



Noisiel, le 24 AVR. 2018

Le président
2018 - 0452c

à

Dossier suivi par : Nadia Dumoulin, Greffière
T.: 01 64 80 88 02
nadia.dumoulin@crtc.ccomptes.fr

Réf. : contrôle n°2017-0108
P.J. : 1 rapport

Objet : notification du rapport d'observations
définitives et de sa réponse

Monsieur Patrick OLLIER

Député-Maire

Hôtel de Ville
13, Boulevard du Maréchal Foch
92500 RUEIL-MALMAISON

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9
du code des juridictions financières)*

Monsieur le Ministre,

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 Rueil-Malmaison (cahier n°1), concernant les exercices 2011 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

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.

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 au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

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 retient 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 notamment 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.

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

**Pour le Président empêché,
Le Vice-président**

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'G. Bizeul', with a stylized flourish at the end.

Gilles Bizeul



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE RUEIL-MALMAISON (92)

Cahier n° 1 – Examen de la gestion

Exercices 2011 et suivants

Observations
délibérées le 13 mars 2018

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	8
OBSERVATIONS	10
1 LA PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	10
1.1 Rappel de procédure.....	10
1.2 Les caractéristiques socio-économiques de la commune	10
1.3 L'environnement institutionnel et financier de la commune.....	12
1.4 Les opérations d'aménagement concédées à des sociétés anonymes.....	13
1.5 Le recours aux délégations de service public.....	14
1.6 Le suivi des dernières observations de la chambre	15
2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	16
2.1 La fiabilité des comptes	16
2.1.1 La gestion du patrimoine communal	16
2.1.2 La constitution des provisions	19
2.1.3 Les recettes à classer.....	21
2.1.4 L'inscription des restes à réaliser aux comptes administratifs	23
2.2 La qualité de l'information budgétaire.....	24
2.2.1 Les débats d'orientation budgétaire.....	24
2.2.2 Les modalités d'adoption du budget communal	25
2.2.3 Les taux d'exécution budgétaire.....	27
2.3 La fonction financière et comptable.....	27
2.3.1 L'organisation de la fonction financière.....	27
2.3.2 Le rôle de la cellule de contrôle de gestion	28
2.3.3 Le délai global de paiement.....	28
3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE	30
3.1 Les précisions méthodologiques de l'analyse financière	30
3.2 La présentation générale de la situation financière	31
3.3 Les recettes de la section de fonctionnement.....	32
3.3.1 Le produit des impôts et taxes	32
3.3.2 Les dotations de l'État et la participation aux dispositifs de péréquation	34
3.3.3 Le produit des services et du domaine.....	35
3.4 Les dépenses de la section de fonctionnement.....	37
3.4.1 Les charges à caractère général	37
3.4.2 Les charges de personnel.....	38
3.4.3 Les autres charges de gestion courante.....	39
3.5 La capacité d'autofinancement et les produits de cession.....	42
3.5.1 L'évolution des capacités d'autofinancement brute et nette.....	42
3.5.2 Les produits de cession.....	43

3.6	Le financement des investissements	44
3.7	L'analyse des éléments de bilan.....	45
3.8	Les perspectives de l'exercice 2017.....	47
4	LA DETTE DE LA COMMUNE.....	48
4.1	La présentation de l'encours de dette.....	48
4.2	La stratégie de gestion de la dette	49
4.3	La structure de l'encours de dette	50
4.4	La désensibilisation des emprunts structurés	52
4.4.1	Le coût du réaménagement des emprunts structurés	52
4.4.2	Le bénéfice du fonds de soutien aux collectivités territoriales	55
4.4.3	Les écritures comptables liées aux emprunts structurés	55
5	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	56
5.1	Évolution des effectifs et de la masse salariale	56
5.2	La gestion des ressources humaines.....	57
5.2.1	Le pôle Ressources humaines et la politique RH	57
5.2.2	Les axes de maîtrise de la masse salariale.....	58
5.2.3	Les outils de pilotage des ressources humaines.....	59
5.2.4	La problématique du sureffectif	59
5.2.5	La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)	60
5.3	L'organisation du temps de travail.....	60
5.3.1	Le régime de temps de travail applicable	60
5.3.2	Les autorisations spéciales d'absence.....	61
5.3.3	Le suivi des heures supplémentaires.....	62
5.3.4	L'absentéisme.....	66
5.4	Les modalités de recrutement et de carrière des agents municipaux	68
5.4.1	Le régime indemnitaire.....	68
5.4.2	L'évaluation des agents	75
5.4.3	Les emplois fonctionnels.....	76
5.4.4	Les collaborateurs de cabinet	77
5.4.5	Le recrutement des agents non titulaires	77
5.4.6	La nouvelle bonification indiciaire (NBI)	81
6	L'OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT DE L'ÉCO-QUARTIER DE L'ARSENAL	82
6.1	La présentation de l'opération d'aménagement de l'éco-quartier de l'Arsenal	83
6.1.1	Le périmètre initial de l'éco-quartier de l'Arsenal	83
6.1.2	La modification du périmètre de l'opération	84
6.2	Les risques juridiques pour la commune de l'éco-quartier	85
6.2.1	Le défaut d'information de l'assemblée délibérante après la modification du projet.....	85
6.2.2	La construction des équipements publics	86
6.2.3	Le transfert de la compétence communale vers l'EPT et la MGP	87
6.3	Les risques financiers pour la commune liés à l'éco-quartier	89
6.3.1	La suppression de l'excédent prévisionnel de l'opération.....	89
6.3.2	La garantie des emprunts mobilisés par la SPLA « Rueil-Aménagement ».....	90
6.3.3	Le financement des équipements publics	92
6.3.4	Les perspectives financières de la commune.....	94

6.4	La délégation de service public relative au réseau de chaleur de l'éco-quartier	95
6.4.1	La passation du contrat de délégation de service public.....	96
6.4.2	Le prix de la chaleur et l'équilibre économique du contrat de concession.....	97
7	LA POLITIQUE CULTURELLE DE LA COMMUNE	99
7.1	La stratégie culturelle de la collectivité.....	100
7.1.1	L'évolution des dépenses culturelles et du besoin de financement des équipements.....	100
7.1.2	L'information de l'assemblée délibérante sur la politique culturelle de la commune	101
7.2	La délégation de service public du théâtre André Malraux et des cinémas municipaux	101
7.2.1	Le mode de gestion du théâtre et des cinémas.....	101
7.2.2	Le renouvellement du contrat de délégation de service public.....	102
7.2.3	Le fonctionnement du théâtre et des cinémas municipaux	104
7.3	Le conservatoire à rayonnement régional	104
7.4	Les associations de gestion des centres culturels	105
ANNEXES.....		107

SYNTHÈSE

La commune de Rueil-Malmaison, à huit kilomètres à l'ouest de Paris, est située dans le département des Hauts-de-Seine. Au 1^{er} janvier 2017, la population municipale était de 80 831 habitants. Depuis le 1^{er} janvier 2016, la commune est membre de la Métropole du Grand Paris (MGP) et de l'établissement public territorial (EPT) n° 4 « Paris Ouest La Défense ». La ville est caractérisée par des dynamiques territoriales favorables. Elle bénéficie du développement économique inhérent à la proximité de son territoire du quartier d'affaires de La Défense. Le revenu médian des ménages est supérieur à la moyenne des autres villes du département et le taux de chômage municipal est plus faible que la moyenne régionale et nationale. Le potentiel financier de la commune est supérieur de 35 % à la moyenne des villes similaires et la collectivité appartient à l'EPT disposant du potentiel financier le plus élevé de la Métropole du Grand Paris.

Ces caractéristiques socio-économiques ont entraîné une contribution importante de la ville au redressement des finances publiques. Entre 2012 et 2017, les dotations de l'État ont été divisées par trois et la participation de la commune aux dispositifs de péréquation horizontale a été multipliée par quatre. La collectivité a ainsi perdu 16,4 M€¹ de recettes de fonctionnement. Or, contrairement aux autres villes du département qui ont été confrontées à une baisse similaire de recettes, la commune de Rueil-Malmaison était déjà dans une situation financière fragile avant sa participation au redressement des finances publiques.

Une situation financière dégradée, qui impose une modification profonde du modèle de fonctionnement de la commune

La commune de Rueil-Malmaison est dans une situation financière dégradée, marquée par une épargne nette constamment négative et par un ratio de désendettement supérieur à 20 ans. Cette situation résulte d'un niveau de dépenses de fonctionnement trop élevé. Malgré des efforts de maîtrise, les charges à caractère général et les charges de personnel sont sensiblement supérieures à la moyenne du département et de la strate. Les recettes de fonctionnement de la commune ne lui permettent plus de prendre en charge ces dépenses et de rembourser sa dette. Dans ce contexte, la collectivité est dépendante de la vente de son patrimoine pour assurer son équilibre budgétaire et le financement de ses investissements. Depuis 2011, elle a perçu près de 70 M€ de produits de cession et elle envisage de céder plus de 40 M€ de patrimoine supplémentaire avant 2022. Aléatoire et lié à la conjoncture immobilière, ce modèle de financement n'est pas pérenne et il est risqué. Il détériore la qualité de l'actif de la commune et il n'entraîne pas, en contrepartie, une baisse du passif mobilisé pour l'acquiescer, c'est-à-dire de la dette.

Pour répondre à la baisse de recettes liée notamment à la diminution des dotations de l'État, la commune a engagé depuis 2014 un processus de consolidation budgétaire. Si ce dernier a permis à la collectivité de ne pas trop dégrader une situation déjà fragile, il a été insuffisant pour garantir la soutenabilité de son modèle de fonctionnement. Cette consolidation budgétaire a été majoritairement réalisée par une hausse des impôts et des tarifs des services publics locaux. Entre 2012 et 2016, le conseil municipal a augmenté quatre fois les taux municipaux de la taxe d'habitation et des taxes foncières, il a également instauré une majoration de taxe d'habitation pour les résidences secondaires et supprimé l'abattement facultatif général à la base. Ces seules décisions municipales ont entraîné une hausse moyenne de 175 € de la taxe d'habitation pour chaque foyer contribuable.

Depuis 2015, la hausse des recettes fiscales a représenté près de 60 % des efforts engagés par la commune pour éviter une nouvelle dégradation de sa situation financière. De même, en 2015, le conseil municipal a adopté une hausse de 10 % des tarifs de la quasi-totalité des services publics locaux.

¹ M€ : millions d'euros.

La situation financière de la commune lui impose aujourd'hui de modifier son modèle de fonctionnement et d'accroître sensiblement la baisse de ses dépenses.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur de la collectivité a indiqué s'être engagé lors du débat d'orientations budgétaires pour 2018 à mettre en œuvre plusieurs mesures visant à réaliser 2,5 M€ d'économies à l'horizon 2018, 5 M€ à l'horizon 2020 et 10 M€ à l'horizon 2024, sans avoir recours au levier fiscal et en ajustant les tarifs des services municipaux au coût réel du service.

Un encours de dette élevé, une information insuffisante du conseil municipal sur les conséquences du remboursement des emprunts à risques

Au 1^{er} janvier 2017, l'encours de dette municipale s'élevait à 186 M€. Il représentait 2 217 € par habitant. Il était supérieur de 59 % à la moyenne nationale de la strate et de 12 % à la moyenne départementale de la strate. Depuis 2011, la commune n'est plus capable de rembourser sa dette avec l'excédent issu de son exploitation courante. Son ratio de désendettement, c'est-à-dire le rapport entre la dette et l'épargne brute, est, chaque année, supérieur à la durée moyenne résiduelle de l'encours. Il s'élevait à 22,5 ans en 2016. Cette situation traduit un défaut de solvabilité.

La commune disposait dans son encours de dette d'une douzaine d'emprunts à risques. Si elle en conserve aujourd'hui encore cinq, ces derniers représentent moins de 15 % de son encours total. À partir de 2013, la ville a engagé un processus de désensibilisation de ces emprunts structurés. En contrepartie de leur réaménagement à taux fixe, elle a versé aux différentes banques, hors bénéfice du fonds de soutien, plus de 28 M€ d'indemnités de remboursement anticipé, dont 3,3 M€ au titre du fond de soutien. Ces dernières ont été intégrées dans les conditions financières du nouvel emprunt ou incluses dans son capital restant dû. Le réaménagement de ces emprunts structurés a donc représenté un coût élevé pour la commune, équivalent à une année de dépenses d'équipement. Les conditions de désensibilisation de ces emprunts sont caractérisées par un manque de transparence. Si dans la conduite de ces opérations la commune a bien respecté le cadre réglementaire, elle n'est toutefois pas en mesure de justifier le montant des indemnités versées aux établissements de crédit. Ce montant ne résulte pas des stipulations contractuelles des emprunts initiaux, mais d'un accord de gré à gré entre la ville et la banque, reposant sur une asymétrie d'informations entre la banque et la collectivité.

L'information du conseil municipal sur les conséquences de ces opérations de réaménagement de dette a ainsi été insuffisante. Les rapports d'orientation budgétaire ne mentionnent que peu d'éléments sur le niveau et la structure de la dette communale et aucun sur la stratégie de désensibilisation mise en œuvre par le Maire.

Des dépenses de personnel dont le niveau élevé et la progression régulière imposent l'intensification des efforts de la commune pour une meilleure maîtrise de sa masse salariale

La masse salariale de Rueil-Malmaison a augmenté de 10 % entre 2011 et 2016 pour s'établir en 2016 à 84,2 M€.

Avec une dépense de 1 017 € par habitant pour l'exercice 2015, la commune se situe parmi les communes de sa strate affichant les dépenses les plus élevées. La part des dépenses de personnel dans le total des dépenses réelles de fonctionnement s'élève en 2016 à 56 %.

La commune a mis en œuvre plusieurs dispositions pour maîtriser sa masse salariale ainsi qu'un ensemble d'outils de pilotage qu'elle continue de développer. Néanmoins, après le déploiement de ces différentes actions, force est de constater que la masse salariale continue de progresser, même si cette hausse reste contenue.

Des sources d'économies peuvent être mobilisées par une meilleure maîtrise du régime indemnitaire en vigueur au sein de la collectivité. Des situations de dépassement des plafonds indemnitaires réglementaires ainsi que d'attribution d'indemnités à des cadres d'emploi non éligibles ont été relevées. Le régime des heures supplémentaires représente un coût important pour la collectivité, de l'ordre de 1,4 M€ en 2016 et son application présente des irrégularités concernant le dépassement du contingent réglementaire de 25 heures supplémentaires mensuelles ou la systématisation d'heures supplémentaires pouvant s'apparenter à une forfaitisation de celles-ci. Le dispositif indemnitaire de « prime de fin d'année » repose sur un mode de calcul atypique, particulièrement généreux et dont la complexité est source d'erreurs. Au total, le montant des irrégularités correspondant aux versements indemnitaires s'élève à environ 300 000 € par an.

L'éco-quartier de l'Arsenal : une opération d'aménagement ambitieuse, des risques juridiques et financiers très importants pour la commune

La commune de Rueil-Malmaison a engagé en 2015 la construction d'un éco-quartier au sud-est de son territoire. Cette opération d'aménagement a été confiée à la société publique locale d'aménagement (SPLA) « Rueil-Aménagement », dont la commune détient 97 % du capital social. En 2025, l'éco-quartier de l'Arsenal devrait accueillir 2 100 logements, des bureaux, des commerces et plusieurs équipements publics, comme un groupe scolaire et un centre sportif composé d'une piscine, d'un stade et d'un gymnase. Pour répondre à certaines contestations, les caractéristiques de l'opération ont été sensiblement modifiées en 2016 : les surfaces de terrains consacrées aux logements, aux bureaux et aux commerces ont été réduites au profit d'un accroissement des espaces verts.

Cette opération d'aménagement est soumise à de nombreux risques juridiques. Le traité de concession conclu entre la ville et la SPLA est insuffisamment précis. Il mentionne que cette dernière assurera la construction des équipements publics de l'éco-quartier, alors que la ville en conserve en réalité la maîtrise d'ouvrage.

L'ordonnateur s'est toutefois engagé à corriger cette incohérence, qu'il qualifie « d'erreur matérielle », à l'occasion du deuxième avenant au traité de concession qui devait être soumis à l'approbation du conseil municipal en février 2018.

La reconfiguration du projet en 2016 n'a pas été adoptée par le conseil municipal. Elle a été informellement décidée par le Maire. Malgré cette reconfiguration, le traité de concession n'a pas été modifié pour mesurer les conséquences financières de la baisse des surfaces aménagées pour la construction de logements, de bureaux et de commerces.

À compter du 1^{er} janvier 2018, la commune ne sera plus compétente pour assurer le suivi de cette opération. Celui-ci sera assuré par la Métropole du Grand Paris ou par l'EPT. Cette modification institutionnelle impose à la commune de préparer ce transfert de compétence et de modifier le capital social de la SPLA « Rueil-Aménagement », dont elle perdra la majorité des parts. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué avoir engagé la transformation de la société publique locale d'aménagement en société publique locale, ce qui permettra à l'établissement public territorial d'entrer au capital et d'élargir son objet social à d'autres activités complémentaires à celle de l'aménagement.

L'aménagement de l'éco-quartier de l'Arsenal présente également un risque financier majeur pour la commune. En 2015, le projet initial reposait sur un excédent prévisionnel de l'opération de 45 M€ que la société publique locale devait reverser à la commune pour assurer le financement des équipements publics. La reconfiguration du projet en 2016 a modifié les surfaces de terrains à commercialiser et réduit les recettes afférentes à leur vente. Désormais, l'opération ne repose plus sur aucun excédent prévisionnel de clôture. Même virtuellement, la commune de Rueil-Malmaison a perdu 45 M€ de recettes en un an. À défaut d'épargne nette, les équipements publics seront financés par une mobilisation supplémentaire de la dette. À eux seuls, le coût de la rénovation du groupe scolaire et de la construction du centre sportif est estimé à 57 M€. Leur déficit prévisionnel de fonctionnement s'élève à 1 M€ par an.

Selon l'analyse financière prospective réalisée par la ville, dont les hypothèses sont optimistes, la dette de la commune pourrait progresser de près de 30 % et s'établir à 240 M€ en 2022. La commune conserverait une épargne nette négative jusqu'en 2025 et son ratio de désendettement pourrait s'élever à près de 40 ans en 2018.

Par conséquent, l'opération d'aménagement de l'éco-quartier de l'Arsenal doit conduire la commune à repenser son modèle de fonctionnement pour garantir son équilibre financier.

Une offre culturelle importante, une participation nécessaire au redressement des comptes de la commune

La commune de Rueil-Malmaison propose une offre culturelle de grande ampleur. Elle est notamment propriétaire d'un théâtre, de cinémas, d'un conservatoire à rayonnement régional, de plusieurs centres culturels, d'un musée d'histoire locale, d'une école d'arts et de plusieurs ateliers d'exposition. Elle consacre chaque année plus de 13 M€ au fonctionnement de ces équipements, soit près de 10 % de ses dépenses totales. Leur besoin de financement représente en moyenne 338 € par an pour les contribuables municipaux de la taxe d'habitation. La ville a privilégié différents modes de gestion de ces équipements, comme la régie, la délégation de service public ou la gestion associative. Certains de ces modes de gestion pourraient être repensés au regard de leurs risques juridiques. Par exemple, la commune a confié à une société d'économie mixte, dont elle est l'actionnaire majoritaire à près de 85 %, la gestion du théâtre et des cinémas, par l'intermédiaire d'une délégation de service public. Or, les élus municipaux membres du conseil d'administration de la société ne se déplacent pas du conseil municipal lors des décisions relatives à la vie du contrat, comme sa prolongation ou l'adoption du montant de la subvention municipale.

Les dépenses de fonctionnement de certains équipements culturels pourraient être rationalisées. Le conservatoire à rayonnement régional est caractérisé par un besoin annuel de financement de 4,4 M€. Il représente un coût net de près de 3 500 € par élève et par an pour la ville. Entre 2012 et 2016, ce coût net par élève a progressé de 15 %. Les dépenses de fonctionnement du conservatoire augmentent en moyenne de 3,7 % par an, soit à un rythme supérieur à celui des autres charges de la collectivité. Malgré une stabilité des élèves accueillis, le personnel administratif et enseignant du conservatoire a sensiblement augmenté.

