



Chambre régionale des comptes
d'Ile-de-France

26 JUIN 2012

Le Président

N°/G/159/12-0390d

NOISIEL, le 25 JUIN 2012

N° 12-0108 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Madame le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur la gestion de la commune de Puteaux.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, du code des juridictions financières.

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

P.J. : 1

Madame Joëlle CECCALDI-RAYNAUD
Maire de Puteaux
Hôtel de Ville
131 rue de la République
92800 PUTEAUX

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et au directeur départemental des finances publiques des Hauts-de-Seine.

Veuillez agréer, Madame le Maire, l'expression de ma considération distinguée.


Jean-Yves BERTUCCI



2 0 1 2

Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE PUTEAUX (92)

**_

Exercices 2005 et suivants

**_

La commune de Puteaux est caractérisée par une situation financière atypique, générée par l'activité commerciale du quartier de La Défense, dont une grande partie est située sur le territoire de la ville qui, de ce fait, est une des plus riches de France en termes de ressources municipales rapportées au nombre d'habitants.

Si la situation financière de la commune n'appelle pas d'observation, la collectivité souffre cependant d'un certain déficit de culture administrative et de rigueur dans sa gestion.

La chambre a opéré ce constat principalement après examen de la gestion des ressources humaines et des actions d'accueil de la petite enfance.

En matière de ressources humaines, et comme la chambre l'avait relevé à l'issue de son précédent examen de la gestion, la gestion du personnel se limite essentiellement à une gestion administrative (statuts, contrats, paye, congés, absences). Les bases mêmes d'une véritable gestion des ressources humaines (fiches de postes généralisées, répertoire des métiers, recensement des compétences, outil de prévision etc.) font défaut.

Or, une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences serait d'autant plus utile que les effectifs de la commune croissent fortement et que ses domaines d'intervention sont très étendus. Cette absence d'anticipation des besoins en effectifs et en compétences explique, en partie, le recours très important à des personnels non titulaires.

Alors même que, dans son dernier rapport d'observations définitives (Rod), la chambre avait pris acte de la volonté de la commune de charger le nouveau directeur des ressources humaines, recruté en septembre 2005, de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (Gpec), elle constate qu'en 2011, celle-ci n'est toujours pas mise en place.

Concernant l'accueil de la petite enfance, l'offre de la commune a augmenté sur la période sous revue, passant de 490 places en 2005 à 621 en 2010 ; on dénombre 17 structures en 2010 contre 11 en 2005. Cette évolution explique la croissance des dépenses de fonctionnement dans ce domaine au cours de la période sous revue (avec + 45 % entre 2005 et 2010, elles passent de 8 M€¹ en 2005 à 12 M€ en 2010).

Cependant, cette augmentation de la capacité d'accueil a été engagée sans diagnostic préalable sur l'offre existante (publique et privée) et sur les besoins, qui n'apparaissent ainsi pas clairement identifiés sur toute la période. La commune n'a procédé à aucune évaluation de ce secteur d'activité.

¹ M€ : millions d'euros

Au terme de ses travaux de contrôle, la chambre adresse à la commune de Puteaux les recommandations suivantes :

1. fiabiliser les données relatives à ses effectifs, en veillant à la concordance des données du rapport sur l'état de la collectivité avec celles de l'état du personnel ;
2. améliorer le cadre d'évaluation des fonctionnaires stagiaires pour la mise en œuvre des dispositions du décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires stagiaires de la fonction publique territoriale ;
3. mettre en œuvre effectivement l'engagement déjà pris en 2007, de créer les conditions d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (Gpec) ;
4. être vigilante quant au suivi du délégataire chargé de la gestion d'une structure privée d'accueil de jeunes enfants.

Par courrier du 10 mars 2011, Mme Joëlle Ceccaldi-Raynaud, députée-maire de Puteaux, a été informée de l'engagement de l'examen de la gestion de la commune par la chambre régionale des comptes, conformément à l'article R. 241-2 du code des juridictions financières.

L'entretien préalable prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 21 juillet 2011.

Dans sa séance du 30 août 2011, la chambre régionale des comptes a décidé l'envoi d'un rapport d'observations provisoires.

Le maire de Puteaux a répondu à ce rapport d'observations provisoires par un courrier du 16 décembre 2011.

Dans sa séance du 25 avril 2012, la chambre a arrêté les observations définitives qui suivent et portent sur :

- la situation financière ;
- les ressources humaines ;
- l'accueil de la petite enfance.

1. Présentation de la commune de Puteaux

Peuplée de 44 832 habitants en 2008², la commune de Puteaux est fortement marquée par la présence du quartier de La Défense, dont les deux tiers sont situés sur son territoire.

La population de la commune est relativement jeune. Le taux de personnes d'un âge supérieur à 60 ans (15,7 %) est inférieur au taux national (21,6 %) et au taux départemental (17,7 %).

Le 5 novembre 2010, le maire, par ailleurs président de l'établissement public d'aménagement de La Défense (EPAD), a été élu président du nouvel établissement d'aménagement de la Défense et de Seine Arche, l'EPADESA, issu de la fusion de l'EPAD et de l'EPASA³.

Le 31 décembre 2010, la commune de Puteaux a créé avec celle de Courbevoie la communauté d'agglomération (CA) Seine-Défense, autour d'un projet commun consistant à :

- accompagner la dynamique générée par le secteur de La Défense, en favorisant le développement économique et en soutenant les PME/ PMI et le commerce ;
- aménager l'espace urbain dans son ensemble, en facilitant les liaisons à l'intérieur du territoire et en renforçant l'approche environnementale ;

² Source Insee - recensement de la population 2008 - limites territoriales au 1^{er} janvier 2010, soit + 1,9 % par rapport au chiffre de 2007 et + 9,7 % depuis le recensement de 1999.

³ Le quartier de La Défense/Seine-Arche résulte de l'initiative de la puissance publique dans les années 50. Il est devenu l'un des premiers quartiers d'affaires européens et accueille les sièges sociaux d'entreprises de premier plan en Europe telles que IBM, Total, Areva. Le quartier recouvre principalement les deux opérations d'intérêt national (OIN) de La Défense et de Seine-Arche. En 2006, l'aménagement OIN de La Défense sur les communes de Puteaux et Courbevoie, est confié à l'EPAD (établissement public pour l'aménagement de La Défense) et celui de l'OIN de Seine-Arche à Nanterre est confié à l'EPASA (établissement public d'aménagement Seine-Arche).

- favoriser un développement équilibré de l'habitat au travers d'un programme élargi à l'ensemble du territoire de l'agglomération.

La communauté d'agglomération exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, quatre compétences obligatoires : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville dans la communauté, et trois compétences optionnelles : la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, l'eau (production et distribution d'eau potable) et l'assainissement.

L'exercice des autres compétences est subordonné à la définition de l'intérêt communautaire. Ainsi, la communauté se substitue-t-elle aux communes membres pour la participation au fonctionnement de l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (Defacto)⁴.

2. Les suites du précédent contrôle

Dans son rapport d'observations définitives du 6 février 2007, la chambre relevait l'existence de deux sociétés d'économie mixte (Sem) sans activité : la Société d'économie mixte pour la rénovation de Puteaux (Serep) et la Société de télédistribution de Puteaux (STP), et prenait acte de l'engagement de la ville de procéder à leur liquidation.

La Serep a effectivement été dissoute le 1^{er} juillet 2009, l'autre société d'économie mixte est en cours de liquidation, un liquidateur ayant été nommé à cette fin. La chambre rappelle que son précédent contrôle avait déjà été l'occasion de recommander la dissolution de cette société, qui n'a toujours pas été effectuée au terme du présent contrôle.

Par ailleurs, deux opérations d'investissement, le marché de la médiathèque et celui du palais des sports, avaient donné lieu à des observations de la chambre portant sur une maîtrise insuffisante de la programmation des marchés.

La chambre observe que les bilans de ces deux opérations font apparaître un coût et des délais de réalisation très supérieurs aux prévisions.

En ce qui concerne la médiathèque, un premier avenant a augmenté le montant du marché de 19,6 % et un deuxième avenant, signé le 17 avril 2007, a fixé la date d'achèvement des travaux, initialement prévue le 23 décembre 2005, au 15 mars 2007, sans autorisation préalable de l'assemblée délibérante, celle-ci n'étant intervenue que le 22 mai 2007.

En outre, un protocole transactionnel⁵ a dû être conclu, le 17 novembre 2008, entre la collectivité et la société Lainé Delau, chargée de l'opération, à l'issue de deux ans de procédures contentieuses liées à d'importants retards dans la réalisation des travaux, ainsi qu'à des travaux modificatifs, des réfections et des revalorisations.

⁴ Créé par la loi du 27 février 2007, l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense a pour mission la gestion, la promotion et l'animation de l'espace public dont cette même loi lui a transféré la propriété.

⁵ Conformément à l'article 2044 du Code civil.

3. La situation financière de la commune

L'examen de la fiabilité des informations contenues dans les comptes constitue un préalable à l'analyse financière, pour s'assurer que l'assemblée délibérante dispose d'un document budgétaire fiable et sincère, lui permettant d'orienter l'action de la collectivité en toute connaissance de cause.

Concernant l'information budgétaire et financière, la chambre rappelle que l'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit un certain nombre d'annexes aux documents budgétaires, destinées à l'information complète de l'assemblée délibérante.

En particulier, l'état du personnel, annexé aux budgets primitifs et comptes administratifs, doit répartir le personnel entre les différentes filières de la fonction publique territoriale, en indiquant pour chaque grade ou emploi, par catégorie, les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus, dont ceux à temps non complet.

La chambre constate que, sur toute la période sous revue, l'état du personnel annexé aux documents budgétaires n'est pas conforme à la réglementation⁶ qui précise que, dans les annexes relatives au tableau des emplois, les collaborateurs de cabinet et les emplois fonctionnels doivent être mentionnés au niveau supérieur du tableau, afin d'être identifiés très distinctement par l'assemblée délibérante.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune de respecter dorénavant la réglementation qui exige que les collaborateurs de cabinet recensés dans cette annexe figurent au niveau supérieur du tableau des emplois.

L'examen des différents éléments d'appréciation de la fiabilité des comptes (comptabilité des dépenses engagées, rattachement des charges de fonctionnement à l'exercice, restes à réaliser, provisions et amortissements), ainsi que des risques liés à l'environnement de la collectivité, n'appelle pas d'observation majeure.

La singularité financière de la commune de Puteaux a pour origine première sa situation fiscale qui, compte tenu de l'importance des bases et de la pression exercée, se caractérise par un produit fiscal très important.

Il résulte, de ce niveau de produits, un niveau particulièrement élevé de dépenses de fonctionnement. En 2010, les charges de fonctionnement de la commune représentent 3 811 €/habitant, alors que la moyenne de la strate est de 1 521 €/habitant. Les achats et charges externes de la commune sont, par exemple, deux fois et demie supérieurs à la moyenne des communes de la strate⁷, selon les chiffres des fiches financières des communes élaborées par la direction générale des finances publiques (DGFip).

La commune cite pour sa part des ratios extraits de son budget 2010 : le ratio des dépenses réelles de fonctionnement par habitant référencées au budget 2010 est de 3 378 € par habitant contre une moyenne de la strate de 1252 euros par habitant. Les différences s'expliquent par des modalités de calcul à partir d'agrégats de comptes différents.

La commune tient, par ailleurs, à indiquer que ce niveau de dépenses doit être mis en parallèle avec le haut niveau de service public offert à la population.

⁶ circulaire NOR /INT/B/95/00102/C du 23 mars 1995

⁷ 30 000 habitants et plus

En ce qui concerne les produits de fonctionnement, ils s'élèvent à 4 300 €/habitant pour la commune contre 1 665 €/habitant pour la moyenne de la strate.

La commune dégage un résultat et une capacité d'autofinancement (Caf) très favorables. L'équilibre financier global est assuré par un fonds de roulement de 37,5 M€.

La commune ne recourt pas à l'emprunt pour financer ses investissements, mais a voté l'augmentation des taux des quatre taxes locales en 2006, pour faire face aux importantes opérations figurant dans le budget primitif.

Les investissements réalisés par la ville se situent à un niveau supérieur à celui des communes de même importance, soit 1 464 €/habitant en 2010 contre 400 €/habitant pour la moyenne de la strate.

La situation particulière de la commune en fait, par ailleurs, un important contributeur au Fonds de solidarité de la région Ile-de-France (18 M€ en 2010).

Au cours de la période sous revue, la collectivité n'a procédé à aucun nouveau placement financier. Cependant, par délibération du 8 avril 2011, elle a décidé de renouveler le placement des immobilisations financières arrivées à échéance sur l'exercice 2011 et projetait de placer, en 2011, la recette à percevoir de la vente d'un terrain destiné à accueillir le stade Arena, à Nanterre⁸.

La chambre observe que les opérations financières effectuées par la commune entrent dans le champ des dérogations au principe de dépôt exclusif des fonds de collectivités locales auprès de l'Etat, conformément aux dispositions prévues par les articles L.1618-2 et R. 1618-1 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, elle considère que, ces opérations ne pouvant aucunement constituer une fin en soi, elles devraient être envisagées dans le cadre d'une réflexion sur les projets d'investissement. Le débat d'orientation budgétaire pourrait être le moment de définir l'utilisation finale de ces placements.

4. L'organisation et la gestion des ressources humaines

41- Observations d'ensemble

Les éléments majeurs d'une gestion locale sécurisée ont été rappelés dans le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2009 :

« L'existence d'un organigramme fonctionnel détaillé et actualisé, appuyé d'une définition précise des compétences de chaque service et de chaque agent, constitue un premier élément de sécurisation de la gestion d'une collectivité ».

« L'édiction de normes de procédures, reprenant les normes législatives et réglementaires et les traduisant en prescriptions pratiques utilisables par l'ensemble des agents, sous forme de guides de procédure constitue un élément de sécurisation de la gestion ».

⁸ Recette estimée à 15,2 M€

Par ailleurs, le contrôle de gestion se définit comme un « *système de pilotage en vue d'atteindre des objectifs préalablement fixés, suivant et analysant en temps réel et ex post les réalisations pour en expliquer et réduire les écarts... Il mesure la performance d'une entité : coût, efficience et efficacité (...)* ».

Les outils évoqués sont peu développés à Puteaux : ainsi la ville ne dispose-t-elle pas d'un organigramme fixe, détaillé et diffusé à l'ensemble des agents. Par ailleurs, l'organigramme validé lors du comité technique paritaire de décembre 2010 attribue au directeur de cabinet les fonctions de chef des services du logement, de la communication et la police municipale : en plaçant hiérarchiquement ces services sous la responsabilité du cabinet du maire, l'organigramme de la commune va à l'encontre de la réglementation. En effet, l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des communes énonce que « *le directeur général dirige l'ensemble des services et en coordonne l'organisation sous l'autorité du maire* ».

La commune a toutefois produit un nouvel organigramme conforme à la réglementation durant le contrôle.

