

Chambre régionale
des comptes
Île-de-France



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

**COMMUNE
DE CHAMPS-SUR-MARNE**

(Seine-et-Marne)

Exercices 2017 et suivants

Observations
délibérées le 19 octobre 2023

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE.....	5
PROCEDURE.....	6
OBSERVATIONS	7
1 PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE.....	7
1.1 La physionomie du territoire marquée par son histoire	7
1.2 La commune, membre de la plus grande intercommunalité de Seine-et-Marne	9
2 FIABILITE COMPTABLE ET FINANCIERE.....	11
2.1 L'organisation de la fonction financière à sécuriser	11
2.1.1 La fragilité des moyens techniques et humains	11
2.1.2 L'inexistence du contrôle interne comptable et financier	12
2.2 La qualité de l'information budgétaire	12
2.2.1 Les conditions préalables au vote du budget globalement remplies mais perfectibles	13
2.2.2 Les obligations de publicité et de complétude des documents budgétaires à parfaire .	13
2.3 Exécution budgétaire et opérations de fin d'exercice	14
2.3.1 Une bonne exécution budgétaire en fonctionnement, et perfectible en investissement	14
2.3.2 Les opérations de fin d'exercice	15
2.4 Fiabilité comptable du patrimoine	18
2.4.1 L'inventaire comptable et l'état de l'actif doivent être concordants	18
2.4.2 Les travaux en régie doivent être comptabilisés dans le patrimoine de la commune...	18
2.4.3 La politique d'amortissement doit être complétée	19
2.4.4 Un provisionnement limité aux risques d'irrécouvrabilité des créances.....	19
3 ANALYSE FINANCIERE	20
3.1 La capacité d'autofinancement chute en 2022.....	20
3.1.1 Des produits de gestion faiblement dynamiques et principalement assis sur la fiscalité des ménages et la fiscalité reversée	21
3.1.2 La fiscalité reversée	24
3.1.3 Des ressources institutionnelles relativement stables.....	24
3.1.4 Les ressources d'exploitation en baisse.....	26
3.2 Les charges de gestion en augmentation constante sur la période.....	27
3.2.1 Les charges de personnel.....	27
3.2.2 Les charges à caractère général	29
3.2.3 Les subventions et autres charges de gestion	29
3.3 Un plan d'investissement limité et peu piloté.....	30
3.3.1 Des dépenses d'équipement limitées.....	30
3.3.2 Un plan pluriannuel d'investissement dont la formalisation et l'exécution sont à parfaire	31
3.3.3 Les investissements financés en quasi-totalité par les ressources propres	31

3.4	Un endettement assaini	33
3.4.1	Une dette quasi-saine et un encours en baisse sur la période	33
3.4.2	Des délais de paiement qui s'allongent malgré la forte progression du fonds de roulement et de la trésorerie	34
3.5	Une prospective financière inexistante	34
4	LA POLITIQUE COMMUNALE DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT, UNE POLITIQUE INVESTIE PAR LA COMMUNE MALGRE DES MOYENS LIMITES	35
4.1	Contexte et enjeux de l'habitat et du logement dans la commune de Champs-sur-Marne	35
4.1.1	Des politiques partagées entre l'État et les collectivités locales	35
4.1.2	Le parc de logement et les potentialités de développement de la commune.....	38
4.2	La politique de production et de peuplement des logements.....	39
4.2.1	Les objectifs de production de logements et les ZAC.....	39
4.2.2	Les dispositifs d'amélioration des logements existants.....	41
4.2.3	La stratégie de peuplement et de la politique d'attribution des logements	43
4.3	L'impact des opérations d'aménagement en cours sur les services publics et sur les finances de la commune.....	45
	ANNEXES.....	47

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Champs-sur-Marne (77).

Une qualité comptable et budgétaire perfectible

La qualité de l'information budgétaire et comptable, bien que satisfaisante, peut être améliorée. Les rapports d'orientations budgétaires doivent être enrichis et la programmation des investissements gagnerait à s'inscrire dans une comptabilisation pluriannuelle.

L'amélioration de la tenue de la comptabilité d'engagement, la mise en place d'une politique de provisionnement des risques, et l'actualisation de l'inventaire renforceront la fiabilité des comptes.

Les règles budgétaires et comptables mériteraient d'être formalisées pour sécuriser les processus internes, dans un contexte de renouvellement complet et récent de l'équipe du service des finances et du changement du système d'information financier en cours.

Une situation financière saine mais avec des marges de manœuvres contenues

La commune dégage un excédent brut d'exploitation positif. Cependant celui-ci est en net recul sur la fin de la période notamment en raison de la progression des dépenses de personnel. Dans le même temps, si la croissance des bases fiscales a plus que compensé l'impact de la crise sanitaire, les recettes d'exploitation des services n'ont pas encore retrouvé leur niveau d'avant 2020.

Le faible niveau d'investissements, en moyenne de 4,4 M€ par an, a permis un recours limité à l'emprunt et le maintien du niveau du fonds de roulement sur la période. L'encours de la dette a été majoritairement sécurisé. Néanmoins, il reste encore un emprunt à risque.

La commune a ainsi bénéficié progressivement de marges de manœuvre en se désendettant, et en limitant les charges de personnel qui représentent près des trois quarts des dépenses courantes de fonctionnement.

Pour financer ses investissements à moyen et long terme, et notamment poursuivre ceux relatifs à la rénovation énergétique sur un bâti public vieillissant, la commune va être amenée à devoir procéder à des choix de gestion.

Une politique de logement volontariste, aux moyens limités, qui impacte l'offre de services publics

En accueillant sur son territoire une gare du Grand Paris Express, la commune de Champs-sur-Marne bénéficie d'importantes opérations d'aménagement et de programmes de construction de logements qui vont amener sa population à croître de 25 % dans les prochaines années. Toutefois, bien que la commune ait conservé un plan local d'urbanisme à son niveau, le renforcement des compétences intercommunales en matière d'habitat et de logement, couplé à l'existence de l'opération d'intérêt national porté par EPA-Marne, limite fortement sa capacité d'action.

Avec un taux de logement social de 40 %, la commune affiche une volonté d'offrir la possibilité de réaliser un parcours résidentiel à ses habitants.

Si les besoins d'équipements générés par l'aménagement des zones d'aménagement concerté (ZAC) ont été évalués par l'aménageur et financés majoritairement par les ZAC, la commune ne semble pas avoir anticipé les conséquences de l'arrivée de ces populations nouvelles au niveau des moyens de fonctionnement qui seront nécessaires pour offrir un service public à la hauteur des besoins. Elle n'a pas non plus connaissance des recettes supplémentaires dont elle pourrait bénéficier. Elle aurait donc intérêt à conduire une étude lui permettant de mesurer l'impact prévisionnel des opérations en cours sur ses dépenses et recettes à venir.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule six recommandations dont deux concernent la régularité et quatre visent 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 : Respecter les dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre à la clôture de l'exercice. 18

Recommandation régularité 2 : Conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, procéder à l'évaluation et au provisionnement des risques liés aux contentieux..... 20

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : Rédiger un règlement budgétaire et financier. 12

Recommandation performance 2 : Formaliser un plan pluriannuel d'investissement afin d'identifier ses priorités d'intervention et les modalités de financement. 31

Recommandation performance 3 : Adapter la mobilisation des emprunts nouveaux aux besoins de financement. 32

Recommandation performance 4 : Procéder à l'étude des impacts financiers des opérations d'aménagement et de construction de logements en cours, pour les intégrer dans une stratégie financière pluriannuelle..... 46

PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Champs-sur-Marne a été ouvert le 29 août 2022 par lettre de la présidente de section adressée à Mme Maud Tallet, ordonnateur en fonctions.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié à l'ordonnateur le 5 juillet 2023, et des extraits ont été adressés au président de la communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne le 7 juillet 2023.

Seul l'ordonnateur a transmis une réponse, enregistrée au greffe de la chambre le 15 septembre 2023. Après avoir pris en compte les réponses apportées, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a adopté le 19 octobre 2023 le présent rapport d'observations définitives.

Ce contrôle contribue à l'enquête de la formation inter-juridiction relative à la fonction publique, dédiée au bilan d'étape de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019. La synthèse correspondante figure en annexe n° 1.

La commune est historiquement située autour du château, propriété de l'État, qui est géré par le centre des monuments nationaux, et qui accueille le laboratoire de recherche des monuments historiques³. Elle s'est développée progressivement à travers plusieurs quartiers, entrecoupés d'espaces verts, d'infrastructures de transports, de la Marne au nord et de la Cité Descartes⁴ au sud. Au quartier pavillonnaire et résidentiel originel au centre et aux bords de la Marne, se sont ajoutés des quartiers à l'habitat collectif et aux locaux d'activités secondaires à l'ouest et l'est du territoire, puis des locaux administratifs et sportifs autour de la Cité Descartes.

La population de la commune a connu une croissance forte entre les années 1970 à 1990, passant de 4 446 habitants en 1968 à 24 553 en 1999. Elle évolue plus faiblement à compter de l'année 2000, et connaît une légère inflexion en 2020. Sa population est plutôt jeune et étudiante, les moins de 30 ans représentant 44,2 %, alors que les plus de 60 ans, en forte progression depuis 2008, en représentent 17,4 %. Les professions intermédiaires et employés constituent dans des proportions quasi équivalentes, près de 35,7 % de la population de 15 ans et plus

Tableau n° 1 : Évolution de la population

En habitant	1968	1975	1982	1990	1999	2008	2013	2019	2020
Population	4 446	5 095	16 739	21 611	24 553	24 105	24 913	25 654	25 230
Densité (hab./km ²)	604,9	693,2	2 277,4	2 940,3	3 340,5	3 279,6	3 389,5	3 490,3	3 432,7

Source : Insee⁵

La densité de population, avec 3 432,7 habitants/km² en 2020, est supérieure à celle de la communauté d'agglomération Paris – Vallée de la Marne (2 396,4 habitants/km²), mais inférieure à celle de la métropole du Grand Paris (8 703,4 habitants/km²).

La situation socioéconomique de la population de Champs-sur-Marne est légèrement moins favorable qu'au niveau de l'intercommunalité, mais légèrement plus favorable qu'au niveau national, avec en 2020, un taux de chômage de 12,6 %⁶, et un revenu annuel médian de 23 280 €⁷. Le nombre d'emploi, concentré dans les établissements de plus de 50 salariés et dans les domaines du commerce, des services et de l'administration - enseignement, a diminué entre 2013 et 2019 (- 2,1 %), puis augmente de 2,4 % en 2020 pour retrouver le niveau de 2013. Seulement 16,6 % de la population active de Champs-sur-Marne travaille dans la commune, soit 1 766 actifs sur les 10 663.

Un peu plus de la moitié (52,5 %) des habitants sont locataires de leur logement. Même si la commune ne compte qu'un seul quartier relevant de la politique de la ville, dénommé « Les Deux Parcs – Lizard », qui s'étend sur la commune limitrophe de Noisiel, 40 % des logements sont des logements sociaux.

Le marché du logement est tendu avec un prix au mètre carré en constante augmentation (voir *infra*). Identifié comme un des territoires prioritaires pour accélérer la production de logements en Île-de-France, la Cité Descartes comporte des programmes de logements notamment en direction des étudiants, qui seront réalisés à travers la zone d'aménagement concerté (ZAC) de « Haute Maison » et la ZAC « Les Hauts de Nesles », portées par l'établissement public d'aménagement de Marne-la-Vallée (EpaMarne) respectivement à dominance d'activités économiques et académiques, et de logements.

³ Service à compétence nationale du Ministère de la culture.

⁴ La Cité Descartes est un territoire créé en 1983 situé au cœur de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, qui s'étend sur les communes de Champs-sur-Marne et de Noisy-le-Grand (Seine-Saint-Denis). Elle abrite le pôle de la ville durable Descartes, ainsi que le Campus de Marne-la-Vallée, qui réunissent des entreprises, des chercheurs, des enseignants et des étudiants. Elle concentre près de 25 % de la recherche française en matière de développement durable et abrite des établissements d'enseignements supérieurs, des entreprises innovantes et des programmes de logements, essentiellement destinés aux étudiants.

⁵ Selon les chiffres les plus récents, publiés le 25 août 2023.

⁶ Taux de chômage au niveau intercommunal : 11,4 % ; taux au niveau national : 12,7 %.

⁷ Revenu annuel médian au niveau intercommunal : 23 410 € ; au niveau national : 22 400 €.

Tous ces projets prennent place autour de la future gare Noisy–Champs du Grand Paris Express (GPE) qui accueillera les nouvelles lignes 15 (prévue en 2025) et 16 (prévue en 2028/2030) et, à plus long terme, la prolongation de la ligne 11 du métro. La future gare et les chantiers qui l'entourent forment un unique espace d'une longueur exceptionnelle de 2 km, qui compte parmi les plus vastes du GPE. Elle complètera les liaisons de transport dont bénéficie le territoire actuellement. Le réseau viaire est varié et de qualité, allant du grand transit à la desserte locale, avec la route départementale (RD) 199 qui traverse le territoire d'est en ouest, l'autoroute A4 Paris-Nancy et la ligne de RER A.

1.2 La commune, membre de la plus grande intercommunalité de Seine-et-Marne

La commune fait partie de la communauté d'agglomération Paris - Vallée de la Marne (CAPVM), créée le 1^{er} janvier 2016, suite à la fusion des trois communautés d'agglomération de Marne-la-Vallée - Val Maubuée, Marne et Chantreine, et la Brie Francilienne, afin de répondre aux exigences issues de la loi Maptam⁸. Auparavant, la commune de Champs-sur-Marne appartenait à la communauté d'agglomération Marne-la-Vallée – Val Maubuée créée le 1^{er} janvier 2013, elle-même issue d'intercommunalités antérieures dont le syndicat d'agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée – Val Maubuée.

La CAPVM regroupe 12 communes pour une population totale de 226 000 habitants. La commune de Champs-sur-Marne est la troisième ville la plus peuplée de l'agglomération et y dispose de 7 sièges, comme les villes de Torcy et de Roissy-en-Brie, sur un total de 65, derrière Chelles (16) et Pontault-Combault (11).

Outre les compétences obligatoires énoncées à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la CAPVM exerce de nombreuses autres compétences comme : la voirie d'intérêt communautaire, les parcs de stationnement d'intérêt communautaire, la mise en valeur du cadre de vie et de l'environnement, la construction/aménagement/entretien et gestion des équipements sportifs et culturels communautaires, la création et gestion d'actions ou d'évènements sportifs et culturels, les actions en faveur de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle, des actions en faveur de la santé et de la médecine du sport, l'aménagement numérique du territoire, la citoyenneté et prévention, création/aménagement/entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbain, les actions de soutien aux activités de recherche et d'enseignement supérieur sur le territoire, hébergement de la Bourse du travail, sport de haut niveau et enfin le plan climat – air – énergie territorial.

La création de la CAPVM « *ne s'est pas traduite par un élargissement des compétences transférées* »⁹, de sorte que seule la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations est venue élargir le champ des compétences communautaires obligatoires (au 1^{er} janvier 2019).

A l'inverse, dans le cadre de l'harmonisation des compétences, rendue nécessaire par la fusion de plusieurs intercommunalités pour former la CAPVM, la défense extérieure contre l'incendie a été restituée à la commune de Champs-sur-Marne le 1^{er} janvier 2018.

Les restitutions de compétences de la CAPVM n'ont fait que moduler à la marge les montants d'attribution de compensation¹⁰ au profit de la commune, son montant étant quasi constant sur la période. Il est complété par différents flux financiers entre la commune et la CAPVM, exclusivement en fonctionnement, pour de faibles montants, tant en dépenses qu'en recettes, certains récurrents¹¹, d'autres ponctuels.

⁸ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁹ CRC, Rapport d'observations définitives, Communauté d'agglomération Paris - Vallée de la Marne, cahier n° 1 : gouvernance, finances et investissement, portant sur les exercices 2016 et suivants, publié le 22 février 2022.

¹⁰ L'attribution de compensation assurant la neutralité budgétaire entre la fiscalité économique transférée et les compétences mises en œuvre par la CAPVM.

¹¹ Remboursement des travaux en matière des bouches incendies par la commune à la CAPVM refacturation par la commune des charges du conservatoire Lionel Hurtebize devenu équipement communautaire en 2015, refacturation par la commune du coût de l'éclairage public du poste « Desrochers » sur la cité Descartes.

Tableau n° 2 : Fonds versés par la CAPVM à la commune

Libellés des fonds versés par la CAPVM à la commune (en €)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Attribution de compensation	7 011 739	7 045 141	7 085 886	7 089 589	7 089 589	7 089 589
Dotation de solidarité communautaire	0	0	0	0	0	13 948
Poste Desrochers	27 938	33 738	16 327	7 368	37 028	0
Charges du conservatoire L. Hurtebize	0	0	14 576	0	32 153	0
Participation au projet habitat temporaire	0	0	0	7 488	18 093	18 347
Participation au nettoyage de bois de Haute Maison	0	0	0	41 640	0	0
Total des recettes	7 039 677	7 078 879	7 116 790	7 146 085	7 176 863	7 121 884

Source : commune de Champs-sur-Marne

Tableau n° 3 : Fonds versés par la commune à la CAPVM

Libellés des fonds versés par la commune à la CAPVM (en €)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Convention de prestations réalisées par la CAPVM	50 019	9 618	8 357	0	48 942	37 558
Convention de défense contre l'incendie	0	0	26 598	29 025	0	0
Observatoire fiscal	0	0	0	0	0	0
Autres prestations	10 266	433	427	275	672	869
Total des dépenses	60 285	10 051	35 383	29 300	49 614	38 427

Source : commune de Champs-sur-Marne

Par ailleurs, suite au contrôle de la chambre¹², la CAPVM a instauré, par délibération du 16 décembre 2021, une dotation de solidarité communautaire au profit de la commune de Champs-sur-Marne, au titre du contrat de ville¹³ d'un montant annuel de 13 948 €.

Pour exercer ses compétences, la commune s'appuie à la fois sur des équipements qui lui sont propres, et bénéficie de ceux de la CAPVM selon les compétences exercées. Elle dispose en propre d'un réseau d'équipements scolaires, petite enfance et périscolaires (10 écoles maternelles et élémentaires, 3 crèches, 4 centres de loisirs, 3 ateliers accueil enfants/parents), et de nombreux équipements sportifs (6 gymnases, 4 stades, 11 terrains de proximité, 5 terrains de tennis dont un couvert) et socio-culturels (1 atelier municipal d'arts plastiques, 2 centres sociaux et une ludothèque, la salle de spectacles Jacques Brel, 3 relais jeunesse, un point d'information jeunesse (C@P), la maison de la solidarité, 5 lieux d'accueil de proximité).

L'arrivée prochaine des gares du GPE, autour desquelles d'importantes opérations d'aménagement sont en cours, conduira à une production de logements et à une demande de services publics supplémentaires significatives.

¹² CRC, Rapport d'observations définitives, CAPVM, cahier n° 1 : gouvernance, finances et investissement, portant sur les exercices 2016 et suivants, publié le 22 février 2022.

¹³ Courrier de réponse du 20 octobre 2021 adossé au rapport d'observations définitives dans sa version publiée le 22 février 2022.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune s'est fortement développée entre les années 1970 et 1990 avec la création de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, pour atteindre aujourd'hui plus de 25 000 habitants, avec une densité qui avoisine celle des communes de la petite couronne parisienne.

Membre d'une intercommunalité dès la création de la ville nouvelle, la commune fait aujourd'hui partie de la communauté d'agglomération de Paris-Vallée de la Marne. Cette évolution du périmètre intercommunal en 2016 n'a modifié qu'à la marge les compétences exercées par la commune.