Dans ce contexte, la ville doit intensifier les réformes nécessaires pour réduire les dépenses de fonctionnement de ses équipements culturels.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

- Rappel au droit n° 1 : En application de l'instruction budgétaire et comptable et de l'article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales, élaborer un inventaire exhaustif du patrimoine communal qui permettra de procéder à l'amortissement obligatoire des immobilisations.19
- Rappel au droit n° 2 : En application de l'instruction budgétaire et comptable, apurer chaque année le solde du compte 471 « recettes à classer » afin de respecter le principe d'annualité budgétaire.23
- Rappel au droit n° 3 : En application des textes en vigueur, mettre fin aux irrégularités manifestes portant sur les dépassements du quota de 25 heures supplémentaires par mois et sur la systématisation des heures supplémentaires, mettre en place un dispositif de contrôle automatisé des heures supplémentaires et prendre une délibération fixant les bornes horaires définies par le cycle de travail.66
- Rappel au droit n° 4 : Conformément à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1974 (article 88) et au décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 (article 1), s'assurer que le régime indemnitaire fixé pour les différentes catégories d'agents territoriaux ne soit pas plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes.70
- Rappel au droit n° 5 : En vertu de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires relatifs au régime indemnitaire, mettre fin aux situations irrégulières de cumul indemnitaires, de dépassement des plafonds réglementaires et de versements liés à des dispositifs ne respectant pas le principe de parité, et le cas échéant, prendre l'ensemble des délibérations manquantes. ...75
- Rappel au droit n° 6 : En vertu de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires, s'assurer du respect des règles de formalisme concernant les procédures relatives au recrutement ou au renouvellement des agents contractuels et des agents horaires80
-

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

- Recommandation n° 1 : Amplifier la maîtrise des dépenses de fonctionnement afin d'accroître l'épargne brute et l'épargne nette de la commune.43
- Recommandation n° 2 : Améliorer la gestion de la trésorerie pour éviter l'accumulation de disponibilités non-rémunérées sur le compte au Trésor et limiter la mobilisation de l'emprunt au seul besoin de financement des investissements.46
- Recommandation n° 3 : Dans le cadre de la GPEEC, produire une analyse prospective des emplois et des compétences et réaliser un bilan du projet mis en œuvre en 2014.60
- Recommandation n° 4 : Par l'intermédiaire d'une délibération du conseil municipal analysant les conséquences de la modification du projet en 2016, conclure avec la SPLA « Rueil-Aménagement » un avenant au traité de concession d'aménagement afin de clarifier les caractéristiques de la Zac de l'Arsenal et le rôle des différents acteurs de son aménagement. ...88
- Recommandation n° 5 : Présenter au conseil municipal un document stratégique définissant les objectifs et les perspectives de la politique culturelle de la commune afin de lui permettre chaque année d'en évaluer les résultats.101
-

*« 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 LA PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Rappel de procédure

La chambre régionale des comptes Île-de-France, réunie en sa cinquième section, a adopté le 13 mars 2018 le présent rapport d'observations définitives. Celui-ci a été arrêté au vu des constatations effectuées dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Rueil-Malmaison, notifié au Maire, M. Patrick Ollier, par un courrier du 6 mars 2017. Un premier cahier consacré à l'exercice par la commune de sa compétence scolaire et périscolaire, réalisé dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières, avait précédemment été notifié à l'ordonnateur.

Un entretien de début de contrôle a eu lieu le 20 mars 2017. En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 21 septembre 2017. Au cours de sa séance du 5 octobre 2017, la chambre a adopté un rapport d'observations provisoires, notifié intégralement le 30 octobre 2017 à M. Patrick Ollier, ordonnateur en fonctions, qui en a accusé réception le même jour.

Des extraits du rapport d'observations provisoires ont également été notifiés le 30 octobre 2017 à MM. Olivier Barbier de la Serre, Président directeur général de la société d'économie mixte du théâtre André Malraux (SEM-TAM), Jacques Kossowski, Président de l'établissement public territorial « Paris Ouest La Défense », Philippe Mills, Directeur général de la Société de financement local (SFIL) et Mme Maud La Thery Paris, Directrice générale de la société publique locale d'aménagement « Rueil-Aménagement ».

La réponse de M. Patrick Ollier est parvenue au greffe le 28 décembre 2017. Les réponses de M. Kossowski, de M. Mills et de Mme La Thery Paris ont été enregistrées au greffe le 27 décembre 2017, celle de M. Barbier de la Serre le 24 janvier 2018.

Ont participé au délibéré, présidé par Mme Sanchez, présidente de section, Mme Bourgeois, première conseillère, M. Slama, premier conseiller, Mmes Belkhiri-Fadel et Chastel-Dubuc, premières conseillères, MM. Merlin et Laboy, conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Laboy, conseiller, assisté de Mme Dotté, vérificatrice ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Dumoulin, greffière, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

1.2 Les caractéristiques socio-économiques de la commune

Implantée à huit kilomètres à l'ouest de Paris, la commune de Rueil-Malmaison est située dans le département des Hauts-de-Seine. Au 1^{er} janvier 2017, la population municipale s'élevait à 80 831 habitants. Depuis 1990, elle a progressé de près de 25 %. Ce dynamisme démographique impose à la collectivité de poursuivre un effort d'investissement soutenu pour assurer la continuité de certains services publics. La commune est caractérisée par des dynamiques territoriales favorables, marquées par une attractivité importante, un dynamisme démographique et une précarité sociale inférieure à la moyenne du département.

Elle bénéficie du développement économique inhérent à la présence à proximité de son territoire du quartier d'affaires de La Défense. En 2016, le taux communal de pauvreté monétaire était de 6,7 %. Il était inférieur à la moyenne du département et des autres villes de l'établissement public territorial (EPT) « Paris Ouest La Défense ». Supérieure à la moyenne régionale et départementale, la part des ménages imposables est de 81 %. Le revenu médian des ménages par unité de consommation est de plus de 30 000 €. Il est supérieur de 16 % à la moyenne départementale et de près de 50 % à la moyenne nationale. De même, le taux de chômage municipal est structurellement inférieur à la moyenne du département des Hauts-de-Seine. Au 1^{er} juin 2017, il s'élevait à 8,5 % de la population active.

La commune de Rueil-Malmaison est caractérisée par une diversité de territoires. Située au nord de la ville, la gare du réseau express régional sépare le quartier de Rueil-sur-Seine des autres quartiers. La collectivité est caractérisée par une typologie de logements diversifiée. Elle est composée d'une zone pavillonnaire représentant un quart de l'offre globale de logements. Au 1^{er} janvier 2017, elle disposait de 21 % de logements sociaux, situés à proximité d'habitats collectifs d'accèsion à la propriété. L'aménagement du territoire municipal permet une véritable mixité urbaine et sociale. La commune regroupe à la fois des zones de forte densité, accueillant des sièges sociaux et des immeubles d'habitation de taille importante, et des espaces verts nombreux, comme un parc national urbain (PNU) de plus de 1 000 hectares intégrant notamment la forêt domaniale de la Malmaison. Avec une superficie de 14,7 km², elle est la ville la plus étendue du département des Hauts-de-Seine. Sa densité de population est inférieure à la moyenne des autres communes de l'EPT.

L'attractivité de la commune entraîne pour elle certaines spécificités. Près de 80 000 employés sont concernés par une mobilité domicile-travail à Rueil-Malmaison. Le nombre d'actifs travaillant sur le territoire de la commune sans y résider est supérieur à celui des habitants de la ville travaillant à l'extérieur. En 2016, près de 36 000 actifs ne résidant pas sur le territoire de la commune y travaillaient, contre 26 500 habitants y vivant sans y travailler. Ce constat indique que la population bénéficiaire des services publics locaux est supérieure à la population municipale. Il impose donc à la collectivité de proposer un ensemble d'équipements et de prestations élevés, également utilisés par des actifs ne résidant pas sur son territoire.

Carte n° 1 : La répartition du territoire communal en villages



Source : commune de Rueil-Malmaison

Pour répondre à la croissance de sa population, la commune a historiquement développé un ensemble de services à destination de la population. Elle accueille par exemple certains monuments historiques de dimension nationale, comme le château de la Malmaison ou l'église Saint-Pierre Saint-Paul. Elle assure le fonctionnement d'une vingtaine de structures d'accueil de la petite enfance proposant près de 1 400 places agréées. Elle dispose également de plusieurs équipements culturels, comme un théâtre municipal, un conservatoire à rayonnement régional, un musée d'histoire locale ou des ateliers d'expositions artistiques. Si l'ampleur de ces services publics accroît son attractivité, elle impose à la commune de prendre en charge les dépenses de fonctionnement liées à l'exploitation de ces équipements. Ces dernières influent grandement sur sa situation financière.

1.3 L'environnement institutionnel et financier de la commune

Avant le 1^{er} janvier 2016, la commune était membre de la communauté d'agglomération du Mont Valérien. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupait les communes de Nanterre, de Suresnes et de Rueil-Malmaison. Située à l'ouest du territoire départemental, l'intercommunalité accueillait plus de 220 000 habitants. À compter de cette date, conformément aux articles L. 5219-1 et suivants du CGCT, la commune a intégré la Métropole du Grand Paris et l'établissement public territorial (EPT) n° 4 « Paris Ouest La Défense ». Ce dernier regroupe aujourd'hui 11 communes et une population de 565 000 habitants². L'intégration au sein de l'EPT représente une évolution institutionnelle majeure pour la collectivité. À compter de l'exercice 2016, le budget communal est caractérisé par des volumes financiers supérieurs à ceux des exercices précédents.

La commune de Rueil-Malmaison dispose de leviers de financements élevés, mais déjà largement mobilisés. En 2017, son potentiel financier par habitant était supérieur de 35 % à la moyenne de la strate et représentait 2 000 € par habitant. À cette date, l'EPT « Paris Ouest La Défense » disposait du potentiel financier par habitant le plus élevé des territoires de la Métropole du Grand Paris. Le niveau du potentiel fiscal et du potentiel financier de la commune résulte principalement de bases de fiscalité considérables, substantiellement supérieures à la moyenne de la strate. Sur toutes les impositions directes locales, la ville bénéficie de bases supérieures à celles des villes similaires. Si elle ne perçoit pas directement le produit de la contribution économique territoriale, le dynamisme de cette imposition lui permet de percevoir une attribution de compensation de 77,5 M€ par an de la part de la Métropole du Grand Paris.

Tableau n° 1 : Le potentiel financier et l'effort fiscal de la commune

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Population Insee	80 425	80 905	81 376	81 110	81 357	80 831
Population DGF	81 030	81 528	82 032	81 739	82 055	81 581
Potentiel financier par habitant (en €)	1 898	1 922	1 989	1 954	1 926	2 072
Potentiel financier de la strate (en €)	1 424	1 440	1 489	1 455	1 441	-
Potentiel financier de l'échantillon (en €)*	2 091	2 094	2 090	2 091	2 094	-
Effort fiscal de la commune	0,71	0,72	0,72	0,73	0,74	0,76
Effort fiscal moyen de la strate	1,01	1,06	1,04	1,07	1,07	-
Effort fiscal moyen de l'échantillon*	0,69	0,70	0,68	0,69	0,70	-

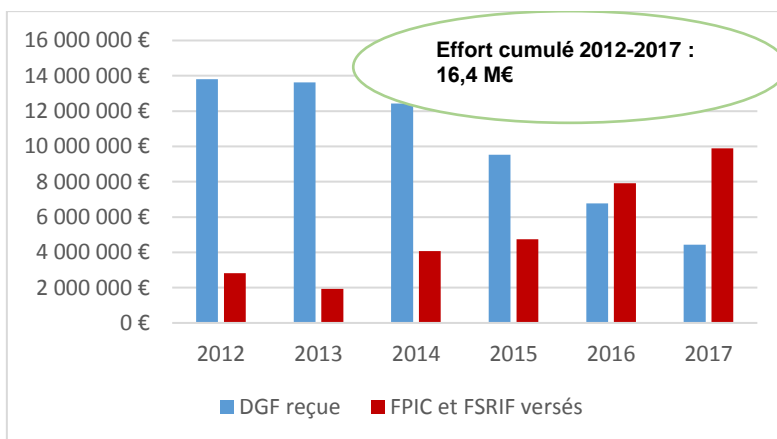
* l'échantillon est composé des communes de 60 000 à 100 000 habitants du département des Hauts-de-Seine

Source : chambre régionale des comptes, données issues des fiches de dotations de l'État et de la direction générale des collectivités locales

² Il regroupe les communes de Nanterre, Courbevoie, Rueil-Malmaison, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine, Suresnes, Puteaux, Saint-Cloud, La Garenne-Colombes, Garches et Vaucresson.

Toutefois, le niveau du potentiel financier de la commune a entraîné son importante participation au redressement des finances publiques. Depuis 2014, la collectivité est confrontée à une baisse sensible des dotations de l'État et à une hausse de sa contribution aux dispositifs de péréquation horizontale, comme le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF). En trois ans, elle a perdu la moitié de sa dotation globale de fonctionnement et a multiplié par deux sa participation au FPIC et au FSRIF. Or, contrairement à d'autres collectivités confrontées à une évolution similaire, la commune de Rueil-Malmaison était dans une situation financière fragile avant la baisse des dotations de l'État.

Graphique n° 1 : Évolution des dotations de l'État et de la péréquation horizontale



Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs

Cette diminution de recettes de fonctionnement a imposé à la ville de mettre en place un mécanisme de consolidation budgétaire. Celui-ci a entraîné la suppression de certaines dépenses de fonctionnement, la baisse temporaire des dépenses d'investissement et, surtout, une hausse des taux de fiscalité et des tarifs des services publics locaux. En 2015 et en 2016, le conseil municipal a procédé à un relèvement de 3 % et de 2 % du taux de la taxe d'habitation. Il a également adopté une augmentation respective du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 5 % et de 4,5 %. L'abattement facultatif à la base a été supprimé par l'assemblée délibérante et une majoration de taxe d'habitation a été instaurée pour les résidences secondaires. Désormais, l'effort fiscal demandé au contribuable municipal est supérieur à celui des villes de 60 000 à 100 000 habitants du département des Hauts-de-Seine.

En définitive, la commune de Rueil-Malmaison est confrontée à des dynamiques économiques contradictoires, caractérisées par des indicateurs socio-démographiques meilleurs que la moyenne du département et par une situation financière préoccupante. Au 1^{er} janvier 2017, elle employait 1 850 agents à temps-plein. Le montant total des recettes et des dépenses du budget principal représente chaque année plus de 280 M€. Elle réalise en moyenne près de 25 M€ de dépenses d'équipement par an. Ces politiques publiques s'inscrivent aujourd'hui dans un cadre institutionnel et financier en mutation.

1.4 Les opérations d'aménagement concédées à des sociétés anonymes

La commune de Rueil-Malmaison détient une part de capital social auprès de trois sociétés anonymes. Elle est l'actionnaire majoritaire de ces sociétés :

- la ville détient 97 % du capital social de la société publique locale (SPL) « Rueil-Aménagement », soit 147 876 € ; la commune de Suresnes dispose des autres actions de l'entreprise ; le siège de cette société publique locale est domicilié à l'Hôtel de ville de Rueil-Malmaison ; le Maire est le président de son conseil d'administration ;
- la ville dispose de 50,1 % du capital social de la « Société anonyme immobilière d'économie mixte du Moulin à vent (SAIEM) », soit 916 025 € ; la Caisse des dépôts et consignations détient 49,9 % des actions ; le siège de la SAIEM est domiciliée à l'Hôtel de ville de Rueil-Malmaison ; le deuxième-adjoint au Maire préside le conseil d'administration de cette société ;

- la ville possède 84,8 % du capital social de la « Société d'économie mixte du théâtre André Malraux » (Sem-TAM), soit 137 939 € ; par l'intermédiaire de deux délégations de service public conclues avec la commune, la société assure la gestion du théâtre André Malraux et des cinémas municipaux de Rueil-Malmaison.

Au 1^{er} janvier 2017, la commune avait concédé trois opérations d'aménagement à la société publique locale « Rueil-Aménagement » : la zone d'aménagement concerté (Zac) « Rueil 2000 extension », la requalification de la rue Pierre Brossolette et l'aménagement de l'éco-quartier de « l'Arsenal ». Ces trois opérations d'aménagement ont entraîné une participation financière différente de la part de la commune. Par exemple, la Zac « Rueil 2000 extension » porte sur la création d'un pôle intermodal autour de la gare du réseau express régional (RER) et intègre une construction de logements, de bureaux et d'équipements touristiques. À l'état d'achèvement, l'opération repose sur un volume de recettes et de dépenses de 255 M€ et sur une participation financière de la commune de 50,5 M€, dont 6,6 M€ à verser à compter de 2017.

Engagée en 2015, la construction de l'éco-quartier de l'Arsenal constitue une opération considérable. Sur une durée de 15 ans, elle prévoit l'aménagement de 26 hectares de terrains et la construction de 2 100 logements, de locaux professionnels et d'équipements publics, comme un centre sportif et un établissement scolaire. L'éco-quartier accueillera la future gare du métro 15 du Grand Paris express. Le volume prévisionnel de recettes et de dépenses est de 246 M€. La participation financière de la commune devrait représenter 67 M€ au titre de l'aménagement des équipements publics. Financée par l'emprunt, elle aura des conséquences majeures sur sa situation financière. Au 1^{er} septembre 2017, et au-delà de cette participation directe, la ville avait garanti plus de 83 M€ d'emprunts souscrits par la SPLA « Rueil-Aménagement » au titre de cette opération. Dans la mesure où elle est l'actionnaire majoritaire de la société, le risque de l'opération repose principalement sur la collectivité. Cette spécificité lui impose de configurer son modèle de fonctionnement et son programme d'investissement au regard de cette opération d'aménagement.

1.5 Le recours aux délégations de service public

Au 1^{er} septembre 2017, la commune avait conclu six contrats de délégation de service public avec des entreprises privées. Ce mode de gestion permet à ces dernières d'exercer une mission de service public sous le contrôle de la collectivité. Trois de ces délégations de service public concernent la gestion de parcs de stationnement, d'une fourrière municipale et des marchés d'alimentation de la ville. Elles portent sur des volumes de dépenses résiduels, inférieurs à 450 000 € par an. Cependant, trois délégations de service public concernent des activités essentielles et recouvrent des dépenses annuelles d'exploitation élevées :

- la commune a confié à la société d'économie mixte du Théâtre André Malraux (Sem-TAM) la gestion d'un théâtre de 855 places, d'une salle de spectacles de 100 places et de 3 cinémas ; les dépenses de fonctionnement prises en charge par le délégataire s'élevaient à 4,2 M€ en 2015, dont 1,7 M€ de charges de personnel ; la collectivité lui verse annuellement une participation forfaitaire de plus de 1 M€ ;
- la commune a délégué en 2016 la gestion de la restauration municipale à la société ELRES ; un précédent contrat de délégation de service public avait été conclu avec une autre entreprise ; le délégataire est chargé d'élaborer, de confectionner et de transporter les repas distribués aux élèves demi-pensionnaires des écoles publiques du premier degré, aux bénéficiaires des accueils de loisirs et de la petite enfance et aux adultes concernés par le portage des repas à domicile ; le délégataire réalise en moyenne 1 250 000 repas par an ; la participation financière versée par la commune au délégataire s'élève chaque année à 2,6 M€ ;
- la commune a délégué en 2016 la gestion de la restauration municipale à la société ELRES ; un précédent contrat de délégation de service public avait été conclu avec une autre entreprise ; le délégataire réalise en moyenne 1 250 000 repas par an ; la participation financière versée par la commune au délégataire s'élève chaque année à 2,6 M€ ;

- la commune a concédé en 2016 la construction et l'exploitation du futur réseau de chaleur de l'éco-quartier de l'Arsenal à une société dédiée détenue par les entreprises ENGIE et EGIS, ainsi que par la caisse des dépôts et consignations ; ce contrat complexe prévoit la création d'un réseau de chaleur biomasse pour alimenter en énergie les immeubles commerciaux et d'habitation du futur éco-quartier ; le compte prévisionnel d'exploitation indique que le coût annuel de fonctionnement de ce réseau de chaleur s'élèverait à 1,4 M€ à compter de 2020 ; si la commune ne versera aucune participation forfaitaire au délégataire ;
- société dédiée détenue par les entreprises ENGIE et EGIS, ainsi que par la caisse des dépôts et consignations ; ce contrat prévoit la création d'un réseau de chaleur biomasse pour alimenter en énergie les immeubles commerciaux et d'habitation du futur éco-quartier ; le compte prévisionnel d'exploitation indique que le coût annuel de fonctionnement de ce réseau de chaleur s'élèverait à 1,4 M€ à compter de 2020 ; si la commune ne versera aucune participation forfaitaire au délégataire, elle pourrait garantir les emprunts souscrits par le concessionnaire.