Les dépenses de personnel de la commune ont augmenté de près de 14 %, passant de 54,4 M€ à 61,9 M€ pendant la période 2005-2010, tandis que, dans le même temps, les charges de fonctionnement ont augmenté de 29 %.

Les dépenses de personnel de la commune, en euros par habitant, représentent près du double de la moyenne de la strate.

Compte tenu de la taille de la commune et de l'importance de ses frais de personnel, la chambre regrette l'absence de réflexion d'ensemble en matière de ressources humaines, que ce soit au niveau de l'organisation, du fonctionnement ou des résultats.

42- Les effectifs

Comme déjà relevé dans le précédent rapport d'observations définitives, le dénombrement des effectifs de la commune manque de fiabilité.

En application de la loi du 27 décembre 1994, la commune a établi un rapport sur l'état de la collectivité (Rec) au titre des années 2005, 2007 et 2009. Par ailleurs, conformément à l'instruction comptable et budgétaire M 14, elle annexe un état du personnel (le tableau des effectifs et des emplois) aux budgets primitifs et aux comptes administratifs.

Or, il apparaît que les effectifs mentionnés au bilan social ne sont pas cohérents avec ceux de l'état annexe et que les méthodes de décompte retenues ne permettent pas de connaître précisément la situation des effectifs de la commune.

Au cours de la période sous revue, si l'écart observé entre ces deux sources d'information se réduit, s'agissant des effectifs de titulaires et de non-titulaires sur emploi permanent, les données de la collectivité restent, en revanche, peu fiables en ce qui concerne les emplois de non-titulaires sur emplois non permanents, notamment les agents recrutés sur emplois saisonniers ou occasionnels.

La collectivité admet des erreurs de restitution, dans différentes catégories, dans les Rec 2007 et 2009⁹, qu'elle attribue à des difficultés d'ordre informatique.

La chambre relève que le manque de fiabilité des données relatives aux effectifs prive l'assemblée délibérante d'une connaissance exhaustive du nombre des personnels de la collectivité ; elle recommande à la commune de fiabiliser ses données en matière de ressources humaines et de veiller à la concordance des données du rapport sur l'état de la collectivité avec celles de l'état du personnel.

43- les personnels non titulaires

La commune doit faire face à un fort renouvellement de ses effectifs, ainsi qu'à des difficultés de recrutement qui induisent un recours important aux non-titulaires ; la durée de certains contrats peut parfois excéder six ans.

Tableau n° 1 : Evolution de l'effectif global par statut

	2005	2007	2009	2007/2005	2009/2007	2009/2005
Fonctionnaires titulaires et stagiaires	786	825	887	5%	8%	13%
Non-titulaires sur un emploi permanent	556	738	793	33%	7%	43%
Non-titulaires sur un emploi non permanent	201	295	484	47%	64%	141%
TOTAL	1 543	1 858	2 164	20%	16%	40%

Source : Rec de la collectivité

Les effectifs ont enregistré une progression importante sur la période (+ 40 %), imputable au recrutement d'agents relevant des filières culturelle¹⁰ (+ 354 %) et sportive¹¹ (+ 139%). La police municipale a progressé de 40 %, la filière technique de 47 % et la filière administrative a affiché une augmentation de 13 %.

La collectivité a fortement recouru aux agents non titulaires : leurs effectifs ont crû de 43 % entre 2005 et 2009¹² pour les non-titulaires sur un emploi permanent et de 141 % pour les non-titulaires sur un emploi non permanent, alors que, dans le même temps, le nombre de titulaires a progressé de 13 %.

La part des agents non titulaires a augmenté dans les filières animation (aucun agent¹³ en 2005 ; 212 en 2009), culturelle (12 agents en 2005 ; 73 en 2009), sportive (11 agents en 2005 ; 42 en 2009) et sociale (29 agents en 2005 ; 66 en 2009). La collectivité explique cette progression par la nomination d'anciens vacataires de la filière animation sur des emplois permanents à partir de 2006 et par le fait qu'elle propose des services variés qui ne répondent pas nécessairement à un besoin de personnel durable et continu. Elle estime que la gestion

⁹ Restitutions des données « emplois saisonniers ou occasionnels » et « autres » (agents non classables dans les catégories précédentes) du tableau 1.3.1 – Autres personnels non titulaires sur emploi non permanent du Rec 2007 et du Rec 2009.

¹⁰ Ouverture du palais de la médiathèque au cours de la période sous revue.

¹¹ Ouverture du palais des sports au cours de la période sous revue.

¹² Données du rapport sur l'état de la collectivité (Rec).

¹³ Donnée qui montre le peu de fiabilité du Rec. Il semble que les agents d'animation n'étaient pas comptabilisés en 2005.

statutaire de missions différentes par le biais des non titulaires constitue une démarche appropriée. Depuis 2007, l'effectif des non-titulaires s'est stabilisé.

Les agents non titulaires de la fonction publique territoriale sont régis par les dispositions statutaires des lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 et n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui sont applicables aux agents non titulaires de droit public, sur la base de l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Leur situation juridique est précisée par le décret n° 88-145 du 15 février 1988.

Le recrutement d'un agent non titulaire s'effectue par contrat ou décision administrative soumis au contrôle de légalité, sauf pour ce qui concerne les recrutements effectués au titre d'un besoin saisonnier ou occasionnel.

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit limitativement les possibilités de recours à des agents non titulaires.

Tableau n° 2 : Ancienneté des non-titulaires sur emploi permanent

En nombre d'agents	2005			2007			2009		
FILIERE	Moins de 3 ans	3/ 6 ans	Plus de 6 ans	Moins de 3 ans	3/ 6 ans	Plus de 6 ans	Moins de 3 ans	3/ 6 ans	Plus de 6 ans
Administrative	102	27	17	48	44	16	51	31	24
Technique	205	27	19	109	83	60	132	70	69
Culturelle	6	1	5	27	6	22	29	11	33
Sportive	3	8	0	29	10	10	20	14	8
Sociale	29	0	0	13	9	6	47	10	9
Médico-sociale	4	3	0	12	4	0	19	4	0
Médico-technique	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Police municipale	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Animation	0	0	0	94	47	89	81	43	94
Toutes filières	349	66	41	332	203	203	379	183	237
Part dans le total des non-titulaires	76,5%	14,5%	9,0%	45,0%	27,5%	27,5%	47,4%	22,9%	29,7%

Source : Rapports sur l'état de la collectivité

La commune répond que les contractuels en poste à Puteaux ne peuvent pas bénéficier des dispositions prévoyant de leur attribuer un contrat à durée indéterminée, introduites par la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, dès lors que ceux-ci ont été recrutés sur le fondement de l'alinéa 3-1-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

La chambre relève toutefois que la commune a recours à des contractuels pour des durées supérieures à six ans afin, selon elle, de répondre à des besoins permanents de la collectivité.

44- La gestion des heures supplémentaires et l'absentéisme

L'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IFTS) prévoit que leur versement est « *subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies* ». A Puteaux, le contrôle des heures supplémentaires n'est pas automatisé. Il est effectué à partir des bordereaux retraçant les heures supplémentaires déclarées par les agents, signés et contrôlés par les chefs de service.

Les heures supplémentaires sont ensuite reportées dans le tableau individuel de chaque agent, qui est transmis au service de la paie à la direction des ressources humaines. Cette situation n'est pas conforme à la réglementation.

S'agissant de l'absentéisme, la chambre a relevé sa forte augmentation au cours de la période sous revue : l'absentéisme pour maladie ordinaire a augmenté de 43 % entre 2005 et 2010.

Selon une note interne communiquée à la chambre, la collectivité reconnaît cette augmentation. Les discordances observées entre cette source d'information et les données du rapport sur l'état de la collectivité confirment cependant la faible qualité de l'information dont dispose l'assemblée délibérante.

La commune explique cette augmentation par la progression de ses effectifs sur la période sous revue.

Enfin, la chambre rappelle à la commune ses obligations relatives au fonctionnement du comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail, et la nécessité de présenter un rapport annuel sur l'évolution des risques professionnels.

La commune s'est engagée à animer de façon plus régulière ce comité.

45- Les titularisations

La collectivité proroge presque systématiquement d'une année la durée des stages, sans motivation particulière et malgré un avis contraire de la commission administrative paritaire.

Selon le décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires stagiaires de la fonction publique territoriale, la durée normale du stage, et les conditions dans lesquelles il peut être renouvelé, sont fixées par les statuts particuliers des corps ou cadres d'emplois. Cette durée normale est généralement fixée à un an. Le stage ne peut être prolongé que d'une durée au maximum égale à la durée normale, sauf disposition contraire du statut particulier.

Ainsi, pour un stage dont la durée normale est fixée à un an, la prolongation ne peut pas dépasser un an, soit une durée de deux ans au total. Toute décision de prolongation de stage doit être soumise à l'avis préalable de la commission administrative paritaire et justifiée, si les aptitudes professionnelles du stagiaire ne sont pas jugées suffisantes pour permettre sa titularisation à l'expiration de la durée normale du stage. La commune reconnaît qu'elle doit améliorer le cadre d'évaluation des stagiaires. La chambre l'invite donc à se conformer à la réglementation.

46- Les défaillances de la gestion des ressources humaines

Par ailleurs, l'absence d'outils de pilotage opérationnels ne permet pas d'anticiper les évolutions dans le domaine des ressources humaines, par une démarche de gestion prévisionnelle des compétences et des emplois.

La procédure en matière de recrutement n'a fait l'objet d'aucune formalisation écrite et les fiches de postes ne sont pas systématiques : en mai 2011, seules 10 à 15 fiches de poste avaient été rédigées.

Les recrutements sont organisés au fil des besoins ; sauf pour les remplacements consécutifs à des départs à la retraite qui peuvent être anticipés grâce à l'existence d'un tableau de suivi prévisionnel, il n'existe aucune gestion prévisionnelle des recrutements.

Le tableau existant le plus abouti concerne la masse salariale et consiste à reprendre, mensuellement, le nombre de paies des titulaires et stagiaires des autres catégories (non-titulaires, vacataires, élus, instituteurs et recenseurs), le nombre total de paies et la masse salariale.

Ce tableau ne fait l'objet d'aucune exploitation particulière par la collectivité.

Trois autres documents, élaborés à partir de 2010 seulement, ont été produits à la chambre :

- un bilan annuel des avancements d'échelon, de grade et des promotions internes ;
- un tableau des départs en retraite de l'année ;
- un bilan annuel des absences qui fait apparaître, par mois, le nombre d'absences par type. Aucune conclusion ne semble avoir été tirée de cet état par la collectivité, aucune comparaison n'étant possible sur plusieurs années. Il permet seulement de connaître l'origine de l'arrêt de travail en vue de l'organisation du remplacement.

En conclusion sur les ressources humaines et comme la chambre l'avait signalé dans son précédent rapport, la gestion du personnel se limite essentiellement à une gestion administrative des statuts et contrats, des congés, de la paye et des absences.

La gestion des ressources humaines est peu développée. Ses bases mêmes sont inexistantes : nombre très limité de fiches de poste, absence de répertoire des métiers, de recensement des compétences ou d'outil de prévision pour piloter l'évolution des effectifs.

Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences serait pourtant d'autant plus utile que les effectifs de la commune croissent fortement et que ses domaines d'intervention sont très étendus. Elle permettrait d'anticiper les besoins en effectifs et en compétences, et d'éviter le recours très important à des personnels non titulaires recrutés sur des contrats d'un an.

En 2007, la chambre avait pris acte de la volonté de la commune de charger le nouveau directeur des ressources humaines, recruté en septembre 2005, de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (Gpec) mais, en 2011, celle-ci n'est toujours pas mise en place. La chambre recommande donc à la commune de mettre effectivement en œuvre cet engagement.

Elle relève cependant avec intérêt la mise en place d'une politique de formation significative pendant la période sous revue, dont les effets sont quelque peu dilués toutefois par l'important taux de renouvellement du personnel et l'absence de gestion prévisionnelle des effectifs.

5. La politique d'accueil de la petite enfance

Bien que les communes n'aient pas de compétence obligatoire en matière de petite enfance, Puteaux intervient en qualité d'opérateur gestionnaire de structures d'accueil et d'un relais d'assistantes maternelles (RAM), pour subventionner les opérateurs privés liés par des conventions de mise à disposition de berceaux dans des crèches privées, et par le biais de délégations de service public.

On dénombre 11 crèches collectives, quatre jardins d'enfants, deux jardins des découvertes, une crèche familiale et un RAM qui permet de mettre en relation les parents avec les 163 assistantes maternelles libérales de la commune.

Selon les données produites par la caisse d'allocations familiales (Caf) des Hauts-de-Seine (Caf 92) sur la commune de Puteaux, les enfants de moins de trois ans représentent 9,4 % de la population couverte par une prestation en 2010 (9,2 % en 2005).

51- La mise en œuvre de l'accueil de la petite enfance : diagnostic, objectifs et offre de la commune

Le taux d'accueil¹⁴ a considérablement augmenté sur la période sous revue, de 29,6 % à 44,9 %, et se trouve supérieur au taux d'accueil départemental (38 %)¹⁵.

La mise en œuvre de l'accueil de la petite enfance par la commune n'a toutefois pas fait l'objet d'un diagnostic préalable. Le « *document-programme* » de 2008 mentionne les objectifs en matière de petite enfance, mais ne propose aucun élément financier, aucun échéancier, aucun plan de financement spécifique à chaque nouvelle opération. Ces éléments font toutefois l'objet d'autorisations de programme/crédits de paiement (AP-CP).

En dépit de l'absence de diagnostic préalable, le développement de la capacité d'accueil sur le territoire de la commune, axé surtout sur les jardins d'enfants accueillant les enfants de deux à quatre ans, est cohérent avec l'évolution de la scolarisation des enfants de moins de trois ans, en diminution sur la période sous revue.

L'article L.214-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit, depuis 2002, la possibilité d'élaborer dans le cadre communal ou intercommunal un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil de la petite enfance adopté par le conseil municipal ou, par délégation, par l'établissement public de coopération intercommunale.

Ce schéma précise notamment les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services liés à la petite enfance qui apparaissent nécessaires, ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées par la commune.

La collectivité n'a pas élaboré de schéma pluriannuel de développement des services d'accueil et souhaite organiser seule l'offre d'accueil sur son territoire.

52- Les moyens humains

On dénombre environ 200 personnes qui travaillent pour l'accueil de la petite enfance à Puteaux (directeurs de structures, puéricultrices, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles....), sous la responsabilité d'une coordinatrice petite enfance de catégorie A, assistée de trois agents de catégorie C.

La commune de Puteaux respecte les taux et les normes d'encadrement minimaux imposés par la réglementation et notamment par le décret n° 2007-230 du 20 février 2007.