Champs-sur-Marne dispose sur son territoire d'un pôle universitaire et de recherche de premier plan avec la technopole Cité Descartes, et bénéficie de bonnes liaisons de transports, qui seront renforcées avec l'arrivée prochaine des gares du Grand Paris Express, autour desquelles d'importantes opérations d'aménagement sont en cours. Cela conduira à une production de logements et à l'arrivée de populations nouvelles qui aura une incidence significative sur la demande de services publics locaux.

2 FIABILITE COMPTABLE ET FINANCIERE

2.1 L'organisation de la fonction financière à sécuriser

2.1.1 La fragilité des moyens techniques et humains

La direction des finances, rattachée directement à la direction générale, a pour mission de préparer et d'exécuter les documents budgétaires, de gérer la dette et la trésorerie, et de tenir la comptabilité patrimoniale. La gestion des engagements et du service fait est déconcentrée dans les services opérationnels. La régie communale a fait l'objet d'un rattachement à la direction des politiques éducatives à la suite du comité technique du 14 octobre 2019, l'essentiel de la facturation relevant des activités scolaires et périscolaires.

La commune utilise plusieurs logiciels de gestion financière, non interfacés entre eux : le système d'information comptable ainsi que les logiciels d'analyse financière et de gestion de la dette et du patrimoine, qui ne sont pas utilisés depuis juillet 2021 faute de formation des utilisateurs.

Depuis la mise en service de la dernière version du système d'information comptable, la commune a constaté un manque de robustesse dans le traitement des données, notamment s'agissant des opérations de suivi courant, du suivi de transmission des flux en trésorerie, et des engagements non soldés. Cela implique que la direction des finances réalise un suivi extra comptable sous Excel, lourd en retraitements et en contrôles comportant des risques d'erreurs. Cette situation a conduit la commune à signer un contrat¹⁴ avec un nouvel éditeur en 2023.

L'instruction du présent contrôle s'est opérée au moment où la commune venait de renouveler intégralement son équipe comptable et financière, composée de huit agents¹⁵. Leur prise de poste au sein d'un environnement professionnel nouveau, a été rendu difficile par les outils informatiques défaillants et l'absence de procédures.

Ce contexte a limité la capacité du service finances à répondre aux questions de la chambre durant l'instruction du présent contrôle.

¹⁴ Contrat passé par l'intermédiaire de l'Union des groupements d'achats publics.

¹⁵ Dont un attaché territorial, trois rédacteurs territoriaux (dont un poste vacant), quatre agents administratifs et un apprenti, à raison de deux jours par semaine (contrat de deux ans).

2.1.2 L'inexistence du contrôle interne comptable et financier

La commune ne dispose pas de dispositif de contrôle interne comptable et financier¹⁶, dont le déploiement, non obligatoire pour les collectivités locales, permet de renforcer la fiabilité des comptes, notamment dans un contexte de déconcentration comptable.

Cependant, des règles de gestion écrites comme le calendrier de préparation du budget, présenté courant octobre en bureau municipal, et la note de fin d'exercice à l'ensemble des services gestionnaires, formalisent certaines étapes de la gestion budgétaire.

Par ailleurs, l'exécution budgétaire est soumise à un circuit de validation et de suivi de la consommation des crédits au niveau des services des finances et de la direction générale. Des tableaux de bords périodiques d'exécution budgétaire permettent d'assurer un pilotage financier et d'anticiper les ajustements nécessaires. La tenue de la « journée budgétaire relative aux investissements » permet aux élus et personnels administratifs de faire le point sur les crédits d'investissements non encore consommés (cf. *infra*).

L'exécution du budget s'appuie sur la notion d'enveloppe¹⁷ qui entraîne une certaine lourdeur administrative, alors que l'intérêt n'est plus avéré dès lors que l'obligation d'imputation des dépenses et recettes par nature et par fonction permet de développer une lecture par centre de coût, dans une logique de comptabilité analytique.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique cette gestion par enveloppe a permis de suivre précisément des centres de coûts alors que, selon lui, le logiciel comptable présentait des insuffisances.

Des tableaux de bords périodiques d'exécution budgétaire permettant d'assurer un pilotage financier et d'anticiper les ajustements nécessaires sont produits à la demande du maire adjoint délégué au personnel et aux finances.

Afin de renforcer la qualité et la sécurité de sa gestion comptable et financière, la commune est donc invitée à rédiger un règlement budgétaire et financier, qui sera de toutes façons rendu obligatoire avant la mise en place de la nouvelle instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation performance 1 : Rédiger un règlement budgétaire et financier.

2.2 La qualité de l'information budgétaire

L'information financière et budgétaire s'organise exclusivement au sein du budget principal.

À l'exception de l'exercice 2020 qui s'est déroulé dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires exceptionnelles liées à la crise sanitaire¹⁸, la commune vote son budget en avril avec reprise anticipée des résultats, dans le délai des deux mois suivant la tenue du débat d'orientation budgétaire.

¹⁶ Voir guide de renforcement du contrôle interne comptable et financier dans les collectivités territoriales, DGFIP, 2019.

¹⁷ La commune a historiquement défini des centres de coûts qui constituent la base de répartition de ses crédits alors même que la nomenclature M14 prévoit une décomposition par nature et par fonction et autorise des extensions de codes, permettant ainsi de disposer d'une comptabilité analytique. Elle utilise un système qui multiplie les lignes de crédits à suivre et rend peu lisible le suivi de l'exécution.

¹⁸ Ordonnance du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19, prise en application de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

2.2.1 Les conditions préalables au vote du budget globalement remplies mais perfectibles

Le contenu des rapports sur les orientations budgétaires (ROB) de 2017 à 2023, présentés à l'organe délibérant de la commune est globalement satisfaisant sans être intégralement conforme aux obligations législatives et règlementaires¹⁹.

En effet, pour l'ensemble des rapports précités, l'information est à améliorer s'agissant de la prospective des dépenses et des recettes, au-delà du seul exercice à venir et du calcul du besoin de financement. En outre, jusqu'au ROB 2021, la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement en dépenses et en recettes, portait exclusivement sur les dépenses, avec une projection sur un nombre d'années variables avec refonte des périmètres d'intervention, de sorte qu'elle ne permet pas d'apprécier l'évolution réelle du besoin de financement à couvrir. Cette présentation n'apparaît plus à partir du ROB 2022²⁰.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique prendre acte de la nécessité d'améliorer l'information relative à la prospective de dépenses et de recettes, particulièrement en ce qui concerne le programme pluriannuel d'investissements.

En revanche, conformément aux dispositions des articles L. 2311-1-2 et D. 2311-16 du CGCT, la commune présente annuellement le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les hommes et les femmes²¹.

2.2.2 Les obligations de publicité et de complétude des documents budgétaires à parfaire

L'examen de la conformité des documents budgétaires a permis de détecter une discordance entre les états de la dette de l'annexe A2.2 des comptes administratifs et les écritures comptables constatées sur l'exercice. De même, l'annexe relative à la formation des élus n'est pas complétée en 2021 en dépit des dépenses réalisées.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que cette discordance proviendrait d'erreurs de saisie.

Par ailleurs, la commune ne respecte pas strictement les dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT qui prévoient la mise en ligne des actes budgétaires à compter de l'adoption par le conseil municipal, des délibérations auxquelles ces documents se rapportent, ainsi qu'une présentation permettant aux élus et aux citoyens d'en saisir les enjeux.

L'architecture du site internet de la commune ne favorise pas l'accès aux documents budgétaires et notes associées. Selon le chemin d'accès utilisé, certains documents budgétaires n'apparaissent pas. Le site comporte ainsi une rubrique « actes administratifs » dans laquelle figurent à la sous rubrique « documents budgétaires » les CA depuis 2015, les BP depuis 2016 et les ROB depuis 2020. Les notes brèves et synthétiques qui accompagnent règlementairement le budget primitif et le compte administratif sont accessibles *via* la sous rubrique « délibérations du conseil municipal ». L'ensemble de ces documents gagneraient à être regroupés avec les documents budgétaires auxquels ils se rapportent pour faciliter l'accès à l'information.

¹⁹ Issues de l'article 107 de la loi n° 2015-995 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), son décret d'application du 24 juin 2016¹⁹ et aux dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

²⁰ Le tableau dit de calcul du besoin de financement figurant dans les précédents ROB n'y figure plus depuis 2022. En outre, ce tableau ne présentait pas réellement le besoin de financement mais simplement la différence entre l'annuité de remboursement de capital et les emprunts nouveaux envisagés, ce qui ne correspond pas aux dispositions de l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques 2018-2022.

²¹ Disposition introduite par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

En conclusion, la chambre demande à la commune de veiller à la publication des documents budgétaires dans le délai d'un mois après leur adoption par l'assemblée délibérante, ces derniers devant être complets et fiables, y compris au niveau des annexes. De plus, la commune doit s'assurer d'un emplacement unique et facile d'accès aux actes budgétaires et documents afférents, et à veiller à ce que les liens hypertextes fonctionnent correctement²².

2.3 Exécution budgétaire et opérations de fin d'exercice

2.3.1 Une bonne exécution budgétaire en fonctionnement, et perfectible en investissement

Les taux d'exécution constatés sur la période d'examen témoignent d'une élaboration prudente et réaliste du budget en fonctionnement avant même les ajustements limités apportés par les décisions modificatives du budget, mais également d'une difficulté chronique à tenir les prévisions en matière d'investissement.

Tableau n° 4 : Exécution de la section de fonctionnement (en M€)

Dépenses réelles	Montant voté (BP)	Mandats émis (CA)	Charges rattachées	Taux d'exécution (en %)
2017	31,9	29,1	1,5	96
2018	31,7	28,3	1,5	94
2019	32,3	28,7	1,9	95
2020	32,8	28,2	2,1	92
2021	32,7	28,2	2,9	95
2022	34,3		33,5	98
Recettes réelles	Montant voté (BP)	Titres émis (CA)	Produits rattachés	Taux d'exécution (en %)
2017	31,8	33,6	0,1	106
2018	32,9	33,7	0,1	103
2019	33,3	34,5	0,1	104
2020	34,4	34,5	0,2	101
2021	34,6	34,5	0,3	101
2022	35,7		35,6	100

Source : Chambre régionale des comptes (CRC) Île-de-France à partir des budgets primitifs, des comptes administratifs, du compte de gestion 2022 et du BP de 2023

La section de fonctionnement affiche un taux de réalisation en dépenses à plus de 90 % et des recettes dépassant les prévisions mais qui tendent à se rapprocher d'un taux d'exécution de 100 %.

En revanche, les taux d'exécution constatés en investissement sur la période d'examen témoignent de la difficulté de la commune à tenir son programme prévisionnel.

²² Liens en erreur sur le site de la commune : note de présentation brève et synthétique des BP de 2018 et 2019, du CA de 2017, note explicative de synthèse du BP de 2019 et du CA de 2018. Pièce manquante : note explicative de synthèse du CA de 2021.

Tableau n° 5 : Exécution budgétaire de la section d'investissement en opérations réelles

Opérations réelles en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses						
Montants des crédits ouverts au 31/12/N	9,3	9,7	9,7	11,8	12,6	16,5
Mandats émis	5,4	6,1	5,7	5,9	4,2	8,8
Taux d'exécution de l'exercice en dépenses (en %)	57,9	62,9	58,4	50,3	33,6	53,2
Restes à réaliser (RAR) au 31/12/N	2,8	2,4	2,5	2,4	6,8	4,0
Part des RAR / crédits ouverts au budget en opérations réelles (en %)	29,7	24,9	25,7	19,9	53,9	24,2
Recettes						
Montants des crédits ouverts au 31/12/N	3,3	4,9	4,9	4,4	4,8	6,2
Titres émis	2,8	4,3	4,5	2,5	4,8	3,7
Taux de réalisation de l'exercice en recettes (en %)	84,6	86,2	90,3	58,4	99,1	59,3
Restes à réaliser (RAR) au 31/12/N	0,1	0	0	1,5	1,6	2,3
Part des RAR / crédits ouverts au budget en opérations réelles (en %)	3,5	2,5	2,4	34,4	32,5	36,9

Source : CRC Île-de-France, d'après les budgets primitifs et les comptes administratifs
(sauf pour 2022 : compte de gestion de 2022 et BP de 2023)

Ainsi, le taux d'exécution des dépenses d'investissement, supérieur à 55 % des prévisions jusqu'en 2019, se dégrade à compter de 2020. Si cela s'explique en 2020 par la situation sanitaire et la progression de 22 % des prévisions de dépenses, en 2021, seul un tiers des dépenses d'équipement prévues a fait l'objet d'un mandatement, dont la moitié correspond aux restes à réaliser de 2020. L'exécution 2022 est meilleure, et s'établit à 53,2 %.

En matière de recettes, le taux d'exécution est supérieur à 80 % sauf en 2020 et 2022. Les restes à réaliser (RAR) en recettes représentent le tiers des inscriptions de crédits à compter de 2020 (voir *infra*).

La chambre relève que la commune a fait le choix de ne pas recourir au mécanisme des autorisations de programme et crédits de paiement, lequel permet pourtant de ne pas faire supporter au budget d'un seul exercice l'intégralité d'une dépense pluriannuelle et d'améliorer la transparence financière de la collectivité en apportant de la visibilité sur l'avancement des opérations les plus importantes.

2.3.2 Les opérations de fin d'exercice

Les opérations de fin d'exercice ou la tenue de la « journée budgétaire relative aux investissements » sont réalisées sur la base d'une note adressée à l'ensemble des services gestionnaires, et donnent lieu à un travail d'analyse et d'échanges entre la direction générale, les élus, et la direction des finances.

2.3.2.1 Le rattachement des charges et produits de l'exercice à améliorer pour fiabiliser le résultat en fonctionnement

Le rattachement des charges à l'exercice découle du principe d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits au cours de l'exercice considéré, qui n'ont pu être mandatées en raison de la non réception ou de la réception tardive par l'ordonnateur de la facture. Il en est de même pour les produits à rattacher correspondant aux droits acquis au titre de l'exercice et qui n'ont pu faire l'objet d'une mise en recouvrement.

Tableau n° 6 : Rattachement des charges et produits de l'exercice

Rattachements en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Charges rattachées	1 275 506	1 485 961	1 922 765	1 936 719	2 750 805	2 120 608
Charges de gestion	29 836 726	29 298 610	30 333 362	29 652 008	30 641 026	33 097 406
Charges rattachées en % des charges de gestion	4,3	5,1	6,3	6,5	9,0	6,5
Produits rattachés	140 000	120 000	93 000	250 900	260 974	0
Produits de gestion	33 344 088	33 010 267	33 714 313	34 111 947	33 982 205	35 087 504
Produits rattachés en % des produits de gestion	0,4	0,4	0,3	0,7	0,8	0,0
Différence (produits – charges rattachées)	- 1 135 506	- 1 365 961	- 1 829 765	- 1 685 819	- 2 489 831	- 2 146 391
Résultat de l'exercice	1 671 156	1 946 004	1 526 649	2 600 244	1 828 154	2 019 761
<i>Différence en % du résultat</i>	<i>- 67,9</i>	<i>- 70,2</i>	<i>- 119,9</i>	<i>- 64,8</i>	<i>- 136,2</i>	<i>- 106,3</i>

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Le taux de rattachement des charges, en progression continue depuis 2017, atteint 9 % en 2021, proche de la limite supérieure (10 %) du ratio communément admis. Le montant des charges rattachées à l'exercice 2021 s'établit à 2,75 M€, soit une progression de 42 % (814 869 €) par rapport à 2020.

La commune admet en effet ne pas avoir été en mesure d'assurer un suivi suffisamment rigoureux de son exécution en 2021, avec un retard significatif dans le suivi des engagements sur cet exercice²³ et dans la validation des services faits. Ainsi, il ressort des investigations menées par la chambre que le montant des factures qui auraient dû être rattachées a été sous-évalué de 0,02 M€ en 2017 et de 0,12 M€ en 2021, ce qui a conduit pour cette année-là à une surévaluation du résultat de 6,7 %. Ce retard conjoncturel a conduit la commune à mettre en place un dispositif d'apurement en 2022, ce qui permet de constater une baisse, même si le montant des charges rattachées à cet exercice demeure élevé (2,12 M€).

2.3.2.2 Les restes à réaliser de la section d'investissement sont de nature à fausser le résultat global des exercices 2021 et 2022

Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT, les RAR, arrêtés à la clôture de l'exercice, correspondant aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Ils doivent être sincères puisqu'ils impactent directement le résultat de clôture de l'exercice, tel que défini à l'article L. 1612-14 du CGCT.

Tableau n° 7 : Les restes à réaliser (RAR) en dépenses

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RAR n-1	1,9	2,8	2,4	2,5	2,4	6,8
<i>Part des RAR n-1 / crédits ouverts dépenses d'équipement N en %</i>	<i>24,1</i>	<i>35,0</i>	<i>29,6</i>	<i>25,0</i>	<i>22,2</i>	<i>41,2</i>
RAR n	2,8	2,4	2,5	2,4	6,8	4
<i>Part des RAR n / dépenses équipement réalisées N en %</i>	<i>70,0</i>	<i>51,1</i>	<i>61,0</i>	<i>57,1</i>	<i>271,3</i>	<i>55,5</i>

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes administratifs

²³ Notamment au niveau des services techniques, finances et informatique.

Les restes à réaliser en recettes d'investissement sont de montants très variables, comprenant notamment des subventions d'investissement et des emprunts. En 2020 et 2021, deux emprunts de 1,5 M€ chacun ont été inscrits en RAR. Or, le contrat de prêt inscrit en 2021 n'a été établi qu'en juin 2022 pour « financer les RAR 2021 » conformément à la décision n° 2022-031 prise par la maire. Ainsi, l'inscription ne s'appuyant sur aucun engagement juridique est irrégulière²⁴, et a eu pour effet de minorer en 2021 le besoin de financement de la section d'investissement²⁵, qui aurait donc dû être de 4,3 M€ au lieu de 2,8 M€. La commune n'a pas transmis les états de RAR en recettes de 2022 ni au comptable ni à la chambre, de sorte que leur régularité n'a pu être vérifiée.

Le montant substantiel des restes à réaliser en dépenses d'investissement jusqu'en 2020, compris entre 50 % et 70 % des crédits ouverts, s'explique notamment par l'absence de gestion en autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP). Plusieurs RAR sont reportés au-delà de l'année N + 1. Chaque année, plus du quart des réalisations correspond aux RAR de l'exercice antérieur, de sorte que les inscriptions nouvelles non exécutées font l'objet de nouveaux RAR à la clôture. Ce point était déjà relevé lors du précédent contrôle de la chambre. La commune considère toutefois que le dispositif des AP/CP n'est pas adapté à son niveau d'investissement.

Pour 2021, la commune indique que la progression très forte des RAR en dépenses provient également de la difficulté des fournisseurs à honorer leurs engagements dont la réalisation a été tardive voire différée en raison de la crise sanitaire, des marchés infructueux en raison de l'augmentation des prix, de nombreux départs et d'absence de personnels avec des recrutements de plus en plus difficiles, et enfin de fréquents dysfonctionnements techniques du logiciel comptable.

Un contrôle par sondage des RAR a permis, pour la plupart d'entre eux, de s'assurer de leur caractère régulier au vu des justificatifs adossés aux engagements comptables. Toutefois certains RAR en dépenses résultent d'engagements dénommés par la commune « à *n'utiliser que sur décision du maire* »²⁶, qui auraient dû relever de la catégorie des dépenses imprévues, au sens de l'article L. 2322-1 du CGCT, qui dispose que « *le conseil municipal peut porter au budget tant en section d'investissement qu'en section de fonctionnement un crédit pour dépenses imprévues. Pour chacune des deux sections du budget, ce crédit ne peut être supérieur à 7,5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de la section. Les dépenses inscrites à la section d'investissement en application de l'alinéa précédent ne peuvent être financées par l'emprunt.* ».

