionnel des travaux³⁶, ni le taux de rémunération ni le coût prévisionnel des travaux ne sont prévus. Seul un montant forfaitaire est décomposé dans la répartition des honoraires (73 457,89 € HT), mais il n'est pas contractuel. Un prix est fixé incidemment dans l'avenant 1, dont l'objet est la création d'une terrasse : un taux de rémunération de 11 % du montant HT du marché de travaux et un montant forfaitaire de 80 000 € HT. L'avenant 3, en date du 5 novembre 2020, fixe le prix initial du marché à 73 458 € HT.

Conclure un marché sans prix est irrégulier. Le prix d'un marché doit être défini comme le prescrit l'article L. 2112-16 du code de la commande publique.

2.3.3.2 Deux litiges relatifs à des marchés de travaux

- Le marché objet du lot 4 (revêtements de sols – peinture)

Les travaux objet du lot 4 n'ont pas été réalisés dans les délais prévus au marché : 15 semaines à compter du 18 juin 2019, soit jusqu'au 1^{er} octobre 2019. Le 7 janvier 2021, ils n'avaient toujours « pas connu de commencement d'exécution », comme en atteste un constat d'huissier, malgré la mise en demeure adressée par la commune le 24 décembre 2020. Une partie des travaux (les peintures) a finalement été réalisée par le titulaire du marché et payée sur la base d'un avenant en moins-value de près de 33 % notifié le 23 mars 2021. Le reste des travaux (revêtements de sols) a été commandé le 26 janvier 2021 à une autre société, titulaire d'un marché de « travaux de peinture dans les bâtiments communaux » pour un montant de 43 136,41 € HT. Le 15 novembre 2021, la commune a résilié pour faute le marché objet du lot 4.

³⁵ L'avis de marché du marché de maîtrise d'œuvre fixe une durée de 18 mois à compter de la notification du marché, soit jusqu'au 13 février 2020. Toutefois, cette durée n'étant pas contractuelle, elle ne peut faire foi.

³⁶ Article 3.2 du CCAP.

Ce montage appelle les observations suivantes :

- Il est complexe. Ni la passation d'un avenant en moins-value ni la résiliation tardive du marché n'étaient nécessaires. La commune aurait pu payer les seules prestations réalisées, sur la base du marché et d'un procès-verbal de réception partielle.
 - Il est juridiquement contestable. La commune a commandé des travaux de revêtement de sol dans le cadre d'un marché dont ce n'est pas l'objet.
 - Il est financièrement peu avantageux pour la commune. Le montant des travaux fixé initialement dans le marché était de 47 061,80 € HT. La commune a *in fine* payé 76 984,94 €, soit 64 % de plus. Elle aurait pu utiliser une voie juridique lui permettant de ne pas supporter ce surcoût, en contraignant la société en question à une exécution aux frais et risques, sur la base de l'article 52 du cahier des clauses administratives générales applicable aux marchés de travaux³⁷. La commune n'a pas non plus compensé le préjudice qu'elle a subi du fait du retard des travaux en appliquant aucune pénalité de retard.
- Les marchés des lots 5 (plomberie/équipement/cuisine) et 6 (chauffage/ventilation)

La durée des travaux objet des lots 5 et 6 a été allongée d'environ quinze mois, en raison de la crise sanitaire et du retard pris par la commune dans le paiement de certains intervenants sur le chantier. Ce retard a généré pour le titulaire des frais supplémentaires et un sous-amortissement de ses frais généraux sur la période contractuelle initiale. La société « UTB » a ainsi présenté une première réclamation indemnitaire d'un montant de 68 511 € HT, puis une seconde d'un montant de 75 948 € HT auxquels s'ajoutent 5 056 € au titre des intérêts moratoires. À la suite des refus opposés par la commune de faire droit à sa demande, elle a saisi le tribunal administratif le 28 janvier 2022. Le litige a été soldé par un protocole transactionnel conclu le 5 décembre 2022, dans le cadre duquel la commune s'engage à verser à la société « UTB » 30 000 € plus les intérêts moratoires.

Cette transaction paraît équilibrée, dans la mesure où elle prévoit des concessions réciproques des deux parties.

2.3.3.3 Une augmentation de 33 % du coût de l'opération du centre socio-culturel

L'opération du centre socio-culturel a donné lieu à la passation de cinq contrats : trois sans mise en concurrence (assistance à maîtrise d'ouvrage, contrôle technique, coordonnateur de sécurité et de protection de la santé), et deux avec mise en concurrence : maîtrise d'œuvre et travaux.

³⁷ Article 48 de l'ex cahier des clauses administratives générales - Travaux de 2009. applicable au marché.

Tableau n° 26 : Coût de l'opération du centre socio-culturel

Contrat	(en € HT)	
	Montant initial	Montant final
AMO	22 266,25	22 266,25
Contrôle technique	3 550	3 550
CSPS	2 400	2 400
Maîtrise d'œuvre	73 458	146 860,4
Travaux lot 1	55 715,45	48 365,5
Travaux lot 2	39 460	39 460
Travaux lot 3	224 034,30	240 234,83
Travaux lot 4	47 061,80	33 848,53
Travaux lot 5	39 998,35	40 647,93
Travaux lot 6	123 994,68	123 994,68
Travaux lot 7	152 040,66	161 786,1
Travaux lot 8	96 755,76	122 491
Travaux suite résiliation lot 4	-	43 136,41
Indemnités UTB	-	30 000
	761 713,24	1 015 905,22

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les pièces de marchés, bons de commande et protocole transactionnel

La commune a passé des avenants, la conduisant à augmenter de 33 % le montant des marchés, notamment :

- le marché de maîtrise d'œuvre : + 98,6 % d'augmentation par rapport au montant initial,
- le marché de travaux correspondant au lot 8 : + 26,6 %.

Le régime des modifications qui peuvent être apportées à un marché est défini aux articles L. 2194-1 et R. 2194-1 et suivants du code de la commande publique.

Or, les motifs invoqués par la commune reposent sur les modifications du projet et la prolongation de la durée des travaux, sans autre précision, ce qui ne saurait être suffisant pour justifier les augmentations sensibles des prix des marchés.

Encadré n° 4 : Les augmentations de prix d'autres marchés de la commune

La forte augmentation du montant du marché en cours d'exécution a également été constatée par la chambre, dans le cadre de l'analyse des décisions du maire :

- Concernant l'opération de construction du pôle de services publics : + 104 % pour le lot 1, + 30,2 % pour le lot 7, + 40,7 % pour le lot 8 et + 50 % pour le lot 10.
- 48 % pour la maîtrise d'œuvre concernant la réalisation d'une maison de santé pluridisciplinaire.

Recommandation régularité 7 : Signer des avenants qui répondent aux conditions des articles R. 2194-1 et suivants du code de la commande publique ou, à défaut, conclure un nouveau marché.

2.3.4 Le marché d'éclairage public

Le marché d'éclairage public, passé sous la forme d'un contrat de performance énergétique, a été notifié le 11 décembre 2019 pour une durée de 12 ans.

2.3.4.1 Une absence d'appel d'offres

Le marché d'éclairage public, qualifié de marché de travaux, a été lancé sous la forme d'une procédure adaptée. Toutefois, la décomposition des prestations de la tranche ferme fait apparaître que la part « prestations de services » est plus importante que la part « travaux ».

Tableau n° 27 : Décomposition des prestations de la tranche ferme

Prestations	Nature	Prix (en € HT) sur la durée du marché
G0 : gestion administrative du marché	Services	155 158
G1 : gestion administrative de l'énergie	Services	94 706
G2 : gestion-entretien-maintenance à garantie de résultats	Services	362 693
G3 Non Programmé : gestion des sinistres-vandalismes	Travaux	50 400
G3 Programmé : gestion de l'évolution du patrimoine	Travaux	150 000
G4 : travaux d'amélioration/rénovation du patrimoine	Travaux	1 124 855,50
G5 : gestion des illuminations festives	Services	657 156
G6 : géolocalisation des câbles souterrains	Services	67 510
Part services : 1 337 223 € HT		
Part travaux : 1 325 255,50 € HT		

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après l'acte d'engagement

Si, dans le cadre d'un marché de travaux, le seuil de procédure formalisée n'était pas atteint, il l'est largement s'agissant d'un marché de services. Une procédure formalisée aurait ainsi dû être lancée.

2.3.4.2 Une consommation énergétique en baisse mais un impact financier limité

Le marché d'éclairage public a pour objet de rénover et de maintenir le parc de la commune tout en réalisant des économies d'énergie.

Le titulaire du marché s'est engagé sur une réduction de la consommation énergétique de la commune de 35,7 % sur une durée de 12 ans : 11,5 % l'année 1, 20,1 % l'année 2, 4,1 % l'année 3 et aucune sur les 9 années suivantes.

Il évalue à 34 % la réduction de la consommation d'énergie réalisée entre la signature du marché et la fin de l'année 2022, soit une économie d'environ 9 350 €.

