



## Le président

N°/G/2023-0550 C

Noisiel, le 27/11/2023

à

**Madame Hélène de Comarmond,  
Maire de Cachan**

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

Hôtel de Ville  
Square de la Libération  
94230 Cachan

### Procédure suivie par :

Louis LÊ, greffier  
Tél. : 01 64 80 88 70  
Courriel : [louis.le@crtc.ccomptes.fr](mailto:louis.le@crtc.ccomptes.fr)  
**REF. :** Contrôle n° 2021-0083

**OBJET :** Notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse.

**P.J. :** 1 rapport.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Cachan concernant les exercices 2015 et suivants ainsi que votre réponse.

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

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

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis à la préfète du Val-de-Marne ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques du Val-de-Marne.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il prévoit ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence*

*territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».*

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



Thierry Vught



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

**COMMUNE DE CACHAN**

(DÉPT. 94)

Exercices 2015 et suivants

Observations  
délibérées le 20 juin 2023



## **AVANT-PROPOS**

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

**TABLE DES MATIÈRES**

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>3</b>
<b>RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE</b> .....	<b>4</b>
<b>PROCÉDURE</b> .....	<b>5</b>
<b>OBSERVATIONS</b> .....	<b>6</b>
<b>1 PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE</b> .....	<b>6</b>
<b>2 FIABILITE COMPTABLE ET FINANCIERE</b> .....	<b>7</b>
2.1 La fiabilité des comptes .....	7
2.1.1 Une organisation des services financiers dont l'efficacité pose encore question.....	7
2.1.2 Le délai global de paiement dégradé appelle des actions énergiques de la commune ...	8
2.1.3 Une gestion des provisions longtemps qui s'est récemment améliorée .....	9
2.1.4 Comptes d'attente, restes à réaliser et rattachements des charges à l'exercice .....	10
2.1.5 La méconnaissance de son patrimoine par la commune .....	11
2.2 La qualité de l'information budgétaire .....	12
2.2.1 Une complétude récente des documents concourant à l'information budgétaire et financière et une accessibilité au grand public qui demeure perfectible .....	12
2.2.2 La qualité des documents d'information financière peut progresser.....	12
<b>3 SITUATION FINANCIERE</b> .....	<b>13</b>
3.1 Une stratégie financière embryonnaire .....	14
3.2 Une situation financière marquée par une épargne communale nette négative.....	14
3.2.1 Une performance financière de la commune dégradée, malgré une relative maîtrise des charges de gestion.....	14
3.2.2 Le détail des produits et charges .....	15
3.2.3 Une capacité d'autofinancement nette négative sur la période à l'exception de 2022.	16
3.3 Les investissements financés par cessions d'actifs, emprunts et subventions.....	16
3.3.1 Des dépenses d'équipement en diminution constante sur la période .....	16
3.3.2 Une difficulté récurrente à financer les investissements .....	17
3.3.3 Un modèle de financement non soutenable.....	18
3.3.4 La structure générale du financement des investissements .....	19
3.3.5 Les questions liées à la cession systématique et massive d'actifs.....	20
3.4 La dette de la commune .....	20
3.4.1 Une structure de la dette saine et sécurisée .....	20
3.4.2 Un endettement élevé, malgré la baisse des dépenses d'équipement.....	20
3.4.3 Un flux de nouveaux emprunts en forte progression sur la période.....	20
3.4.4 L'annuité de la dette .....	21
3.4.5 Une capacité de désendettement dégradée .....	21
3.4.6 Les risques probables .....	22
3.5 Des mesures récentes allant dans la bonne direction.....	23
<b>ANNEXE</b> .....	<b>25</b>

## SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Cachan.

L'organisation financière de la commune est longtemps restée atypique, avec un service des affaires financières qui n'est devenu une direction de plein exercice que récemment, en 2021. Son périmètre actuel ne comprend toujours pas la commande publique. En août 2022, une nouvelle organisation a été décidée afin de palier « *une absence de collectif de direction générale* », selon les termes de la commune.

La capacité d'autofinancement (CAF) nette est constamment négative sur la période contrôlée, le délai global de paiement excède le plafond réglementaire de 30 jours, et la capacité de désendettement, constamment supérieure à 12 années de CAF brute, a atteint 38,6 années en 2017.

Par ailleurs, la chambre a identifié l'absence de provisions obligatoires pour risques contentieux sur plusieurs exercices et des dispositifs de provisionnement irréguliers. En outre, des provisions pour pertes de créances, notamment, récemment constituées, devront être pérennisées.

À défaut de disposer d'un inventaire de ses biens, la commune n'a qu'une connaissance très imparfaite de son patrimoine.

La forme des rapports et documents d'information budgétaire s'est améliorée, sous réserve d'efforts à poursuivre pour faciliter leur accessibilité au grand public par un onglet, sur le site internet de la commune, dédié aux informations budgétaires, et compléter leur contenu afin de donner une image fidèle de la situation financière, notamment en matière d'autofinancement et d'endettement.

La stratégie financière de la commune apparaît à la fois succincte et décorrélée de sa situation financière réelle. Jusqu'en 2021, la commune présentait une CAF nette négative l'obligeant à recourir à d'autres financements (cessions d'actifs, emprunts, subventions).

Cette stratégie de financement des investissements a eu pour effet de maintenir l'encours de la dette à un niveau élevé et d'augmenter le poids de son annuité, malgré des taux d'intérêts historiquement bas sur la période.

La cession systématique et massive d'actifs par la commune, sans pour autant dilapider son patrimoine, car elle reconstitue en partie son stock d'actifs fonciers et la valorisation des cessions n'est pas contestée, est un héritage de pratiques historiques.

Le budget primitif 2022 a marqué une rupture avec un relèvement de la fiscalité locale. Cette décision tardive ne permettra à la commune de revenir à une situation financière tenable qu'à certaines conditions, comme l'engagement d'efforts de gestion et l'élaboration d'une stratégie de désendettement.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule trois recommandations, dont deux concernent la régularité, et une vise à améliorer la performance de la gestion.

## **RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE**

### **Recommandations de régularité :**

---

Recommandation régularité 1 : Définir au plus vite une procédure afin de respecter un délai global de paiement des fournisseurs inférieur à 30 jours (articles L. 2192-10 et R. 2192-10 du code de la commande publique)..... 9

Recommandation régularité 2 : Tenir un inventaire physique et comptable, valorisé et actualisé, des actifs de la commune, et s'assurer de sa concordance avec l'état de l'actif tenu par le comptable selon l'instruction comptable et budgétaire en vigueur..... 11

---

### **Recommandation de performance :**

---

Recommandation performance 1 : Accroître la qualité des documents d'information budgétaire. .... 13

---

*« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »  
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*

## **PROCÉDURE**

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Cachan à compter de l'exercice 2015 a été ouvert le 20 mai 2021 par lettres du président de la chambre adressées à Mme Hélène de Comarmond, maire et ordonnatrice en fonctions à compter du 8 avril 2018 et M. Jean-Yves Le Bouillonec, son prédécesseur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôles se sont déroulés le 31 mai 2022 avec Mme de Comarmond et le 29 novembre 2022 avec M. Le Bouillonec.

La chambre, délibérant en sa 3<sup>ème</sup> section, a arrêté ses observations provisoires le 6 décembre 2022 qui leur ont été notifiées le 20 mars 2023 et, pour les parties qui les concernent, à des tiers concernés. Le 13 avril 2023, la commune a demandé un délai supplémentaire pour répondre aux observations de la chambre, qui l'a prolongé jusqu'au 2 mai 2023. La réponse de la commune de Cachan, datée du 2 mai, a été enregistrée par le greffe le 5 mai 2023.

La chambre régionale des comptes, délibérant en sa 3<sup>ème</sup> section, a arrêté ses observations définitives le 20 juin 2023.

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »  
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen »

## OBSERVATIONS

### 1 PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

La commune de Cachan est située dans la petite couronne, au sud de Paris, et à l'ouest du département du Val-de-Marne, à la limite avec le département des Hauts-de-Seine. Elle est bordée au nord par la commune d'Arcueil, dont elle était un quartier avant de s'autonomiser en commune en 1922. Elle forme approximativement un carré traversé par la Bièvre, et offre des paysages vallonnés, traversés par des aqueducs. Connue pour avoir été la blanchisserie de Paris jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle et, dans une moindre mesure, une terre de maraîchages, Cachan offre aujourd'hui un paysage urbanisé, densément peuplé, et tertiarisé<sup>1</sup>. L'un de ses établissements à rayonnement national était l'école normale supérieure de Cachan, qui a déménagé pour rejoindre le plateau de Saclay.

Cachan est actuellement desservie par la ligne B sud du RER et accueillera, à l'horizon 2025, une station du Grand Paris Express (Arcueil-Cachan) de la ligne 15 sud en construction. Elle est également desservie par de nombreuses lignes de bus de la RATP. Elle est bordée à l'ouest par la route départementale D920, et à l'est par l'autoroute A6B.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, la population communale s'élevait à 31 542 habitants, soit une augmentation de près de 14 % entre 2008 et 2020, comparable à la dynamique démographique régionale. La commune compte un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), la Cité Jardins (1 908 habitants en 2018<sup>2</sup>), mais se caractérise sociologiquement par une prédominance des cadres et professions intellectuelles supérieures (28,5 % en 2019). Par comparaison avec la moyenne départementale, Cachan apparaît comme une commune plus aisée sociologiquement, avec 70 % des ménages imposés (contre 67,7 % dans le département), et une médiane du revenu disponible par unité de consommation de 24 410 € (contre 23 060 € dans le département). En revanche, le taux de chômage y est supérieur à la moyenne départementale (13,4 %, contre 12,5 %<sup>3</sup>).

Cachan est rattachée à l'arrondissement de l'Haÿ-les-Roses, et fait partie de la onzième circonscription électorale du Val-de-Marne. Elle était membre de la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre, depuis sa création en 2000, puis de l'établissement public territorial (EPT) Grand-Orly Seine Bièvre (GOSB), depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Le territoire communal compte des équipements pour la petite enfance (trois crèches communales, trois départementales et une parentale), six écoles maternelles et cinq écoles primaires. Cachan est rattachée à l'académie de Créteil, compte deux collèges et un lycée public, un groupe scolaire privé allant de la maternelle au collège, ainsi que plusieurs établissements d'enseignement supérieur.

Ses équipements culturels principaux sont l'Orangerie, lieu d'exposition d'art contemporain, le théâtre Jacques Carat, le conservatoire de musique abrité au château des Arcs, trois centres socio-culturels, un cinéma (La Pléiade) et un réseau de trois bibliothèques. La commune organise par ailleurs une biennale d'art contemporain.

<sup>1</sup> En 2019, 90,2 % des emplois relevaient du secteur tertiaire (Source et données : Insee).

<sup>2</sup> Source et données : système d'information géographique de la politique de la ville, Agence nationale de la cohésion des territoires.

<sup>3</sup> Source et données : Insee, chiffres 2019.

Sur le plan sportif, la commune compte notamment une piscine municipale, un complexe multisports (Léo Lagrange) et un stade municipal (Dumotel), ainsi que d'autres installations sportives (gymnases, terrains de tennis, pistes de bi-cross et skate park).

Bien que très urbanisée, Cachan compte de nombreux parcs et espaces verts, et s'est engagée dans une démarche de renaturalisation partielle de la Bièvre et de labellisation comme ville fleurie.

L'une des particularités de la commune est qu'elle n'a connu que trois maires depuis 1953 : MM. Jacques Carat (1953-1998), Jean-Yves Le Bouillonnet (septembre 1998-avril 2018), et Mme Hélène de Comarmond, depuis avril 2018.

Les grands projets de la commune sont la réhabilitation de l'hôtel de ville (monument classé) et de ses abords, l'aménagement d'un écoquartier autour de la nouvelle gare de la ligne 15, et celui du campus de Cachan (ancien site de l'ENS Cachan). Toutefois, depuis le transfert de la compétence « aménagement » à l'EPT GOSB, la commune n'est plus maître d'ouvrage des deux opérations d'aménagement précitées.

## **2 FIABILITE COMPTABLE ET FINANCIERE**

La commune ne dispose que d'un budget principal, à l'exclusion de tout budget annexe.