Par ailleurs, l'article L. 2322-2 du code précité prévoit que « *le crédit pour dépenses imprévues est employé par le maire. A la première séance qui suit l'ordonnancement de chaque dépense, le maire rend compte au conseil municipal, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit. Ces pièces demeurent annexées à la délibération. Ce crédit ne peut être employé que pour faire face à des dépenses en vue desquelles aucune dotation n'est inscrite au budget* ».

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a précisé que cette enveloppe permet de réaliser des petites opérations dans les différents quartiers de la commune selon les demandes des habitants, et sur le seul accord du maire.

Or, même si le montant total des RAR dits « à *n'utiliser que sur décision du maire* » sont inférieurs au plafond prévu par les textes, leur utilisation n'a pas donné lieu à une information au conseil municipal.

²⁴ Les RAR en recettes d'investissement doivent correspondre à des recettes certaines, c'est-à-dire à un contrat dûment signé, engageant juridiquement les parties.

²⁵ Solde d'exécution et restes à réaliser.

²⁶ Source : listes des engagements reportés en investissement, signés par l'ordonnateur en vue de l'inscription en reste à réaliser.

Recommandation régularité 1 : Respecter les dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre à la clôture de l'exercice.

2.4 Fiabilité comptable du patrimoine

2.4.1 L'inventaire comptable et l'état de l'actif doivent être concordants

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier est chargé de la tenue d'un inventaire physique et comptable des biens et de leur identification par un numéro d'inventaire unique²⁷. Le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent être concordants.

Le rapprochement du dernier état de l'actif établi par le comptable public et de l'inventaire tenu par l'ordonnateur au 31 décembre 2021 fait apparaître une différence de la valeur nette comptable de l'ordre de 22,7 M€, portant essentiellement sur les bâtiments scolaires et autres bâtiments publics.

Tableau n° 8 : Écart au 31 décembre 2021 entre l'inventaire et l'état de l'actif²⁸

Champs-sur-Marne	État de l'actif (comptable) à la date du 31 décembre 2021		Inventaire (ordonnateur) à la date du 31 décembre 2021		Différence entre inventaire et état de l'actif	
	Valeur brute	Valeur nette	Valeur brute	Valeur nette	Valeur brute	Valeur nette
Total	172 041 917	148 809 302	194 960 301	171 502 460	22 918 384	22 693 160

Source : CRC Île-de-France à partir de l'état de l'actif et de l'inventaire établis et arrêtés au 31 décembre 2021

Cet écart pourrait trouver en partie son origine dans l'absence d'interface entre le logiciel dédié à la gestion du patrimoine de la commune et son logiciel comptable, de sorte que les écritures comptables d'immobilisations font l'objet d'opérations manuelles.

Par ailleurs, la commune ne tient pas d'inventaire physique, contrairement à ce que prévoit la M14²⁹ alors même qu'il constitue, selon le comité national de fiabilité des comptes locaux, l'élément de connaissance du patrimoine permettant à l'ordonnateur de mettre en œuvre ou d'améliorer sa stratégie de gestion patrimoniale, d'améliorer ses décisions de gestion et d'exécution du patrimoine³⁰, et sur le moyen terme, de faciliter le pilotage et la prévision budgétaire.

La commune est invitée à procéder à l'actualisation de son inventaire comptable en lien avec le comptable public et à mettre en place un inventaire physique avant l'application de la nouvelle instruction budgétaire et comptable M57.

2.4.2 Les travaux en régie doivent être comptabilisés dans le patrimoine de la commune

La chambre a effectué un contrôle de cohérence pour s'assurer de la correcte inscription des immobilisations lors de leur mise en service en rapprochant les soldes des comptes 23 « immobilisations en cours » et 21 « immobilisations corporelles ». Il apparaît que, exception faite des exercices 2020 et 2021, la valorisation des travaux en régie de la commune, qui concernent essentiellement des travaux d'entretien du patrimoine, reste marginale et sous-évaluée avec un montant de 2 428,22 € prévus en 2022 comme en 2021.

²⁷ Commun à l'ordonnateur et au comptable, ce numéro permet de suivre tous les éléments relatifs à la vie d'une immobilisation, de son entrée à sa sortie du patrimoine.

²⁸ Voir détail en annexe n°2 du présent rapport.

²⁹ M14 Tome II Titre 4 chapitre 3 L'inventaire.

³⁰ Guide des opérations d'inventaire, Comité national de fiabilité des comptes locaux, juin 2014.

La commune doit donc remédier à cette situation en comptabilisant les travaux en régie dans le patrimoine de la commune.

2.4.3 La politique d'amortissement doit être complétée

Conformément aux dispositions des articles L. 2321-2-27 et R. 2321-1 du CGCT, la commune a fixé les durées d'amortissement par délibérations du 10 décembre 2012 et du 9 décembre 2019³¹. Elles se conforment aux dispositions et indications de la nomenclature comptable M14, à quelques exceptions près³².

L'annexe A3 des comptes administratifs précise les durées d'amortissements appliquées par la commune.

Les contrôles opérés par la chambre ont permis de déceler que certains amortissements ont été réalisés sans avoir été prévus dans les délibérations, notamment concernant les immobilisations enregistrées au compte 2128 « autres agencements et aménagements ». La commune doit donc compléter ses délibérations en ce sens.

Les fonds et subventions transférables³³ financent des immobilisations amortissables et doivent faire l'objet d'une reprise annuelle à la section de fonctionnement au rythme de l'amortissement de l'immobilisation. Au vu des comptes de gestion, la reprise des subventions d'équipement et fonds transférables est régulière, excepté en 2021 où l'état récapitulatif des subventions transférables mentionne un montant de 17 508,45 € pour un montant mandaté de 2 428 €. La chambre invite la commune à régulariser ces écritures.

2.4.4 Un provisionnement limité aux risques d'irrécouvrabilité des créances

Au cours de la période sous revue, le montant des créances à recouvrer progresse très fortement de 0,3 M€ à 0,7 M€ de 2017 à 2019 avant de redescendre à 0,4 M€ en 2020. La commune n'a pas été en mesure d'en expliquer les raisons.

Aucune créance douteuse (compte 4161) n'a été comptabilisée durant la période contrôlée. Néanmoins, la présentation à chaque exercice de créances admises en non-valeur et la constatation de créances éteintes en 2017 et 2019, pour des montants résiduels au regard du budget de la commune, témoignent de l'exercice de poursuites et leur suivi par le comptable.

Tableau n° 9 : Évolution des créances irrécouvrables constatées

Écritures constatées sur l'exercice (en €)		2017	2018	2019	2020	2021	2022
c/6541	Créances admises en non-valeur	13 039	7 212	4 674	12 475	5 166	10 608
c/6542	Créances éteintes	13 960	-	11 775	-	-	613

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

La commune n'a comptabilisé aucune provision pour risques, alors que des contentieux sont pendants, notamment en matière de personnel, certains ayant déjà donné lieu à premier jugement avec paiement de frais de procédure à la partie adverse et reconstitution de carrière avec versement des sommes dues. Elle n'a pas été en capacité de fournir à la chambre l'estimation des risques financiers encourus.

³¹ Voir détails en annexe n° 3 du présent rapport.

³² Pour ses matériels et engins roulants, ainsi que pour les matériels de bureau, électronique et électrique, qui sont sur des durées plus longues que celles données à titre indicatif par la norme comptable en vigueur. A l'inverse les durées d'amortissement des subventions versées pour les biens immobiliers sont ramenées à 15 ans, au lieu de 30 ans.

³³ Comptes 131 « Subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables » et 133 « Fonds affectés à l'équipement amortissable ».

Cela est contraire au principe de prudence selon lequel il incombe à la commune de procéder à cette estimation, et de constituer une provision pour risque à hauteur du montant estimé dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

L'absence de provision étant de nature à majorer le résultat de fonctionnement, la chambre demande donc à la commune d'évaluer et provisionner les risques liés aux contentieux dont elle est partie.

Recommandation régularité 2 : Conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, procéder à l'évaluation et au provisionnement des risques liés aux contentieux.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de l'information budgétaire et comptable est perfectible. Les rapports sur les orientations budgétaires doivent être enrichis, la reprise anticipée des résultats au budget primitif doit être systématiquement justifiée, la programmation pluriannuelle des investissements gagnerait à s'inscrire dans un cadre pluriannuel, l'inventaire comptable doit gagner en fiabilité, et une politique de provisionnement des risques contentieux doit être instaurée.

Dans un contexte de renouvellement complet de l'équipe de la direction des finances et de changement de logiciel financier, la remise à plat et la formalisation des règles budgétaires et comptables pourraient contribuer significativement à la sécurisation des processus entre les services gestionnaires et le service finances. Le passage à la nouvelle nomenclature budgétaire M57 pourra constituer une opportunité favorable à ce travail.

3 ANALYSE FINANCIERE

L'analyse financière vise à rendre compte de la stratégie de la collectivité, à identifier les facteurs d'évolution des charges et des produits, à formuler une opinion sur la qualité de la gestion.

La commune de Champs-sur-Marne ne dispose ni d'une stratégie financière formalisée ni d'une prospective pluriannuelle. Les orientations de la collectivité portent essentiellement sur la volonté de renforcer le service public local, concédant une progression des charges de personnel, sans toutefois modifier les taux de fiscalité directe locale. Elle affiche par ailleurs sa volonté de maîtriser son endettement.

L'analyse qui suit a été réalisée à partir des comptes administratifs et des comptes de gestion. Les montants sont présentés en euros courants, c'est-à-dire tels qu'ils apparaissent aux comptes de gestion de l'entité, non corrigés des variations de prix liées à l'inflation.

3.1 La capacité d'autofinancement chute en 2022

L'excédent brut de fonctionnement renseigne sur la capacité de la collectivité à maîtriser sa gestion courante. Entre 2017 et 2022, celui-ci a diminué de 10,7 % en évolution annuelle moyenne, sous l'effet d'une progression des charges de gestion (+ 2,1 %) plus soutenue que celles des produits (+ 1 %).

Tableau n° 10 : Évolution de l'autofinancement

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation annuelle moyenne (en %)
Produits de gestion (A)	33 344 088	33 010 267	33 714 313	34 111 947	33 982 205	35 087 504	1,0
Charges de gestion (B)	29 836 726	29 298 610	30 333 362	29 652 008	30 641 026	33 097 406	2,1
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	3 507 362	3 711 657	3 380 951	4 459 939	3 341 180	1 990 098	- 10,7
en % des produits de gestion	10,5	11,2	10,0	13,1	9,8	5,7	
+/- Résultat financier	- 414 600	- 377 814	- 334 158	- 295 035	- 244 712	- 99 886	- 24,8
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	- 6 099	41 587	- 4 682	- 16 207	304 274	189 381	
= CAF brute	3 086 663	3 375 431	3 042 111	4 148 697	3 400 741	2 079 593	- 7,6
en % des produits de gestion	9,3	10,2	9,0	12,2	10,0	5,9	
- Annuité en capital de la dette	1 373 037	1 409 581	1 587 954	1 714 916	1 723 145	1 286 214	- 1,3
= CAF nette ou disponible (C)	1 713 626	1 965 849	1 454 157	2 433 782	1 677 597	793 379	

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

La capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui détermine la capacité de la commune à assurer le remboursement de sa dette en capital et le financement d'une part de ses dépenses d'investissement, s'est maintenue entre 3 M€ et 4,1 M€ jusqu'en 2021. Elle s'est fortement dégradée en 2022 (- 38,85 % par rapport à 2021), et pourrait justifier du soutien de l'Etat au titre du « filet de sécurité » prévu par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2022 (voir *infra*).

En s'établissant à 132 €/habitant en moyenne entre 2017 et 2021, elle était déjà inférieure aux moyennes départementale (182 €/habitant), régionale (203 €/habitant) et nationale (205 €/habitant).

Depuis 2017, la CAF brute est toutefois suffisante pour couvrir les annuités en capital de la dette. La CAF nette a ainsi oscillé autour de 1,8 M€ entre 2017 à 2021, pour atteindre son niveau le plus haut en 2020 (2,4 M€). Toutefois, en 2022 elle ne s'élevait qu'à 0,79 M€.

Globalement, entre 2017 et 2022, la commune a réussi à dégager 19,1 M€ d'épargne brute de gestion lui permettant de rembourser ses annuités en capital des emprunts à hauteur de 9,1 M€. Il en résulte un solde disponible pour financer les investissements de 10 M€.

3.1.1 Des produits de gestion faiblement dynamiques et principalement assis sur la fiscalité des ménages et la fiscalité reversée

Les produits de gestion sont composés en moyenne pour près de 71,4 % par la fiscalité, 21,4 % par les dotations et participations, et 7,2 % par les ressources d'exploitation.

Tableau n° 11 : Évolution des produits de gestion

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation annuelle moyenne (en %)
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	14 730 812	14 871 600	15 350 231	15 927 602	16 732 303	17 359 707	3,3
+ Fiscalité reversée	8 403 372	8 406 880	8 519 777	8 852 659	8 679 412	8 543 761	0,3
= Fiscalité totale (nette)	23 134 184	23 278 480	23 870 008	24 780 261	25 411 715	25 903 468	2,3
+ Ressources d'exploitation	2 766 501	2 614 101	2 959 400	2 120 550	2 195 626	2 042 668	- 5,9
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 443 402	7 117 687	6 884 905	7 211 137	6 374 864	7 141 369	- 0,8
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion	33 344 088	33 010 267	33 714 313	34 111 947	33 982 205	35 087 504	1,0

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

La progression modérée des produits de gestion entre 2017 et 2022 (1 % d'évolution moyenne annuelle) s'explique par un recul des ressources d'exploitation et institutionnelles, qui gomme l'effet dynamique des ressources fiscales propres.

3.1.1.1 Les ressources fiscales

Les ressources fiscales de la commune progressent en moyenne de 3,3 % par an de 2017 à 2022, passant de 14,7 M€ en 2017 à 17,3 M€ en 2022. La fiscalité directe a assuré un peu plus de 91 % de ces produits.

Tableau n° 12 : Évolution des ressources fiscales propres

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne (en %)
Impôts locaux nets des restitutions	13,3	13,6	14,0	14,5	15,3	15,9	3,7
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	0,05	0,04	0,03	0,01	0,03	0,04	- 4,2
+ Taxes sur activités industrielles	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	- 0,7
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux)	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	0,4
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	14,7	14,9	15,3	15,9	16,7	17,3	3,3

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

De 2017 à 2021, le produit de la fiscalité directe a augmenté de 2 M€. Ainsi, la baisse de 5,3 M€ du produit de la taxe d'habitation (TH) a été plus que compensée par la progression de 7,2 M€ des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de 0,1 M€ de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

Tableau n° 13 : Produits de la fiscalité directe

En M€	2017	2018	2019	2020	2021
Taxe habitation	5,4	5,4	5,5	5,7	0,1
Taxe foncière sur les propriétés bâties	7,9	8,0	8,4	8,7	15,1
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Total	13,3	13,4	14	14,5	15,3

Source : CRC Île-de-France d'après les fiches analyse financière des équilibres financiers fondamentaux

Entre 2017 et 2020, cette évolution est liée à la dynamique des bases des valeurs locatives cadastrales, à travers la revalorisation forfaitaire annuelle déterminée en loi de finances³⁴, et l'augmentation physique des bases, excepté en 2018 pour la TH³⁵ et en 2021 pour la TFPB³⁶.

Les bases de TFPB³⁷ et de TH par habitant sont toutefois inférieures aux moyennes départementale, régionale et nationale.

La réforme de la fiscalité locale, intervenue à partir de l'exercice 2021, a eu un effet budgétaire neutre pour la commune, la suppression progressive de la TH étant compensée en volume par le transfert de la part départementale de la TFPB, assorti d'un coefficient correcteur³⁸.

³⁴ Revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales de 0,4 % en 2017, 1,2 % en 2018, 2,2 % en 2019, 1,2 % en 2020, 0,2 % en 2021, 3,4 % en 2022 et 7,1 % en 2023.

³⁵ Baisse de 0,98 % des bases TH en 2018.

³⁶ Baisse de 0,45 % des bases de TFPB en 2021.

³⁷ Les bases TFPB sont composées fin 2021 de 54 % de locaux d'habitation ordinaires, de 30,5 % de locaux à usage professionnel ou commercial, de 10,5 % de locaux d'habitation à caractère social et de 5 % autres locaux passibles à la TH et établissements industriels et assimilés

³⁸ Ce coefficient correcteur a représenté une ressource d'1 M€ en 2021.

Tableau n° 14 : Évolution de la fiscalité locale entre 2020 et 2021

En €	2020	2021
Impôts directs nets des restitutions locaux	14 555 289	15 315 434
Compensations TH	373 303	0
Compensations TFPB	9 088	172 615
Compensations TFPNB ³⁹	1 254	1 250
Total	14 938 934	15 489 299

Source : CRC Île-de-France d'après les comptes administratifs et les fiches analyse financière des équilibres financiers fondamentaux

Les bases imposables des taxes foncières sont grevées par des exonérations, permanentes ou temporaires, résultant de la loi, de délibérations prises par la collectivité locale, ou bien applicables de droit sauf délibération contraire de cette dernière. Les exonérations de droit sur les propriétés bâties⁴⁰, de montants non significatifs jusqu'en 2020, progressent en 2021 pour atteindre 134 426 €.

Par ailleurs, sur la période sous revue, elle n'a pas majoré les abattements pour charge de famille relatifs à la TH, calculés aux taux minimums, ni voté d'abattements complémentaires.

La commune n'a pas non plus modulé ses taux, qui sont restés en deçà de la moyenne départementale pour la TH et la TFPB. La progression du taux du foncier bâti, de 29,5 % jusqu'en 2020 à 47,5 % en 2021 a résulté du seul transfert du taux départemental de la TFPB de 18 % en application de la réforme fiscale de la TH.

Tableau n° 15 : Évolution des taux de la fiscalité locale et comparaison avec la moyenne départementale

En %	Taux votés par la commune		Taux d'imposition départemental moyen de la strate				
	2017-2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
TH	17,95	17,95	20,8	20,72	20,49	20,65	21,65
TFPB	29,5	47,5	32,04	32,01	31,11	31,21	49,36
TFNB	92,75	92,75	69,65	70,47	69,51	69,97	70,19

Source : Fiches financières de la direction générale des finances publiques (analyse des équilibres financiers fondamentaux)

Avec des taux et des bases inférieurs à la moyenne départementale, le produit par habitant des impôts locaux du foncier bâti est en retrait par rapport à la moyenne départementale.

Ce mouvement devrait être infléchi à l'avenir, car outre la revalorisation forfaitaire de 7,1 % des bases fiscales en 2023, les nouvelles opérations de construction de logements (voir *infra*) devraient avoir notamment un impact sur les produits liés à la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux, en progression légère entre 2017 et 2021.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur souligne la difficulté à anticiper les recettes fiscales liées à l'immobilier, avec des décalages observés dans la livraison des logements et l'impact du ralentissement du marché immobilier.

³⁹ Taxe foncière sur les propriétés non bâties.