Graphique n° 5 : Évolution annuelle de la consommation énergétique de la commune



Source : données du titulaire

³⁸ La nature « travaux » résulte de la définition précisée au CCAP.

2.4 Propositions d'amélioration du processus achats de la commune, afin de le rendre plus sécurisé et plus performant

La commune recourt à des pratiques qui soit frôlent l'irrégularité et gagneraient à changer afin que son processus d'achats soit mieux sécurisé, soit ne sont pas irrégulières mais pourraient être modifiées pour rendre plus performants ses achats.

2.4.1 Susciter une concurrence plus effective

Une mise en concurrence doit s'adresser au plus grand nombre possible d'entreprises. Or, certaines procédures, comme celle concernant les prestations de restauration collective, les travaux du centre socio-culturel (lots 1 et 8) ou l'éclairage public, n'ont reçu qu'une seule réponse. La chambre a relevé un certain nombre d'indices qui pourraient expliquer ce phénomène :

- La commune définit les prestations objet du marché parfois largement. Par exemple, le marché de restauration collective porte sur la fourniture de denrées alimentaires et la livraison des repas, mais comprend également, à titre de prestation supplémentaire éventuelle obligatoire, la location d'un véhicule frigorifique, entretien et assurance compris. L'objet du marché gagnerait à être défini de façon circonscrite, afin qu'une majorité d'entreprises du secteur soit en mesure de répondre à l'intégralité des prestations demandées.
- La commune fixe parfois un prix maximum pour une prestation. La « dimension tarifaire » de la prestation doit découler de la définition précise du besoin.
- Les cahiers des charges techniques font parfois référence à des spécifications techniques trop restrictives. Ainsi, une marque ne peut être imposée, et une norme française doit toujours être accompagnée de la mention « ou équivalent ».
- L'information portée à la connaissance des candidats n'est pas toujours précise. Ainsi, les avis de marché ne précisent pas toujours les montants d'engagement, ni les renseignements relatifs aux capacités financières, professionnelles et techniques.

2.4.2 Améliorer la transparence des procédures

Les modalités de négociation gagneraient à être rédigées précisément, dans le respect du principe de non-discrimination (possibilité ou obligation de négociation, par oral et/ou par écrit, nombre de candidats admis à négocier...). Si elles ne sont pas définies dans le règlement de consultation, elles devraient *a minima* être retracées dans le rapport d'analyse des offres. Par exemple, dans une même procédure, pourquoi ne négocier qu'avec une partie des candidats pour certains lots, avec aucun pour d'autres lots ? La commune pourrait aussi assurer la traçabilité des phases de négociation lorsqu'elle y recourt.

La commune n'indique pas toujours les éléments sur lesquels elle se fonde pour analyser les offres : par exemple, le critère prix est-il analysé au vu du détail quantitatif et estimatif, du bordereau de prix unitaires... ?

2.4.3 Mieux sécuriser l'exécution du marché

La durée du marché doit toujours être prévue. Si le marché est reconductible, la reconduction tacite, plutôt qu'expresse, est à privilégier, ainsi que l'impossibilité pour le titulaire de refuser la reconduction, afin d'éviter tout risque pour la collectivité.

Les modalités d'exécution des prestations gagneraient à toujours être précisément indiquées. Par exemple, le marché de restauration collective ne prévoit pas, alors même qu'il s'agit de prestations récurrentes, la périodicité d'envoi des bons de commandes ; il prévoit seulement une confirmation des commandes 72 heures à l'avance. De même, celui de travaux d'entretien courant ne mentionne pas la réalisation de devis préalables à l'émission des bons de commandes, réalisation qui peut être déduite des stipulations techniques.

Si la commune veut pouvoir appliquer des pénalités au titulaire pour mauvaise exécution ou retard dans l'exécution de ses prestations, elle doit rédiger précisément les clauses afférentes. Le délai d'exécution des prestations doit être fixé, ce qui n'est pas le cas du marché de maîtrise d'œuvre du centre socio-culturel. Le montant des pénalités doit toujours être indiqué, ainsi que leur base de calcul (pénalité par jour de retard, forfaitaire...). Les modalités de détermination des pénalités ne sauraient, par ailleurs, être laissées à l'appréciation du candidat.

Lorsque le titulaire d'un marché confie à un opérateur tiers l'exécution d'une partie des prestations, il doit le déclarer auprès de la personne publique et faire agréer ses conditions de paiement. Cette obligation s'applique également aux opérations de transport. La commune ne peut ainsi prévoir des clauses telles que : « *Dans le cas où le titulaire procède régulièrement à la livraison des denrées par un tiers, le pouvoir adjudicateur recommande fortement de déclarer ce dernier en tant que sous-traitant* »³⁹.

Dans le cas où la commune passe un marché pour son compte et également pour celui d'un de ses satellites, elle gagnerait à mettre en place une convention de groupement de commandes. Si les prestations du marché de transport scolaire s'adressent à la commune et au centre communal d'action sociale (CCAS), aucun groupement de commandes n'a été passé, ce qui ne permet pas à la commune de s'assurer du remboursement par le CCAS des commandes passées pour son compte.

2.4.4 Améliorer la rédaction des documents de marché

La commune aurait avantage à dissocier clairement les éléments de procédure, contenus dans les documents de procédure (avis de marché, règlement de consultation) des éléments d'exécution, contenus dans les documents contractuels (cahiers des clauses administratives et techniques particulières, acte d'engagement)⁴⁰.

Elle pourrait actualiser la rédaction de ses documents. Elle se réfère parfois, pour des achats récents, à des textes qui ne sont plus en vigueur : l'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret du 26 mars 2016 relatifs aux marchés publics, le code des marchés publics⁴¹, le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de fournitures et services du 19 janvier 2009⁴².

³⁹ Article 5.1 du CCAP du marché de restauration collective.

⁴⁰ Exemples :

- L'article 4.5 du cahier des clauses techniques particulières du marché de restauration collective stipule : « *Les soumissionnaires indiqueront dans leur offre, de manière précise, les moyens humains mis en œuvre pour assurer cette obligation dans de bonnes conditions (nombre de postes, CV et qualification professionnelle)* ».

- Le détail quantitatif et estimatif est listé au titre des pièces contractuelles, alors qu'il ne s'agit que d'un document permettant d'analyser le critère prix (article 2A du CCAP du marché travaux entretien courant).

- L'article 1.2.4 du cahier des clauses techniques particulières du lot 5 du marché de travaux du centre socio-culturel liste les pièces que doit contenir l'offre de chaque candidat.

⁴¹ Article 5.4 du règlement de consultation (RC) du marché de maîtrise d'œuvre du centre socio-culturel, articles 2.6.4, 2.7.1, 4.3 du CCAP du marché de travaux du centre socio-culturel.

⁴² Articles 4 du RC et 1.5 du code de la commande publique du marché de transport scolaire.

Les stipulations contradictoires pourraient être évitées. Par exemple, le marché de restauration collective est qualifié de marché de services dans l'avis de marché et de marché de fournitures dans le règlement de consultation, ce qui a une incidence sur la possibilité ou non de sous-traiter une partie de l'exécution des prestations. Le règlement de consultation du marché de transport scolaire prévoit que les candidats peuvent se présenter sous forme de groupement conjoint ou solidaire, alors que le cahier des clauses particulières impose la forme solidaire. Les renseignements demandés dans les avis de marché doivent en outre être identiques à ceux prescrits par le règlement de consultation, ce qui n'est pas toujours le cas⁴³.

2.5 Conclusion sur la commande publique

Les anomalies constatées sur les achats publics sont nombreuses : absences de mise en concurrence, choix des offres trop peu transparent, augmentation substantielle du montant de certains marchés... La chambre recommande à la commune d'engager une réflexion pour que la fonction « achats » soit renforcée, afin de fiabiliser les opérations de commande publique.

Recommandation performance 3 : Renforcer la fonction « achats » au sein de la commune, afin de fiabiliser les opérations de commande publique.