A l'exception de cas particuliers, comme la crèche familiale qui emploie des assistantes maternelles par la voie contractuelle, la commune de Puteaux emploie principalement des personnels titulaires. On note toutefois une légère augmentation du recours à des contractuels

¹⁴ Le taux d'accueil est le rapport entre le nombre d'enfants de moins de trois ans bénéficiant d'un mode d'accueil financé par les pouvoirs publics (qu'ils soient gardés en crèche, en halte-garderie, à domicile et par une assistante maternelle, ou encore scolarisés) et le nombre total d'enfants de moins de trois ans.

¹⁵ Données : caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine.

durant la période sous revue. Cette tendance, qui est nationale, peut s'expliquer par les difficultés de recrutement de personnel qualifié dans le domaine de la petite enfance.

La diversité de la forme des recrutements (contractuels ou titulaires) se retrouve dans toutes les catégories de personnels employés dans les structures de la petite enfance (auxiliaires de puéricultrice, adjointes de direction, directrice), ainsi que chez les agents sociaux munis de diplômes leur permettant d'accéder à des postes d'encadrement de jeunes enfants.

Afin de remédier aux difficultés de recrutement de personnel qualifié, la commune a développé des mesures de nature à faciliter le recrutement : engagement, depuis 2006, d'un important plan de formation diplômante du personnel, attribution, pour toutes les directrices de structures d'accueil qui le souhaitent, d'un logement par utilité de service.

53- Les moyens financiers

Les dépenses en faveur de la petite enfance représentent, en moyenne annuelle pendant la période sous revue, 196 €/habitant pour la commune de Puteaux.

En constante augmentation, elles représentent, en moyenne, 7 % des dépenses de fonctionnement de la commune sur la période sous revue, alors que, pour les communes de 30 000 habitants et plus¹⁶, les dépenses de fonctionnement de la sous-fonction 64 « *crèches et garderies* » représentent 5 % de leur budget de fonctionnement en 2009.

Dans le même temps, les dépenses d'investissement destinées à la petite enfance représentent, en moyenne, 4 % des dépenses totales d'investissement de la commune, soit presque trois fois plus que les dépenses d'investissement en ce domaine des communes de 30 000 habitants et plus¹⁷.

La gestion des services d'accueil des enfants de moins de trois ans fait l'objet de conventions avec la caisse d'allocations familiales et le département, qui participent au financement des structures d'accueil.

L'évaluation, par la chambre, du coût net, en fonctionnement, des structures d'accueil s'appuie sur l'ensemble des dépenses et recettes de fonctionnement propres à la sous-fonction 64 des comptes administratifs, mais n'intègre ni le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), ni l'amortissement des bâtiments. Elle permet de constater une stabilité dans les participations des usagers aux dépenses et la hausse du coût net pris en charge par la commune.

Tableau n° 3 : Evolution du coût des crèches et jardins d'enfants de 2005 à 2010 et niveau de la participation des familles en euros.

¹⁶ Source : présentation fonctionnelle des comptes administratifs 2009 des communes de 30 000 habitants et plus, page 30 de la publication de la direction générale des collectivités locales (DGCL) « *Les finances des communes de 10 000 habitants et plus en 2009* », avril 2011.

¹⁷ Les dépenses d'investissement de la sous-fonction 64 représentent 1,5 % du budget d'investissement en 2009 en moyenne pour les communes de 30 000 habitants et plus.

En euros

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	8 347 245	8 436 854	8 665 153	9 821 414	11 117 583	12 091 485
c/7066 - participation des familles	1 592 741	1 369 850	1 389 284	1 771 961	1 929 758	2 239 107
c/7473 - subventions département	615 601	250 107	986 791	587 883	263 396	1 174 860
c/7478 - subventions autres organismes (Caf 92)	1 141 562	1 937 594	326 587	2 952 773	1 700 819	2 375 697
	3 349 904	3 557 551	2 702 662	5 312 616	3 893 972	5 789 664
	4 997 341	4 879 303	5 962 491	4 508 797	7 223 611	6 301 821
Hauteur de participation des usagers aux dépenses	19%	16%	16%	18%	17%	19%

Source : CRC d'après comptes administratifs (les dépenses de fonctionnement sont prises en totalité sur la sous-fonction 64, crèches et garderies)

54- Le fonctionnement des crèches collectives municipales

La procédure d'inscription en vue d'obtenir une place en crèche est communiquée aux administrés sur le site internet de la collectivité. Aux yeux de la chambre, la procédure d'attribution des places ne repose, en revanche, sur aucun élément formalisé et souffre d'un défaut de transparence.

Selon la collectivité, « pour les années 2005, 2006, la commission [d'attribution] se tenait au vu des dossiers papiers, par ordre d'arrivée. Il n'y a pas de compte rendu écrit.

Pour les années 2005 à 2007 incluse, [la commune] n'a pas de procès verbaux de commission d'attribution ». La commune indique qu'elle a institué une commission d'attribution des places et que la liste des admis vaut procès-verbal.

55- Les investissements de la commune dans le domaine de la petite enfance : construction de nouvelles structures d'accueil et modifications de structures existantes

Compte tenu de l'absence de bilan reprenant les projets et les réalisations de la commune pour la mise en œuvre de nouvelles structures d'accueil de la petite enfance, la comparaison avec les différentes données des autorisations de programme et des débats d'orientation budgétaire se révèle difficile.

Le bilan finalement réalisé conjointement avec la collectivité est le suivant :

Tableau n° 4 : Bilan des travaux d'investissement liés à la petite enfance

OBJET	Date de début des études	Début des travaux	Fin des travaux	Ouverture de la structure	Coût total TTC des dépenses	Obs
Crèche Les Lutins, rue Jean Jaurès	14/08/2002	22/06/2005	04/09/2006	sept-07	3 903 636,00	5 ans
Crèche et jardin d'enfants L'Arche de Noé (20 + 20 enfants) au sein d'un grand équipement public Godefroy/Saulnier	20/01/2003	31/07/2006	02/03/2009	sept-09	28,65% de 23 302 386,53 €	6 ans
Restructuration de la Crèche rue Lorilleux : crèche Les Oursons	10/11/2008	14/11/2008	13/08/2010	sept-10	3 750 764,26	2 ans
Jardin d'enfants des Douceurs, 8, rue de Brazza (12 enfants)	04/03/2005	22/03/2006	04/12/2006	août-07	510 022,00	2 ans
Jardin d'enfants des Fleurs, 27, rue Gambetta (15 enfants)	29/03/2005	30/08/2006	28/06/2007	sept-08	880 888,00	3 ans

Source : CRC d'après données collectivité

56- Les relations avec les autres gestionnaires de structures d'accueil de la petite enfance

La collectivité a choisi deux autres options dans sa politique d'accueil de la petite enfance : la gestion déléguée et le recours à des structures privées.

La gestion déléguée peut permettre, dans un premier temps, de diminuer les coûts de fonctionnement d'une structure, mais ne doit pas dispenser la commune d'effectuer un suivi précis du délégataire. La chambre recommande donc à la commune d'être vigilante sur ce point.

La commune de Puteaux a confié à la société People and Baby, à titre exclusif et pour une durée de cinq ans à compter du 1er septembre 2010, la gestion et l'exploitation par affermage du service de la crèche multi-accueil « *Lorilleux Lavoisier* », d'une capacité de 60 places, destinée à l'accueil d'enfants âgés de trois mois à quatre ans.

La ville a mis à la disposition du délégataire l'ensemble des installations nécessaires au fonctionnement de cette crèche, dont elle est propriétaire.

Le cadre, les moyens de contrôle, les conditions financières de la délégation de service public et les outils qui y sont attachés apparaissent bien structurés, et devraient permettre un suivi efficace.

La commune ne subventionne aucune association gestionnaire de structures d'accueil de la petite enfance, mais a signé des conventions de mises à disposition de berceaux avec des entreprises privées.

Ce choix n'a toutefois été précédé d'aucune réflexion ou étude préalable.

57- Une politique partenariale réduite

L'article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles dispose qu' *« il est créé une commission départementale d'accueil des jeunes enfants, instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans le département »*. Présidée par le président du conseil général, elle réunit des représentants de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, des communes, des associations gestionnaires, professionnelles ou familiales, des salariés et des employeurs.

La ville a indiqué à la chambre qu'elle n'a pas été sollicitée pour participer à la commission départementale d'accueil des jeunes enfants, qui réunit la majeure partie des communes des Hauts-de-Seine.

La chambre rappelle que le rapport de l'Igas¹⁸ de mars 2009 sur le développement des gardes d'enfants a préconisé un cadre *« organisationnel »* pour la mise en place d'une politique de la petite enfance qui mobilise de multiples acteurs au niveau national comme au niveau local, avec une planification territorialisée et coordonnée du développement de l'offre, sur la base d'un diagnostic précis des besoins non couverts, dans le cadre de la commission départementale d'accueil du jeune enfant et avec la mise en place d'un schéma départemental de développement des établissements et services de la petite enfance, établi de manière concertée. Ce dispositif devrait permettre de programmer les financements publics nécessaires, d'anticiper les besoins en personnel et d'adapter les flux de formations.

Dans sa réponse, la commune a fait savoir à la chambre qu'en raison de sa spécificité, elle avait choisi de ne pas suivre cette recommandation de l'Igas.

¹⁸ Inspection générale des affaires sociales (Igas). Rapport n° RM2009-033P

ANNEXES

LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE

Tableau n° 1 : Bilan financier de l'opération « Palais de la médiathèque »

Dépenses antérieures à la création de l'AP/CP (1999/ 2003)	1 178 584,84 €
Total APC/CP (2003-2010)	30 146 794,15 €
Coût total de l'opération (2001-2010)	31 325 378,99 €
Subventions	
Conseil général des Hauts-de-Seine	686 022,00 €
Centre National du Livre	96 770,00 €
Total subventions	782 792,00 €
FCTVA	4 630 941,50 €
Coût net pour la ville	25 911 645,49 €

Source : données collectivité.

Tableau n° 2 : Marché 03/118 - Titulaire STE BATEG - Equipement multiculturel (Palais de la médiathèque)

	€ HT	€ TTC
Date notification marché	23/12/2003	
Durée initiale du marché	24 mois	
montant du marché	15 197 842,04	18 176 619,08
Avenant 1		
Objet	Prestations complémentaires	
Montant avenant 1	2 984 953,95	3 570 004,92
Date de l'avenant	30/05/2005	
Date de la CAO ¹⁹	17/05/2005	
Nouveau montant du marché	18 182 795,99	21 746 624,00
Révision de prix	1 493 484,82	1 786 207,83
Montant total réglé	19 750 750,14	23 532 831,79
Avenant 2		
Objet	Fixe la date d'achèvement des travaux au 15 mars 2007	
Montant avenant 2	néant	
Date de l'avenant	22/05/2007	
Date du DGD ²⁰	22/05/2007	

Source : données collectivité.

¹⁹ Commission d'appel d'offres.²⁰ Décompte général et définitif

Tableau n° 3 : Bilan financier de l'opération « Palais des sports »

Dépenses antérieures à la création de l'AP/CP (2001/ 2003)	550 478,20 €
Total APC/CP (2003-2009)	31 704 953,72 €
Coût total de l'opération (2001-2010)	32 255 431,92 €
<u>Subventions</u>	
Conseil général des Hauts-de-Seine	228 674,00 €
Pénalités de retard société Lainé Delau (Marché 03/085 - Titulaire lot 1/ construction)	719 449,99 €
FCTVA	4 774 177,75 €
Coût net pour la ville	26 533 130,18 €

Source : données collectivité.

SITUATION FINANCIERE

Tableau n° 4 : Evolution des produits de fonctionnement

Exercice/ en K€	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Evol 2010/ 2005
OPERATIONS DE FONCTIONNEMENT							
TOTAL DES PRODUITS DE FONCTIONNEMENT = A	141 642	178 676	158 857	170 413	163 560	190 407	34%
dont : Impôts Locaux	69 143	76 160	73 413	73 843	81 626	83 076	20%
Autres impôts et taxes	7 083	11 394	9 915	17 571	10 110	10 325	46%
Dotation globale de fonctionnement	41 152	41 729	42 134	42 586	43 178	43 385	5%
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT = B	131 185	158 261	142 174	150 688	144 340	168 743	29%
dont : Charges de personnel	54 081	56 883	57 476	59 323	60 806	61 441	14%
Achats et charges externes	44 051	47 057	46 359	47 873	45 205	48 248	10%
Charges financières	0	0	0	0	0	0	
Contingents	715	719	723	714	708	725	1%
Subventions versées	13 214	7 794	5 949	7 446	6 944	7 886	-40%
RESULTAT COMPTABLE = A - B = R	10 457	20 415	16 683	19 725	19 220	21 664	107%

Source : fiches DGFip

Tableau n° 5 : Eléments de fiscalité en euros/habitant

en €/hbt	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Puteaux	Moy de la strate	Puteaux	Moy de la strate	Puteaux	Moy de la strate	Puteaux	Moy de la strate	Puteaux	Moy de la strate	Puteaux	Moy de la strate
Produits taxe d'habitation	137	179	146	184	148	188	152	199	149	200	147	200
Produits foncier bâti	510	235	541	246	544	252	545	264	591	261	587	261
Produits foncier non bâti	0	3	0	3	0	3	0	3	0	3	0	3
Produits taxe professionnelle	988	293	1 072	311	1 057	314	1 103	328	1 104	316		
Compensation Relais 2010											1 113	316
Cotisation foncière des Ets au profit de l'Etat											689	0

Sources : Fiches DGFip

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES
--

Tableau n° 6 : Discordance entre les données présentées dans l'état du personnel en annexe du compte administratif et celles du Rec

		2005	2007	2009	2009/ 2005
Données présentées en annexe du compte administratif (effectifs pourvus)	Effectifs titulaires et NT ²¹ sur emploi permanent	1013	1599	1688	67%
	NT sur emploi non permanent	436	86	95	-78%
	Total effectifs CA	1449	1685	1783	23%
Données présentées au REC	Effectifs titulaires et NT sur emploi permanent	1342	1563	1690	26%
	NT sur emploi non permanent	201	295	484	141%
	Total effectifs Rec	1543	1858	2174	41%
Différences CA-Rec		-94	-173	-391	

Sources : Rec et annexes des comptes administratifs

Tableau n° 7 : Discordances entre les données relatives à l'absentéisme des Rec et celles produites par la collectivité lors de l'instruction

Journées d'absence/ motifs	2005		2007		2009		2009/2005	
	REC	Note 31/05/2011	REC	Note 31/05/2011	REC	Note 31/05/2011	REC	Note 31/05/2011
Maladie ordinaire	6 878	11 599	10 326	12 300	10 230	15 091	49%	30%
Longue maladie, maladie de longue durée, maladie grave	5 068	4 517	1 352	5 439	4 986	6 027	-2%	33%
Accidents du travail imputables au service, maladies professionnelles	135	3 483	0	3 711	3 651	4 639	2409%	33%
Accidents du travail imputables au trajet	36		0		639			
Maternité, paternité, adoption	3 981	4 883	5 235	5 376	4 533	3 544	14%	-27%
Autres raisons (hors absence syndicale)	nr	1 586	0	5 841	5 152	3 160		99%
Total journées d'absence	16 098	26 068	16 913	32 667	29 191	32 461	81%	25%

Source : CRC d'après les données communales

²¹ NT : non-titulaires

Tableau n° 8 : Evolution de l'absentéisme sur la période sous revue

En jours	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/2005
maladie ordinaire	11 599	11 337	12 300	12 176	15 091	16 584	43%
accidents de travail	3 483	2 794	3 711	4 212	4 639	4 780	37%
congés maternité et pathologique	4 883	3 404	4 972	3 787	3 179	5 846	20%
longue durée, longue maladie	4 517	5 318	5 439	6 145	6 027	4 700	4%
garde enfant malade	1 252	1 106	1 184	1 219	1 206	1 145	-9%
congés exceptionnels	59	559	4 145	2 743	1 371	964	1534%
congés bonifiés	275	217	400	288	305	331	20%
congés paternité		11	404	248	365	330	
concours, examens, formation			112	330	278	199	
syndicat			60	121	202	115	
Total	26 068	24 746	32 727	31 269	32 663	34 994	34%

Source : note interne de la collectivité (note du 31 mai 2011 du contrôleur de gestion à l'attention du directeur général des services).

ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

Tableau n° 9 : Evolution de l'offre et du coût de l'accueil de la petite enfance pour la commune de Puteaux

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nb de structures	11	12	15	15	17	17
Nb de places	490	508	557	554	612	621
Nb théoriques max	nr	nr	nr	nr	nr	1 085 680
Nb heures prévues	843 400	875 080	912 500	913 500	1 019 553	946 500
Nb heures réalisées	737 883	752 903	785 835	841 010	896 068	969 756
Nb heures facturées	nr	nr	nr	nr	992 931	1 013 626
Taux d'occupation/ réal/ théorique max	nr	nr	nr	nr	nr	89,3%
Taux d'occupation/ réal/ prévues	87,5%	86,0%	86,1%	92,1%	87,9%	102,5%
Dépenses	7 494 958	7 581 625	7 749 612	7 713 924	8 711 819	10 128 160
Recettes	3 165 451	3 372 415	3 958 242	4 912 162	4 114 527	5 063 830
Déficit	4 329 507	4 209 210	3 791 370	2 801 762	4 597 292	5 064 330
Coût global/ heure	10,16	10,07	9,86	9,17	9,72	10,44
dont coût pris en charge par la commune	5,87	5,59	4,82	3,33	5,13	5,22

Source : données communales

Tableau n° 10 : Evolution des dépenses nettes pour la commune en fonctionnement et en investissement pour la politique d'accueil de la petite enfance (sous-fonction 64/crèches et garderies)

En euros	2005	2006	var. 2006/ 2005	2007	var. 2007/ 2006	2008	var. 2008/ 2007	2009	var. 2009/ 2008	2010	var. 2010/ 2009	Evol 2010/ 2005
Dépenses nettes en fonctionnement	4 947 073	4 845 519	-2%	5 910 368	22%	4 460 850	-25%	7 181 188	61%	6 190 730	-14%	25%
Dépenses nettes en investissement	4 586 769	5 476 242	19%	2 008 276	-63%	418 296	-79%	1 244 547	198%	3 659 687	194%	-20%
TOTAL	9 533 842	10 321 760	8%	7 918 644	-23%	4 879 146	-38%	8 425 735	73%	9 850 417	17%	3%

Source : comptes administratifs

Tableau n° 11 : La satisfaction des demandes de places en crèches selon la commune de Puteaux

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nb de demandes déposées section bébés	PV inexistant			135	160	138
Nb de demandes déposées section moyens				136	103	122
Nb de demandes déposées section grands				90	89	63
Total des demandes déposées				361	352	323
Nb de places attribuées section bébés				125	135	137
Nb de places attribuées section moyens				46	88	114
Nb de places attribuées section grands				78	77	60
Total des places attribuées				249	300	311
Demandes non satisfaites				112	52	12
Ratio attributions/ demandes total				69%	85%	96%
Ratio attributions/ demandes section petits				93%	84%	99%
Ratio attributions/ demande section moyens				34%	85%	93%
Ratio attributions/ demande section grands				87%	87%	95%

Source : Procès-verbaux des « commissions »

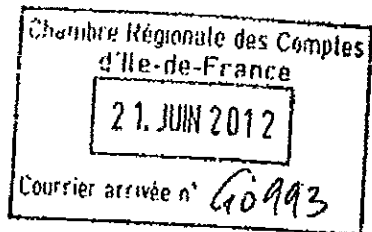
Tableau n° 12 : La satisfaction des demandes de places en crèches selon les listings produits par la commune

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nb de demandes déposées section bébés	76	64	153	nd	nd	nd
Nb de demandes déposées section moyens	nd	nd	1	nd	nd	nd
Nb de demandes déposées section grands	nd	nd	1	nd	nd	nd
Total des demandes déposées	76	64	155	392	429	353
Total des places attribuées	Données non exploitables			236	286	292
Demandes non satisfaites				156	143	61
Ratio attributions/ demandes total				60%	67%	83%

Source : décompte par la CRC des listings produits par la commune (tableaux demandes et tableaux commissions) - nd : non disponible

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE PUTEAUX (*)

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.241-11 du Code des juridictions financières.*



Puteaux, le 20 JUIN 2012

Monsieur le Président
Chambre régionale des comptes
6 cours des Roches
BP 226 - NOISIEL
77441 MARNE LA VALLEE CEDEX 2

Réf: JC/AN/MG

Affaire suivie par la Direction générale des services

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 23 Mai 2012, vous m'avez notifié le rapport d'observations définitives arrêtées par la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur la gestion de la commune de Puteaux au cours des exercices 2005 et suivants.

En application des dispositions de l'article L243-5 du Code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après ma réponse écrite à ce rapport.

Conformément à la législation en vigueur, je communiquerai, dès la réception de ces documents, à la plus prochaine réunion du Conseil municipal, votre rapport d'observations accompagné de la présente réponse.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma parfaite considération.

cordialement

Joëlle PÉCASSI-DI-RAYNAUD



Maire de Puteaux
Président de l'EPADESA
Vice-Président de la Communauté
d'agglomération Seine-Défense



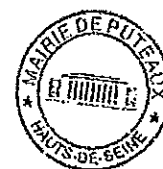
RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE PUTEAUX (92)

._*._.

Exercices 2005 et suivants

._*._.



La ville souhaite apporter à la chambre régionale des comptes d'Île de France les remarques suivantes à la suite de l'introduction générale faite par les magistrats financiers.

La ville conteste le constat selon lequel « la collectivité souffre (...) d'un certain déficit de culture administrative et de rigueur dans sa gestion ».

Si des marges de progression sont bien évidemment et légitimement envisageables, nous tenons à rappeler certains résultats qui attestent de la rigueur de nos procédures et de nos pratiques professionnelles.

C'est ainsi que les excédents nets dégagés sur la période sous revue se sont élevés à

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Excédent net constaté au CA*	4 360 653,97 €	4 367 263,42 €	9 676 139,15 €	16 480 079,90 €	21 890 157,40 €	23 944 074,69 €

Bien évidemment, ces excédents nets croissants sont constatés alors que la ville a inauguré sur cette même période des équipements publics municipaux majeurs et procédé de ce fait aux embauches en conséquence.

Sur cette même période sous revue, les procédures de marché public (tout type de procédure) ont été agrégées comme suit :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Marchés publics	295	378	293	441	161	311

De même en 2011, le délai global de mandatement des factures était de l'ordre de 21 jours.

Ces quelques exemples, issus d'une liste qui pourrait être bien plus longue, n'auraient pas pu être obtenus, si la ville souffrait « d'un certain déficit de culture administrative et de rigueur dans sa gestion » ?

La ville note d'ailleurs, à la lecture du rapport d'observations définitives (ROD) que les magistrats financiers n'ont émis, de surcroît, aucune remarque sur nos marchés publics, et la CRC a manifestement et légitimement été convaincue des explications que nous lui avons données (à l'issue de la lettre d'observations provisoires) non seulement sur la méthodologie déployée en matière de sécurité publique en général et de vidéo protection en particulier, mais aussi sur les



résultats obtenus dans ce domaine, puisque dans le ROD, il n'est plus fait mention du moindre dysfonctionnement interne sur cette dernière thématique.

Quand nous avons précisé à la CRC, suite à sa lettre d'observations provisoires, que la ville a systématiquement gagné tous les recours récemment introduits contre elle dans le cadre d'un contentieux statutaire, cela ne paraît pas non plus traduire un déficit de culture administrative, mais plutôt une validation, a posteriori, de notre savoir-faire interne.

A aucun moment, et tout est mis en œuvre à cet effet de la manière la plus anticipée qui soit, les enfants accueillis dans nos structures dédiées à la petite enfance n'ont eu à souffrir d'un quelconque sous-encadrement.

Aussi, la ville ne peut que s'élever contre ce propos d'abord établi tel un constat général, puis circonscrit d'une manière subjective et partielle sur deux services : la D.R.H. et la petite enfance manqueraient de « culture administrative », dont d'ailleurs la CRC ne donne aucune définition opposable précise.



Le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes porte sur les exercices 2005 à 2011.

Il comprend 5 points :

- La présentation de la commune,
- Les suites du précédent contrôle,
- La situation financière de la commune,
- L'organisation et la gestion des ressources humaines,
- La politique d'accueil de la petite enfance.

1) La présentation de la Commune.

La présentation de la commune faite par la CRC n'appelle pas de commentaires particuliers.

2) Les suites du précédent contrôle.

Dans son rapport d'observations définitives du 6 février 2007, la Chambre relevait l'existence de deux sociétés d'économie mixte (SEM) sans activité : la Société d'économie mixte pour la rénovation de Puteaux (SEREP) et la Société de télédistribution de Puteaux (STP), et prenait acte de l'engagement de la ville de procéder à leur liquidation.

Conformément à son engagement, la Ville a procédé à la dissolution de la SEREP, laquelle est intervenue le 1^{er} juillet 2009.

Le processus de dissolution de la seconde SEM, la Société de télédistribution de Puteaux (STP), est largement entamé mais non achevé à ce jour.

La STP a été constituée le 17 juillet 1985 entre la Commune de Puteaux et la Compagnie Générale des Eaux (CGE) afin d'exploiter un réseau de télédistribution sur le territoire de la Ville. La CGE a confié, sous seing privé, l'exploitation du réseau à une de ses filiales, TELESERVICE. Cette dernière a finalement été absorbée par NUMERICABLE.

La STP n'a plus d'existence réelle puisque les prestations sont assurées directement par NUMERICABLE au moyen d'une convention d'autorisation d'occupation du domaine public conclue avec la Commune de Puteaux.

Le processus de liquidation recommandé par la Chambre dans son dernier rapport a pris du retard en raison notamment du changement régulier d'interlocuteur pour la gestion de ce dossier. La société NUMERICABLE a en effet fait l'objet de multiples restructurations qui ont rendu très compliquées les négociations pour procéder à la dissolution de la SEM. Or, pour mémoire, NUMERICABLE détient avec la Ville 50 % des parts de la SEM. Néanmoins, la société NUMERICABLE et la Commune de



Puteaux sont parvenues à s'entendre pour mettre en œuvre la dissolution de la STP au cours du premier semestre 2011.

Lors d'une assemblée générale extraordinaire des actionnaires de la STP réunie le 25 mai 2011, il a été décidé à l'unanimité de prononcer la liquidation de la SEM et il a été nommé un liquidateur judiciaire¹ à cet effet.

Les travaux engagés par le liquidateur n'ont toutefois pas avancé avec la célérité attendue. Par courrier en date du 23 avril 2012, le liquidateur a manifesté son souhait de ne pas poursuivre sa mission.

Les deux parties, NUMERICABLE et la Ville, sont d'accord pour procéder à une dissolution rapide de la STP, laquelle devrait être effective au cours du second semestre 2012.

Dans le cadre de son précédent contrôle en 2007, la Chambre avait notamment mis en avant un contrôle interne jugé insuffisant et une organisation financière centralisée source de dysfonctionnement.

La Ville a modifié son organisation suite au contrôle de 2007 avec une refonte du circuit d'émission des bons de commande et de traitement des factures liée à une déconcentration des tâches jusqu'à effectuées par le service des achats. Ainsi, dès 2008, les services de la petite enfance, de la culture, de l'enseignement, de la jeunesse, de la médiation, du contrôle de gestion, des archives, de l'entretien, de l'imprimerie, du centre médical, puis les bibliothèques et les sports en 2009 sont devenus gestionnaires de leurs crédits avec des lignes budgétaires spécifiques. Ces services ont accès au logiciel financier Sédit Marianne, ils émettent des bons de commandes, suivent l'exécution de leurs marchés et traitent les factures jusqu'à leur liquidation. Cette réorganisation a donné lieu à des sessions de formation assurées par le prestataire du logiciel financier et les cadres du service financier. Elle a permis d'améliorer le délai de traitement des factures.

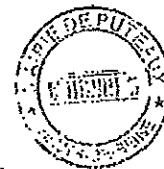
En outre, pour développer le contrôle interne jugé insuffisant, la Commune a recruté un contrôleur de gestion en 2006. La création d'un poste de contrôleur de gestion a permis d'améliorer la connaissance des coûts afin d'éclairer les décisions des élus, de comparer les coûts des équipements et services municipaux de Puteaux aux coûts d'équipements ou services similaires d'autres collectivités, de rechercher des économies en dépenses ou d'optimiser le financement (politique tarifaire, recherches de subventions etc.).

Les observations 2007 de la Chambre Régionale des Comptes à caractère financier ont donc bien été prises en compte, même si je ne peux que regretter que la dissolution de la SEM de Télédistribution ne soit pas achevée à ce jour pour les raisons extérieures à la Ville développées infra.

3) La situation financière de la commune.

La Ville relève que l'examen par la CRC des différents éléments d'appréciation de la fiabilité des comptes (comptabilité des dépenses engagées, rattachement des charges de fonctionnement à l'exercice, restes à réaliser, provisions et amortissements) n'appelle pas d'observations majeures des

¹P.V. du 25 mai 2011 de l'Assemblée générale de la SEM Télédistribution nommant un liquidateur ci-joint



magistrats. Les comptes de l'Ordonnateur sont donc jugés sincères et respectueux de l'instruction budgétaire et comptable M14.

La Chambre a constaté que, sur toute la période sous revue, l'état du personnel annexé aux documents budgétaires n'était pas conforme à la réglementation au seul motif que les collaborateurs de Cabinet devaient être mentionnés au niveau supérieur du tableau des emplois et non en dernière ligne.

Je note que sur l'ensemble des annexes des différents documents budgétaires, les observations des magistrats se limitent à une seule remarque portant non sur un manque de transparence de la Ville mais sur l'ordre des informations données dans l'état du personnel. Depuis le BP 2012, la ligne relative aux collaborateurs de Cabinet figure bien en tête du tableau relatif à l'état du personnel et non en dernière ligne de celui-ci.