⁴⁰ Certains changements ouvrent droit, sous conditions, à une exonération temporaire de taxe foncière pendant les deux années qui suivent celle de leur réalisation définitive, ce sont les constructions nouvelles ou reconstructions, les additions de constructions, et certains changements d'affectation, limitativement énumérés par la loi. Cependant, la commune peut décider, sur délibération prise avant le 1^{er} octobre pour être applicable à partir de l'année suivante, pour la part qui lui revient soit de supprimer cette exonération pour tous les locaux d'habitation ; soit de la limiter aux seuls logements financés au moyen de prêts conventionnés ou de prêts aidés par l'État pour un montant inférieur ou égal à 50 % de leur coût, ou de prêts à taux zéro.

3.1.2 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée d'un montant égal à la moitié de la fiscalité propre, représente le cinquième des recettes de fonctionnement de la commune.

Tableau n° 16 : Évolution de la fiscalité reversée au titre de la péréquation

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Attribution de compensation brute	7,0	7,0	7,1	7,1	7,1	7,1
Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1 ⁴¹	- 0,1
Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)	1,0	1,0	1,0	1,4	1,5	1,5
Fiscalité reversée	8,4	8,4	8,5	8,9	8,7	8,5

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Les restitutions aux communes de compétences optionnelles, suite à la création de la CAPVM en 2016, ont eu pour effet de moduler à la marge les montants d'attribution de compensation au profit de la commune (voir *supra*).

Au titre de la péréquation horizontale, qui assure une redistribution de ressources entre collectivités au regard d'indices synthétiques représentatifs de charges et de ressources, la commune a bénéficié de versements du FSRIF⁴² et du FPIC⁴³.

La commune était bénéficiaire au FPIC suite à la dérogation accordée aux anciens syndicats d'agglomération nouvelle pour le calcul du potentiel fiscal jusqu'en 2021⁴⁴. Depuis 2021, la CAPVM et les communes membres sont contributrices à ce fonds. Cela a représenté 144 392 € en 2022 pour la commune de Champs-sur-Marne. Le FSRIF, dont la répartition s'opère au niveau des communes, est pour sa part passé de 1 M€ en 2017 à 1,5 M€ en 2022.

3.1.3 Des ressources institutionnelles relativement stables

Les ressources institutionnelles, essentiellement composées de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des participations, représentent un peu moins de 20 % des produits de gestion (7 M€ en moyenne par an).

Ces ressources par habitant (248 €/hab.) sont nettement inférieures à celles de niveau départemental (350 €/hab.) et régional (318 €/hab.).

⁴¹ La commune de Champs-sur-Marne étant à la fois bénéficiaire et contributrice à partir de 2021, pour faciliter la présente lecture, le montant du FPIC a été contracté mais il fait bien l'objet d'une recette de 0,2 M€ et d'un prélèvement de 0,06 M€ en 2021 tel que les principes comptables le requièrent. De ce point de vue la présentation et l'exécution sont conformes. Idem pour 2022.

⁴² Calculés en fonction du potentiel financier (50 %), de la proportion de logements sociaux (25 %) et du revenu moyen par habitant (25 %), de la collectivité par rapport à la moyenne régionale.

⁴³ Calculés sur la base du potentiel financier agrégé par habitant (pour 20 %), le revenu moyen par habitant (pour 60 %) et l'effort fiscal (pour 20 %) dans le cadre de l'application du mécanisme de droit commun.

⁴⁴ Article 79 de la loi de finances rectificative 2016.

Tableau n° 17 : Évolution des ressources institutionnelles

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dotation Globale de Fonctionnement	4 560 795	4 530 098	4 456 969	4 481 387	4 525 858	4 511 187
<i>dont dotation forfaitaire</i>	3 616 675	3 531 923	3 410 184	3 369 259	3 361 936	3 289 474
<i>dont dotation de solidarité urbaine</i>	944 120	998 175	1 046 785	1 112 128	1 163 922	1 221 713
Autres dotations	2 808	7 715	5 726	2 808	3 706	2 808
FCTVA	0	3 988	21 685	34 135	67 578	69 706
Participations	2 406 171	2 144 571	2 036 177	2 258 421	1 591 247	2 288 652
<i>dont État</i>	33 461	50 724	41 411	63 713	46 117	59 604
<i>dont départements</i>	284 030	259 621	177 676	275 091	29 625	215 125
<i>dont communes</i>	80 787	64 319	79 708	53 660	44 620	60 316
<i>dont groupements</i>	0	0	0	0	18 093	18 347
<i>dont Caisse d'allocations familiales</i>	2 007 892	1 769 907	1 737 382	1 865 957	1 452 792	1 935 261
Autres attributions et participations	473 628	431 315	364 348	434 385	186 474	269 016
<i>dont compensation et péréquation</i>	324 718	328 676	359 249	394 503	186 474	264 426
<i>dont autres</i>	148 910	102 639	5 099	39 883	0	0
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 443 402	7 117 687	6 884 905	7 211 137	6 374 864	7 141 369

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

La légère baisse de 0,7 % de la DGF sur la période 2017-2021 résulte d'une baisse de la part forfaitaire de DGF de 7 % (soit 254 739 €) et d'une progression de 23,3 % (219 802 €) de la dotation de solidarité urbaine majorée au titre des quartiers « politiques de la ville ».

Les participations reçues relèvent principalement de la Caisse d'allocations familiales (CAF) au titre du financement des crèches, et des centres de loisirs, et dans une moindre mesure du département principalement au titre des crèches, de l'école municipale des sports et de l'utilisation par les collégiens des équipements sportifs municipaux.

La participation de la CAF⁴⁵ en 2018 marque la fin du financement de la réforme scolaire à compter de septembre 2018 et la participation 2020 comprend une aide exceptionnelle enfance /petite enfance de 404 328 € au titre de la crise sanitaire. En 2021, la fermeture d'une partie des équipements liée à la crise sanitaire, non compensée par la CAF, conjuguée à des retards de traitements internes à la commune, se traduit par une baisse significative des participations.

La progression de la participation de l'État en 2020 s'explique par sa participation à hauteur de 34 816,50 € aux achats de masques (85 709 €).

En 2022, la commune a bénéficié du soutien de l'État au titre de la compensation de l'inflation sur les prix de l'énergie et de la hausse du point d'indice d'un montant de 1,24 M€, prévue par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2022, dont un acompte de 0,6 M€ versé fin 2022.

⁴⁵ Sur la période 2017 à 2019, la commune a bénéficié d'un financement de l'Etat au titre du fonds de soutien de développement des activités périscolaires, comptabilisé au compte 7488 « autres attributions et participations » (regroupé dans le tableau sur la ligne « autres » avec le compte 7484 des dotations de recensement, qui diminuent de 4 808 € en 2017 à 4 522 € en 2020.

3.1.4 Les ressources d'exploitation en baisse

Tableau n° 18 : Évolution des ressources d'exploitation

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Domaine et récoltes	19 363	46 997	103 098	115 743	142 558	86 354
Travaux, études et prestations de services	2 546 923	2 380 522	2 617 619	1 789 853	1 865 305	1 814 368
Remboursement de frais	27 938	33 738	16 327	56 495	69 181	0
Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (A)	2 594 223	2 461 258	2 737 045	1 962 091	2 077 045	1 900 721
Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	172 278	152 843	222 355	148 438	106 022	118 646
Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	0	10 021	12 559	23 300
Autres produits de gestion courante (B)	172 278	152 843	222 355	158 459	118 582	141 946
Ressources d'exploitation (A + B)	2 766 501	2 614 101	2 959 400	2 120 550	2 195 626	2 042 668

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Les ressources d'exploitation issues de la facturation des services rendus aux administrés représentent 6,5 % des produits de gestion (soit en moyenne 2,45 M€ par an). Elles sont en baisse de 5,9 % en moyenne par an. Elles sont constituées à près de 90 % des participations des familles (activités périscolaires, social, culturels et sportifs) ; le reste étant issu des revenus locatifs, du produit des concessions du cimetière et des remboursements de la CAPVM (cf. *supra* partie 1.1).

La baisse de la participation des familles constatée en 2018 par rapport à 2017, notamment au titre de la petite enfance, s'explique essentiellement par la baisse de la fréquentation. En 2019, la modification des rythmes scolaires, avec le retour de l'école à quatre jours, a entraîné une fréquentation des centres de loisirs toute la journée du mercredi, et une augmentation mécanique des recettes correspondantes sur cet exercice.

En 2020, la crise sanitaire a eu pour conséquence une baisse des participations familiales de 0,8 M€ par rapport à 2019 (baisse de 0,5 M€ sur la restauration scolaire, les centres de loisirs et les classes environnement et de 0,2 M€ au titre des crèches). De nombreuses manifestations ont été annulées⁴⁶, et n'ont pas été compensées par celles qui ont été créées⁴⁷. De plus, l'exonération des droits de place et de voirie a engendré une baisse de recettes de 17 000 €. L'impact de la crise sanitaire s'est poursuivi en 2021, mais dans une moindre mesure ; les participations familiales progressant tout de même de 0,1 M€. En dépit de la fin de la crise sanitaire et du retour « à la normale » des fréquentations des équipements publics, les participations des familles ont légèrement baissé en 2022.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur explique cette baisse par les mesures de télétravail⁴⁸, contraintes ou conseillées jusqu'à fin janvier 2022, qui ont limité le recours aux services publics de proximité, notamment s'agissant de la garde des enfants.

⁴⁶ Notamment pour l'enfance (journées chasse aux œufs, de la paix, droits de l'enfant), sport (manifestations scolaires, fête de l'École municipale des sports), culture (17 représentations), éducation (séjours et classes de découvertes, petite enfance (sorties et ateliers thématiques)).

⁴⁷ Pour l'enfance (Mise en place cahiers de vacances, création de mini-séjours d'été, animations de quartier), sport (sorties de l'été).

⁴⁸ Suite à l'annonce le 27 décembre 2021 du Premier Ministre à l'issue du conseil de défense sanitaire, mise en place de l'obligation de trois jours minimum de télétravail (quatre si possible) à compter du 2 janvier 2022 jusqu'au 2 février 2022, date à laquelle le télétravail devient fortement conseillé.

3.2 Les charges de gestion en augmentation constante sur la période

Les charges courantes de gestion ont atteint 33,2 M€ en 2022, en hausse de 9,7 % par rapport à 2017. Elles sont constituées essentiellement des charges de personnel (71,8 %) et des charges à caractère général (23,2 %).

Tableau n° 19 : Évolution des charges courantes

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général	7 029 899	7 221 530	7 825 901	6 786 194	7 175 505	8 078 728
+ Charges de personnel	21 467 626	20 781 487	21 189 308	21 617 299	22 257 983	23 827 558
+ Subventions de fonctionnement	911 534	892 305	906 244	854 482	820 243	766 071
+ Autres charges de gestion	427 667	403 288	411 909	394 033	387 295	425 049
+ Charges d'intérêt et pertes de change	414 600	377 814	334 158	295 035	244 712	99 886
= Charges courantes	30 251 325	29 676 424	30 667 520	29 947 043	30 885 738	33 197 293
<i>Charges de personnel / charges courantes (en %)</i>	<i>71,0</i>	<i>70,0</i>	<i>69,1</i>	<i>72,2</i>	<i>72,1</i>	<i>71,8</i>
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes (en %)</i>	<i>1,4</i>	<i>1,3</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>	<i>0,8</i>	<i>0,3</i>

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

3.2.1 Les charges de personnel

Les charges de personnel s'élèvent à 23,8 M€ en 2022, soit une hausse de 11 % par rapport à 2017. Ramenées par habitant, les charges de personnel d'un montant de 864 €/hab. en 2021 dépassent celles du niveau départemental (845 €/hab.), régional (841 €/hab.) et national (775 €/hab.).

Le niveau des charges de personnel en 2020 s'explique par les décisions prises par l'autorité territoriale en matière de maintien de rémunération ou d'emploi pendant la crise sanitaire, et de recrutements d'agents en renfort pour maintenir les taux d'encadrement obligatoires de certains services et répondre au protocole sanitaire, notamment en matière d'entretien. La commune n'a toutefois pas communiqué le coût engendré par ces différentes mesures.

Les rémunérations de personnel ont représenté 16,8 M€ en 2022. La masse salariale des agents non titulaires a progressé de façon plus dynamique (6,4 % en moyenne annuelle) que celle des titulaires (- 0,4 % en moyenne annuelle), même si ces derniers représentent fin 2021 près de 71 % des rémunérations (soit 11,9 M€).

En 2022, l'augmentation à compter du 1^{er} juillet du point d'indice de 3,5 %⁴⁹ a eu un impact de 370 644 € pour les six mois d'application.

Tableau n° 20 : Évolution des rémunérations 2017 à 2022

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rémunérations du personnel titulaire (a)	11,7	11,3	11,4	11,7	11,4	11,9
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	3,2	3,3	3,5	3,5	4,1	4,9
Total rémunérations	14,9	14,6	14,9	15,2	15,5	16,8
Atténuations de charges	0,3	0,3	0,2	0,2	0,0	0,1
Rémunérations du personnel	14,6	14,3	14,7	15,0	15,5	16,7

Source : CRC à partir des comptes de gestion

⁴⁹ Le décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation modifie la valeur annuelle brute du traitement afférent à l'indice 100 majoré. Ce décret porte le point d'indice à 5 820,04 € à compter du 1^{er} juillet 2022, tant pour les agents fonctionnaires que les contractuels de droit public, rémunérés sur la base d'un indice.

La rémunération du personnel titulaire a progressé de 1,5 % entre 2017 et 2022, tandis que celle des non titulaires, a été en hausse de 53,7 %. Pourtant, leur nombre sur emploi permanent a chuté de près de la moitié de 2017 à 2021, malgré un recours important aux agents en remplacement ou en renfort, notamment de la filière animation⁵⁰.

Tableau n° 21 : Évolution des effectifs permanents pourvus en équivalents temps pleins travaillés (ETPT⁵¹) au 31 décembre

Filière d'emploi	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Emplois fonctionnels	4	4	4	3	4	5
Administrative	89	83	82,4	83,4	82,4	73,2
Technique	248	226,27	213,27	206,27	207,27	196,27
Sportive	4	4	4	4	4	3
Sociale	28	29	32	30	31	29,80
Médico-sociale	32	38,8	30,6	28,8	29,8	31,90
Animation	94	84	88,27	86,6	86,6	86,85
Autres (ASMAT ⁵² et directeur de cabinet)	41	40,8	38,8	35,8	35,8	31,8
TOTAL	540	509,87	493,34	477,87	480,87	457,82
<i>dont titulaires</i>	449	425,97	435,87	428,97	431,97	410,53
<i>dont non titulaires</i>	91	83,9	57,47	48,9	48,9	47,29

Source : comptes administratifs

Les effectifs sur emploi permanent ouverts et pourvus par la commune ont baissé de 11 % entre 2017 et 2021 pour atteindre 480,87 ETPT fin 2021. Les effectifs de la filière technique en représentaient alors 42,9 %, contre 19 % pour la filière animation, et 16 % pour la filière administrative. En 2022, une diminution de 4,79 % est constatée ; les ETPT s'établissant alors à 475,82 au 31 décembre.

Les effectifs « autres » correspondent essentiellement aux assistantes maternelles, qui ne relèvent pas de la filière sociale mais disposent d'un statut spécifique au regard des dispositions du 4° de l'article 1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 et de l'article R. 422-1 du code de l'action sociale et des familles. Ces emplois correspondent à la politique communale en matière de petite enfance, notamment aux services d'accueil en crèche familiale mis en place pour répondre aux besoins des familles.

Le régime indemnitaire représentait 20,5 % de la rémunération du personnel en 2021. En 2022, il intègre les conséquences de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'expérience professionnelle (Rifseep), que la commune a instauré très tardivement au 1^{er} janvier 2022⁵³, soit quatre ans après son entrée en vigueur⁵⁴. Même si la commune a transposé le régime indemnitaire préexistant, elle a procédé à une revalorisation du minimum plancher de 75 à 100 € par mois pour les agents de catégorie C, soit une charge annuelle supplémentaire de 250 000 €. Il intervient de surcroît en même temps que le nouvel accord relatif au temps de travail⁵⁵, sans pour autant que les deux sujets aient fait l'objet d'une négociation d'ensemble.

⁵⁰ Pour l'Atelier municipal des arts plastiques, gardiens remplaçants sur équipements sportifs, accompagnement à l'école, intervenants en remplacement ou en renforcement pour la restauration, études dirigées.

⁵¹ ETPT : les équivalents temps plein travaillés correspondent aux effectifs physiques pondérés de la quotité de travail des agents en année pleine.

⁵² Assistantes maternelles.

⁵³ Circulaire du 3 avril 2017 relative à la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) dans la fonction publique territoriale.

⁵⁴ Les cadres d'emplois les plus représentés en mairie étaient transposables au 1^{er} janvier 2016, soit pour la catégorie A : attachés, conseillers socio-éducatifs ; pour la catégorie B : les rédacteurs, éducateurs des APS, animateurs, assistants socio-éducatifs ; pour la catégorie C : les adjoints administratifs, les Atsem, adjoints d'animation, agents sociaux, opérateurs des APS, au 1^{er} janvier 2017 : les adjoints techniques et agents de maîtrise. Les décrets relatifs aux techniciens et ingénieurs sont parus le 27 février 2020 modifiés par décret du 5 novembre 2021 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2021.

⁵⁵ Loi du 6 août 2019 qui met fin aux régimes dérogatoires et impose un temps de travail annuel de 1 607 heures pour les agents des collectivités.

3.2.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont peu progressé sur la période sous revue jusqu'en 2021, passant de 7 M€ en 2017 à 7,1 M€ en 2021 pour atteindre 8,1 M€ en 2022.

Elles comprennent notamment les dépenses liées aux prestations de services réalisées par biais de marchés publics, notamment s'agissant de la fabrication des repas scolaires, de la petite enfance et des centres de loisirs, des missions d'élagage et de grande tonte des espaces verts, de l'entretien ménager de certains locaux, mais également des dépenses relatives aux travaux lourds de voirie et sur les bâtiments.

Elles ont fait l'objet d'un effort de maîtrise sur la période même si les montants ont pu varier significativement en 2019 et en 2020. En 2019, la progression des dépenses d'entretien des bâtiments publics et voirie (+ 0,4 M€) et des dépenses d'énergie (+ 0,1 M€) explique essentiellement la hausse.

En 2020 la crise sanitaire a entraîné la fermeture de certains équipements municipaux, l'annulation de nombreuses manifestations⁵⁶ et le report de travaux d'entretien. La baisse des dépenses a porté essentiellement sur l'alimentation scolaire et petite enfance (306 600 €), l'annulation des sorties (160 646 €), des frais de transports correspondants (29 384 €) et l'électricité (33 731 €). Parallèlement, outre l'achat des masques (85 709 € en 2020 et 12 424 € en 2021), la commune a supporté des dépenses liées aux autres mesures tels que l'achat de gel, de parois de protection, de peinture pour marquage au sol, etc. d'un montant total de 17 378,21 €.

La progression des charges générales en 2022 s'explique par le renchérissement des prix, aux premiers rangs desquels celui de l'énergie (+ 0,9 M€ par rapport à 2021) en dépit de travaux d'amélioration des performances énergétiques des bâtiments et du réseau d'éclairage public. A l'avenir, le raccordement en cours des principaux bâtiments municipaux au réseau de géothermie devrait en limiter la hausse.

En 2023, la commune projette⁵⁷ également une réduction de 25 % des factures d'électricité en moyenne, dont le montant total estimé s'élève entre 2,2 M€ et 3,2 M€, au titre du dispositif « amortisseur électricité⁵⁸ ».