⁴³ Par exemple, dans le cadre du marché de transport scolaire, les renseignements demandés pour analyser les capacités des candidats sont différents entre l'avis de publicité et le RC ; idem s'agissant du marché de maîtrise d'œuvre du centre socio-culturel.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	45
Annexe n° 2. Ressources Humaines.....	46
Annexe n° 3. Glossaire des sigles.....	47

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

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

Objet	Date	Destinataire
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	30 janvier 2023	Damien Allouch, maire en fonctions Georges Pujals, ancien maire
Entretien de début de contrôle	9 février 2023	Damien Allouch
Entretien de fin d'instruction	18 avril 2023 19 avril 2023	Damien Allouch Georges Pujals
Délibéré de la formation compétente	9 mai 2023	
Envoi du rapport d'observations provisoires	20 juin 2023	Damien Allouch
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	20 juin 2023	Georges Pujals
Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits	31 juillet 2023	Damien Allouch
Auditions	29 août 2023	Damien Allouch
Délibéré de la formation compétente	29 août 2023	
Envoi du rapport d'observations définitives	28 septembre 2023	Damien Allouch Georges Pujals
Réception des réponses annexées au présent rapport d'observations définitives	30 octobre 2023 17 novembre 2023	Damien Allouch Georges Pujals

Annexe n° 2. Ressources Humaines

Composition du régime indemnitaire

		Compétence	
Indemnité d'administration et de technicité	Administrative	Adjoint administratif Rédacteur IB <= 380	Décret 2002-61 du 14 janvier 2002
	Animation	Adjoint d'animation Animateur IB <= 380	
	Police municipale	Brigadier Chef de police	
	Sanitaire et sociale	ATSEM	
	Sportive	Educateur des APS IB <= 380	
	Technique	Opérateur des APS Adjoint technique Agent de maîtrise	
Indemnité de sujétion spéciale	Sportive	Conseiller d'activités physiques et sportives	Décret 2004-1055 du 1er octobre 2004
Indemnité d'exercice de missions des préfectures	Administrative	Adjoint administratif Attaché Directeur territorial Rédacteur IB <= 380 Rédacteur IB > 380 Adjoint d'animation	Décret 97-1223 du 26 décembre 1997
	Animation	Animateur IB <= 380 Animateur IB > 380	
	Sanitaire et sociale	Assistant socio-éducatif	
	Sportive	Educateur des APS IB > 380	
	Technique	Adjoint technique Agent de maîtrise	
Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires	Administrative	Attaché Directeur territorial Rédacteur IB > 380	Décret 2002-63 du 14 janvier 2002
	Animation	Animateur IB > 380	
	Sportive	Educateur des APS IB > 380	
Indemnité forfaitaire représentative de sujétion et travaux supplémentaires	Sanitaire et sociale	Assistant socio-éducatif Educateur de jeunes enfants	Décret 2002-1105 du 30 août 2002
Indemnité spéciale de fonction	Police municipale	Brigadier Chef de police	Décret 2006-1397 du 17 novembre 2006
Indemnité spécifique de service	Technique	Contrôleur Ingénieur Technicien supérieur	Décret n°2003-799 du 25 août 2003
Indemnité sujétions spéciales	Sanitaire et sociale	Auxiliaire de puériculture Infirmier Puéricultrice Rééducateur	Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991
Prime de responsabilité des emplois administratifs	Administrative	Directeur général des services	Décret 88-631 du 6 mai 1988
Prime de service	Sanitaire et sociale	Auxiliaire de puériculture Educateur de jeunes enfants Infirmier Puéricultrice Rééducateur	Décret 88-1057 du 16 novembre 1988
Prime de service et de rendement	Technique	Contrôleur Ingénieur Technicien supérieur	Décret 72-18 du 5 janvier 1972
Prime de sujétions spéciales	Sanitaire et sociale	Auxiliaire de puériculture	Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991
Prime d'encadrement	Sanitaire et sociale	Puéricultrice	Décret 2005-595 du 27 mai 2005
Prime spécifique mensuelle	Sanitaire et sociale	Infirmier Puéricultrice	Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991
Indemnité d'exercice des missions des préfectures	Sanitaire et sociale	ATSEM	Décret 97-1223 du 26 décembre 1997

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les délibérations de la commune

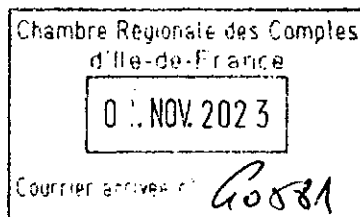
Annexe n° 3. Glossaire des sigles

BOAMP	Bulletin officiel des annonces de marchés publics
CCAP	Cahier des clauses administratives particulières
CCAS	Centre communal d'action sociale
ETPT	Équivalents temps plein travaillé
FIPHFP	Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
GPEEC	Gestion prévisionnelle de ses effectifs, de ses emplois et de ses compétences
HT	Hors taxe
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
JAL	Journal d'annonces légales
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
RC	Règlement de consultation
RH	Ressources humaines
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
Sigeif	Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France
Sipperec	Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication
Ugap	Union des groupements d'achats publics

REPONSES (*)

- de Monsieur Allouch, Maire de la commune,
- de Monsieur Pujals, précédent Maire

() Ces réponses jointes au rapport engagent la seule responsabilité de leurs auteurs, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.*



Épinay-sous-Sénart, le 30 octobre 2023

Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
Ile de France
6, cours des Roches
Noisiel BP 187
77315 Marne-La-Vallée Cedex 2

Affaire suivie par : Abdelaziz AMMARI
Directeur Général des Services
Courriel : a.ammari@ville-epinay-senart.fr
Tél : 01.60.47.85.10

LRAR n° : 1A 195 058 2312 0

Objet : Réponses apportées aux observations définitives et relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Épinay-sous-Sénart, Cahier n° 1 : Audit-Flash sur les finances et aux observations définitives relatives au Cahier n° 2 : Ressources humaines et commande publique.

Monsieur le Président,

J'accuse bonne réception du rapport d'observations définitives relatives au « contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Épinay-sous-Sénart Cahier n° 1 : Audit-Flash sur les finances » et « Cahier n° 2 : Ressources Humaines et Commande Publique » que vous m'avez transmis.

Je souhaite apporter les précisions suivantes aux observations formulées par la Chambre.

Je vous remercie par avance de bien vouloir tenir compte des présentes écritures dans le cadre du rapport définitif. Certains éléments sont certes connus de vos services, il me semble cependant utiles de les rappeler ici.

Comme vous le soulignez et pour introduire vos observations, une sécurisation et une évolution de la gestion de notre ville ont été entreprises afin, d'une part, de sécuriser les procédures et d'autre part de fiabiliser l'information comptable et financière.

Vos analyses, relatives à la mise en œuvre d'outils de pilotage notamment, s'inscrivent en cohérence avec nos réflexions et nos orientations, notamment la performance sur le délai de mandatement des factures.

Un point d'étape a été réalisé avec le comptable public et le conseiller aux décideurs locaux du SGC de Yerres et a permis la mise en place d'une convention signée le 21 juin 2023, dans le but d'améliorer les processus existants avec la mise en œuvre d'un véritable contrôle interne. Ainsi, des réunions ont été mises en place auxquelles j'ai participé en présence du comptable public et du conseiller décideurs locaux.

Par ailleurs, le travail des gestionnaires a été questionné et de nouvelles procédures sont mises en place depuis le 1^{er} juillet 2023 se basant sur des référentiels mis à disposition par la DDFIP.

Les objectifs sont, notamment pour 2023 : l'optimisation de la chaîne d'émission des mandats de dépenses, l'amélioration du recouvrement des créances et la maîtrise du calendrier de production des comptes.

Les procédures de commande ont également été fiabilisées au sein des services en lien avec la Direction générale et le Directeur financier, avec la mise en place d'un circuit de validation adapté à chaque type de bon de commande :

- Si < 40 000€ signature par le DGS,
- Si > 40 000€ signature obligatoire par le maire.

Dans le cas d'un marché public même schéma :

- Si < 40 000€ signature par le DGS,
- Si > 40 000€ signature obligatoire par le maire.

L'objectif étant de pouvoir mieux suivre les bons de commande depuis l'initiation jusqu'à la phase de validation finale. En outre, il est demandé systématiquement de justifier les bons de commande dépassant les 40 000€ avec 3 devis mis en concurrence et le motif de la commande.

Pour renforcer la transparence et l'efficacité de la commande publique nous avons entrepris la mise en œuvre d'une nomenclature des achats afin d'améliorer la gestion des dépenses et de garantir une utilisation optimale des ressources publiques.

Cette nomenclature normalisée doit faciliter la classification des biens, services et travaux, améliorant ainsi la gestion des dépenses et favoriser une utilisation optimale des ressources publiques.

Elle est élaborée en collaboration avec les services concernés et intégrée dans nos procédures de passation des marchés.

Cette initiative vise à permettre une meilleure maîtrise des dépenses, une concurrence équitable entre fournisseurs et à renforcer la transparence des procédures.

Nous serons également appuyés et accompagnés (via une convention) par le Service Départemental d'Incendie de Secours de l'Essonne qui a entrepris la même démarche avec succès.

La mise en œuvre de cette nomenclature des achats représente une avancée significative dans notre volonté d'améliorer la commande publique. Elle renforce la gestion des dépenses, optimise l'utilisation des ressources publiques et garantit une concurrence équitable.

Nous nous engageons à mettre en place cette nomenclature dans les mois à venir et au plus tard au dernier semestre 2024, en veillant à assurer une transition fluide et à informer l'ensemble des parties prenantes des changements à venir.

Par ailleurs, vos analyses, relatives à la mise en œuvre d'outils de pilotage notamment, s'inscrivent en cohérence avec nos réflexions et nos orientations futures :

- La mise en place d'un tableau de bord mensuel à direction des membres du CODIR restreint afin de suivre la progression des dépenses et recettes sur chaque section et dans le but d'anticiper toute dérives ;
- Le suivi hebdomadaire (chaque vendredi) des factures en attente de mandatement en réalisant un point avec le directeur financier, les DGA et le DGS ;
- En outre un point hebdomadaire (mercredi) est réalisé sur la situation de la trésorerie entre le directeur financier et le DGS.