### **2.1 La fiabilité des comptes**

#### **2.1.1 Une organisation des services financiers dont l'efficacité pose encore question**

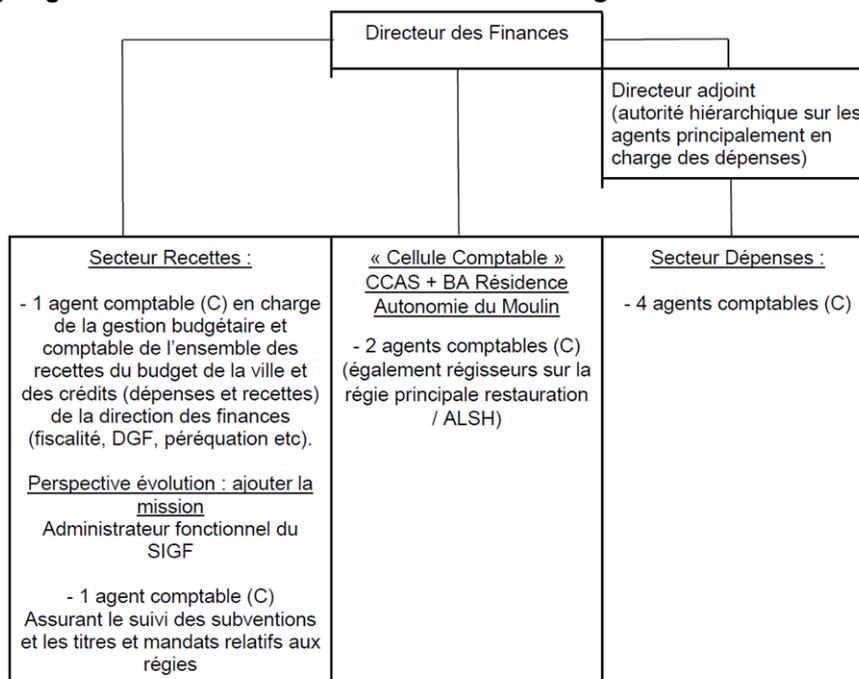
L'organisation des services financiers est longtemps restée atypique, comparée à d'autres communes de la même strate démographique, dans laquelle se trouve souvent une direction générale « Ressources » avec, en son sein, une direction « Finances », couplée ou non à d'autres directions (achats, ressources humaines, etc.). Or, d'après les organigrammes communiqués par la commune, il n'existait, en 2017 et 2018, qu'un « service des affaires financières », directement rattaché au directeur général des services (DGS). À partir de 2019, l'organigramme fait apparaître une première modification, le service des affaires financières devenant une direction, toujours rattachée au DGS, organisation reprise à l'identique en 2020. Ce n'est que sur l'organigramme de janvier 2021 que la direction apparaît au même niveau que les autres directions métiers ou support de la commune. Ce changement correspond au recrutement d'un nouveau directeur des affaires financières, en janvier 2020.

Contrairement aux autres directions, cet organigramme ne fait pas apparaître les services composant la direction des affaires financières, comme, classiquement, le budget, les finances ou les achats.

Dans la note du comité technique du 18 septembre 2020 actant la nouvelle organisation de la direction des finances, la commune affiche l'objectif « *d'engager la direction dans une montée en compétences face aux enjeux financiers stratégiques auxquels la Ville fait face : importants investissements en cours pour assurer son développement urbain et la qualité des équipements mis au service des Cachanais, gestion de l'encours de dette et maîtrise de la fiscalité (...). L'organisation souhaitée permettra de structurer plus clairement les responsabilités au sein de la direction dans ses missions phares : préparation budgétaire, pilotage et exécution des dépenses et des recettes, maîtrise des outils logiciels, déploiement des projets transversaux (dématérialisation, signature électronique, intégration des outils logiciels aux plateformes mises à disposition par l'État telles que Chorus)* ».

Or, l'organisation de la direction des finances actuelle présente 10 postes, qui ne sont pas tous pourvus, la préparation budgétaire et le pilotage des dépenses et des recettes incombant au seul directeur et à son adjoint, recruté en septembre 2021. La fonction « achats » est absente de l'organigramme, la direction des finances étant aveugle sur les achats des services opérationnels, pour lesquels elle n'offre qu'un service de mandatement des dépenses. La commune indique que les deux services collaborent au quotidien et que la direction des finances a, par exemple, aidé le service de la commande publique à se doter d'une nouvelle nomenclature des achats en 2021. Cette dernière n'ayant pas été transmise, la chambre régionale des comptes ne peut porter d'appréciation sur ce document.

### Organigramme n° 1 : Direction des finances en vigueur lors de l'instruction



Source : commune

Sur le plan stratégique, elle ne dispose pas de règlement financier ou budgétaire, ne consolide ni n'actualise ses notes internes dans ce domaine, et ne s'est pas engagée dans une comptabilité d'engagements pluriannuels (AP/CP<sup>4</sup>). La commune précise que « la rédaction d'un règlement budgétaire est prévue en 2023 pour accompagner le passage à la M57 ». La chambre régionale des comptes prend acte de cet engagement.

### 2.1.2 Le délai global de paiement dégradé appelle des actions énergiques de la commune

La loi<sup>5</sup> du 28 janvier 2013 et le décret<sup>6</sup> du 29 mars 2013 transposent la directive 2011/7/UE du 16 février 2011 et ont introduit des mesures pour lutter contre les retards de paiement dans les transactions commerciales conclues par l'administration. Repris dans leurs principes dans le code de la commande publique<sup>7</sup>, ces textes ont fixé le délai global de paiement, sauf exceptions, à 30 jours pour les collectivités territoriales. Ce délai est aussi un bon indicateur de la qualité de la gestion financière de la collectivité, et un gage d'attractivité de ses marchés pour les prestataires. Par ailleurs, le dépassement de ce délai entraîne le paiement obligatoire d'intérêts moratoires au prestataire.

<sup>4</sup> Autorisations de programme/crédits de paiement.

<sup>5</sup> Loi n° 2013-100 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

<sup>6</sup> Décret n° 2013-269 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

<sup>7</sup> Articles [L. 2192-10](#) et [R. 2192-10](#) du code de la commande publique.

À Cachan, ce délai s'est dégradé de façon sensible et quasiment continue entre 2015 et 2020, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 1 : Délai global de paiement à Cachan en jours**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Délai du fait du comptable	5,85	2,42	8,61	6,01	2,08	2,37
Délai du fait de l'ordonnateur	23,02	26,84	25,9	30,7	32,25	38,32
<b>Délai global de paiement (DGP)</b>	<b>28,87</b>	<b>29,26</b>	<b>34,51</b>	<b>36,71</b>	<b>34,33</b>	<b>40,69</b>
Plafond réglementaire du DGP	30	30	30	30	30	30
Écart	- 1,13	- 0,74	4,51	6,71	4,33	10,69

Source : commune et comptable public

Cette dégradation du délai est imputable au seul ordonnateur. En effet, le délai du comptable est particulièrement contenu, avec 4,56 jours en moyenne entre 2015 et 2020, dont 3 exercices, parmi lesquels les 2 plus récents, sous le seuil de 3 jours. Une dégradation est en revanche constatée du fait de l'ordonnateur, avec le dépassement du délai moyen réglementaire en 2017, pour atteindre un délai dû à ses services de 38,2 jours en 2020. L'explication de la crise sanitaire paraît peu opérante, dans la mesure où, d'une part, cette dégradation est antérieure à 2020, et d'autre part, les exercices 2019 et 2020 sont ceux présentant la plus grande diligence du côté du comptable. La comptable publique explique cette dégradation par « *la difficulté à remplacer le départ de plusieurs agents du service financier, [et] par l'absence de full-démat [dématérialisation native]* ». L'organisation de la clôture budgétaire elle-même induit cette dégradation. Le DGS, dans une note à ses services, les invitait « *à informer l'ensemble de [leurs] fournisseurs de l'allongement des délais de paiement découlant de cette clôture.* »

La commune explique une partie de ces retards par l'incidence de la dématérialisation, initiée en 2019, qui « *demande un temps d'adaptation* » et a eu pour conséquence « *d'allonger les délais de paiement* ». Cette analyse de la commune est contradictoire avec celle faite par la comptable. Par ailleurs, si la mise en place de la dématérialisation peut induire certains délais, la dérive du DGP est bien antérieure à la dématérialisation et au Covid. La commune indique qu'en 2022, ce délai a été ramené à 34 jours, mais sans en apporter la preuve. Même si cette amélioration était avérée, le DGP reste au-delà du plafond réglementaire et conduit la chambre régionale des comptes à formuler la recommandation suivante.

Au-delà de la dégradation réputationnelle de la commune en tant qu'acheteur public auprès de ses fournisseurs et prestataires, ces retards ont conduit la commune à verser, en 2020, 105 000 € d'intérêts moratoires.

**Recommandation régularité 1 : Définir au plus vite une procédure afin de respecter un délai global de paiement des fournisseurs inférieur à 30 jours (articles L. 2192-10 et R. 2192-10 du code de la commande publique).**

### 2.1.3 Une gestion des provisions longtemps qui s'est récemment améliorée

La commune n'a procédé à aucune provision pour risques contentieux ou pour risques et charges entre 2016 et 2019 inclus.

**Tableau 2 : provisions pour risques et charges**

Provisions (en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dotations aux provisions (charge)	0	0	0	0	0	62 000	62 000	110 000
Dotations aux provisions pour risques et charges (charge)	0	0	0	0	59 000	60 000	0	0

Source : comptes de gestion

La commune a indiqué que « *Entre 2015 et 2019 inclus, des prévisions budgétaires étaient inscrites mais jamais réalisées. En 2020, la somme a été mandatée (provisionnée donc).* » Avant 2020, la commune inscrivait bien des provisions dans ses budgets primitifs, qu'elle annulait ensuite dans ses décisions modificatives. Une telle pratique donnait une information erronée du niveau de provision pratiqué. Par ailleurs, contrairement à ce qu'indique la commune, les « dépenses imprévues » ne peuvent faire fonction de provisions pour risques. Quant au fait que les provisions récentes couvrent plus de 15 % des créances non-recouvrées, ce calcul est erroné dans la mesure où il n'intègre pas les provisions pour risque contentieux.

Le tableau de suivi des contentieux transmis par les services, satisfaisant dans leur identification et leur suivi, moins dans l'évaluation de leur incidence financière, atteste de l'existence de contentieux. La chambre régionale des comptes rappelle qu'il résulte de la combinaison des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), d'une part, que l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune doit donner lieu à une provision, constituée à hauteur du montant estimé par elle de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru, et d'autre part, que cette provision est une dépense obligatoire. Par ailleurs, hors contentieux, il est également de bonne gestion de constituer une provision dès l'apparition d'un risque avéré comme l'irrécouvrabilité d'une créance.

En 2020, la commune a commencé à réaliser des provisions conformes aux règles comptables, pour un montant de 59 000 €, porté à 60 000 € l'exercice suivant. Pour autant, elle a de nouveau cessé d'abonder ses provisions pour risques et charges en 2022 et 2023, alors même qu'il demeure un risque potentiel pour les contentieux, et un risque certain pour les créances compromise. À titre d'illustration de ce risque, en 2021, la commune a perdu un contentieux avec une société prestataire de la rénovation de l'hôtel de ville et a été condamnée à lui verser 163 842,84 €. Il semble que la commune n'utilise que les dotations aux provisions (compte de classe 68) sans distinguer ce qui, à l'intérieur de celles-ci, relève en réalité des dotations aux provisions pour risques et charges (compte de classe 15).

Ces provisions, obligatoires pour les unes, facultatives mais recommandées pour les autres, participent à la sincérité des comptes de la commune, indépendamment de sa capacité à assumer la charge financière de ces risques. Or la commune s'est abstenue, alors qu'elle en avait l'obligation, de constituer des provisions pour risque contentieux, jusqu'en 2019 inclus.

#### **2.1.4 Comptes d'attente, restes à réaliser et rattachements des charges à l'exercice**

Le contrôle de ces trois items vise notamment à s'assurer du respect du principe d'annualité budgétaire par la commune et de la fiabilité de ses procédures comptables.

Les comptes d'attente relatifs aux opérations à classer ou à régulariser sont, dans l'ensemble, utilisés de façon satisfaisante, c'est-à-dire globalement soldés en fin d'exercice. Pour autant, si, en dépenses, les montants de ces comptes sont marginaux et stables, en recettes, les années 2020 et 2021 ont été atypiques, avec des montants de recettes à classer d'un niveau élevé (3,8 M€ en 2020 et 1,9 M€ en 2021), soit respectivement 8,1 % et 3,9 % des produits de gestion, correspondant le plus souvent à des subventions publiques d'investissement enregistrées dans un exercice donné, mais effectivement versées lors de l'exercice suivant.

En dépenses comme en recettes, les restes à réaliser (RAR) sont correctement documentés. En recettes, ils sont principalement constitués par des décalages liés aux cessions d'actifs et aux subventions. En valeur, on observe un niveau élevé de ces RAR. Ainsi, en 2021, leur niveau s'élevait à 3,6 M€ en dépenses, et à 7,2 M€ en recettes. S'agissant des dépenses, des procédures repensées dans la chaîne du mandatement et une stratégie d'achats sont de nature à pouvoir réduire ces RAR, qu'une véritable comptabilité d'engagement permettrait par ailleurs de mieux tracer.