3.2.3 Les subventions et autres charges de gestion

Les subventions de fonctionnement comprennent les aides attribuées aux personnes morales de droit privé, les versements effectués au profit des établissements publics rattachés, tels que le centre communal d'action sociale (CCAS). Stables sur la période (entre 0,8 M€ et 0,9 M€ par an), les subventions sont essentiellement destinées aux associations (animation locale, clubs sportifs, coopératives scolaires). En 2021, les plus importantes d'entre elles ont été attribuées au centre Georges Brassens (0,18 M€), à la Maison pour tous (0,18 M€) et à l'amicale du personnel (0,09 M€). Seule la subvention au CCAS, qui s'élève à 126 000 € en 2021, relève des subventions aux personnes de droit public. En 2022, elle a été ramenée à 60 000 €.

⁵⁶ Comme par exemple le compte 6232 « fêtes et cérémonies », en baisse régulière sur la période avec 100 651 € en 2017, 82 634 € en 2020, et 8 478 € en 2021.

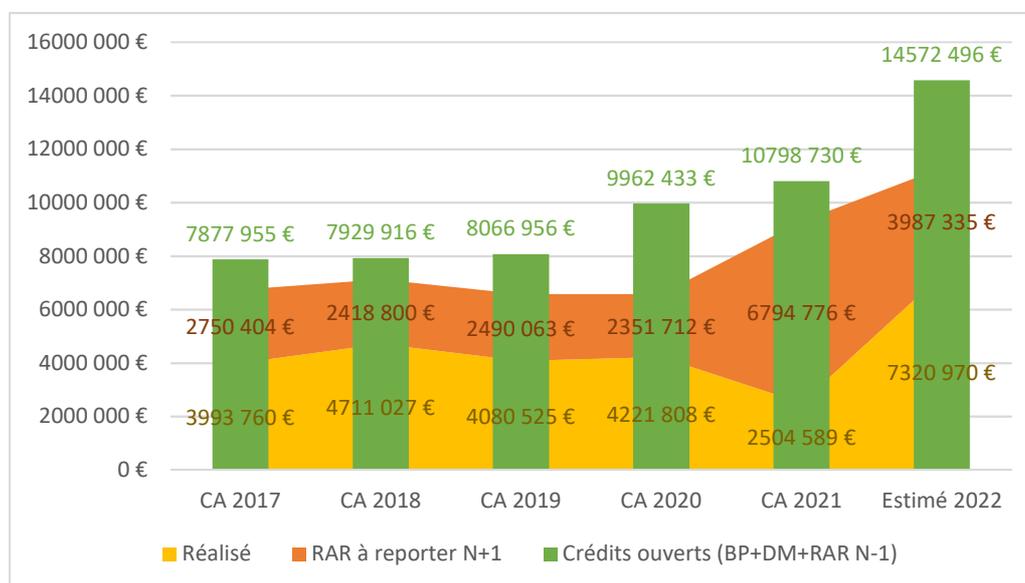
⁵⁷ Source : rapport sur les orientations budgétaires 2023.

⁵⁸ « L'amortisseur électricité » est un mécanisme par lequel l'État prendra en charge en 2023, 50 % du surcoût au-delà d'un prix de référence de 325 € par MWh. La baisse du prix apparaîtra directement sur la facture, et une compensation financière sera versée par l'État aux fournisseurs d'énergie.

3.3 Un plan d'investissement limité et peu piloté

3.3.1 Des dépenses d'équipement limitées

Graphique n° 1 : Exécution des dépenses d'équipement 2017-2022



Source : CRC Île-de-France à partir des documents budgétaires et du compte de gestion de 2022

La commune investit très peu au regard des autres communes de la même strate sur toute la période. Ainsi en 2020⁵⁹, les dépenses d'équipement représentaient 168 €/habitant, alors que les moyennes départementales (285 €/hab.), régionales (342 €/hab.) et au niveau national (320 €/hab.)⁶⁰ sont nettement supérieures.

Les dépenses d'équipements réalisées par la commune concernent principalement le programme de la voirie et des espaces verts, les travaux dans les groupes scolaires, dans les gymnases et stades, et en matière d'éclairage public. Une partie de ces investissements portent sur des travaux de rénovation et d'amélioration de la performance énergétique sur des bâtiments vieillissants.

Jusqu'en 2020 inclus, la commune a réalisé des dépenses d'équipement annuelles comprises entre 4 M€ et 4,7 M€, auxquelles s'ajoutent d'importants RAR, compris entre 2,4 M€ et 2,7 M€ par an. La crise sanitaire en 2020 n'a pas eu d'effet sur le montant de réalisation des dépenses d'équipements, malgré une programmation ambitieuse, en augmentation de 23,5 % par rapport à 2019. Les investissements limités conduisent à un faible rythme de renouvellement des immobilisations. La chambre relève toutefois que les travaux effectués en régie, principalement des travaux d'entretien du patrimoine, ne sont pas valorisés.

En revanche, l'année 2021 marque une inflexion avec une réduction significative du montant des opérations d'équipements réalisées, qui s'établissent à 2,5 M€, avec toutefois des RAR qui s'élèvent à 6,8 M€. L'exercice 2022 semble témoigner d'un effet de rattrapage, dans la mesure où, sur la période 2017-2022, la moyenne des dépenses d'équipement effectivement réalisées sur l'exercice est stable à 4,4 M€ (hors RAR).

⁵⁹ Il n'a pas été retenu l'année 2021 compte tenu du décrochage du montant mandaté par rapport aux autres années.

⁶⁰ Source : fiche analyse des équilibres financiers fondamentaux de la direction générale des finances publiques.

3.3.2 Un plan pluriannuel d'investissement dont la formalisation et l'exécution sont à parfaire

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) n'est pas formalisé et n'est pas adopté par l'assemblée délibérante. Il est simplement évoqué dans le ROB (chapitre consacré aux dépenses d'investissement), dont la présentation varie suivant les exercices (cf. annexe n° 2).

Ce manque de permanence des méthodes de présentation nuit à la compréhension de la stratégie de la commune. Selon les ROB, les investissements sont présentés sur cinq ans, trois ans, voire sur une année, comme en 2022 et 2023. Les opérations sont ventilées selon des thématiques qui ne sont pas toujours identiques d'une année sur l'autre, sans chercher à suivre la nomenclature fonctionnelle, par exemple.

Les variations importantes des enveloppes prévisionnelles, parfois d'une année sur l'autre, traduisent des décalages significatifs dans le rythme d'investissement. Les investissements présentés dans le ROB de 2020 prévoient ainsi 24 M€ de travaux sur cinq ans (2020 à 2024). L'année suivante, 23 M€ sur trois ans (2021 à 2023) soit une augmentation de 35 % du plan pour les années 2021 à 2023, avant de se limiter aux seules prévisions 2022, relativement proches de celles envisagées en 2020 (+ 4,5 %) et largement inférieures à celle prévues en 2021 (- 25,6 %). Enfin, le ROB de 2023 présente un plan de 5 M€ de travaux et 1,2 M€ d'équipements divers, hors RAR reportés de 2022. Cette enveloppe globale de dépenses d'équipements a été ajustée à 6,6 M€ (hors RAR n-1) au budget voté le 3 avril 2023.

Par ailleurs, la prise en compte des recettes prévisionnelles dans le PPI, malgré leur faible visibilité, serait de nature à donner une information plus complète sur les marges de manœuvre dont dispose la commune pour la définition et la mise en œuvre de ses investissements.

La commune gagnerait donc à s'engager dans une réflexion prospective en matière d'investissements. Ceci d'autant qu'elle dispose de faibles marges de manœuvre et que son patrimoine public, construit majoritairement dans les années 80, est aujourd'hui vieillissant et énergivore. De plus, l'arrivée de nouvelles populations sur la commune est susceptible d'entraîner l'expression de besoins à satisfaire. Elle va donc devoir faire face à des enjeux importants dans les prochaines années.

La chambre recommande donc à la commune d'élaborer un PPI précis et d'en assurer le pilotage.

Recommandation performance 2 : Formaliser un plan pluriannuel d'investissement afin d'identifier ses priorités d'intervention et les modalités de financement.

3.3.3 Les investissements financés en quasi-totalité par les ressources propres

Entre 2017 et 2022, les dépenses d'équipement de 26,1 M€ ont été financées à hauteur de 22,1 M€ par les ressources propres.

Tableau n° 22 : Mobilisation des emprunts au regard du besoin de financement

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CAF brute	3,1	3,4	3,0	4,1	3,4	2,1
Annuité en capital de la dette	1,4	1,4	1,5	1,7	1,7	1,3
CAF nette ou disponible (C)	1,7	2,0	1,5	2,4	1,7	0,8
Taxe locale d'équipement et taxe d'aménagement	0,3	0,07	0,3	0,5	0,9	1,7
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0,8	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7
Subventions d'investissement reçues	0,006	0,3	0,5	0,09	0,8	0,2
Fonds affectés à l'équipement (amendes de police)	0,05	0,04	0,05	0,4	0,1	0,1
Produits de cession	0	0,5	0,6	0,4	0,2	0,0
Recettes d'investissement hors emprunt (D)	1,1	1,4	2,0	2,1	2,7	2,7
Financement propre disponible (C+D)	2,8	3,4	3,5	4,5	4,4	3,5
<i>Financement propre dispo / Dép. d'équipement (en %)</i>	<i>71,5</i>	<i>71,5</i>	<i>87,1</i>	<i>107,8</i>	<i>177,7</i>	<i>48,0</i>
Dépenses d'équipement	3,4	4,7	4,0	4,2	2,5	7,3
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 1,1	- 1,3	- 0,5	0,3	1,9	- 3,8
Nouveaux emprunts de l'année	1,5	1,3	1,3	0	1,5	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	0,4	- 0,04	0,8	0,3	3,4	- 3,8
Fonds de roulement net global (E-F)	5,0	5,0	5,8	6,1	9,5	5,7
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>60,5</i>	<i>61,2</i>	<i>68,4</i>	<i>74,1</i>	<i>112,6</i>	<i>62,9</i>

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Elle a bénéficié du dynamisme de la taxe d'aménagement, qui a doublé en 2021 pour atteindre 0,93 M€ grâce aux opérations dans l'habitat diffus et des opérations de promotion immobilière privées dans le secteur pavillonnaire et le centre-ville, ainsi qu'à l'application du taux majoré de 10 % en 2018 et porté au taux maximal de 20 % sur les secteurs du centre-ville et au nord de la ZAC des Hauts de Nesles. La même progression s'observe en 2022 puisque la commune enregistre 1,7 M€ de recettes à ce compte.

Par ailleurs, elle a bénéficié de produits de cession s'élevant à 1,7 M€, notamment avec la vente de parcelles à EpaMarne en 2019 et 2021.

En 2021, elle a également perçu un financement de 0,79 M€ au titre des aides à la relance de la construction durable dans le cadre de la contractualisation avec l'État.

Ceci n'a pas empêché le recours à l'emprunt chaque année, excepté en 2020 et 2022, à hauteur de de 1,3 M€ en 2018 et 2019 et de 1,5 M€ en 2017 et 2021. La commune a donc levé 5,6 M€ d'emprunts entre 2017 et 2022, ce qui lui a permis de reconstituer son fonds de roulement à hauteur de 4,86 M€. En 2022, les dépenses d'équipement d'un montant de 7,3 M€ ont été financés par les ressources propres (3,5 M€) et la mobilisation du fonds de roulement (3,8 M€).

En conclusion, la chambre recommande à la commune d'adapter son recours à l'emprunt à ses projets d'investissement et à ses besoins réels de financement.

Recommandation performance 3 : Adapter la mobilisation des emprunts nouveaux aux besoins de financement.

3.4 Un endettement assaini

3.4.1 Une dette quasi-saine et un encours en baisse sur la période

Tableau n° 23 : Évolution de l'encours de la dette

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de la dette du BP au 1 ^{er} janvier	14,5	14,6	14,5	14,3	12,5	12,3
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	1,4	1,4	1,6	1,7	1,7	1,3
+ Nouveaux emprunts	1,5	1,3	1,3	0	1,5	0
= Encours de la dette au 31 décembre	14,6	14,5	14,3	12,5	12,3	11,0
Taux d'intérêt apparent (en %)	2,8	2,6	2,3	2,4	2,0	0,9
Capacité de désendettement	4,8	4,3	4,7	3,0	3,6	5,3

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Le recours mesuré à l'emprunt a permis à la commune de se désendetter. L'encours de la dette a baissé de 3,6 % en moyenne annuelle sur la période pour atteindre 12,3 M€ fin 2021, soit 478 €/hab. très largement inférieur aux moyennes départementale (1 064 €/hab.), régionale (998 €) et nationale (999 €/hab.). L'encours fin 2022 s'élève à 11 M€, qui ne tient pas compte de la souscription d'un nouvel emprunt de 1,7 M€ reporté en 2023.

Sa capacité de désendettement⁶¹ s'est donc améliorée jusqu'en 2021. A cette date, il fallait 3 ans et 7 mois à la commune pour rembourser l'encours de sa dette, soit une durée inférieure à la moyenne nationale des communes (4 ans et 11 mois⁶²), et, *a fortiori*, bien en dessous du plafond national de référence de 12 ans⁶³. La dégradation de l'autofinancement en 2022 se répercute mécaniquement sur ce ratio, qui fait progresser la capacité de désendettement à 5,3 années.

L'encours de la dette est réparti auprès de cinq établissements bancaires français. Les prêts à taux fixe représentent 86,2 % de l'encours, fin 2021 et le taux d'intérêt apparent est de 2 % fin 2021, en diminution dans un contexte général de baisse des taux. Près de 10 % de l'encours constitué d'un prêt contracté en 2007 et détenu par la caisse française de financement local (CAFFIL) pour une durée résiduelle de 11 ans présente un risque de niveau E3 selon la classification de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales⁶⁴. La situation de l'encours de la dette s'est donc assainie par rapport au précédent contrôle de la chambre. Toutefois, la chambre invite la commune à prendre des mesures visant à maîtriser le risque lié à l'emprunt classé E3.

⁶¹ Encours de la dette/ CAF brute.

⁶² Rapport 2022 observatoire des finances locales de la direction générale des collectivités locales.

⁶³ Article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁶⁴ Cette charte entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, établit une classification des produits structurés en fonction des risques auxquels ils sont exposés. La cotation associe, d'une part, l'indice utilisé (de 1 à 5) et d'autre part, une lettre en fonction de la structure du prêt (de A à E). Plus le chiffre et la lettre sont élevés, plus le risque est important. Une dernière catégorie dite hors charte et identifiée 6F correspond aux produits les plus risqués dont la charte interdit en principe à la commercialisation.

3.4.2 Des délais de paiement qui s'allongent malgré la forte progression du fonds de roulement et de la trésorerie

Tableau n° 24 : Fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	5,0	4,9	5,7	6,1	9,5	5,7
- Besoin en fonds de roulement global	- 1,1	- 1,6	- 2,7	- 1,6	- 2,4	- 5,2
=Trésorerie nette	6,1	6,5	8,4	7,7	11,9	10,9
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>74,4</i>	<i>81,0</i>	<i>100,3</i>	<i>94,3</i>	<i>141,0</i>	<i>119,6</i>

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Sur la période, la commune a reconstitué de manière importante son fonds de roulement, qui s'établissait à 9,5 M€ au 31 décembre 2021, ce qui a conduit au quasi doublement de la trésorerie par rapport à 2017. Cette dernière correspondait à plus de quatre mois et demi de charges courantes, alors que la référence de bonne gestion communément admise s'établit à trois mois. En 2022, la baisse du fonds de roulement s'est accompagnée d'une baisse du besoin en fonds de roulement, de sorte que la trésorerie s'est maintenue à un niveau élevé.

En dépit d'une trésorerie abondante, le délai global de paiement moyen se détériore et dépasse, depuis 2018, le délai réglementaire de 30 jours. Il atteint même 40 jours en 2021.

Tableau n° 25 : Délai global de paiement moyen

en jours	2017	2018	2019	2020	2021
Délai global de paiement moyen	30,4	35,5	39,2	37,1	40,2
Délai ordonnateur	24,6	28,9	30,1	29,1	33,7
Délai comptable	5,8	6,6	9,1	8	6,5

Source : fiches direction générale des finances publiques

La commune a expliqué la situation pour la période récente par des problèmes de personnel absent malgré l'accent qui aurait été mis à la résorption du stock de factures non payées.

La chambre souligne qu'aucun intérêt moratoire n'a été mandaté sur la période et rappelle que la liquidation des intérêts moratoires est d'ordre public. L'ordonnateur est donc tenu d'y procéder sans que les fournisseurs n'aient besoin de les réclamer.

3.5 Une prospective financière inexistante

La commune ne dispose pas d'une prospective financière.

Si sa situation financière apparaît saine en 2021, l'évolution du contexte économique couplée à l'absence de connaissance précise de ses besoins en investissement et en services publics (voir *infra*) pourrait amener la commune à manquer d'anticipation et à ne pas donner aux élus municipaux tous les moyens nécessaires à une prise de décision éclairée.

La chambre l'invite à formaliser une prospective financière et à en assurer le pilotage.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune dégage un excédent brut d'exploitation positif mais en net recul sur la fin de période notamment en raison de la progression de ses dépenses de personnel malgré la contraction de ses effectifs, qui représentent néanmoins près des 3/4 de ses dépenses courantes de fonctionnement. Dans le même temps, si la croissance de ses bases fiscales a plus que compensé l'impact de la crise sanitaire, les recettes d'exploitation des services n'ont pas retrouvé leur niveau d'avant 2020. En revanche, la commune bénéficie de recettes institutionnelles relativement stables sur toute la période.

La commune investit peu (4,4 M€ en moyenne par an) et couvre principalement ses dépenses d'investissement par des ressources propres. De sorte que son recours à l'emprunt, au-delà de ces besoins réels, lui ont permis de reconstituer son fonds de roulement. Son encours de dette a diminué et s'avère majoritairement sécurisé. Il subsiste cependant un emprunt à risque dont le montant est légèrement supérieur à 1 M€.

Ces marges de manœuvre sont toutefois restreintes dans un contexte d'inflation, en raison du niveau et de la nature de ses dépenses et de la pression fiscale. Dans un contexte de nécessité de travaux de rénovation énergétique sur un bâti public vieillissant et à une demande de services à venir, la commune sera amenée à faire des choix de gestion et de financement, qu'il serait prudent d'éclairer par un plan pluriannuel d'investissement et une prospective financière.

4 LA POLITIQUE COMMUNALE DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT, UNE POLITIQUE INVESTIE PAR LA COMMUNE MALGRE DES MOYENS LIMITES

La politique du logement vise à fournir à chacun un logement décent et abordable, elle interroge les conditions d'urbanisation du territoire, c'est-à-dire la politique de l'habitat.

4.1 Contexte et enjeux de l'habitat et du logement dans la commune de Champs-sur-Marne

4.1.1 Des politiques partagées entre l'État et les collectivités locales

La politique du logement est une prérogative de l'État, lequel fixe le cadre réglementaire, s'appuie sur des leviers financiers importants (aides versées directement aux ménages, aides au logement, prêts à taux réduits pour l'accession, aides versées aux constructeurs, minoration ou exonération de fiscalité, aides à la pierre, etc.) et agit directement via des agences publiques telles que l'agence nationale pour la rénovation urbaine et l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Il n'intervient toutefois pas seul.

Comme le relève la Cour des comptes dans une note d'octobre 2021 sur les enjeux structurels pour la France relatifs au logement⁶⁵, selon un rapport de l'organisation de coopération et de développements économiques (OCDE)⁶⁶ de mai 2021, la France apparaît comme un des pays où la « fragmentation des pouvoirs administratifs » dans ce domaine est la plus forte.

En effet, les interventions de la région et des collectivités du bloc local sont également importantes.

