



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

COMMUNE DE CREIL

(Département de l'Oise)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 26 mars 2024.

Envoyé en préfecture le 06/06/2024

Reçu en préfecture le 06/06/2024

Publié le



ID : 060-216001743-20240606-02_DEL_CM030624-DE

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION	6
1 UN SUIVI SATISFAISANT DES PRÉCONISATIONS DES PRÉCÉDENTS RAPPORTS	7
2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	7
2.1 La gouvernance	8
2.1.1 Le fonctionnement régulier du conseil municipal et des commissions	8
2.1.2 Les collaborateurs de cabinet	8
2.1.3 Mieux prévenir les situations de conflit d'intérêts	9
2.2 L'organisation administrative de la commune	10
2.2.1 La maîtrise des risques est à améliorer	10
2.2.2 L'accélération de la mutualisation des services avec l'intercommunalité	11
2.2.2.1 Une mutualisation des services engagée depuis 2018	11
2.2.2.2 Des économies incertaines	12
2.2.3 Le rétablissement partiel de l'autonomie du centre communal d'action sociale	13
2.2.4 L'insuffisance du contrôle des subventions aux associations	14
3 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PERFECTIBLE	16
3.1 Une nette amélioration en matière de gestion des effectifs et des emplois	16
3.2 Une mise en règle tardive en matière de temps de travail	18
3.3 Une politique de rémunération perfectible	19
3.3.1 Un régime indemnitaire encore partiellement irrégulier	19
3.3.2 Un nécessaire contrôle accru de la nouvelle bonification indiciaire	20
3.3.3 La gestion irrégulière des logements pour nécessité absolue de service	21
4 L'OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT « EC'EAU'PORT »	22
4.1 Une opération de réhabilitation ambitieuse	22
4.2 Les modalités de conduite de l'opération	25
4.2.1 Une opération réalisée en régie directe	25
4.2.2 Une convention de mandat conclue avec la Société d'aménagement de l'Oise	25
4.2.3 Les modalités de pilotage et de suivi de l'opération	26
4.3 Un déficit prévisionnel en augmentation	26
4.3.1 Un déficit prévisionnel qui se creuse	26
4.3.2 Une information sur les aspects financiers à améliorer	28
5 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE	31
5.1 L'information budgétaire et financière	31
5.2 La fiabilité des comptes	31
5.2.1 Une chaîne comptable perfectible	32
5.2.1.1 Un délai global de paiement dégradé	32
5.2.1.2 Un niveau élevé de créances non recouvrées	33
5.2.2 Un suivi patrimonial insuffisant	33

5.3 La situation financière	34
5.3.1 Un autofinancement en baisse en raison d'un « effet ciseau » qui s'accroît	34
5.3.2 Une programmation des investissements à améliorer	36
5.3.3 La situation bilancielle : une trésorerie à mieux piloter	38
5.3.4 Une situation soutenable sous certaines réserves	39
ANNEXES	42

SYNTHÈSE

Depuis son précédent contrôle, la chambre constate des avancées en matière de gestion des ressources humaines. Une démarche pertinente de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) a été développée. La commune respecte désormais la durée légale du temps de travail fixée à 1 607 heures. Pour autant, des marges d'amélioration existent en matière de politique de rémunération. La chambre appelle de nouveau la commune à respecter le principe de légalité des primes et indemnités, notamment concernant la prime dite de « 13^{ème} mois », ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé.

De plus, la collectivité, dont la population est confrontée à une situation économique et sociale difficile, doit mieux structurer son organisation afin de garantir la continuité du service public et se prémunir des risques les plus importants (conflits d'intérêts, contrôle des associations subventionnées). La formalisation d'un plan d'action pour inscrire une réelle démarche de contrôle interne et de lutte contre la fraude apparaît souhaitable.

En matière financière, la fiabilité des comptes reste perfectible. L'organisation de la chaîne comptable (en dépenses comme en recettes) appelle plus de rigueur. Le délai global de paiement s'est fortement dégradé depuis 2022, tandis que la commune subit un niveau d'impayés conséquent. Enfin, un important travail doit également être conduit en matière de suivi de son patrimoine.

Sous cette réserve, sa situation financière ne soulève pas de difficulté particulière depuis 2018, même si le niveau de trésorerie en fin d'année est faible. Pour faire face à la dégradation de l'équilibre entre recettes et dépenses constaté en 2022 et aux investissements programmés, dont une partie se fera dans le cadre du Nouveau programme national de renouvellement urbain, la commune a décidé d'augmenter ses taux de fiscalité directe en 2023. Ce choix lui a permis d'augmenter sa capacité d'autofinancement. Dans ces conditions, le financement d'un programme d'investissement révisé à 17 M€ par an pour la période 2024 et 2026 apparaît soutenable sur le plan budgétaire.

La commune a lancé un ambitieux projet de réhabilitation d'une friche industrielle en bordure de l'Oise, la zone d'aménagement concertée (ZAC) de l'Ec'eau port. Choix atypique pour un projet de cette envergure, elle a conduit initialement l'opération en régie, confiant toutefois en cours de réalisation un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage à une société publique locale spécialisée dans l'aménagement. Le pilotage de l'opération est efficace, ce que traduit notamment l'absence de dérapage du calendrier prévisionnel. Le bilan financier prévisionnel de l'opération s'est, en revanche, dégradé depuis décembre 2019. Les incertitudes existantes en matière de recettes de cessions de charges foncières et de cofinancements futurs pourraient alourdir la participation financière communale (près de 6 M€) lorsque le projet arrivera à terme.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Rappels au droit (régularité)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Page
Rappel au droit n°1 : mettre en place un dispositif de recueil et de traitement des signalements de manquements à la probité, conformément à l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.			X	10
Rappel au droit n°2 : respecter le principe de légalité des primes et indemnités versées aux agents de la commune conformément aux articles L. 712-1 et L. 714-4 du code général de la fonction publique.			X	20
Rappel au droit n°3 : mentionner, dans les rapports sur les orientations budgétaires, les informations indiquées aux articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.	X			31
Rappel au droit n°4 : respecter le délai global de paiement et mandater les intérêts moratoires en cas de dépassement, conformément aux articles L. 2192-13 et L. 3133-13, R. 2192-10 et R. 3133-10, du code de la commande publique.			X	33
Rappel au droit n°5 : tenir les inventaires (physique et comptable) conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M 14.			X	34

Recommandations (performance)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Page
Recommandation n°1 : prévenir la survenance de situations de conflit d'intérêts par la mise en place d'un plan de prévention et d'une charte de déontologie approuvée par le conseil municipal, garantissant notamment le départ des élus lors du débat préalable et du vote des délibérations concernant les aides apportées aux associations qui les concernent.		X		10
Recommandation n°2 : mettre en place un dispositif de contrôle interne de maîtrise des risques au sein du service chargé de la paie, afin de se prémunir notamment du risque de fraude.			X	11
Recommandation n°3 : mettre en place un suivi et un contrôle régulier des attributions de nouvelle bonification indiciaire.			X	20
Recommandation n°4 : présenter le compte-rendu annuel d'activité de la ZAC au conseil municipal, lors de la même séance que le débat sur les orientations budgétaires.	X			30
Recommandation n°5 : améliorer le pilotage et le suivi de la trésorerie par l'établissement d'un plan mensuel de trésorerie.			X	39

INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Creil (Oise) pour les exercices 2018 et suivants. Celui-ci a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée le 7 juillet 2023 à M. Jean-Claude Villemain, maire et ordonnateur sur toute la période.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu avec ce dernier le 5 décembre 2023.

Le contrôle a porté sur l'organisation de la commune, sa situation financière et sa gestion des ressources humaines, en vérifiant notamment le suivi de la mise en œuvre des rappels au droit et recommandations formulés dans le précédent rapport. Une analyse de l'opération d'aménagement en cours de la ZAC de l'Ec'Eau port a également été réalisée.

La chambre, dans sa séance du 20 décembre 2023, a arrêté ses observations provisoires et décidé de l'envoi du rapport au maire et d'un extrait de ce document à un tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 26 mars 2024, a arrêté les observations définitives qui suivent.

1 UN SUIVI SATISFAISANT DES PRÉCONISATIONS DES PRÉCÉDENTS RAPPORTS

Le précédent rapport d'observations définitives portait sur les exercices 2010 à 2016. Il formulait 11 rappels au droit et quatre recommandations concernant notamment l'organisation générale et l'information portée aux élus, la gestion des ressources humaines, la fiabilité des comptes et la gestion financière.

La chambre a vérifié la mise en œuvre de ces recommandations. Il en ressort un bilan contrasté montrant toutefois une amélioration de la gestion communale sur les sujets les plus substantiels, notamment en matière de ressources humaines. Neufs recommandations ou rappels au droit ont fait l'objet d'une mise en œuvre totale ou partielle, mais cinq autres sont demeurés sans suite.

Quant au second contrôle que la chambre avait réalisé concomitamment sur la gestion de la piscine municipale, un rappel au droit sur deux et trois recommandations sur cinq ont été mis en œuvre.

S'agissant du rappel à la réglementation non suivi d'effet, qui concernait la mise en place d'une convention avec le département, la chambre considère que les conventions établies entre la commune, le département de l'Oise et les collèges concernés ne régularisent pas la situation sur le fond. Le coût forfaitaire mentionné induit nécessairement un manque à gagner important pour la commune et fait perdurer cet apport sous la forme de subvention¹.

De même, la chambre constate le refus de la commune de mettre en œuvre la recommandation portant sur la valorisation de la mise à disposition de l'équipement auprès des associations utilisatrices.

Enfin, la recommandation invitant à réaliser un projet d'établissement, sur la base de bilans annuels d'activité et d'une analyse des coûts par activité et de l'origine géographique des usagers, peut être considérée comme partiellement mise en œuvre. Bien que des états annuels de la fréquentation de l'équipement aient été réalisés jusqu'en 2020, aucune analyse n'en a été faite au regard des charges de fonctionnement, comme le préconisait la chambre.

2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Avec près de 36 000 habitants, la commune de Creil est la troisième du département de l'Oise et la plus peuplée de son intercommunalité (40 % des 88 665 habitants de la communauté d'agglomération Creil-Sud-Oise - ACSO)². Sa population est jeune (47,4 % des habitants ont moins de 30 ans) et vit majoritairement dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). Le taux de pauvreté (38 %) est nettement supérieur à celui du département (12,8 %) et de la région Hauts-de-France (17,2 %). Le taux de chômage sur son territoire (16,3 %) est également supérieur à celui constaté à l'échelle du département (12,8%)³.

¹ Le département lui attribue un montant sans lien avec les charges réelles de fonctionnement.

² Source : INSEE.

³ Source : INSEE.

2.1 La gouvernance

2.1.1 Le fonctionnement régulier du conseil municipal et des commissions

La composition du conseil municipal est conforme aux dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) et la fréquence de ses réunions n'appelle pas d'observation.

Jusqu'au 1^{er} juillet 2022⁴, les comptes-rendus de ses séances n'ont été que très partiellement publiés sur le site internet de la commune dans la semaine suivant la réunion⁵. Depuis, la publication de la liste des délibérations dans la semaine suivant la séance et celle du procès-verbal dans la semaine suivant son approbation, ont été réalisées de manière erratique, malgré une amélioration constatée depuis la fin 2023. De même, les procès-verbaux publiés devraient être complétés par une mention portant sur le sens du vote des élus. Nonobstant la réponse du maire aux observations provisoires, qui considère que les documents actuellement mis en ligne sont suffisants à la bonne information du public, la chambre maintient son appel à la vigilance sur ce point (par exemple en matière de détail des montants de subventions), *a fortiori* pour les actes budgétaires majeurs pour lesquels il s'agit d'une obligation (cf. 5.1).

Par ailleurs, le montant des indemnités versées aux élus est conforme aux textes. La chambre prend acte de la délibération de février 2024 venant régulariser l'absence constatée jusque-là de présentation d'un état annuel des indemnités de toutes natures perçues par les élus au titre de leurs différents mandats avant le vote du budget⁶.

Enfin, le fonctionnement des commissions municipales n'appelle pas d'observation⁷, à l'exception de la commission de contrôle prévue par l'article R. 2222-3 du CGCT⁸, qui n'a pas été créée. La chambre invite la commune à régulariser rapidement la situation, au regard notamment du volume des emprunts garantis (plus de 25 M€ fin 2022) et prend acte de l'engagement de l'ordonnateur d'y remédier au cours du premier trimestre 2024.

2.1.2 Les collaborateurs de cabinet

La commune bénéficie d'un dispositif de surclassement démographique au titre des zones urbaines sensibles, lui permettant d'ouvrir trois postes de collaborateur de cabinet. Le recrutement de deux collaborateurs de cabinet avait été approuvé par le conseil municipal en

⁴ Modification des articles L. 2121-25 et L. 2121-15 du CGCT par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021. Le règlement intérieur du conseil municipal pourrait être mis à jour de ces modifications des textes.

⁵ Seuls les comptes-rendus des séances de décembre 2021, janvier et mars 2022 ont été publiés, l'enregistrement audio ne pouvant suffire au regard de l'article L. 2121-25 du CGCT qui impose également son affichage en mairie.

⁶ Article L. 2123-24-1-1 du CGCT.

⁷ À la suite du rappel au droit formulé dans le précédent rapport de la chambre, il est constaté que les rapports annuels des deux délégataires de service public ont été présentés à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) conformément au CGCT. Cependant, l'état des travaux réalisés l'année précédente par la CCSPL doit être présenté à l'assemblée délibérante avant le 1^{er} juillet de chaque exercice, ce qui n'a pas été fait.

⁸ Elle étudie notamment les comptes détaillés des organismes bénéficiant d'emprunts garantis par la commune.

2010. Il n'a autorisé la création d'un troisième poste qu'en 2020. Or, le maire de Creil employait déjà un troisième collaborateur de cabinet depuis avril 2019⁹.

La chambre constate que cette situation est désormais régularisée, mais appelle la commune à davantage de vigilance en la matière.

2.1.3 Mieux prévenir les situations de conflit d'intérêts

Les obligations déontologiques s'imposant aux élus municipaux sont insuffisamment formalisées et mises en œuvre :

- le règlement intérieur du conseil municipal ne prévoit pas d'article spécifique relatif à la prévention du risque de conflit d'intérêts, mais une mention rappelle qu'il revient à l' élu « *personnellement concerné par une délibération [...] de le signaler au maire et de ne pas prendre part au vote* », sans mentionner spécifiquement le risque d'illégalité pesant, dans le cas contraire, sur ces délibérations (article L. 2131-11 du CGCT) ;
- par ailleurs, aucun dispositif de recueil et de traitement des signalements portant sur des situations potentielles d'atteinte à la probité, pourtant obligatoire depuis le 1^{er} septembre 2022, n'a été mis en place¹⁰.

La chambre relève également que le chef de cabinet nommé en 2020 n'a pas procédé au dépôt de ses déclarations d'intérêts et de patrimoine auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATvp)¹¹. La directrice de cabinet du maire a, quant à elle, régularisé sa situation à la suite des observations provisoires de la chambre.