À Cachan, même s'il reste contenu, le rattachement des charges à l'exercice tend à se dégrader concernant les charges de gestion, ce qui peut être un indice d'une organisation défaillante et inefficace du service des paiements, ou à ne pas s'acquitter dès leur réception de toutes les factures. L'augmentation des charges rattachées peut être mise en parallèle avec la dégradation du délai global de paiement évoquée précédemment. Vu la faiblesse du résultat financier, le solde de ces rattachements, c'est-à-dire la différence des produits et des charges rattachés, a une incidence financière sensible.

**Tableau n° 2 : Rattachements de charges à l'exercice**

Rattachements (en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total des charges rattachées	1 081 987	1 499 739	1 412 065	1 379 664	1 919 546	2 166 869	2 022 160
Charges de gestion	43 504 010	43 584 281	42 299 100	43 124 014	43 422 936	44 556 382	46 406 235
<b>Charges rattachées en % des charges de gestion</b>	<b>2,5</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>	<b>3,2</b>	<b>4,4</b>	<b>4,9</b>	<b>4,4</b>
Total des produits rattachés	1 726 280	990 490	1 182 313	941 326	1 052 647	1 273 248	943 644
Produits de gestion	47 334 139	45 661 263	46 283 815	47 501 861	46 455 965	48 902 038	53 495 329
<b>Produits rattachés en % des produits de gestion</b>	<b>3,6</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>	<b>2,6</b>	<b>1,8</b>
Différence (produits - charges rattachées)	644 293	- 509 248	- 229 753	- 438 338	- 866 898	- 893 621	-1 078 516
Résultat de l'exercice	436 457	- 1 092 097	452 773	1 000 822	- 750 958	880 138	4 725 863

Source : comptes de gestion

### 2.1.5 La méconnaissance de son patrimoine par la commune

La chambre régionale des comptes relève que la commune ne semble pas tenir d'inventaire physique de ses actifs, actualisé et valorisé dans son système d'information financière ou dans tout autre logiciel dédié à ce sujet. Or, cet exercice lui incombe et serait d'autant plus utile qu'elle pratique une politique dynamique d'acquisition et de cession de biens fonciers. Cet inventaire devrait être cohérent avec l'état de l'actif établi par le comptable.

La commune indique au contraire « *disposer d'une parfaite maîtrise de son patrimoine mobilier et immobilier* » et s'être dotée d'un logiciel de suivi de l'inventaire. La chambre regrette que ces informations n'aient pas été transmises lors de l'instruction du contrôle. Sans remettre en doute la réponse de la commune, celle-ci a joint une capture d'écran unique de son logiciel Immosnet qui ne permet pas de connaître le contenu de l'inventaire. Quant au tableau des biens transmis par la commune, il ne porte que sur des biens immobiliers et fonciers, sans être daté. Le dernier document transmis par la commune est à nouveau un état de l'actif du comptable, et non un inventaire de la commune. Par ailleurs, la collectivité admet que les actifs ne font pas encore l'objet d'un traçage physique de type "code-barres", car « *ce dispositif a un coût* » mais qu'il est toutefois à l'étude.

Au 31 décembre 2021, selon l'état de l'actif, la valeur nette comptable des immobilisations de la commune s'élevait à 268,4 M€ et les amortissements de l'exercice à 2,7 M€ (2,5 M€ selon les comptes de gestion).

**Recommandation régularité 2 : Tenir un inventaire physique et comptable, valorisé et actualisé, des actifs de la commune, et s'assurer de sa concordance avec l'état de l'actif tenu par le comptable selon l'instruction comptable et budgétaire en vigueur.**

## **2.2 La qualité de l'information budgétaire**

### **2.2.1 Une complétude récente des documents concourant à l'information budgétaire et financière et une accessibilité au grand public qui demeure perfectible**

L'article L. 2312-1 du CGCT énonce les documents qui doivent précéder l'adoption du budget, afin de garantir une information suffisante aux élus et aux administrés.

L'obligation de faire figurer les niveaux prévisionnels de CAF brute, de CAF nette et d'endettement, instituée depuis 2018, n'a été remplie que depuis 2021. Le fait que la CAF, brute comme nette, ait été systématiquement négative et que l'endettement soit resté stable sur la période explique sans doute ce retard. Toujours est-il que, depuis 2021, les obligations d'information sont formellement respectées par la commune. De même, les délais de transmission de ces documents à l'assemblée délibérante sont respectés.

En outre, certains documents doivent être accessibles. L'article L. 2313-1 du CGCT précise la nature de ces documents, et leur mise en ligne « *sur le site internet de la commune* ». Si la commune remplit bien cette obligation, en revanche, le chemin d'accès à ces documents n'était pas clair. Les documents budgétaires n'avaient pas d'onglet ou de rubrique dédiés dans le menu, mais apparaissaient dans les comptes rendus des réunions du conseil municipal, accessibles par le chemin Cachan citoyenne/Vie municipale/Conseil municipal. D'autres communes de taille comparable ont fait de ces documents budgétaires une rubrique en soi, souvent accompagnés d'infographies pédagogiques. Les grands projets de Cachan, qui font l'objet d'un onglet dans le menu, ne comportent pas d'information budgétaire. En revanche, parmi les comptes rendus des réunions du conseil municipal, ceux relatifs au budget sont identifiés pour chaque exercice.

Depuis le contrôle, la commune a fait droit à cette observation en créant un onglet « Budget » accessible dès la page d'accueil de son site internet, donnant accès à l'intégralité des documents budgétaires.

### **2.2.2 La qualité des documents d'information financière peut progresser**

S'agissant du contenu et de la qualité des documents budgétaires, la différence d'appréciation sur certains aspects entre les documents internes de la commune et les documents d'information budgétaire qu'elle diffuse est particulièrement sensible. Ainsi, dans un document interne relatif à une analyse financière sur la période 2015-2020<sup>8</sup>, la commune relevait les points de vigilance suivants :

- un remboursement en capital qui pèse sur l'épargne nette,
- un ratio de désendettement dégradé,
- une épargne nette négative,
- une épargne de gestion insuffisante pour absorber le poids de la dette,
- un encours de dette en hausse et un ratio de désendettement inquiétant,
- un besoin de financement non-couvert.

Dans un autre document de prospective datant de 2021<sup>9</sup>, il est noté que « *La capacité résiduelle d'investissement négative témoigne d'un financement disponible pour l'investissement inférieur au Plan pluriannuel d'investissement (PPI). Le solde 2021-2025 s'élève ici à - 13 M€. Il représente le volume d'investissement non réalisable sur la période considérée.* »

<sup>8</sup> Analyse financière de la ville de Cachan 2015-2020 du 15/05/2018 produite par le prestataire de la commune,

<sup>9</sup> Rapport de rétro-prospectif du 24 juin 2021 produit par le prestataire de la commune.

Cette analyse réaliste ne se retrouve pas dans les documents d'information budgétaire transmis aux élus et communicables aux administrés.

En effet, année après année, la commune ambitionne de « *maintenir un niveau d'endettement stable avec l'objectif, comme les années précédentes, de renforcer son autofinancement, de réduire au maximum le recours à l'emprunt tout en maintenant les grands projets initiés et visant au développement de la ville en concertation avec ses citoyens* » (ROB<sup>10</sup> 2021). Ces ambitions passent sous silence un résultat de la section de fonctionnement négatif à deux reprises, une CAF nette négative, un endettement élevé et une capacité de désendettement supérieure à 12 ans sur toute la période sous revue. Même rapportée par habitant, l'endettement de la commune de Cachan reste supérieur aux moyennes nationale, régionale et départementale (1 638 € par habitant à Cachan en 2021, contre 1 378 € pour la moyenne nationale de la strate, et respectivement 1 575 €/hab. et 1 528 €/hab. pour les moyennes départementale et régionale de la strate).

L'assemblée délibérante ne dispose pas, au moment de la discussion budgétaire, d'analyses objectives sur la performance financière dégradée de la commune ni des moyens d'y remédier.

**Recommandation performance 1 : Accroître la qualité des documents d'information budgétaire.**

### **CONCLUSION SUR LA FIABILITÉ DES COMPTES**

*S'agissant de la fiabilité des comptes, plusieurs aspects peuvent être améliorés. Il en va ainsi du délai global de paiement, qui excède les 30 jours réglementaires, ou les provisions qui n'ont été rétablies, dans leur bonne forme comptable, qu'à compter de 2020, pour un montant qui doit encore être affiné, en lien avec le comptable public, en fonction du risque financier induit par les contentieux et le niveau des créances compromises.*

*La question de l'inventaire physique des actifs de la commune reste entière. En effet, même si la commune affirme s'être dotée d'un logiciel de suivi de son inventaire, elle n'a toujours pas produit d'inventaire convaincant à ce jour, et le lien entre le suivi comptable informatique et la réalité physique des actifs (incluant leur identification et leur localisation) reste à construire.*

*Si, formellement, l'information budgétaire se développe, qualitativement, son contenu peut encore progresser, notamment s'agissant de la dette et du financement des investissements, lequel n'est, à ce jour, pas assuré à hauteur des ambitions affichées. En revanche, la commune a réalisé un véritable effort d'accessibilité de son information budgétaire via un onglet dédié sur son site internet. D'une manière générale, l'arrivée récente d'un nouveau directeur financier a permis de mettre en œuvre des améliorations dont les résultats se font déjà sentir (sur les provisions, par exemple).*

---

## **3 SITUATION FINANCIERE**

L'analyse financière a été réalisée sur la période 2016 à nos jours, en fonction des informations disponibles, afin de disposer d'un périmètre financier constant, non-affecté par la création de la Métropole du Grand Paris et des flux financiers induits entre la commune et son établissement public territorial de rattachement. Les données sont en euros courants (l'indice des prix à la consommation a augmenté de 5,2 % en 2022).

---

<sup>10</sup> Rapport d'orientation budgétaire.

### **3.1 Une stratégie financière embryonnaire**

Ni le ROB 2022, ni aucun autre auparavant ne présente de stratégie financière consolidée. En recettes, il ne fait pas état d'une information aussi importante que la hausse de la fiscalité locale, sauf en creux, en précisant que « *la ville de Cachan n'a pas augmenté ses taux d'imposition depuis l'année 2005. Entre 2014 et 2020, elle a subi une baisse des dotations de l'État de plus de 15 M€.* » En dépenses, le ROB exposait que « *l'objectif pour 2022 sera de poursuivre les efforts de gestion engagés ces dernières années sur les charges à caractère général grâce aux recherches d'économies et de mutualisation sur l'ensemble des activités, tout en continuant à offrir le même niveau de service aux Cachanais et en intégrant les grands projets relatifs au patrimoine bâti de la commune, comme ceux qui relèvent du cadre de vie. En ce sens, en vue de lutter contre l'impact de l'inflation d'une part, et contre l'importante augmentation du coût de l'énergie (estimée à + 20 %) d'autre part, il a été demandé aux services de préparer un budget 2022 sur la base d'une diminution des dépenses de 5 % par rapport au budget 2021.* »

La définition de la stratégie financière reste sommaire et générale, la commune prétendant continuer ses efforts d'investissement sans détailler leur financement. De même, concernant la dette, elle affiche une « *politique volontariste de diminution de la dette, combinée à des taux d'intérêts extrêmement bas, permettant à la ville de réduire les charges financières liées à ses emprunts.* » Or, cette diminution de l'endettement est contredite par les données du même ROB, tant pour l'encours de la dette, stable sur la période, que pour l'annuité du remboursement, qui progresse. S'agissant des taux, la tendance est désormais haussière. Même pour le budget 2022, présenté comme un budget de rupture, les cessions d'actifs, le recours à l'emprunt et les subventions étaient encore considérés comme les recettes d'investissement essentielles, davantage que l'épargne nette de gestion, dont le rétablissement n'était pas présenté comme constituant une priorité. La commune dispose toutefois d'un PPI pour donner un horizon aux investissements à réaliser. Mais si les équipements et projets y figurent bien, leur financement n'est pas toujours renseigné, conduisant à leur sous-financement.

### **3.2 Une situation financière marquée par une épargne communale nette négative**

#### **3.2.1 Une performance financière de la commune dégradée, malgré une relative maîtrise des charges de gestion**

La performance financière de la commune est à la fois contrastée et atypique. Contrastée, dans la mesure où les efforts de maîtrise des charges de gestion se vérifient, de même que l'augmentation des produits légèrement plus dynamique, en moyenne, que ses charges. Et atypique, dans la mesure où le faible niveau d'épargne brute de la commune est intégralement consommé par l'annuité de la dette, lui laissant une épargne nette négative ne permettant pas de financer ses investissements, lesquels, dès lors, nécessitent de procéder à des cessions d'actifs fonciers, de solliciter des subventions, et de recourir à l'emprunt, qui alourdit à son tour les charges financières futures.