⁶⁵ Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis.

⁶⁶ Organisation internationale d'études économiques.

La commune a arrêté son PLU le 27 février 2017⁶⁹, après avoir recueilli l'avis de l'État le 4 juillet 2016. Il vise à diversifier l'offre pour répondre aux besoins et à la mixité sociale, favoriser le développement durable dans les constructions neuves, de maîtriser la densification de l'habitat en raison d'une forte pression foncière, et de développer de nouveaux quartiers en lien avec la gare GPE tout en renforçant l'équilibre entre les emplois et les logements. Il prévoit également la densification du tissu urbain existant tout en ouvrant de nouveaux terrains à l'urbanisation, notamment dans le cadre de deux ZAC (voir *infra*).

La commune de Champs-sur-Marne faisant partie du secteur II de la Ville Nouvelle de Marne-la-Vallée, le PLU tient également compte de l'opération d'intérêt national⁷⁰ qui couvre l'ensemble du territoire communal, et qui a pour effet de transférer à l'État la compétence de délivrance des autorisations d'occupations des sols et en particulier des permis de construire⁷¹, limitant l'action de la commune à la délivrance d'avis de pré-instruction⁷². Par ailleurs, c'est l'EpaMarne qui est le principal opérateur foncier et maître d'ouvrage des grandes opérations d'aménagement sur le territoire, notamment les ZAC des « Hauts de Nesles » et de « Haute Maison », autour de la nouvelle desserte de transport collectif dans le cadre du GPE, commune à Champs-sur-Marne et Noisy-le-Grand.

Cette opération d'intérêt national entraînerait la construction de 6 600 nouveaux logements selon le PLH 2020-2025, et un important apport en population nouvelle, qui pourrait avoir pour conséquence, à terme, une augmentation de 25 % de la population actuelle. Cela est susceptible de bouleverser les équilibres et usages locaux actuels du territoire, et notamment les quartiers à proximité de la gare. En réponse aux observations de la chambre, la commune indique que la programmation a été revue à la baisse s'agissant de la ZAC « Les Hauts de Nesles » avec 2 200 logements au lieu de 2 500.

Ainsi, bien que ses marges de manœuvre soient limitées en matière d'urbanisme et d'habitat, la commune de Champs-sur-Marne œuvre pour favoriser la réalisation de parcours résidentiel sur son territoire, tout en conservant un cadre de vie agréable, notamment par la préservation des espaces verts, et en offrant des services adaptés à la population.

Pour cela, elle dispose de peu de moyens. Elle a institué une commission logement dans le cadre de ses instances. Cette dernière se réunit peu (une fois par an en moyenne depuis 2017) et formule des avis portant essentiellement sur le PLHi 2020-2025 et plus récemment sur la mise en place de la conférence intercommunale du logement) et de la convention intercommunale d'attribution (voir *infra*).

Le service logement, rattaché au directeur général adjoint en charge des politiques contractuelles et proximité, est doté de quatre postes budgétaires, dont deux sont effectivement occupés⁷³. Il accueille et oriente les demandeurs de logements, les aide dans la constitution du dossier de demande de logement social. Il les met en relation avec les bailleurs et intervenants en matière d'habitat et de logement. Il participe aux dispositifs partenariaux avec l'État et la CAPVM. Le site internet de la commune relatif au logement est développé avec des rubriques spécifiquement ciblées selon les demandeurs (jeunes, étudiants, logement adapté) et selon la nature du parc privé (déclaration de mise en location, aides relatives à l'achat et les travaux) ou social. Il propose également une série de liens utiles vers les administrations ressources.

En complément, le service urbanisme, composé de trois agents (un responsable, un instructeur du droit des sols et une secrétaire), est un interlocuteur clé de la politique d'habitat notamment dans la préparation et le suivi du dialogue avec l'aménageur EpaMarne et dans les règles d'autorisation du droit des sols.

⁶⁹ Le PLU de Champs-sur-Marne a fait l'objet de deux modifications approuvées par délibérations du 24 septembre 2018 et du 30 septembre 2019, ainsi que d'une modification simplifiée approuvée par délibération du 13 décembre 2021.

⁷⁰ Article R. 102-3, alinéa 1° du code de l'urbanisme.

⁷¹ Article L102-13 du code de l'urbanisme.

⁷² Les avis de pré-inscription rendus par la commune sont généralement suivis par les services de l'État.

⁷³ Postes occupés par la responsable du service et une assistante.

Sur la période 2017–2021, le budget consacré à la politique logement par la commune de Champs-sur-Marne s'élève à 838 224,72 € en fonctionnement, y compris la quote-part de supervision par la direction générale et à 417 518,22 € en investissement. Les investissements consistent en la réalisation d'habitations d'urgence (cf. *infra*) dont la gestion a été externalisée à hauteur de 175 709,10 € depuis leur mise en service en 2019, subventionnée à 50% par la CAPVM. Dans le cadre du plan France Relance, la commune de Champs-sur-Marne bénéficie d'un contrat d'aide à la relance de constructions durables, signé le 27 avril 2022 entre la CAPVM et l'État, qui pourrait lui permettre de percevoir jusqu'à 476 000 €⁷⁴.

4.1.2 Le parc de logement et les potentialités de développement de la commune

4.1.2.1 Le parc de logement marqué par l'urbanisation massive de la commune dans les années 80

La commune de Champs-sur-Marne a connu un bouleversement majeur de la typologie de son habitat en raison de l'urbanisation massive induite par la création de la ville nouvelle « Marne-la-Vallée » dans les années 70. Le nombre de logements a en effet plus que sextuplé en l'espace de 50 ans pour atteindre 11 117 logements en 2019⁷⁵.

Les logements de la commune sont constitués à près de 70 % par de l'habitat collectif, largement construit à partir des années 70, qui reste prédominant dans la production récente. Les résidences principales représentent 94,5 % des logements.

Plus de la moitié des résidences principales sont des 3/4 pièces. Elles sont occupées à hauteur de 46 % par les propriétaires, le reste (54 %) se répartissant à quasi égalité entre les locataires du parc public et du parc privé. L'ancienneté d'emménagement des ménages est plus faible que celle observée au niveau de la CAPVM, notamment pour les emménagements de moins de deux ans.

En 2020, le parc social représente environ 40 % des logements de la commune, ce qui représente 4 128 logements⁷⁶ dont 1 000 logements en foyer étudiants. La commune va donc au-delà des 25 % imposés par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite « loi SRU »⁷⁷. Ces logements sont répartis entre 13 bailleurs sociaux, et relèvent essentiellement des financements des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI)⁷⁸ (58,4 %) et prêts locatifs à usage social (PLUS)⁷⁹ (26,9 %)⁸⁰. La pression sur le logement social de la commune est forte, avec une attribution pour 11 demandes. Sur les 130 demandes satisfaites en 2019, 40 % sont issues de mutations dans le parc social et 45 % des ménages sont issus de la commune. En réponse aux observations de la chambre, la commune indique que cette pression est d'autant plus forte que toutes les communes de la CAPVM n'ont pas atteint le seuil précité.

⁷⁴ En fonction des autorisations d'urbanisme délivrées entre le 1^{er} septembre 2021 et le 31 août 2022.

⁷⁵ Le nombre de logements de Champs-sur-Marne s'établissait à 1 736 en 1968.

⁷⁶ Au 1^{er} janvier 2022, 4 284 logements locatifs sociaux recensés en application de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

⁷⁷ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

⁷⁸ Les logements financés PLAI sont réservés aux personnes en situation de grande précarité, qui cumulent des difficultés sociales et économiques.

⁷⁹ Les logements financés PLUS correspondent aux logements à loyer modéré traditionnels.

⁸⁰ Chiffres issus de l'Institut Paris Région, répertoire du parc locatif social 2021 et Insee recensement de la population 2019.

4.1.2.2 Un foncier limité sur la commune

La commune ne dispose que de 35 hectares de disponibles, soit 7,6 % de sa superficie totale. La majorité du foncier est détenue par des personnes publiques : l'État en ce qui concerne le château et son parc, ainsi que les parcelles d'assises des bâtiments de l'université Gustave Eiffel, et l'EpaMarne au titre de l'aménagement de la ville nouvelle ; la CAPVM avec le bois de Grâce et les étangs⁸¹ ; la région Île-de-France avec une partie du bois de la Grange ; et enfin le département de la Seine-Saint-Denis avec une base de loisirs.

Une partie de ces espaces est protégée dans le cadre d'une ZNIEFF, qui constitue un ensemble naturel étendu dont les équilibres généraux doivent être préservés. Par ailleurs, le PLU prévoit une protection des espaces verts boisés, de certains espaces verts, des terrains à cultiver et de ceux concernés par la trame verte et bleue.

Le foncier constructible de la commune se concentre donc essentiellement sur les terrains d'EpaMarne, situés notamment dans les deux ZAC actives pour 13,7 hectares.

Ainsi, même si la commune dispose du droit de préemption urbain sur l'ensemble de son périmètre, et renforcé sur le centre-ville, celui-ci est limité en raison de l'opération d'intérêt national sur laquelle il ne s'applique pas.

4.2 La politique de production et de peuplement des logements

Dans un contexte où les outils réglementaires prescriptifs et les ressources foncières échappent largement à la commune, cette dernière s'est fixée les objectifs suivants :

- produire des logements conformément aux objectifs du PLHi ;
- produire des logements répondant à la demande et à un coût accessible permettant à la population de la commune de réaliser un parcours résidentiel ;
- assurer un bien vivre ensemble.

4.2.1 Les objectifs de production de logements et les ZAC

4.2.1.1 Une production de logement ambitieuse, fortement liée à la gare du Grand Paris Express

Les objectifs de construction de logements, ventilés par type (logements privés, sociaux) et par commune de la CAPVM, les moyens à mobiliser, notamment foncier, et le calendrier prévisionnel de construction sont formalisés dans le PLHi.

Durant la période sous revue, deux PLHi s'appliquant à la commune se sont succédé :

- le plan local d'habitat (PLH) Val Maubuée⁸², adopté le 3 décembre 2015 par l'agglomération de Marne-la-Vallée - Val Maubuée, a été exécutoire jusqu'à fin 2019 par prorogation de deux ans après la création de la CAPVM (voir *supra*). Il avait retenu, pour la commune de Champs-sur-Marne, un objectif de production de 1 269 logements⁸³ en cinq ans, réparti entre 37 % de logements sociaux et 63 % en accession à la propriété privée (dont la moitié au titre de l'accession sociale à la propriété). Avec un taux moyen de 27 % de logements sociaux retenu au niveau du PLH Val Maubuée, la commune faisait l'effort le plus important en matière de logement social⁸⁴ par rapport aux autres communes de la CA du Val Maubuée.

⁸¹ La CAPVM est compétente en matière de gestion des eaux pluviales, et de protection et mise en valeur de l'environnement.

⁸² <https://www.seine-et-marne.gouv.fr/contenu/telechargement/21119/169431/file/Orientations.pdfne-et-marne.gouv.fr>.

⁸³ Les 1 269 logements devaient être construits rue des Frères Lumière, dans la ZAC des Hauts de Nesles et dans le secteur de Gibraltar.

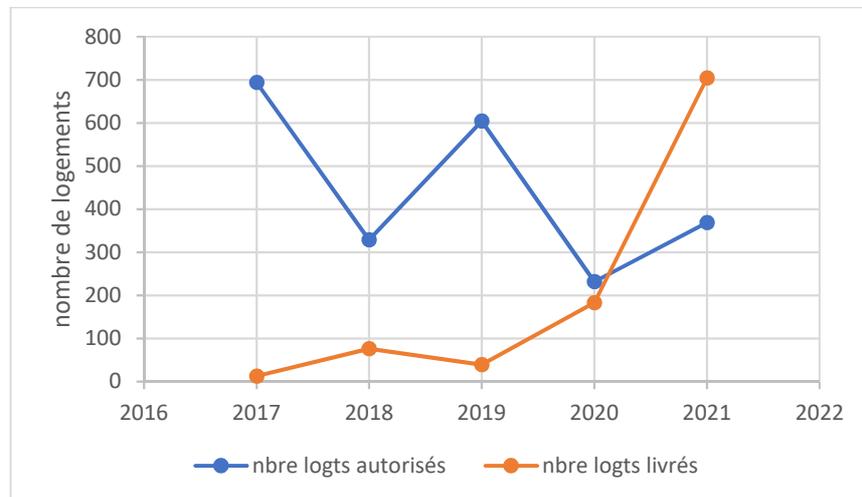
⁸⁴ Part des logements sociaux prévue dans le PLH 2015-2020 : Champs-sur-Marne (37%), Émerainville (30 %), Lognes (25,4 %), Noisiel (22,7 %), Croissy-Beaubourg (0 %) et Torcy (17,8 %).

- le PLH⁸⁵ 2020-2025, adopté par la CAPVM en juin 2020 après prise en compte des avis communaux. Celui-ci n'a pas été encore approuvé par l'État, notamment en raison de l'absence d'une aire pour les gens du voyage de 28 places à Chelles, pourtant déjà inscrite dans le schéma départemental des gens du voyage de 2003-2019. Il définit les orientations à suivre en matière d'habitat sur le territoire, et les objectifs de construction par commune ventilée par nature de logements, sur la base des objectifs définis par le SRHH de la région Île-de-France 2017-2023 (cf. annexe n° 3). Il retient un objectif de construction de 10 089 logements sur la période dont 3 899 logements sociaux, et contribue ainsi à l'objectif du SRHH de production de 1 600 logements neufs dont 570 logements sociaux par an avec un rattrapage des communes déficitaires au sens de la loi SRU (voir *supra*). Dans ce cadre, il est prévu, pour la commune, la construction de 2 153 logements, soit 359 logements par an.

L'objectif de construction annuel sur la commune est donc plus ambitieux que dans le précédent PLHi. Il est notamment lié aux ambitions inscrites dans le contrat de développement territorial « Grand Paris Est Noisy-Champs, territoire de la transition énergétique »⁸⁶, signé en décembre 2015, qui prévoit une production de 900 logements par an autour des gares du GPE. Concernant celle de Champs-sur-Marne, les réalisations se répartiraient entre la commune (350 logements) et Noisy-le-Grand (550 logements).

Selon les informations communiquées par la commune, 71 % de l'objectif ont été réalisés entre 2017 et 2021, avec 1 014 logements de construits (dont 63,5 % de logements sociaux) pour un objectif global de 1 414⁸⁷ durant cette période. Les retards constatés sur la ZAC des Hauts de Nesles ont limité les livraisons à 128 logements entre 2017 et 2019 sur le territoire de la commune (69 logements de la résidence sociale des compagnons du devoir, et 59 logements libres). Toutefois, les réalisations se sont améliorées en 2020 et 2021, et ont atteint 887 logements en 2020 et 2021.

Graphique n° 2 : Nombre d'autorisations instruites et nombre de réalisations effectives



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

⁸⁵ Article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation : Le programme local de l'habitat comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur : le nombre et le type de logements à construire, le nombre et les types de logements locatifs privés à mobiliser, les moyens notamment fonciers à mettre en œuvre, l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement des opérations d'aménagement de compétence communautaire.

⁸⁶ Le contrat de développement territorial a été signé en décembre 2015, par les communes de Champs-sur-Marne et Noisy-le-Grand, la communauté d'agglomération de Marne-la-Vallée Val Maubuée et l'État. Il vise à promouvoir une vision partagée du développement économique et d'organisation de l'aménagement à proximité de la gare du Grand Paris Express.

⁸⁷ L'objectif de production du PLHi Val Maubuée était de : 1 269 logements pour en 6 ans, soit 212 logements par an en moyenne ; l'objectif de production du PLHi CAPVM est de 2 154 logements pour 6 ans soit un objectif de production annuel de 359 logements.

Le taux de construction⁸⁸ de la commune est nettement supérieur à ceux de l'intercommunalité et de la région : 3,9 %, contre 2,2 % pour la CAPVM et 1,3 % pour la région. Cela aura une incidence à terme sur la densification de la commune, même si sa densité actuelle est de 3 432,7 habitants⁸⁹ au km².

4.2.1.2 La production de logements à venir concentrée dans deux ZAC

Les perspectives de réalisation de logements sur la commune s'appuient sur la poursuite de l'aménagement de la Cité Descartes (ZAC de « Haute Maison ») et la création de la ZAC des « Hauts de Nesles » pour lesquelles EpaMarne est maître d'ouvrage. Elles prévoient à leur terme une production totale de 6 600 logements.

Tableau n° 26 : Programmation de l'EpaMarne relative aux deux ZAC

	ZAC « Haute Maison » (Cité Descartes)	ZAC « Hauts de Nesles »
Date prévisionnelle d'achèvement	2028	2035
Surface au sol concernée (en ha)	123	31,4
Nombre de logements cible	4 100	2 500 ⁹⁰
Surface cumulée logements (en m ²)	200 000	230 000
dont logements sociaux (en m ²)	nc	69 000

Source : projet de PLHi 2020-2025.

La ZAC de « Haute Maison », qui inclut la Cité Descartes, a été créée par arrêté préfectoral du 15 décembre 1986⁹¹ sur proposition d'EpaMarne. Elle a connu un fort développement universitaire et économique, ainsi des opérations de construction de bureaux et de logements, notamment étudiants sont prévus pour renforcer la mixité du secteur.

La ZAC des « Hauts de Nesles » a été créée par arrêté préfectoral du 28 juillet 2018. Le projet de réalisation, qui vise la requalification de la RD 199, l'aménagement d'un quartier, le développement des activités économiques existantes et la réalisation d'un espace public autour de la nouvelle gare, en s'appuyant sur les qualités paysagères du territoire, a été validé par délibération de la commune du 27 septembre 2021 et arrêté préfectoral du 20 juillet 2022. Il prévoit la construction d'un centre de loisirs et de groupes scolaires, financés à 80 % par la ZAC, ainsi que la reconfiguration de groupes scolaires existants se situant à proximité, et la construction de 2 500 logements.

La commune a participé à la rédaction du plan guide des deux ZAC, achevé en 2019. Il retrace les choix programmatiques des aménagements urbains jusqu'à l'échelle architecturale. Il traite des espaces publics, des infrastructures et des constructions. La commune n'a pas délibéré sur le plan guide, ce document n'ayant pas de valeur réglementaire.

Elle a toutefois élaboré une charte complémentaire, intitulée « la charte de nos exigences », qui fixe des objectifs en matière de qualité de construction, d'insertion urbaine et paysagère, de lutte contre la spéculation immobilière, et de sécurité sociale et environnementale dans la réalisation des chantiers.

4.2.2 Les dispositifs d'amélioration des logements existants

Au-delà de la construction de logements neufs, des dispositifs d'amélioration de l'existant sont mis en œuvre sur la commune.

⁸⁸ Taux de construction = nombre de logement construit pour 100 logements.

⁸⁹ Chiffres Insee 2020.

⁹⁰ Dans sa réponse aux observations de la chambre, la commune a indiqué que l'objectif avait été revu à la baisse, passant de 2 500 logements à 2 200 logements.

⁹¹ Arrêté préfectoral 86 MELATT/ZAC 368 du 15 décembre 1986 modifié par arrêtés préfectoraux 2009/DDEA/STN/029 du 22 janvier 2010 ; 2011/DDT/STN/11 du 10 mai 2011 ; et 2013/DDT/STN/005 du 14 février 2013.