Sur les six exercices budgétaires analysés par la CRC, les annexes relatives aux autorisations de programme, provisions, amortissements, aux garanties d'emprunt, aux opérations financières, à l'assainissement, à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, aux subventions, aux services assujettis à la TVA n'ont pas fait l'objet de remarques.

La Chambre souligne la bonne santé financière de la Ville avec un autofinancement « très favorable » et un haut niveau de dépenses d'équipement intégralement autofinancé.

Je souhaite compléter ce constat.

L'analyse des comptes administratifs de ces dernières années met en évidence une maîtrise des coûts de fonctionnement.

De 2006 à 2011, les dépenses de personnel ont augmenté de 7,8 % et les charges à caractère général ont vu leur évolution limitée à 6,3 % en 5 ans alors que des bâtiments administratifs majeurs ont ouvert sur la période, le Palais des sports et de la médiathèque notamment.

Il découle de cette maîtrise des coûts, une quasi-stagnation du fonds de solidarité régionale d'Ile-de-France sur la période, lequel est calculé par rapport aux dépenses du compte administratif N-2. La relative stabilité des dépenses réelles de fonctionnement a entraîné une relative stabilité du fonds de péréquation.

Le budget primitif 2012, présenté au Conseil Municipal du 11 avril, s'inscrit dans cette même tendance : les dépenses de personnel ont été votées à 63 M€, soit une diminution de 500 000 € par rapport au BP 2011.

Loin de subir un effet de ciseau qui verrait les dépenses augmenter plus vite que les recettes, le résultat d'exploitation a augmenté sur les cinq dernières années, passant de 14,7 M€ à 22,7 M€ (données issues des comptes administratifs).

La Ville dispose d'importantes marges de manœuvre en recettes : un très important patrimoine, des taux fiscaux très en deçà de la moyenne nationale et même départementale, des abattements sur la taxe habitation très favorables aux contribuables et une tarification des services publics également particulièrement favorable aux usagers. La Ville propose aux administrés un très large éventail d'activités qui pourrait, si besoin était, être diminué ou éventuellement être transféré à terme à la Communauté d'Agglomération Seine Défense.



Les placements budgétaires réalisés par le passé, permettent à la Ville d'autofinancer intégralement un haut niveau de dépenses d'équipement pour améliorer le cadre de vie et la qualité des services proposés aux Putéoliens. La dette par habitant est donc de zéro euro.

La Ville n'a pas d'engagement dans des sociétés mixtes et n'a pas procédé à des garanties d'emprunts hasardeuses. Les garanties d'emprunts accordées ne concernent que des sociétés H.L.M. et pour 83 %, il s'agit de l'O.P.H. de Puteaux (chiffres du compte administratif 2010).

La situation financière de la Ville est donc saine.

La Chambre a disposé des Débats d'orientation budgétaire de 2005 à 2011 et a émis une observation sur le seul DOB de 2011 estimant que celui-ci aurait pu être le moment de définir l'utilisation finale des placements inscrits au BP 2011.

Les placements budgétaires en question étaient exceptionnels, liés notamment à la vente du stade des Bouvets et à des produits de placements qui arrivaient à échéance sur l'année 2011. Ils s'inscrivaient dans un contexte de très fortes incertitudes avec une réforme annoncée de la péréquation et une réforme fiscale qui a notamment supprimé la taxe professionnelle, principale recette budgétaire de la Ville. Dans ce contexte, il était extrêmement hasardeux de faire une projection sur les finances de la Ville à court terme et d'annoncer dès le DOB une utilisation précise des placements envisagés.

La ville souhaite d'ailleurs appeler l'attention des magistrats financiers sur le fait qu'à l'ordre du jour du Conseil municipal du 8 avril 2011, à l'occasion duquel était non seulement inscrit à son ordre du jour, le vote du budget primitif de l'exercice concerné mais aussi le projet de délibération aux termes duquel je sollicitais du Conseil municipal l'autorisation de procéder de nouveau à certains placements financiers, conformément aux textes en vigueur. La ville a fait ici, « par anticipation », la stricte application de la recommandation de la CRC dans son rapport d'observations définitives : c'est-à-dire de permettre au Conseil municipal d'envisager, de construire une réflexion sur la finalité des placements à l'occasion d'une décision qui se veut majeure pour tout élu local, le vote du budget primitif.

Et pour conclure, sur ces propos à caractère essentiellement financiers, la ville souhaite préciser que chaque fois que cela est envisageable, nous communiquons le plus finement possible sur notre stratégie financière. C'est pour cette raison que les principales opérations pluriannuelles d'investissement sont votées en autorisation de programme / crédits de paiement. Les principales opérations d'investissement sont ainsi détaillées dans une annexe budgétaire spécifique ce qui accroît largement la transparence financière. Je rappelle que l'instruction budgétaire et comptable M14 n'impose nullement de présenter les opérations pluriannuelles en AP/CP.

4) L'organisation et la gestion des ressources humaines.

41. Observations d'ensemble.

En remarque préalable, la Chambre reprend les éléments majeurs d'une gestion locale sécurisée tels qu'ils ont été rappelés dans le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2009 :

« L'existence d'un organigramme fonctionnel détaillé et actualisé, appuyé d'une définition précise des compétences de chaque service et de chaque agent, constitue un premier élément de sécurisation de



la gestion d'une collectivité ».

« L'édiction de normes de procédures, reprenant les nonnes législatives et réglementaires et les traduisant en prescriptions pratiques utilisables par l'ensemble des agents, sous forme de guides de procédure constitue un élément de sécurisation de la gestion ».

Par ailleurs, le contrôle de gestion se définit comme un « système de pilotage en vue d'atteindre des objectifs préalablement fixés, suivant et analysant en temps réel et ex post les réalisations pour en expliquer et réduire les écarts. Pilotage sur la base d'objectifs et d'engagements, la connaissance des coûts, des activités et des résultats. Il mesure la performance d'une entité : coût, efficience et efficacité (...) ».

Sur le premier point, la Chambre conclut que la Ville a produit un nouvel organigramme conforme à la réglementation durant le contrôle. L'organigramme en vigueur a été présenté en comité technique paritaire en date du 15 mars 2012 et a fait l'objet d'un arrêté adressé en Préfecture le 26 mars 2012. Il a pris acte des observations exprimées par les représentants syndicaux lors du CTP du 10 décembre 2011.

Sur le second point, la Ville précise qu'un livret d'accueil, édité et distribué à l'ensemble des agents en poste et nouvellement recrutés, consultable sur le site Intranet, reprend l'ensemble des procédures. En outre, pour sécuriser les procédures, les nouveaux agents qui sont affectés sur des postes de gestion font systématiquement l'objet d'une formation financière en interne. Ces formations, qui comprennent un volet financier et commande publique, sont régulièrement renforcées par des formations extérieures. Ainsi, sur le mois de mai et juin 2012, une centaine d'agents de la ville ont bénéficié d'une formation en finances locales avec un rappel des règles en comptabilité et marché public. Dans un très fort contexte de raréfaction des ressources, la Ville s'est efforcée de diffuser une culture de bonne gestion et à faire en sorte que chaque agent soit acteur de l'organisation.

Sur le troisième point, la Ville rappelle à la Chambre qu'une comptabilité analytique, qui va très au-delà de la comptabilité générale obligatoire, a été développée. Cette comptabilité permet d'avoir une parfaite connaissance en temps réel du coût des actions conduites. Elle permet de mesurer l'efficience des politiques publiques conduites par grands secteurs (petite enfance, éducation, culture, sport...). Pour exploiter cette comptabilité analytique, un poste de contrôleur de gestion a été créé en 2006. A cet effet, un attaché territorial a été recruté. Cet agent a muté, la ville recherche depuis plusieurs mois son successeur (annonce de poste diffusée par un cabinet de recrutement).

La Chambre énonce que « les dépenses de personnel ont augmenté de près de 14 %, passant de 54,4 M€ à 61,9 M€ pendant la période 2005-2010, tandis que dans le même temps, les charges de fonctionnement ont augmenté de 29 %. »

Les dépenses de personnel ont effectivement augmenté de 13,7 % de 2005 à 2010. Cette augmentation est à relativiser.

Si l'on neutralise l'impact des structures inaugurées sur la période, comme le Palais des sports, le Palais de la médiathèque, l'Arche de Noé, la crèche des Lutins, la Maison du droit alors les dépenses de personnel évoluent sur la période à un rythme proche de celui de l'inflation.

Les dépenses de personnel ont donc été parfaitement contenues si l'on exclut les nouveaux équipements et nouveaux services à la population comme la vidéo protection.



En outre, les dépenses de personnel inscrites sur le chapitre 012 sont restées stables sur les derniers exercices budgétaires :

	Dépenses de personnel réalisées (données issues des comptes administratifs)
2009	61 374 993
2010	61 881 361
2011	61 687 355

Cette performance fait notamment suite à l'externalisation d'une partie du service entretien et au non recours à des saisonniers durant la période estivale.

La Ville ne s'explique pas le chiffre de 29 % d'augmentation des charges de fonctionnement avancé par la CRC pour la période de 2005 à 2010. Les dépenses de fonctionnement du CA 2005 se sont élevées à 132,4 M€ et à 141 M€ au CA 2010, soit une augmentation limitée sur la période à 6,4 % et non de 29 %.

La Chambre relève que les dépenses de personnel de la commune, en euros par habitant, représentent près du double de la moyenne de la strate. Il s'agit d'un choix assumé, corolaire d'un haut niveau de service rendu à la population.

42. Les effectifs.

La Chambre estime que le dénombrement des effectifs de la commune manque de fiabilité.

La Ville admet effectivement des erreurs de restitution dans le dénombrement des effectifs des non titulaires dans le REC (Rapport sur l'Etat de la Collectivité/Bilan social) et dans l'état du personnel en annexe du compte administratif, la direction des ressources humaines est tout à fait en mesure d'expliquer les discordances constatées.

Ces discordances sont liées à la restitution des données informatiques, via l'extracteur BO (Business Object), faussant ainsi la répartition entre les différentes catégories de non titulaires recrutées sur des activités atypiques et spécifiques à notre collectivité et, de ce fait, difficilement paramétrables dans notre logiciel de paie (instituteurs, agents du trésor public, professeurs d'activités artistiques en cumul d'emplois, saisonniers, vacataires).

Aussi, dans le cadre du projet SIRH (système d'information de gestion des ressources humaines), initié par la DRH, visant particulièrement à harmoniser, à optimiser et à fiabiliser les procédures de gestion et outils d'analyse, un travail notoire a été d'ores et déjà réalisé tant au niveau de la saisie que de la restitution des données informatiques.

Ces corrections seront insérées dans la nouvelle présentation du tableau des effectifs annexé au prochain compte administratif et dans le REC de 2011.

La Ville a mis en place un tableau des emplois qui lui permet de présenter au Conseil municipal très régulièrement une variation des effectifs à l'unité près, avant et après transformation.

Comme le recommande la Chambre, ce tableau des emplois optimisé et entièrement remis à jour permet de faire figurer au Bilan Social 2011, présenté en CTP en juin 2012, des effectifs en totale cohérence avec l'état annexe IV du budget communal.



Les emplois de non titulaires sur emplois non permanents (saisonniers ou occasionnels) apparaissent clairement sur ces différents supports et documents.

43 – Les personnels non titulaires.

- a) La Chambre énonce que la commune doit faire face à un fort renouvellement de ses effectifs, ainsi qu'à des difficultés de recrutement qui induisent un recours important aux non-titulaires ; la durée de certains contrats peut parfois excéder six ans.

Tableau n° 1 : Evolution de l'effectif global par statut

		2007	2009	2007/2005	2009/2007	2009/2005
Fonctionnaires titulaires et stagiaires	786	825	887	5%	8%	13%
Non-titulaires sur un emploi permanent	556	738	793	33%	7%	43%
Non-titulaires sur un emploi non	201	295	484	47%	64%	141%
TOTAL	1 543	1 858	2 164	20%	16%	40%

Source : REC de la collectivité

La ville souhaite nuancer les propos de ces paragraphes émis par la CRC.

En premier lieu, la croissance des effectifs non titulaires de 43 % doit être appréhendée avec les éléments de nuance qui suivent :

En effet, au vu du tableau présenté à la question n° 44, malgré une augmentation de 2005 à 2007 expliquée par l'ouverture de nouvelles structures, l'effectif des non titulaires a tendance à se stabiliser depuis 2007.

Ensuite, la progression de l'effectif des agents non titulaires dans la filière animation est liée au fait que ces agents, recrutés en tant que vacataires sur des emplois non permanents en 2005, ont tous été nommés sur des emplois permanents à partir de 2006.

La Ville, en 2009, comptait 212 agents non titulaires exerçant des missions de service public liées à la filière animation.

Enfin, nous insistons sur le fait que la collectivité propose des activités et des services variés, qui nécessitent le recrutement d'agents sur des missions n'existant pas précisément dans le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale.

Par leur nature même, certaines activités ne répondent pas à un besoin durable et continu.

Par ailleurs, la Ville a intégré, sur le statut des professeurs d'enseignement artistique, d'assistant et d'assistant spécialisé d'enseignement artistique l'ensemble des professeurs du conservatoire jusqu'alors vacataires.

Compte tenu de ce qui précède, le ratio d'agents non titulaires n'a, à nos yeux, rien de critiquable à moins que la CRC puisse appeler l'attention de la Ville sur d'éventuels concours organisés soit par le CNEPT, soit par le Centre de Gestion de la FPT, sur des missions telles que : professeur de yoga, professeur de magie, professeur de peinture sur soie, professeur de « vitrail Tiffany »... Cette pluralité de missions que les magistrats de CRC pourront découvrir à travers le document précité explique un ratio de non titulaires qui semble, pour la Ville, légitime.



L'externalisation de l'entretien a concerné une cinquantaine d'agents exclusivement contractuels ce qui rend pour partie caducs, les tableaux de la Chambre sur les personnels non titulaires. Les tableaux de la Chambre se sont arrêtés à 2009 alors que l'externalisation du service entretien a commencé en 2010 pour se poursuivre jusqu'en 2012. La récente externalisation du portage à domicile et l'externalisation de crèches sur l'année 2012 va encore diminuer la part du personnel non titulaire dans le total des effectifs.

- b) La Chambre estime que la collectivité a fortement recouru aux agents non titulaires : les effectifs ont crû de 43 % entre 2005 et 2009 pour les non-titulaires sur un emploi permanent et de 141 % pour les non-titulaires sur un emploi non permanent, alors que, dans le même temps, le nombre de titulaires a progressé de 13 %. La part des agents non titulaires a progressé dans les filières animation (aucun agent¹³ en 2005 ; 212 en 2009), culturelle (12 agents en 2005 ; 73 en 2009), sportive (11 agents en 2005 ; 42 en 2009) et sociale (29 agents en 2005 ; 66 en 2009).