Certaines situations présumées de conflits d'intérêts ont été identifiées concernant des élus qui président ou siègent au sein du conseil d'administration d'associations locales subventionnées par la commune et qui ne se déportent pas lors du vote de subventions. Une telle situation est considérée comme source de conflits d'intérêts public-privé au regard de la définition de la HATvp¹². C'est le cas notamment des élus siégeant au conseil d'administration de l'association « Faïencerie - théâtre de Creil »¹³ qui a perçu 2,3 M€ de subventions de la commune entre 2018 et 2022.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a initié une pratique explicitant le déport des élus intéressés sur les délibérations. Le conseil municipal a nommé le référent déontologue des élus¹⁴ début 2024. L'ordonnateur s'est également engagé à proposer en 2024 l'adoption d'une charte de déontologie et à revoir le règlement intérieur du conseil

⁹ Au surplus, deux contrats se sont chevauchés pendant une période de 15 jours (du 16 au 30 septembre 2019) conduisant la commune à rémunérer, sur ce laps de temps, quatre collaborateurs de cabinet.

¹⁰ Cf. Article 8 modifié de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite loi « Sapin II »).

¹¹ Conformément au 8° de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, qui prévoit aussi que le maire communique à la HATvp les arrêtés de nomination de ces agents.

¹² Celle-ci considère que l' élu siégeant dans un organisme privé sans que cette désignation ne soit prise « en application de la loi » doit se déporter du vote attribuant une aide à cet organisme.

¹³ Équipement communal et scène conventionnée d'intérêt national.

¹⁴ Conformément à la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale et au décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l' élu local. L'article 3 du décret prévoyait notamment une nomination avant le 1^{er} juin 2023.

municipal afin d'y introduire un article relatif à la prévention du risque de conflit d'intérêt. La mise en place récente, à destination des services, d'un outil de suivi des intérêts détenus par les élus municipaux au sein d'organismes extérieurs ou d'associations semble également relever d'une bonne pratique sous réserve de sa mise à jour régulière.

Dans l'attente de la mise en œuvre de ces engagements, la chambre maintient sa recommandation de se prémunir du risque de conflits d'intérêts par l'adoption d'un plan de prévention et d'une charte de déontologie.

Rappel au droit n°1 : mettre en place un dispositif de recueil et de traitement des signalements de manquements à la probité, conformément à l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

Recommandation n°1 : prévenir la survenance de situations de conflit d'intérêts par la mise en place d'un plan de prévention et d'une charte de déontologie approuvée par le conseil municipal, garantissant notamment le déport des élus lors du débat préalable et du vote des délibérations concernant les aides apportées aux associations qui les concernent.

2.2 L'organisation administrative de la commune

2.2.1 La maîtrise des risques est à améliorer

L'administration municipale est correctement structurée.

Cependant, la chambre relève l'absence de dispositif de contrôle interne formalisé, notamment au sein de la direction des finances et celle des ressources humaines lesquelles disposent d'un nombre limité de fiches de procédure. Cette situation présente un risque pour la continuité de l'activité en cas d'absence. De même, aucun plan annuel ou pluriannuel de contrôle n'a été mis en place afin d'assurer la maîtrise des risques comptables et financiers¹⁵, et la traçabilité des quelques contrôles réalisés est absente. Enfin, la commune n'a pas mis en place de contrôle des accès aux logiciels finances et paie, qui garantirait notamment la séparation des tâches, nécessaire à la prévention des fraudes.

La chambre invite la commune à se doter d'outils tels qu'une cartographie des risques hiérarchisés en fonction de leurs enjeux, associée à un plan d'action permettant de prévenir leur survenue¹⁶. En outre, une politique de gestion des accès informatiques est à définir conjointement avec la direction mutualisée des systèmes d'information, dans un souci de prévention du risque de fraude.

¹⁵ La chambre formulait un rappel au droit en 2017 pour la mise en place d'un contrôle des régies d'avances et de recettes. Des contrôles ont été mis en place par la commune dès 2018, mais ont cessé depuis la crise sanitaire.

¹⁶ La loi « Sapin II » impose aux acteurs publics, et donc aux collectivités locales, de mettre en place des moyens permettant de prévenir ou détecter les risques de fraude et de corruption.

Recommandation n°2 : mettre en place un dispositif de contrôle interne de maîtrise des risques au sein du service chargé de la paie, afin de se prémunir notamment du risque de fraude.

2.2.2 L'accélération de la mutualisation des services avec l'intercommunalité

Le CGCT prévoit plusieurs possibilités de mises en commun des moyens humains entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et ses communes membres, définies notamment par les articles L. 5211-4-1 (mise à disposition de services) et L. 5211-4-2 (création de services communs).

2.2.2.1 Une mutualisation des services engagée depuis 2018

Dans son principe, la mutualisation des services entre commune et EPCI est une modalité d'organisation que les juridictions financières préconisent¹⁷. La commune de Creil est engagée, depuis 2018, dans un schéma de mutualisation¹⁸ avec l'ACSO, qui a été reconduit jusqu'en 2026¹⁹. Celui-ci n'attribue pas un rôle spécifique à la commune-centre, mais Creil est toutefois partie prenante de tous les projets de services communs.

Les actions mises en œuvre se sont concentrées sur la première moitié du mandat en cours, illustrant une accélération du déploiement de la mutualisation. Elles ont pris la forme de mises à disposition de services (plan de formation intercommunal dès 2018, porté par l'ACSO depuis 2021, gestion des risques majeurs en 2023) et de créations de services communs (direction générale des services en 2020, direction des systèmes d'information et de la téléphonie en 2021, service de l'habitat indigne en 2023).

¹⁷ Rapport sur les finances publiques locales 2022, Cour des comptes.

¹⁸ Article L. 5211-39-1 du CGCT.

¹⁹ Malgré son caractère désormais facultatif depuis la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

La création d'une direction générale des services commune est présentée comme une initiative visant à renforcer la collaboration entre les services de la collectivité et de l'EPCL, et améliorer la coordination des politiques menées sur le territoire. Initialement employé par la commune, le directeur général des services (DGS) de Creil a été transféré dans l'effectif de l'intercommunalité. La chambre note que la convention établie à cette fin ne mentionne ni les noms, ni les fonctions, ni le nombre de cadres concernés, tandis que les deux parties disposent de directeurs généraux adjoints qui ne sont pas, dans les faits, concernés par cette mutualisation. La réglementation impose davantage de précision.

Au surplus, la chambre constate que le transfert du DGS dans l'effectif de l'ACSO n'a pas conduit le maire de Creil à prendre un arrêté de délégation de signature mentionnant le rattachement de ce cadre au service commun. Bien que l'article L. 5211-4-2 du CGCT n'impose pas l'établissement d'un arrêté individuel de mise à disposition dans le cadre du service commun, un tel document pourrait sécuriser l'assise juridique de la délégation de signature donnée par le maire, en l'absence d'une convention suffisamment précise.

2.2.2.2 Des économies incertaines

Aucune projection de l'impact financier de la mutualisation n'a été établie dans le document-cadre initial, ni dans les conventions successives²⁰. La commune de Creil n'a réalisé, de son côté, aucun bilan. Le recrutement récent d'un contrôleur de gestion pourrait être une opportunité de définir les indicateurs utiles, dans un contexte où plusieurs conventions arrivent au terme de leur deuxième exercice complet²¹.

Plusieurs dispositifs entraînent des économies de charges de personnel pour la commune (DGS, direction des systèmes d'information et de la téléphonie, gestion des risques majeurs). Toutefois, certaines modalités ont pu pénaliser la collectivité par le passé²², et d'autres présentent un risque pour les exercices à venir.

Ainsi, la convention de création du service commun de l'habitat indigne ne prévoit pas les modalités de remboursement des charges de personnel (la masse salariale transférée par la commune lui sera refacturée en 2023 et les modalités financières pour 2024 restent à définir). En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire précise qu'une révision de la convention sur ce point doit être proposée au conseil municipal au premier semestre 2024.

Par ailleurs, la mise à disposition par la commune d'une assistante administrative à titre gratuit depuis juillet 2023 est irrégulière, et son remboursement doit être rapidement mis en place suivant les modalités prévues à l'article L. 512-15 du code général de la fonction publique.

²⁰ L'article L. 5211-39-1 du CGCT dispose que le schéma de mutualisation proposé aux élus « prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement ». La commune et l'EPCL n'ont par ailleurs pas choisi d'appliquer l'option permettant d'imputer le coût du service commun sur le montant de l'attribution de compensation (article L. 5211-4-2 du CGCT), ce qui les aurait contraintes à anticiper davantage.

²¹ Plan intercommunal de formation, direction des systèmes d'information et de la téléphonie.

²² Notamment la gestion mutualisée des systèmes d'information mise en place d'avril 2019 à juin 2021.

Enfin, un plan de formation intercommunale est en place et la commune souligne une amélioration qualitative de l'offre proposée aux agents dans ce cadre. Cependant, le caractère équitable des modalités de refacturation prévue dans ce dispositif n'est pas établi, faute d'une comptabilité analytique ou d'un suivi par le contrôle de gestion.

Au total, les remboursements de charges de personnel de la commune à l'EPCI ont significativement augmenté, passant de près de 22 000 € en 2020 à plus de 475 000 € en 2022, sans que puisse être attesté un effet positif sur ses charges de personnel totales (cf. annexe n°1). Celles-ci ont augmenté de 8,8 % (+ 2,5 M€) sur la période. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire rappelle que les économies d'échelle ne sont pas le seul objectif assigné à la mutualisation. Elle a également pour but la recherche d'efficacité et de simplification dans la mise en œuvre de politiques publiques communes avec l'ACSO.

2.2.3 Le rétablissement partiel de l'autonomie du centre communal d'action sociale

Le centre communal d'action sociale (CCAS), en sa qualité d'établissement public administratif communal, dispose de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il bénéficie, chaque année, d'une subvention de fonctionnement qui a peu évolué entre 2018 et 2022 (+ 3,1 %).

Bien que la mutualisation des moyens entre une commune et son CCAS relève d'une pratique de bonne gestion, la chambre soulignait dans son précédent rapport que le CCAS bénéficiait de la mise à disposition non formalisée de plusieurs agents communaux. Elle formulait un rappel au droit demandant la mise en place de conditions assurant le respect de l'autonomie de l'établissement public²³.

Cette prescription n'a pas été pleinement mise en œuvre. Si, depuis 2019, une convention a été établie entre la commune et le CCAS, elle illustre une certaine confusion des missions des deux entités. Alors que le CCAS est chargé par le code de l'action sociale et des familles (CASF) d'animer « une action générale de prévention et de développement social dans la commune »²⁴, celui de Creil se voit confier des missions qui semblent dépasser son champ de compétence²⁵, et sa directrice est chargée de missions exclusivement communales²⁶.

²³ Au travers notamment de la conclusion d'une convention de mise à disposition de personnel et de moyens.

²⁴ Article L. 123-5 du CASF.

²⁵ Notamment, la gestion et le suivi des demandes de subventions du secteur sanitaire et social (subventions attribuées, *in fine*, par la commune sur son budget), la coordination et le suivi du dispositif d'agenda d'accessibilité programmée (article L. 165-1 du code de la construction et de l'habitation) pour l'ensemble des établissements recevant du public du territoire

²⁶ Comme la préparation et le suivi des travaux de la commission des solidarités et de la politique de la ville (instance communale), la contribution aux plans et mesures de protection des populations (document d'information communal sur les risques majeurs, plan communal de sauvegarde).

Cette confusion des missions induit une forte intrication des agents concernés entre les deux structures. La convention ne fait pas mention du nombre d'agents concernés, ni des quotités de travail que représentent les missions confiées. Ces concours ne sont pas valorisés, contrairement à l'engagement pris par l'ordonnateur lors du précédent contrôle²⁷. Surtout, ces mises à disposition sont faites sans support juridique et devraient donner lieu à la rédaction d'arrêtés individuels, conformément au décret n° 2008-580 du 18 juin 2008, afin de préciser la durée, la quotité de travail et l'accord des agents concernés²⁸.

2.2.4 L'insuffisance du contrôle des subventions aux associations

La commune apporte son soutien financier à une centaine d'associations, pour un montant de 0,99 M€ en 2022 (+ 6,6 % depuis 2018).

La chambre observe que les aides apportées en nature (prêts de locaux, de matériels) ne sont pas systématiquement valorisées, ce qui conduit à sous-estimer le montant des aides réellement octroyées. Cette carence a notamment un impact dans le calcul du seuil définissant l'obligation d'un conventionnement²⁹.

Deux associations bénéficient d'un montant de subvention nettement supérieur aux autres : « La Faïencerie - théâtre de Creil » (2,3 M€ cumulés de 2018 à 2022) et le centre social Georges Brassens (0,76 M€). Ces deux entités respectent les obligations de contrôle³⁰, ce qui n'est pas le cas du Comité des œuvres sociales (COS), troisième association en termes de subvention, qui ne transmet pas les pièces nécessaires, mais voit ses subventions reconduites de manière systématique (0,4 M€ en cinq ans)³¹.

La chambre observe également l'absence de contrôle rigoureux de l'utilisation des subventions attribuées sur projet (71 000 € en 2021, 53 000 € en 2022). En 2021, seules les subventions attribuées pour l'opération « Creil c'est l'été » ont fait l'objet d'un suivi minimal : 35 % du montant attribué n'a pas été justifié. Si l'ordonnateur indique que des relances ont été envoyées à ces associations, la chambre constate que la démarche n'est pas poursuivie jusqu'à une mise en recouvrement. La mise en place, à brève échéance, d'une procédure de contrôle *a posteriori* systématique des subventions sur projet, pouvant le cas échéant se conclure par une procédure de recouvrement, est nécessaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le fonctionnement des instances de gouvernance obéit dans l'ensemble aux obligations légales. Face aux situations à risque identifiées notamment dans le domaine de l'attribution de subventions aux associations, la commune s'est engagée dans ses réponses aux observations

²⁷ Si la mise à disposition d'agents à titre gracieux est permise par l'article L. 512-15 du code général de la fonction publique et relève d'une pratique courante entre communes et CCAS, la chambre préconisait toutefois de valoriser ces aides en nature, afin de disposer d'une information complète sur l'apport de la commune.

²⁸ Articles L. 512-12 et L. 512-7 du code général de la fonction publique.

²⁹ Article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

³⁰ Article L. 2313-1-1 du CGCT.

³¹ Ce constat conduit à considérer le précédent rappel au droit comme partiellement mis en œuvre.

provisaires de la chambre à améliorer la prévention du risque de conflit d'intérêts des élus. L'absence de dispositif de recueil et de traitement des signalements en la matière est également constatée.

De même, aucun dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers n'est formalisé au sein des services des ressources humaines et des finances. La mise en place d'un plan d'action contre le risque de fraude, notamment dans le domaine de la paie, est requise. Un suivi plus rigoureux de l'utilisation des subventions attribuées est également nécessaire.

La mutualisation des moyens avec le CCAS doit enfin être sécurisée juridiquement.