4.2.2.1 Les dispositifs de lutte contre le mal logement

Un dispositif de déclaration de mise en location est déployé sur la commune⁹² par la CAPVM. Il s'agit d'une déclaration administrative de mise en location des logements privés auprès du service du logement de la commune, accompagnée des diagnostics techniques, qui seront à réaliser à l'issue de la conclusion d'un nouveau bail entre le bailleur et le locataire. Il permet ainsi d'apprécier la qualité des logements privés locatifs et de connaître la dynamique locative locale. Ce dispositif devrait contribuer à déterminer l'orientation à moyen terme, de la lutte contre l'habitat indigne à l'échelle de la CAPVM. Il est cependant peu efficace aujourd'hui, faute de sanctions effectives par l'État en cas de manquement. C'est pourquoi la commune a indiqué qu'elle souhaite que la CAPVM mette en place un « permis de louer » à l'échelle du territoire communautaire, comme le permet la loi ALUR⁹³.

En complément, la commune a mis en place, via ses assistants de prévention sur voie publique, un système de veille par remontée d'informations relatives à la densification diffuse dans le centre historique et vers les bords de Marne. En effet, dans le secteur pavillonnaire, certains propriétaires divisent leur pavillon en quatre ou cinq logements à louer ou mettent en location une partie de leur maison ou garage sans veiller au respect des normes qui régissent la location immobilière.

En réponse aux observations de la chambre, la commune indique que les règles d'habitabilité d'un logement (règles sanitaires et de salubrité) ne sont pas toujours parfaitement respectées, conduisant le préfet à prendre des arrêtés d'interdiction d'habiter.

Par ailleurs, la commune est attentive à la qualité des copropriétés sociales, dont le niveau d'entretien est variable selon les différents bailleurs présents sur son territoire.

S'agissant des copropriétés privées, la commune avait apporté son appui dans la mise en place par la CAPVM du programme opérationnel de prévention et d'accompagnement en copropriété 2015-2017 de l'agence nationale d'amélioration de l'habitat. Aujourd'hui, elle intervient en appui des propriétaires privés dans le cadre du dispositif du service unique de rénovation énergétique⁹⁴, aux côtés de la CAPVM, du département de Seine-et-Marne et de Seine-et-Marne Environnement. Ce dispositif permet aux propriétaires privés d'obtenir des aides à la rénovation énergétique de leur logement auprès des acteurs institutionnels : préfecture, région, Ademe⁹⁵, ADIL⁹⁶, CAUE⁹⁷, FFB⁹⁸. Entre 2019 et 2021, 17 des 208 dossiers instruits pour un montant total de 391 980 €⁹⁹, concernaient la commune, dont un seul relevait d'un immeuble collectif (travaux sur parties communes et isolation toiture).

Le bâti collectif, majoritairement construit entre 1971 et 1990, présente un fort enjeu de rénovation énergétique du patrimoine. La commune est associée dans le choix des opérations subventionnées sur son territoire dans le cadre des aides au parc public mis en place par la CAPVM. À ce titre, entre 2021 et 2023, 3 opérations d'amélioration / rénovation d'habitat collectif portant sur un total 232 logements ont bénéficié d'une aide totale de 303 750 €.

⁹² Délibération du 28 septembre 2020.

⁹³ Le « permis de louer » a été instauré par la loi ALUR du 24 mars 2014, dans le cadre de la politique de lutte contre l'habitat indigne. Il permet aux collectivités de délimiter des zones dans lesquelles la mise en location d'un logement sera soumise à une demande d'autorisation préalable ou à une déclaration.

⁹⁴ Ce dispositif permet d'obtenir des aides à la formulation de travaux, des aides financières, et des aides à la recherche d'entreprise, des analyses des devis et un suivi post travaux.

⁹⁵ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

⁹⁶ Agence départementale d'information sur le logement.

⁹⁷ Conseil d'architecture d'urbanisme et de l'environnement.

⁹⁸ Fédération française du bâtiment.

⁹⁹ Bilan 2019-2022 des aides à destination du parc privé CAPVM - Soliha.

4.2.2.2 Les actions communales en faveur de la politique de la ville et du relogement d'urgence

La commune participe en tant que signataire aux côtés de la CAPVM, compétente en matière de la politique de la ville, à la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain relatif au quartier des Deux Parcs-Luzard, commun avec la commune de Noisiel¹⁰⁰. Le projet urbain, prévoit la démolition de 12 logements sur la commune de Champs-sur-Marne et les conditions de relogement. La mise en œuvre de ce programme a fortement mobilisé la commune.

Celle-ci doit aussi répondre ponctuellement à des besoins de logement d'urgence, comme elle l'a fait en 2019, pour quatre familles sortant d'un bidonville anciennement situé sur son territoire. Elle les a installées provisoirement dans des habitats temporaires sur un terrain aménagé d'EpaMarne, tout en les accompagnant vers une solution plus pérenne. Ces habitats ont vocation à constituer une solution d'hébergement temporaire pour des ménages campésiens présentant des difficultés sociales et d'accès à au logement.

4.2.3 La stratégie de peuplement et de la politique d'attribution des logements

4.2.3.1 Volonté de limiter l'évolution des prix à la vente et à la location

La commune souhaite contenir l'évolution des prix des logement sur son territoire. Pour cela, elle a fixé un objectif de maîtrise des coûts de commercialisation des constructions dans « la charte de nos exigences » qu'elle a élaborée (voir *supra*), et elle refuse de promouvoir les logements construits par des investisseurs sur son territoire. Toutefois, ces leviers semblent très limités pour contenir les prix de l'immobilier sur la commune, notamment eu égard à l'attractivité qu'aura la commune avec la gare du GPE, d'autant que le caractère non exécutoire du PLHi l'empêche de mettre en place un plafonnement des loyers¹⁰¹.

Si les prix des appartements sur la commune suivent la dynamique des prix observée au niveau de la CAPVM, leur niveau est toutefois pour l'instant inférieur aux moyennes intercommunales et régionales. Le prix moyen au m² d'un appartement en 2020 était en effet de 3 392 €, et le prix du neuf de 4 173 €. Cela demeurait toutefois inférieur de 6,7 % aux prix moyens au m² des appartements neufs de l'agglomération et de 28,7 % par rapport à ceux constatés en Île-de-France.

S'agissant des loyers du parc social, les loyers charges comprises au m² constatés sur la base d'un appartement de 49 m² étaient inférieurs de 8 % par rapport aux prix moyens sur l'agglomération et de 11,5 % à ceux constatés en moyenne en Île-de-France.

¹⁰⁰ 20 % de la population couverte par le contrat de ville est campésienne.

¹⁰¹ Il existait précédemment une exonération du supplément de loyer solidarité (surloyer) dans le patrimoine social, limitée à certains quartiers. Étaient concernés le quartier prioritaire de la ville Deux parcs – Luzard, ainsi que les deux quartiers en veille active du Bois de Grâce et de Nesles.

Tableau n° 27 : Prix au m² des appartements neufs et montants des loyers au m² à Champs-sur-Marne en 2020

En €	Prix au m ² des appartements neufs	Loyers au m ² / 49m ²	
		Parc privé	Parc social
Champs-sur-Marne	4 173	16,30	9,20
CAPVM	4 474	16,10	10,00
Ile-de-France	5 852	23,00	10,40

Source : CRC Île-de-France à partir des données de l'Institut Paris-Région (Cartoviz¹⁰²)

4.2.3.2 La politique d'attribution des logements sociaux au service des priorités locales

Le cadre législatif des politiques liées au logement social a connu récemment d'importantes évolutions en confiant les politiques de peuplement à l'échelon intercommunal. Le processus attributif des logements a donc été modifié tant au niveau des outils que des critères d'accès. Ainsi, au moins 25 % des attributions annuelles de logements situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) doivent être réservées aux demandeurs du 1^{er} quartile c'est-à-dire les demandeurs les plus modestes¹⁰³.

Dans ce cadre, la CAPVM, en concertation avec les communes membres, s'est dotée d'une gouvernance intercommunale et partenariale pour définir les priorités locales en matière d'attribution et de mixité sociale. Conformément aux textes, elle a installé la conférence intercommunale du logement, coprésidée par le préfet et le président de la CAPVM, en 2018. La commune en est membre de droit.

La CAPVM a élaboré la convention intercommunale d'attribution, en concertation avec les signataires, à savoir le préfet de département, les bailleurs sociaux présents sur son territoire, et les communes. Elle précise les engagements quantifiés et territorialisés des principaux acteurs en matière d'attributions de logements sociaux en vue d'améliorer l'accès au droit au logement et la mixité sociale. Ainsi, elle a prévu que l'objectif de 25 % d'attributions aux ménages les plus modestes hors QPV et ex-zone urbaine sensible¹⁰⁴ soit à l'échelle intercommunale, et non communale et pour chaque bailleur social du territoire.

Toutefois la convention intercommunale d'attribution n'est à l'heure actuelle pas signée en raison de désaccords entre les communes, la CAPVM et l'État sur la mise en œuvre du contingent préfectoral sur le territoire¹⁰⁵.

Enfin, le plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs est en cours d'élaboration par la CAPVM, et l'échéance, repoussée en 2023. Il devrait s'appuyer sur un système de cotation de la demande de logement social, qui s'appliquera à tous les réservataires et sera public.

¹⁰² Prix au m² moyens hors parking, calculés à partir des prix des appartements neufs de la promotion privée en vente à la fin de chaque semestre (ventes ouvertes aux particuliers, hors ventes en bloc : ventes à investisseurs institutionnels, ventes en l'état futur d'achèvement Habitation à loyer modéré, etc.). Les prix au m² ne sont pas disponibles pour les logements individuels.

¹⁰³ Les ménages du premier quartile de revenus sont les demandeurs les plus modestes dont le revenu, par unité de consommation, est inférieur à un seuil déterminé par l'établissement public de coopération intercommunale (au niveau régional pour l'Île-de-France).

¹⁰⁴ Les zones urbaines sensibles sont des territoires infra-urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires.

¹⁰⁵ Généralement, outre les 20 % du contingent communal, les droits de réservation se répartissent en moyenne à hauteur de 50 % au profit d'action logement et 30 % au profit de l'État.

4.2.3.3 Les nouveaux dispositifs d'accès sociale soutenus par la commune

Afin de favoriser le parcours résidentiel de ses habitants, la commune s'est orientée dans un premier temps vers le prêt social location accession (PSLA), qui permet à des ménages de devenir propriétaires après une phase de location d'un à 4 ans à des conditions financières connues et plus avantageuses qu'en accession directe. Dans ce cadre 43 logements en centre-ville ont été construits et un programme de 80 logements est actuellement en cours.

Les PSLA sont soumis à la fois à des plafonds de prix de vente selon la zone géographique du projet immobilier, à des plafonds de ressources pour les preneurs, et à un plafond de la redevance locative. Ce dispositif n'empêche cependant pas les phénomènes spéculatifs, les biens acquis sous la forme d'un PSLA peuvent tout à fait être revendus au prix du marché¹⁰⁶. C'est la raison pour laquelle la commune souhaite dorénavant mettre en place le dispositif du bail réel solidaire¹⁰⁷, qui dissocie le foncier du bâti. Il permet à des ménages modestes de devenir propriétaires de leur logement à un moindre coût en bénéficiant d'avantages fiscaux. La revente des logements est possible sous conditions de ressources du nouvel acquéreur, et à un prix de vente inférieur au prix d'achat initial indexé, ce qui permet de garantir la vocation sociale des logements et d'éviter la spéculation à la revente. Deux programmes de ce type sont actuellement en cours dans la ZAC des « Hauts de Nesles » représentant respectivement de 60 et 34 logements, la commune estimant un coût de vente futur de 20 % en dessous du prix du marché pour le premier.

4.3 L'impact des opérations d'aménagement en cours sur les services publics et sur les finances de la commune

Les projets de ZAC en cours vont conduire la population de la commune à croître de l'ordre de 25 % en quelques années seulement.

La ZAC des « Hauts de Nesles » prévoit un programme prévisionnel d'équipements publics portant sur l'extension et/ou l'aménagement de groupes scolaires existants ainsi que la réalisation d'un centre de loisirs et d'une crèche dont les modalités de fonctionnement seraient adaptées aux besoins de la nouvelle population, située à proximité des gares, avec des amplitudes horaires élargies. D'après la commune, ce programme vise à répondre aux besoins qui ont été évalués par l'aménageur, sans que la chambre n'ait eu connaissance des hypothèses de peuplement retenues dans le cadre de ces travaux d'évaluation.

Toutefois, selon les déclarations de la commune, les hypothèses initiales seraient remises en cause en raison de prix de vente plus élevés. Ce ne seraient plus des primo-accédants qui s'installeraient sur la commune, mais une population avec des enfants plus grands (niveau collège). Les premiers résultats d'une étude de peuplement devraient donc conduire à revoir le programme des équipements publics.

Par ailleurs, au-delà des investissements prévus dans la ZAC précitée, les services publics locaux, communaux et intercommunaux, seront amenés à répondre à une plus forte demande, notamment en matière de services petite enfance et enfance-jeunesse (accueil périscolaire, équipements sportifs, restauration scolaire, etc.), et à destination des familles (offre culturelle et de divertissement, etc.). La commune n'a pas été en mesure d'en évaluer l'impact sur ses services en termes de charges et de capacité de mise en œuvre.

¹⁰⁶ Dans ce cas, le vendeur doit rembourser la différence de TVA car l'acquisition d'un bien en PSLA bénéficie d'une TVA réduite à 5,5 %.

¹⁰⁷ Dispositif issu de l'ordonnance du 20 juillet 2016¹⁰⁷, complétée par un décret du 10 mai 2017¹⁰⁷ et modifiée par la loi ELAN. Le bail réel solidaire est un bail de longue durée permettant à des organismes fonciers solidaires de distinguer le foncier (dont ils restent propriétaires) du bâti, et ainsi de céder des droits réels sur le bâti à des familles modestes, qui occuperont le logement à titre de résidence principale

En contrepartie des charges induites par l'adaptation des services publics, l'augmentation du nombre de logements devrait générer une augmentation des recettes, notamment fiscales (taxe foncière). De même, l'augmentation du nombre de transactions immobilières devrait générer des recettes supplémentaires au titres des droits de mutation à titre onéreux). La commune n'a pas transmis d'étude ou d'estimation prospective qui intégrerait ces éléments.

Dans un contexte financier globalement contraint, la commune aurait intérêt à maîtriser les conséquences financières des projets d'aménagement et de construction de logements en cours, et de les intégrer dans une stratégie financière pluriannuelle plus globale. Cette démarche permettra d'apprécier la soutenabilité de ces investissements et des dépenses de fonctionnement induits.

Recommandation performance 4 : Procéder à l'étude des impacts financiers des opérations d'aménagement et de construction de logements en cours, pour les intégrer dans une stratégie financière pluriannuelle.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En accueillant sur son territoire une gare du Grand Paris Express, la commune bénéficie d'importantes opérations d'aménagement et de programmes de construction de logements qui vont amener sa population à croître de 25 % dans les prochaines années. Toutefois, bien que la commune ait conservé un plan local d'urbanisme à son niveau, le renforcement des compétences intercommunales en matière d'habitat et de logement, couplé à l'existence de l'opération d'intérêt national porté par EpaMarne, limite fortement sa capacité d'action.

Avec un taux de logement social de 40 %, la commune affiche toutefois une volonté d'offrir la possibilité de réaliser un parcours résidentiel à ses habitants.

La commune ne semble pas avoir véritablement anticipé les conséquences de l'arrivée de ces populations nouvelles sur les moyens de fonctionnement qui seront nécessaires pour offrir un service public à la hauteur des besoins. Elle n'a pas non plus connaissance des recettes supplémentaires dont elle bénéficiera peut-être. Elle aurait donc intérêt à conduire une étude lui permettant de mesurer l'impact prévisionnel des opérations en cours sur ses dépenses et recettes à venir.

ANNEXES

Annexe n° 1. Bilan d'étape de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 (Formation inter-juridiction relative à la fonction publique)	48
Annexe n° 2. Plan pluriannuel d'investissement 2020 à 2022	51
Annexe n° 3. La répartition des objectifs de production par commune à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération pour 2020-2025.....	52
Annexe n° 4. Glossaire des sigles.....	53

**Annexe n° 1. Bilan d'étape de la loi de transformation de la fonction publique
du 6 août 2019 (Formation inter-juridiction relative à la fonction publique)**

Le recours aux agents contractuels

Depuis la promulgation de la loi, la commune de Champs-sur-Marne n'a pas identifié de projet ou d'opération pour lesquels les dispositions de l'article 17 de la loi du 6 août 2019 pourrait être utile.

En dépit des facilités introduites par l'article 21, elle ne prévoit pas de recrutement d'agents contractuels sur emploi permanent dans les lignes de gestion qu'elle a défini, si ce n'est le fait de pourvoir des postes sur les secteurs en tension, et le cas échéant permettre de stabiliser la situation d'agents contractuels en poste qui n'ont pu intégrer la fonction publique par la voie classique du concours. Ces modalités sont au demeurant conformes aux dispositions de la loi du 26 janvier 1984 modifiée.

Contrats relevant de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984

Article 21 LTFP¹⁰⁸ : élargissement du recrutement de contractuels	Au 31/12/2019	Au 31/12/2020	Au 31/12/2021	Au 31/12/2022
Nombre de contrats relevant de l'article 3-3 Loi du 26/01/1984				
<i>dont relevant article 3-3-1°</i>	1	-	-	-
<i>dont relevant article 3-3-2°</i>	-	-	2	2
<i>dont relevant article 3-3-3°</i>	-	-	-	-
<i>dont relevant article 3-3-3° bis</i>	-	-	-	-
<i>dont relevant article 3-3-4°</i>	-	-	-	-
<i>dont relevant article 3-3-5°</i>	-	-	-	-

Source : commune de Champs-sur-Marne

Depuis le 1^{er} janvier 2021, date à compter de laquelle des indemnités de précarité s'appliquent pour les contrats d'une durée au moins égale à une année arrivant à échéance sans reconduction, cinq agents ont bénéficié de ce dispositif introduit par l'article 23 de la loi du 6 août 2019, à raison d'un montant moyen de 1 577 € brut. Si cette disposition n'a pas eu pour effet de modifier le nombre de contrats d'une durée inférieure à un an, elle ne paraît pas adaptée à la commune. Les recrutements de contrats courts viennent répondre à des absences temporaires d'agents, fonctionnaires ou contractuels, sur des durées qui peuvent être inférieures à un an, notamment en ce qui concerne les emplois pour lesquels un taux d'encadrement réglementaire s'applique. En l'état, la commune recrute des agents pour assurer le bon fonctionnement et la continuité du service public. À ce titre, elle peut être amenée à recruter pour faire face à ses besoins en l'absence de candidatures de fonctionnaires. Elle signale également l'emploi d'agents de nationalité étrangère (autre que de l'Union Européenne), représentés dans la population locale.

Nombre de contractuels selon la durée du contrat

Article 23 LTFP : indemnité de précarité	2021	2022
Nombre de contractuels bénéficiant d'un CDD ¹⁰⁹ inférieur à un an dans l'année de référence	280°	249°
Nombre de contractuels en CDD inférieur à un an ayant bénéficié d'une indemnité de fin de contrat dans l'année de référence	0	5
Nombre de contractuels en CDD inférieur à un an ayant bénéficié d'un renouvellement de contrat dans l'année de référence	76	76
Nombre de contractuels en CDD inférieur à un an ayant bénéficié d'une mise en stage dans l'année de référence	8	14

° Précision : sur les 280 contrats évoqués, une grande partie correspond à des contrats saisonniers ou occasionnels.

Source : commune de Champs-sur-Marne

¹⁰⁸ Loi de transformation de la fonction publique.

¹⁰⁹ Contrat à durée déterminée.