Au cours de la période sous revue, l'augmentation des effectifs s'explique, comme nous l'avons déjà précisé, par l'ouverture de 6 structures de crèches (+60% du parc), d'un Palais de la médiathèque, d'un Palais des sports, d'un service de télésurveillance et du développement du service de la Police municipale et des missions liées à la filière animation, mais également dans le cadre de la régularisation statutaire de vacataires devenus titulaires à temps complet ou non complet (plus de 200 créations de postes qui n'étaient en fait que des transformations de poste de vacataire en en poste de non titulaire, la masse salariale ayant été contenue dans le même temps).

Tous ces nouveaux services sont assurés essentiellement par des agents qui disposent de compétences parfois atypiques et peu répandues.

En effet, dans la filière culturelle, si certaines disciplines musicales correspondent assez facilement à une demande permettant de constituer un emploi à temps plein dans une école de musique (le piano par exemple), d'autres sur des instruments plus rares obligent à la création d'emplois sur des employeurs multiples, situations difficiles à gérer.

Ainsi, le recours à des enseignants non titulaires s'explique donc à la fois par la pénurie des professeurs titulaires du concours exigé à telle pratique musicale, mais aussi par le caractère aléatoire du nombre d'enfants inscrits dans les classes d'instruments d'une année sur l'autre. La gestion rigoureuse de la masse salariale est incompatible avec une titularisation systématique de professeurs sur des missions qui dépendent, d'une année sur l'autre, des effectifs d'élèves souhaitant bénéficier de tel ou tel enseignement musical (à titre d'exemple, il semble discutable pour la Ville de titulariser un professeur de flûte de Pan, faute d'une lisibilité à long terme quant au nombre d'élèves putéoliens souhaitant bénéficier de cet enseignement).

Substantiellement, certaines missions ou métiers ne peuvent pas correspondre à un cadre d'emploi défini par les statuts.

De plus, et plus classiquement, nous avons un nombre important d'agents qui répondent à une activité ou un besoin occasionnel ou saisonnier : agents de restauration, hôtesses d'accueil, garderie, animateurs dans les centres de vacances, cumuls d'emplois des instituteurs ou des agents du trésor public.

Ces métiers répondent à un service à la population que la Ville souhaite maintenir, il est difficile d'évaluer sur le long terme la pérennité de cette typologie de postes ; la gestion statutaire de ces différentes missions, à travers un prisme de « non titulaires » nous paraît la meilleure méthodologie en l'espèce.

Cependant, la Ville respecte aussi une stricte application statutaire.



La Chambre a d'ailleurs pu constater que la Ville fait, quand toutes les conditions sont réunies, un effort honorable sur la stagiairisation de ses agents non titulaires : sur les 318 nominations de stagiairisation au cours de la période sous revue, 290 concernent des agents non titulaires déjà en poste sur un emploi permanent, dont deux tiers d'entre eux sont nommés sans concours (catégorie C).

La Ville donne également la possibilité à l'agent recruté en tant que non titulaire sur un emploi permanent, de passer le concours exigé en vue d'être titularisé sur ce poste. En 2009, 76 agents ont participé à la préparation aux concours et aux examens d'accès à la fonction publique territoriale, et la majorité des agents non titulaires ayant réussi leur concours ont été nommés sur leur poste.

Enfin, la Ville étudie actuellement les conséquences de la loi du 12 mars 2012 permettant, selon certaines conditions précises, la « CDIisation » de certains agents non-titulaires.

- c) La Chambre rappelle que les agents non titulaires de la fonction publique territoriale sont régis par les dispositions statutaires des lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 et n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui sont applicables aux agents non titulaires de droit public, sur la base de l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Leur situation juridique est précisée par le décret n° 88-145 du 15 février 1988. Le recrutement d'un agent non titulaire s'effectue par contrat ou décision administrative soumis au contrôle de légalité, sauf pour ce qui concerne les recrutements effectués au titre d'un besoin saisonnier ou occasionnel. La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit limitativement les possibilités de recours à des agents non titulaires.

La Ville appelle l'attention de la Chambre sur la tendance à la stabilisation des non titulaires depuis 2007 dans le total des effectifs.

A ce titre, nous tenons à citer le récent rapport du CIG Grande Couronne, « *Eclairage sur les non titulaires employés dans les collectivités territoriales et établissements publics d'Ile-de-France* », qui montre que notre Collectivité s'inscrit ni plus, ni moins, dans la tendance actuelle des collectivités franciliennes à recourir davantage au recrutement des non titulaires : 55% des recrutements concernent des emplois de non titulaires contre 34% au niveau national en 2007.

L'enquête confirme que « *certaines filières connaissent des taux de non titulaires élevés. Quatre agents sur dix employés dans les filières sportives ou animation sont non titulaires. Ils sont trois sur dix dans la filière culturelle. C'est dans le cadre d'emplois des adjoints techniques que l'on retrouve, en volume le nombre d'agents non titulaires le plus important.*

Au sein de la filière animation, huit adjoints d'animation sur dix sont non titulaires. Un nombre important des non titulaires se retrouvent par ailleurs dans le cadre d'emplois des attachés. Cela concerne un agent non titulaire sur dix. Comme écrit dans le document, « pour le cadre d'emplois des attachés, les collectivités recherchent sur ce type de postes des compétences et des profils particuliers qu'il est parfois difficile de trouver au sein des titulaires (déjà en poste) ou des jeunes lauréats (manque d'expérience). Quant aux adjoints d'animation, l'augmentation des besoins de recrutement dans ce cadre d'emplois peut expliquer en partie le taux élevé de non titulaires ».

- d) La Chambre relève que la commune a recours à des contractuels pour des durées supérieures à 6 ans nonobstant les dispositions introduites par la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, des lors que ceux-ci ont été recrutés sur le fondement de l'alinéa 3-1-2 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

La Ville souhaite apporter les précisions suivantes.



La loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 a introduit le contrat à durée indéterminée dans la fonction publique territoriale. Toutefois, ces nouvelles dispositions concernent essentiellement les contrats sur des postes permanents et se limitent à trois types de situation :

- dans les communes de moins de 1000 habitants sur des emplois à temps non complet pour lesquels la durée de travail n'excède pas 17H30 par semaine,
- sur des emplois permanents lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois pour les fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes (catégorie A, B ou C)
- sur des emplois du niveau de la catégorie A lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient.

La loi ne prévoit donc pas la qualification en contrat à durée indéterminée des agents non titulaires recrutés sur la base d'un remplacement momentané d'un fonctionnaire, soit sur la base de l'alinéa 3 – 1 – 2, qui est la seule typologie de contrat produit en Mairie de Puteaux pour le recrutement d'agents de Catégorie A quand cela s'avère nécessaire.

Et à ce jour, aucune observation du contrôle de légalité n'a été formulée quant à cette pratique.

La jurisprudence du juge administratif est constante. Une succession éventuelle de contrats sur la base de l'alinéa 3-1-2 ne donne aucunement droit, ni à titularisation, ni à « cédésation ».

44- La gestion des heures supplémentaires et l'absentéisme.

- a) La Chambre estime que la gestion des heures supplémentaires nécessiterait une fiabilisation des procédures.

En l'absence de système de contrôle automatisé des heures supplémentaires, le contrôle est effectué à partir des bordereaux retraçant les heures supplémentaires alléguées par les agents, signés et contrôlés par les chefs de service. Les heures supplémentaires sont ensuite reportées dans le tableau individuel de chaque agent, qui est transmis au service de la paie à la direction des ressources humaines.

Les propos de la CRC nous donnent l'occasion de préciser la procédure de saisine des heures supplémentaires.

L'agent qui accomplit des heures supplémentaires à la demande de sa hiérarchie, remplit effectivement le bordereau idoine en détaillant le nombre, le type (heures supplémentaires diurnes ou nocturnes, dominicales, etc.) et le motif des heures supplémentaires effectuées, puis le fait viser par son chef de service.

Ensuite, l'agent transmet directement le bordereau, dûment signé par l'intéressé et visé par la hiérarchie de ce dernier, à la direction des ressources humaines.

Au sein de la D.R.H., et dans un premier temps, ce bordereau est contrôlé par le service – non pas chargé du mandatement de la paie – mais celui qui contrôle les bordereaux de congés et des heures supplémentaires. Il s'agit là d'un premier processus de contrôle.

Le gestionnaire de ce service est en charge d'une mission de vérification minutieuse : conformité des heures déclarées par rapport au calendrier de travail de l'agent, pointage avec les congés, vérification de la conformité des heures déclarées avec la réglementation en vigueur qui peut varier en fonction du grade et de l'indice du déclarant.



Enfin, le gestionnaire reporte les heures supplémentaires sur un tableau établi par le service qui le transmet au service de la paie.

Tous les originaux des bordereaux sont ensuite visés par la Directrice des Ressources Humaines, puis envoyés à la recette municipale ; une copie est conservée au service des congés.

Un constat s'impose, sur 2010, et sur l'enjeu plus spécifique de contrôle et de paiement des heures supplémentaires : le chapitre 012 fait apparaître une dépense totale de 61 881 361 euros.

Le volume d'heures supplémentaires payé sur ce même exercice est de : 2 453 185,50 euros.

L'enjeu « heures supplémentaires sur 2010 » représente 3,96 % de la masse salariale annuelle.

Ce dispositif n'a fait l'objet, à ce jour, d'aucune observation par la Recette Municipale qui reçoit mensuellement ces états.

Il faut noter que dès 2006 la Ville a engagé une démarche exigeante de diminution et de résorption des heures supplémentaires tout en recherchant une optimisation du temps d'intervention des agents.

Cette démarche, essentielle pour les services à la population, a abouti en septembre 2006, après un travail considérable au niveau de du service jeunesse, à l'annualisation du temps de travail des animateurs des Centres de Loisirs et des agents chargés de sécuriser la traversée des enfants. Le Comité Technique Paritaire, réuni le 28 septembre 2006, a émis un avis favorable à l'annualisation du temps de travail de ces agents et validé la création de 4 cycles de travail basés sur le temps de travail des agents à temps complet de la Ville, soit 1591 heures. L'assemblée délibérante, lors du Conseil municipal du 5 octobre 2006, a modifié le tableau des emplois et des effectifs en conséquence².

L'effort engagé par la ville depuis 2006 sur la filière animation doit être poursuivi et s'appliquer à l'ensemble des filières représentées dans la collectivité. C'est ainsi que la Ville va mettre en place, sur les exercices 2012 et 2013, un programme de résorption progressive de l'indemnisation des heures supplémentaires.

Dans un premier temps, la Direction des ressources Humaines, en collaboration étroite avec les responsables de services et les encadrants, va procéder à un diagnostic des conditions d'exercice des missions des agents, au regard du temps de travail et les mettra en relation avec les contingents d'heures supplémentaires habituellement déclarées, faisant l'objet actuellement d'une indemnisation.

Une fois ce diagnostic effectué, il sera procédé pour chaque agent, à une réévaluation de son régime indemnitaire.

² Rapport du CTP du 28/09/2006, tableau d'annualisation du temps de travail Jeunesse /centre de Loisirs, extrait de la délibération du Conseil municipal en date du 05/10/2006.



L'objectif à atteindre étant que le revenu net de chaque agent reflète le travail effectif réalisé dans le cadre de ses missions habituelles, sans recours aux heures supplémentaires indemnisées. Les missions à caractère exceptionnel entraînant un temps de travail supplémentaire donneront lieu à l'attribution d'un repos compensateur, à l'exclusion de toute indemnisation. Cette procédure sera soumise pour avis au Comité technique paritaire puis fera l'objet d'une note de Service validée par l'autorité territoriale.

La ville souhaite également appeler l'attention des magistrats financiers sur le fait qu'un marché à procédure adaptée a été lancé aux fins d'installer, dans un premier temps à l'Hôtel de Ville puis progressivement dans tous les services municipaux un contrôle d'accès permettant, entre autre, de comptabiliser le temps de travail effectué par chaque agent.

Les quinze offres reçues à cet effet par la mairie ont été analysées par un bureau d'étude ; et ce rapport est en cours de validation en interne.

Ce marché de travaux étant inférieur à 200 000 euros H.T., son passage en C.A.O. n'est pas prévu.

Une fois la meilleure offre retenue, nous la présenterons en C.T.P., puis la mairie passera lancera l'ordre de service permettant un déploiement progressif de cette procédure de contrôle du temps de travail.

- b) S'agissant de l'absentéisme, la chambre a relevé sa forte augmentation au cours de la période sous revue : l'absentéisme pour maladie ordinaire a augmenté de 43 % entre 2005 et 2010. Selon une note interne communiquée à la chambre, la collectivité reconnaît cette augmentation, mais les discordances observées entre cette source d'information et les données du rapport sur l'état de la collectivité confirment la faible qualité de l'information dont dispose l'assemblée délibérante.


La progression des effectifs de la ville de 40 % sur la période sous-revue, dans une totale maîtrise financière du chapitre 012, a mécaniquement entraîné une progression globale de l'absentéisme de 34%. Ce pourcentage reflète une situation que l'on retrouve à l'identique dans l'ensemble des Collectivités Territoriales.

A l'instar de certains développements tenus, par exemple, par la Mutuelle Nationale Territoriale³, les absences pour raison de santé continuent de progresser dans la Fonction Publique Territoriale. Et la M.N.T., de pointer sur la période 2008 – 2010, une augmentation de plus de 15 % de ces absences.

A ce constat établi au niveau national, et auquel répond entre autre la Mairie de Puteaux, il nous faut déplorer, sur un nombre très réduit de services, et sur un nombre également limité d'agents, des arrêts de maladie continus et récurrents. La Ville de Puteaux tient également à préciser qu'elle se situe dans la moyenne nationale de l'évaluation des contrôles médicaux qu'elle diligente : 95 % des arrêts de maladie contrôlés sont déclarés justifiés.

Pourtant, l'employeur Mairie de Puteaux ne subit pas cette situation ; par les mesures de contrôle qu'elle diligente, par les travaux qu'elle organise chaque année pour améliorer le confort des personnels, par les mesures spécifiquement dédiées aux agents en situation de handicap, la Mairie est en situation de déployer tout un éventail de mesures permettant de lutter au mieux contre cet absentéisme.

³ Document d'information de la MNT concernant les contrats de prévoyance maintien de salaire



A cela, il faut rajouter qu'avec chaque bulletin de salaire envoyé par voie postale au domicile des agents, « une lettre de la mobilité » est jointe, laquelle détaille les postes vacants susceptibles d'être pourvus en interne.

Tant sur le plan médical qu'au titre des enjeux liés aux pathologies communément appelées psycho sociales, l'employeur Mairie de Puteaux, avec les moyens qui sont les siens, témoigne d'un réel volontarisme, notamment pour lutter pour toutes les causes d'absentéisme.