3 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PERFECTIBLE

En 2022, la commune employait 726 agents sur emplois permanents pour 676,52 ETPT³². La part des agents titulaires est en diminution, passant de 85 % en 2018 à 81 % en 2022³³.

À l'issue de son précédent contrôle, la chambre avait constaté plusieurs irrégularités en matière de gestion des ressources humaines l'ayant amenée à formuler cinq rappels au droit³⁴ et trois recommandations. Une nette amélioration est constatée en matière de gestion de l'effectif, des compétences, et de régularisation du temps de travail. La pratique indemnitaire appelle en revanche des améliorations.

3.1 Une nette amélioration en matière de gestion des effectifs et des emplois

La commune a engagé, depuis plusieurs années, une démarche de gestion prévisionnelle de ses effectifs, emplois et compétences³⁵ (GPEEC), dont les différents axes restent encore à consolider³⁶. Elle s'est dotée, en 2022, d'un service « Emplois-compétences ». Il est indispensable que ses outils soient mis à jour régulièrement. Le suivi des effectifs constitue une aide pertinente au pilotage et à la prise de décision. La chambre préconise à la commune de se doter d'une vision pluriannuelle de ses effectifs, notamment en anticipant davantage les départs à la retraite³⁷.

Le tableau des effectifs fait apparaître une dégradation du *ratio* emplois pourvus sur emplois ouverts entre 2018 et 2022³⁸. La commune est appelée à la vigilance sur les difficultés que peuvent entraîner certaines de ses pratiques, consistant notamment à ouvrir des postes à des titulaires de plusieurs grades, afin de disposer de candidatures diversifiées³⁹.

³² Source : comptes administratifs. ETPT : Équivalent Temps Plein Travaillé.

³³ Taux supérieurs à ceux observés dans le précédent rapport (78 %). La commune explique ce constat par la diminution du nombre de candidats titulaires et les besoins croissants dans des domaines ne correspondant pas aux différents cadres d'emploi (numérique et transition écologique notamment).

³⁴ Dont un rappel au droit devenu aujourd'hui sans objet.

³⁵ La GPEEC est une démarche visant à mettre en cohérence les ressources humaines de la collectivité avec les besoins identifiés pour atteindre les objectifs stratégiques poursuivis.

³⁶ La recommandation formulée par la chambre à cette fin en 2017 peut être considérée comme mise en œuvre.

³⁷ En avril 2021, une note interne estimait que 21,6 % des agents de la commune avaient plus de 55 ans.

³⁸ Passant de 94,3 % à 84,4 %. Cet écart s'illustre notamment dans la filière administrative avec 48,5 ETP non pourvus à fin 2022.

³⁹ Cela concerne surtout la filière administrative. La filière police municipale présente également un *ratio* d'emplois pourvus relativement faible (68 %), qui s'explique par des difficultés récurrentes de recrutement.

De même, alors que les effectifs ont augmenté de manière modérée en cinq ans (+ 2%), l'évolution de la masse salariale connaît une accélération plus prononcée avec une hausse de 3,4 % en 2021, et de 5,2 % en 2022 (+ 14% entre 2018 et 2022⁴⁰). Au-delà des revalorisations indiciaires à l'échelle nationale⁴¹, la commune explique cette dynamique défavorable notamment par le coût des remplacements dus à un absentéisme croissant et par l'impact moindre de « l'effet de noria »⁴².

Identifiée comme une problématique majeure, la hausse de l'absentéisme a fait l'objet de plusieurs mesures contraignantes (ponction sur rémunération, sanctions disciplinaires) qui n'apparaissent pas avoir produit les effets attendus. Un second volet, davantage préventif et global, est envisagé. La chambre invite la commune à régler préalablement les carences constatées dans le suivi des congés pour maladie, avant la mise en place d'un plan d'action.

S'agissant du développement des compétences, la commune se montre proactive en matière de formation. Le projet d'« école de la formation interne » devrait permettre de réaliser des économies sur les coûts de formation⁴³ tout en valorisant les compétences internes.

La commune a par ailleurs révisé son process en matière de recrutement, s'appuyant sur des fiches de poste et des organigrammes cibles réalisés fin 2022 au travers d'une « revue d'équipes ». À la fois transversale et anticipée, cette démarche est encouragée par la chambre.

Enfin, la collectivité a défini ses lignes directrices de gestion⁴⁴, applicables depuis le 1^{er} janvier 2023. Elles définissent les priorités et orientations de sa stratégie pluriannuelle. Celles relatives à la promotion interne n'y figurent pas. La chambre rappelle à la commune la nécessité de veiller à définir les conditions assurant l'égal accès des femmes et des hommes à une promotion, pour chaque cadre d'emploi⁴⁵.

En conclusion, la chambre constate que les démarches entreprises par la collectivité vont dans le bon sens et l'encourage à mener à terme les chantiers en cours.

⁴⁰ Charges de personnel nettes des remboursements des agents mis à disposition par l'ACSO (cf. annexe n° 1).

⁴¹ Augmentation de la valeur du point d'indice à compter du 1^{er} juillet 2022, et du salaire minimum en mai et août de la même année, représentant 0,43 M€ pour six mois en 2022, soit 28,5 % de l'augmentation des charges de personnel nettes constatée (1,5 M€).

⁴² Pour rendre la collectivité attractive, des négociations préalables aux recrutements aboutissent régulièrement à une hausse de la rémunération du poste, voire du cadre d'emploi qui lui est associé, due également à un besoin accru en matière de qualification.

⁴³ La commune n'a pas estimé les gains potentiels. La mise en œuvre du projet est espérée pour septembre 2024.

⁴⁴ En application de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁴⁵ Article 19 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019.

3.2 Une mise en règle tardive en matière de temps de travail

La durée légale du temps de travail dans la fonction publique territoriale

Avant la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les règles du temps de travail étaient régies par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, qui permettait une dérogation à la norme des 35 heures hebdomadaires (1 607 heures par an) par validation de droits préexistants.

L'article 47 de la loi du 6 août 2019 a supprimé cette dérogation et a imposé aux collectivités et leurs établissements de se mettre en conformité dans un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, pour une application au plus tard le 1^{er} janvier suivant (soit le 1^{er} janvier 2022 pour les communes).

Jusqu'au 31 décembre 2022, les agents communaux effectuaient un temps de travail annuel (1 547 heures) en-deçà des exigences fixées par la loi, notamment par le bénéfice de six jours de congés supplémentaires⁴⁶.

La commune s'est mise en conformité avec la loi en 2023⁴⁷. Cinq régimes de temps de travail ont été définis⁴⁸. Des dérogations au régime annuel de 1 607 heures sont prévues dans le règlement⁴⁹, au titre des sujétions listées par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. Le nouveau règlement du temps de travail a été formalisé mais n'a pas été intégré au règlement intérieur de la commune, ce qui doit être corrigé⁵⁰.

Par ailleurs, le déploiement du système automatisé de contrôle a été étendu ces dernières années et concerne aujourd'hui 32 % des agents, ce qui semble encore perfectible.

La commune a instauré, début 2023, de nouvelles mesures destinées à maîtriser le volume des heures supplémentaires⁵¹. La chambre observe d'ores et déjà l'amorce d'une tendance à la diminution des heures supplémentaires rémunérées (cf. tableau n° 1).

Tableau n° 1 : Heures supplémentaires rémunérées par la commune de Creil

	Précédent contrôle	Présent contrôle			Évolution 2015-2022
	2015	2020	2021	2022	
Nombre d'heures rémunérées	24 581	14 674	20 340	13 304	- 45,9 %
Montant en €	493 281	304 162	416 865	296 662	- 39,9 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la commune.

⁴⁶ Deux rappels à la réglementation étaient faits à la commune en 2017, portant sur la durée légale du temps de travail et la mise en place d'un système de suivi automatisé en la matière.

⁴⁷ Par délibération du 14 mars 2022, pour une application à compter du 1^{er} janvier 2023.

⁴⁸ Allant de 35 heures hebdomadaires sans RTT à 38 heures avec 18 jours de RTT.

⁴⁹ Notamment pour la police municipale, les agents de surveillance des bâtiments, le service médiation.

⁵⁰ La mise à jour du règlement intérieur pourra également porter sur l'application du télétravail et la mise à jour des instances de dialogue social installées à la suite des dernières élections professionnelles.

⁵¹ Cf. rapport d'observations définitives publié le 5 décembre 2017.

3.3 Une politique de rémunération perfectible

3.3.1 Un régime indemnitaire encore partiellement irrégulier

La chambre, en 2017, relevait plusieurs irrégularités en matière de régime indemnitaire et rappelait à la commune la nécessité de « *respecter le principe de légalité des primes et indemnités versées aux agents de la commune*⁵² ».

La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)⁵³ mis en place en 2018, a notamment permis de mettre fin au versement de l'IFTS⁵⁴, sans régulariser le régime indemnitaire appliqué. La chambre constate que certaines primes ne s'appuient pas toujours sur une délibération ou sur un texte en vigueur, ce qui contrevient aux articles L. 712-1 et L. 714-4 du code général de la fonction publique⁵⁵. Liées directement aux fonctions exercées, ces primes auraient dû être intégrées au RIFSEEP.

Surtout, la situation n'a pas évolué concernant la « prime de 13^{ème} mois »⁵⁶. En 2017, la chambre l'avait qualifiée d'irrégulière, aucune délibération n'en fixant le montant et les modalités de liquidation⁵⁷. Celle-ci continue pourtant d'être versée par la commune. La chambre l'invite à mettre un terme à cette pratique illégale⁵⁸.

En parallèle, bien qu'ayant délibéré en 2017 pour le mettre en place, la commune n'a jamais versé le complément indemnitaire annuel (CIA). En 2019, le conseil municipal en a modifié les critères d'attribution pour les limiter fortement, considérant le CIA comme une forme de gratification versée de manière exceptionnelle à la suite de la réalisation d'une mission inhabituelle, sans lien avec l'engagement professionnel et la manière de servir des agents. S'il est admis que le versement du CIA n'a pas un caractère automatique, la chambre rappelle à la commune que sa mise en œuvre est obligatoire et concourt à l'individualisation du régime indemnitaire recherchée par le législateur, sur la base d'un entretien professionnel annuel⁵⁹.

⁵² Article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁵³ Créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, le RIFSEEP est constitué de deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA).

⁵⁴ Un second rappel au droit portait en 2017 sur la cessation du « versement d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires à des agents non autorisés par l'organe délibérant ».

⁵⁵ Par exemple : indemnité de conduite d'engins, d'enlèvement d'ordures, d'outillage pneumatique, etc.

⁵⁶ Versée par la commune au titre des « *avantage collectivement acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984* » (article L. 714-11 du code général de la fonction publique), d'un montant de 1,05 M€ en 2022.

⁵⁷ Cette prime s'appuierait sur une délibération du 24 mai 1985, qui n'a pu être produite par la commune.

⁵⁸ Conseil d'État, 15 février 1995, Syndicat central des Municipaux – Lille Fo, n° 105003. Conseil d'État, 8 janv. 1997 n°91524.

⁵⁹ Article 4 du décret n° 2014-513, rappelé par le Conseil constitutionnel, décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018. L'article 55 de la loi précitée du 11 janvier 1984 indique que « l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct ».

Enfin, d'autres pratiques⁶⁰ ne s'inscrivent pas dans l'esprit de simplification voulue avec le RIFSEEP et concourent à fragmenter le nouveau le régime indemnitaire. La chambre préconise à la commune d'adopter une délibération-cadre reprenant l'ensemble du régime indemnitaire en vigueur. Une telle décision permettrait de lui donner une vraie lisibilité et de le sécuriser juridiquement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à réaliser dès 2024 un audit complet de sa politique de rémunération, incluant la fin de la prime de 13^{ème} mois et la mise en œuvre effective du CIA, ce qui pourrait conduire à proposer aux élus à l'horizon du premier trimestre 2025 une délibération-cadre, comme préconisé.

Rappel au droit n°2 : respecter le principe de légalité des primes et indemnités versées aux agents de la commune conformément aux articles L. 712-1 et L. 714-4 du code général de la fonction publique.

3.3.2 Un nécessaire contrôle accru de la nouvelle bonification indiciaire

Le nombre d'agents percevant la nouvelle bonification indiciaire (NBI)⁶¹ en décembre 2022 était de 367, soit 64,7 % des agents titulaires⁶². Ce taux élevé s'explique notamment par l'inscription des « Hauts-de-Creil » dans la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)⁶³.

En 2017, l'ordonnateur s'était engagé à procéder rapidement à un rapprochement des fonctions exercées avec les points attribués pour chaque agent. Pourtant, la chambre constate qu'aucun suivi n'est réalisé de manière continue par la commune, qui permettrait de recenser notamment les points attribués par agent, la date d'attribution et le lien avec leurs motifs d'attribution. Compte tenu des enjeux financiers et de régularité, la chambre invite la commune à mettre en place un suivi rigoureux qui pourrait s'appuyer sur le tableau des emplois au travers des fiches de poste.

Recommandation n°3 : mettre en place un suivi et un contrôle régulier des attributions de nouvelle bonification indiciaire.

⁶⁰ L'observation des bulletins de paie montre notamment une multiplication des libellés pour l'IFSE...

⁶¹ La NBI est attribuée à certains emplois relevant d'une responsabilité ou d'une technicité particulière dont les conditions sont fixées par les décrets n° 2006-779 et n° 2006-780 du 3 juillet 2006.

⁶² Les agents non titulaires n'étant pas éligibles à la NBI. Le compte administratif pour 2022 affiche un total de 567 agents titulaires employés (545 ETPT). En 2022, la NBI versée a représenté environ 270 000 €.

⁶³ Décrets n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 et n° 2023-1314 du 28 décembre 2023.

3.3.3 La gestion irrégulière des logements pour nécessité absolue de service

En janvier 2023, la création du service de surveillance des bâtiments communaux s'est accompagnée d'une revue des logements concédés par nécessité absolue de service⁶⁴.

La chambre constate cependant plusieurs carences⁶⁵. La commune n'a pas pu justifier la mise à jour des valeurs locatives nécessaires au calcul des avantages en nature qu'elle applique. Les délibérations successives, qui ne mentionnent ni le caractère précaire et révocable de ces concessions⁶⁶, ni leur fondement juridique (code général de la propriété des personnes publiques), ne prévoient pas le paiement des consommations de fluides par les occupants. Aucun versement ne leur est demandé à ce titre. La prise en charge de ces avantages accessoires par la collectivité est irrégulière au regard de l'article R. 2124-71 du code précité.

La chambre préconise la mise en conformité des procédures de suivi et d'imputation des charges locatives. Elle rappelle que les avantages en nature concédés doivent être présentés à l'assemblée délibérante, chaque année, lors du débat sur les orientations budgétaires, ce que la commune ne fait pas.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune a progressé, depuis le précédent contrôle de la chambre, en matière de gestion du personnel. Elle s'est mise en conformité avec les règles applicables en matière de durée légale du temps de travail. Elle a également mis en place un suivi fin de ses emplois et de ses recrutements, qui permet d'anticiper les effets sur sa masse salariale. Celle-ci affiche cependant une hausse bien plus rapide sur la période (+ 14%) que celle de l'effectif (+ 2%).