La fluidification du marché de l'emploi public

Afin de faciliter la mobilité des agents, la loi est venue modifier en son article 10 le champ d'attribution des commissions administratives paritaires. La commune souligne que ces dispositions contribuent à faciliter ou simplifier le traitement des dossiers.

La problématique de mobilité par voie de mutation n'a pas fait l'objet de l'édition de règles spécifiques au sein des lignes directrices de gestion.

Sur le plan du renforcement de la déontologie, aucune nomination relevant du contrôle préalable à la nomination n'est intervenue depuis la promulgation de la loi, de sorte qu'aucune saisine de la haute autorité pour la transparence de la vie publique n'a été formulée. De même, aucune saisine du référent déontologue n'a été effectuée pour le contrôle simplifié ou allégé des nominations, le cumul d'activités, la création/reprise d'entreprise ou départ vers le secteur privé.

La commune n'a pas eu recours aux détachements d'office ni aux dispositions de l'article 89 de la loi du 6 août 2019 précitée.

En revanche, elle s'est positionnée sur les dispositions de l'article 72 de ladite loi relative aux ruptures conventionnelles. La commune ne souhaite pas développer ce type de mesures, à son initiative ni répondre favorablement aux demandes des agents dès lors que ce dispositif ne répond pas à ses besoins. De fait, deux demandes lui ont été formulées en 2021 (deux agents de catégorie C) et deux autres en 2022 (un agent de catégorie C, un de catégorie A). Aucun accord n'a été validé. La commune considère que la fonction publique territoriale offre d'autres possibilités aux agents souhaitant une nouvelle orientation professionnelle. Le cas échéant, le montant de l'indemnité serait fixé au minimum réglementaire.

Le temps de travail des agents publics

S'agissant du temps de travail, la commune de Champs-sur-Marne a délibéré fin décembre 2021 pour définir les nouvelles modalités relatives au temps de travail, ce à unique fin de se conformer à la loi. Cette mise en conformité s'est faite sur la base d'un état des lieux préalablement établi avec l'ensemble des services municipaux. Il a notamment permis d'introduire un régime spécifique tenant compte des sujétions liées aux missions des assistantes maternelles. Toutefois, cette évolution contrainte a provoqué des tensions au sein de la commune dès lors qu'elle a conduit à faire perdre aux agents le bénéfice de dispositions plus favorables, issues des accords sur la réduction de temps de travail négociés avec l'État en 1983.

Accord relatif à la continuité de service

La commune n'a pas encore engagé les négociations en vue d'un accord en matière de continuité des services publics au sens de l'article 56 de la loi du 6 août 2019. Toutefois des groupes de travail ont été constitués sur plusieurs thématiques, dont celle-ci. Cela étant, compte-tenu des élections professionnelles intervenues en décembre, il est prévu de réunir ce groupe de travail ensuite, en fonction de la représentativité issues du renouvellement.

Depuis la mise en application des dispositions de cette loi, la commune a connu deux grèves suite à un appel local :

- le 20/01/2022 : mouvement des assistantes maternelles à propos de la nouvelle organisation de leur temps de travail, conséquence de la loi de transformation de la fonction publique ;
- le 21/04/2022 : appel en direction de l'ensemble des agents suite aux mesures et modifications consécutives à cette loi (temps de travail) ainsi qu'à la mise en place du nouveau régime indemnitaire.

La commune procédait avant la loi de transformation de la fonction publique de 2019, à un recensement interne en amont des mouvements sociaux des non-grévistes pour les secteurs de l'enfance, de l'intendance, de l'éducation, de la petite enfance, des sports (installations sportives) afin d'organiser l'information aux familles.

La négociation n'ayant pas encore eu lieu sur ce point, il n'est pas possible de présager de son issue.

Dispositif des autorisations spéciales d'absences

Concernant les autorisations spéciales d'absences, qui sont très favorables à ses agents, la commune attend qu'un décret pris en application de l'article 45 de la loi du 6 août 2019 soit publié. En effet, elle ne prévoit pas d'en modifier son régime, sauf dispositions réglementaires qui l'y contraindrait. À titre d'exemple, huit jours sont accordés à l'occasion du mariage du fonctionnaire campésien contre cinq pour un agent des services de l'État. Par contre, la commune n'a pas été sollicitée pour des congés de proche aidant, de sorte qu'elle n'est pas en mesure d'apprécier la pertinence de ce dispositif.

Annexe n° 2. Plan pluriannuel d'investissement 2020 à 2022

Tableau n° 1 : PPI présenté au ROB de 2020

	2020	2021	2022	2023	2024
Éclairage public	340 000	365 000	565 000	420 000	250 000
Services généraux	798 000	700 000	620 000	270 000	270 000
Éducation/Enfance/Petite enfance	1 053 000	3 410 000	1 705 000	175 000	30 000
Culture	210 000				
Sports	811 000	702 000	790 000	40 000	40 000
Voirie	1 565 000	2 540 000	2 935 000	1 605 000	1 795 000
Hygiène et sécurité	30 000	15 000	15 000	15 000	15 000
CTRL TOTAL	4 807 000	7 732 000	6 630 000	2 525 000	2 400 000

Source : CRC Île-de-France à partir du rapport sur les orientations budgétaires de 2020

Tableau n° 2 : PPI présenté au ROB de 2021

	2021	2022	2023
Voirie	1 975 000	3 415 000	2 235 000
Éclairage public	315 000	315 000	55 000
Hygiène et sécurité	223 216	80 000	80 000
Espaces verts	30 000	30 000	30 000
Scolaires	2 067 240	1 550 000	145 000
Sports-Jeunesse	2 184 060	991 000	85 000
Culture	245 200	30 000	30 000
Enfance/Petite enfance	555 606	2 500 000	2 700 000
Autres bâtiments	831 000	208 500	300 000
Moyens des services (ex-SG)	205 242	200 000	200 000
CTRL TOTAL	8 631 564	9 319 500	4 860 000

Source : CRC Île-de-France à partir du rapport sur les orientations budgétaires de 2021

Tableau n° 3 : PPI présenté au ROB de 2022

	2022
Sports -Jeunesse	2 561 915
Éducation/Enfance	1 840 000
Aménagements extérieurs de voirie	1 363 500
Patrimoine et bâtiments divers	830 000
Affaires culturelles	305 000
Petite enfance	30 000
Informatique	430 000
CTRL TOTAL	7 360 415

Source : CRC Île-de-France à partir du rapport sur les orientations budgétaires de 2022

**Annexe n° 3. La répartition des objectifs de production par commune
à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération pour 2020-2025**

	Secteur	Commune	Population 2016	Volume des projets envisagés (dans la durée du PLH)	Indice construction par an	Taux SRU au 1er janvier 2020 (estimation)	Manquants SRU 1er janvier 2020 (estimation)	Logements aidés (qui sont comptabilisés au titre du rattrapage SRU)				Logements libres							
								PLAI ordinaires et résidences		PLUS ordinaires et résidences		PLAI-PLUS Sous total		PLS PSLA BRS		LH		Privé dont TVA à 5,5% et dont PC individuels	
								Nb	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	
Brou-sur-Chantereine	Nord	Brou sur Chantereine	4 396	158	6,0	26%	0	40		25%	8	5%	0		110	70%			
Courtry		Courtry	6 580	640	16,2	Déficitaire*	229	143	190	52%	143	22%	0		164	26%			
Chelles		Chelles	54 196	1542	4,7	Déficitaire*	340	195	259	29%	195	13%	77	5,0%	816	53%			
Vaires-sur-Marne		Vaires sur Marne	13 580	637	7,8	25%	8	125		20%	20	3%	16	2,5%	476	75%			
		Sous-total	78 752	2977	6,3			952	32%	366	12%	93	3,1%	1566	53%				
Champs-sur-Marne	Centre	Champs sur Marne	24 780	2153	14,5	38%	0	646		30%	215	10%	54	2,5%	1238	58%			
Croissy-Beaubourg		Croissy Beaubourg	1 983	80	6,7	Déficitaire / exemption PEB		20		25%	0	0%	0		60	75%			
Émerainville		Emerainville	7 786	52	1,1	Déficitaire / exemption PEB		18		35%	0	0%	0		34	65%			
Lognes		Lognes	13 999	624	7,4	34%	0	80		13%	62	10%	16	2,5%	466	75%			
Noisiel		Noisiel	15 495	1183	12,7	44%	0	355		30%	177	15%	30	2,5%	621	52%			
Torcy		Torcy	23 215	1096	7,9	39%	0	239		22%	38	3%	0		819	75%			
	Sous-total	87 258	5188	9,9			1358	26%	492	9%	100	1,9%	3238	62%					
Roissy-en-Brie	Sud	Roissy en Brie	23 104	579	4,2	Déficitaire*	9	45	50	16%	50	9%	14	2,5%	420	73%			
Pontault-Combault		Pontault Combault	38 326	1345	5,8	Déficitaire*	319	166	222	29%	200	15%	34	2,5%	723	54%			
		Sous-total	61 430	1924	5,2			483	25%	250	13%	48	2,5%	1143	59%				
	TOTAL PVM	227 440	10089	7,4			2793	28%	1108	11%	241	2,4%	5947	59%					

Source : PLH 2020-2025 de la CAPVM

Annexe n° 4. Glossaire des sigles

ALUR	Loi n° 2014-366 pour accès au logement et un urbanisme rénové
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement brute
CAPVM	Communauté d'agglomération Paris – Vallée de Marne
CDD	Contrat à durée déterminée
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CRC	Chambre régionale des comptes
DGF	Dotation globale de fonctionnement
ELAN	Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018
EpaMarne	Établissement public d'aménagement de Marne-la-Vallée
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
GPE	Grand Paris Express
Insee	Institut national de la statistique et des études économique
km	Kilomètre
m²	Mètre carré
PLHi	Programme local de l'habitat intercommunal
PLH	Plan local d'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
PSLA	Prêt social location accession
QPV	Quartiers prioritaires de la politique de la ville
RAR	Reste-à-réaliser
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'expérience professionnelle
ROB	Rapport d'orientations budgétaires
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
SRU	Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite « loi SRU ».
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt environnemental, faunistique et floristique

RÉPONSE DU MAIRE DE CHAMPS-SUR-MARNE (*)

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



Champs sur Marne, le 30 novembre 2023

N/Réf. : DG/M/N202312001
 Affaire suivie par :
 V. VASSEUR, C JAVELLE, U BRANDAO.
Direction Générale

Chambre Régionale des Comptes
 d'Ile-de-France

G/0639
 Le 01/12/2023

ARRIVÉE AU GREFFE

Monsieur le Président de
 la Chambre Régionale des Comptes d'Ile de France
 6 cours des Roches
 B.P. 187
 NOISIEL
 77427 MARNE LA VALLEE CEDEX 2

Objet : réponse au rapport d'observations définitives

Monsieur le Président,

Par courrier reçu le 3 novembre 2023, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives établi par la Chambre Régionale des Comptes, suite à l'examen de la gestion de la commune pour les exercices 2017 et suivants.

Conformément au code des juridictions financières, dans le délai imparti d'un mois, je me permets de vous adresser, en retour, mes observations.

Au préalable, je vous remercie d'avoir intégré, dans le corps du rapport, des précisions que j'avais apportées aux observations provisoires adressées en septembre dernier.

Par ailleurs, je me permets d'effectuer certaines remarques d'ordre général sur l'analyse de la situation financière de notre commune:

Je prends acte du constat d'une situation financière saine avec une dette majoritairement sécurisée, accompagnée d'un désendettement même si les marges de manœuvre sont contenues.

Dans le domaine de la qualité comptable et budgétaire, il est admis qu'elle est satisfaisante et certains points qui doivent être améliorés le seront notamment dans le cadre du prochain budget qui sera adopté dans le cadre du nouveau référentiel budgétaire M57.

Je reste toutefois en désaccord sur l'analyse de la situation liée au développement du logement et ses conséquences en matière de services publics induits pour la commune.

J'en viens à présent aux différents points du rapport.

1 : PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

La Chambre Régionale des Comptes fait le constat, que je partage, d'une commune qui a su préserver un équilibre entre habitat et espaces verts, bien dotée en infrastructures de transport, dont la période de croissance forte se situe entre 1970 et 1990 sous l'effet du développement de la ville nouvelle. Elle accueille une population dont le profil socioéconomique est moins favorable qu'au niveau de l'intercommunalité.

La commune comporte déjà un nombre important d'équipements qu'elle a en gestion ou qui relèvent de la compétence de l'agglomération. La mise en service du Grand Paris Express devrait s'accompagner de la construction de logements et de l'arrivée de nouveaux habitants.

2. FIABILITE COMPTABLE ET FINANCIERE

Le rapport soulève une fragilité des moyens techniques et humains de la direction des finances au moment du contrôle. Il faut noter que la commune a depuis complété les effectifs d'encadrement et procédé à la modernisation de son outil informatique de gestion financière afin de faciliter et fiabiliser le travail effectué par les agents du service. L'acquisition de l'outil logiciel n'est qu'une étape dans la formation et l'amélioration des pratiques de la nouvelle équipe de notre service financier.

Concernant les mesures de contrôle interne, on ne peut considérer qu'elles sont « inexistantes ». L'absence de rédaction formelle d'un document référentiel sur ce sujet, conforme au guide du Contrôle Interne Comptable et Financier de 2019, ne signifie pas que les contrôles n'existent pas. Comme indiqué dans la communication de septembre 2023, plusieurs contrôles internes sont effectués aux différentes étapes du processus comptable de nos services.

Je vous confirme par ailleurs que la collectivité envisage de mieux se conformer aux conditions de présentation de son programme pluriannuel d'investissement prévue notamment par la Loi NOTRÉ.

Il en sera de même concernant le travail d'actualisation de l'inventaire et meilleur provisionnement des risques. Il faut cependant relever que le rapport vise notamment une situation particulière liée aux ressources humaines, pour laquelle un agent a finalement été reconnu en maladie professionnelle dès son arrivée dans la collectivité alors même qu'elle avait fait l'objet d'une visite médicale attestant de son aptitude et que les instances médicales avaient estimé l'apparition de la maladie plusieurs années après sa prise de fonctions.

3 ANALYSE FINANCIERE

La Chambre Régionale des Comptes retrace l'évolution de la situation de notre commune au regard de ses ressources et de ses dépenses.

La collectivité a vu ses ressources institutionnelles diminuer avec une baisse régulière de la D.G.F. sur la période d'examen. Dans le même temps, les ressources fiscales ont légèrement augmenté sous l'effet de la hausse des bases physiques et de leur revalorisation. La commune a en effet maintenu des taux de fiscalité locale alors qu'ils sont inférieurs à la moyenne départementale et que les bases par habitant sont inférieures à la moyenne départementale, régionale et nationale.

La commune, bénéficiaire du F.P.I.C. au début de la période, est pourtant devenue contributrice.

Champs-sur-Marne est une commune, certes située dans une agglomération plus aisée que la moyenne, mais dont la population est moins riche que la moyenne. Elle est d'ailleurs bénéficiaire du F.S.R.I.F. et de la D.S.U.C.S.

Le rapport considère que la commune a un « plan d'investissement limité ». Les dépenses d'équipement y sont inférieures aux moyennes départementales, régionales ou nationales.

Il convient de rappeler ici que Champs-sur-Marne a été équipée dans le cadre de l'aménagement de la ville nouvelle. Ses équipements importants et l'offre de service public ont été massivement réalisés sous la conduite du syndicat d'agglomération nouvelle en même temps que le développement de l'habitat sur le territoire communal. Si bien que l'essentiel des besoins est déjà réalisé.

Par ailleurs, la Chambre Régionale des Comptes émet l'idée que la commune n'a pas anticipé les besoins qui seront générés par l'arrivée de nouveaux logements dans les Z.A.C. en cours.

C'est faux, les études menées par l'aménageur ont montré que les équipements scolaires existants pourraient accueillir les enfants de primaire (maternelle et élémentaire). Si bien que les services publics obligatoires de compétence communale seront disponibles et font déjà l'objet d'un financement en matière de fonctionnement. Pour ce qui concerne les besoins supplémentaires d'accueil de la petite enfance et de centre de loisirs, nécessaires mais non-obligatoires, ils seront satisfaits par les projets en cours et largement financés par l'opération d'aménagement conformément à la convention signée avec l'aménageur.

Il est ainsi assez étonnant que la Chambre Régionale des Comptes conseille, dans ce contexte, de financer des études complémentaires de prospective, d'autant que l'expérience démontre que ces opérations d'aménagement s'étalent sur des périodes très longues durant lesquelles les réalités évoluent rendant la prévision aléatoire (disparition de la TH, chute du rythme de commercialisation

des opérations de logement, achat par des organismes de logement social de logements programmés en accession, décalage dans le temps des réalisations pour raisons techniques, etc....)

La commune s'efforce toutefois de poursuivre ses investissements, néanmoins, les difficultés de recrutement de fonctionnaires dans la dernière période, notamment pour les métiers techniques et dans le domaine de la commande publique compliquent la programmation de la réalisation de ses objectifs. Ce phénomène est d'ailleurs inquiétant pour l'avenir des services publics dont le fonctionnement est essentiel à la population.

Pour 2023, devant la complexité à réaliser les investissements programmés, je proposerai au conseil municipal de réduire le montant des investissements et de ne pas contracter d'emprunt. En ce sens nous ferons suite à la recommandation performance N°3.

Enfin il est noté l'assainissement de notre dette. Pour le dernier emprunt à risque classé E3, la collectivité avait déjà indiqué lors du précédent contrôle que les conditions de sécurisation étaient exorbitantes, l'indemnité de remboursement anticipé se situant autour de 30% du capital restant dû. Nous avons préféré observer une vigilance sur l'évolution du taux dans un premier temps, et il ne s'est pas dégradé dans la période d'examen.

4 LA POLITIQUE COMMUNALE DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT

Comme indiqué dans le rapport, la commune de Champs sur Marne remplit ses obligations en matière de logement social. Elle accueille une diversité de logements sur son territoire et souhaite contribuer à permettre un parcours résidentiel adapté aux besoins de ses habitants, en favorisant l'accession sociale à la propriété et en luttant contre le mal-logement.

Elle n'est pas en demande de sur densification de son territoire, les objectifs restant de viser un développement économique pour aller vers le taux d'un emploi par actif du territoire. Le développement urbain actuel a largement été impulsé par l'Etat qui l'impose aux abords des gares du Grand Paris Express.

Nous ne partageons pas l'enthousiasme du rapport sur l'opportunité que représenterait, en termes de ressources nouvelles, la construction de très nombreux logements sur la commune. L'expérience démontre que les évolutions réglementaires modifient souvent les effets attendus. Il serait présomptueux de dire que les périodes précises de construction, livraison, d'achat de logements et de rentrées fiscale qui en découlent sont certaines.

La prudence dans la gestion financière de notre commune a permis de conserver des capacités d'intervention, ceci malgré la réduction de la D.G.F., la fin du F.P.I.C., la disparition de la taxe d'habitation, l'inflation, les difficultés grandissantes auxquelles sont confrontés les champésiens. C'est pourquoi nous entendons poursuivre notre prospective, accompagnés par le service public de l'observatoire fiscal de l'agglomération pour poursuivre l'adaptation des services et des équipements municipaux aux besoins de la population actuelle et à venir.

Ainsi, nous tiendrons compte des recommandations formulées par la Chambre Régionale des Comptes, afin de poursuivre une gestion saine, conforme à la réglementation, pour continuer dans le cadre des compétences communales, à répondre aux besoins de la population de Champs sur Marne

J'espère avoir apporté à nouveau des précisions utiles à la chambre et que celles-ci seront de nature à vous éclairer sur les choix faits par la municipalité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations très distinguées.

Le Maire,



Maud TALLET



« 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