**Tableau n° 3 : Soldes intermédiaires de gestion**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion	47 334 139	45 661 263	46 283 815	47 501 861	46 455 965	48 902 038	53 495 329
- Charges de gestion	43 504 010	43 584 281	42 299 100	43 124 014	43 422 936	44 556 382	46 406 235
<b>= Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>3 830 129</b>	<b>2 076 983</b>	<b>3 984 715</b>	<b>4 377 847</b>	<b>3 033 030</b>	<b>4 345 656</b>	<b>7 089 094</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	8,1	4,5	8,6	9,2	6,5	8,9	13,3
<b>CAF brute</b>	<b>2 467 118</b>	<b>1 163 910</b>	<b>2 877 948</b>	<b>3 338 248</b>	<b>1 626 585</b>	<b>3 464 439</b>	<b>6 042 414</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	5,2	2,5	6,2	7,0	3,5	7,1	11,3
- Annuité en capital de la dette (en €)	4 255 433	3 959 922	4 022 560	3 962 123	4 060 924	4 119 159	4 344 923
<b>= CAF nette ou disponible (en %)</b>	<b>- 1 788 315</b>	<b>- 2 796 012</b>	<b>- 1 144 612</b>	<b>- 623 874</b>	<b>- 2 434 338</b>	<b>- 654 720</b>	<b>1 697 491</b>

Source : comptes de gestion

### 3.2.2 Le détail des produits et charges

#### 3.2.2.1 L'évolution des produits de gestion

L'essentiel des ressources communales est constitué par les recettes fiscales, qu'elles soient propres ou reversées. Le choix politique de stabiliser les taux pendant toute la période a fait que cette ressource principale n'a été dynamique que du fait de la progression des bases, élevée (+ 3,2 % en moyenne annuelle) entre 2016 et 2021, mais insuffisante pour dégager des marges d'autofinancement. Ce n'est que pour le budget primitif 2022 que la commune s'est résolue à augmenter sensiblement le taux de la taxe sur le foncier bâti.

**Tableau n° 4 : Tableau n°5 : évolution du taux de la TFPB à Cachan et comparaison avec la strate nationale**

	2021	2022
Cachan (en %)	34,44	41,33
Cachan, en €/hab.	1 480	n.d
Moyenne de la strate (en %)	39,40	n.d
Moyenne de la strate en €/hab.	1 450	n.d

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL), comptes individuels des collectivités, et commune, BP 2022

La commune paye aussi le choix de sa politique d'abattements volontariste. En effet, la suppression déjà engagée de la taxe d'habitation sera compensée par rapport à un montant de référence du produit de cette fiscalité en 2020, donc hors abattements facultatifs. Si les abattements obligatoires pour charges de famille ne peuvent être regardés comme un manque à gagner, en revanche, leur majoration facultative et les autres abattements facultatifs décidés par la commune entraînent un manque à gagner théorique d'environ 3 M€ par an par rapport à une situation sans abattement facultatif.

S'agissant d'une autre recette importante, les ressources institutionnelles, la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ne l'affecte que marginalement, dans la mesure où, si la part forfaitaire diminue effectivement sur la période, la dotation de solidarité urbaine a été dynamique, ce qui limite la baisse de la DGF à une moyenne annuelle de 0,5 % seulement entre 2016 et 2022. Par ailleurs, la commune a bénéficié d'autres dotations, subventions institutionnelles et mécanismes de péréquation horizontaux comme verticaux. En effet, si Cachan est contributrice (pour un montant de 161 334 € en 2021) au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), elle est bénéficiaire, pour un montant bien supérieur (2,3 M€ en 2021), du fonds de solidarité de la région Île-de-France.

### 3.2.2.2 L'évolution des charges de gestion

Les principales charges de fonctionnement sont les charges de personnel, celles à caractère général et les subventions de fonctionnement versées, notamment à des associations ou au centre communal d'action sociale. Sur ces trois postes, la maîtrise des charges est indéniable. Les charges à caractère général baissent à un rythme annuel moyen de 2,7 %, tandis que celles de personnel et les subventions n'augmentent pas plus d'1 % par an en moyenne sur la période 2016-2021. Pourtant, même maîtrisées, elles demeurent élevées (1 638 € par habitant, contre 1 378 € pour la moyenne de la strate nationale). La baisse des charges à caractère général de 5 % par rapport à 2021 est inscrite dans le budget primitif 2022. La commune indique que l'écart de ses charges avec les moyennes régionales et départementales (respectivement 1 528 € et 1 575 € par habitant en 2021) est plus réduit.

Si un relatif effort de maîtrise des charges est constaté, la commune dispose de ressources inadaptées à ses projets d'investissement du fait de la stabilité de sa fiscalité locale pendant plusieurs décennies et de choix politiques (tarification sociale, abattements facultatifs conséquents). Hors emprunt et cession d'actifs, ses ressources atones ne lui permettent d'assurer que son fonctionnement, sauf en 2017 et 2020, où le résultat de la section de fonctionnement a été négatif. La commune a vécu pendant plusieurs décennies, et continue de vivre, dans l'idée que la vente de ses actifs fonciers constitue une ressource stable et pérenne et commence seulement à percevoir la fin de ce cycle. Le budget 2022 avec un relèvement important de la fiscalité locale décidé pour rétablir sa CAF semble montrer que cette prise de conscience a eu lieu.

### 3.2.3 Une capacité d'autofinancement nette négative sur la période à l'exception de 2022

Le niveau d'épargne nette (ou CAF nette) de la commune constitue la principale alerte sur sa situation financière.

**Tableau n° 5 : CAF nette**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>CAF nette ou disponible</b>	- 1 788 315	- 2 796 012	- 1 144 612	- 623 874	- 2 434 338	- 654 720	1 697 491

*Source : comptes de gestion*

Cette mauvaise performance financière inscrit la commune dans un cercle vicieux, qui la conduit à recourir fortement à l'emprunt. D'autre part, ce résultat négatif dégrade à son tour d'autres ratios, comme la capacité de désendettement. Ainsi, avec des fondamentaux initiaux assez comparables à la moyenne de la strate, en produits comme en charges, ce résultat nettement négatif est atypique.

Tous les exercices, au moins depuis 2016 (en réalité, dès avant) présentent un profil sensiblement comparable. Ainsi, les explications conjoncturelles, comme l'incidence de la crise sanitaire, la mise en place des temps d'activité périscolaire, les mesures catégorielles, qui sont certes venues aggraver une situation initiale déjà fortement dégradée, n'en sont pour autant pas la cause, qui est structurelle et bien antérieure.

## 3.3 Les investissements financés par cessions d'actifs, emprunts et subventions

### 3.3.1 Des dépenses d'équipement en diminution constante sur la période

Au cours de la période, les dépenses d'équipement ont tendanciellement diminué, passant de 357 € par habitant en 2016 à 282 € en 2021, soit une baisse de 21 %. Nettement supérieures à la moyenne de la strate en 2016, elles sont désormais sensiblement inférieures à cette moyenne.

**Tableau n° 6 : Dépenses d'équipement**

Exercices	En milliers d'euros	En €/hab.	Moyenne en €/hab. de la strate	En % des emplois	Moyenne en % de la strate
2016	10 646	357	273	62,48	53,35
2017	10 303	340	323	72,24	66,21
2018	13 582	442	324	77,11	67,61
2019	8 617	282	394	67,24	72,87
2020	8 899	282	320	65,95	70,58
2021	6 901	221	341	62,05	69,7

Source : DGCL, comptes des communes

Cette baisse des dépenses d'équipement pourrait traduire une diminution des investissements décidée par la commune. Pourtant, la consultation de ses PPI démontre qu'il n'en est rien. En effet, les PPI successifs affichent une volonté de maintenir les investissements à hauteur de 11 à 13 M€ par an. Le dernier PPI affiche une ambition comparable avec une moyenne de 12,8 M€ par an en moyenne. Les dépenses d'équipement ne correspondent pas aux prévisions du PPI, du fait d'une stratégie sur les ressources trop peu élaborée. En l'état de ses finances, la commune n'a pas les moyens de financer les équipements projetés.

**Tableau n° 7 : Hypothèse de programmation pluriannuelle des investissements sur la période 2017 à 2025 en 2021**

Exercices	2021	2022	2023	2024	2025	Total (2017-2025)
Total PPI en milliers d'euros	12 055	14 572	17 469	11 337	8 566	90 330

Source : commune

Ainsi, la baisse des investissements constatée sur la période résulte-t-elle, non pas d'un niveau déjà atteint d'équipement lui permettant de diminuer ses investissements, mais de la difficulté que la commune éprouve pour les financer.

### 3.3.2 Une difficulté récurrente à financer les investissements

Le sous-financement des investissements est ancien et connu de la commune. Ainsi, dans sa note d'analyse financière du 16 mai 2018 relevait-elle un besoin de financement non-couvert : « Dès 2018, les ressources dégagées par la collectivité, malgré les emprunts nouveaux, ne permettent pas de financer les dépenses d'équipement envisagées sur la période 2018-2020. 11 M€ de dépenses d'investissement ne sont pas couvertes. »

Le rapport rétro-prospectif du 24 juin 2021 pointe le même problème de sous-financement des investissements par rapport à ceux apparaissant dans les PPI : « La capacité résiduelle d'investissement négative témoigne d'un financement disponible pour l'investissement inférieur au PPI. Le solde 2021-2025 s'élève ici à - 13,026 M€. Il représente le volume d'investissement non-réalisable sur la période considérée. »

Analysé rétrospectivement, ce besoin de financement est aussi manifeste.

**Tableau n° 8 : Besoin de financement des investissements**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 233 023	- 8 196 736	- 3 865 817	- 4 529 039	- 9 628 389	- 576 386	- 2 376 029

Source : comptes de gestion

### 3.3.3 Un modèle de financement non soutenable

#### 3.3.3.1 Un financement propre assuré majoritairement par la cession d'actifs

Le financement propre est notamment assuré par l'épargne de gestion, le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), des subventions d'investissement, les produits des cessions d'actifs, et par diverses recettes marginales (taxe locale d'équipement et d'aménagement, etc.).

Sur la période, la commune ne dégage aucune épargne de gestion, la CAF nette étant constamment négative. Les sources de financement mobilisées sont majoritairement constituées de cessions d'actifs, de subventions et du FCTVA.

Sur la période contrôlée, 65,3 % des recettes d'investissement propres sont constituées par les cessions d'actifs (contre 23,1 % pour la moyenne des communes de la strate régionale), et 15,3 % par les subventions. Ainsi, 80,6 % des recettes d'investissement sont constituées de produits exceptionnels, non garantis et non pérennes. Par ailleurs, le produit du FCTVA dépend du niveau d'investissement de l'année précédente. Dès lors, si les investissements tendent à diminuer, comme c'est le cas à Cachan, cette recette diminue également, avec un décalage d'une année. Le financement propre des investissements de la commune ne repose que marginalement sur des ressources pérennes. Le retraitement des ressources d'investissement propres sans les cessions d'actifs et les subventions donnerait le résultat suivant.

**Tableau n° 9 : Financement propre des investissements sans cessions d'actifs et subventions**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Financement propre disponible	12 349 432	2 073 702	9 716 122	4 090 441	-730 887	6 320 637	6 579 694
Financement propre disponible hors cessions et subventions	- 947 791	- 1 972 294	321 179	1 318 063	- 2 126 285	2 380 619	3 459 318

Source : calcul par la CRC

#### 3.3.3.2 Le financement par l'emprunt

La commune ne dégageant aucune CAF nette, le complément de financement de l'investissement est assuré par le recours à l'emprunt et la mobilisation du fonds de roulement.

**Tableau n° 10 : Financement du besoin de financement**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 233 023	- 8 196 736	- 3 865 817	- 4 529 039	- 9 628 389	- 576 386	-2 376 029
Nouveaux emprunts de l'année	1 562 000	2 280 300	4 000 000	6 416 000	4 561 000	4 000 000	4 255 643
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 328 977	- 5 916 436	134 183	1 886 961	- 5 067 389	3 423 614	1 879 614

Source : comptes de gestion

Le besoin de financement des investissements de la commune est élevé. Sur 60,5 M€ de dépenses d'équipement entre 2016 et 2021 inclus, 44,6 %, soit 27 M€, ne sont pas financés par des recettes propres. Sans les subventions et les cessions d'actifs, les investissements ne seraient pas financés. Dès lors, la commune recourt à l'emprunt, dans des proportions importantes (3,8 M€ d'emprunt nouveau par an sur la période), et mobilise son fonds de roulement, au point que ce dernier est devenu négatif en 2021 et ne couvre plus les charges de gestion courante.