Des points faibles en matière de rémunération, déjà soulignés par la chambre dans son précédent contrôle, n'ont toujours pas été corrigés. Ainsi, malgré l'instauration du nouveau régime indemnitaire, des primes et indemnités irrégulières subsistent, dont la prime de « 13^{ème} mois ». L'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre à revoir sa politique de rémunération, notamment cette prime obsolète. De même, la commune est également appelée à un suivi plus rigoureux en matière de nouvelle bonification indiciaire et de concessions de logements de service.

⁶⁴ « Une concession de logement peut être accordée par nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate » (article R. 2124-65 du code général de la propriété des personnes publiques).

⁶⁵ La liste dont elle dispose recense 18 agents bénéficiant d'une concession de logement par nécessité absolue de service, tandis que seuls 11 disposent d'un arrêté individuel (obligatoire) et que 13 se voient actuellement appliquer des avantages en nature. Des incohérences sont constatées sur les adresses des logements et les fonctions occupées.

⁶⁶ Article R. 2124-73 du code général de la propriété des personnes publiques.

4 L'OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT « EC'EAU'PORT »

Seule zone d'aménagement concertée (ZAC) située à Creil, l'Ec'eau port fluvial est un projet ambitieux de transformation d'anciennes friches industrielles. La commune de Creil est fortement marquée dans sa forme urbaine par deux éléments structurants de son histoire. D'une part, elle compte de nombreuses friches industrielles situées sur les « Bas-de-Creil » issues de la fermeture de nombreuses usines lors de la désindustrialisation de la seconde moitié du XX^{ème} siècle et du début du XXI^{ème} siècle. De l'autre, elle a accueilli, dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale, des cités d'urgence, mouvement qui s'est poursuivi avec la construction de grands ensembles sur les « Hauts-de-Creil », qui se sont dégradés dans le temps.

Pour faire face à ces contraintes, la collectivité s'est inscrite dans un double mouvement :

- réaliser d'importants travaux de réaménagement des « Hauts-de-Creil » initiés dans le cadre des deux programmes nationaux de rénovation urbaine (PNRU et NPNRU)⁶⁷ ;
- réhabiliter, en lien avec l'intercommunalité, des friches industrielles présentes sur le territoire communal⁶⁸.

L'opération d'aménagement dite de « l'Ec'eau port fluvial » s'inscrit dans cette dynamique globale de recyclage du foncier industriel en déshérence pour y développer de nouveaux quartiers en cœur de ville, en donnant à l'Oise une nouvelle centralité. Ce projet poursuit plusieurs objectifs⁶⁹ : changer l'image du territoire, recréer un lien entre la ville et « son » fleuve, lutter contre l'étalement urbain, rééquilibrer la répartition du parc de logements entre les quartiers, développer l'activité touristique, renforcer les circulations douces.

4.1 Une opération de réhabilitation ambitieuse

Le projet de création d'un nouveau quartier, en lieu et place de friches industrielles⁷⁰, a été lancé en juin 2012⁷¹, après la réalisation d'études de faisabilité, dès 2010. La création de la ZAC date de mars 2015 et la validation du dossier de réalisation⁷² de la ZAC est intervenue en décembre 2019. Ces différents documents n'appellent pas d'observation, les procédures règlementaires ayant été suivies.

⁶⁷ 85 M€ ont été investis depuis 2007 au titre du PNRU, et 182 M€ sont prévus, de 2023 à 2030, au titre du NPNRU.

⁶⁸ La chambre a étudié dans son récent rapport portant sur l'ACSO, l'opération d'aménagement de rénovation urbaine du quartier industriel et résidentiel de Gournay-les-Usines.

⁶⁹ Traduits dans le plan local d'urbanisme (PLU) par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) portant sur le « centre-ville élargi ».

⁷⁰ Le site hébergeait la Vieille Montagne de l'UMICORE, qui produisait de l'oxyde zinc, et la SOMENOR, qui intervenait dans les constructions métalliques.

⁷¹ Date du lancement de la première concertation en vue de la création de la ZAC.

⁷² Document qui constitue la base de référence pour analyser les évolutions du projet dans ses différentes dimensions (programmation, bilan financier prévisionnel).

La commune a porté une attention particulière aux questions de pollution des terres et aux risques d'inondation, une parcelle de l'emprise étant soumise à des règles de constructibilité limitée au titre du plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI).

Le projet se veut par ailleurs exemplaire sur le plan environnemental, en anticipant, dès le premier appel à projets promoteurs, la nouvelle réglementation environnementale 2020.

Dès l'origine, le projet visait à transformer ces friches industrielles en nouveau quartier fondé sur une mixité d'activités (habitat diversifié avec la limitation des logements sociaux⁷³, et tourisme avec le port de plaisance). Le projet finalement arrêté en 2019 respecte ces orientations et revoit à la baisse la surface totale artificialisée. *In fine*, le futur quartier sera composé de cinq îlots de logements, d'une résidence intergénérationnelle, d'un port de plaisance, d'aménagements paysagers et de nouvelles voiries (cf. tableau n° 2).

Tableau n° 2 : Évolution du programme de construction 2019-2023 (surface disponible de plancher)

	Dossier de réalisation de la ZAC (décembre 2019)	Programme réajusté (janvier 2023)
Logements	24 430 m ² (soit 398 logements)	21 767 m ² (soit 332 logements)
Hôtel /Résidence intergénérationnelle	2 390 m ² (soit 0 logement supplémentaire)	5 352 m ² (soit 81 logements supplémentaires)
Commerces	1 540 m ²	956 m ²
Services équipement	3 000 m ²	181 m ²
Total	31 360 m²	28 256 m²

Source : chambre régionale des comptes, à partir des informations fournies par la commune.

La construction d'un nouveau port de plaisance a conduit à scinder la maîtrise d'ouvrage entre la commune et l'ACSO⁷⁴. L'intercommunalité a délégué sa maîtrise d'ouvrage en juin 2020 à la commune de Creil pour faciliter la réalisation des premiers travaux et éviter les interférences. La rétrocession de sa maîtrise d'ouvrage à l'ACSO devrait intervenir au cours du premier semestre 2024.

En parallèle, la commune s'est assurée de la maîtrise foncière du site en deux temps *via* le rachat à l'Établissement public foncier local de l'Oise (EPFLO) de l'ex-emprise occupée par la société UMICORE, puis de la parcelle où était localisée l'ex-SOMENOR⁷⁵ à l'ACSO en décembre 2021. Ces procédures d'achat n'appellent pas d'observations.

Avant le lancement des premiers travaux, la commune a dû procéder au relogement, en 2021, d'une trentaine de familles, et au nettoyage d'une décharge sauvage⁷⁶. Ces opérations réalisées, elle a pu enchaîner les :

⁷³ La commune a d'abord limité à 20 % la part de logements locatifs sociaux. En raison de la crise immobilière, elle a ensuite accepté que des logements en accession libre soient remplacés par des logements intermédiaires.

⁷⁴ En application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui a transféré de droit la responsabilité des zones d'activité portuaires aux intercommunalités à fiscalité propre.

⁷⁵ La première ayant cessé son activité en 1992, et la seconde étant propriété de l'intercommunalité depuis 1984. Les démolitions sont intervenues entre 1994 et 1995.

⁷⁶ Les deux opérations ont été prises en charge par l'ACSO. Le relogement a été permis par la création de terrains familiaux locatifs hors aires d'accueil, dans le cadre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

- travaux de préfiguration (2019-2021) : aménagement du premier tronçon de la promenade Jean-Claude Cabaret, création de l'aire de jeux et d'une voirie provisoire ;
- travaux de création du port et de gestion de la pollution (2021-2023) : creusement de la darse, création du merlon antibruit et gestion de la pollution.

Les travaux d'aménagement du second tronçon du quai Jean-Claude Cabaret, du parement de la darse et de la création de son quai sont actuellement en cours et devraient se terminer en 2024. À la suite de la commercialisation de premiers lots, la construction de la résidence intergénérationnelle est également engagée. Les travaux liés à la gestion de l'équipement portuaire (dont la capitainerie et la halte nautique) et à la finalisation des espaces publics (traitement paysager de la voie haute et des venelles, ainsi que l'aménagement du miroir d'eau) sont prévus d'ici 2026 (cf. schéma n° 1).

Schéma n° 1 : Programme de travaux



Source : Commune de Creil

À ce jour, la livraison des derniers travaux interviendrait avec un retard d'une année par rapport au calendrier prévisionnel initial, ce que la chambre souligne positivement, sans mésestimer l'impact que pourrait avoir un glissement supplémentaire de calendrier au regard du retard pris dans la commercialisation des lots. Il est ainsi difficile d'estimer aujourd'hui une date de clôture de la ZAC⁷⁷.

⁷⁷ Il faut distinguer la date de clôture de la ZAC et celle des dernières livraisons de constructions par les promoteurs.

4.2 Les modalités de conduite de l'opération

4.2.1 Une opération réalisée en régie directe

La commune a décidé de réaliser son projet d'aménagement dans le cadre d'une ZAC⁷⁸, lui permettant de suivre une procédure parfaitement encadrée sur le plan juridique.

La commune a privilégié *in fine* une gestion en régie directe, par ses propres moyens. Ce choix, atypique eu égard à la complexité de l'opération, s'explique notamment par la mauvaise expérience rencontrée au même moment par l'ACSO qui avait résilié avant son terme la concession d'aménagement portant sur la ZAC Gournay-les-Usines⁷⁹.

C'est dans ce contexte que la commune et la société publique locale (SPL) « société d'aménagement de l'Oise » (SAO)⁸⁰ se sont rapprochées⁸¹.

4.2.2 Une convention de mandat conclue avec la Société d'aménagement de l'Oise

La commune a conclu avec la SAO, en novembre 2017, une « convention de réalisation des études opérationnelles de la ZAC Ec'eau port fluvial ». Cette convention de mandat⁸² stipule, dans son article 1^{er}, que la société agit « au nom et pour le compte » de la commune. Elle a été attribuée sans mise en concurrence, au regard de la relation de « quasi-régie » ou *in house*⁸³, et prévoyait la réalisation des seules études opérationnelles, pour un coût estimé à 0,88 M€ HT et une rémunération prévisionnelle de 0,12 M€ HT.

Trois avenants successifs ont été conclus (*cf.* annexe n° 2) pour élargir le périmètre des missions confiées à la SAO, dont la réalisation des travaux divisés en plusieurs tranches. Un tel montage par « briques successives » témoigne de la prudence de la commune vis-à-vis de la mission d'accompagnement assurée par la société. *In fine*, la SAO a été chargée d'une mission élargie d'assistance à maîtrise d'ouvrage comprenant la coordination globale du projet, en particulier dans les domaines financiers et de la commande publique et, depuis le dernier avenant, la commercialisation des lots. Ainsi, le coût des missions a fortement augmenté entre la convention initiale et l'avenant n° 3, passant de 0,88 M€ HT à 13,17 M€ HT, la rémunération de la SAO suivant logiquement le même mouvement (de 0,12 M€ HT à 0,46 M€ HT).

⁷⁸ Article L. 311-1 Code de l'Urbanisme : « Les zones d'aménagement concertées sont des zones à l'intérieur desquelles une collectivité ou un établissement public décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra, en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. (...) ».

⁷⁹ *Cf.* Rapport de la chambre régionale des comptes portant sur l'ACSO.

⁸⁰ Devenue, le 1^{er} janvier 2020, la SPL ADTO-SAO, après fusion. La SAO était, au moment de la conclusion de la convention de mandat, une société publique locale d'aménagement (SPLA).

⁸¹ Après qu'une consultation a été déclarée infructueuse, faute de candidats, mi 2017.

⁸² Encadrée par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, au moment de sa conclusion, puis depuis le 1^{er} avril 2019, par les articles L. 2422-5 à L. 2422-11 du code de la commande publique.

⁸³ La commune étant actionnaire de la société.

Dans leur réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur général et le président du conseil d'administration de la SPL soulignent que le principe même d'une opération de ZAC étant d'en phaser la réalisation, les phases opérationnelles ont été déterminées, dans cette simple logique, par voie d'avenants.

4.2.3 Les modalités de pilotage et de suivi de l'opération

Le projet est directement suivi par le maire, assisté de la première adjointe et de l'adjointe chargée des travaux. La direction de projet est assurée par le pôle aménagement de la commune, assisté par la direction des finances et la direction des services techniques.

En parallèle, le suivi de la ZAC Ec'eau port est assuré, au sein de la SPL, par un chargé d'opérations et, pour le suivi des chantiers, par un conducteur de travaux. Si la direction générale de l'ADTO-SAO considère ces moyens comme adaptés, la commune n'est pas pleinement satisfaite des missions assurées par la SPL. Dans ce contexte, des réunions de mise au point ont été à plusieurs reprises organisées à l'initiative de la collectivité. Dans leur réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur général et le président du conseil d'administration de la SPL ne partagent pas le constat de la chambre. Ils rappellent à cet égard que la commune s'appuie sur leur société pour de nombreuses opérations, et que ces réunions « de mise au point » ont été initiées conjointement.

Par ailleurs, la commune a mis en place plusieurs instances (COPIL, COPIL élargis, COTECH, réunions de chantier), ce qui n'appelle pas d'observations. En revanche, illustration de la nécessaire amélioration des relations de travail entre la collectivité et son mandataire, peu de réunions du comité de pilotage font l'objet d'un compte-rendu écrit. Certains d'entre eux, transmis par la SPL, n'ont pu être produits par la commune. La chambre lui préconise de formaliser de tels comptes-rendus, garantie d'un suivi efficace du projet.

Le conseil municipal est tenu informé sur l'Ec'eau port *via* les délibérations intéressant le projet. Surtout, l'opposition municipale est représentée au sein de la commission consultative d'examen des dossiers promoteurs, mise en place sous le mandat précédent ou sous la mandature actuelle.

4.3 Un déficit prévisionnel en augmentation

4.3.1 Un déficit prévisionnel qui se creuse

Le bilan prévisionnel figurant dans le dossier de réalisation de la ZAC s'équilibrait à hauteur de 19 M€ HT. Il a subi d'importantes évolutions (*cf.* tableau n°3) pour s'équilibrer, selon la dernière version de septembre 2023, à 25,21 M€ HT, soit une hausse de 32,7 %.

La commune et l'ACSO assument, depuis l'origine de l'opération, l'existence d'un déficit prévisionnel conséquent (5,7 M€ au total), qu'elles devront supporter financièrement.

Tableau n° 3 : Évolution du bilan prévisionnel (2019-2023)

En M€ HT	Dossier de Réalisation (2019)	Bilan prévisionnel Septembre 2023	Évolution (2019/2023)
Foncier	0,91	1,14	+ 25,3 %
Études	1,55	2,53	+ 63,2 %
Travaux	15,73	20,55	+ 30,6 %
Frais généraux	0,8	0,99	+ 23,7 %
Total dépenses	18,99	25,21	+ 32,7 %
Charges foncières	5,98	6,75	+ 12,9 %
Cofinancements	7,31	9,94	+ 36 %
Reste à charge	5,7	8,52	+ 49,5 %
Total recettes	18,99	25,21	+ 32,7 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des documents transmis par la commune.