Le recours à ces contrats publics modifie la structure du budget de la commune. Ce dernier ne contient pas les volumes de recettes et de dépenses inhérents à l'exploitation des services publics délégués. Ainsi, la masse salariale mentionnée au compte administratif n'intègre pas la rémunération des salariés de la Société d'économie mixte (Sem) chargés d'exploiter le théâtre et les cinémas municipaux, ni celle des agents du délégataire chargé d'exercer les missions de restauration collective. Les documents budgétaires n'intègrent dès lors que les participations forfaitaires versées à ces délégataires, soit environ 5 M€ par an. Ces spécificités communales ont des conséquences sur l'analyse de la situation financière de la collectivité et la comparaison de certains indicateurs avec ceux des villes similaires.

1.6 Le suivi des dernières observations de la chambre

Le précédent rapport d'observations définitives a été adressé à l'ordonnateur le 2 décembre 2009. Il portait sur les exercices 2000 à 2008. Il abordait notamment la situation financière de la commune, la gestion des services administratifs et la délégation de service public du théâtre André Malraux. Dans le cadre de deux enquêtes nationales des juridictions financières, il analysait la politique communale d'accueil de la petite enfance et de sécurité publique.

Le rapport relevait que les comptes de la collectivité étaient caractérisés par certaines irrégularités mineures. La ville ne procédait pas à l'amortissement des immeubles de rapport productifs de revenus, ne limitait pas la constitution de ses provisions aux seuls risques contentieux et n'adaptait pas le versement de la participation financière du budget principal aux budgets annexes à leur besoin de financement. La chambre soulignait que la situation financière de la commune était fragile. Marquée par une capacité d'autofinancement faible et un ratio de désendettement de 10 années, cette situation financière résultait notamment de dépenses de personnel élevées et dynamiques. La faiblesse de l'épargne brute conduisait la ville à recourir à l'emprunt pour financer la majorité de ses investissements. Par conséquent, l'encours de dette de la collectivité était supérieur à la moyenne des villes similaires.

Le rapport indiquait que la ville disposait de nombreux équipements d'accueil de la petite enfance. Elle proposait ainsi près de 1 200 places en crèches. Cependant, la situation financière de ces établissements d'accueil était fragile. Leur besoin structurel de financement était pris en charge par la commune. Il représentait environ 10 M€ par an. La collectivité disposait également d'une police municipale composée de près de 120 agents. Ces effectifs étaient supérieurs à la moyenne des communes de la région Île-de-France. Si son activité était coordonnée avec celle de la police nationale, la chambre invitait l'ordonnateur à procéder à un audit du fonctionnement de la police municipale et du contrat local de sécurité. Enfin, la chambre mentionnait que la ville subventionnait l'association des centres culturels de Rueil-Malmaison (ACCRM) et l'association « Rueil animation interquartiers (RAIQ) » à hauteur de 1 M€ chacune. Ces deux associations d'animation culturelle et sportive proposaient cependant des activités similaires et parfois concurrentes. La chambre invitait l'ordonnateur à mieux surveiller la coordination entre leurs activités.

Si le rapport ne contenait aucune recommandation formalisée, il préconisait à la commune de mettre en œuvre certaines orientations stratégiques, comme le relèvement de son épargne brute, l'accroissement de l'information transmise à l'assemblée délibérante sur les emprunts structurés détenus par la collectivité ou la rationalisation des dépenses de communication. Le suivi de ces préconisations est retracé dans un tableau en annexe. Plusieurs orientations de la chambre ont été mises en œuvre par la commune. La provision constituée au titre d'une garantie d'emprunt a été modifiée, le financement des budgets annexes par le budget principal a été limité et le taux d'occupation des structures d'accueil de la petite enfance a progressé. Cependant, certaines préconisations de la chambre n'ont pas été appliquées par la collectivité. La situation financière de la commune a connu une dégradation sensible. Son épargne nette est désormais structurellement négative, son encours de dette a progressé et son ratio de désendettement est aujourd'hui supérieur à 20 ans. Malgré une stabilisation des effectifs, la masse salariale du budget principal a augmenté de 7,5 M€ depuis 2011 et le coefficient de rigidité des charges structurelles n'a pas diminué par rapport au précédent examen de la gestion. Dans ce contexte, la chambre réitérera certaines recommandations dans le cadre du présent rapport.

2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

2.1 La fiabilité des comptes

Entre 2011 et 2017, les comptes de la commune étaient composés d'un budget principal et de deux budgets annexes relatifs à un restaurant municipal et à une chambre funéraire. La fiabilité des données mentionnées dans les documents budgétaires est un préalable indispensable à la bonne information de l'assemblée délibérante. La qualité de l'information comptable repose sur un ensemble de normes juridiques, dont l'objectif est d'assurer que les comptes des entités publiques présentent une image fidèle de leur situation financière et patrimoniale.

2.1.1 La gestion du patrimoine communal

2.1.1.1 La concordance entre l'état de l'actif et l'inventaire des immobilisations

Entre 2011 et 2017, les comptes de la commune étaient composés d'un budget principal et de deux budgets annexes relatifs à un restaurant municipal et à une chambre funéraire. La fiabilité des données mentionnées dans les documents budgétaires est un préalable indispensable à la bonne information de l'assemblée délibérante. La qualité de l'information comptable repose sur un ensemble de normes juridiques, dont l'objectif est d'assurer que les comptes des entités publiques présentent une image fidèle de leur situation financière et patrimoniale.

Au 1^{er} janvier 2017, les données inscrites à l'inventaire des immobilisations de l'ordonnateur ne coïncidaient pas avec celles mentionnées à l'état de l'actif du comptable. À la lecture de l'inventaire des immobilisations, la valeur nette comptable du patrimoine de la commune s'élèverait à 617,5 M€. La valeur nette comptable des immobilisations mentionnée à l'état de l'actif du comptable et au compte de gestion s'élevait respectivement à la même date à 908,7 M€ et à 824,1 M€. Aucun rapprochement entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable n'est possible. Aucun suivi physique n'est réalisé par la commune pour s'assurer que les biens inscrits à l'inventaire correspondent à des actifs encore mis en service.

Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable³, le recensement et l'identification des biens relèvent de la responsabilité du Maire. Celui-ci tient un inventaire physique justifiant de la réalité des biens inscrits dans l'inventaire des immobilisations de la commune. Le comptable est responsable de l'enregistrement de ces biens et de leur suivi au bilan de la collectivité.

³ M14, Tome 2, chapitre 3, §1.

Ces dispositions ne sont pas respectées par la collectivité. L'écart entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable est de 207 M€. Dans les faits, l'inventaire des immobilisations est le document de référence pour le calcul de la dotation annuelle aux amortissements. Cependant, le caractère incomplet de ce document interroge la fiabilité du calcul de la dotation annuelle aux amortissements. Par exemple, l'inventaire des immobilisations indique que le solde du compte 23 « immobilisations en cours » s'élèverait à 147,6 M€ au 1^{er} janvier 2017. À la même date, le compte de gestion et l'état de l'actif du comptable mentionnent un solde du compte 23 de seulement 37,4 M€. À la lecture de l'inventaire de l'ordonnateur, plusieurs centaines de biens auraient été imputés sur un compte d'immobilisations en cours antérieurement à l'exercice 2005. La majorité de ces immobilisations est aujourd'hui mise en service et aurait dû être transférée vers un compte d'immobilisations définitif. Certains de ces biens sont obligatoirement amortissables.

Par conséquent, la commune ne dispose pas d'un inventaire des immobilisations recensant l'ensemble de ses actifs. Cette irrégularité ne permet pas à la ville de connaître précisément la nature de son patrimoine. Au-delà du défaut de fiabilité des documents budgétaires, cette situation pénalise la collectivité. La soutenabilité du modèle de fonctionnement de la commune repose aujourd'hui sur les recettes issues de la vente de son patrimoine. Ces produits de cession, dont le montant a représenté 70 M€ entre 2011 et 2016, lui permettent chaque année de respecter le principe d'équilibre budgétaire. Ils imposent à la commune de connaître exhaustivement l'étendue de son patrimoine et la nature des biens cessibles.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé avoir recruté en 2017 un agent chargé d'achever la reprise de l'inventaire des immobilisations pour la partie non amortissable et la mise en concordance de cet inventaire avec l'état de l'actif du comptable.

2.1.1.2 Le transfert des immobilisations en cours

Au cours de la période, le solde du compte 23 « immobilisations en cours » mentionné au compte de gestion a augmenté de 23 %, passant de 30,4 M€ en 2011 à 37,4 M€ à 2016. Le rythme de transfert des immobilisations en cours a été irrégulier depuis 2011. Aucun montant n'a été transféré vers un compte d'immobilisation définitif en 2013 et en 2015, contre respectivement 22,3 M€ en 2014 et 19,3 M€ en 2016.

En application de l'instruction budgétaire et comptable⁴, le crédit du compte 23 « immobilisations en cours » indique la valeur des immobilisations inachevées à la fin de l'exercice budgétaire. Lors de leur mise en service, ces biens doivent être transférés vers un compte d'immobilisation définitif pour pouvoir, le cas échéant, être comptablement amortis. Le solde créditeur du compte 23 traduit chaque année le montant des immobilisations en cours transférées vers le compte 21 par une opération d'ordre non budgétaire.

Or, les variations du crédit du compte 23 indiquent que le processus de transfert des immobilisations n'est pas maîtrisé par la collectivité. Celui-ci est fréquemment retardé. Selon l'ordonnateur, les opérations liées à l'exercice 2012 n'ont été finalisées qu'en 2015 et le transfert des immobilisations mises en service en 2014 et en 2015 devrait être réalisé en 2017. Le solde du compte 23 « immobilisations en cours » est composé de plus de mille lignes budgétaires. Plusieurs dizaines de mandats de paiement ont été imputés sur ce compte avant l'exercice 2010. Ils portent probablement sur des opérations d'investissement aujourd'hui achevées et qui, par conséquent, auraient dû être transférées sur un compte d'immobilisation définitif. Le compte 23 est composé de plusieurs immobilisations amortissables.

Par conséquent, le défaut de transfert des immobilisations en cours vers un compte d'immobilisation définitif au moment de leur mise en service nuit à la fiabilité des comptes de la commune. Il minore la dotation aux amortissements des immobilisations et majore le résultat de la section de fonctionnement. Dans ce contexte, la chambre invite l'ordonnateur, en collaboration avec le receveur municipal, à procéder aux écritures comptables nécessaires à l'apurement de ce compte et à transférer, à l'avenir, les immobilisations en cours vers un compte d'immobilisation définitif dès leur mise en service.

⁴ M14, Tome 1, p.34.

2.1.1.3 L'amortissement des immobilisations

Au cours de la période, la dotation annuelle aux amortissements des immobilisations a progressé de plus de 25 %, passant de 3,9 M€ en 2011 à 4,9 M€ en 2016. Le budget primitif 2017 prévoit une nouvelle augmentation de 400 000 € de cette dotation. Les modalités d'amortissement des immobilisations sont régies par une délibération du conseil municipal du 26 mars 1997. Celle-ci a été complétée par deux délibérations du 21 octobre 2010 et du 28 décembre 2012.

Tableau n° 2 : L'amortissement des immobilisations

en euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dotation aux amortissements des immobilisations (c/6811)	3 932 474	3 564 385	3 556 105	4 299 688	4 580 639	4 946 387
Solde du compte 28 « amortissements des immobilisations »	19 008 560	22 259 021	25 528 242	29 827 472	35 092 430	40 027 144
Résultat de la section de fonctionnement (hors résultats reportés)	4 977 715	4 909 627	5 376 945	2 169 631	2 585 924	3 126 863
Résultat de la section de fonctionnement (résultats reportés inclus)	12 984 796	14 057 262	12 227 648	10 298 291	8 645 970	11 592 834

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

En application du 27° de l'article L. 2321-2 du CGCT, les dotations aux amortissements des immobilisations constituent une dépense obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants. Le décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005, codifié à l'article R. 2321-1 du même code, définit la liste des immobilisations obligatoirement amorties. La dotation aux amortissements des immobilisations est la constatation comptable de la dépréciation des actifs de la collectivité. Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable, « *la sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée* »⁵.

Le conseil municipal a décidé de limiter l'amortissement du patrimoine communal aux seuls cas obligatoires. Ainsi, la commune de Rueil-Malmaison ne procède à l'amortissement ni de son réseau de voirie, ni de ses équipements sportifs, ni de ses équipements scolaires, ni de ses équipements culturels. Si cette situation est régulière, elle conduit la ville à ne pas constituer la mise en réserve nécessaire au renouvellement de ces équipements. Dès lors, le montant de la dotation annuelle aux amortissements des immobilisations est résiduel. En 2016, il représentait 0,6 % de l'actif immobilisé mentionné au compte de gestion⁶. L'analyse d'un échantillon de 10 communes de 75 000 à 95 000 habitants situées dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne indique que la commune de Rueil-Malmaison dispose d'une dotation annuelle aux amortissements des immobilisations sensiblement inférieure à la moyenne de ces collectivités. Hormis la commune de Créteil, aucune ville ne dispose d'un rapport entre sa dotation annuelle aux amortissements et son actif immobilisé inférieur à celui de la ville de Rueil-Malmaison. Par exemple, la commune de Courbevoie est caractérisée par un actif immobilisé similaire à celui de la collectivité⁷. Sa dotation annuelle aux amortissements des immobilisations était pourtant supérieure de 5,4 M€ en 2016.

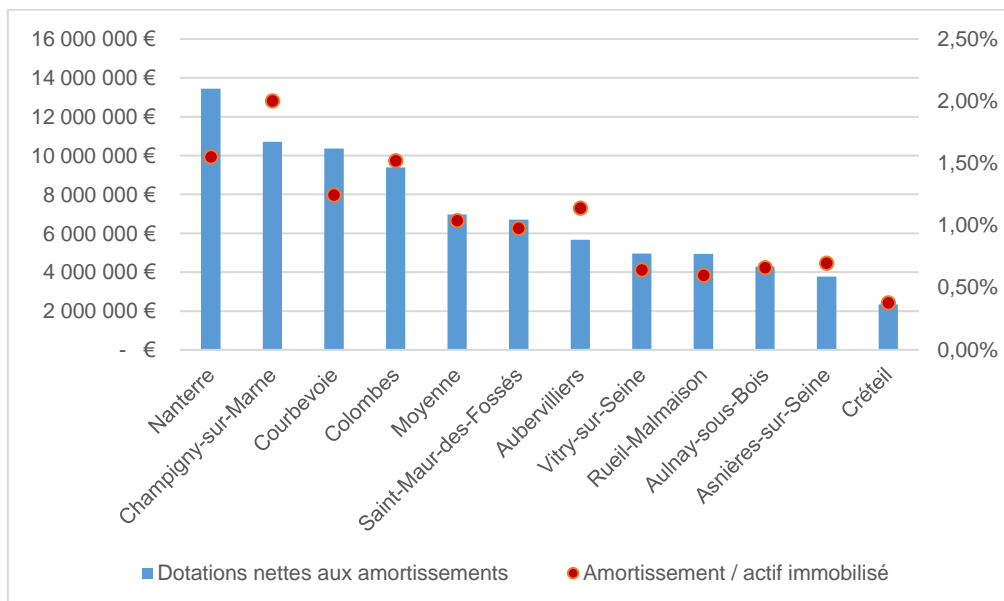
Cette limitation de l'amortissement des immobilisations permet à la commune d'assurer l'équilibre de la section de fonctionnement de son budget principal. Du fait de la situation financière dégradée de la collectivité, son excédent de fonctionnement, hors résultats reportés, représentait en 2016 moins de 2,5 % des recettes totales. Si la ville amortissait sur 50 ans son réseau de voirie et ses équipements scolaires, elle constituerait chaque année une dotation aux amortissements supplémentaire de 4,2 M€, supérieure à l'excédent de sa section de fonctionnement. La dotation annuelle aux amortissements des immobilisations est en outre inférieure à celle prévue par les délibérations précitées du conseil municipal. Comme précédemment indiqué, le maintien irrégulier d'immobilisations en service sur un compte d'immobilisations en cours minore la dotation annuelle aux amortissements.

⁵ M14, Tome 1, p.38.

⁶ 4 946 387 / 824 084 570 = 0,6 %.

⁷ 831,2 M€ en 2016, contre 824,1 M€ à la même date pour Rueil-Malmaison.

Graphique n° 2 : La dotation aux amortissements des immobilisations de l'échantillon



Source : chambre régionale des comptes, données 2016 issues du logiciel ANAFI des juridictions financières

En définitive, la chambre relève que les délibérations du conseil municipal ne prévoient qu'un amortissement limité du patrimoine communal. Si ce mécanisme est conforme au cadre réglementaire, il conduit la collectivité à constituer chaque année une dotation aux amortissements inférieure à la moyenne des villes similaires. Il ne permet pas à la commune de procéder à la mise en réserve nécessaire au renouvellement de son patrimoine. En outre, la chambre souligne que les modalités d'amortissement des immobilisations instituées par l'organe délibérant ne sont pas respectées par l'ordonnateur. La dotation annuelle aux amortissements des immobilisations est inférieure à celle obligatoirement prévue par le CGCT. Dans ce contexte, la chambre rappelle à l'ordonnateur la nécessité de disposer d'un inventaire exhaustif du patrimoine communal et de procéder, au moins, à l'amortissement obligatoire des immobilisations prévu par le cadre réglementaire.

Rappel au droit n° 1 : En application de l'instruction budgétaire et comptable et de l'article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales, élaborer un inventaire exhaustif du patrimoine communal qui permettra de procéder à l'amortissement obligatoire des immobilisations.

2.1.2 La constitution des provisions

La constitution de provisions permet de constater budgétairement le risque lié à un litige dans lequel la collectivité est engagée. Elle permet également de procéder à la dépréciation d'une créance dont le recouvrement est compromis. Elle est une traduction du principe de prudence affirmé par la nomenclature budgétaire et comptable. Par une délibération du 23 février 2006, le conseil municipal a opté pour le régime dérogatoire des provisions budgétaires. La constitution d'une provision doit donc entraîner à la fois une dépense de fonctionnement et une recette d'investissement de même montant.

2.1.2.1 Les provisions pour risques et charges

Au cours de la période, la commune n'a constitué aucune provision pour risques et charges. Au 1^{er} janvier 2017, le solde du compte 15 « provisions pour risques et charges » était nul. Le budget de la collectivité ne traduit pas les risques liés aux litiges et aux contentieux auxquels la ville est confrontée.

En application du 29° de l'article L. 2321-3 du CGCT, la constitution des provisions prévues par un décret en Conseil d'État représente une dépense obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants. Le 1° de l'article R. 2321-2 du même code dispose qu'une provision pour risque doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à l'encontre de la collectivité, à hauteur du montant de la charge qui pourrait en résulter. Le montant de la provision doit résulter de l'ampleur du risque mesuré par la collectivité.

Or, ces dispositions réglementaires ne sont pas respectées par la commune. Depuis 2014, plusieurs recours contentieux ont été engagés à l'encontre de la collectivité. Certains de ces litiges reposent sur une demande d'indemnisation des requérants. Ainsi, par un jugement du 11 février 2016, le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a condamné la ville à verser 17 000 € à un agent municipal du fait de l'irrégularité de sa procédure de mutation. Aucune provision n'avait pourtant été constituée au titre de ce contentieux. Au 1^{er} mai 2017, la collectivité était engagée dans plusieurs contentieux indemnitaires. Une société a par exemple engagé un recours contentieux à l'encontre de la ville du fait de l'échec du processus de cession de son fonds de commerce. Elle demande à la collectivité une indemnisation de 110 000 € au titre du préjudice subi et des dommages et intérêts.