Parallèlement le PLU, voté lors de la séance en conseil municipal du 22 mars 2023, sera mis en œuvre à partir de 2024. Dans ce cadre, la ville a demandé une estimation de son actif immobilier. Il en ressort l'estimation des domaines suivante :

Adresse	Nombre de biens	Surface	Valeur vénale	Marge d'appréciation	Date - Avis des Promoteurs	Prévisions
4 Bis et 4 Ter Rue Rossini	10 appartements	566,27 m ²	790 000€	711 000€	01/02/2023	1395,09 €
3-5 Rue Alphonse Daudet	10 appartements	566,27 m ²	750 000€	675 000€	01/02/2023	1324,45 €
17-19 Rue Jean Paul Sastre	3 appartements et 1 maison	235,17 m ²	345 000€	490 500€	13/02/2023	2135,83 €
21 Rue Jean Paul Sastre	3 appartements	189,62 m ²	435 000€	391 500€	13/02/2023	2294,06 €

Il reste aussi d'autres biens de la ville en cours d'estimation :

35-39 Rue Sainte Geneviève	1 appartement en copropriété	36,75 m²
2 Rue de la Forêt	RDC : Local commercial 1^{er} étage : Appartement	RDC : 78,73 m² 1^{er} étage : 85,09 m²
10 Rue de Rocheau	Maison	42,46 m²
8 Rue Rocheau	Maison	81 m²
12 Rue du Levant	RDC : 2 locaux commerciaux 1^{er} étage : 3 appartements 2^{ème} étage : 3 appartements	980 m²
2 Place du Général de Gaulle	Maison (service assurance)	47 m²
4 Avenue Victor Hugo	La Poste	235 m²
1 Avenue Victor Hugo	GIP/Réussite Educative	85 m²
20 Rue de Boussy	Ancienne Mairie	710 m²

Dans le contexte économique actuel, la hausse des taux ne nous laisse pour l'heure que peu d'espoir de voir notre patrimoine immobilier se vendre dans les meilleures conditions pour la ville.

Comme vous le soulignez également, la nécessaire mise en place de procédures internes fiables en matière de gestion des ressources humaines, afin de mieux maîtriser les charges de personnels, a été entreprise. Il en ressort une complexité de gestion des contractuels à savoir :

- ⇒ La SDJES nous a imposé le recrutement d'un poste de directeur périscolaire notamment sur l'école DAUDET (titulaire BAFAD).
- ⇒ Nous avons une obligation d'encadrement :
 - Pour le pré scolaire, goûter, post scolaire, 1 encadrant pour 18 élèves,
 - Pour la restauration, 1 animateur pour 25 élèves,
 - Pour l'étude, 1 encadrant pour 15 élèves.
- ⇒ Au vu de la hausse de la fréquentation des accueils des centres de loisirs (matin-soir et mercredi), il a été nécessaire de procéder au recrutement de 4 agents supplémentaires dont 2 diplômés du BAFA (ACM maternel) et 2 agents à minima stagiaires du BAFA pour l'ACM élémentaire pour respecter la réglementation SDJES.
- ⇒ Enfin, pour rappel, lors des vacances scolaires il manquait 14 agents pour assurer l'encadrement. En effet, les taux encadrement sur cette période (espace scolaire) nécessitent :
 - 1 adulte pour 8 enfants en maternel,
 - 1 adulte pour 12 enfants en élémentaire.

Par ailleurs notre administration n'est au complet que depuis le mois de décembre 2022 :

- Arrivée au 1^{er} juillet du directeur général des services,
- Arrivée au 1^{er} octobre de la directrice des ressources humaines,
- Arrivée au 24 octobre du directeur financier,
- Arrivée au 1^{er} décembre de la directrice général adjointe des services techniques.

C'est ainsi que nous avons voté notre nouvel organigramme en CST en date du 20 février 2023, présenté à l'ensemble des agents de la collectivité le 16 mars 2023 et sous forme nominative aux cadres de l'administration le 27 juin 2023.

La poursuite de cette réorganisation est toujours en cours, avec un renforcement du service RH, dans le cadre du redéploiement en interne et l'arrivée d'une collaboratrice qui aura en charge la régularisation de l'ensemble des recommandations de régularité formulé par la Chambre ainsi que la poursuite de la modernisation et la transformation de notre administration.

Depuis le 1^{er} octobre 2023, l'agent en charge de cette transformation est en poste et doit déployer les recommandations issues du rapport cahier 2.

Il s'agira également pour la ville d'appliquer la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 prévoyant que les collectivités établissent des lignes directrices de gestion comportant un volet sur la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et un volet sur la promotion et la valorisation des parcours professionnels.

Nous nous appuyerons également sur les recommandations faites par le cabinet POLITEIA lors du diagnostic RH et la mise en œuvre du nouvel organigramme.

Les grands défis de la nouvelle organisation étant les suivants :

- Structurer et partager un cadre collectif de travail ;
- Clarifier les périmètres de missions et questionner l'adéquation des offres de services ;
- Garantir le positionnement stratégique des services ressources au sein de la collectivité ;
- Moderniser les pratiques et les outils.

D'ores et déjà nous avons initié un état des lieux du cycle de travail des policiers municipaux qui produira des effets dès 2024 et nous devrions mettre en œuvre le RIFSEEP au cours du second semestre 2024.

Enfin, la lecture des rapports amène plusieurs observations :

Au-delà de l'attachement que nous portons au rôle exercé par la Chambre dans ses missions de contrôle des comptes et de gestion, les développements et observations formulés par cette dernière traduisent des exigences règlementaires qui sont le cadre de l'action publique et à laquelle nous nous attachons à répondre depuis notre installation en 2020. Nous vous remercions de l'avoir noté.

Pour rappel, le remboursement du capital d'emprunt de la ville est passé de 1,7m€ en 2018 à 2,3m€ en 2022 ce qui a fortement dégradé l'épargne nette de la ville.

Par ailleurs, l'enveloppe d'investissement en équipement était en moyenne de 13m€ annuels jusqu'en 2020 pour être revue à 7m€ puis, suite à la recommandation de la Chambre régionale des comptes, à 4m€. Entre autres, le financement de ces périodes d'investissement s'est réalisé exclusivement via des emprunts massifs de 4,5m€ par an entre 2017-2020, ce qui a fait doubler le remboursement pour la commune.

De plus, la nouvelle mandature a dû faire face aux nombreux impayés en ayant recours à des lignes de trésorerie ce qui a fortement dégradé la santé financière de la ville avec des délais de paiement largement dépassés ayant pour conséquence le règlement des intérêts moratoires exigés par les prestataires.

De même, les économies demandées sur le budget de fonctionnement représentent une contrainte importante pour la ville compte tenu de la hausse des prix et de l'inflation qui régressent moins vite que prévu.

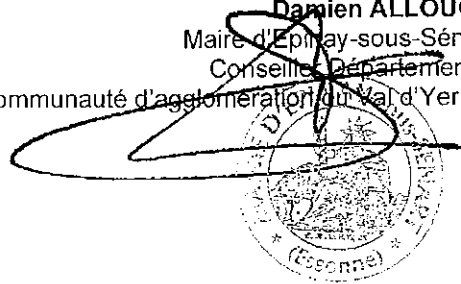
Enfin, la ville a rétabli son épargne nette qui a été fortement dégradée en 2020 passant de - 791k€ à + 1,2m€ prévus en 2023.

Néanmoins, au regard de tous ces éléments, la collectivité a produit de nombreux efforts en souhaitant préserver le plus possible une qualité de services publics aux Spinoliens. L'arrêté préfectoral concernant le BP 2023 en témoigne.

Le travail engagé depuis 2020 se poursuit afin de rétablir la situation de la ville même si le rétablissement de l'épargne brute de la ville a eu pour conséquence la perte de subventions significatives (estimée à hauteur de 500k€) issues du filet de sécurité sur deux années consécutives 2022 et 2023.

En vous remerciant de l'intérêt que vous porterez à mes observations et dans l'attente, je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de mes respectueuses salutations.

Damien ALLOUCH
Maire d'Epinay-sous-Sénart
Conseiller Départemental
Vice-président de la communauté d'agglomération du Val d'Yerres





À Épinay-sous-Sénart, le 17 novembre 2023

Objet : Réponse écrite aux observations définitives (cahier n°2) de la Chambre régionale des comptes (CRC) sur la gestion de la commune d'Épinay-sous-Sénart au titre de l'exercice 2017 et des suivants

Monsieur le Président,

Par courriel en date du 27 octobre 2023, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Épinay-sous-Sénart sur l'exercice 2017 et les suivants (cahier n°2 – Ressources humaines et commande publique), afin de recueillir ma réponse écrite en ma qualité d'ancien Maire entre 2014 et 2020.