- c) La Chambre rappelle à la commune ses obligations relatives au fonctionnement du comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail, et la nécessité de présenter un rapport annuel sur l'évolution des risques annuels.

La politique de prévention des risques est, bien évidemment, partie prenante de l'action de la Direction des Ressources Humaines puisque la Collectivité adhère au service prévention, hygiène et sécurité du CIG petite couronne depuis 2004.

Comme l'atteste l'ensemble des documents transmis à la Chambre en juin dernier, des visites annuelles d'inspection sont effectuées, un rapport annuel d'activité est présenté au C.H.S.C.T.

La Collectivité a recruté un conseiller de prévention pour exercer à temps complet sa mission et au sein de la collectivité, il est assisté dans celle-ci par 10 assistants de prévention et 25 référents.

Le C.H.S.C.T. s'est réuni en juin 2010 et a veillé à ce que la réglementation soit strictement appliquée pour les agents et la Ville de Puteaux.

Le document unique est régulièrement complété et amendé. Les locaux municipaux et les conditions d'exercice par leurs agents sont régulièrement examinés par le conseiller de prévention et font l'objet de rapports présentés dans le cadre du C.H.S.C.T.

Dans le projet de service de la Direction des Ressources Humaines en cours d'élaboration, une cellule prévention et reclassement clairement identifiée au sein de la Direction va être créée. Elle sera composée du Médecin du travail, du Conseiller de prévention, du référent des unités carrière, paie, recrutement et formation.

La Ville admet qu'elle doit veiller à une animation plus régulière qu'elle ne l'a fait jusqu'à maintenant du CHSCT ; dans cette perspective précise, le C.H.S.C.T. sera réuni en septembre 2012 ; La Ville s'engage à le mobiliser autant de fois que cela sera opportun.

45- Les titularisations

- a) La collectivité proroge presque systématiquement d'une année la durée des stages, sans motivation particulière et malgré un avis contraire de la commission administrative paritaire.

Nous rappellerons d'abord ce que nous évoquions dans les sous-chapitres 42 et 43 précisément : **318 stagiairisations ont été décidées sur la période sous-revue.**

La Ville admet qu'un travail de redéfinition du cadre d'évaluation en vue d'une titularisation doit



être effectué. En effet, les mentions telles que précisées dans la fiche de notation⁴ manquent singulièrement de nuance et ne permettent pas toujours, avec certitude, de garantir l'acquisition des pratiques professionnelles inhérentes à chaque cadre d'emploi au bout d'une stricte année d'exercice, et ne facilite pas non plus le travail d'explication que l'on doit légitimement à un agent quand il s'agit de l'informer de la décision prise de prolonger son stage.

La prolongation du stage est une hypothèse conforme à la réglementation, et la situation extrême en l'espèce, c'est-à-dire la non titularisation, est, faut-il le préciser ici, rarissime, voire exceptionnelle, en Mairie de Puteaux.

Lorsque l'autorité territoriale, prend sur cette thématique une décision inverse de l'avis émis en CAP, la CAP suivante est systématiquement informée des décisions prises par l'autorité territoriale. A ce titre également, la réglementation est respectée.

La Ville appelle l'attention de la Chambre sur le fait que sur la période sous-revue, un seul agent est allé au contentieux, face à une décision de stagiarisation prolongée le concernant.

L'employeur Mairie a une haute estime du statut de la Fonction publique, l'employeur Mairie a de l'ambition pour le Service public et il n'a jamais été question, comme il ne sera jamais question, de galvauder une saine application des règles inhérentes au statut de la Fonction publique.

La CRC a eu des termes laudateurs quant à la politique de formation mise en œuvre par la Mairie, il n'est en rien de l'intérêt de l'employeur public que nous représentons de démotiver des agents sur lesquels nous avons humainement et financièrement investi.

La Ville s'engage à travailler à une meilleure explication des décisions prises quand il s'agit de prolonger ou pas le stage d'un agent.

46- Les défaillances de la gestion des ressources humaines.

- a) L'absence d'outils de pilotage opérationnels ne permet pas d'anticiper les évolutions dans le domaine des ressources humaines, par une démarche de gestion prévisionnelle des compétences et des emplois.

La procédure en matière de recrutement n'a fait l'objet d'aucune formalisation écrite et les fiches de postes ne sont pas systématiques : en mai 2011, seules 10 à 15 fiches de poste avaient été rédigées.

Les recrutements sont organisés au fil des besoins ; sauf pour les remplacements consécutifs à des départs à la retraite qui peuvent être anticipés grâce à l'existence d'un tableau de suivi prévisionnel, il n'existe aucune gestion prévisionnelle des recrutements.

La Ville reconnaît la nécessité de développer les tableaux de bord de pilotage dans le domaine des ressources humaines. A cet effet, la Ville a organisé en juin 2012 la formation d'une partie des agents de la Direction des ressources humaines, au logiciel BO. Cette formation permettra la réalisation par les cadres de la Direction des ressources humaines de tableaux de bord de gestion des ressources humaines tant à destination des élus, que de l'ensemble des chefs de service pour in fine un meilleur suivi mensuel de leur budget, heures supplémentaires, absences

⁴ Modèle de fiche de notation ci-joint



La Ville précise qu'il existe bien une formalisation écrite des demandes de recrutements. Qu'il s'agisse d'une création de poste ou d'un renouvellement, les demandes de recrutement doivent être motivées par le chef de service, validées par le DGA concerné, le DGA en charge des ressources humaines, le DGS, l'élu délégué et le Maire⁵.

- b) Le tableau existant le plus abouti concerne la masse salariale et consiste à reprendre, mensuellement, le nombre de paies des titulaires et stagiaires, des autres catégories (non-titulaires, vacataires, élus, instituteurs et recenseurs), le nombre total de paies et la masse salariale. Ce tableau ne fait l'objet d'aucune exploitation particulière par la collectivité.

Ce document mensuel est suivi et analysé par le chargé d'études en RH puis envoyé au Directeur Général des Services et à la Directrice des Ressources Humaines. Un document similaire existe également à la Direction des affaires financières.

La masse salariale, appréhendée ici sous un prisme strictement comptable et financier, a, comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises d'ores et déjà, fait l'objet d'un contrôle particulièrement rigoureux.

L'évolution du chapitre 012 sur la période sous-revue l'atteste. Sur les exercices 2009-2010-2011, nous constatons même une quasi stagnation de cette dépense, alors que les effectifs supplémentaires sont légitimement présents, les stagiairisations et promotions sont légitimement entérinées selon la valeur de l'agent, le GVT (glissement vieillesse technicité) est nécessairement appréhendé.

Après chaque validation du train de paie mensuel, les crédits budgétaires restants font l'objet d'une analyse par la Direction Générale, situation qui permet en tant que de besoin, à l'occasion de telle ou telle décision modificative votée en Conseil municipal, de réaffecter des crédits sur des imputations le justifiant.

La mise en place de ces outils de contrôle doit favoriser le développement d'une culture interne de gestion. La Ville, cependant, s'enrichit volontiers de la proposition de la CRC aux fins de bâtir un système de « contrôle de gestion RH » ; le futur collaborateur recruté se verra attribuer la mission particulièrement pertinente de rechercher la meilleure efficacité possible de nos collaborateurs qui évoluent dans un cadre statutaire encore rigide par certains de ces aspects.

Le recrutement d'un contrôleur de gestion RH, programmé sur l'exercice 2012, permettra de renforcer ce qui précède.

La quasi-stagnation des dépenses de personnel sur les trois dernières années avec des taux de réalisation budgétaires proches de 100 %, sans que jamais la Ville n'ait eu la nécessité d'abonder les crédits du chapitre budgétaire 012 dans le cadre d'une décision modificative, traduit un suivi très rigoureux de la Ville de la masse salariale.

- c) La Chambre souligne l'absence de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

La réalisation d'un référentiel des compétences ou d'une cartographie des métiers est programmée pour 2012, de manière à optimiser la démarche GPEC engagée par la commune.

⁵ Modèle de fiche de demande de recrutement

Le corollaire de cette démarche est l'élaboration d'outils internes de mesure de l'efficacité de celle-ci, pas seulement au sein de la DRH mais de manière déconcentrée au sein des différents services municipaux. Ce qui permettra à la Direction de n'être plus simplement le lieu d'activation des mécanismes statutaires, mais de se positionner davantage en tant que prestataire-conseil aux services opérationnels.

La marge de progression est forcément encore importante, mais en ce qui concerne la Ville de Puteaux, tous les signaux sont favorables pour impulser ce projet ambitieux d'administration et conforme à une action de service publique moderne telle que la souhaite la Mairie.

La ville souhaite également appeler l'attention de la CRC aux fins de lui préciser qu'elle a officiellement et très récemment pris contact avec le centre interdépartemental de gestion de la Petite Couronne Parisienne qui propose une prestation de soutien à la mise en place d'une G.P.E.C.. Après avoir élaboré de manière itérative une méthodologie générale et prévisionnelle de gestion des emplois et des compétences, le C.T.P. sera saisi d'un tel projet et donnera un avis sur les services municipaux qui, dans un premier temps, feront l'objet d'une politique prévisionnelle des effectifs telle que légitimement souhaitée par les magistrats financiers et que la ville souhaite bien volontiers approfondir.

- d) La Chambre relève « avec intérêt la mise en place d'une politique de formation significative pendant la période sous revue, dont les effets sont quelque peu dilués toutefois par l'important taux de renouvellement du personnel et l'absence de gestion prévisionnelle des effectifs. »

La Ville se félicite de l'appréciation positive portée par les magistrats sur les efforts de formation réalisés. La sécurité juridique, financière, technique des actions entreprises passe nécessairement par un plan rigoureux de formation du personnel communal.

5) La politique d'accueil de la petite enfance.

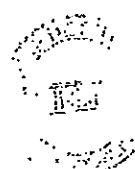
La Chambre rappelle que bien que les communes n'aient pas de compétence obligatoire en matière de petite enfance, Puteaux intervient en qualité d'opérateur gestionnaire de structures d'accueil et d'un relais d'assistantes maternelles (RAM), pour subventionner les opérateurs privés liés par des conventions de mise à disposition de berceaux dans des crèches privées, et par le biais de délégations de service public.

En effet, la Ville utilise avec efficacité une pluralité de dispositifs juridiques éprouvés permettant une gestion efficace de ce service public destinée à répondre aux demandes croissantes de la population : gestion en régie, attribution de l'exploitation de structures par délégation de service public ou encore acquisition de lits auprès d'opérateurs privés spécialisés. Le dispositif public est complété par l'offre de garde des ASMAT (Assistante Maternelle agréée par les services de la vie sociale du département) ; 173 ASMAT qui offrent 350 places de garde auxquelles s'ajoutent les 713 places de crèches collectives.

Il faut rappeler à la Chambre Régionale des Comptes que la commune a connu un doublement des naissances sur la période sous-revue. Ce doublement des naissances (400 naissances en 2005 ; 777 en 2010) doit être mis en parallèle avec le taux de rotation annuel des berceaux, qui ne peut dépasser 40 % de la capacité totale (cf. tableau d'évolution des naissances à Puteaux⁶). En effet, ce

⁶ Tableau d'évolution des naissances à Puteaux

pourcentage correspond au volume total de places libérées chaque année.



51 – La mise en œuvre de l'accueil de la petite enfance : diagnostics, objectifs et offre de la commune.

- a) En propos liminaire, la Chambre précise que le taux d'accueil a considérablement augmenté sur la période sous revue, de 29,6 % à 44,9 %, et se trouve supérieur au taux d'accueil départemental (38 %). La mise en œuvre de l'accueil de la petite enfance par la commune n'a toutefois pas fait l'objet d'un diagnostic préalable. Le «document-programme» de 2008 mentionne les objectifs en matière de petite enfance, mais ne propose aucun élément financier, aucun échéancier, aucun plan de financement spécifique à chaque nouvelle opération.

La Ville enregistre, comme le fait remarquer la Chambre, une évolution de 50 % de son taux d'accueil, ce qui est d'autant plus remarquable qu'au niveau national, la Direction de la Recherche, des Etudes de l'Evaluation et des Statistiques (DREES) indique dans une étude de février 2009 que : « l'offre des structures continue de diminuer en France ». En revanche, il est constaté une progression de près de 2 % du nombre d'assistantes maternelles au niveau national, ce qui est amplifié sur la commune par une augmentation de près de 30 %. (cf. Tableau d'évolution sur la commune des ASMAT sur la période sous revue⁷. cf. Etude de la DREES de février 2009⁸).

La Ville s'est engagée, dans le domaine de la Petite Enfance, par l'augmentation de l'offre d'accueil des plus jeunes sur la période sous revue.

Préalablement à chaque construction, il y a eu l'élaboration d'un plan de financement élaboré pour mobiliser les crédits dans les divers budgets ainsi que pour solliciter les subventions d'investissement auprès de la CAF et du Conseil Général, cf. plan de financement de la crèche des oursons, de l'arche de Noé et des lutins.

Des autorisations de programme / Crédits de paiement ont été adoptées dans les budgets des exercices concernés. La Ville propose donc bien un plan de financement et un échéancier par le biais des AP / CP.

- b) La Chambre poursuit son examen en rappelant que l'article L.214-2 du Code de l'action sociale et des familles prévoit, depuis 2002, la possibilité d'élaborer dans le cadre communal ou intercommunal un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil de la petite enfance adopté par le conseil municipal ou, par délégation, par l'établissement public de coopération intercommunale. Ce schéma précise notamment les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services liés à la petite enfance qui apparaissent nécessaires, ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées par la commune.

Le dispositif prévu par l'article L.214-2 du Code de l'action sociale et des familles, sur lequel la CRC appelle notre attention ne relève d'aucun caractère obligatoire. En effet, cet article dispose qu'« il

⁷ Tableau d'évolution sur la commune des ASMAT sur la période sous revue

⁸ Etude de la DREES de février 2009



peut être établi, dans toutes les communes, un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans ».

De plus, la Ville s'interroge quant à une réelle mise en œuvre d'un tel schéma avec des communes « frontalières » qui ont, pour la plupart d'entre elles, deux fois plus d'administrés que Puteaux (Nanterre, Courbevoie, Neuilly...).

En 2010, on dénombrait 385 établissements publics de coopération intercommunale, à fiscalité unique, compétents dans le domaine de la petite enfance, sur un total de 1 302, ce qui démontre bien que de nombreuses communautés en sont encore à réfléchir sur un transfert dans ce domaine.

A ce jour, aucun raisonnement pertinent n'est susceptible de convaincre la Ville de l'opportunité de mutualiser avec d'autres communes, d'une manière ou d'une autre, cette compétence spécifique, aux fins de la rendre plus efficiente.

52 - Les moyens humains.

En introduction, la Chambre rappelle que la commune de Puteaux respecte les taux et les normes d'encadrement minimaux imposés par la réglementation et notamment par le décret 2007-230 du 20 février 2007.