Par conséquent, la chambre relève que le défaut de constitution de provisions pour risques et charges dans le cadre de contentieux indemnitaires est irrégulier. Il majore le résultat de la section de fonctionnement. Au regard de la taille de la collectivité et du périmètre de ses compétences, les litiges inhérents à son activité doivent faire l'objet d'une provision à hauteur du risque financier estimé. Ces provisions amélioreraient la fiabilité des comptes de la ville et l'information de l'assemblée délibérante.

2.1.2.2 Les provisions pour dépréciations de créances

Au 1^{er} janvier 2017, le solde du compte 49 « provisions pour dépréciation des comptes de tiers » était de 657 290 €. À la suite de la mise en liquidation judiciaire d'une société immobilière, la commune a constitué une provision en 2004 au titre des garanties d'emprunt accordées à cette entreprise. Hormis ce cas particulier, la collectivité n'a constitué aucune provision pour dépréciation de créances. À la fin de l'exercice 2016, le solde des restes à recouvrer, c'est-à-dire les titres de recettes n'ayant pas entraîné un encaissement de trésorerie, s'élevait à 5,0 M€.

Tableau n° 3 : L'évolution des restes à recouvrer

en euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Créances redevables (c/411)	2 394 953	1 946 784	2 326 669	3 448 794	4 381 006	3 080 745
dont redevables amiables (c/4111)	2 002 088	1 539 629	1 788 529	2 954 420	3 737 969	2 078 382
dont redevables contentieux (c/4116)	392 865	407 155	538 139	494 374	643 037	1 002 363
Locataires amiable (c/4141)	437 061	275 726	128 401	296 572	624 163	252 928
Locataires contentieux (c/4146)	31 745	38 440	60 132	12 631	31 765	73 875
Débiteurs divers amiable (c/46721)	1 362 698	1 776 796	602 518	1 207 163	755 819	1 030 845
Débiteurs divers contentieux (c/46726)	369 514	364 686	376 198	372 836	400 730	551 959
Total tiers redevables et débiteurs	4 595 971	4 402 432	3 493 918	5 337 996	6 193 482	4 990 352
Provisions pour dépréciation des c. de tiers (c/49)	657 290	657 290	657 290	657 290	657 290	657 290
Admissions en non-valeur (c/654)	30 755	43 038	61 169	0	45 686	34 905

Source : comptes de gestion

En application de la nomenclature budgétaire et comptable⁸, les provisions pour dépréciation des comptes de tiers doivent être constituées lorsque le recouvrement d'une créance, malgré les diligences effectuées par le comptable public, est compromis. Aux termes du 3° de l'article R. 2321-2 du CGCT, cette provision doit être constituée à hauteur du risque de perte financière évaluée par la collectivité. Elle constitue une dépense obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants.

⁸ M14, tome 1, p. 68 ; M14, tome 2, titre 4, chapitre 3.

Or, la commune ne procède pas à la dépréciation des créances dont le recouvrement est compromis. Pourtant, le solde des restes à recouvrer a progressé de près de 10 % depuis 2011. En outre, plus de 1,6 M€ des restes à recouvrer portent sur des créances ayant fait l'objet d'un recours contentieux. Le montant de ces créances contentieuses a été multiplié par deux en six ans. Cette somme recouvre souvent une accumulation de titres de recettes de faibles montants. Ainsi, le solde de 1,0 M€ du compte 4116 « redevables contentieux » est composé de plus de 6 600 titres de recettes d'un montant inférieur à 5 000 €. Transmis par le comptable public, l'état des restes à recouvrer est composé de plus de 8 800 titres de recettes. Près de 1,0 M€ des titres de recettes concernés ont été émis avant l'exercice 2012. Sans être obligatoirement prescrit, le recouvrement des recettes, au regard de la modicité des montants et de la nature du débiteur, apparaît compromis.

Dès lors, le défaut de constitution de provisions pour dépréciation de créances nuit à la fiabilité des comptes de la commune. Cette absence permet à la collectivité de majorer le résultat de la section de fonctionnement du budget principal. La chambre invite donc l'ordonnateur à procéder à la dépréciation des créances dont le recouvrement est compromis.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué vouloir relever le niveau des admissions de créances en non-valeur. Il lui est rappelé que l'admission en non-valeur d'une créance devenue irrécouvrable entraîne la constatation d'une charge qui doit être compensée par une reprise sur les provisions constituées pour dépréciation des comptes de tiers.

2.1.2.3 Les provisions pour compte épargne-temps

La commune a instauré un compte épargne-temps pour les agents de la commune. Au cours de la période, le nombre de jours stockés par le personnel municipal a été multiplié par 12, passant de 188 jours stockés en 2011 à 2 182 jours stockés en 2016. À compter de 2013, la collectivité a procédé à l'indemnisation de certains jours de compte épargne-temps (CET). Le coût de cette indemnisation directe a été de 16 000 € en 2016.

Aux termes de la nomenclature budgétaire et comptable⁹, les communes doivent constituer une provision « *pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels* ». Elles sont reprises pour couvrir le coût supporté par la collectivité du fait de toutes les formes de consommation des droits ouverts, comme l'indemnisation, les congés et les remplacements afférents.

Or, la commune ne procède à aucune provision au titre des jours accumulés par ses agents sur leur compte épargne-temps. Pourtant, ces derniers ont fortement augmenté depuis six ans et leur valorisation dépasse aujourd'hui la somme de 150 000 €. Dans ce contexte, la chambre invite l'ordonnateur à constituer une provision au titre de ce passif accumulé par la commune.

2.1.3 Les recettes à classer

Entre 2012 et 2016, le solde du compte 471 « recettes à classer » a été chaque année supérieur à 3,0 M€. Il s'élevait par exemple à 13,0 M€ à la fin de l'exercice 2013. Le maintien de ces sommes sur un compte d'attente, sans émission de titres de recettes imputés sur le budget de la collectivité, interroge la corrélation entre les recettes mentionnées dans les documents budgétaires et les encaissements de trésorerie enregistrés par le comptable public.

Tableau n° 4 : Les recettes à classer

en euros	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes à classer (c/471)	3 035 091	13 010 956	3 163 049	4 906 918	3 014 511
dont recettes perçues avant ém. de titres (c/4713)	36 076	12 737 097	3 016 322	4 654 019	2 422 041
dont autres recettes à régulariser (c/4718)	2 983 659	182 289	48 220	68 451	54 175

Source : comptes de gestion

⁹ M14, Tome 1, p.20.

En application de la nomenclature budgétaire et comptable, ce compte d'attente enregistre principalement les opérations d'encaissement de trésorerie avant l'émission d'un titre de recettes. Son utilisation est conditionnée à la nécessité pour l'ordonnateur et le comptable de disposer d'une information complémentaire ou de réaliser des formalités particulières. Il doit être « *apuré dans les plus brefs délais par imputation au compte définitif* »¹⁰. Un défaut de régularisation des recettes à classer peut entraîner une dissociation irrégulière entre la situation financière et l'équilibre budgétaire de la collectivité.

Or, ces dispositions ne sont pas respectées par la collectivité. Chaque année, plusieurs millions d'euros d'encaissements de trésorerie n'entraînent pas l'émission d'un titre de recettes avant la fin de l'exercice. Ces sommes ne sont pas imputées au compte administratif et contreviennent au principe d'annualité budgétaire. Deux grandes catégories de recettes à classer nuisent à la fiabilité des comptes de la commune. D'une part, la collectivité procède régulièrement à des cessions de patrimoine à la fin de l'exercice budgétaire. Cependant, l'émission du titre de recettes afférent et le calcul de la plus-value ou de la moins-value de cession sont réalisés au cours de l'exercice suivant. À défaut d'inventaire des immobilisations et d'état de l'actif concordants et exhaustifs, ce décalage résulte principalement de la difficulté rencontrée par l'ordonnateur et le comptable pour identifier la nature du bien et sa valeur nette comptable. Ainsi, près de 1,3 M€ de produits de cession encaissés en 2014 ont été enregistrés au compte administratif 2015. De même, plus de 1,1 M€ de produits de cession encaissés en 2015 ont été enregistrés au compte administratif 2016. Ces irrégularités sont contraires au principe d'annualité et entraînent une dissociation entre la situation financière et la situation budgétaire de la commune.

D'autre part, l'ordonnateur omet fréquemment d'émettre les titres de recettes afférents à un encaissement de trésorerie avant la clôture des comptes de l'exercice. Certains de ces encaissements concernent des recettes de fonctionnement qui ne sont pas rattachées à l'exercice budgétaire auquel elles se rapportent. Ces irrégularités ont des conséquences majeures sur la fiabilité des comptes de la ville. Elles minorent ou majorent le résultat de la section de fonctionnement et la capacité d'autofinancement brute du budget principal. Ainsi, le comptable public a encaissé en novembre 2015 près de 1,7 M€ de produits de fiscalité de la part de la direction départementale des finances publiques. L'ordonnateur n'a pas émis le titre de recettes afférent avant la fin de la journée complémentaire et celui-ci n'a été imputé qu'au compte administratif 2016. De même, deux encaissements de 1,1 M€ en provenance de la caisse d'allocations familiales (CAF) en 2016 n'ont pas fait l'objet d'un titre de recettes et ne figurent pas au compte administratif. Ces sommes seront irrégulièrement imputées au compte administratif 2017.

Ce décalage entre l'encaissement des produits et l'émission des titres de recettes nuit à la sincérité de certains ratios financiers. Retraite des irrégularités liées à ces recettes à classer, et contrairement aux informations mentionnées dans les documents budgétaires, l'épargne brute de la ville a continuellement diminué depuis 2015. La capacité d'autofinancement brute inscrite au compte administratif 2016 est supérieure de près de 600 000 € à celle retraitée des recettes à classer. De même, l'épargne brute prévisionnelle mentionnée au budget primitif 2017 est supérieure de plus de 1,0 M€ à celle retraitée des recettes à classer.

Tableau n° 5 : L'épargne brute retraitée des recettes à classer

en euros	2012	2013	2015	2016	2017 (p)
CAF brute selon doc. budgétaires	8 385 441	8 915 606	7 117 345	8 023 333	7 742 230
CAF brute retraitée	8 721 112	8 579 935	8 813 848	7 456 290	6 612 770
Écart	3,8 %	-3,9 %	19,2 %	-7,6 %	-17,1 %

Source : chambre régionale des comptes, données issues du détail du solde du compte 471, hors fonds de soutien pour la CAF 2017

¹⁰ M14, Tome 1, p.61.

Par conséquent, la chambre relève que le maintien de recettes à classer sur un compte d'attente à la fin d'un exercice budgétaire est contraire aux dispositions de la nomenclature budgétaire et comptable. Cette irrégularité résulte soit d'un défaut dans l'organisation des services financiers de la collectivité, soit d'une volonté de piloter le résultat du compte administratif. La chambre souligne que cette situation nuit à la sincérité des comptes de la collectivité et à l'analyse de sa situation financière. L'épargne brute mentionnée dans les documents budgétaires est fréquemment erronée. Dans ce contexte, la chambre rappelle à l'ordonnateur la nécessité de régulariser chaque année le solde de ce compte d'attente.

Rappel au droit n° 2 : En application de l'instruction budgétaire et comptable, apurer chaque année le solde du compte 471 « recettes à classer » afin de respecter le principe d'annualité budgétaire.

2.1.4 L'inscription des restes à réaliser aux comptes administratifs

Au cours de la période, le montant des restes à réaliser inscrit en section d'investissement des comptes administratifs a, chaque année, influé sur le résultat cumulé du budget principal. Ces restes à réaliser traduisent l'ensemble des engagements juridiques pris par la collectivité vis-à-vis des tiers. Dans le cadre de l'examen de la gestion, la régularité respective de 63 % et de 21 % des restes à réaliser en recettes et en dépenses d'investissement a été vérifiée.

Tableau n° 6 : Les restes à réaliser (RAR) du budget principal

En euros	2012	2013	2014	2015	2016
RAR en recettes d'investissement (A)	3 710 774	1 945 773	870 014	936 156	124 000
RAR en dépenses d'investissement (B)	14 799 136	12 292 532	9 703 284	11 681 006	16 096 880
RAR en recettes vérifiés (C)	2 036 850	1 440 850	595 850	610 783	74 000
RAR en dépenses vérifiés (D)	944 539	1 040 147	2 550 937	3 702 096	4 899 162
C/A (% de l'échantillon)	54,9 %	74,1 %	68,5 %	65,2 %	59,7 %
D/B (% de l'échantillon)	6,4 %	8,5 %	26,3 %	31,7 %	30,4 %

Source : comptes administratifs

Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT, « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ». Pris en application de l'article L. 2342-2 du même code, l'article 1^{er} de l'arrêté interministériel du 26 avril 1996 précise que « l'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité ou l'établissement crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge ». L'inscription d'un reste à réaliser en dépenses d'investissement est donc inhérente à un engagement juridique de la collectivité vis-à-vis d'un tiers.

Les restes à réaliser en recettes d'investissement vérifiés dans le cadre de l'examen de la gestion correspondent à une recette certaine n'ayant pas entraîné l'émission d'un titre. Le caractère certain du produit est systématiquement étayé par un arrêté de subvention ou une promesse de vente dans le cadre d'opérations de cession de patrimoine. De même, la collectivité a mis en œuvre un dispositif d'identification des restes à réaliser en dépenses d'investissement. Vérifié dans le cadre de l'examen de la gestion, la majorité de ces restes à réaliser correspond bien à un engagement juridique de la commune vis-à-vis d'un tiers, dont la mise en paiement n'a pas été réalisée à la fin de l'exercice.

Toutefois, les montants de certains restes à réaliser en dépenses d'investissement ne correspondent pas à une dépense engagée non mandatée. Limitées en nombre, ces erreurs peuvent néanmoins, au regard de leurs montants, nuire à la fiabilité des comptes de la ville et au résultat cumulé du compte administratif. D'un côté, certains restes à réaliser inscrits dans les documents budgétaires sont inférieurs à l'engagement juridique conclu par la commune vis-à-vis

d'un tiers. Par exemple, le compte administratif 2015 était composé d'un reste à réaliser de 816 000 € au titre de l'acquisition d'un terrain. Un acte de vente conclu le 10 juillet 2014 reposait sur un prix de vente du bien de 1,6 M€, dont 84 000 € versés à la date de signature de l'acte de vente, 84 000 € en 2015, en 2016 et en 2017, puis 1,2 M€ en 2017. À la fin de 2015, le solde à payer par la commune sur cet achat était donc de 1,4 M€. Ce reste à réaliser était supérieur de 591 000 € à celui mentionné au compte administratif. Cette irrégularité a majoré le résultat cumulé de ce dernier. De l'autre, les documents budgétaires mentionnent parfois des montants de restes à réaliser ne correspondant à aucun acte d'engagement de la collectivité vis-à-vis d'un tiers. Par exemple, le compte administratif 2016 mentionnait un reste à réaliser en dépenses de 1,2 M€ au titre de l'achat de terrains situés à proximité du cimetière communal. Or, à la fin de cet exercice, aucun compromis de vente n'avait été conclu avec le propriétaire. Cette dépense ne correspondait donc pas à un reste à réaliser.

Par conséquent, la chambre relève que la commune a mis en place un processus efficace de recensement et d'inscription des restes à réaliser en recettes et en dépenses d'investissement. Ce constat traduit une bonne maîtrise des engagements juridiques et comptables. Toutefois, la chambre souligne que certains restes à réaliser inscrits dans les documents budgétaires sont contraires au cadre réglementaire. Leur montant peut modifier sensiblement le résultat cumulé du compte administratif et contraindre la collectivité à mobiliser inutilement une ressource externe, comme l'emprunt. Dans ce contexte, la chambre invite l'ordonnateur à accorder une vigilance particulière à la régularité de tous les restes à réaliser en dépenses de la section d'investissement.

2.2 La qualité de l'information budgétaire

2.2.1 Les débats d'orientation budgétaire

Dans les deux mois précédents l'adoption du budget communal, une séance du conseil municipal est consacrée à un débat d'orientation budgétaire (DOB). L'ordre du jour de cette réunion de l'assemblée délibérante est accompagné d'un rapport de présentation de ce débat. Le débat d'orientation budgétaire représente une étape essentielle de la procédure budgétaire. Il permet aux membres de l'assemblée délibérante de disposer d'une information étendue sur la situation financière de la commune et sur son évolution.

Aux termes de l'article L. 2312-1 du CGCT, le débat d'orientation budgétaire est obligatoire dans les communes de plus de 3 500 habitants. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, un rapport de présentation doit notamment contenir une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses, de l'évolution prévisionnelle des charges de personnel et de l'organisation du temps de travail. Le rapport doit également comporter des éléments d'analyse prospective, une prévision des investissements futurs et des taux de fiscalité, ainsi que des objectifs pluriannuels en matière de ratios financiers. Le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 précise la liste des informations obligatoires mentionnées dans le rapport de présentation du débat d'orientation budgétaire à compter de 2017.

Or, le contenu du rapport sur les orientations budgétaires de la commune est insuffisant. Il ne mentionne pas plusieurs éléments obligatoires prévus par le cadre législatif et réglementaire. Il ne permet pas au conseil municipal de disposer d'une information précise sur la situation financière de la collectivité. Le débat d'orientation budgétaire repose chaque année sur une documentation partielle. Aucun rapport d'orientation budgétaire ne mentionne le niveau de l'épargne nette de la commune. Constamment négative depuis 2011, cette dernière est pourtant un indicateur central de la dégradation de la situation financière de la ville. Avant l'exercice 2017, aucun rapport d'orientation budgétaire ne précisait le niveau de l'épargne brute de la collectivité.

L'analyse de l'encours de dette communal réalisée par les rapports d'orientation budgétaire est succincte. Le montant, la composition et le niveau comparé de la dette de la collectivité sont absents du rapport de 2011. Malgré une obligation législative¹¹ de consacrer une partie du débat d'orientation budgétaire à la structure et à la gestion de la dette, le rapport pour l'exercice 2015 ne mentionne pas la classification dans la charte de bonne conduite des emprunts de la commune. Cette dernière disposait pourtant à cette date de huit emprunts structurés représentant près de 40 % de son encours de dette. De surcroît, la commune a entamé en 2015 un processus de désensibilisation d'une partie de ses emprunts structurés. Ni le rapport d'orientation budgétaire pour l'exercice 2016, ni celui pour l'exercice 2017, ne mentionnent les conditions de réaménagement de ces emprunts et le montant des indemnités de remboursement payées directement ou indirectement par la commune. Celles-ci ont pourtant été supérieures à 28 M€. Enfin, le montant de la dette communale indiquée dans les débats d'orientation budgétaire 2016 et 2017 est erroné. Il n'intègre pas un encours de 25 M€ auparavant détenu par l'ancienne communauté d'agglomération du Mont Valérien, remboursé aujourd'hui par la commune au titre de la récupération de sa compétence de voirie. Contrairement aux indications mentionnées dans le rapport d'orientation budgétaire et le budget primitif, l'encours de dette de la ville ne s'élève pas à 157 M€ au 1^{er} janvier 2017, mais à 186 M€.

Les rapports d'orientation budgétaire ne contiennent aucun élément d'analyse financière prospective. Aucune évolution prévisionnelle de l'épargne brute, de l'épargne nette, des taux de fiscalité, du volume d'endettement ou des dépenses de fonctionnement n'est mentionnée dans ces rapports. Au-delà de son irrégularité, ce défaut de perspectives budgétaires nuit à l'information de l'assemblée délibérante et ne favorise pas la consolidation d'une situation financière préoccupante. De même, les rapports ne comportent aucune programmation pluriannuelle des investissements. Pourtant, sous l'autorité de l'ordonnateur et de la direction générale des services, la direction des finances élabore un programme pluriannuel d'investissement et une analyse financière prospective. La communication de ces documents au conseil municipal améliorerait la qualité de l'information transmise aux élus.