L'importante hausse des dépenses prévisionnelles concerne principalement les travaux (+ 4,82 M€, soit + 30,6 %). Cette évolution s'explique par les effets de l'actualisation des marchés publics dans le contexte inflationniste (+ 2,37 M€), les aléas⁸⁴ (+ 1,87 M€), et l'ajout de prestations non programmées initialement, comme l'intégration de la capitainerie, le parement de la darse pour des raisons esthétiques et des études complémentaires (+ 1,75 M€).

Sur le premier point, la commune et son mandataire ont choisi de s'appuyer sur des accords-cadres à marchés subséquents pour la maîtrise d'œuvre ou les tranches de travaux, présentant notamment l'avantage de disposer d'un même interlocuteur de référence dans la durée. Un autre choix se serait aussi traduit par des coûts supplémentaires liés à l'inflation.

Initialement, les aléas n'ont pas été correctement pris en compte. L'enveloppe retenue dans le bilan initial représentait seulement 3 % des dépenses de travaux, ce qui semble insuffisant. De même, la programmation pluriannuelle des investissements (PPI), document de référence du pilotage financier de l'opération, ne mentionne des aléas que depuis 2022.

En parallèle, des incertitudes pèsent sur les recettes prévisionnelles, que ce soit en matière de charges foncières ou de cofinancements. S'agissant des premières, si les estimations initiales étaient fort prudentes, l'optimisme né des offres déposées dans le cadre du premier appel à projets promoteurs sur les lots A, B et C est aujourd'hui retombé face aux effets de la crise immobilière : le prix moyen de vente est passé de 191 €/m² en 2019 à 305 € en janvier 2023, puis 239 € en septembre 2023. Surtout, seul le lot A, le moins rémunérateur, a fait l'objet d'une cession. À date, la promesse de vente sur le lot C a été abrogée face aux demandes de renégociation jugées inacceptables par la commune, et les discussions se poursuivent sur le lot B après prorogation de la promesse de vente.

⁸⁴ Notamment la découverte de bétons en sous-sol et traitement à la chaux des sols argileux.

Sur ce point, la chambre appelle la commune à veiller à la pleine sécurité juridique des conditions de cession éventuellement révisées, notamment au regard du respect du principe d'égalité de traitement des candidats⁸⁵. Le second appel à projets promoteurs a été lancé fin novembre 2023 et réintègre le lot C.

De même, la capacité à obtenir 2 M€ supplémentaires de subventions comme indiqué dans la PPI reste à démontrer, alors qu'aucun prospect réellement étayé n'existe. À date, la commune a perçu 7,94 M€ de cofinancements (soit 31,5 % des dépenses prévisionnelles), témoignant de sa capacité à mobiliser une diversité d'acteurs (Union européenne, État *via* le FNADT ou le Fonds vert, ADEME, région et département). L'État et la Région constituent les principaux financeurs avec respectivement 3,47 M€ et 2,79 M€. Toute diminution du montant prévisionnel de subventions se traduirait nécessairement par l'augmentation à due concurrence du reste à charge pour les deux maîtres d'ouvrage.

Le dernier bilan prévisionnel identifie déjà une très forte augmentation du montant de la participation de la commune et de l'ACSO à l'équilibre de l'opération, de près de 50 %. Celle de la commune, estimée à 3,61 M€ en décembre 2019, est désormais arrêtée à 5,14 M€⁸⁶, soit une hausse de 42 %. De telles perspectives doivent donc être pleinement anticipées dans la prospective financière de la commune (*cf.* 5.2.4).

4.3.2 Une information sur les aspects financiers à améliorer

Dans ce contexte, il apparaît essentiel pour la commune de se doter de modalités performantes de suivi financier de l'opération, afin d'anticiper au mieux les difficultés et d'en informer le conseil municipal et la population.

Le suivi financier aujourd'hui réalisé par la commune, en lien avec la SAO, présente de réelles marges d'amélioration, malgré des avancées constatées en fin de période de contrôle.

Si la convention de mandat identifie, dans son article 2 bis relatif aux missions du mandataire, une « *assistance stratégique financière sous la forme d'un suivi du bilan d'aménagement de la ZAC* », et l'annexe relative aux conditions particulières d'intervention de la société pour ses actionnaires de « *tableaux de bord comprenant (...) un bilan financier prévisionnel actualisé des dépenses (...) a minima une fois par an* », la commune assume dans les faits cette mission.

⁸⁵ Si la commune a recouru à un appel à projets (ou manifestation d'intérêt), elle s'est dotée d'un cadre et de documents à l'appui se rapprochant des procédures de la commande publique. Plus largement, un appel à projets appelle au respect de l'égalité de traitement des candidats (*cf.* réponse ministérielle à la question écrite du sénateur Jean-Louis Masson, publiée le 2 mars 2023).

⁸⁶ Somme du reste à charge sur les travaux sous maîtrise d'ouvrage de la commune (4,82 M€) et de sa participation aux travaux sous maîtrise d'ouvrage de l'ACSO (0,32 M€), selon la dernière clé de répartition connue.

Ce constat l'a conduit à organiser à deux reprises, depuis la crise sanitaire, des réunions dites de « recadrage » avec son mandataire et le maître d'œuvre. L'accompagnement effectif de la SPL apparaît en effet insuffisant. Les services de la SAO reconnaissent ne formaliser des bilans prévisionnels détaillés qu'à l'occasion des avenants, malgré la production au fil de l'opération de tableaux de bord s'intéressant au suivi de la trésorerie. À titre d'exemple, les PPI de l'opération sont préparés par la commune et simplement relus par la SPL. Dans ces conditions, la chambre préconise à la collectivité de veiller à la pleine mise en œuvre des missions placées par la convention de mandat sous la responsabilité de la SPL.

Au-delà, des améliorations sont constatées dans les documents de pilotage financier, depuis 2022. La PPI comporte désormais une ligne relative aux aléas. En outre, malgré l'absence d'obligations règlementaires pour une opération gérée en régie directe⁸⁷, la commune a décidé de formaliser des comptes-rendus annuels d'activité (CRAA), dans le cadre de la préparation budgétaire 2023. Le CRAA portant sur 2022 présente l'état d'avancement des travaux et les informations financières essentielles. Cette démarche est à poursuivre.

Enfin, la communication financière autour de l'opération reste à améliorer, ne serait-ce que pour parfaitement informer le conseil municipal et la population des incertitudes existantes. Si un budget annexe a été spécifiquement créé en juin 2018, conformément à la réglementation, il ne peut prétendre assurer une telle fonction. Outre sa mécanique particulière, il ne permet pas de se projeter sur le déficit futur de l'opération, qui restera en partie à la charge de la commune.

Le budget annexe « aménagement »

Les opérations d'aménagement sont caractérisées par leur finalité économique de production et non de constitution d'immobilisation, puisque les lots aménagés et viabilisés sont destinés à être vendus. Les terrains aménagés sont donc enregistrés en compte de stocks, qui augmente avec les charges d'acquisition et de viabilisation et diminue avec les ventes de terrains aménagés.

Les dépenses (études, acquisitions foncières, travaux) et les recettes (ventes de terrains, subventions) sont donc enregistrées dans des comptes de charges et de produits. Le résultat de l'exercice est la différence entre les produits de l'année et le prix de revient des terrains vendus.

Il est important que le conseil municipal puisse être informé régulièrement de l'évolution du bilan prévisionnel de la ZAC. De plus, eu égard aux pouvoirs délégués par le conseil municipal au maire, la signature de la convention de mandat avec la SAO et ses avenants successifs, contenant des informations budgétaires importantes, n'ont pas été présentés au conseil municipal, ce dernier n'étant simplement informé qu'*a posteriori* de leur signature. *In fine*, l'assemblée délibérante n'avait ainsi bénéficié qu'une fois d'une présentation détaillée de l'opération et de son bilan prévisionnel, lors de l'adoption du dossier de création de la ZAC, en décembre 2019.

La chambre souligne positivement à cet égard la présentation du CRAA en parallèle du débat sur les orientations budgétaires, lors du conseil municipal du 19 février 2024, mettant en œuvre sa recommandation. Ce document permet aux élus et aux citoyens de notamment bénéficier d'une vision actualisée du niveau de restes à charge de la commune. Une telle pratique doit être pérennisée.

⁸⁷ C'est en revanche une obligation pour le titulaire d'une concession d'aménagement.

Recommandation n°4 : présenter le compte-rendu annuel d'activité de la ZAC au conseil municipal, lors de la même séance que le débat sur les orientations budgétaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La ZAC de l'Ec'eau port fluvial constitue une opération d'aménagement ambitieuse prenant la forme de la réhabilitation d'anciennes friches industrielles en bordure de l'Oise.

Choix atypique pour un projet de cette envergure, la commune a décidé de conduire l'opération en régie directe. En cours de réalisation, cette modalité s'est transformée, la société publique locale ADTO-SAO se voyant confiée une assistance à maîtrise d'ouvrage. Ce partenariat pourrait être amélioré. Le pilotage de l'opération apparaît plutôt efficace, ce que traduit notamment l'absence, à date, de dérapage de calendrier.

Le suivi financier de l'opération doit faire l'objet de la plus grande attention, alors que le déficit prévisionnel s'est fortement dégradé depuis décembre 2019. Les fortes incertitudes en matière de recettes, de cession de charges foncières et de cofinancements futurs pourraient encore accroître la participation finale des maîtres d'ouvrage.

Aussi, la bonne information du conseil municipal, et partant, de la population, sur ces évolutions financières doit être assurée, ce que la présentation récente du compte-rendu annuel d'activité en marge du débat sur les orientations budgétaires a permis, en réponse aux observations de la chambre. Une telle pratique doit être pérennisée.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

5.1 L'information budgétaire et financière

Comme le prescrit le CGCT, la commune organise un débat sur les orientations budgétaires (DOB) dans les deux mois précédant l'examen du budget primitif. Jusqu'en 2023, les rapports produits à l'appui (ROB) étaient perfectibles. Manquaient notamment la vision pluriannuelle attendue en dépenses et en recettes en matière d'investissements, les informations utiles sur les recettes des principales opérations ainsi que certaines informations en matière de ressources humaines (état détaillé de la structure des effectifs, composition des rémunérations).

La chambre constate que son rappel au droit a été mis en œuvre, la commune ayant présenté un rapport à l'appui du débat sur les orientations budgétaires 2024 désormais conforme à la réglementation, qui devra servir de modèle pour les prochains exercices.

Par ailleurs, la collectivité doit encore améliorer la formalisation de ses annexes budgétaires qui souffrent d'un certain nombre d'insuffisances⁸⁸ : elle omet de remplir certaines annexes prévues par la réglementation⁸⁹, et plusieurs annexes budgétaires⁹⁰ comportent des erreurs factuelles.

Enfin, l'article L. 2313-1 du CGCT impose de rendre accessibles en ligne certaines informations financières et budgétaires, notamment les ROB, et des présentations synthétiques des informations relatives aux budgets primitifs et aux comptes administratifs. Elles ne le sont pas aujourd'hui. Seule la délibération formelle d'adoption de ces documents l'est.

Rappel au droit n°3 : mentionner, dans les rapports sur les orientations budgétaires, les informations indiquées aux articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

5.2 La fiabilité des comptes

Le présent chapitre détaille les points de perfectibilité, sans revenir sur ceux n'appelant pas d'observations (concordance des comptes administratifs et des comptes de gestion, reprise

⁸⁸ À cet égard, le rappel au droit du précédent rapport de la chambre n'est que partiellement mis en œuvre.

⁸⁹ Depuis 2021, une annexe au compte administratif porte sur la ventilation des dépenses de la crise sanitaire, et depuis 2023, une autre liste les opérations réalisées au titre du NPNRU.

⁹⁰ À titre d'exemples, le montant des provisions constituées pour dépréciation de comptes de tiers (CA 2018 et BP 2022), celui des garanties d'emprunt, minoré de plusieurs millions d'euros (CA 2022) ou celui du montant d'encours de dette (CA 2022).

et affectation des résultats, rattachements, restes à réaliser, provisions, travaux en régie). Au-delà, la chambre souligne les difficultés que pourrait rencontrer la commune lors du passage à la nomenclature budgétaire et comptable M 57, le 1^{er} janvier 2024⁹¹.

5.2.1 Une chaîne comptable perfectible

5.2.1.1 Un délai global de paiement dégradé

Le délai global de paiement⁹² se dégrade depuis 2022, et encore davantage en 2023 : s'il était inférieur à 30 jours de 2018 à 2021, il était de 33,46 jours en 2022, et de près de 48 jours de janvier à septembre 2023. Si le comptable public a respecté son délai, à l'exception de la période récente, la commune ne l'a fait qu'en 2018 (cf. tableau n°4). Un tel délai pèse sur les fournisseurs de la commune.

Tableau n° 4 : Délai global de paiement (2018-2023)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (janvier- septembre)
DGP global	23,84	27,70	29,12	27,99	33,46	47,65
Dont commune	18,24	22,52	22,73	22,47	29,67	36,07
Dont comptable	5,71	5,15	6,53	5,52	3,79	11,58

Source : chambre régionale des comptes, à partir des informations transmises par la commune

La situation résulte pour partie de l'organisation des services financiers de la commune, qui a connu beaucoup de mouvements ces deux dernières années⁹³. La chambre invite à la formalisation d'un plan de gestion et de priorisation des mandats. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que les bordereaux de mandats seront désormais transmis au comptable public au fil de l'eau permettant, selon lui, de réduire le délai global de paiement et d'éviter les intérêts moratoires.

⁹¹ À titre d'exemple, la commune n'avait formalisé début décembre 2023 aucun projet de règlement budgétaire et financier, obligatoire en M 57 et devant être adopté avant le vote du budget primitif.

⁹² Il est fixé à 30 jours, dont 20 jours pour l'ordonnateur et 10 jours pour le comptable public. En cas de retard de paiement, des intérêts moratoires doivent être versés par la commune à son fournisseur.

⁹³ Le DGA Ressources, et la directrice des finances et son adjoint ont quitté la collectivité entre décembre 2022 et septembre 2023. La nouvelle directrice a pris ses fonctions en juillet 2023, le poste étant resté vacant six mois.

La chambre observe sur ce point que les intérêts moratoires n'ont pas été versés et rappelle à la commune, comme dans son précédent rapport, ses obligations en matière de délai global de paiement de ses fournisseurs et de versement des intérêts moratoires, le cas échéant, conformément au code de la commande publique.

Rappel au droit n°4 : respecter le délai global de paiement et mandater les intérêts moratoires en cas de dépassement, conformément aux articles L. 2192-13 et L. 3133-13, R. 2192-10 et R. 3133-10, du code de la commande publique.