On dénombre environ 200 personnes qui travaillent pour l'accueil de la petite enfance à Puteaux (directeurs de structures, puéricultrices, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles...), sous la responsabilité d'une coordinatrice petite enfance de catégorie A, assistée de trois agents de catégorie C..

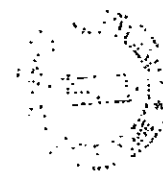
- a) A l'exception de cas particuliers, comme la crèche familiale qui emploie des assistantes maternelles par la voie contractuelle, la commune de Puteaux emploie principalement des personnels titulaires. La Chambre note toutefois une légère augmentation du recours à des contractuels durant la période sous revue. Cette tendance, qui est nationale, peut s'expliquer par les difficultés de recrutement de personnels qualifiés dans le domaine de la petite enfance.

En raison de la difficulté de recrutement dans ce domaine, la Ville a diversifié ses dispositifs par le recours à des contractuels. La part des contractuels évolue de 25 % à 35 % entre 2007 et 2010 (cf. le tableau de répartition entre titulaires et contractuels dans les crèches municipales⁹).

La Ville de Paris dispose de règles statutaires permettant d'affecter des personnels uniquement diplômés d'Etat, sans pour autant être lauréats de concours de la Fonction Publique et la Ville de Puteaux constate de la part de la Capitale une très forte concurrence par son statut dérogatoire.

- b) La diversité de la forme des recrutements (contractuels ou titulaires) se retrouve dans toutes les catégories de personnels employés dans les structures de la petite enfance (auxiliaires de puéricultrice, adjointes de direction, directrice), ainsi que chez les agents sociaux munis de diplômes leur permettant d'accéder à des postes d'encadrement de jeunes enfants (CAP petite enfance ou BEP option sanitaire et sociale). Afin de remédier aux difficultés de recrutement de personnel qualifié, la commune a développé des mesures de nature à faciliter le recrutement : engagement, depuis 2006, d'un important plan de formation diplômante du personnel, attribution, pour toutes les directrices de structures d'accueil qui le souhaitent, d'un

⁹ Tableau de répartition entre titulaires et contractuels dans les crèches municipales



logement pour utilité de service.

La Ville mobilise ses efforts en matière de recrutement dans le domaine de la Petite Enfance. La Chambre constate que la Ville remédie aux difficultés dans le domaine du recrutement en développant un certain nombre de dispositifs tels que :

- les contrats de formation d'apprentis : la Ville a largement développé ces formations en permettant à 20 agents sociaux une formation en apprentissage pour accéder au grade d'auxiliaire de puériculture. Ce dispositif, financé en partenariat avec le Conseil Général et l'Etat, coûte par formation environ 18.000 € soit pour les 20 agents concernés 360.000 €.
- La validation d'acquis et d'expérience : 5 VAE ont été effectuées sur la période sous revue pour un coût de 3.500 € ;
- Les formations directes : 2 formations d'EJE pour un montant de 20.000 €.

L'ensemble des personnels qui sont formés continue à percevoir leur salaire à hauteur de 80 %.

Tous ces dispositifs correspondent aux recommandations 34, 35 et 36 de l'IGAS dans son rapport de mars 2009 (cf. rapport de l'IGAS¹⁰).

53. – Les moyens financiers.

- a) La Chambre souligne que les dépenses en faveur de la petite enfance représentent, en moyenne annuelle pendant la période sous revue, 196 € / habitant pour la commune de Puteaux. Les dépenses de fonctionnement de la commune destinées à la petite enfance sont en constante augmentation et représentent, en moyenne, 7 % des dépenses de fonctionnement de la commune sur la période sous revue, alors que, pour les communes de 30 000 habitants et plus, les dépenses de fonctionnement de la sous-fonction 64 « crèches et garderies » représentent 5 % du budget de fonctionnement en 2009.

La chambre constate que le pourcentage de dépenses de fonctionnement liées aux services est supérieur de 2 point par rapport aux communes de même strate démographique (de 7% à Puteaux contre 5% en moyenne) cette différence s'explique pour deux raisons :

La Ville privilégie le recrutement d'un personnel diplômé, cette expertise, combinée à la formation des agents, génère un coût supplémentaire estimé à près de 400 k€ sur la période, comme expliqué aux points 78, 79, 80 et 81 et conformément au document annexé.

Par ailleurs, la Ville souhaite que chaque section de grands et chaque jardin d'enfants bénéficie d'activités annexes telles que l'informatique, la musique, l'anglais et le sport et ce à raison de 2 h par semaine par établissement, ce qui occasionne une dépense annuelle estimée à 30 000 euros/an.

- b) Dans le même temps, la Chambre relève que les dépenses d'investissement en direction de la petite enfance représentent, en moyenne, 4 % des dépenses totales d'investissement de la commune, soit presque trois fois plus que les dépenses d'investissement en ce domaine des communes de 30 000 habitants et plus.

¹⁰ Rapport de l'IGAS



La C.R.C. constate l'importance des efforts budgétaires de la commune en faveur de la petite enfance : 4% des dépenses totales d'investissement de la commune contre 1,5% en moyenne pour les communes de même strate démographique.

Ceci s'explique par la construction pendant la période sous revue de :

- 1 crèche collective de 60 berceaux : Les Lutins
- 1 jardin d'enfants, capacité de 15 berceaux : Les Fleurs
- 1 jardin d'enfants de 12 berceaux : Les Douceurs
- 1 crèche de 20 berceaux : Arche de Noé
- 1 jardin d'enfants de 20 berceaux : Arche de Noé
- 1 crèche de 60 berceaux : les Oursons
- 1 jardin des découvertes de 24 enfants : Ile de Puteaux

Soit près de 200 places supplémentaires pour la période alors qu'au niveau national c'est la tendance inverse qui est constatée (cf. rapport de l'IGAS - Synthèse.¹¹)

- c) L'évaluation, par la chambre, du coût net des structures d'accueil en fonctionnement s'appuie sur l'ensemble des dépenses et recettes de fonctionnement propres à la sous-fonction 64 des comptes administratifs, mais n'intègre ni le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), ni l'amortissement des bâtiments. Elle permet de constater une stabilité dans les participations des usagers aux dépenses et la hausse du coût net pris en charge par la commune.

La Chambre dresse le tableau d'évolution du coût de crèche sur la période sous-revue en faisant ressortir la stabilité de la participation des familles mais constate la hausse du coût net pour la ville qui s'explique par le versement irrégulier des subventions du Conseil Général et de la CAF, en particulier en 2006 et 2009 pour le Conseil Général et en 2007 pour la CAF comme cela figure sur le tableau élaboré par la Chambre.

54 - Le fonctionnement des crèches collectives municipales.

- a) La procédure d'inscription en vue d'obtenir une place en crèche est communiquée aux administrés sur le site Internet de la collectivité. La procédure d'attribution des places ne repose, selon la Chambre, sur aucun élément formalisé et souffre d'un défaut de transparence.

Il faut distinguer en effet la procédure d'inscription de la procédure d'admission :

- 1°/ la procédure d'inscription se fait par le biais du dépôt d'un dossier en Mairie après la naissance de l'enfant (cf. dossier d'inscription¹²);
- 2°/ la procédure d'attribution obéit au respect d'un principe simple qui est celui des possibilités d'accueil dans les structures et également en fonction de l'âge des enfants au mois de septembre puisque les enfants accueillis en grande section quittent la crèche pour être scolarisés.

Bien que le législateur n'ait pas imposé aux collectivités d'arrêter de critères de sélection ou la mise en place

¹¹ rapport de l'IGAS - Synthèse - cf question 81

¹² Dossier d'inscription



d'une commission représentative et transparente pour l'attribution de places de crèches, la Ville a constitué cette commission d'admission. Cette dernière se réunit une fois par an en présence de l'adjoint au Maire chargé de la Petite Enfance, du Directeur Général Adjoint au service de la population ainsi que de la coordinatrice Petite Enfance. Le travail de la commission consiste à examiner chaque dossier et à attribuer des places en fonction des âges et des places disponibles. La Ville appelle l'attention de la CRC sur la dernière réunion de la commission d'attribution du 25 mai 2012, dont elle trouvera en pièce jointe le procès-verbal ainsi que la liste des demandes et des enfants admis.¹³ Nous noterons ensemble que sur 185 demandes de famille, 150 ont reçu une réponse positive.

55- Les investissements de la commune dans le domaine de la petite enfance.

- a) La Chambre estime que compte tenu de l'absence de bilan reprenant les projets et les réalisations de la commune pour la mise en œuvre de nouvelles structures d'accueil de la petite enfance, la comparaison avec les différentes données des autorisations de programme et des débats d'orientation budgétaire se révèle difficile.

Le bilan de chaque opération est délibéré dans le cadre des Décomptes Généraux Définitifs¹⁴. A l'intérieur du rapport de présentation de « DOB »¹⁵ sont indiqués les grands projets d'un exercice budgétaire dont ceux qui concernent la petite enfance. Il faut rappeler à la Chambre que pour les dernières grandes opérations d'investissement, la Ville a procédé à l'ouverture AP¹⁶ pour :

- La crèche des ours ;
- La crèche de l'arche de Noé.

Pour ces deux opérations votées en AP/CP, l'assemblée délibérante a eu une connaissance précise de l'échéancier et du coût global de l'opération.

Le bilan finalement réalisé conjointement avec la collectivité est le suivant :

Tableau n° 4 : Bilan des travaux d'investissement liés à la petite enfance

OBJET	Date de début des	Début des travaux	Fin des travaux	Ouverture de la structure	Coût total TTC des dépenses	Durée
Crèche Les Lutins, rue Jean Jaurès (60 enfants)	14/08/2002	22/06/2005	04/09/2006	sept-07	3 903 636,00	5 ans
Crèche et jardin d'enfants L'Arche de Noé (20 + 20 enfants) au sein d'un grand équipement public Godefroy/ Saulnier	20/01/2003	31/07/2006	02/03/2009	sept-09	6 676 134	6 ans

¹³ PV de la commission en date du 25 mai 2012

¹⁴ Décompte général définitif des travaux relatif à la construction d'une crèche collective de 60 berceaux -- 157 157 bis rue Jean Jaurès

¹⁵ Extrait du DOB de l'année 2007

¹⁶ Délibérations adoptant les AP relatives aux deux établissements susvisés

Restructuration de la Crèche rue Lorilleux : crèche Les Oursons (60 enfants)	10/11/2008	14/11/2008	13/08/2010	sept-10	3 750 764,26	2 ans
Jardin d'enfants des Douceurs, 8, rue de Brazza (12 enfants)	04/03/2005	22/03/2006	04/12/2006	août-07	510 022,00	2 ans
Jardin d'enfants des Fleurs, 27, rue Gambetta (15 enfants)	29/03/2005	30/08/2006	28/06/2007	sept-08	880 888,00	3 ans

Source : CRC d'après données collectivité

56- Les relations avec les autres gestionnaires de structures d'accueil de la petite enfance.

- a) La collectivité a choisi deux autres options dans sa politique d'accueil de la petite enfance : la gestion déléguée et le recours à des structures privées. La gestion déléguée peut permettre, dans un premier temps, de diminuer les coûts de fonctionnement d'une structure, mais ne doit pas dispenser la commune d'effectuer un suivi précis du délégataire. La chambre recommande à la commune d'être vigilante sur ce point.

La Ville informe la CRC qu'un suivi régulier avec le délégataire de la crèche des Oursons est réalisé, conformément au chapitre 7 article 37 du contrat. Tous les 6 mois le bilan comptable de la structure nous est fourni. Tous les mois, une information relative aux taux d'occupation nous est délivrée, ceci nous a permis de rectifier le nombre d'admissions en novembre 2010¹⁷.

- b) La ville de Puteaux a confié à la société People and Baby, à titre exclusif et pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} septembre 2010, la gestion et l'exploitation par affermage du service de la crèche multi-accueil «Lorilleux Lavoisier». Le cadre, les moyens de contrôle, les conditions financières de la délégation de service public et les outils qui y sont attachés apparaissent bien structurés et devraient permettre un suivi efficace.

La CRC note que le contrat passé avec la société People and Baby est suffisamment bien négocié pour permettre à la Ville de ne pas être tributaire du délégataire¹⁸.

- c) La commune ne subventionne aucune association gestionnaire de structures d'accueil de la petite enfance, mais a signé des conventions de mises à disposition de berceaux avec des entreprises privées. Ce choix n'a toutefois été précédé d'aucune réflexion ou étude préalable.

Conformément à la recommandation n° 44 de l'IGAS qui stipule « Développer le nombre de crèches financées par les entreprises privées », la Ville a eu recours à l'offre de sociétés privées pour

¹⁷ Délibération du 25 juin 2010 relative à l'attribution de la DSP portant sur l'exploitation de la crèche située rue Lorilleux-Lavoisier à la société People and Baby

¹⁸ Bilan d'activité 2011 du délégataire

satisfaire une demande non réalisée (Cf. rapport IGAS -- recommandation n° 44¹⁹)

57- Une politique partenariale réduite.

- a) L'article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles dispose qu'« il est créé une commission départementale d'accueil des jeunes enfants, instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans le département ». Présidée par le président du conseil général, elle réunit des représentants de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, des communes, des associations gestionnaires, professionnelles ou familiales, des salariés et des employeurs.

Le Président du Conseil Général des Hauts-de-Seine a fixé par arrêté du 15 Avril 2011, la liste de 5 Maires dans le département 92 appelés à siéger, au sein de la commission. Il s'agit des Maires de Colombes, Garches, Gennevilliers, Fontenay-aux-Roses et Bourg-la-Reine.

La ville n'a pas souhaité participer à la commission départementale d'accueil des jeunes enfants, qui réunit la majeure partie des communes des Hauts-de-Seine.

Il est précisé que le Maire-Adjoint délégué à la Jeunesse et à l'enseignement est également Conseiller Général et membre de la commission départementale.

- b) La chambre rappelle que le rapport de l'IGAS¹⁹ de mars 2009 sur le développement des gardes d'enfants a préconisé un cadre « organisationnel » pour la mise en place d'une politique de la petite enfance qui mobilise de multiples acteurs au niveau national comme au niveau local, avec une planification territorialisée et coordonnée du développement de l'offre, sur la base d'un diagnostic précis des besoins non couverts, dans le cadre de la commission départementale d'accueil du jeune enfant et avec la mise en place d'un schéma départemental de développement des établissements et services de la petite enfance, établi de manière concertée. Ce dispositif devrait permettre de programmer les financements publics nécessaires, d'anticiper les besoins en personnels et d'adapter les flux de formations.

La Chambre rappelle le rapport de l'IGAS de mars 2009 sur les préconisations en matière de cadre « organisationnel ». Il ne s'agit-là que de simples recommandations, la Ville en a expérimenté un certain nombre notamment en mettant en place une politique ambitieuse de formation du personnel.

Joëlle CECCALDI RAYNAUD



Maire de Puteaux

Président de l'EPADESA

Vice-Président de la Communauté
d'agglomération Seine-Défense

¹⁹ Rapport IGAS précité