En conclusion, la chambre relève que le contenu du rapport d'orientation budgétaire est parcellaire. Il ne permet pas au conseil municipal de disposer d'une information suffisante pour procéder à l'adoption du budget communal. Dans ce contexte, au regard notamment de la situation financière et de la taille de la collectivité, la chambre rappelle à l'ordonnateur la nécessité d'accroître les informations mentionnées dans les rapports d'orientation budgétaire transmis à l'assemblée délibérante. Cette évolution permettrait au conseil municipal de fixer à la collectivité des objectifs en matière d'autofinancement, de variation des taux de fiscalité et de rationalisation des dépenses de fonctionnement.

En réponse aux observations provisoires, la commune a communiqué le rapport d'orientations budgétaire 2018 présenté au débat de l'assemblée délibérante le 23 novembre 2017. Si ce document peut encore gagner en précision, notamment en ce qui concerne l'évolution quantitative des engagements pluriannuels, il constitue une réelle amélioration de l'information de l'assemblée délibérante et répond bien aux obligations réglementaires issues de l'article D. 2312-3 du CGCT.

2.2.2 Les modalités d'adoption du budget communal

Entre 2011 et 2015, la commune de Rueil-Malmaison adoptait chaque année son budget au mois d'avril. Au cours de la même séance, le conseil municipal votait le compte administratif et le budget primitif du budget principal et des budgets annexes. Ce dispositif permettait à l'organe délibérant de procéder à la reprise des résultats de l'exercice antérieur et de recenser les restes à réaliser. Depuis 2016, le conseil municipal adopte son budget primitif au mois de décembre de l'exercice précédent et procède à la reprise des résultats par l'intermédiaire d'un budget supplémentaire au mois de mai de l'exercice en cours¹².

¹¹ Article 93 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam).

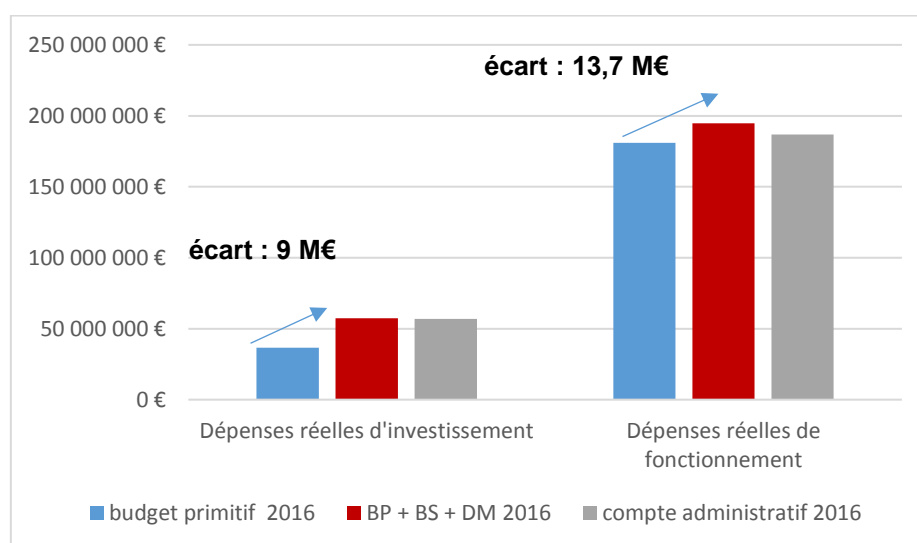
¹² Ainsi, le budget primitif 2017 a été adopté par une délibération du 14 décembre 2016. Le compte administratif 2016 et le budget supplémentaire 2017 ont été adoptés par une délibération du 18 mai 2017.

Aux termes de l'article L. 1612-2 du code général des collectivités, le budget primitif d'une commune doit être adopté avant le 31 mars. Ce calendrier est respecté par la commune qui adopte chaque année le budget primitif avant la date prévue par le CGCT. Néanmoins, la procédure mise en œuvre depuis 2016 nuit à la sincérité du budget de la ville. Elle présente de nombreux inconvénients et interroge la fiabilité du budget primitif adopté au mois de décembre. Tout d'abord, l'ordonnateur et le conseil municipal ne connaissent pas précisément les montants des dotations de l'État et de la participation de la ville aux dispositifs de péréquation horizontale au moment de l'adoption du budget. Ainsi, le budget primitif 2016 prévoyait une contribution de la commune de 1,4 M€ au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Le compte administratif mentionne que cette contribution a été de 3,7 M€. De même, adopté par une délibération du 14 décembre 2016, le budget primitif 2017 prévoit une participation de la ville de 4,3 M€ au titre du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF). La fiche de notification des dotations de l'État indique pourtant que la participation de la commune à ce dispositif sera de 5,6 M€ au cours de cet exercice.

De surcroît, en adoptant son budget primitif au mois de décembre, la commune ne peut pas procéder à la reprise anticipée des résultats de l'exercice antérieur. Ce budget primitif n'intègre ni les excédents reportés de la section de fonctionnement et d'investissement, ni les restes à réaliser en recettes et en dépenses d'investissement et se prive donc d'un volume de recettes et de dépenses de plusieurs millions d'euros issu du fonctionnement passé de la collectivité.

Il s'ensuit que la commune est contrainte, pour assurer l'équilibre de son budget, d'inscrire des prévisions de dépenses déconnectées de celles réalisées. Par exemple, par une délibération du 19 mai 2016, le conseil municipal a adopté le compte administratif 2015 du budget principal. Le résultat cumulé de la section de fonctionnement et de la section d'investissement s'élevait respectivement, excédents reportés et restes à réaliser inclus, à 8,6 M€ et à 4,1 M€. Or, ayant adopté le budget primitif 2016 en décembre 2015, le conseil municipal n'a pas été en mesure de procéder à une reprise anticipée des résultats de l'exercice antérieur. Il a donc été contraint d'adopter un budget primitif sans disposer d'un excédent reporté de recettes de 12,7 M€ et d'ajuster les prévisions de dépenses sans tenir compte des réalisations antérieures. Ainsi, l'autorisation budgétaire en dépenses réelles d'investissement était de 36,7 M€ et a dû être augmentée de 6,9 M€ par le budget supplémentaire, soit une hausse de près de 20 %. De même, l'autorisation budgétaire en dépenses réelles de fonctionnement a été augmentée de 9,0 M€, soit une hausse de plus de 5 %.

Graphique n° 3 : L'évolution des prévisions budgétaires en 2016



* l'écart en dépenses d'investissement n'intègre pas les restes à réaliser absents du budget primitif
Source : compte administratif et budget primitif

En définitive, la chambre relève que la présentation au conseil municipal du budget primitif avant la fin de l'exercice budgétaire, sans procéder à une reprise anticipée des résultats, limite sa sincérité. Pour assurer son équilibre, ce dernier est contraint de contenir des prévisions de dépenses déconnectées de leur exécution. Au surplus, le budget primitif est adopté à une date où la loi de finances n'est pas promulguée. La collectivité ne connaît pas précisément le montant des dotations de l'État et de sa participation aux dispositifs de péréquation horizontale.

2.2.3 Les taux d'exécution budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire en dépenses et en recettes mesurent le rapport entre les charges et les produits réels de fonctionnement et d'investissement et l'ensemble des crédits ouverts par le budget primitif et les décisions modificatives. Ces taux permettent de mesurer la qualité de la prévision budgétaire et de l'information transmise à l'assemblée délibérante.

En moyenne, entre 2012 et 2016, les taux d'exécution budgétaire des recettes et des dépenses de la section fonctionnement du budget principal s'élevaient respectivement à 96,5 % et à 101,7 %. Ils indiquent que le cycle de prévision et de réalisation des charges et des produits courants est maîtrisé par la commune. De même, depuis 2012, les taux d'exécution budgétaire en recettes et en dépenses d'investissement s'élève en moyenne, restes à réaliser inclus, à 99,0 % et à 93,7 %. Si, à la fin de l'année, le conseil municipal adopte régulièrement une décision modificative permettant d'ajuster la prévision budgétaire à la réalisation de l'exercice, ces taux d'exécution révèlent la qualité de la prévision budgétaire de la commune et la corrélation entre les opérations d'investissement prévues et réalisées.

Toutefois, la qualité de la prévision budgétaire en matière de cessions d'immobilisations est insuffisante. Entre 2011 et 2016, la commune a encaissé 70 M€ de produits de cession. Ces recettes constituent le vecteur principal d'équilibre du budget. Or, ces prévisions budgétaires de vente de patrimoine sont souvent éloignées de leur réalisation. Depuis 2014, elles ont été inférieures de 9,6 M€ à celles prévues. Pour le seul exercice 2016, les produits issus de la vente du patrimoine ont été inférieurs de 2,1 M€ aux prévisions de recettes du budget.

2.3 La fonction financière et comptable

2.3.1 L'organisation de la fonction financière

Au 1^{er} juin 2017, la direction des finances de la commune était organisée en deux pôles. Un pôle de programmation budgétaire coordonne les travaux de préparation des budgets primitifs et des décisions modificatives. Un pôle d'exécution budgétaire assure le suivi des recettes et des dépenses et la garantie de l'équilibre du budget de la commune. Elle bénéficie d'une organisation administrative solide. Ses cadres disposent d'une expérience importante en matière budgétaire et financière et exercent leur activité au sein de la collectivité depuis plusieurs années.

L'organisation de la fonction financière et comptable est déconcentrée. Chaque service dispose d'un responsable de gestion budgétaire. Ce dernier est chargé de suivre le budget affecté à sa direction, de procéder à l'engagement des dépenses, à leur imputation comptable, et de vérifier la disponibilité des crédits. Ainsi, la direction générale des services techniques engage la majorité des dépenses d'investissement de la collectivité. Elle dispose d'une direction financière propre. Si, dans une commune de 80 000 habitants disposant d'un budget de plus de 280 M€ par an, cette organisation déconcentrée assure une flexibilité de gestion, elle impose à la direction des finances de disposer des outils et des moyens nécessaires au contrôle de leur activité. Or, la direction des finances n'a pas élaboré de règlement budgétaire et financier. Pourtant, la réalisation d'un tel règlement permettrait à la commune de formaliser les procédures budgétaires et comptables essentielles à son fonctionnement, notamment en matière de suivi des engagements comptables, de circuit interne de la dépense, de gestion du patrimoine et de suivi du délai global de paiement. La déconcentration de la fonction financière renforce la nécessité d'élaborer un règlement budgétaire et financier.

Par ailleurs, le Maire, le directeur départemental des finances publiques des Hauts-de-Seine et le trésorier municipal ont signé en 2009 une charte de partenariat comptable et financier. Cependant, cette charte ne fait aujourd'hui l'objet d'aucun suivi. Elle ne constitue plus un document de référence pour la commune et la trésorerie. Dans ce contexte, au regard des mutations institutionnelles et financières auxquelles la collectivité est confrontée, liées notamment à son intégration au sein de la Métropole du Grand Paris, la conclusion d'une nouvelle charte de partenariat renouvellerait les relations entre l'ordonnateur et le comptable.

2.3.2 Le rôle de la cellule de contrôle de gestion

La commune de Rueil-Malmaison dispose d'un service administratif chargé du contrôle de gestion. Rattachée à la direction générale des services, une mission de contrôle et d'évaluation des politiques publiques élabore certains indicateurs de suivi et de performance, ainsi que plusieurs études sur le fonctionnement des services publics locaux. Au 1^{er} juin 2017, cette mission était exercée par trois agents de catégorie A.

La mission de contrôle de gestion et d'évaluation des politiques publiques a participé aux analyses préalables au processus de consolidation budgétaire mis en œuvre par la commune. Elle élabore chaque mois un cahier retraçant l'exécution budgétaire de l'exercice en cours, comparée à celle de l'exercice précédent et à celle prévue au budget primitif. De même, la mission de contrôle de gestion a mesuré en 2015 et en 2016 le coût de certains services publics locaux, comme les activités périscolaires ou les équipements culturels. Ces études ont permis de mesurer le taux d'effort de la collectivité par type d'activités, c'est-à-dire le besoin de financement de ces dernières pris en charge directement par le budget principal. Elles ont représenté une aide à la décision permettant à l'ordonnateur de relever les tarifs de certains services publics locaux.

La mission de contrôle de gestion et d'évaluation des politiques publiques réalise en outre certains audits sur le fonctionnement des services de la collectivité. Depuis 2012, elle a par exemple réalisé une étude sur le fonctionnement du conservatoire à rayonnement régional, sur les causes de l'absentéisme des agents, sur le fonctionnement de l'imprimerie municipale ou sur le service de gestion de cars de transport en régie. Cependant, les audits menés par la mission de contrôle de gestion pourraient être renforcés. Certains audits portent sur des services ou sur des équipements dont le poids dans les dépenses totales de la commune est résiduel. Les pistes d'économie identifiées par ces audits sont souvent réduites. Ainsi, une étude sur les défibrillateurs cardiaques réalisée en 2016 indiquait que l'achat de ces appareils permettrait à la ville, par rapport à leur location, de réaliser une économie de 25 000 € sur 4 ans. Dès lors, si l'instauration d'une mission de contrôle de gestion et d'évaluation des politiques constitue un atout pour une commune de 80 000 habitants confrontée à des mutations institutionnelles et à une situation financière préoccupante, son action pourrait être recentrée, notamment en matière d'audit, sur des activités essentielles de la collectivité.

2.3.3 Le délai global de paiement

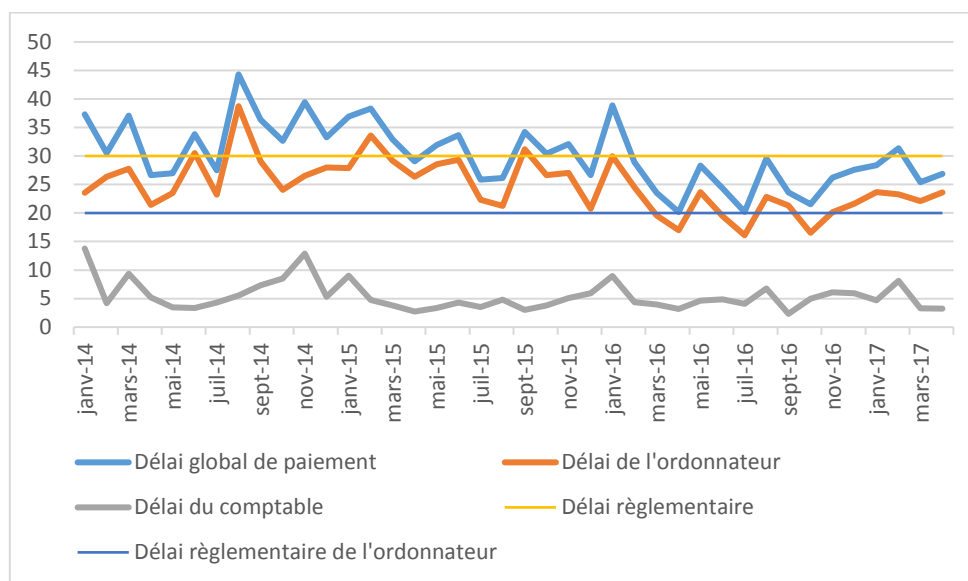
Le délai global de paiement (DGP) est la durée dont dispose la collectivité pour payer la facture émise par le titulaire d'un marché public. L'analyse du délai global de paiement permet de mesurer l'efficacité de l'organisation des services financiers de la collectivité et les relations de la commune avec la trésorerie.

Le délai maximal de paiement est fixé à 30 jours¹³, l'ordonnateur et le comptable public disposant respectivement de 20 jours et de 10 jours pour réaliser les missions qui leur incombent. En cas de dépassement du délai global de paiement, le créancier a droit, sans avoir à les demander, à des intérêts moratoires et à l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement.

¹³ Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013.

La commune ne réalise aucun suivi de son délai global de paiement. Elle n'a élaboré aucun circuit interne de prise en charge des factures et d'émission des mandats. Seule la trésorerie municipale peut produire le délai global de paiement et sa répartition entre l'ordonnateur et le comptable. Depuis le 1^{er} janvier 2014, dans plus de 55 % des cas, la moyenne mensuelle du délai global de paiement est supérieure à 30 jours. Dans plus de 85 % des cas, la moyenne mensuelle du délai de paiement de l'ordonnateur est supérieure à 20 jours. Elle n'a jamais été inférieure au délai maximal autorisé par la réglementation avant le mois de mars 2016 et depuis le mois d'août 2016. Entre le 1^{er} janvier 2014 et le 1^{er} avril 2017, le délai de paiement moyen de l'ordonnateur a été de 25 jours. Ces données constituent en outre des moyennes qui, par construction, induisent des dépassements fréquents des délais réglementaires. Pourtant, la commune n'a versé aucun intérêt moratoire aux entreprises depuis six ans.

Graphique n° 4 : Évolution du délai global de paiement



Source : comptable public

Par conséquent, la chambre relève que le délai de paiement des factures par la commune a été presque systématiquement supérieur au plafond autorisé par le cadre réglementaire jusqu'en février 2016 et de nouveau en février 2017. Contrairement à la réglementation, la ville ne verse pas automatiquement aux entreprises concernées les intérêts moratoires pourtant obligatoires. Ces dépassements réguliers du délai global de paiement devraient conduire l'ordonnateur à formaliser des procédures de prise en charge des factures et d'émission des mandats de paiement au sein de la collectivité.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a mentionné le démarrage en 2017 du projet de dématérialisation des factures devant permettre d'améliorer le délai de traitement de celles-ci.

➤ **Appréciation générale sur la qualité de l'information budgétaire et comptable**

La commune de Rueil-Malmaison maîtrise les cycles de prévision et d'exécution budgétaires et identifie la majorité des engagements juridiques conclus par la commune vis-à-vis des tiers. L'instauration d'une mission de contrôle de gestion et d'évaluation des politiques publiques représente un outil de contrôle interne pertinent.

Néanmoins, les comptes de la collectivité sont caractérisés par certaines irrégularités qui nuisent à leur fiabilité. La commune ne dispose pas d'un inventaire des immobilisations retraçant l'ensemble de son patrimoine. La place des produits de cession d'immobilisations dans l'équilibre du budget de la ville devrait pourtant la conduire à connaître exhaustivement la nature de son actif. La commune contrevient au principe d'annualité budgétaire en omettant fréquemment de rattacher

à l'exercice certaines recettes à classer. Cette irrégularité nuit sensiblement à la fiabilité des comptes et déforme, par exemple, le montant de l'épargne brute. Contrairement aux informations des comptes administratifs, cette dernière a constamment diminué depuis 2015. De même, la commune ne constitue aucune provision au titre de l'ouverture de contentieux indemnitaire à son encontre ou du non-recouvrement de certains titres de recettes. Ces provisions constituent pourtant une obligation instaurée par le cadre réglementaire. La commune a décidé de limiter l'amortissement des immobilisations communales afin d'assurer l'équilibre de son budget. Sa dotation annuelle aux amortissements est inférieure à la moyenne des villes similaires et nuit au renouvellement des équipements municipaux.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué vouloir mettre en place une gestion comptable des risques telle que l'y obligent les diverses instructions et réglementations comptables (inventaire exhaustif du patrimoine, provisionnement des risques réglementaires, apurement des comptes d'attente).

Au cours de la période contrôlée, la qualité de l'information budgétaire transmise au conseil municipal était insuffisante. L'avancement du calendrier budgétaire, dont les conséquences pénalisent la qualité des prévisions initiales de recettes et de dépenses, accentue la nécessité d'accroître les informations communiquées dans le rapport d'orientation budgétaire. Surtout, la situation financière de la commune impose au conseil municipal de disposer d'une information étendue afin de fixer des objectifs pluriannuels en matière d'évolution des dépenses, des taux de fiscalité et d'endettement.

Toutefois, le rapport d'orientations budgétaire 2018, transmis à la chambre en réponse à ses observations provisoires, témoigne d'une réelle amélioration que la commune devra pérenniser.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

3.1 Les précisions méthodologiques de l'analyse financière

Les comptes de la commune sont composés d'un budget principal et de deux budgets annexes relatifs à une chambre funéraire et à un restaurant municipal. Au regard de leur part résiduelle dans les dépenses totales de la ville, l'analyse financière porte principalement sur le budget principal.