5.2.1.2 Un niveau élevé de créances non recouvrées

La commune est confrontée à un niveau substantiel de créances impayées de différentes natures⁹⁴ (près de 2 M€ fin 2022), en dépit des diligences effectuées. Cette situation témoigne de difficultés constantes rencontrées en matière de recouvrement, entraînant des conséquences pour la collectivité⁹⁵, notamment en matière de trésorerie disponible (cf. 5.2.3).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire souligne que le déménagement de la trésorerie municipale à Senlis a provoqué des retards importants dans le traitement des titres de recettes. À l'initiative de la commune, un plan d'action partagé a été défini avec le comptable public pour remédier aux difficultés rencontrées, consistant notamment dans la mise en place de toutes les diligences prévues en phase comminatoire.

5.2.2 Un suivi patrimonial insuffisant

Le suivi de son patrimoine par la commune est perfectible. L'ordonnateur ne tient aucun inventaire physique recensant les biens et leur localisation au sein des services, en contradiction avec l'obligation posée par l'instruction budgétaire et comptable M 14⁹⁶.

En outre, des disparités importantes existent entre l'état des immobilisations de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable, notamment aux chapitres 21 et 23, pour respectivement 31,1 M€ et 29 M€. Ces disparités soulignent l'absence de suivi rigoureux par la commune de son inventaire comptable, en n'enregistrant pas en temps voulu une part importante d'immobilisations devenues définitives.

En outre, plusieurs immobilisations conséquentes doivent faire l'objet, depuis plusieurs années, d'un transfert aux chapitres 20 et 21, comme par exemple la piscine municipale pour 10,5 M€ (fin de travaux en novembre 2013), l'espace Danièle Mitterrand pour 9,7 M€ (août 2017) ou encore la rampe urbaine pour 4,6 M€ (décembre 2017).

Ces manquements dans le suivi des immobilisations définitives ont un impact sur la dotation aux amortissements, puisque seules les immobilisations définitives peuvent en faire l'objet le cas échéant. Cette dotation est ainsi aujourd'hui facticement diminuée, et le résultat de la section de fonctionnement majoré. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire, sans remettre en question ce constat, indique que l'impact financier sur la section de fonctionnement n'aurait pas modifié sensiblement le niveau de son résultat.

⁹⁴ Factures de services publics locaux (crèche, périscolaire), impayés de locations de salles, etc.

⁹⁵ Les impayés représentent ainsi 3,8% des recettes réelles de fonctionnement du compte administratif 2022.

⁹⁶ Tome 2, titre 4, chapitre 3.

La chambre rappelle à la commune la nécessité de tenir des inventaires physique et comptable, conformément à la réglementation. Le maire, dans sa réponse aux observations provisoires, dit partager l'objectif d'améliorer sensiblement le suivi du patrimoine de la commune et annonce à cet égard le recrutement au premier semestre 2024 d'un agent chargé de la gestion du patrimoine, l'achat d'un logiciel dédié et le recours à un prestataire extérieur pour réaliser l'ensemble de l'inventaire.

Rappel au droit n°5 : tenir les inventaires (physique et comptable) conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M 14.

5.3 La situation financière

L'analyse financière porte uniquement sur le budget principal de la commune (cf. annexe n° 3).

5.3.1 Un autofinancement en baisse en raison d'un « effet ciseau » qui s'accroît

Les produits de gestion ont augmenté de manière constante entre 2018 et 2022, passant de 46,5 M€ à 50,8 M€, soit une hausse totale de 9,3 % (cf. annexe n° 4).

Les ressources institutionnelles représentent le principal poste de ces produits (55 % en moyenne). En leur sein, la dotation globale de fonctionnement (DGF), et plus particulièrement la dotation de solidarité urbaine, ont fortement augmenté (+ 11 %). La commune est ainsi dépendante des dotations de l'Etat, comme en témoigne le *ratio* DGF/habitant, qui s'établit à 645 € en 2022, contre 198 € dans les communes métropolitaines de la même strate démographique⁹⁷. Les ressources fiscales, qui constituent en moyenne 40 % des produits de gestion, sont notamment portées par la croissance du produit des impôts directs de 3,9 % par exercice en moyenne. Cette tendance s'explique par la dynamique des bases, la commune ayant fait le choix de maintenir les taux de fiscalité au même niveau de 2009 à 2022. Ces derniers sont supérieurs à ceux constatés au niveau national en matière de taxe d'habitation (TH) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)⁹⁸.

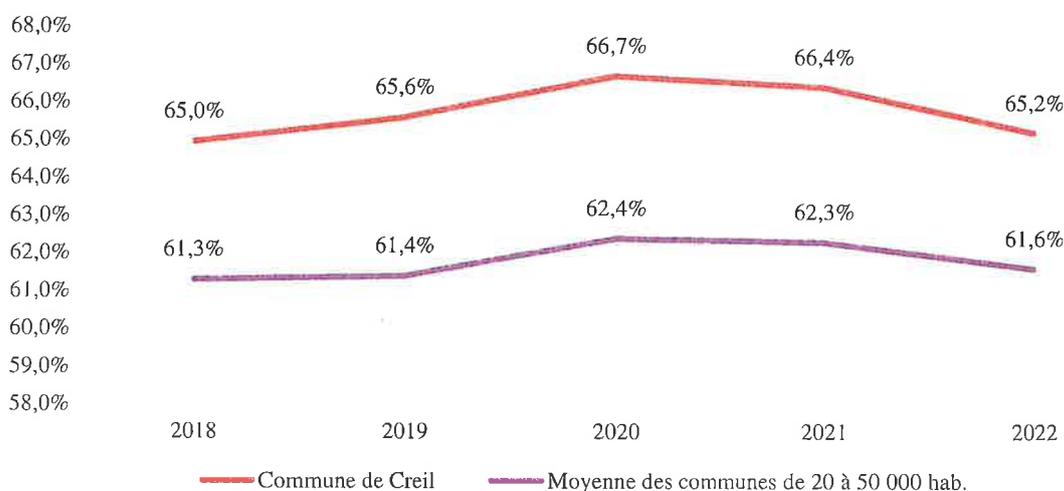
Parallèlement, les charges de gestion ont connu une augmentation plus forte, de l'ordre de 15,1 % (+ 6 M€), pour s'établir à 46 M€ en 2022 (cf. annexe n° 4). Elles ont connu une accélération marquée à compter de 2021.

⁹⁷ Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales « Les finances des collectivités locales en 2023 ».

⁹⁸ De l'ordre de 3 points en matière de TH entre 2018 et 2020 et de 2,3 à 7 points en matière de TFPB.

Les charges de personnel en constituent le poste majoritaire (66,8 %). En croissance moyenne de 3,3 % par an, elles ont particulièrement augmenté en 2022 (+ 5 %), du fait notamment de la revalorisation du point d'indice à compter du 1^{er} juillet. Aussi, le *ratio* règlementaire rapportant les charges de personnel aux dépenses réelles de fonctionnement est constamment supérieur d'environ quatre points au taux moyen de la strate démographique (cf. graphique n° 1). Une telle situation traduit la rigidité des charges de gestion de la commune.

Graphique n° 1 : Charges de personnel/Dépenses réelles de fonctionnement à Creil et les communes métropolitaines de même strate démographique (2018/2022)



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs de la commune et des rapports de l'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales.

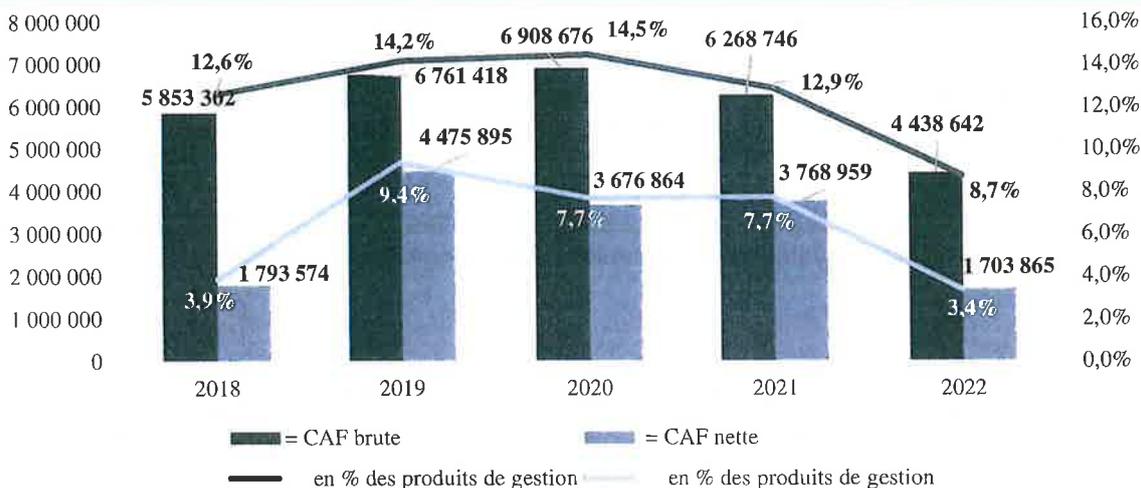
Le deuxième poste de dépenses sont les charges à caractère général (25,7 %), qui connaissent également une hausse conséquente (+ 23 % de 2018 à 2022). Sur la période, elles oscillent entre une forte baisse en 2020 du fait de la crise sanitaire (- 5,5 %) et une augmentation importante en 2022 (+ 16 % par rapport à 2021, soit + 1,72 M€) expliquée en particulier par la crise énergétique et le contexte inflationniste. Les dépenses de fluides (eau, électricité, chauffage) et de carburants ont progressé de plus de 1 M€ entre 2021 et 2022.

Cet « effet ciseau », lié à une hausse plus rapide des charges que des produits de gestion, conduit à une forte diminution, sur la période, du résultat de fonctionnement (de 5,1 M€ en 2018 à 2,7 M€ en 2022, soit - 46,2 %)⁹⁹. La capacité d'autofinancement (CAF) brute suit une trajectoire similaire et s'établit à 4,44 M€ fin 2022. La CAF brute rapportée aux produits de gestion est ainsi de 9 % en 2022, en-deçà du seuil de 15 % attendu (cf. graphique n° 2).

La CAF nette connaît une baisse soutenue depuis 2019 (- 62 %) et ne représente que 6,4 % des produits de gestion de la commune (cf. graphique n°2), soit un niveau faible.

⁹⁹ Étant rappelée la majoration artificielle de ces montants liée aux défaillances en matière d'amortissement.

Graphique n° 2 : Évolution de la CAF brute et de la CAF nette (2018-2022)



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la commune.

5.3.2 Une programmation des investissements à améliorer

La commune de Creil dispose d'un document de planification de ses investissements, intitulé « programmation pluriannuelle des investissements » (PPI). Cet outil n'est pleinement opérationnel que depuis 2021. Son actualisation plus fréquente, retraçant à la fois les dépenses et les recettes attendues des opérations, est souhaitable, d'autant plus en période inflationniste. De plus, un tel document pourrait utilement appuyer les ROB et pallier aux carences identifiées *supra* en matière de présentation des engagements pluriannuels (cf. rappel au droit n°3).

Les marges d'amélioration en matière de pilotage des investissements s'illustrent également par des taux de réalisation faibles de 2018 à 2022 (moins de 50 % en 2022). Une telle situation interroge à la fois sur la programmation budgétaire au moment de l'élaboration du budget primitif et sur la capacité réelle de la commune à mettre en œuvre les projets d'investissement (cf. tableau n°5).

La collectivité souhaite mettre en place, à court terme, une gestion de ses opérations d'investissement sous forme d'autorisations de programme et de crédits de paiement pour améliorer son pilotage. Si ce mode de programmation budgétaire est vertueux dans son principe, la chambre souligne cependant qu'il requiert des compétences de haut niveau pour gérer les autorisations de programme dans le temps.

Tableau n° 5 : Taux de réalisation des dépenses d'équipement (2018-2022)

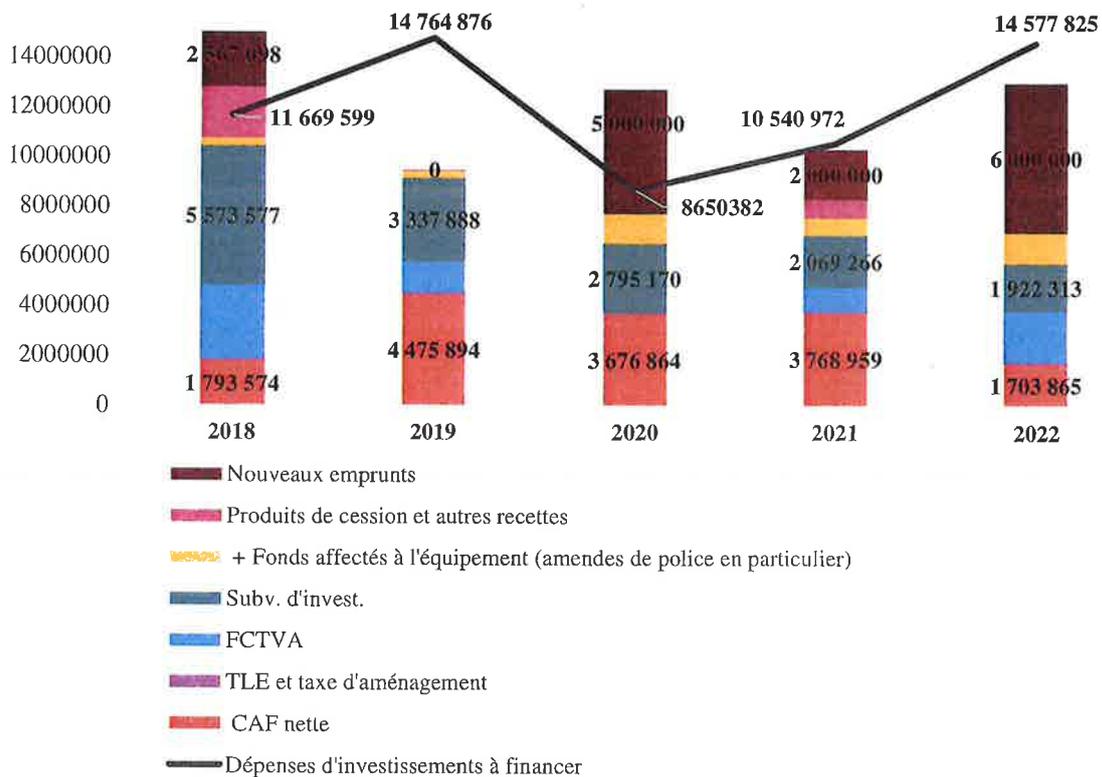
	2018	2019	2020	2021	2022
Taux de réalisation des dépenses d'équipement (hors subventions d'équipement et hors RAR)	63,70 %	64,60 %	41,00 %	48,00 %	49,60 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs.

Les dépenses d'équipement *stricto sensu*¹⁰⁰ de la commune se sont élevées, sur la période de contrôle, à 54,6 M€, soit 10,9 M€ par an en moyenne (cf. annexe n° 5). À rebours des informations délivrées dans les rapports sur les orientations budgétaires, la commune présente un *ratio* des dépenses d'équipement brutes par habitant inférieur à la moyenne observée dans la même strate démographique¹⁰¹. La chambre appelle la collectivité à s'assurer de la fiabilité des *ratios* règlementaires inscrits dans les documents budgétaires¹⁰².