En préambule, je souhaite insister sur trois points.

En premier lieu, je note avec satisfaction que vos dix recommandations formulées à la page 5 et 6, dont sept recommandations de régularité (contre huit dans le rapport d'observations provisoires du 20 juin 2023) et trois recommandations de performance, concernent presque exclusivement le mandat de mon successeur. Il s'agit là d'un point commun avec le précédent rapport d'observations définitives (cahier n°1) consacré aux finances de la commune.

En second lieu, je constate une nouvelle fois avec regret que les réponses et autres éléments d'information transmis lors de mon entretien de fin d'instruction du 19 avril 2023 n'ont malheureusement pas été intégrés à ce rapport.

Enfin, je tiens à rappeler que votre période d'étude n'intègre que les seules années 2017 à 2019, et non pas l'intégralité des six années de mon mandat où bien des avancées ont également été réalisées en matière de gestion des ressources humaines et de commande publique.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous prie de trouver ci-joint mes éléments de réponse concernant votre rapport d'observations définitives.

A) LES RESSOURCES HUMAINES

En page 8 du présent rapport, la CRC dresse un constat accablant en matière de gestion des ressources humaines (RH) pour mon successeur depuis 2020 : « *Aucune stratégie en matière de ressources humaines n'est définie. La commune n'a d'ailleurs formalisé un organigramme que début 2023* ». Comme pour les finances, l'actuelle équipe municipale est pourtant accompagnée depuis plusieurs années par un cabinet spécialisé avec des « experts » payés à grand frais. Une fois encore, on constate que l'argent des Spinoliens est très mal employé !

I. Plusieurs manquements sur des documents RH pourtant obligatoires

À la page 8 et 9, la CRC indique que plusieurs « *documents pourtant obligatoires n'ont pas été élaborés* » par la municipalité actuelle :

- Le rapport social unique, qui doit être établi chaque année, a pour objet de dresser un bilan des ressources humaines de la collectivité. Sur la période d'étude, la chambre précise que « *la commune n'a établi qu'un seul rapport en 2017* » lors d'un comité technique qui s'est réuni sous ma présidence. Jusqu'en 2017, il faut savoir que le rapport social unique (RSU) devait être élaboré tous les 2 ans. Ce n'est qu'à partir de la dernière année de mon mandat que le RSU est devenu obligatoire tous les ans.
- Les lignes directrices de gestion (LDG) ont été introduites par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, soit la dernière année de mon mandat. Les LDG sont très importantes car elles déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des RH de la collectivité notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours. « *Elles devaient être élaborées avant le 31 décembre 2020* » par mon successeur selon la CRC.
- L'évaluation des risques professionnels pour la santé et la sécurité des travailleurs incombe aux employeurs publics, notamment par l'élaboration d'un document unique, prévu par les articles R. 4121-1 et R. 4121-2 du code du travail. Or, la commune n'a toujours pas formalisé de document unique d'évaluation des risques professionnels. La chambre précise cependant à la page 9 : « *une démarche d'évaluation des risques a été engagée en 2019* », soit une nouvelle fois durant mon mandat.

Au-delà du non-respect de la réglementation en vigueur par l'équipe municipale actuelle, l'absence de ces trois documents obligatoires traduit leur mépris des agents municipaux.

II. Une forte augmentation des effectifs en 2020

Concernant les effectifs tout d'abord, le constat de la CRC concernant leur manque de fiabilité est aussi incroyable qu'ubuesque : « *Les effectifs de la commune sont incertains. Ils diffèrent selon la source : comptes administratifs, rapports d'orientation budgétaire, données transmises à la chambre... La chambre invite la commune à fiabiliser ses données relatives aux effectifs* ». Une fois encore, cela témoigne d'une gestion chaotique des RH.

Les données transmises par la commune concernant les effectifs étant peu fiables, la légère « *baisse des effectifs de 4% entre 2017 et 2022* » reste très incertaine et cela d'autant plus que les charges de personnel ont pour leur part très fortement augmenté depuis 2020, suite aux

très nombreux recrutements réalisés par mon successeur. D'ailleurs, il ressort de la consultation des comptes administratifs que les effectifs (mesurés en ETPT) ont progressé de près de 16% entre 2019 et 2020, soit environ 40 agents ETPT supplémentaires (voir le tableau ci-dessous). C'est considérable !

Tableau n° 1 : Équivalents temps plein travaillé sur emplois permanents par source

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Annexes CA	259,98	268,94	237,76	275,53	269,99	-
Titulaires	174,9	178,8	174,2	173,3	177,2	-
Non titulaires	85,08	90,14	63,56	102,23	92,79	-
Bilan social	239,73	-	-	-	-	-
Titulaires	188,62	-	-	-	-	-
Non titulaires	51,11	-	-	-	-	-
Données commune	246	245,34	243,9	248,35	240,57	236,01
Titulaires	176,75	168,49	172,3	168,54	158,57	151,3
Non titulaires	69,25	76,85	71,6	79,81	82	84,71
Rapport d'orientation budgétaire de 2023	257	256	263	256	253	-
Titulaires	174	176	174	163	155	-
Non titulaires	83	80	89	93	98	-

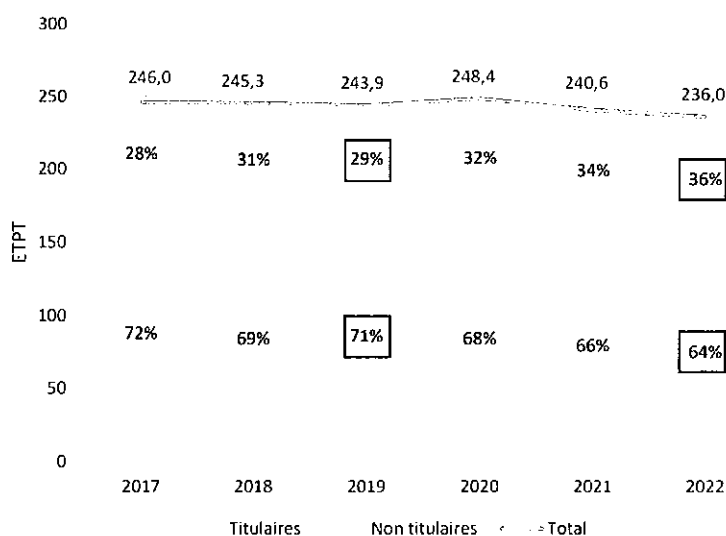
Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les données de la commune, comptes administratifs, rapport d'orientations budgétaires de 2023 et bilan social

Au contraire, à la fin de mon mandat, les effectifs ont fortement diminué de près de 12% en 2019. Cela s'est également traduit par une diminution de la masse salariale de la collectivité. Nous y reviendrons.

III. Une très inquiétante baisse de la part des agents titulaires depuis 2020

En revanche, la baisse de 8 points de % de la part des agents titulaires, « passant de 72% des effectifs en 2017 à 64% en 2022 », est très inquiétante (voir le graphique ci-dessous). Toujours selon la CRC, « le nombre d'agents titulaires diminue de - 14,4%, alors que l'augmentation du nombre d'agents contractuels est de + 22,3% » entre 2019 et 2022.

Graphique n° 1 : Répartition des agents titulaires et non-titulaires



Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les données de la commune

Et la justification donnée par mon successeur est aussi grave qu'hallucinante : « *La commune explique cette évolution par des difficultés de recrutement* ». En effet, c'est le signe évident d'un manque d'attractivité de la municipalité actuelle et surtout d'une gestion municipale totalement discréditée au sein de la fonction publique territoriale. Plusieurs responsables de service ayant quitté la commune depuis plusieurs mois n'ont d'ailleurs toujours pas été remplacés et plusieurs postes restent vacants pour lesquels il faut noter l'absence de candidature de la part de titulaires. Aujourd'hui, malheureusement, la commune d'Épinay-sous-Sénart n'attire plus les agents territoriaux et cela se traduit par une nette dégradation du fonctionnement des services.

IV. Une très forte augmentation des charges de personnel depuis 2020

De la page 12 à 15 du rapport, la CRC met en évidence : « *une rigueur insuffisante dans la gestion des ressources humaines* ».

En effet, les dépenses de personnel ont augmenté de près de 10% sur la période pour s'établir à 11,05 M€, soit environ 1 M€ supplémentaire. Ce montant est par ailleurs largement supérieur à celui préconisé (10,63 M€) dans le cadre du plan de redressement proposé par la chambre le 28 juillet 2022.

En relation avec l'analyse du III, il ressort que l'augmentation des dépenses de personnel est portée par la rémunération des agents contractuels. La rémunération des agents titulaires représente en moyenne 68,7% des dépenses de personnel, mais cette part diminue tendanciellement depuis 2017. Parallèlement, la rémunération du personnel contractuel a progressé de + 34,5% (soit + 0,68 M€) pour atteindre 2,66 M€ en 2022. Un niveau totalement inédit dans l'histoire de la commune.