Avant le 1^{er} janvier 2016, la commune de Rueil-Malmaison était membre de la communauté d'agglomération du Mont Valérien. En 2015, la communauté d'agglomération a rétrocédé à ses trois communes membres leur compétence de gestion de la voirie. Cette évolution a eu des conséquences sur le budget de la ville. Elle a entraîné dès 2015 un accroissement mécanique de certains postes de dépenses de fonctionnement. Dans la mesure où cette rétrocession a été accompagnée de celle de la dette mobilisée pour son exercice, le montant des charges financières et du remboursement en capital de la dette a également été accru pour la collectivité.

À compter du 1^{er} janvier 2016, la commune a intégré la Métropole du Grand Paris (MGP) et l'établissement public territorial (EPT) « Paris Ouest La Défense ». En 2016, les volumes de recettes et de dépenses réelles de fonctionnement ont progressé de 27 % par rapport à l'exercice précédent, soit plus de 41 M€. En recettes, la commune a récupéré le produit de la taxe d'habitation auparavant perçu par l'intercommunalité par l'intermédiaire d'un taux additionnel de 6,69 %. Le produit supplémentaire reversé à la commune a représenté 10,3 M€. De même, la ville a récupéré les recettes auparavant perçues par la communauté d'agglomération au titre de la compensation de l'ancienne part salaire de la taxe professionnelle (DCPS). Ce produit de 25,1 M€ a été versé par la Métropole du Grand Paris par l'intermédiaire d'une augmentation de l'attribution de compensation. En contrepartie, la commune verse depuis 2016 à l'EPT un Fonds de compensation des charges transférées (FCCT) de 38,6 M€. Ce montant intègre les recettes rétrocédées de taxe d'habitation et de DCPS, ainsi qu'une participation supplémentaire de la ville à la prise en charge du FPIC intercommunal.

Tableau n° 7 : Les conséquences financières de l'intégration dans la MGP en 2016

	Recettes supplémentaires	Dépenses supplémentaires ou perte de recettes
Part additionnelle de taxe d'habitation (A)	10 290 000 €	-
Compensation de la part salaire (DCPS) (B)*	25 100 000 €	-
Fonds de comp. des charges transf. (FCCT) (D= A+B+C)	-	38 610 250 €
dont prise en charge du FPIC intercommunal (C=D-A-B)	-	3 581 000 €
Total	35 390 000 €	35 029 250 €

* La DCPS a été intégrée dans l'attribution de compensation versée à la ville (c/7321), les dépenses supplémentaires sont diminuées des charges facultatives au titre du FPIC

Source : commune, états fiscaux 1288 M et compte administratif

La commune de Rueil-Malmaison appartient à la strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Cependant, cette strate intègre des collectivités hétérogènes, franciliennes ou non, parfois chefs-lieux de leur département, et qui évoluent dans un environnement institutionnel différent. Par conséquent, les résultats financiers de la ville sont également comparés avec ceux des autres communes du département des Hauts-de-Seine. Ils sont pareillement comparés avec ceux de toutes les communes de 60 000 à 100 000 habitants du département des Hauts-de-Seine, dont certaines sont également membres de l'EPT « Paris Ouest La Défense ».

3.2 La présentation générale de la situation financière

Au cours de la période, le résultat cumulé des sections de fonctionnement et d'investissement, hors résultats reportés et restes à réaliser, a été excédentaire. Cependant, l'équilibre du budget principal est fragile. En 2016, l'excédent de la section de fonctionnement représentait moins de 1,6 % des recettes réelles de fonctionnement. La capacité d'autofinancement brute du budget principal a diminué de 9 % depuis six ans. Elle représentait seulement 4,1 % des recettes réelles de fonctionnement en 2016.

Tableau n° 8 : La présentation générale de la situation financière

en euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes totales de fonctionnement	138 734 504	138 439 315	139 751 637	140 218 328	155 263 801	197 417 799
dont recettes réelles de fonctionnement	138 617 860	138 350 744	139 734 192	140 171 845	155 214 583	197 367 881
Dépenses totales de fonctionnement	133 757 061	133 529 690	134 374 690	138 048 697	152 677 876	194 290 936
dont dépenses réelles de fonctionnement	129 797 889	129 780 305	130 818 585	133 749 009	145 447 237	186 844 549
Résultat de fonctionnement	4 977 443	4 909 625	5 376 947	2 169 631	2 585 925	3 126 863
Capacité d'autofinancement brute	8 819 970	8 385 441	8 915 606	6 422 836	7 117 345	8 023 332
CAF brute / RRF	6,4%	6,1%	6,4%	4,6%	4,6%	4,1%

* Les recettes et les dépenses de fonctionnement ont été retraitées des produits de cession

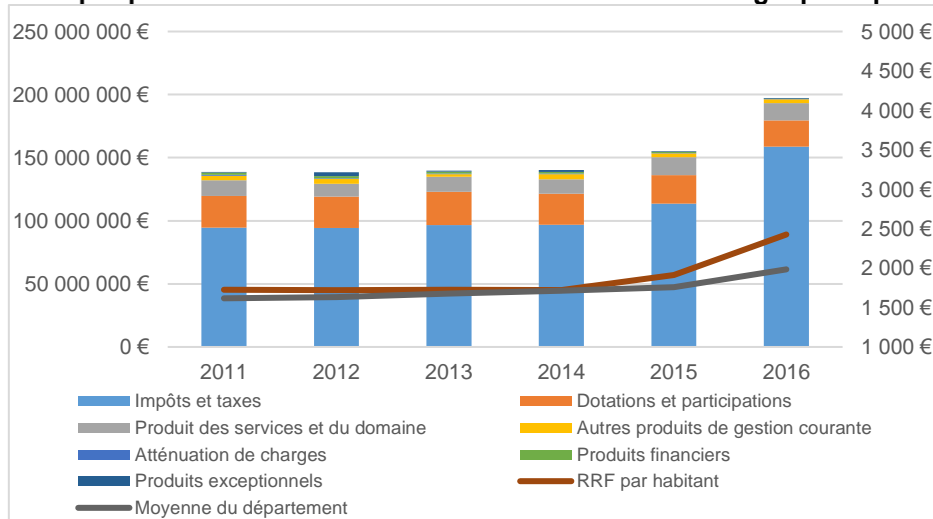
Source : comptes administratifs

Ces données interrogent la soutenabilité du modèle de fonctionnement de la collectivité et sa capacité, dans un contexte de baisse des dotations de l'État, à garantir l'équilibre de son budget principal. L'enjeu de l'analyse financière est de préciser les causes de cette situation préoccupante et d'identifier les axes potentiels de son amélioration. L'analyse financière permettra également d'identifier par quels moyens la commune a répondu à la baisse des dotations de l'État et à la hausse de sa participation aux dispositifs de péréquation horizontale.

3.3 Les recettes de la section de fonctionnement

Au cours de la période, hors produits de cession et retraitées des évolutions liées à l'intégration de la ville au sein de la Métropole du Grand Paris, les recettes réelles de fonctionnement ont progressé en moyenne de 3,2 % par an. Elles s'élevaient à 197,4 M€ en 2016. Cette progression résulte principalement du relèvement fréquent des taux municipaux de fiscalité et de la suppression de l'abattement facultatif à la base historiquement instauré par la commune. Les recettes de fonctionnement par habitant de la ville sont supérieures à la moyenne du département.

Graphique n° 5 : Les recettes de fonctionnement du budget principal



Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs, hors produits de cession et des fiches AEF pour les comparaisons

Note de lecture : la colonne de gauche exprime l'historique des recettes réelles de fonctionnement (RRF) ; la colonne de droite l'évolution des RRF par habitant de la ville et du département ; les hausses de 2015 et de 2016 résultent de la rétrocession de la compétence de voirie et de l'intégration dans la MGP

3.3.1 Le produit des impôts et taxes

Les recettes imputées au chapitre 73 « impôts et taxes » ont progressé en moyenne de 10,9 % par an, passant de 94,6 M€ en 2011 à 158,8 M€ en 2016. Elles représentaient à cette date 80,4 % des produits de fonctionnement du budget principal. Ce chapitre enregistre principalement le produit de la fiscalité directe locale et le montant de l'attribution de compensation successivement perçue de la part de la communauté d'agglomération du Mont Valérien et de la Métropole du Grand Paris.

3.3.1.1 Le produit de la taxe d'habitation

Entre 2011 et 2015, le produit de la taxe d'habitation a progressé en moyenne de 4,5 % par an. Du fait de l'intégration de la commune au sein de la MGP et de la récupération du taux additionnel auparavant détenu par la communauté d'agglomération, les recettes de la taxe d'habitation s'élevaient à 40,0 M€ en 2016.

La hausse du produit de la taxe d'habitation résulte d'un relèvement répété du taux communal. Au cours de la période, le conseil municipal a adopté quatre hausses du taux de la taxe d'habitation. Limitées à 0,8 % en 2012 et en 2013, elles ont représenté 3,0 % en 2015 et 2,0 % en 2016. En outre, conformément aux dispositions de l'article 1407 ter du code général des impôts, l'assemblée délibérante a instauré en 2015 une majoration de 20 % de la taxe d'habitation pour les ménages disposant d'une résidence secondaire sur le territoire de la commune. La commune de Rueil-Malmaison dispose désormais du taux de taxe d'habitation le plus élevé des communes de 60 000 à 100 000 habitants du département des Hauts-de-Seine. Depuis 2012, ces hausses successives de taux lui ont permis d'accroître de 2,5 M€ le produit de la taxe d'habitation.

Tableau n° 9 : Évolution du produit de la taxe d'habitation

En euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produit de la taxe d'habitation (en €) (A)	23 191 706	23 885 569	25 207 093	25 425 030	27 655 499	40 036 383
Taux de la taxe d'habitation (B)	17,04 %	17,18 %	17,32 %	17,32 %	17,84 %	25,02 %
variation du taux (n/n-1)	-	0,8 %	0,8 %	0,0 %	3,0 %	2,0 %
Recettes supp. liées au taux (en €) (C)	-	194 644	203 752	-	1 012 616	1 057 479
dont majoration de TH pour RS (en €)	-	-	-	-	212 714	278 854
Moyenne du département	nc	10,58 %	10,67 %	10,72 %	10,91 %	20,05 %
Base d'impositions effectives (en €) (D)	136 101 559	139 031 253	145 537 491	146 795 783	153 827 271	158 902 992
Base d'impositions par habitant (en €)	-	1 729	1 799	1 804	1 897	1 953
Nombre de logements imposés	33 749	33 530	34 495	34 425	34 023	34 059
Évolution des bases locatives n/n-1	-	2,2 %	4,7 %	0,9 %	4,8 %	3,3 %
Revalorisation législative	-	1,8 %	1,8 %	0,9 %	0,9 %	1,0 %

* $C = (An - (An-1 * Dn))$

** Les moyennes de taux départementaux avant 2016 doivent être analysées avec prudence car elles n'intègrent pas la fiscalité additionnelle intercommunale. Le relèvement du taux municipal en 2016 résulte en partie de la récupération de cette fiscalité additionnelle

Source : chambre régionale des comptes, données issues des états fiscaux, de la DGCL pour les comparaisons

En outre, la commune a décidé de supprimer sur trois ans l'abattement facultatif à la base octroyé aux contribuables de la taxe d'habitation. Historiquement institué à 22,82 %, l'abattement général a été progressivement réduit au taux obligatoire de 15 % entre 2015 et 2017. En élargissant l'assiette imposable, cette suppression entraîne mécaniquement – au surplus lorsqu'elle est couplée à une hausse des taux – une augmentation du produit de la taxe d'habitation. Ainsi, la suppression de cet abattement a engendré une augmentation de 1,1 M€ de la taxe d'habitation de 2015, de 1,1 M€ de plus en 2016 et de 1,1 M€ de plus en 2017, soit une progression de 3,4 M€ sur trois ans.

Par conséquent, la chambre relève que la commune a engagé un mécanisme d'augmentation substantielle du produit de la taxe d'habitation. Ce processus a été mis en œuvre en utilisant tous les leviers disponibles : la hausse des taux municipaux et la suppression des abattements facultatifs. Depuis 2014, il a permis à la ville d'accroître de 6,0 M€ le produit de cette imposition. Ce montant représente en moyenne 175 € par foyer contribuable de la taxe d'habitation, c'est-à-dire que, sans ces hausses de taux et l'élargissement de la base, la taxe d'habitation moyenne payée par les foyers fiscaux communaux aurait été inférieure de 175 € en 2017.

3.3.1.2 Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Au cours de la période, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties a augmenté en moyenne de 4,3 % par an, passant de 21,9 M€ en 2011 à 27,0 M€ en 2016. Cette hausse résulte pour moitié du dynamisme des bases communales et pour moitié du relèvement des taux municipaux. En effet, depuis 2012, le conseil municipal a adopté 4 hausses du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Limitée à 0,8 % en 2012 et en 2013, l'augmentation du taux a été de 5,0 % en 2015 et de 4,5 % en 2016. Ces hausses ont permis à la ville d'accroître de 2,7 M€ le produit annuel de la taxe foncière. Si le taux municipal restait inférieur en 2017 à la moyenne du département, la commune disposait du troisième taux de taxe foncière le plus élevé des villes de 60 000 à 100 000 habitants des Hauts-de-Seine.

Tableau n° 10 : Évolution du produit de la taxe foncière

En euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produit de la taxe foncière (en €)	21 928 884	22 513 850	23 153 035	23 304 452	25 382 225	27 041 149
Taux de la taxe foncière	11,52%	11,61%	11,70%	11,70%	12,29%	12,84%
variation du taux (n/n-1)	-	0,8 %	0,8 %	0,0 %	5,0 %	4,5 %
Recettes supplémentaires liées au taux	-	174 526	178 100	-	1 218 512	1 158 305
Moyenne du département	-	10,32 %	10,63 %	10,40 %	10,63 %	16,20 %
Base d'impositions effectives (en €)	190 354 898	193 917 747	197 889 187	199 183 347	206 527 462	210 600 849
Base d'impositions par habitant (en €)	-	2 411	2 446	2 448	2 546	2 589
Moyenne de la strate départementale (en €)	-	2 910	2 930	2 966	3 049	-
Évolution des bases locatives n/n-1	-	1,9 %	2,0 %	0,7 %	3,7 %	2,0 %
Revalorisation législative	-	1,8 %	1,8 %	0,9 %	0,9 %	1,0 %

Source : chambre régionale des comptes, données issues des états fiscaux, des fiches AEF et de la DGCL

Au-delà du taux, la ville bénéficie d'un dynamisme de ses bases de taxe foncière. Les bases moyennes par habitant de la commune sont supérieures aux moyennes régionale et nationale. Hormis en 2014, la commune a chaque année bénéficié d'un mécanisme de création de richesse fiscale, c'est-à-dire que les bases municipales ont progressé plus vite que la revalorisation annuelle forfaitaire adoptée par le Parlement. Ce dynamisme représente un atout pour la commune, lié notamment à l'augmentation de sa population. En définitive, l'augmentation des taux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière, ainsi que la suppression de l'abattement facultatif à la base, ont permis à la ville de bénéficier en 2017 d'une hausse de 8,7 M€ de recettes fiscales par rapport à 2014. Ce montant intègre uniquement les évolutions liées aux décisions du conseil municipal et exclut les augmentations inhérentes au dynamisme des bases d'imposition. Il est supérieur à la capacité d'autofinancement brute du budget principal. Toutes choses égales par ailleurs, sans la hausse des taux et la suppression de l'abattement facultatif, la commune n'aurait plus aujourd'hui d'épargne brute.

3.3.2 Les dotations de l'État et la participation aux dispositifs de péréquation

Au cours de la période, les recettes du chapitre 74 « dotations et participations » ont diminué en moyenne de 3,7 % par an, passant de 25,1 M€ en 2011 à 20,8 M€ en 2016. Elles se composent principalement du produit des dotations de l'État et de la compensation des exonérations fiscales. La baisse de ces recettes résulte principalement de la diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF), liée à la participation de la commune au redressement des finances publiques. Dans le cadre de l'analyse de la situation financière, afin de mesurer les facteurs de consolidation budgétaire de la ville, la participation de cette dernière aux dispositifs de péréquation horizontale est ajoutée à la baisse de la DGF¹⁴.

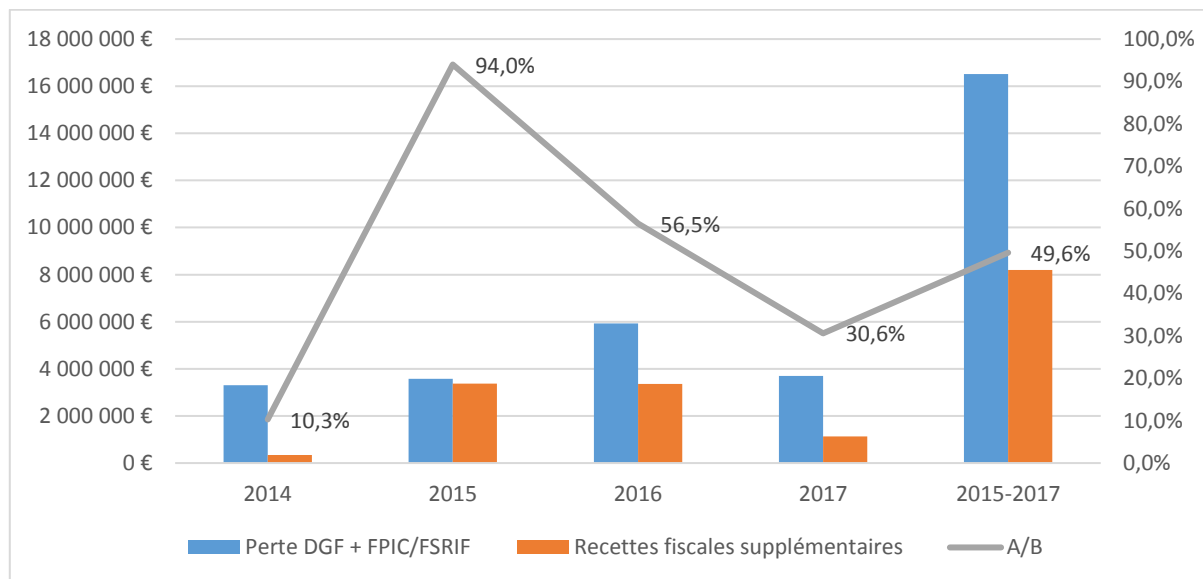
Entre 2012 et 2017, du fait du niveau de son potentiel financier et de son revenu moyen par habitant, la dotation globale de fonctionnement perçue par la commune a été divisée par trois, soit une perte de recettes de 9,4 M€. Au cours de la même période, la participation de la commune au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et au Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) a été multipliée par quatre et a progressé de 7,1 M€.

La ville de Rueil-Malmaison a donc été confrontée à une perte de recettes liée à des facteurs externes à son fonctionnement de 16,4 M€ depuis six ans et de 13,8 M€ depuis 2014. À cette date, ce dernier montant était deux fois supérieur à l'épargne brute du budget principal. Il révèle le choc budgétaire imposé à la commune au titre de sa participation au redressement des finances publiques. Face à cette situation, le principal vecteur de consolidation utilisé par

¹⁴ Budgétairement, la participation de la ville au FPIC et au FSRIF représente une atténuation de produits inscrite en dépenses de la section de fonctionnement.

la collectivité a été la hausse de la fiscalité directe locale. Entre 2014 et 2017, l'augmentation de recettes fiscales liée aux seules décisions du conseil municipal a représenté près de 50 % de la baisse cumulée de la DGF et de la hausse du FPIC et du FSRIF. En 2015, l'équilibre du budget principal a été quasi-exclusivement assuré par la hausse des impôts locaux. En outre, l'utilisation du levier fiscal par la commune a été supérieure à celui constaté à l'échelle nationale. Pour la taxe d'habitation, la hausse du taux municipal, exprimée en points de pourcentage, a été deux fois supérieure en 2015 et en 2016 à la moyenne nationale. Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, la hausse du taux municipal a également été près de deux fois supérieure en 2015 et en 2016 à la moyenne nationale¹⁵.

Graphique n° 6 : Le recours à l'impôt pour répondre à la baisse des dotations de l'État et à la hausse des dispositifs de péréquation horizontale



Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs et des états fiscaux

Note de lecture : en 2015, les produits supplémentaires générés par la hausse des taux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties et l'élargissement de la base de taxe d'habitation représentaient 94 % de la perte de recettes liée à la baisse de la DGF et à la participation supplémentaire directe de la ville au FPIC et au FSRIF.