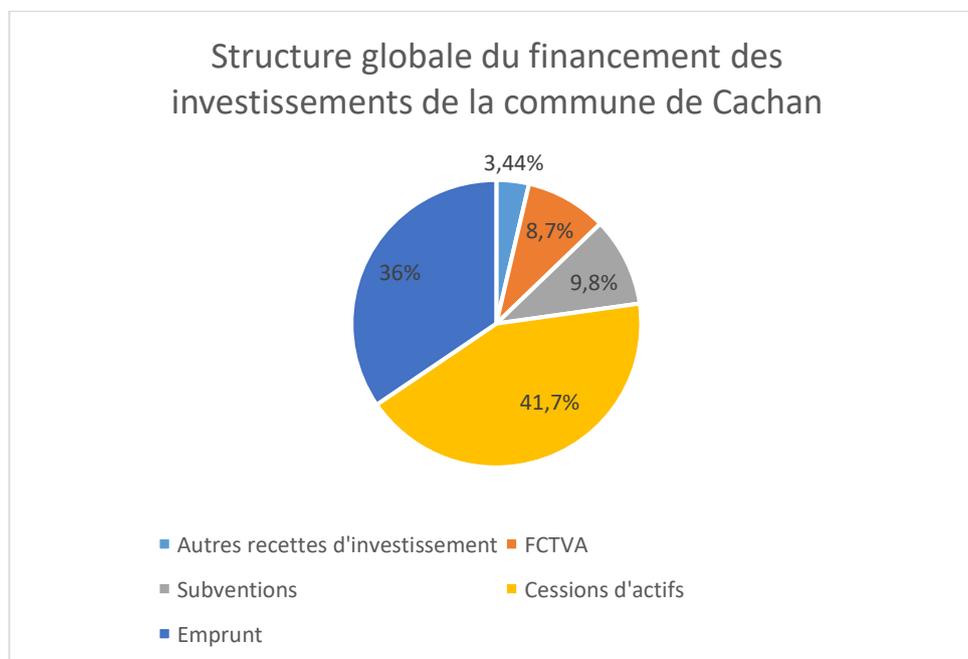
Par ailleurs, le budget de la commune a été exécuté en déficit au cours de plusieurs exercices. Aux termes de l'article L. 1612-4 du CGCT, « *le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.* » Or, en 2017 et en 2020, ces ressources propres étaient insuffisantes à couvrir l'annuité de la dette. Une partie des emprunts nouveaux souscrits ces années-là a donc servi à rembourser le capital d'une dette plus ancienne, ce qui est illégal, et signifie que les budgets 2017 et 2020 n'ont pas été votés en équilibre réel, au sens de l'article L. 1612-4 du CGCT.

Par ailleurs, l'article L. 1612-14 du CGCT énonce que, « *lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à [5 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune d'au moins 20 000 habitants], la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.* » La section de fonctionnement a été exécutée en déficit en 2017 et 2020, et la commune n'a échappé à la procédure budgétaire prévue ci-dessus que parce que le seuil de 5 % n'était pas atteint. La commune explique la situation de l'exercice par les charges imprévues liées à la crise sanitaire et prend l'engagement, pour l'avenir, de « *réduire l'encours de sa dette et d'améliorer sa capacité de désendettement.* »

### 3.3.4 La structure générale du financement des investissements

En résumé, le financement des investissements de la commune, d'après les comptes de gestion, sur la période 2016-2021 inclus, se présente de la façon suivante.

**Graphique n° 1 : Structure moyenne du financement des investissements (de 2016 à 2022)**



Source : comptes de gestion (calcul par la CRC)

### 3.3.5 Les questions liées à la cession systématique et massive d'actifs

La cession d'actifs pose plusieurs questions.

La première est celle de la gestion du stock des actifs fonciers. Autrement dit, la commune se sépare-t-elle d'actifs fonciers sans reconstituer son stock ou assure-t-elle une gestion dynamique de ses actifs ? La commune a transmis des documents démontrant qu'elle reconstitue son stock d'actifs fonciers en valeur. Son appauvrissement patrimonial n'est donc pas attesté à court terme. En outre, la commune vend ses actifs à des prix conformes à l'estimation du service des Domaines ou correctement justifiés. Au vu de l'ancienneté de leur présence dans l'actif communal et du dynamisme du marché immobilier local ces dernières années, la commune a même réalisé des plus-values nettes comptables remarquables.

Une autre question porte sur la compétence de la commune à réaliser ces opérations d'acquisitions/cessions. Si certains actifs, de faible montant, ne peuvent se rattacher à des opérations d'aménagement, d'autres s'inscrivent dans ce cadre. Or, la compétence aménagement est censée avoir été transférée, avec une période transitoire, à l'EPT GOSB. Les opérations d'acquisition foncière relatives à des opérations d'aménagement devront donc à l'avenir être portées par ce dernier.

## 3.4 La dette de la commune

### 3.4.1 Une structure de la dette saine et sécurisée

La dette de la commune est saine, dans la mesure où 100 % de ses emprunts sont constitués de produits non-structurés, classés 1A sur la matrice de risque de la charte de bonne conduite, avec une répartition taux fixe-taux variable de l'ordre de 80-20. La dette est répartie auprès de huit établissements prêteurs classiques. La structure de la dette n'appelle aucune observation.

### 3.4.2 Un endettement élevé, malgré la baisse des dépenses d'équipement

L'encours de dette, contrairement à ce qui est affirmé dans les ROB, ne baisse pas sur la période, et se maintient à un niveau élevé, de 47,7 M€ au 31 décembre 2021.

**Tableau n° 11 : Endettement de la commune (au 31 décembre)**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution moyenne annuelle
Encours de dette	46 545 569	44 866 647	44 844 317	47 298 165	47 799 272	47 683 902	47 601 770	0,4 %

Source : comptes de gestion

Ce maintien à un niveau élevé de l'encours de dette (1 526 €/hab. à Cachan contre 999 €/hab. au 31 décembre 2021 pour la moyenne de la strate nationale)<sup>11</sup> est à mettre en regard avec le montant des dépenses d'équipement qui, lui, baisse.

### 3.4.3 Un flux de nouveaux emprunts en forte progression sur la période

Le stock de dette est alimenté par un flux constitué les nouveaux emprunts souscrits.

<sup>11</sup> Source : DGCL, comptes individuels des communes.

**Tableau n° 12 : Nouveaux emprunts souscrits sur la période**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution moyenne annuelle
Nouveaux emprunts	1 562 000	2 280 300	4 000 000	6 416 000	4 561 000	4 000 000	4 255 643	18,2 %

Source : comptes de gestion

Cette progression importante des nouveaux emprunts (représentant, en moyenne annuelle, près de 10 % de l'encours total) est, encore une fois, à mettre en regard avec des investissements qui diminuent, traduisant la part prépondérante prise par l'emprunt dans leur financement, du fait d'un autofinancement négatif.

### 3.4.4 L'annuité de la dette

L'annuité de la dette est ce que la commune rembourse par an, et qui diminue son encours de dettes.

**Tableau n° 13 : Annuité de la dette**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	4 255 433	3 959 922	4 022 560	3 962 123	4 060 924	4 119 159	4 344 923	0,3 %

Source : comptes de gestion

La relative stabilité de cette annuité se fait à un niveau élevé et appelle les deux observations suivantes. D'une part, elle est le résultat d'un contexte particulièrement favorable qui a vu, jusqu'à récemment, une baisse des taux d'intérêt des emprunts, dont la commune a bénéficié à plein, et qui a conduit à baisser la charge d'intérêts des emprunts, faisant passer le taux d'intérêt moyen des emprunts communaux de 3 % à 2,1 % en six ans. Ainsi, cette stabilité de l'annuité globale masque une hausse du montant du capital remboursé chaque année, la charge relative aux intérêts ayant baissé. Cette stabilité apparente constitue donc une contre-performance financière.

**Tableau n° 14 : Charges d'intérêt et taux apparent du de la dette communale**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Charge d'intérêts	1 398 213	1 286 056	1 205 403	1 197 249	1 124 972	981 949	1 007 946
Taux d'intérêt apparent (en %)	3,0	2,9	2,7	2,5	2,4	2,1	2,1

Source : comptes de gestion

La stabilité de l'encours de dette, hors effet de baisse des taux, traduit le fait que, sur la période, annuité et nouveaux emprunts représentent des montants comparables.

### 3.4.5 Une capacité de désendettement dégradée

La capacité de désendettement est un indicateur qui signale combien de temps mettrait la commune à se désendetter si elle consacrait l'intégralité de son épargne brute au remboursement de sa dette.

**Tableau n° 15 : Capacité de désendettement**

En années	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Capacité de désendettement Cachan (dette / CAF brute)	18,9	38,6	15,6	14,2	29,4	13,8	7,9
Capacité de désendettement (moyenne de la strate régionale)	6,2	6,3	5,7	5,1	5,2	5,0	ND

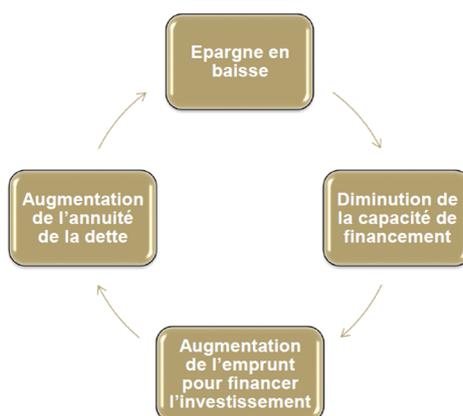
Source : comptes de gestion

Une capacité de désendettement inférieure à 8 ans n'appelle *a priori* aucune observation, entre 8 et 12 ans, la commune peut présenter un risque lié à son endettement, et au-delà de 12 ans, elle s'inscrit dans un réseau d'alerte. La capacité de désendettement de la commune de Cachan est constamment supérieure à 12 ans. Cet indicateur étant le ratio entre un encours de dette, qui se stabilise à un niveau élevé, et une CAF brute, fluctuante en valeur, mais constamment faible, la capacité de désendettement est logiquement erratique, mais demeure sur la période à un niveau élevé, mis à part en 2022, où elle retombe sous la limite du seuil de vigilance.

### 3.4.6 Les risques probables

Sur la période, la commune n'a affecté aucun de ses produits exceptionnels à des remboursements anticipés pour faire baisser son encours de dette, et donc, son annuité. De même, la baisse des taux d'intérêt n'a eu aucun effet sur le poids de la dette. Or, le contexte récent d'inflation a conduit la Banque Centrale Européenne à relever ses taux directeurs. Même si, à date, les taux demeurent bas, tendanciellement, ils vont remonter, alourdissant l'annuité de la dette de la commune, au fur et à mesure de la souscription de nouveaux emprunts. Le risque d'une restriction de l'accès à l'emprunt, au regard d'indicateurs dégradés, vient augmenter encore celui d'une nouvelle hausse des taux. Ainsi, sans changement rapide et volontariste du modèle actuel de gestion communale, la situation financière, dégradée et alarmante, ne pourra se rétablir.

Ce risque systémique est bien représenté dans le schéma suivant, issu de l'un des documents internes à la commune.

**Schéma n° 1 : L'enchaînement des déséquilibres financiers**

Source : commune

Ce cercle vicieux d'une épargne de gestion dégradée, obligeant la commune à emprunter davantage pour des investissements en baisse, ce qui augmente le poids de sa dette et dégrade sa CAF, n'est pas une éventualité, mais la situation dans laquelle elle est depuis au moins 2016. Jusqu'à présent, la commune a réussi à faire face à ces difficultés en baissant ses investissements et augmentant le recours à l'emprunt et aux cessions d'actifs, mais ce mode de financement n'est pas soutenable et atteint ses limites.

### **3.5 Des mesures récentes allant dans la bonne direction**

Le budget primitif 2022 est indéniablement un budget de rupture par rapport aux exercices précédents. Il opère un rétablissement spectaculaire de la CAF brute prévisionnelle (de 3,33 M€ en 2021 à 7,41 M€ en 2022), quasi-exclusivement acquis par une hausse du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 20 %, dont le produit attendu progresse de 5,4 M€. Le virement de la section de fonctionnement pour financer les dépenses d'investissement passe de 0,9 M€ en 2021 à 4 M€ en 2022, soit une hausse de 3,1 M€. En 2023, le budget a été reconduit selon des dispositions comparables.