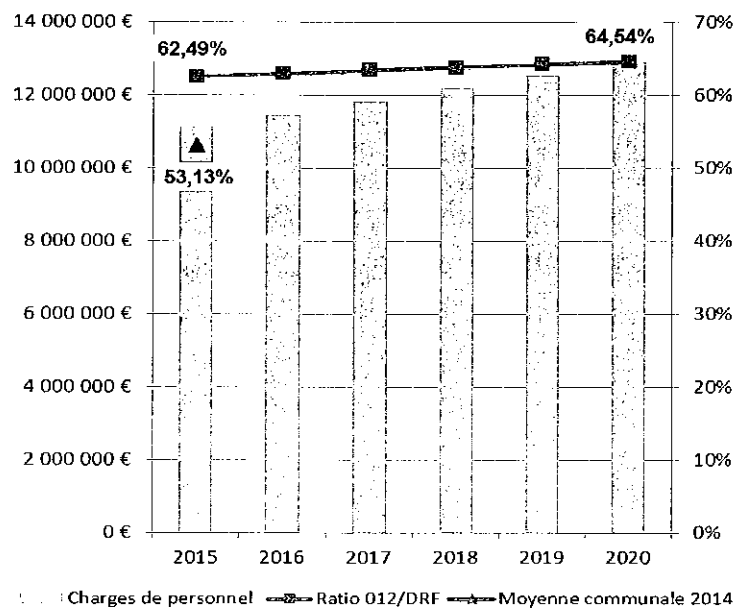
En page 12 du rapport, il est écrit : « *la commune explique le caractère élevé des dépenses de personnel par une organisation non optimale des services* ». De qui se moque-t-on alors qu'ils sont élus depuis plus de trois ans !

Tableau n° 3 : Charges de personnel (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Charges totales de personnel	10,06	10,41	10,37	10,53	10,74	11,05
- Remboursement de personnel mis à disposition	0,02	0,02	0,01	0,00	0,12	0,06
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	10,04	10,38	10,36	10,53	10,62	10,99

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les données des comptes de gestion

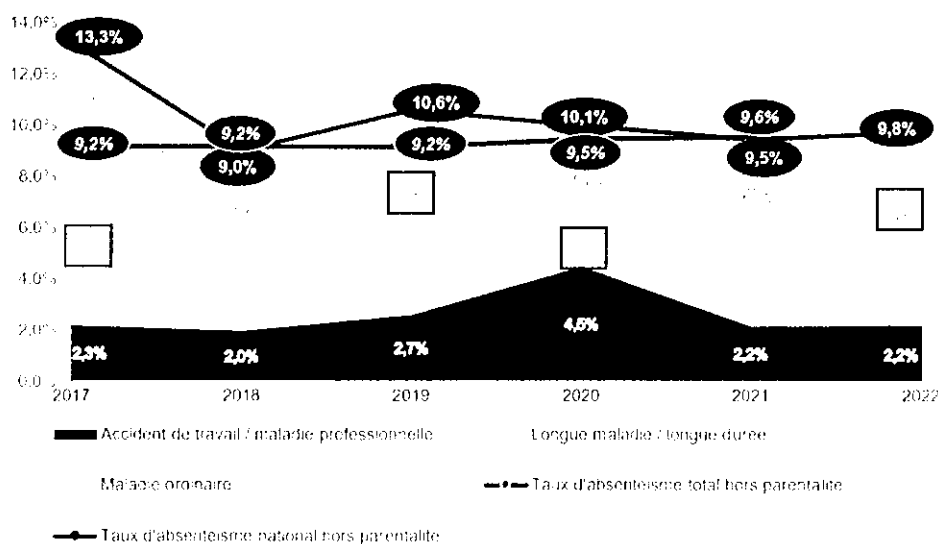
À la page 13 du rapport, le tableau ci-dessus montre pourtant qu'une maîtrise des dépenses de personnel est tout à fait possible. En effet, les charges de personnel ont baissé à 10,37 M€ en 2019, contre 10,41 M€ en 2018. De plus, elles représentaient 57% des dépenses de fonctionnement à la fin de mon mandat, contre 63% six ans plus tôt. Il s'agit donc d'un levier essentiel qui a été utilisé sous ma mandature pour réaliser des économies importantes et durables. Au total, ce sont même plusieurs millions d'euros qui ont été économisés sur la masse salariale entre 2014 et 2019 grâce à une gestion rigoureuse et efficace des RH (voir le graphique ci-dessous).



V. Un fort rebond de l'absentéisme ordinaire qui témoigne d'un profond mal être des agents

La baisse du taux d'absentéisme global de la commune est en trompe l'œil car elle relève essentiellement de la très forte diminution des congés longue maladie : 1.2% en 2020, contre 6.2% en 2017 (voir le graphique ci-dessous). Il est important de souligner que cette forte diminution des congés longue durée est le résultat de l'énorme travail administratif réalisé à la fin de mon mandat au niveau du service RH dans le traitement et l'instruction des nombreux dossiers d'agents concernés.

Graphique n° 3 : Taux d'absentéisme (hors parentalité)



source : barorama Solaxis (taux 2022 non connu)

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les données du logiciel RH

En revanche, comme le souligne la CRC à la page 18 : « *Toutefois, les absences pour maladie ordinaire ont fortement progressé en 2022 (+ 82 % pour les contractuels, + 30 % pour les titulaires), sans que la commune ne puisse l'expliquer* ». Or, il s'agit précisément de ce type d'absentéisme qui est important pour évaluer le bien être des agents au travail. Avec un taux en forte progression de plus de 50% à 6.4% en 2022, contre seulement 4.2% à la fin de mon mandat, c'est le signe évident d'un profond mal être au sein du personnel municipal.

Preuve du nombre très important d'arrêts maladie actuellement et de leurs conséquences négatives sur le fonctionnement au quotidien des services municipaux, il est indiqué en page 14 du rapport : « *La commune justifie également la hausse de ses dépenses de personnel par le recours à des vacataires pour pallier les absences pour congés-maladie, sans que ces éléments ne soient chiffrés* ».

Puisque la commune n'a pas été capable de chiffrer le coût des remplacements liés à ces absences, la chambre a donc calculé un coût théorique de l'absentéisme. Selon la CRC, celui-ci s'est élevé à 1,08 M€ en 2022, soit près de 10% du montant total des dépenses de personnel de la même année. Il s'agit là d'une dépense supplémentaire considérable qui montre l'ampleur de l'absentéisme aujourd'hui dans tous les services municipaux et ses conséquences financières très importantes sur le budget de la commune.

C'est pourquoi, à la page 19, il est écrit : « *Compte tenu de ses incidences financières, la chambre invite la commune à élaborer et mettre en œuvre une politique de prévention de l'absentéisme* ».

VI. Une absence de contrôle du temps de travail et des anomalies sur les indemnités versées

Selon la CRC, « *la commune n'a toujours pas mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) auquel elle pourrait intégrer une prime annuelle, versée actuellement sans base juridique* ». Il a pourtant vocation à remplacer la plupart des primes et indemnités existantes depuis le 1er janvier 2019.

À mon départ de la collectivité, je tiens néanmoins à préciser que tout était prêt pour la mise en place du RIFSEEP, la directrice des RH de l'époque et moi-même avons travaillé sur ce dossier à partir de 2018. De nombreuses réunions s'étaient déroulées et un groupe de travail avec l'ensemble des parties concernées (agents, responsables de service, représentants syndicaux...) avait été mis en place la même année. Des propositions concrètes avaient été formulées en 2019.

Entre 2017 et 2022, la commune a procédé au règlement de 56 879 heures supplémentaires pour un montant de 1 145 210 €.

La hausse des heures supplémentaires observée en 2019 est liée à deux principaux éléments : 1/ l'organisation de davantage de manifestations et un allongement de la durée des deux principales animations annuelles (*Spin' and Sun – La plage d'Épinay, Spin' and Snow* à Noël), lesquelles étaient très appréciées à cette époque par les Spinoliens et les habitants des villes alentours ; 2/ le recrutement et l'augmentation des heures de services des policiers municipaux la nuit et le dimanche car assurer la tranquillité et la sécurité des Spinoliens a été

l'une des grandes priorités de mon mandat (voir le tableau ci-dessous). Ce n'est plus le cas avec mon successeur depuis 2020.

Tableau n° 13 : Répartition des heures supplémentaires pour les principaux services

Service	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Police Municipale	1 734	3 313	5 221	3 626	2 567	2 201	18 660
Enfance éducation	4 245	2 909	369	661	258	424	8 866
Gardiens	895	863	1 277	1 139	1 128	1 253	6 553
Espaces verts	861	617	850	547	656	867	4 396
Logistique	533	389	696	465	350	391	2 823
Propreté urbaine	-	-	304	424	515	1 002	2 244
Garage	535	506	324	264	238	274	2 138
Communication	32	195	498	374	403	436	1 937
Direction des ressources humaines	164	198	248	263	444	422	1 739
Culture	362	61	297	213	50	155	1 139
Bâtiment	-	-	222	205	250	277	954

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les fichiers de paye

Par ailleurs, je tiens à souligner le nombre très élevé d'heures complémentaires effectuées en 2022 pour un total de 2026 heures, contre 0 heure à la fin de mon mandat, « sans que la commune ne fournisse d'explication ». Cette justification est d'autant plus nécessaire que parfois les heures complémentaires n'ont pour seul objectif que de permettre à des agents recrutés à temps partiel d'avoir un supplément d'heures leur permettant d'atteindre la durée légale de travail (35h). Il pourrait s'agir d'une forme de dissimulation qui vise à éviter de recruter des agents à temps plein bien qu'il existe une nécessité de service.