Par conséquent, la chambre relève que la réponse principale de la commune à la baisse des dotations de l'État et à la hausse de sa participation au FPIC et au FSRIF a été l'accroissement des recettes fiscales. Cette hausse de fiscalité a été particulièrement utilisée en 2015, c'est-à-dire au début du cycle triennal de réduction de la DGF. La chambre souligne que ce mécanisme n'a pas essentiellement reposé sur une baisse des dépenses de fonctionnement, mais sur la substitution du contribuable municipal au contribuable national pour assurer le financement de la collectivité. Après avoir utilisé cinq années sur six ce levier, l'ordonnateur ne souhaite plus accroître le taux ou l'assiette des impositions directes locales avant 2020. L'ajustement budgétaire de la collectivité devra donc désormais être entièrement réalisé en réduisant les dépenses de la commune.

3.3.3 Le produit des services et du domaine

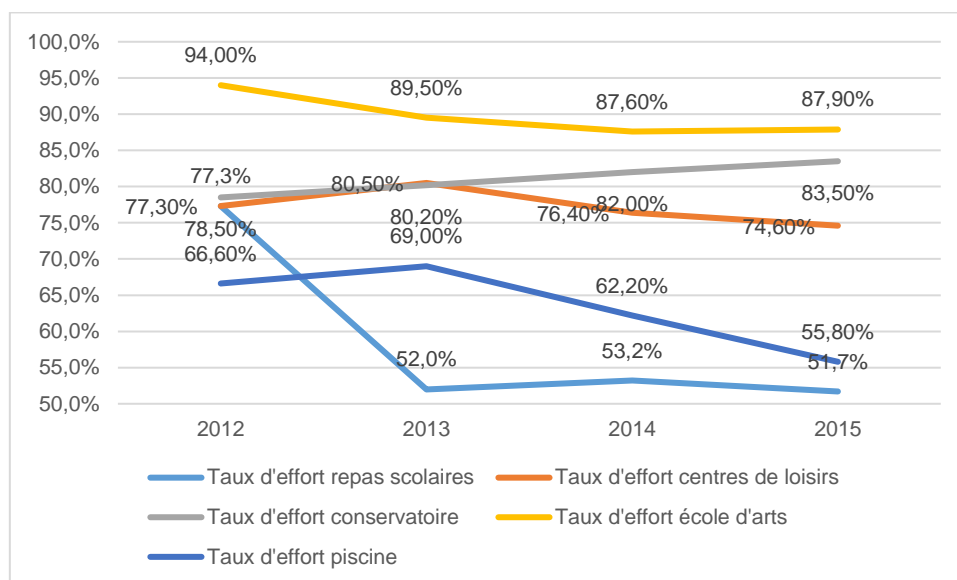
Au cours de la période, les recettes du chapitre 70 « produits des services, du domaine et ventes diverses » ont progressé en moyenne de 2,2 % par an, passant de 12,4 M€ en 2011 à 13,8 M€ en 2016. Elles se composent principalement des produits de la tarification des services publics locaux, et notamment des activités périscolaires, culturelles, sportives, d'accueil de la petite enfance et de restauration collective. Elles représentent environ 7 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

¹⁵ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances locales en 2017*, septembre 2017, p. 31.

La hausse de ces produits résulte de deux facteurs distincts : la hausse de l'activité périscolaire et l'augmentation de 10 % en 2015 des tarifs des services publics locaux. Avant de procéder à cette hausse de tarifs, la mission de contrôle de gestion et d'évaluation des politiques publiques a analysé le modèle financier des services publics locaux par l'intermédiaire d'un indicateur central : le taux d'effort de la ville.

L'étude élaborée par la mission de contrôle de gestion indique par exemple que le taux d'effort de la ville pour les centres de loisirs, l'accueil périscolaire et les repas scolaires était respectivement de 76,3 %, de 66,4 % et de 53,2 % en 2014, c'est-à-dire que les dépenses de fonctionnement liées à ces activités étaient principalement financées par le budget principal. Dans ce contexte, le conseil municipal a décidé en 2015 d'augmenter de 10 % les tarifs de la majorité des services publics locaux. Selon la commune, à activité constante, cette hausse des tarifs a entraîné une augmentation de 1,0 M€ des recettes de fonctionnement, dont 450 000 € pour la restauration collective, 245 000 € pour les accueils de loisirs et 60 000 € pour la piscine. Si la progression des tarifs a parfois permis de réduire le taux d'effort de la ville, certaines activités restent caractérisées par des besoins de financement élevés, partiellement pris en charge par les usagers. Ainsi, malgré la hausse des tarifs, le taux d'effort de la ville pour son conservatoire à rayonnement régional, son école d'arts municipale et ses médiathèques s'élevait respectivement en 2015 à 83,6 %, à 87,9 % et à 94,5 %.

Graphique n° 7 : Les taux d'effort de la ville sur certaines activités de services publics



Source : chambre régionale des comptes, données issues de la mission de contrôle de gestion et d'évaluation des politiques publiques, étude du 23 septembre 2016

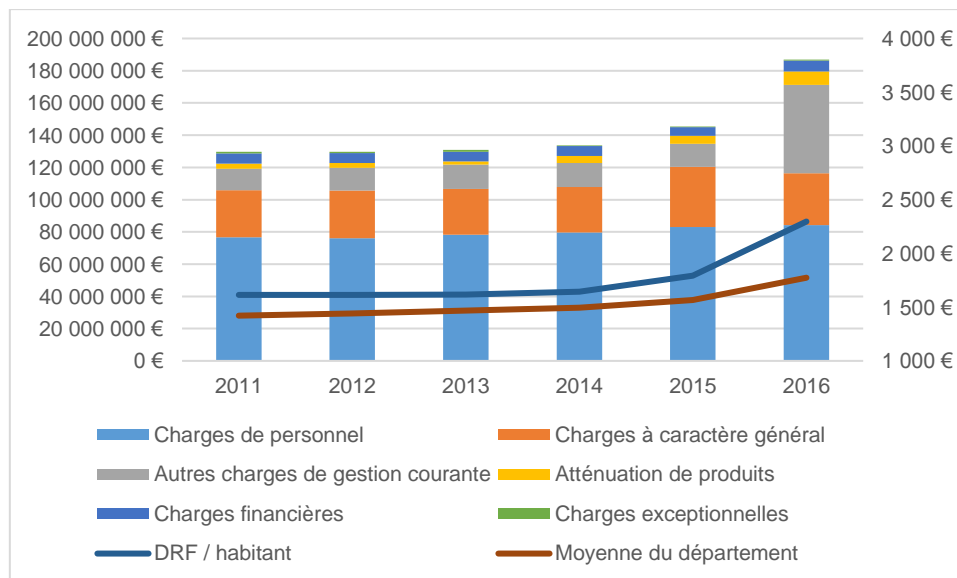
Par conséquent, afin de répondre à la baisse de ses recettes de fonctionnement, la ville a fait le choix, outre la hausse de la fiscalité, de recourir à une progression des tarifs des services publics locaux. Sans réduire sensiblement l'offre proposée à la population municipale, elle a limité son taux d'effort en augmentant les tarifs d'accès à ces activités. Ce constat indique une nouvelle fois que la consolidation budgétaire entamée par la commune a principalement reposé sur une hausse des impôts et des tarifs, plutôt que sur une rationalisation des dépenses de fonctionnement.

En réponse aux observations de la chambre, la collectivité a précisé que la hausse de ses tarifs municipaux répondait à double objectif : absorber la part des coûts de la réforme des rythmes scolaires non compensée par l'État et remettre à niveau les taux d'effort supportés par la ville, supérieurs à ceux des villes voisines ou similaires, les tarifs n'ayant pas suivi, selon elle, l'inflation. Elle indique en outre avoir décidé de restituer aux familles la baisse de 10 % enregistrée à la notification de son nouveau marché de restauration scolaire.

3.4 Les dépenses de la section de fonctionnement

Au cours de la période, et retraits des conséquences de l'intégration de la commune dans la Métropole du Grand Paris, les dépenses réelles de fonctionnement ont progressé en moyenne de 2,7 % par an. Elles s'élevaient à 186,8 M€ en 2016. Cette hausse résulte principalement de la progression de la masse salariale et des intérêts de la dette. En 2015, la rétrocession de la compétence voirie a mécaniquement augmenté les dépenses de fonctionnement du budget principal. En 2016, le versement du Fonds de compensation des charges transférées (FCCT) à l'EPT a majoré de 38,6 M€ les dépenses de fonctionnement.

Graphique n° 8 : Les dépenses de fonctionnement du budget principal



Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs

La commune de Rueil-Malmaison est caractérisée par des dépenses de fonctionnement sensiblement supérieures à la moyenne des communes similaires. Depuis 2013, tous les postes de charges courantes sont supérieurs à la moyenne de la strate et du département. En 2016, les dépenses réelles de fonctionnement de la commune étaient supérieures de 53 % à la moyenne nationale de la strate et de 25 % à la moyenne départementale de la strate. Ce niveau de dépenses de fonctionnement est la cause principale de la situation financière dégradée de la collectivité.

3.4.1 Les charges à caractère général

Au cours de la période, les charges à caractère général ont progressé en moyenne de 2,1 % par an, passant de 29,1 M€ en 2011 à 32,3 M€ en 2016. Elles se composent principalement des dépenses de consommation d'énergie, de fonctionnement courant des services publics locaux et des participations financières versées aux entreprises chargées d'une mission de service public. Cependant, ces données doivent être analysées avec prudence car elles s'inscrivent dans un périmètre différent de compétences. En 2015, la rétrocession de la compétence voirie de la part de la communauté d'agglomération a entraîné une augmentation mécanique de 9 M€ des charges à caractère général. Hormis cette spécificité, la commune a engagé un processus de maîtrise des charges à caractère général. Plusieurs mesures de consolidation budgétaire ont permis de réduire ce poste de dépenses. Par exemple, depuis 2014, la chaîne de télévision municipale « Rueil TV » a été supprimée, les séjours de vacances d'hiver proposés aux enfants de 6 à 18 ans ont été annulés, une mairie de village a été fermée et une partie des manifestations de la Fête nationale a été suspendue.

Malgré les efforts réalisés par la ville, la maîtrise des charges à caractère général doit être accentuée. Ces dernières restent sensiblement supérieures à la moyenne des villes similaires. Entre 2011 et 2016, elles ont été supérieures de plus de 25 % à la moyenne nationale de la strate. Elles sont également supérieures depuis 2015 à la moyenne des communes de 50 000 à 100 000 habitants du département des Hauts-de-Seine. L'analyse des charges à caractère général révèle que la commune dispose encore de leviers pour réaliser des économies. Ainsi, depuis 2011, elle verse chaque année, entre autres, plus de 560 000 € à la société « Eiffage Énergie » au titre de la pose et de l'enlèvement des illuminations de Noël. La réduction de ces dépenses apparaît aujourd'hui nécessaire au regard de la situation financière de la commune.

3.4.2 Les charges de personnel

Au cours de la période, les charges de personnel ont progressé en moyenne de 1,9 % par an, passant de 76,7 M€ en 2011 à 84,2 M€ en 2016. Elles représentent en moyenne 58,5 % des dépenses réelles de fonctionnement¹⁶. La progression des charges de personnel résulte notamment de la hausse des effectifs communaux. Exprimés en équivalents temps-plein travaillés (ETPT), ces derniers ont progressé de 44 agents depuis 2011. Les dépenses de personnel de la commune sont sensiblement supérieures à la moyenne de la strate, aux moyennes départementale et régionale et à celle de l'échantillon. En 2015, hormis les communes de Nanterre et Levallois-Perret, aucune ville alto-séquanaise de 60 000 à 100 000 habitants n'avait des dépenses nettes de personnel par habitant supérieures à celles de la ville de Rueil-Malmaison¹⁷. En 2016, elles étaient supérieures de 25,6 % à la moyenne nationale de la strate et de 15,4 % à la moyenne de la strate départementale.

Tableau n° 11 : Évolution des dépenses de personnel

En euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution annuelle moyenne
Charges de personnel	76 669 217	76 059 842	78 311 406	79 573 778	82 965 545	84 193 299	1,9 %
Charges nettes de personnel	76 107 547	75 587 703	77 865 015	79 111 626	82 519 254	83 696 067	1,9 %
Ch. de personnel par habitant	947	940	962	972	1 017	1 029	1,7 %
Moyenne de la strate	-	745	772	805	814	819	-
Moyenne départementale	-	825	838	864	890	886	-
ETPT total	1 986	1 986	1 999	2 045	2 044	2 030	0,4 %
Hors transfert voirie	-	-	-	-	2 004	1 990	0,0 %
Coût moyen ETPT	38 322	38 060	38 952	38 685	40 371	41 230	1,5 %

Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs, de la direction des ressources humaines et des fiches AEF pour les comparaisons

Retraité du retour de la compétence de voirie, les effectifs de la commune ont été stabilisés depuis 2011. Ils ont même été réduits en 2016. Cependant, ces efforts n'ont pas permis de stabiliser, voire de réduire, la masse salariale de la commune. À périmètre constant de compétences, les charges de personnel ont progressé de 1,2 M€ en 2014 et en 2016 par rapport aux exercices précédents. Elles devraient progresser de plus de 800 000 € en 2017. Si une partie de cette hausse résulte de décisions nationales, notamment en matière d'évolution des taux de cotisations sociales et de la valeur du point d'indice de la fonction publique, certains déterminants de la progression de la masse salariale résultent de décisions municipales. Ainsi, la ville participe au financement d'un contrat de santé labellisé souscrit par le personnel. Dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, elle a décidé de maintenir un taux d'encadrement des élèves dérogatoire. Ce choix représente annuellement une dépense supplémentaire comprise entre 290 000 € et 450 000 €.

¹⁶ Pour 2016, les dépenses au titre du FCCT ont été soustraites des dépenses réelles de fonctionnement pour assurer une permanence de la méthode de comparaison.

¹⁷ Les dépenses nettes de personnel sont les charges de personnel mentionnées au chapitre 012, déduites des atténuations de charges de masse salariale.

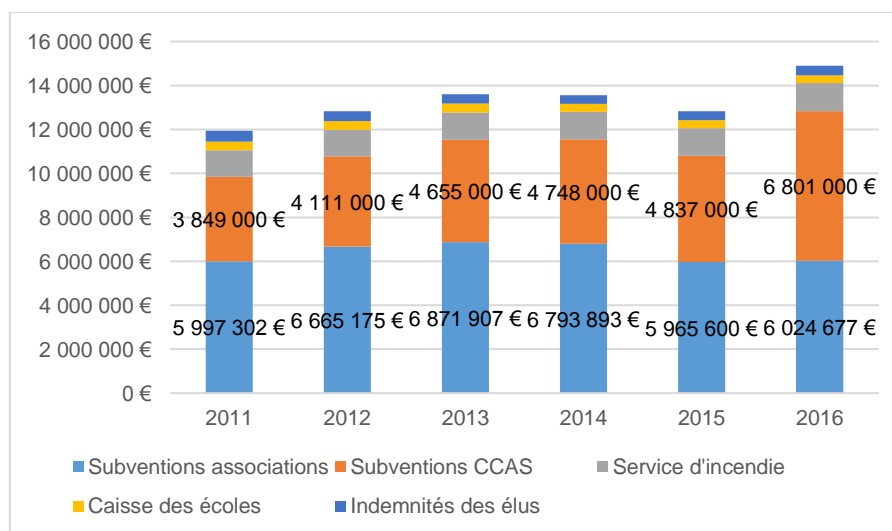
Les dépenses de personnel communales sont sensiblement supérieures à la moyenne de toutes les catégories de comparaison. La gestion de certains équipements culturels et de la restauration collective sous la forme de délégations de service public permet au surplus à la ville de réduire la masse salariale mentionnée dans les documents budgétaires. Dans la mesure où les charges de personnel représentent près de 58,5 % des dépenses réelles de fonctionnement, elles devraient constituer le levier principal d'amélioration de la situation financière de la ville. Leur évolution récente indique qu'elles n'ont été qu'un levier secondaire de consolidation budgétaire. Dès lors, les efforts de maîtrise de la masse salariale engagés par la commune doivent être amplifiés.

3.4.3 Les autres charges de gestion courante

3.4.3.1 L'évolution des autres charges de gestion courante hors FCCT

Retraitées du Fonds de compensation des charges transférées, les autres charges de gestion courante ont progressé en moyenne de 3,9 % par an au cours de la période, passant de 13,4 M€ en 2011 à 16,2 M€ en 2016. En intégrant le FCCT, elles représentaient à cette date 54,8 M€. Ce rythme de progression est supérieur à celui des recettes de fonctionnement. Cette hausse des charges de gestion courante résulte de la progression de 2 M€ de la subvention versée en 2016 au centre communal d'action sociale (CCAS)¹⁸.

Graphique n° 9 : Évolution des principales charges de gestion courante



Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs, retraitées du FCCT en 2016

Face à la réduction des dotations de l'État, la commune a réduit certaines charges de gestion courante. Depuis 2014, elle a diminué de 11 % les subventions versées aux associations pour une économie annuelle de près de 770 000 €. Sans les fusionner, la ville a par exemple diminué de 260 000 € les subventions versées aux deux associations chargées de l'animation des centres culturels et des activités inter-quartiers. La subvention à la caisse des écoles a également été réduite depuis 2011. Si les charges de gestion courante ont diminué en 2015, la hausse de la subvention au CCAS a entraîné leur relèvement en 2016.

¹⁸ Si, en contrepartie, la ville a bénéficié d'une hausse des recettes reversées par le CCAS, celle-ci est inférieure à l'augmentation de la subvention municipale. En effet, le CCAS reverse à la ville la prise en charge par cette dernière des tarifs sociaux appliqués pour les activités communales.

En définitive, la chambre relève que, depuis 2015, les efforts cumulés de la ville en matière de dépenses ne représentent qu'un tiers de la consolidation budgétaire imposée par la baisse des dotations de l'État et la hausse du FPIC et du FSRIF. Les deux tiers de l'ajustement budgétaire ont été réalisés par l'intermédiaire d'une hausse de la fiscalité locale et des tarifs des services publics municipaux. Dans ce contexte, la chambre invite l'ordonnateur à accroître la maîtrise des dépenses de fonctionnement afin de garantir l'équilibre financier du budget principal. À défaut de hausse nouvelle des taux et de l'assiette des impôts locaux, cette rationalisation des dépenses est indispensable au maintien de l'équilibre financier de la commune.

3.4.3.2 Le fonds de compensation des charges transférées

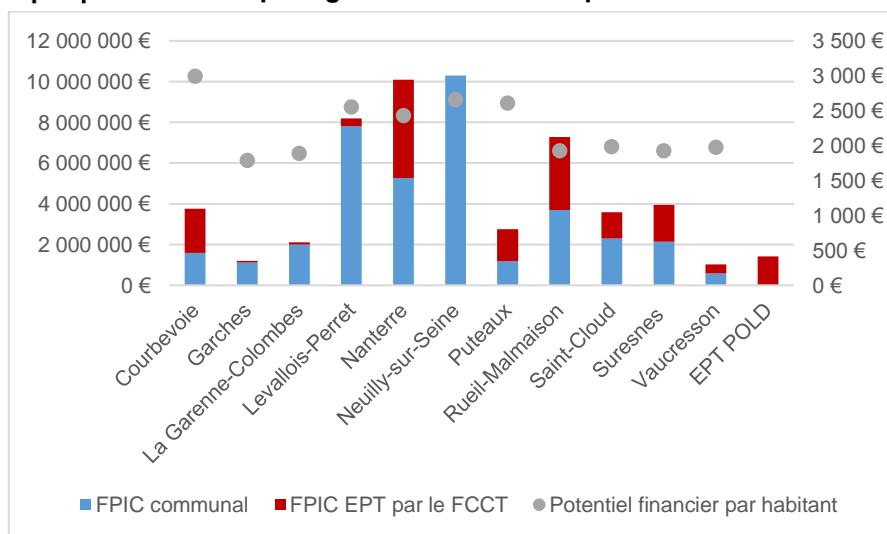
Du fait de son intégration au sein de la Métropole du Grand Paris, la commune verse à l'EPT « Paris Ouest La Défense » un Fonds de compensation des charges transférées (FCCT). Le montant du FCCT représentait 38,6 M€ en 2016. Il se compose à hauteur de 35,4 M€ du produit de la taxe d'habitation auparavant perçue par la communauté d'agglomération du Mont Valérien et de la compensation de l'ancienne part salaire (DCPS) de la taxe professionnelle. Désormais perçues par la commune, ces recettes sont reversées à l'EPT par l'intermédiaire du FCCT. Toutefois, le FCCT intégrait en 2016 une composante de 3,6 M€ au titre de la prise en charge par la ville d'une partie du FPIC intercommunal.