Cette marge de manœuvre permettra de redresser la situation financière de la commune à certaines conditions. D'abord, la hausse des recettes de fonctionnement doit être intégralement consacrée au financement de l'investissement. Toute dérive des dépenses de fonctionnement obérerait le redressement financier en cours. Les efforts de gestion, réels, devront donc être confortés pour faire baisser les charges de fonctionnement. Ensuite, le rétablissement de la CAF doit s'accompagner d'une baisse substantielle du recours à l'emprunt, afin d'alléger à terme la charge de la dette. Ce désendettement peut être accéléré par l'affectation d'une partie des cessions d'actifs à des remboursements d'emprunt anticipés sans frais ou à frais marginaux. Enfin, la commune doit dimensionner ses investissements à sa capacité réelle à les financer avec un recours modéré à l'emprunt.

#### **CONCLUSION SUR L'ANALYSE FINANCIÈRE**

*La situation financière de la commune de Cachan est atypique et assez préoccupante. Quelques signes de rupture et de redressement sont cependant apparus en 2022. Il conviendra de les ancrer dans la durée.*

*Au cours des six derniers exercices, la commune a affiché une CAF nette négative à cinq reprises, tout en maintenant un niveau d'investissement élevé, quoiqu'en diminution en fin de période. Cette performance financière dégradée en fonctionnement n'est pas le fait exclusif d'un manque de rigueur dans sa gestion en fonctionnement, les charges étant contenues, mais à un niveau élevé. L'incapacité à dégager une épargne nette est d'abord le résultat du poids de l'annuité de la dette, qui oscille autour de 4 M€, sans que la baisse des taux sur la période n'ait réduit cette charge, du fait d'emprunts nouveaux d'un montant toujours supérieur à 4 M€ lors des quatre derniers exercices, avec un pic à 6,4 M€ en 2019. Le résultat de fonctionnement atone, voire négatif, est aussi la conséquence du choix politique d'afficher des taux d'imposition fiscale locale inchangés depuis 2005.*

*Une situation aussi dégradée ne peut perdurer longtemps sans conduire à une réduction des investissements ou à des déséquilibres budgétaires. Or, la commune est dans cette situation depuis au moins 2015, date de début de la période contrôlée. La section d'investissement a été équilibrée grâce à la cession systématique et massive d'actifs. Si la valorisation de ces actifs fonciers n'est pas contestable, la commune a inversé le principe de cette ressource qui, d'exceptionnelle, est devenue le socle du financement de ses investissements. Même en reconstituant son stock d'actifs, ce mode de financement de ses investissements n'est plus soutenable.*

*La conséquence de cette gestion est un niveau élevé de la dette, en encours comme en annuité, et une capacité de désendettement très dégradée, de près de 22 ans en moyenne sur la période, avec un pic à 38,6 ans en 2017. Dans le même temps, le fonds de roulement est devenu négatif, les charges courantes de la commune n'étant plus couvertes.*

*Pour autant, quelques signes récents permettent d'espérer un redressement de cette situation financière. Ainsi, le budget primitif 2022 marque une vraie rupture avec un relèvement des recettes de fonctionnement par l'activation du levier fiscal.*

*La chambre régionale des comptes prend acte que « la Ville partage et accepte [s]a remarque encourageant la collectivité à réduire l'encours de sa dette et améliorer sa capacité de désendettement. » Ce rétablissement, pour porter ses fruits, devra s'accompagner de réels efforts de gestion et la CAF restaurée devra être consacrée prioritairement, sinon exclusivement, au financement des investissements. La commune devra se déshabituer progressivement et durablement au recours à l'emprunt comme recette d'équilibre de ses investissements et considérer que le produit des cessions d'actifs est une recette exceptionnelle, afin de s'engager dans un cercle vertueux de l'autofinancement renforcé.*

---

**ANNEXE****Glossaire des sigles**

<b>AP/CP</b>	Autorisations de programme/crédits de paiement
<b>CAF</b>	Capacité d'autofinancement
<b>CAF brute</b>	Capacité d'autofinancement brute de la commune (ou épargne communale brute) : correspond au total des produits moins le total des charges et moins le résultat financier. La CAF brute est un indicateur qui mesure la capacité d'une commune à dégager par son exploitation des financements pour ses investissements.
<b>CAF nette</b>	Capacité d'autofinancement nette de la commune (ou épargne communale nette) : correspond à la CAF brute à laquelle on soustrait le remboursement de l'annuité de la dette en capital. La CAF nette est un indicateur de gestion qui permet de situer les ressources effectivement disponibles pour les investissements.
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>DGCL</b>	Direction générale des collectivités locales
<b>DGF</b>	Dotation globale de fonctionnement
<b>DGS</b>	Directeur général des services
<b>EPT</b>	Établissement public territorial
<b>FCTVA</b>	Fonds de compensation de la TVA (mécanisme qui permet de financer les investissements en année N par le remboursement de la TVA des dépenses réalisées en année N-1).
<b>GOSB</b>	Grand-Orly Seine Bièvre
<b>PPI</b>	Plan pluriannuel d'investissement
<b>RAR</b>	Restes à réaliser
<b>ROB</b>	Rapport d'orientation budgétaire



## **REPONSE**

**DE MADAME HÉLÈNE DE COMARMOND  
MAIRE DE LA COMMUNE DE CACHAN (\*)**

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





Cachan, le 16 novembre 2023

Chambre régionale des comptes  
A l'attention de Monsieur le Président  
Monsieur Thierry Vught  
6 cours des Roches  
Noisiel – BP 187 –  
77315 Marne-la-Vallée Cedex 2

**Objet** : Réponse de Madame Hélène de Comarmond, Maire de Cachan

**REF.** : Contrôle n° 2021-0083 - Rapport n° 2022-0232 R

Monsieur le Président,

Nous avons bien réceptionné le 16 octobre 2023 le rapport d'observations définitives dans le cadre du contrôle des comptes de la Ville de Cachan depuis 2015 et nous vous en remercions.

A titre liminaire, notre commune relève les éléments positifs et de bonne gestion retenus par la Chambre régionale des comptes (CRC).

Elle se satisfait pleinement de l'absence d'injonctions ou de recommandations de type rappel au droit, etc... Elle note la reconnaissance de la Chambre quant à la structure de la dette, qualifiée de « *saine et sécurisée* ». Elle se félicite de la remarque relative à l'amélioration de sa communication et note que la CRC a relevé l'effort d'accessibilité de son information budgétaire *via* un onglet dédié sur son site internet. La CRC considère que l'information budgétaire s'est développée qualitativement et la Ville prend acte des remarques faites. Elle relève les encouragements de la Chambre quant aux améliorations et efforts soulignés dans le rapport, notamment la réorganisation de sa direction des Finances qui naturellement est étroitement associée aux autres services dont la commande publique, la maîtrise de la masse salariale et les efforts de gestion.

Ainsi, la Ville note que les recommandations de la Chambre se portent uniquement sur des aspects techniques. En effet, la CRC a émis trois recommandations dont deux de régularité : définir au plus vite une procédure afin de respecter un délai global de paiement des fournisseurs inférieur à 30 jours ; tenir un inventaire physique et comptable, valorisé et actualisé, des actifs de la commune, et s'assurer de sa concordance avec l'état de l'actif tenu par le comptable selon l'instruction comptable et budgétaire en vigueur, ainsi qu'une recommandation de performance : accroître la qualité des documents budgétaires.

La Ville de Cachan s'efforcera d'apporter les améliorations nécessaires.

La période de contrôle s'inscrit dans un contexte d'évolution institutionnelle avec la création de la métropole du Grand Paris au 1<sup>er</sup> janvier 2016, ainsi que la création des

Territoires, établissements publics territoriaux<sup>1</sup>. Il est à rappeler également que pendant la période de contrôle, la crise sanitaire provoquée par l'épidémie Covid-19 a contraint de manière inédite toutes les collectivités territoriales à s'organiser pour répondre aux besoins des populations.

De manière générale, la Ville souligne que le contrôle de la CRC et ses observations constructives permettent d'améliorer encore les pratiques de la collectivité. Elle prend acte du rapport d'observations définitives (ROD) et adresse conformément à l'article L.243-5 du code des juridictions financières sa réponse contradictoire à vos observations, visant à être annexée au rapport.

\*\*\*

## **I. Cachan, une commune atypique à bien des égards**

### **A. Une commune tout juste centenaire**

La Ville de Cachan vient de célébrer son centième anniversaire en 2022. En 1922, Cachan était un hameau puis un quartier d'Arcueil qui comptait seulement une école maternelle rue Camille-Desmoulins comme seul équipement public. A la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle le territoire de Cachan était donc à cette exception, dépourvu d'équipements publics, tous situés à Arcueil. En 100 ans, la Ville a dû se construire et s'est dotée d'un centre municipal de santé, 3 crèches municipales, 1 crèche parentale, 1 relais petite enfance, 1 lieu d'accueil enfants-parents, 11 écoles, plusieurs équipements sportifs notamment un complexe sportif, 4 gymnases, 1 stade de plein air, des terrains de tennis couverts, 1 piscine, 1 cinéma labellisé d'art et d'essai, 1 théâtre, 1 conservatoire à rayonnement départemental, 3 centres socioculturels, 3 bibliothèques, 1 marché, 2 parkings publics, 1 hôtel de ville, 1 Maison des services publics... à la hauteur des besoins de ses habitants. Dès 1984, la Ville a totalement financé la géothermie qui alimente aujourd'hui près de 8000 équivalent logements. Cette démarche innovante, d'un point de vue écologique et économique, qui a présidé à la naissance de la géothermie cachanaise, est saluée aujourd'hui avec une technicité reconnue mondialement. De nombreux habitants en bénéficient ce qui les a partiellement protégés de la crise énergétique.

La Ville compte aujourd'hui plusieurs labels récompensant un travail de qualité : 5@ pour sa politique numérique, une labellisation 4 fleurs qui témoigne de son engagement pour la préservation de son cadre de vie, et plusieurs prix récompensant régulièrement ses démarches de concertation avec les habitants et les acteurs locaux.

Construire des services publics de qualité, à l'avant-garde des autres communes, et à la hauteur des besoins des Cachanaises et des Cachanais, la Ville de Cachan l'a fait en seulement 100 ans. Un investissement qui se traduit encore aujourd'hui dans les projets municipaux par l'aménagement du centre-ville, dans les équipements publics, dans l'offre de services publics proposée aux populations et dans l'engagement de la municipalité en faveur de grands projets structurants de la ville et de l'espace public :

- Le Campus de Cachan, un espace de 11,5 hectares au cœur de la ville, après le départ, acté en 2019, de l'Ecole normale supérieure ;
- L'arrivée du métro de la ligne 15 du Grand Paris express et son Ecoquartier ;

Effectivement, la commune a fait le choix de maintenir un cadre de vie agréable pour ses habitants en maintenant de nombreux espaces verts qui seront croissants dans les années à venir avec, par exemple, l'espace boisé classé sur le nouveau Campus. Ainsi, en

---

<sup>1</sup> Loi NOTRe du 7 août 2015

respectant les préconisations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui recommande un seuil de 10 m<sup>2</sup> d'espaces verts ouverts au public par habitant, la municipalité a sanctuarisé des espaces sur lesquels elle n'a pas souhaité construire des logements qui auraient pu augmenter ses recettes de fiscalité locale.

### B. Cachan, une géographie et une démographie atypiques

Située à 2 km de Paris, Cachan est un petit territoire à l'échelle de la métropole, dont la superficie est de 2,7 km<sup>2</sup>. Contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport page 6<sup>2</sup>, la Ville se compose principalement d'employés, de professions intermédiaires et d'ouvriers qui représentent 34,4 % de la population et simplement 21,2 % de cadres<sup>3</sup>. Cette erreur paraît anodine mais elle entraîne une vision sociodémographique erronée qui peut laisser penser que la ville est plus riche qu'elle ne l'est.

Les données 2022 de l'observatoire des territoires (Agence nationale de la cohésion des territoires) montrent que la part des ménages fiscaux imposés à Cachan est de 64 % et de 63,10 % en Île-de-France, ce qui se situe bien en-dessous de villes limitrophes telles que Sceaux et Bourg-la-Reine qui se situent autour de 75 %.

En outre, la commune compte un tissu pavillonnaire important et 40,09 % de logements sociaux<sup>4</sup> dont un certain nombre situés dans le quartier prioritaire de la politique de la ville, la Cité-jardins. Conformément à l'article 1388 bis du Code général des impôts, le quartier prioritaire de la politique de la ville bénéficie d'un abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 30%.

Par ailleurs, il est à prendre en compte que 43,20 % de la population cachanaise a moins de 30 ans et 23,3 % de la population est âgée de plus de 60 ans.