Enfin, je m'inquiète de l'absence de contrôle et de suivi très rigoureux des heures supplémentaires et complémentaires compte tenu du volume très conséquent (près de 10500 heures en 2022) et du coût financier afférent (environ 215 000€ en 2022). Il est indispensable que la commune puisse « justifier toutes les heures effectuées au-delà du temps de travail habituel » comme le demande la CRC à la page 24 du rapport.

VII. Plusieurs irrégularités constatées concernant le maire et son cabinet

Autres irrégularités constatées par la CRC relevant directement de mon successeur, les emplois de cabinet ainsi que la mise à disposition des véhicules de direction dont celui attribué au maire.

À la page 26, la CRC épingle mon successeur qui, en raison d'un arrêté du 12 juillet 2018, ne pouvait disposer que d'un seul collaborateur de cabinet. Or, jusqu'en septembre 2023, pas moins de 3 agents travaillaient au sein du cabinet, dont deux sur un emploi de collaborateur de cabinet (chef de cabinet et directrice de cabinet). Or, la chambre rappelle à juste titre qu'il n'ignorait pas ce fait : « comme en témoigne un des considérants de l'arrêté portant détachement de la directrice de cabinet en date du 28 mai 2021 : considérant que le nombre d'habitants de la collectivité permet la création d'un emploi de collaborateur de cabinet ».

En page 27 et 28, la CRC interpelle également mon successeur sur la mise à disposition des véhicules insuffisamment encadrée par la commune. Elle rappelle que l'attribution d'un véhicule de fonction, qui constitue un avantage en nature, doit être autorisée par un arrêté individuel pris en application d'une délibération annuelle du conseil municipal conformément à l'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales. Or, la commune n'a

pris aucune délibération ni aucun arrêté individuel concernant l'attribution et l'utilisation des 41 véhicules répertoriés, dont le véhicule de direction attribué au maire depuis son élection. La chambre précise : « *Dès lors que les fonctions d'élu local sont gratuites, le maire ne peut bénéficier d'un véhicule de fonction, mais uniquement d'un véhicule de service. Cette attribution doit être prévue par une délibération annuelle, qui en précise les conditions et modalités d'usage justifiées par l'exercice du mandat. Elle peut par exemple l'autoriser à conserver le véhicule de la commune à son domicile, mais pas à l'utiliser à des fins personnelles* ». En conséquence, la chambre invite la commune à prendre une délibération annuelle fixant les conditions et modalités d'usage du véhicule attribué au maire.

Et pendant ce temps, mon successeur a dépensé plusieurs milliers d'euros pour mettre des traceurs GPS sur les véhicules municipaux afin de surveiller les déplacements des agents, sauf les véhicules de direction ainsi que celui attribué au maire bien évidemment.

Toujours concernant l'utilisation des véhicules municipaux, un sondage a été réalisé par la chambre sur des factures de carburant datant de 2020 et 2021, pour vérifier si les véhicules de service étaient utilisés à proximité des services communaux. Il ressort que la plupart des ravitaillements en essence ont lieu dans l'Essonne, et à la marge en Seine-et-Marne, dans le Val-d'Oise et à Paris. À noter cependant que dans le rapport précédent, il était indiqué que « *certaines prises d'essence ont eu lieu dans l'Eure, le Puy-de-Dôme et en Savoie* ». Il s'agit là de destinations qui sont très lointaines d'Épinay-sous-Sénart. On est là bien loin du « véhicule de service avec remisage à domicile ». Cela témoigne de toute évidence d'une utilisation du véhicule municipal à des fins personnelles, ce qui est parfaitement illégal et déontologiquement inacceptable.

Pour rappel, durant mes six années de mandat, je n'ai jamais bénéficié d'une voiture de fonction, d'une carte essence ou encore d'un badge télépéage. Les temps ont bien changé !

Enfin, je souhaite attirer l'attention sur une autre irrégularité majeure qui concerne la mutualisation de notre police municipale, décidée par mon successeur en 2020, avec celle de la commune de Boussy-Saint-Antoine.

Les effectifs de la police municipale d'Épinay-sous-Sénart, ainsi que le centre de supervision urbain (CSU) de la commune inauguré à la fin de mon mandat, font l'objet d'une mutualisation avec leurs homologues de la ville voisine depuis maintenant plusieurs années.

Or, à l'occasion d'un précédent conseil municipal, j'avais alerté sur l'illégalité de cette démarche par rapport à la réglementation en vigueur, la mutualisation des deux polices municipales n'ayant pas fait l'objet d'une délibération approuvée par les organes délibérants concernés.

En effet, la mutualisation des agents de police municipale est régie par l'article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure pour les communes formant un ensemble de moins de 80 000 habitants. Selon le 3^e alinéa de l'article L. 512-1 du CSI, la mise en commun doit faire l'objet d'une convention de mutualisation, laquelle précise les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements. Toutefois, il est également précisé que cette convention ne peut être signée par les maires des communes

concernées qu'après délibération de leurs conseils municipaux. Cela n'a toujours pas été fait à ce jour.

B) LA COMMANDE PUBLIQUE

VIII. L'organisation des achats au sein de la collectivité

Tout d'abord, la CRC constate que la CAO se réunit peu. Je peux en témoigner car je suis membre de ladite commission d'appel d'offres. Il s'agit d'un dysfonctionnement interne important qui est fortement préjudiciable à la collectivité.

Concernant l'organisation des achats au sein des services municipaux, la chambre précise en page 28 que « *la direction de la commande publique et des affaires juridiques a été créée en 2021* ». Je conteste cette information car il existait déjà durant mon mandat une direction des marchés publics et des affaires juridiques (comprenant également à cette époque les assurances) composée d'un directeur et d'au moins deux agents supplémentaires.

IX. De nombreuses anomalies relatives aux achats publics hors procédures

À la page 31, la CRC constate que « *certaines marchés sont passés de gré à gré alors que leur montant dépasse le seuil de publicité non obligatoire* ». Concernant ces anomalies relatives aux achats hors procédures, je note avec satisfaction que seulement une opération relative à l'aménagement d'une boulangerie au Relais Ouest concerne mon mandat, contre 5 pour mon successeur (voir le tableau ci-dessous).

Tableau n° 22 : Exemples d'achats passés de gré à gré dont le montant dépasse le seuil de publicité non obligatoire

Objet	Année	Entrepreneur	Montant (en € HT)	Référence (bon de commande/décision)
Agencement boulangerie du Relai-Ouest	2019	EUROFOURS	122 473,98	19DDR00791
Désamiantage complémentaire C1 et C2	2020	MN Environnement	103 854	20DDR00542
Désamiantage pôle service public		MN Environnement	46 560	20DDR00488
Rénovation menuiseries sur les logements du groupe scolaire Daudet ²⁸	2022	ATTIA	174 872,30	20DDS01274
Déplacement de la base vie – pôle service public		STP	98 914,60	22DDR00009
Proiciels ressources humaines et finances		Berger Levrault	67 509,96	Décision 44-2022

Source : chambre régionale des comptes Île-de-France, d'après les extractions du logiciel financier et les décisions de la commune

X. De très nombreuses irrégularités constatées dans plusieurs marchés

En page 33, la CRC évoque « *des négociations irrégulières dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres* » notamment sur deux des principaux marchés publics de la commune, celui de la restauration scolaire et du transport scolaire, lesquels ont été notifiés par mon successeur en 2022. Concernant l'attribution du marché de restauration collective en juin 2022, la chambre révèle également que le « *procès-verbal de la CAO fait apparaître que quatre membres à voix délibérative étaient présents, mais que cinq ont signé* ». Il s'agit là d'un exemple flagrant de manipulation et de manque de transparence qui comme le rappelle la CRC conduit à « *l'irrégularité de la décision prise lors de la séance* ». En revanche, il ressort du rapport qu'aucune irrégularité de ce genre n'a été constatée durant mon mandat.

Toujours à la page 33, la CRC insiste sur « l'absence d'analyse de la capacité des candidats à exécuter le marché ». En effet, elle indique que la commune n'analyse presque jamais les capacités financières, professionnelles et techniques des candidats, alors même qu'elle demande des documents pour ce faire (chiffre d'affaires, effectifs, références...). Elle conclut : « En n'appréciant pas la capacité des candidats à exécuter le marché, la commune ne respecte pas le code de la commande publique, et ne sécurise pas l'exécution de ses marchés ».