Pour financer les opérations d'investissement (hors remboursement d'emprunts)¹⁰³, la commune a mobilisé classiquement différents leviers (cf. graphique n° 3) : ses ressources propres (CAF et recettes propres d'investissement) couvrent environ 75 % des dépenses d'investissement, soit un bon niveau, permettant de limiter le recours à l'emprunt et la mobilisation du fonds de roulement¹⁰⁴.

Graphique n° 3 : Modalités de financement des investissements (2018-2022)



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

¹⁰⁰ Somme des dépenses enregistrées sur les chapitres 20 (hors subventions d'équipement), 21 et 23.

¹⁰¹ Que ce soit en 2019 (228 € contre 358 €), 2021 (279 € contre 317 €) ou 2022 (278 € contre 344 €).

¹⁰² Au numérateur sont notamment exclues les subventions d'équipement (c/204) et les avances versées dans le cadre de marchés publics (c/238).

¹⁰³ Dépenses d'équipement, subventions d'équipement, participations et investissements financiers (dont avances au budget annexe) et autres dettes et cautionnements.

¹⁰⁴ Notamment pour 5 M€ en 2019, exercice au cours duquel la commune n'a pas contracté d'emprunt.

Les indicateurs en matière d'endettement soulignent une situation maîtrisée. Les 33 emprunts en cours de remboursement à fin 2022 sont classés au niveau le moins risqué de la charte Gissler, plus de 92 % étant à taux fixes. L'encours de la dette a augmenté de 7,6 % sur la période de contrôle, à près de 32 M€ à fin 2022, tandis que les charges d'intérêts ont diminué d'environ 25 % (0,63 M€ en moyenne). Cette hausse de l'encours de dette, associée à la diminution de la CAF brute, se traduit par la dégradation de la capacité de désendettement, passée de 5,1 à 7,2 années (cf. tableau n°6). Pour autant, ce *ratio* reste inférieur au seuil d'alerte fixé à 12 années pour les communes. Le niveau de dettes par habitant¹⁰⁵ s'établit à 872 € en 2022, contre 1 006 € pour les communes de la même strate¹⁰⁷.

Tableau n° 6 : Encours de dette et capacité de désendettement (2018-2022)

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de dettes du BP au 1er janvier	31 123 759	29 637 932	27 353 223	29 121 784	28 625 870
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	4 059 727	2 285 524	3 231 812	2 499 787	2 734 777
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	- 6 802	- 815	- 373	- 3 874	- 4 132
+ Nouveaux emprunts	2 567 098	0	5 000 000	2 000 000	6 000 000
= Encours de dette du BP au 31 décembre	29 637 932	27 353 223	29 121 784	28 625 870	31 895 225
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	5,1	4,1	4,2	4,6	7,2
Encours de dette/habitant (au 31/12)	823	757	810	793	872
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	2,1 %	2,0 %	1,7 %	1,7 %	1,5 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

5.3.3 La situation bilancielle : une trésorerie à mieux piloter

Le fonds de roulement de la commune au 31 décembre connaît une tendance à la baisse et a même été négatif en 2019 (cf. tableau n°7). Associée à un besoin en fonds de roulement relativement stable¹⁰⁶, cette situation conduit à un niveau de trésorerie trop bas au regard du nombre de jours de charges de gestion couvert. Il est compris entre zéro et 57,5 jours de charges de gestion courante. Alors que la chambre considère qu'un niveau correct de trésorerie doit couvrir au minimum 30 jours de charges courantes, ce seuil n'est atteint que fin 2018, et finalement fin 2020, avec une dégradation continue depuis cette date.

¹⁰⁵ Il fait partie des 10 *ratios* obligatoires pour les communes de plus de 3 500 habitants.

¹⁰⁶ À l'exception de 2020, la commune a bénéficié de l'enregistrement en compte d'attente d'un emprunt de 2 M€ signé juste avant la fin de l'exercice. Une fois retraité, le besoin en fonds de roulement s'établit à - 0,55 M€ sur cet exercice marqué par la crise sanitaire.

Tableau n° 7 : La formation de la trésorerie (2018-2022)

Au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	5 219 621	-77 220	3 985 166	3 751 958	2 135 112
- Besoin en fonds de roulement global	686 043	824 189	-2 550 319	770 955	806 407
=Trésorerie nette	4 533 578	- 901 410	6 535 484	2 981 003	1 328 705
En nombre de jours de charges courantes	40,8	- 7,9	57,5	25,1	10,4
<i>dont trésorerie active</i>	4 533 578	798 590	6 535 484	2 981 003	2 828 705
<i>dont trésorerie passive</i>	0	1 700 000	0	0	1 500 000

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

La commune a mobilisé plusieurs lignes de trésorerie sur la période afin de faire face à des besoins ponctuels de liquidités. Alors que cette pratique avait fortement diminué au début de période de contrôle (1,4 M€ mobilisé de 2018 à 2021, contre 10,5 M€ en moyenne par an de 2012 à 2015), la tendance observée en fin de période (7,7 M€ en 2022) traduit de nouveau les difficultés de la commune à dégager la trésorerie nécessaire à ses besoins.

Dans ce contexte, la chambre lui recommande, à l'instar de son précédent rapport, de mettre en place un suivi mensuel resserré de la trésorerie par la direction des finances, en lien avec la direction générale.

Recommandation n°5 : améliorer le pilotage et le suivi de la trésorerie par l'établissement d'un plan mensuel de trésorerie.

5.3.4 Une situation soutenable sous certaines réserves

Consciente de la dégradation de sa situation financière¹⁰⁷, dans un contexte d'accélération prévue de ses investissements, la commune a formalisé, en 2022, un processus plus approfondi de préparation budgétaire à travers l'élaboration d'une prospective financière.

Cet exercice l'a conduite, en 2023, à augmenter ses taux d'imposition et plusieurs tarifs de services publics. Les taux d'imposition, qui n'avaient pas évolué depuis 2009, ont augmenté de 13,2 %, portant le taux de TFPB à 49 %. Une hausse des recettes fiscales de 2 M€ est attendue. Une augmentation de 0,08 M€ des tarifs est anticipée par rapport à 2022.

¹⁰⁷ Le ROB 2023 conclut que « la forte progression des dépenses de fonctionnement liée au contexte inflationniste affectera sensiblement l'épargne et la capacité d'autofinancement » et que « cette situation fait peser un risque fort quant à l'augmentation du niveau de la dette de la commune ».

Selon les informations transmises par la commune¹⁰⁸, les recettes réelles de fonctionnement devaient s'établir, fin 2023, à 55,33 M€ (contre 51,57 M€ en 2022), et les dépenses réelles de fonctionnement à 48,47 M€ (47,13 M€ en 2022), soit une CAF brute de 6,86 M€ (4,44 M€ en 2022). La CAF nette, moyennant un remboursement du capital de la dette de 3,16 M€, devait atteindre 3,7 M€ (1,7 M€ en 2022). L'encours de la dette devait s'élever à 36,63 M€, à la suite de la mobilisation d'emprunts nouveaux pour 8 M€. La capacité de désendettement serait de 5,3 années. De tels chiffres seraient de nature à valider les choix opérés par la commune pour contrer « l'effet ciseau » grandissant à compter de 2022 entre charges de gestion et recettes de fonctionnement.

La chambre a réalisé un exercice de prospective financière sur la période 2024-2026, en arrêtant de manière concertée avec la commune les principales hypothèses¹⁰⁹. Le scénario retenu dessine une trajectoire financière soutenable. La CAF brute (entre 6,64 M€ et 8,3 M€) et la CAF nette (entre 3,43 M€ et 5,03 M€) se maintiendraient à des niveaux moyens plus élevés que sur la période de contrôle, sans toutefois que le *ratio* de la CAF brute rapportée aux produits de gestion n'atteigne le seuil de 15% (entre 12 % et 14 %). Enfin, la dette communale resterait contenue à 41,86 M€ fin 2026, la capacité de désendettement s'établissant au plus à six ans.

Un tel scénario suppose cependant que plusieurs hypothèses fondamentales se concrétisent. En premier lieu, il se fonde sur une évolution annuelle de 2 % des charges de personnel, qui est un objectif ambitieux. Une évolution équivalente à celle observée de 2021 à 2023 (+ 4 % par an) grèverait les *ratios* d'autofinancement de 0,63 M€ et augmenterait l'encours de la dette à fin 2026 de près de 2 M€ (43,78 M€). La capacité de désendettement resterait éloignée du seuil d'alerte, à moins de sept années.

Surtout, la commune réviserait profondément sa trajectoire d'équipement au regard de la dernière version du PPI. Celle-ci établissait initialement un montant global sur la période 2024-2026 de 102 M€. L'hypothèse finalement retenue (48 M€) apparaît plus réaliste au regard des taux de réalisation effectivement observés depuis 2018. Toute hausse de ce niveau de dépenses d'équipement augmenterait d'autant l'encours de dette et dégraderait la capacité de désendettement de la commune. Ce dernier *ratio* atteindrait, fin 2026, dix ans, soit le seuil de « pré-alerte », en cas de doublement des dépenses d'équipement de 2024 à 2026 dans le scénario de base (+ 41 M€)¹¹⁰

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur le plan de la fiabilité des comptes, l'organisation de la chaîne comptable souffre d'insuffisances et se traduit à la fois par un délai global de paiement supérieur aux seuils autorisés et la difficulté pour la commune de recouvrer l'ensemble de ses recettes. Par ailleurs, il est nécessaire de renforcer à court terme la qualité du suivi patrimonial.

La situation financière apparaît maîtrisée, même si l'augmentation des charges est plus rapide que celle des recettes. Face à « l'effet ciseau » croissant pesant sur l'autofinancement

¹⁰⁸ Il s'agit de la situation à fin novembre 2023 de l'exécution budgétaire associée à une estimation des rattachements en section de fonctionnement et des restes à réaliser en section d'investissement.

¹⁰⁹ Il est notamment fait l'hypothèse que le besoin de financement serait financé par le recours à l'emprunt.

¹¹⁰ Ce seuil serait atteint en cas de hausse de 35 M€ des dépenses d'équipement, dans le scénario où les charges de personnel augmenteraient de 4 % par an.

et aux investissements projetés, la commune a augmenté ses taux de fiscalité directe et plusieurs tarifs de services publics. L'exécution prévisionnelle pour 2023 fait apparaître, en l'état des données disponibles, une amélioration des principaux ratios financiers. Si l'endettement reste à un niveau contenu, la chambre appelle la commune à mieux structurer le suivi de sa trésorerie, d'un niveau faible depuis 2018.

La chambre observe, en conclusion, que la programmation à moyen terme (2026) des investissements apparaît soutenable, dès lors que les charges de personnel seront maîtrisées et que le montant prévisionnel (environ 50 M€) sera tenu.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution des charges de personnel 2018-2022	43
Annexe n° 2. La convention de mandat et ses avenants entre la commune et la SAO	44
Annexe n° 3. Situation financière du budget principal	45
Annexe n° 4. Produits et charges de gestion (2018-2022)	46
Annexe n° 5. Financement consolidé des investissements (2018-2022)	47

Annexe n° 1. Évolution des charges de personnel 2018-2022

(En €)	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Emplois permanents pourvus (en ETPT)	663,2	681,6	670,3	691,1	676,5	0,5 %
Charges de personnel interne	26 426 692	27 124 845	27 717 027	28 496 625	29 685 545	2,9 %
Évolution N/N-1		2,6 %	2,2 %	2,8%	4,2 %	
+ Charges de personnel externe (dont mises à disposition ou mutualisations)	168 552	165 249	135 528	345 093	623 623	38,7 %
- Remboursement des personnels mis à disposition	0	0	0	36 823	0	
= Charges totales de personnel nettes des remboursements	26 595 244	27 290 094	27 852 556	28 804 895	30 309 168	3,3 %
En % des charges de gestion	66,5 %	66,5 %	68,0 %	67,34 %	65,9 %	-
Évolution N/N-1		2,6 %	2,1 %	3,4 %	5,2 %	-

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la commune.

Annexe n° 2. La convention de mandat et ses avenants entre la commune et la SAO

En M€ HT	Convention initiale (novembre 2017)	Avenant n° 1 (avril 2019)	Avenant n° 2 (février 2021)	Avenant n° 3 (août 2022)
Missions confiées à la SAO	Études opérationnelles	Travaux de préfiguration études s'y rattachant	- 1 ^{ère} phase des travaux d'aménagement de l'équipement portuaire - Voie provisoire définitive et passerelle	Travaux primaires de la voie haute, quai de la promenade et du port, ouverture de la darse
Coût prévisionnel des missions complémentaires	0,882	1,276	5,846	- Réévaluation du coût des études opérationnelles à 1,240 M€ HT - Réévaluation du coût des travaux de préfiguration à 1,508 M€ HT - Réévaluation du coût des missions de l'avenant n°2 à 7,118 M€ HT - 3,3 M€ HT
Rémunération prévisionnelle totale	0,121	0,174	0,330	0,458

Source : chambre régionale des comptes, à partir de la convention de mandat initiale et des avenants.