Qui plus est, la commune comptabilise sur son territoire plusieurs établissements publics ou associatifs implantés sur de grandes parcelles qui de ce fait, ne sont pas optimisées du point de vue de la fiscalité locale : 2 Ehpad publics et 1 Ehpad associatif, 2 résidences autonomes. En outre, Cachan est une Ville d'apprenants qui accueille des écoles prestigieuses : ESTP, Ostéobio, foyer de Cachan mais également, dans ce cadre, d'autres structures qui ont été ou sont exonérées de taxe foncière : l'ENS, l'IUT, un des plus grands lycées d'Île-de-France et 2 collèges. Enfin, le territoire compte peu d'entreprises.

L'ensemble de ces données factuelles et objectives tend à minorer les recettes fiscales de la Ville.

Globalement, le niveau des produits de fonctionnement par habitant est de 1666 € à Cachan quand Orly est à 2539 €, Arcueil à 2428 €, Chevilly-Larue à 2004 € et Rungis à 5329 € (données 2021).

**Ces éléments démontrent que la Ville de Cachan a fait le choix de répondre aux besoins constants de ses habitants en mettant en place une stratégie d'équipements et de politiques publiques depuis 1922 bien que ses ressources soient limitées.**

---

<sup>2</sup> la Ville « se caractérise sociologiquement par une prédominance des cadres et des professions intellectuelles supérieures soit 28% en 2019. [...] Cachan apparaît commune plus aisée sociologiquement ».

<sup>3</sup> Source INSEE 2020

<sup>4</sup> Données DSU

## II. L'exigence d'un haut niveau de service public et de grands projets en faveur des habitants

### A. Des investissements structurants pour aujourd'hui et demain ...

La Ville de Cachan investit pour offrir aux habitants un service public de qualité et des infrastructures et des équipements à la hauteur des enjeux du XXI<sup>ème</sup> siècle, comme évoqué ci-dessus. La politique d'investissement de la Ville est présentée aux habitants régulièrement pour les associer, en amont, aux décisions qui concernent l'avenir de la commune.

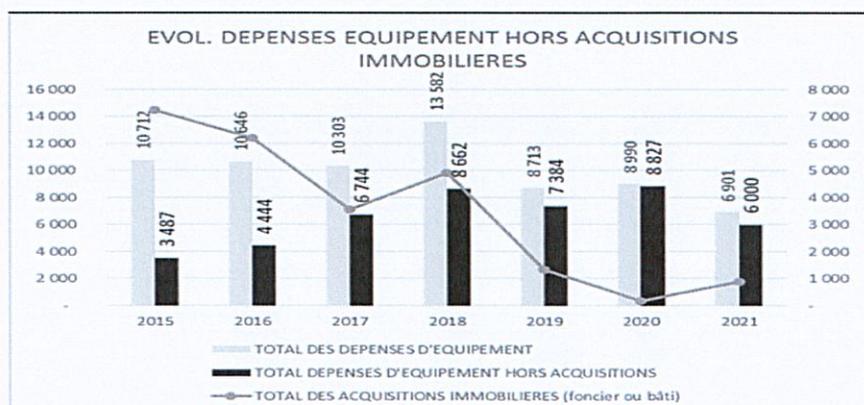
Cachan s'apprête aujourd'hui à relever des défis tout autant « *atypiques* » par leur ampleur pour ses habitants avec l'arrivée du métro de la ligne 15 du Grand Paris express, son pôle gare et l'Ecoquartier ainsi que le nouveau campus ouvert sur la ville et accueillant de nombreuses structures de l'enseignement supérieur. Elle répond également de façon volontariste aux enjeux de logement, de solidarité et de transition écologique.

La Ville a financé et financera ces ambitieux projets et équipements, durablement, en intégrant les besoins des générations actuelles et futures.

En outre, la Ville rappelle qu'elle fait partie des villes de la métropole du Grand Paris qui ont mutualisé des équipements essentiels dans la vie des habitants en transférant la piscine, le conservatoire et le théâtre à la communauté d'agglomération (CAVB) puis à l'établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre.

Il est important de souligner que la Cour des Comptes rappelle dans son rapport sur les finances publiques publié en juin 2020 que « *l'investissement public figure parmi les dépenses considérées les plus favorables à la croissance...* ». Comme le souligne l'Association des maires de France (AMF), les collectivités restent le premier investisseur public. Elles réalisent près de 70% de l'investissement public. La Ville de Cachan, depuis 100 ans, a toujours pris sa part concernant l'investissement public, y compris lors de la crise sanitaire pendant laquelle elle a considéré qu'elle devait continuer à investir malgré ce contexte socioéconomique dégradé, participant ainsi activement à la relance de l'économie en parallèle des plans déployés par l'État.

Pour cette raison, la Ville conteste l'analyse de la Chambre lorsqu'elle estime que la commune a baissé ses investissements sur la période sous revue. En effet, comme en témoigne le graphique ci-dessous, il convient de souligner qu'en 2015, 2016 et 2018 la Ville a procédé à l'acquisition de réserves foncières, jusqu'alors portées par le Syndicat d'action foncière (SAF94), venant de fait augmenter conjoncturellement ses investissements en début de période (entre 2015-2018) pour un montant total de 14 millions d'euros.



En parallèle, sur la période étudiée, la Ville a augmenté, au contraire, tendanciellement le volume de ses dépenses d'équipement hors acquisitions, si bien qu'elle possède désormais une complétude d'équipements publics qui lui permet de répondre à l'augmentation de sa population (de 26 000 à 31 000 habitants en 10 ans) et à ses besoins dans tous les domaines : éducatif, culturel, sportif, parcs et jardins.

Concernant les dépenses de fonctionnement, la Ville observe que la CRC lui donne *quitus* pour « *la maîtrise des charges* » et « *les efforts réels de gestion consentis* », ce qui légitime les choix opérés par la Ville, notamment concernant la régie municipale pour la qualité de service et sa réactivité.

C'est pourquoi, la Ville conteste l'analyse de la Chambre lorsqu'elle parle d'une stratégie financière succincte et décorrélée de sa situation financière réelle. De surcroît, la Ville, face aux crises sanitaires et énergétiques et à leurs conséquences, a réussi à absorber les coûts induits qui représentent plus de 3,5 M€. Elle a fait, en conséquence et en responsabilité, le choix d'adapter chaque année les orientations prioritaires pour ses investissements. La CRC considère que cela représente un déficit de stratégie financière. La commune pense, au contraire, que l'agilité dans laquelle elle se place dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement constitue un aspect d'une bonne gestion financière.

#### B. .... Portés par des modes de financement diversifiés

La Ville de Cachan utilise toutes les sources de financement dont disposent les collectivités. La Chambre considère que la Ville est obligée de recourir à d'autres sources de financements comme la mobilisation de subventions et/ou l'emprunt pour ses investissements. La Ville affirme qu'il est au contraire indispensable d'utiliser tous les leviers de financement à sa disposition que sont l'autofinancement certes, mais aussi la mobilisation de subventions, l'emprunt, la valorisation de foncier.

- *Le recours à l'emprunt*

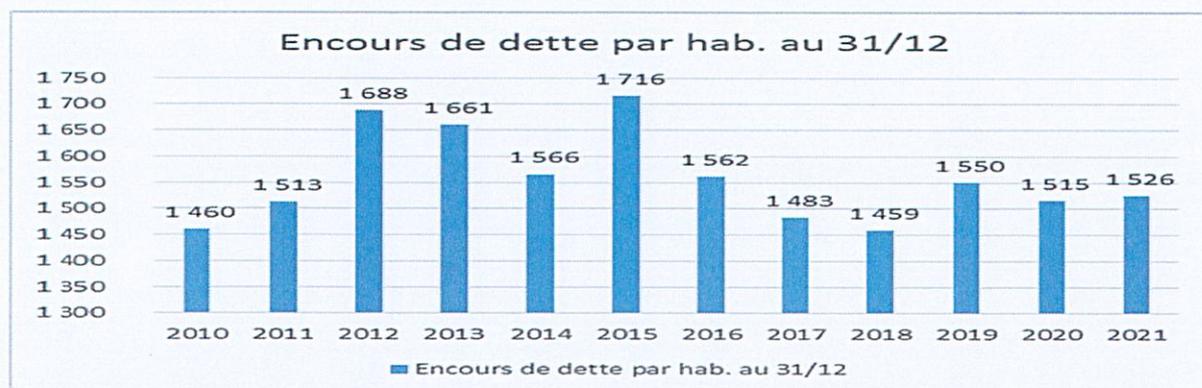
La Ville rappelle que l'article 72-2 de la Constitution sur l'autonomie financière des collectivités territoriales induit qu'en matière budgétaire, les collectivités territoriales sont contraintes au respect de la « règle d'or ». Les dépenses de fonctionnement ne peuvent faire appel à l'emprunt, contrairement au budget de l'État. L'emprunt s'inscrit pour des projets d'investissement ou d'achat foncier comme pour la construction ou rénovation d'équipements publics. C'est pourquoi, le recours à l'emprunt est un choix de gestion assumé et s'accompagne d'une gestion active permettant de bénéficier de taux très bas, et sans aucun emprunt toxique. Comme le souligne la CRC, la structure de la dette de la ville est saine et sécurisée et n'appelle donc aucune observation de sa part.

A ce titre, la commune voudrait nuancer le terme de « *contre-performance* » (page 21 du rapport) utilisé pour qualifier l'évolution stable de l'annuité de la dette. En effet, la Chambre souligne que la commune a bénéficié de la « *baisse des taux d'intérêt des emprunts [...] résultat d'un contexte particulièrement favorable [...] et qui a conduit à baisser la charge d'intérêts des emprunts, faisant passer le taux d'intérêt moyen des emprunts communaux de 3 % à 2,1 % en six ans.* ». Ainsi, de ce point de vue, le choix des prêts contractés doit être présenté comme économiquement performant et non comme une « *contre-performance financière* ».

De plus, si la commune a pu bénéficier de la baisse des taux d'intérêts, c'est donc bien qu'elle a été en capacité non seulement de se voir proposer des offres attractives, preuve de la confiance que lui accorde les banques, mais aussi de sélectionner les offres les plus avantageuses. D'autre part, la stabilité de l'annuité de la dette découle en effet de l'augmentation du remboursement en capital, concomitant au maintien de l'encours assumé par la Ville. Là encore, le maintien de l'encours de dette ne peut être présenté comme une contre-performance au sens économique. En effet, si la commune emprunte,

c'est d'abord et avant tout pour répondre aux besoins de sa population, et non par opportunité lorsque les taux baissent. Par ailleurs, il semble intuitivement plus judicieux de recourir à l'emprunt en période de taux avantageux qu'en période de taux élevés. Enfin, l'emprunt permet la réalisation d'équipements ayant une durée de vie longue, bien plus encore que la durée des emprunts. Il ne serait pas logique de faire porter aux contribuables d'aujourd'hui l'ensemble du poids des équipements publics qui serviront à la population pour les cinquante, voire les cents années à venir. Aussi, en conscience, la Ville a sciemment profité de la baisse des taux d'intérêts pour financer ses équipements par l'emprunt.

Enfin, la Ville souligne que l'encours de dette par habitant baisse de 11% sur la période étudiée, ce qui corrobore la volonté de la ville de diminuer la dette.



- *Le recours à la cession de foncier*

En effet, la Ville de Cachan dispose d'un patrimoine foncier important qui peut être mobilisé s'il s'avérait nécessaire.

Sur ce point, la Ville insiste sur le fait que la Chambre reconnaît que la commune ne dilapide pas son patrimoine : *« elle reconstitue son stock d'actifs fonciers en valeur. Son appauvrissement patrimonial n'est donc pas attesté à court terme. En outre, la commune vend ses actifs à des prix conformes à l'estimation des Domaines ou correctement justifiés. Au vu de l'ancienneté de leur présence dans l'actif communal et du dynamisme du marché immobilier local ces dernières années, la commune a même réalisé des plus-values nettes comptables remarquables. »*

Cette analyse est en contradiction avec l'appréciation globale portée d'une cession systématique et massive d'actifs alors que, au contraire, la Ville fait de sa politique foncière un instrument de son développement maîtrisé.

La Ville précise en effet qu'elle a reconstitué, en valeur, 85 % des cessions foncières pendant la période sous revue : pour 28,7 millions d'euros de cessions en 2015 et 2021, la Ville a réalisé sur la même période 24,3 millions d'acquisitions dans le cadre d'une politique volontariste visant à répondre aux besoins des générations futures sur le territoire. Elle cède et achète directement un nombre important de terrains ou de biens en complément des portages fonciers réalisés par les opérateurs publics avec lesquels elle conventionne, et principalement ces dernières années avec l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF).

Aussi, cela démontre que la Ville de Cachan mène, de longue date, une stratégie financière et foncière maîtrisée sur son territoire qui lui permettra, à terme, notamment avec le Campus Cachan et l'Ecoquartier de la gare.