À la page 35 du rapport, la CRC illustre parfaitement ce manquement avec l'exemple d'un marché de travaux d'entretien attribué en 2021 à un candidat ne disposant pas des capacités suffisantes. La chambre soulève que les marchés correspondants ont été notifiés à une société nouvellement créée en septembre 2021, et résiliés seulement quelque mois plus tard. Elle indique « la commune n'a pas procédé à une correcte analyse de la capacité de la société à exécuter les marchés, qui aurait dû la conduire à rejeter sa candidature. Avec un chiffre d'affaires qui représente 100% du montant des travaux et un seul salarié, la société apparaît disposer d'une capacité financière, professionnelle et technique insuffisante. La chambre constate donc un dysfonctionnement des services et circuits de validation ainsi qu'une absence de mise en concurrence pour les prestations de mise en conformité, d'un montant cumulé de 141 403,06 € HT ». Une fois encore, je note que l'irrégularité se rattache au mandat de mon successeur.

Concernant mon mandat, la chambre s'attache d'abord aux deux faits suivants :

- Les notes attribuées dans le cadre du marché de travaux du centre socio-culturel « ne seraient pas suffisamment justifiées » ;
- Le marché d'éclairage public notifié en 2019, qualifié à tort de marché de travaux alors qu'il s'agit d'un marché de services, aurait dû « faire l'objet d'une procédure formalisée et non d'une simple procédure adaptée ». Je constate néanmoins avec satisfaction que la chambre précise aussi dans son rapport que le titulaire du marché d'éclairage public a atteint l'objectif de réduction de la consommation d'énergie fixé sous mon mandat avec une baisse de la consommation énergétique de la commune de 34% (contre 35,7% dans le contrat) à la fin de la troisième année.

Sur ces deux dossiers d'une grande technicité, où la commune ne disposait pas des compétences requises en interne, la municipalité précédente a fait le choix de recourir à un maître d'œuvre (MOE) chargé de la préparation, de la réalisation et du suivi de ces projets. Ce sont donc ces équipes extérieures de professionnels expérimentés qui ont été mandatées par la commune afin dans le premier cas, d'analyser les différentes offres reçues, et dans le second cas, de proposer la procédure de marchés publics la plus adaptée selon les besoins exprimés par la commune.

Ensuite, la CRC évoque également les commandes de mobilier passées durant mon mandat « sans aucune mise en concurrence ».

En premier lieu, je tiens à rappeler que le montant cumulé de 234 421,67 € HT (286 306 € TTC) ne concerne pas une seule et même commande de mobilier mais plusieurs commandes qui se sont échelonnées entre 2018 et 2020 pour un ensemble très hétérogène composé à la fois de mobilier (chaises, canapés, tables...), mais aussi de luminaires pour environ la moitié du

montant total de la prestation. Ces commandes ont par ailleurs concerné deux des principales opérations d'investissement réalisées durant mon mandat : 1) la construction de la Maison des Arts et de la Culture (MAC), en partenariat avec la Communauté d'agglomération Val d'Yerres Val de Seine ; 2) la rénovation complète de l'Hôtel de Ville (HDV) et ses abords. Au final, les commandes concernant la MAC de 174 388,67 € HT (209 266,40 € TTC), ainsi que les commandes réalisées dans le cadre de la réhabilitation de l'HDV pour un montant de 60 033€ HT (72 039,60€ TTC) représentent dans les deux cas moins de 2% du coût global de ces équipements.

En second lieu, je m'étonne une nouvelle fois de la disparition de documents et autres pièces comptables justificatives concernant mon mandat. En tout cas, je confirme l'existence de tous les bons de commande relatifs aux différents achats réalisés auprès de ce fournisseur. En effet, l'intégralité des bons de commande pour la MAC, laquelle a été inaugurée en mai 2019, ainsi que la plupart des bons de commande pour le nouvel HDV ouvert en février 2020 ont été réalisés durant mon mandat. Par ailleurs, je souhaite rappeler qu'aucune dépense n'aurait été payée sans justificatif par la trésorerie.

La CRC évoque également « *deux litiges sur ces achats* ». Concernant la commande d'un lustre et de miroirs pour le nouvel HDV, je n'ai aucun commentaire à faire sinon de dire qu'un « service fait » implique nécessairement le paiement des fournitures installées. Il n'y avait aucune contestation possible ni recevable. Nous sommes dans la pure tactique politicienne totalement irresponsable afin de créer un litige qui n'existe pas.

En revanche, à propos de la commande des 60 chaises supplémentaires pour la salle des mariages afin d'arriver à une capacité totale d'une centaine de places assises, je souhaite dénoncer avec force les mensonges ainsi que la manipulation de mon successeur. En effet, preuve à l'appui, c'est lui qui a confirmé au fournisseur en juillet 2020 ladite commande de mobilier pour un montant de 31 369,20 € TTC. Il s'agit là d'un procédé absolument scandaleux et d'une grande malhonnêteté !

Au sujet à présent du « *choix non adapté de la procédure retenue* », n'étant ni un spécialiste, ni le directeur des marchés publics de la commune, je m'en suis donc remis aux conseils des professionnels qualifiés au sein de la collectivité concernant la procédure la plus adaptée à mettre en œuvre dans un contexte très particulier qu'il est important d'avoir en tête. D'une part, certains achats notamment pour la MAC n'étaient pas prévus initialement et les besoins ont été parfois évolutifs avec l'avancement des travaux. D'autre part, les achats ont été réalisés souvent dans l'urgence en raison des délais extrêmement courts à tenir.

Concernant en particulier l'opération de réhabilitation de l'HDV, où la commune était le maître d'ouvrage, il me semble très important de rappeler qu'une consultation de plusieurs fournisseurs de mobilier a été réalisée avec demande systématique de devis. C'est seulement à l'issue de cette phase que le choix s'est porté sur le prestataire retenu à partir des différents critères d'appréciation suivants : rapport qualité/prix, service après-vente, délai de livraison, proximité géographique... Il se trouve par ailleurs que l'expérience réussie avec ce même prestataire pour l'aménagement de la MAC, réalisée sous maîtrise d'ouvrage de l'intercommunalité, a constitué un élément en sa faveur. Toutefois, ce dernier n'a pas été le

seul à travailler sur ces deux opérations puisque d'autres fournisseurs de mobilier ont été sollicités.

Enfin, certains propos de la CRC sur les choix effectués me paraissent contestables. D'une part, un achat « plus onéreux » à court terme car de meilleure qualité se révélera-t-il à long terme une dépense plus coûteuse alors que l'on connaît l'obsolescence programmée des produits courants qu'il faut renouveler très souvent ? Rien n'est moins sûr ! D'autre part, je tiens à rappeler que l'investissement public est par nature un investissement de long terme et qu'il faut donc se garder de tout raisonnement de court terme.

XII. Des augmentations systématiques et substantielles du montant des marchés de travaux

À la page 39 du rapport, la CRC insiste sur l'augmentation très conséquente du coût de l'opération du centre socio-culturel (+33% au total) et de l'opération de construction du pôle de services publics (+104% pour le lot 1, +30,2% pour le lot 7, +40,7% pour le 8 et +50% pour le lot 10), suite à la signature de très nombreux avenants par mon successeur. Dans les deux cas, il s'agit de très fortes hausses qui bouleversent la valeur économique des marchés de travaux notifiés et qui engendrent des surcoûts considérables au niveau du budget de la commune.

La chambre précise que *« les motifs invoqués par la commune reposent sur les modifications du projet et la prolongation de la durée des travaux, sans autre précision, ce qui ne saurait être suffisant pour justifier les augmentations sensibles des prix des marchés »*.

Cela fait pourtant plus de trois ans que j'alerte en vain à chaque conseil municipal sur la dérive systématique et très inquiétante du coût des travaux réalisés dans la commune, avec au total des dépassements cumulés se chiffrant à plusieurs millions d'euros concernant les opérations d'investissement. C'est d'abord la conséquence de l'absence totale de contrôle et de suivi des chantiers par l'équipe municipale actuelle. C'est aussi un révélateur supplémentaire de la gestion financière désastreuse de notre commune depuis 2020.

À l'instar du cahier n°1 consacré aux finances de la commune, ce cahier n°2 dresse un constat accablant pour l'actuelle majorité municipale. D'une part, il révèle des défaillances majeures et très inquiétantes en matière de contrôle et surtout de gestion des ressources humaines. Le signe le plus évident de cette situation inédite est le mal être croissant d'une grande partie du personnel communal ainsi que l'absence de candidats extérieurs notamment titulaires sur les emplois proposés. D'autre part, il met en évidence de très nombreuses anomalies et irrégularités concernant les achats publics.

Au final, ces deux rapports d'observations définitives très critiques vont dans le même sens et montrent l'absence de rigueur et d'efficacité dans la gestion de la commune, tant sur le plan des ressources humaines que financier depuis 2020.

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

Georges PUJALS





« 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