Annexe n° 3. Situation financière du budget principal

	2018	2019	2020	2021	2022
Formation du résultat et de la CAF					
Produits de gestion	46 480 448	47 695 546	47 791 039	48 709 620	50 812 544
- Charges de gestion	39 968 126	41 028 687	40 954 042	42 832 764	46 006 395
= Excédent brut d'exploitation	6 512 321	6 666 859	6 836 997	5 876 856	4 806 148
+/- Résultat financier	- 609 640	- 542 654	- 509 557	-480 920	- 482 877
= CAF brute	5 853 302	6 761 418	6 908 676	6 268 746	4 438 642
<i>en % des produits de gestion</i>	12,6 %	14,2 %	14,5 %	12,9 %	8,7 %
- Dotations nettes aux amortissements	1 208 418	1 278 853	1 512 024	1 607 338	1 718 439
- Dotations nettes aux provisions	- 415 903	4 145	- 34 957	3 564	0
= Résultat de fonctionnement	5 060 787	5 478 420	5 431 609	4 657 844	2 720 203
<i>en % des produits de gestion</i>	10,89 %	11,49 %	11,37 %	9,56 %	5,35 %
Financement des investissements					
CAF brute	5 853 302	6 761 418	6 908 676	6 268 746	4 438 642
- Annuité en capital de la dette	4 059 727	2 285 524	3 231 812	2 499 787	2 734 777
= CAF nette	1 793 574	4 475 895	3 676 864	3 768 959	1 703 865
<i>en % des produits de gestion</i>	3,86 %	9,38 %	7,69 %	7,74 %	3,35 %
+ Recettes d'investissement hors emprunt	11 031 396	4 992 140	4 035 904	4 543 763	5 269 241
= Financement propre disponible	12 824 970	9 468 035	7 712 768	8 312 721	6 973 106
- Dépenses d'équipement (y/c tvx. en régie)	11 128 462	14 014 741	7 684 642	10 061 636	11 711 165
- Subventions d'équipement	- 519 180	98 575	312 081	77 625	2 129 777
- Participations et inv. financiers nets	1 067 119	652 375	654 031	405 585	741 015
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 6 802	- 815	- 373	- 3 874	4 132
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	- 4 957	- 12 126
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	1 155 371	-5 296 841	- 937 614	-2 233 208	- 7 616 845
+ Nouveaux emprunts de l'année	2 567 098	0	5 000 000	2 000 000	6 000 000
= Mobilisation (-) / reconstitution (+) du Fonds de roulement net global	3 722 469	- 5 296 841	4 062 386	- 233 208	- 1 616 845
Situation bilancielle					
Encours de dette au 31/12	29 637 932	27 353 223	29 121 784	28 625 870	31 895 225
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	5,1	4,1	4,2	4,6	7,2
Fonds de roulement net global (FDRNG)	5 219 621	- 77 220	3 985 166	3 751 958	2 135 112
Besoin en fonds de roulement global (BFR)	686 043	824 189	- 2 550 319	770 955	806 407
Trésorerie nette (FDRNG - BFR)	4 533 578	- 901 410	6 535 484	2 981 003	1 328 705
En nombre de jours de charges courantes	40,8	- 7,9	57,5	25,1	10,4

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 4. Produits et charges de gestion (2018-2022)

Évolution des produits de gestion (2018-2022)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales nettes	18 685 166	18 862 413	18 869 496	19 659 086	20 125 122	1,9 %
En % des produits de gestion	40,20 %	39,55 %	39,48 %	40,36%	39,61 %	
Ressources d'exploitation	2 460 827	2 639 590	2 032 761	2 520 383	2 719 318	2,5 %
En % des produits de gestion	5,29 %	5,53 %	4,25 %	5,17 %	5,35 %	
Ressources institutionnelles	25 334 455	26 193 543	26 888 782	26 530 151	27 968 103	2,5 %
En % des produits de gestion	54,51 %	54,92 %	56,26 %	54,47 %	55,04 %	
Production immobilisée	0	0	0	0	0	
Total Produits de gestion	46 480 448	47 695 546	47 791 039	48 709 620	50 812 544	2,3 %
Variation annuelle		2,61 %	0,20 %	1,92 %	4,32 %	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Évolution des charges de gestion (2018-2022)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	10 154 715	10 622 534	10 037 313	10 787 827	12 506 837	5,3 %
En % des charges de gestion	25,41 %	25,89 %	24,51 %	25,19 %	27,18 %	
Variation annuelle		4,61 %	- 5,51 %	7,48 %	15,93 %	
Charges de personnel	26 595 244	27 290 094	27 852 556	28 841 718	30 309 168	3,3 %
En % des charges de gestion	66,54 %	66,51 %	68,01 %	67,34 %	65,88 %	
Variation annuelle		2,61 %	2,06 %	3,55 %	5,09 %	
Subventions de fonctionnement	2 583 377	2 691 226	2 702 513	2 732 246	2 784 937	1,9 %
En % des charges de gestion	6,46 %	6,56 %	6,60 %	6,38 %	6,05 %	
Autres charges de gestion	634 790	424 833	361 661	470 973	405 453	- 10,6 %
En % des charges de gestion	1,59 %	1,04 %	0,88 %	1,10 %	0,88 %	
Total Charges de gestion	39 968 126	41 028 687	40 954 042	42 832 764	46 006 395	3,6 %
Variation annuelle		2,65 %	- 0,18 %	4,59 %	7,41 %	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 5. Financement consolidé des investissements (2018-2022)

En C au 31/12	2018	2019	2020	2021	2022	Total 2018-2022
Financement propre disponible dont :	12 824 970	9 468 035	7 712 768	8 312 721	6 973 106	45 291 600
CAF nette	1 793 574	4 475 895	3 676 864	3 768 959	1 703 865	15 419 156
TLE et Taxe d'aménagement	88 507	69 736	44 672	7 907	77 706	288 528
FCTVA	2 966 139	1 245 372	0	1 001 989	2 026 680	7 240 180
Subventions d'investissement reçues hors AC	5 573 577	3 337 888	2 795 171	2 069 266	1 922 313	15 698 216
Fonds affectés à l'équipement (dont amendes de police)	310 523	304 144	1 196 062	704 600	1 242 541	3 757 870
Produits de cession	2 092 650	35 000	0	760 000	0	2 887 650
- Dépenses d'investissement à financer	11 669 599	14 764 876	8 650 382	10 540 972	14 577 825	60 203 654
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	1 155 371	- 5 296 841	- 937 614	- 2 228 251	- 7 604 719	- 14 912 054
+ Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	2 567 098	0	5 000 000	2 000 000	6 000 000	15 567 098
= Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	3 722 469	- 5 296 841	4 062 386	- 233 208	- 1 616 845	637 961

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Envoyé en préfecture le 06/06/2024

Reçu en préfecture le 06/06/2024

Publié le



ID : 060-216001743-20240606-02_DEL_CM030624-DE



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Commune de Creil

Département de l'Oise

Exercices 2018 et suivants

1 réponse reçue :

- M. Jean-Claude Villemain, maire de la commune de Creil.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



CRC HAUTS-de-FRANCE Creil, le 7 mai 2024
13/05/2024
Enregistrement n° 249

Direction Générale

V/Réf : ROD 2023-001183
Greffé n°2024-304

Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes

Hôtel Dubois de Fosseux
14 rue du Marché au Filé
62012 ARRAS CEDEX

A l'attention de Mme Nathalie VIMBERT

Objet : Réponse de la Commune au rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes, conformément à l'article L243-5 du code des Juridictions Financières.

Monsieur le Président,

J'accuse réception du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Creil, reçu en mairie le 19 avril 2024.

En premier lieu, je veux souligner le climat d'écoute et de transparence qui s'est installé tout le long du contrôle, tant avec moi-même qu'avec le DGS et son équipe. Il en a découlé des échanges et réflexions de grande qualité, qui seront utiles à la poursuite de nos efforts pour construire une administration toujours plus efficace et exemplaire.

Si quelques divergences d'appréciation subsistent, je note que les réponses de la Commune au rapport provisoire ont été largement prises en compte et qu'ainsi, la phase contradictoire a été respectée.

Au terme de ce contrôle qui couvre la période 2018/2023, je considère que la Chambre a joué pleinement son rôle tant dans l'évaluation des avancées depuis le précédent contrôle que dans la mise en exergue de certains points de faiblesse et marges de progrès.

Ainsi, je retiens pour l'essentiel que notre administration est correctement structurée, que les instances de gouvernance respectent globalement les dispositions légales et que la situation financière de la Commune apparaît maîtrisée, en termes de résultats annuels et de trajectoire pour les années à venir.

Par ailleurs, la Chambre a constaté, et je m'en félicite, que la Commune a progressé en matière de gestion des Ressources Humaines, en étant proactive sur la formation interne des agents, les procédures de recrutement et plus largement, sur la gestion des effectifs et pilotage de la masse salariale (GPEEC).

La visite sur site de la ZAC Ec'eau Port et l'instruction des pièces demandées ont permis aux magistrats de mesurer l'ambition du projet, l'enjeu et complexité de la reconversion d'une grande friche industrielle réalisée en régie directe et la qualité des premières opérations « sorties de terre » (allée JC Cabaret sur berges, darse du port, vole haute et merlon, 100 premiers logements).

Je reste naturellement, avec les services en charge du dossier, très mobilisé pour sécuriser le financement de la ZAC, tant dans la recherche de subventions extérieures que dans les cessions foncières à venir.

D'autant que le déficit prévisionnel constaté à ce jour est en grande partie la conséquence du contexte économique dégradé que subissent les secteurs de l'immobilier et du bâtiment depuis 2021 (pandémie COVID, guerre en Ukraine, inflation, baisse de la demande...).

Enfin, malgré la tendance inflationniste depuis 2022, la Commune a su restaurer sa capacité d'autofinancement (épargne brute à 14,5% / CA 2023), par l'effet conjugué d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement et par la recherche de ressources nouvelles.

Cette stratégie, que la Chambre préconise de poursuivre, rend soutenable la réalisation de nos programmes d'investissement, en préservant une capacité de désendettement très en deçà des seuils d'alerte (4,4 années / CA 2023). Les ressources propres de la Commune couvrent en effet environ 75% des dépenses d'investissement (pour la période sous contrôle).

Cependant, toute organisation humaine étant perfectible, je retiens des rappels au droit et des recommandations formulées par la Chambre, plusieurs sujets qui guideront nos décisions et priorités pour la période qui s'ouvre :

- ✓ Le contrôle interne de maîtrise des risques doit indéniablement être renforcé à l'échelle de la Commune, autour de deux impératifs : la sécurisation des outils de validation et des accès aux logiciels ; la formalisation des procédures internes (finances, RH...). Je propose que des moyens soient affectés tout prochainement à cette nouvelle mission, qui sera placée sous l'autorité du DGS.
- ✓ Dans le cadre de sa nouvelle organisation, la Direction des Finances veillera à consolider en interne le suivi mensuel de la trésorerie, dont le recouvrement des créances en lien avec les services de la DGFIP, et devra coordonner le « chantier » important de l'inventaire physique et comptable du patrimoine communal. Ces points de faiblesse ont surgi fin 2023 dans un contexte de renouvellement de plusieurs cadres de direction.
- ✓ Comme indiqué dans les réponses de la Commune au rapport provisoire de la Chambre, un audit de l'actuel régime indemnitaire (RIFSEEP) s'impose, 6 ans après son adoption. La structuration de la part fixe (IFSE) est certainement à repenser en fonction de l'évolution de l'administration municipale et de son organisation. La part variable (CIA) pourrait quant à elle se substituer à l'actuelle prime dite du 13^{ème} mois. Cette proposition fera l'objet d'une concertation d'ici la fin 2024 avec les représentants du personnel.

- ✓ Concernant la vie associative, les priorités de la Commune se sont jusqu'à présent concentrées sur l'accompagnement des projets, la structuration et l'animation du réseau local, composé quasi exclusivement de bénévoles.

A Creil, le rôle des associations est aussi précieux que fragile. Si je partage la recommandation de la Chambre d'améliorer la valorisation des aides en nature (prêts de locaux et de matériels), comme le contrôle à posteriori de l'utilisation des subventions publiques, il me semble que l'enjeu est surtout de pérenniser un cadre et un environnement propices à leur développement.

- ✓ Notre dispositif de prévention des conflits d'intérêt, qui s'est révélé incomplet et fragile, sera étendu par l'adoption d'une charte de déontologie, l'actualisation du règlement intérieur du Conseil Municipal, la mise en place d'un recueil des signalements et traitements.

Enfin, il va de soi que les 4 rappels au droit, non mis en œuvre à ce jour (page 4 du rapport), feront l'objet d'une régularisation dans les meilleurs délais. Dans l'attente du rapport final, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Jean-Claude VILLEMAIN



Maire
Président de l'ACSO

Envoyé en préfecture le 06/06/2024

Reçu en préfecture le 06/06/2024

Publié le



ID : 060-216001743-20240606-02_DEL_CM030624-DE



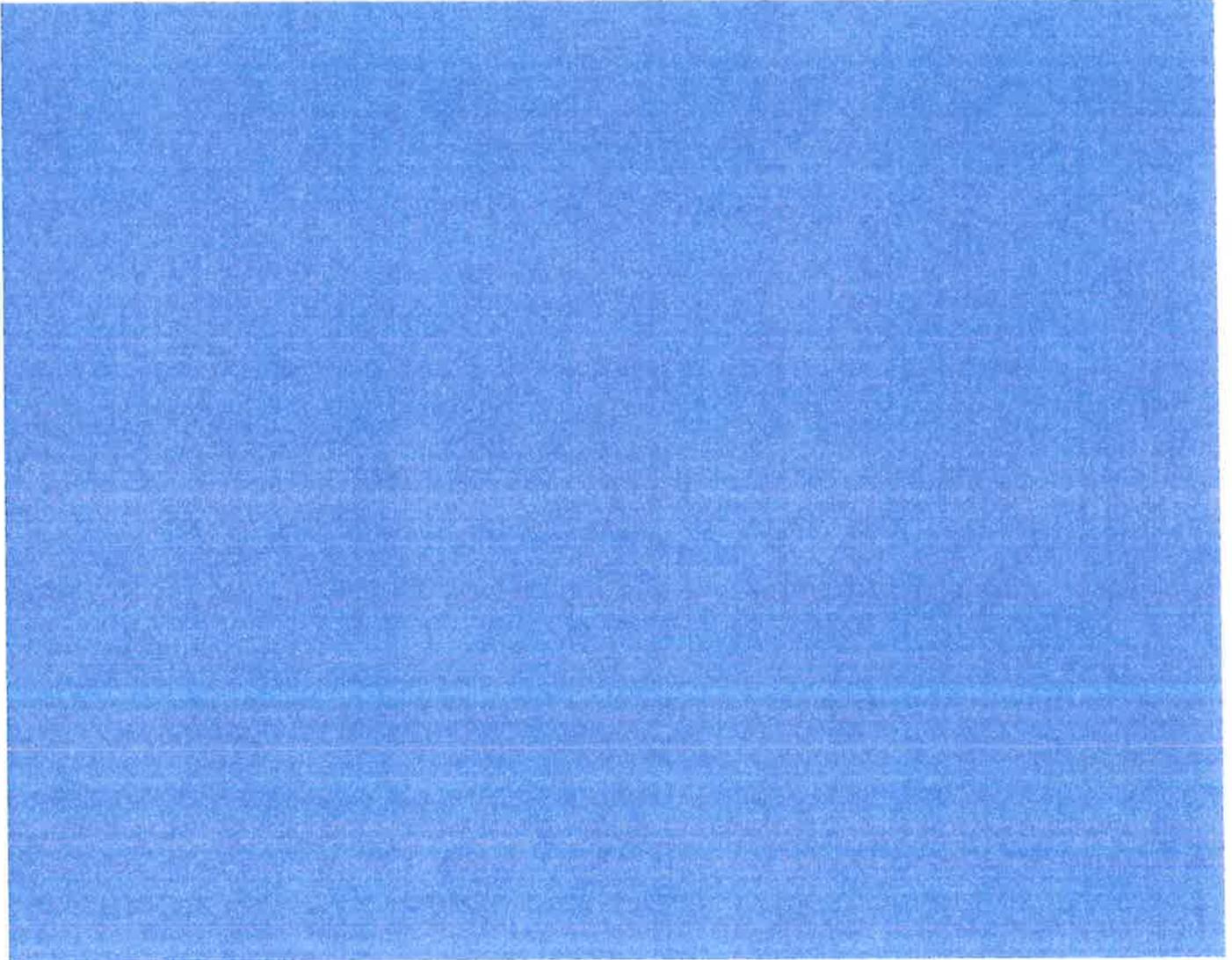
Envoyé en préfecture le 06/06/2024

Reçu en préfecture le 06/06/2024

Publié le

S²LOW

ID : 060-216001743-20240606-02_DEL_CM030624-DE



Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14, rue du Marché au Filé - 62012 – Arras cedex

Adresse mél. : hautsdefrance@ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>