Par ailleurs, la Ville indique qu'elle dispose d'une parfaite connaissance de son patrimoine mobilier et immobilier et s'étonne des propos de la CRC sur ce point. En effet, elle possède et utilise un logiciel de suivi de l'inventaire si bien que les dépenses d'équipement font l'objet de fiches de biens enregistrées à l'occasion de la liquidation. En outre, en prévision du passage à la M57, un important travail d'inventaire a été mené par la Ville en collaboration avec les services de la trésorerie au cours de l'exercice 2022. De même, concernant le patrimoine foncier de la Ville, la collectivité dispose de différents outils qui lui permettent d'avoir une visibilité qui sert de base à sa politique d'acquisitions et de cessions.

- *Le recours aux subventions*

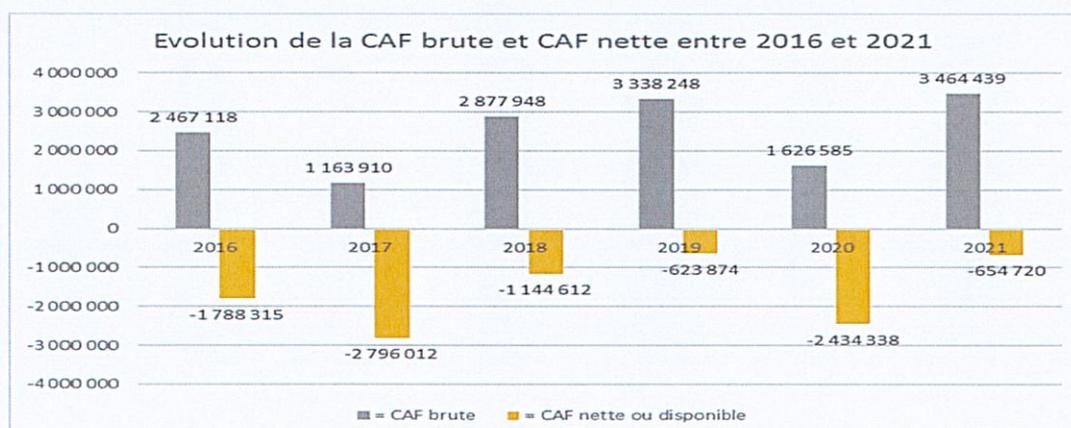
La Ville mobilise également tous les financements externes notamment les subventions de ses partenaires (Feder, Ademe, ARS, Région Île-de-France, Département du Val-de-Marne, FIPD, Ministères, Métropole du Grand Paris, Préfecture...). Elle a bien conscience de la complémentarité des acteurs, des compétences croisées et recherche toujours activement des sources de financement. Elle a également intégré la nouvelle politique d'aide des services de l'État qui fonctionnent notamment par des appels à projets auxquels elle candidate régulièrement.

Tous ces éléments confirment une stratégie et une vision relevant de la bonne gestion budgétaire et financière.

- *La capacité d'autofinancement nette*

La commune souhaite mettre en avant l'évolution, présentée par la CRC, de sa capacité d'autofinancement (CAF) brute et nette entre 2016 et 2021.

La CAF brute augmente de 40 % sur la période, passant de 2 467 k€ à 3 464 k€, tirant ainsi la CAF nette de - 1 788 k€ à - 654 k€.



Certes, la CAF nette est négative, comme le souligne la CRC. D'ailleurs, la Ville recherche à améliorer cet indicateur comme en témoigne son évolution sur la période et les décisions prises d'augmentation de la fiscalité en 2022. Mais la Ville souhaite apporter également les facteurs explicatifs suivants :

- Tout d'abord, cette situation n'est pas exceptionnelle dans la période sous revue qui a été marquée par la crise, et d'autres collectivités se trouvent aujourd'hui dans une situation de baisse importante de leur autofinancement ;
- Ce n'est pas une exigence budgétaire et comptable que d'avoir une CAF nette positive ;
- C'est une situation constante à Cachan, compte tenu de la structure atypique de la Ville largement développée dans ce document et que la CRC a également reconnu.

Pendant 16 ans, la Ville a fait le choix de ne pas augmenter ses taux d'imposition et a contenu ses dépenses avec un important effort de gestion souligné par la Chambre, tout en maintenant un service public de qualité et utile à tous. Par ailleurs, la politique constante de développement de la Ville, assise notamment sur la production de logements, et l'accueil de nouveaux habitants, et sur une politique foncière dynamique a permis, sans l'augmentation des taux, d'augmenter les recettes des taxes locales permettant de porter le projet municipal.

Compte tenu de la situation globale et du contexte socioéconomique dégradé depuis la crise sanitaire, les collectivités se sont retrouvées en première ligne pour répondre à la crise sociale.

Cachan, soucieuse de poursuivre ses missions de service public en faveur de tous, a pris la décision difficile d'augmenter le taux de la taxe foncière pour améliorer la situation financière et retrouver des marges lui permettant de maintenir une haute qualité de service tout en anticipant une hausse du coût des énergies au regard du contexte international de 2021.

L'augmentation de la fiscalité en 2022, couplée aux efforts de gestion réalisés par la collectivité, ont eu un impact direct sur l'autofinancement et donc le niveau d'épargne nette.

Sur la question de la fiscalité, la Ville tient à préciser que le jugement porté par la Chambre sur la politique d'abattement fiscal et sa décision jugée tardive d'augmenter les impôts relèvent du principe de libre administration et des choix portés légitimement par la collectivité. La Ville considère que sa politique d'abattement en faveur des familles, des personnes aux revenus modestes et en situation de handicap, est en effet un choix volontariste et assumé qui lui appartient.

**Tous ces éléments confirment la connaissance et la maîtrise par la Ville de la diversité des outils financiers à disposition ainsi que la gestion optimisée et efficace, dans un contexte économique fluctuant.**

### **III. Cachan impactée par le désengagement de l'État, par des réformes et crises successives**

#### **A. Un désengagement de l'État coûteux pour la collectivité ...**

Il est à souligner que la stratégie financière de la collectivité a dû être portée dans un contexte incertain ne facilitant pas l'anticipation. La Ville a dû faire face à la lente diminution de ses marges de manœuvre et surtout au désengagement de l'État. En 2023, dans son rapport La décentralisation 40 ans après, la Cour des Comptes souligne « *de fait, la commune est le seul échelon de gestion locale qui bénéficie d'un véritable affectio societatis sur l'ensemble du territoire national. Cet attachement reflète la demande d'une gestion plus proche des besoins des citoyens, que l'épisode des gilets jaunes et la crise sanitaire ont sans doute encore accentuée* ».

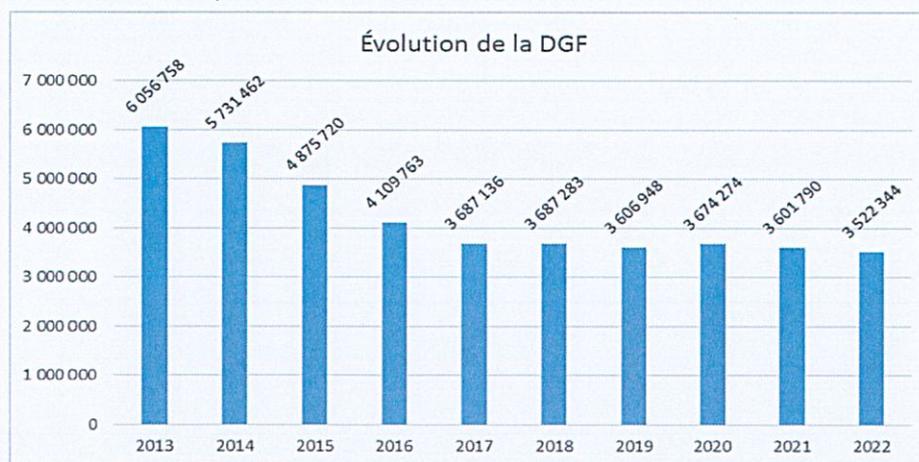
Malgré ce constat, la Ville déplore depuis 2011 la baisse des compensations de l'État en faveur des collectivités et l'augmentation corrélative des transferts de compétence sans compensation (instruction et délivrance des cartes d'identité/passeports ; recensement ; instruction des PACS ; changement de nom et prénom...).

En parallèle, la Ville a dû faire face à une baisse significative de sa dotation globale de fonctionnement (DGF) socle dont le manque à gagner représente 15 479 688 € entre 2014 et 2021.

La Ville estime que la Chambre minimise l'impact de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

D'une part, la Ville ne partage pas le raisonnement tendant à considérer que les dotations se compensent entre elles dans la mesure où elles n'ont pas le même fondement. Ainsi, si le montant de la DGF n'avait pas baissé, la Ville, eu égard à ses caractéristiques, aurait, pour autant, continué à percevoir les autres dotations que sont la dotation de solidarité urbaine (DSU) et le fonds de solidarité entre les communes de la région Ile-de-France (FSRIF).

D'autre part, il convient de souligner que malgré la prise en compte des autres dotations, le montant global de la DGF a, pour autant, fortement chuté entre 2014 et 2016 (voir graphique ci-dessous), puis a eu tendance à se stabiliser. Aussi, la Ville estime que la perte cumulée de DGF entre 2013 et 2022 reste élevée et s'établit à 10,7 millions d'euros soit 1,19 millions d'euros par an.



Dans cette logique s'ajoutent d'autres dispositions récentes de l'État concernant, par exemple, le fonds de compensation de la TVA qui ne porte plus sur les équipements extérieurs.

La commune rappelle que si l'État n'avait pas baissé ses dotations, augmenté les charges des collectivités sans compensation, alors la Ville de Cachan aurait pu améliorer sa situation financière et avoir une capacité d'autofinancement nette positive.

#### B. ... amplifié par des réformes et des crises successives

La Commune a, en outre, été impactée par toutes les autres réformes, mises en œuvre sans concertation préalable, touchant notamment à la fiscalité locale, aux évolutions de compétences des communes, au statut de la fonction publique territoriale et aux conditions de rémunération.

Ainsi, en 2009, l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle (TP), qui a réduit d'environ 30 % les recettes des collectivités, a marqué le début de réformes déstructurant les ressources classiques et historiques (les « quatre vieilles ») des collectivités.

En 2015, dès l'annonce de la réforme des rythmes scolaires, Cachan a mis en œuvre des activités de très grande qualité au bénéfice des enfants scolarisés (activités des temps d'activités périscolaires gratuites pour les familles, avec un reste à charge pour la Ville évalué à 500 000 € en 2015, qui a été ensuite progressivement réduit et maîtrisé avant l'abandon de la semaine à 4,5 jours à la rentrée 2018).

En 2017, l'annonce brutale de la suppression progressive de la taxe d'habitation (TH) a également privé Cachan, comme les autres communes, d'une ressource fiscale dont elle

avait la maîtrise des taux. Une fois encore, l'autonomie des collectivités territoriales a été mise à mal.

Enfin, à toutes ces réformes s'ajoutent les évolutions statutaires actuelles et à venir qui impactent lourdement le budget des ressources humaines de l'ordre d'1,3 M€ sur trois ans : primes diverses, revalorisation du point d'indice... Même si ces revalorisations représentent une reconnaissance du travail essentiel des agents territoriaux, l'absence de compensation par l'État interroge de nouveau les employeurs territoriaux.

Au-delà de ces réformes nationales, la Ville a été touchée par les crises successives. La crise sanitaire liée à la COVID-19 a fortement impacté la situation de la Ville qui a vu en 2020 ses recettes diminuer de près de 700 000 €, tout en générant une augmentation des dépenses de l'ordre de 500 000 €.

La crise énergétique, l'inflation, le coût des denrées alimentaires et des matières premières ont également engendré de nombreux bouleversements et une nécessaire adaptation permanente de la commune, face à des besoins sociaux de plus en plus nombreux.

Une nouvelle fois, face à ces désordres multiples, la Ville a mis en place des aides et dispositifs : exonérations, aides et bons alimentaires, stationnement gratuit, aides énergétiques... pour soutenir sa population et ses acteurs locaux.

\*\*\*

Dans le cadre du contrôle, le dialogue entre la Ville de Cachan et la Chambre régionale des comptes a permis de mettre en perspective la complexité et la spécificité de la gestion publique qui demeure propre à chaque collectivité au regard des besoins de ses habitants.

Pour conclure, la Ville de Cachan prend acte des recommandations émises par la CRC et de l'appréciation portée sur la gestion communale.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Maire de Cachan,

Elène de Comarmond





« La société a le droit de demander compte  
à tout agent public de son administration »  
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives  
est disponible sur le site internet  
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :  
[www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france)

**Chambre régionale des comptes Île-de-France**  
6, Cours des Roches  
BP 187 NOISIEL  
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2  
Tél. : 01 64 80 88 88  
[www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france)