Instauré par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, le FPIC est un dispositif national de péréquation horizontale entre les communes et leurs groupements. Le montant de participation au dispositif est calculé au niveau de l'échelon intercommunal. L'article R. 2336-2 du CGCT précise la répartition de droit commun du FPIC entre l'EPT et ses communes membres. L'article L. 2336-3 du même code prévoit deux dispositifs dérogatoires de répartition du FPIC entre l'EPT et ses communes membres : une répartition dérogatoire encadrée en cas de vote à la majorité qualifiée des deux-tiers de l'assemblée délibérante de l'EPT et une répartition dérogatoire libre en cas de vote de l'unanimité de l'assemblée délibérante de l'EPT. Enfin, l'article L. 5219-8 du CGCT fixe les modalités de répartition du FPIC propres aux ensembles intercommunaux que constituent les EPT de la métropole du Grand Paris.

En l'espèce, par un arrêté du 7 septembre 2016, le Préfet des Hauts-de-Seine a notifié à l'EPT et aux communes membres la répartition de la contribution de l'ensemble intercommunal au FPIC pour l'exercice 2016. Les visas de l'arrêté préfectoral mentionnent que le conseil de territoire de l'EPT n'a pas adopté de dispositif dérogatoire de répartition. Par conséquent, l'arrêté précise que la participation de l'ensemble intercommunal au FPIC s'élève à 55,7 M€ en 2016, dont 17,6 M€ pour l'EPT et 38,0 M€ pour les communes membres. Or, par une délibération du 15 décembre 2016, postérieure à la notification du représentant de l'État, le conseil de territoire de l'EPT a décidé de faire supporter la majorité de sa contribution au FPIC à ses communes membres, par l'intermédiaire d'une augmentation de leur participation au fonds de compensation des charges transférées (FCCT). Dans les faits, les 11 communes de l'EPT ont pris en charge 16,2 M€ du FPIC de l'EPT en 2016 par l'intermédiaire du FCCT, soit 92 % du FPIC intercommunal. Aucune disposition législative et réglementaire ne semble autoriser ce dispositif. Si la répartition libre du FPIC entre les communes et l'intercommunalité est possible, elle doit s'inscrire dans les conditions prévues par le CGCT, c'est-à-dire une décision unanime de l'assemblée communautaire avant la notification du montant de la participation par le préfet. De même, si la loi de finances pour 2017 a introduit à l'article L. 5219-5 (2°-C-XI) du CGCT la possibilité de majorer ou de minorer de 30 % le montant de participation d'une commune au FCCT, cette majoration ne peut aucunement porter sur la prise en charge du FPIC intercommunal par une procédure distincte de celle prévue à l'article L. 2336-3 précité.

La répartition entre les communes du FPIC de l'EPT pénalise fortement la commune de Rueil-Malmaison. Au-delà de sa participation directe de 3,7 M€, la ville a versé un surplus de FCCT de 3,6 M€ pour la prise en charge du FPIC de Paris Ouest La Défense en 2016. Ce montant représentait 45 % de son épargne brute en 2016. Alors que le FPIC de la collectivité représentait seulement 9,7 % de celui payé directement par les autres villes de l'EPT en 2016, la commune a pris indirectement en charge 20,3 % du FPIC de l'EPT au cours de cet exercice. Hormis la commune de Nanterre, aucune ville n'a davantage participé au FPIC de l'EPT que la commune de Rueil-Malmaison en 2016. La répartition du FPIC de l'EPT est déconnecté du potentiel financier par habitant des communes membres. Alors qu'elle est la première ville directement contributrice du FPIC, la commune de Neuilly-sur-Seine n'a pas participé en 2016 à la prise en charge du FPIC de l'EPT.

Graphique n° 10 : Le partage du FPIC de l'EPT par les communes en 2016



Source : chambre régionale des comptes, données issues de l'arrêté préfectoral du 7 septembre 2016 et de la DGCL

En définitive, la chambre relève que le dispositif de répartition du FPIC de l'EPT « Paris Ouest La Défense » entre les communes membres est contraire au cadre réglementaire. Il nuit à l'information des assemblées délibérantes en utilisant un dispositif particulier – le fonds de compensation des charges transférées – pour faire contribuer indirectement les communes de l'EPT au FPIC intercommunal. En outre, la chambre souligne que cette irrégularité pénalise grandement la situation financière de la commune de Rueil-Malmaison. Elle entraîne une augmentation de plus de 3 M€ des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité. Cette dernière ne dispose pas d'une situation financière lui permettant de prendre en charge ces dépenses facultatives. Les économies réalisées en 2016 sur les charges de gestion courante ont ainsi été annulées par la prise en charge du FPIC de l'EPT. La chambre demande donc à l'ordonnateur de mettre un terme à cette irrégularité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre dont un extrait lui avait été communiqué, l'établissement public territorial Paris-Ouest-La Défense a invoqué la baisse des dotations de l'État qui n'auraient pas permis la mise en œuvre du mécanisme prévu par l'article L. 5219-8 du CGCT car il ne « disposait plus de la totalité des excédents budgétaires transférés par les anciennes communautés d'agglomération », d'où un besoin de financement complémentaire pour équilibrer son budget.

La chambre rappelle que si l'augmentation de la contribution de l'EPT au FPIC a pu avoir des conséquences sur le besoin de financement du budget territorial, du fait de la diminution de ses ressources fiscales justifiant qu'une contribution complémentaire via le FCCT ait été demandée aux communes membres (de 379 K€ pour Rueil-Malmaison), cela ne justifie pas en revanche que celles-ci aient dû assumer la majorité de la contribution au FPIC revenant à l'EPT, telle

qu'arrêtée par le Préfet de Hauts-de-Seine. En effet, le prélèvement sur les ressources fiscales de l'EPT destiné à alimenter le FPIC répond à une logique et suit des règles différentes de celles prévues pour le financement de ces établissements à travers le fonds de compensation des charges territoriales. Le prélèvement au profit du FPIC n'est pas assimilable à une charge propre de l'EPT, pour l'exercice de ses missions, mais répond à une logique de redistribution horizontale des ressources fiscales entre ensemble intercommunaux. À défaut d'avoir adopté le principe d'une répartition dérogatoire du FPIC, l'EPT aurait dû en conséquence supporter l'intégralité du prélèvement mis à sa charge par l'arrêté du Préfet des Hauts-de-Seine.

3.5 La capacité d'autofinancement et les produits de cession

3.5.1 L'évolution des capacités d'autofinancement brute et nette

Au cours de la période, la capacité d'autofinancement (Caf) brute du budget principal a diminué de 9,0 %, passant de 8,8 M€ en 2011 à 8,0 M€ en 2016. Si, à la lecture des comptes administratifs, la Caf brute semble avoir augmenté chaque année depuis 2014, cette évolution résulte uniquement d'un défaut de fiabilité des comptes. Retraite des recettes à classer irrégulièrement non rattachées, la Caf brute a diminué entre 2014 et 2016. En moyenne, l'épargne brute du budget principal représente seulement 5,3 % des recettes réelles de fonctionnement. Elle est deux fois inférieure à la moyenne nationale de la strate. En 2016, la collectivité disposait de la Caf brute par habitant la plus faible des communes de 60 000 à 100 000 habitants du département des Hauts-de-Seine.

La capacité d'autofinancement nette, c'est-à-dire l'épargne brute diminuée du remboursement en capital de la dette, est constamment négative depuis 2011. L'excédent issu de l'exploitation courante de la collectivité ne lui permet donc pas de rembourser ses échéances d'emprunt. Cette situation traduit l'ampleur de la dégradation de la situation financière de la commune. En 2016, l'épargne nette de la ville était négative à hauteur de 26 € par habitant, contre une moyenne nationale de la strate positive de 52 € par habitant et une moyenne départementale de la strate positive de 46 €. Ces données révèlent que le caractère dégradé de la situation financière de la ville est antérieur à la baisse des dotations de l'État et à la hausse de la péréquation horizontale. Avant 2014, et contrairement à la majorité des villes du département confrontées à la même situation, la commune de Rueil-Malmaison était déjà caractérisée par une faible épargne brute et une épargne nette négative. La consolidation budgétaire mise en œuvre par la collectivité a uniquement permis d'éviter l'amplification de cette dégradation financière.

Tableau n° 12 : Évolution de l'épargne de la collectivité

en euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Caf brute	8 819 970	8 385 441	8 915 606	6 422 836	7 117 345	8 023 332
Caf brute par habitant	110	104	110	79	88	99
Moyenne de la strate	176	172	166	148	169	184
Moyenne départ. de la strate	nc	190	211	182	193	209
Caf nette	-1 262 159	-1 786 515	-1 244 954	-3 614 615	-3 036 190	-3 709 430
Caf nette par habitant	-16	-22	-15	-44	-37	-26
Moyenne de la strate	69	60	56	30	57	52
Moyenne départ. de la strate	nc	87	108	82	98	24
Ratio de désendettement	18,3	18,5	17,1	23,7	24,9	22,5
Durée moyenne de l'encours	15,0	14,9	14,8	15,1	14,9	15,2

* Caf : capacité d'autofinancement, ratio de désendettement en années

Source : chambre régionale des comptes

Dans ce contexte, le ratio de désendettement, c'est-à-dire le rapport entre la dette et l'épargne brute, est chaque année supérieur à la durée de vie moyenne résiduelle de l'encours de dette. Il s'élevait à 22,5 années en 2016. En théorie, à la fin de cet exercice, la ville devrait consacrer l'entièreté de sa Caf brute durant plus de 22 ans pour rembourser son encours de dette. Dans les faits, elle devra le faire en 15 ans. Cette situation traduit un défaut de solvabilité de la collectivité. Cette dernière ne parvient pas à rembourser sa dette avec l'excédent issu de son exploitation courante. Ce constat souligne l'ampleur des efforts que la ville doit encore réaliser pour assurer son équilibre financier. En 2016, pour réduire à 15 ans le ratio de désendettement, c'est-à-dire à la durée moyenne résiduelle de l'encours, la commune aurait dû disposer d'une Caf brute de 12,0 M€, soit 50 % de plus que celle effectivement constatée.

La chambre relève que la commune de Rueil-Malmaison est confrontée à une situation financière dégradée. La solvabilité de la collectivité n'est pas aujourd'hui assurée car le remboursement de sa dette n'est pas garanti par l'excédent issu de son exploitation courante. La baisse des dotations de l'État et la hausse de la péréquation horizontale ne sont pas l'explication principale de cette situation financière. La commune était déjà caractérisée par une épargne nette négative et un ratio de désendettement élevé avant 2014. Si les hausses de fiscalité lui ont permis de ne pas trop aggraver cette situation financière, elles ne lui ont pas permis de l'améliorer. Dans ce contexte, la chambre recommande à l'ordonnateur d'amplifier ces mesures de consolidation budgétaire, particulièrement en matière de dépenses de fonctionnement, afin d'accroître la capacité d'autofinancement brute et nette de la commune.

Recommandation n° 1 : Amplifier la maîtrise des dépenses de fonctionnement afin d'accroître l'épargne brute et l'épargne nette de la commune.

3.5.2 Les produits de cession

Entre 2011 et 2016, la commune de Rueil-Malmaison a perçu près de 70 M€ de produits de cession d'immobilisations. La vente de son patrimoine permet à la collectivité d'assurer son équilibre budgétaire et financier. Financièrement, elle lui permet d'encaisser des montants de trésorerie considérables. Budgétairement, elle lui permet d'inscrire en recettes de la section d'investissement le montant des plus-values de cessions. Ainsi, en cinq ans, la commune a inscrit 28,2 M€ de plus-values comptables dans ses documents budgétaires. Cette situation explique le paradoxe entre, d'une part, une épargne nette structurellement négative et, d'autre part, un budget conforme aux dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT. Les produits de cession permettent donc à la ville de procéder au remboursement de sa dette et de respecter le principe d'équilibre budgétaire. Par exemple, au cours du seul exercice 2012, la commune a perçu 44,4 M€ de produits de cession et enregistré 24,0 M€ de plus-values comptables. Cette année-là, elle a ainsi pu cumuler une épargne nette négative et un excédent de clôture, restes à réaliser compris, de 7,0 M€. Sans ces cessions, la collectivité aurait dû mobiliser 17 M€ d'emprunts supplémentaires pour assurer l'équilibre de son compte administratif.

Tableau n° 13 : Les produits de cession depuis 2012

En euros	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Produits des cessions d'immobilisations (c/775)	44 407 649	5 253 412	1 560 406	8 351 995	7 992 920	67 566 382
Plus-values inscrites au compte administratif (c/192)	24 074 150	- 1 280 964	1 289 233	3 722 158	360 418	28 164 995

Source : comptes administratifs, les plus et moins-values du compte 192 ont été contractées en recettes et en dépenses

Ce modèle de fonctionnement est dangereux. Sa soutenabilité financière repose uniquement sur la cession d'actifs qui, par construction, est instable. Même si la commune détient un patrimoine important, la vente de celui-ci dépend de facteurs qu'elle ne maîtrise pas entièrement. Elle impose le consentement d'un tiers à l'achat d'un bien à un prix négocié entre les deux parties. Cette situation peut entraîner des retards dans certains processus de vente. Dans un cadre budgétaire articulé autour du principe d'annualité, ces retards peuvent pénaliser l'équilibre du budget principal. Ainsi, entre 2014 et 2016, les produits de cession enregistrés par la commune ont été inférieurs de 9,6 M€ à ceux prévus par les autorisations budgétaires. En outre, ce modèle détériore la qualité de l'actif de la collectivité. Cette dernière procède à la vente de terrains et d'immeubles productifs de revenus et réalise principalement des dépenses d'investissement pour des actifs non productifs de revenus, liés à l'exercice de ses missions de service public (écoles, voirie, équipements sportifs et culturels, etc.). Enfin, la cession de ces actifs n'a pas entraîné, en contrepartie, le remboursement des passifs souscrits pour les acquérir. Cette stratégie de cession de patrimoine n'a pas permis à la ville de se désendetter. Si la commune a cédé près de 70 M€ de patrimoine entre 2012 et 2016, sa dette a progressé de 25,2 M€.

La commune souhaite maintenir ce modèle de fonctionnement. L'analyse financière prospective élaborée par la direction des finances, fondée notamment sur la stabilisation des dotations de l'État et de la péréquation horizontale à compter de 2017, prévoit le maintien d'une épargne nette négative jusqu'en 2024 et la cession supplémentaire de 40 M€ de patrimoine entre 2017 et 2022. Dans ce contexte, la chambre relève que la dépendance de la commune aux produits de cession représente pour elle une fragilité majeure. Elle ne saurait à l'avenir perdurer dans la mesure où les actifs cessibles de la collectivité ne sont pas infinis. Sur le long terme, pour rééquilibrer son budget, la commune anticipe une hausse sensible du produit de la fiscalité directe locale liée à l'accroissement de sa population, notamment à la suite de l'aménagement de l'éco-quartier de l'Arsenal. La chambre souligne cependant que cette hausse apparaît hypothétique dans la mesure où cette augmentation de population nécessitera en contrepartie de nouveaux investissements pour garantir son accès aux services publics locaux.

3.6 Le financement des investissements

Entre 2011 et 2016, la commune a réalisé plus de 140 M€ de dépenses d'équipement. Ces dépenses d'investissement ont représenté en moyenne 23,9 M€ par an. En 2014 et en 2015, à la suite du renouvellement du cycle électoral et de la première séquence de baisse des dotations de l'État, la commune a divisé par deux ses dépenses d'investissement. Commun à de nombreuses collectivités, cet ajustement a été plus marqué pour la ville de Rueil-Malmaison. Si les dépenses d'équipement par habitant de cette dernière étaient supérieures à la moyenne de la strate avant cette période, elles étaient inférieures à celle-ci au cours de ces deux exercices.

Au cours de la période, le financement propre disponible de la collectivité, c'est-à-dire le produit de la taxe locale d'équipement, de la taxe d'aménagement, du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et des subventions d'investissement, ont financé en moyenne seulement 18 % des dépenses d'équipement. Dans les faits, les produits de cession d'immobilisations représentent le vecteur principal de financement des équipements. Depuis 2011, ils ont été supérieurs à la mobilisation de l'emprunt. À eux seuls, ils financent 19 % par an des dépenses d'équipement, soit davantage que le financement propre disponible. Au-delà de garantir l'équilibre financier du budget principal, les produits de cession permettent également de financer une partie importante des investissements municipaux.

Tableau n° 14 : Le financement des investissements

En euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Caf nette	-1 262 159	-1 786 515	-1 244 954	-3 614 615	-3 036 190	-2 147 210
TLE + FCTVA + subv. d'inv.	6 070 402	5 537 652	6 146 063	6 868 621	6 717 171	7 262 664
Financement propre disponible	4 808 243	3 751 137	4 901 109	3 254 007	3 680 980	5 115 454
Produits de cession	1 615 215	44 407 649	5 253 412	1 560 406	8 351 995	7 992 920
Emprunts	5 885 000	4 185 000	7 000 000	9 000 000	9 650 000	15 270 000
Ressources totales	12 308 458	52 343 785	17 154 522	13 814 413	21 682 975	28 428 374
Dépenses totales	19 240 017	41 402 767	16 618 167	17 396 516	13 043 378	30 258 741
<i>dont dépenses d'équipement</i>	<i>22 598 148</i>	<i>26 402 578</i>	<i>35 224 699</i>	<i>18 571 296</i>	<i>14 222 607</i>	<i>26 401 768</i>
Apport (+) ou prélèvement (-) au FDR	-6 931 560	10 941 019	536 354	-3 582 103	8 639 598	-1 830 367
Fonds de roulement net global	4 129 267	15 070 286	15 606 640	12 024 537	20 664 135	18 847 279
Financement propre disponible / dépenses d'équipement	21,3 %	14,2 %	13,9 %	17,5 %	25,9 %	19,4 %

* les emprunts intègrent les recettes d'ordre en section d'investissement liées à la renégociation d'emprunts structurés
Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs et du logiciel ANAFI

La commune mobilise fréquemment un volume d'emprunts déconnecté du besoin de financement de ses investissements. En 2012 et en 2015, le montant des emprunts souscrits a été supérieur aux dépenses d'équipement non financées par des ressources propres et des produits de cession. En 2012, du fait notamment de la vente de son patrimoine, les ressources propres de la commune étaient supérieures à ses dépenses d'équipement. Elle a pourtant mobilisé plus de 4 M€ d'emprunts. De même, la ville a inutilement mobilisé plus de 8 M€ d'emprunts en 2015 au regard du besoin de financement de ses investissements¹⁹. Ces souscriptions de financements externes ont des conséquences négatives sur le fonctionnement de la collectivité. Elles engendrent l'accumulation d'excédents de trésorerie non-rémunérés et le paiement de charges financières qui minorent le résultat de la section de fonctionnement. Elles induisent un remboursement en capital de la dette qui limite la Caf nette et accroît le ratio de désendettement. Par exemple, la mobilisation de 7 M€ d'emprunts en 2015 dans le cadre du réaménagement d'un emprunt structuré entraîne le paiement annuel de 250 000 € d'intérêts qui minorent l'épargne brute et l'épargne nette de la collectivité.

En conclusion, la structure du financement des investissements de la commune est déséquilibrée. À défaut d'épargne nette, le financement propre disponible de la collectivité est faible. Cette dernière est également dépendante des produits de cession pour assurer le financement de ses équipements. Dans la mesure où ce phénomène ne pourra infiniment perdurer, sans un relèvement de son épargne, la ville sera à l'avenir contrainte, soit de réduire ses dépenses d'investissement, soit d'accroître son encours de dette.

3.7 L'analyse des éléments de bilan

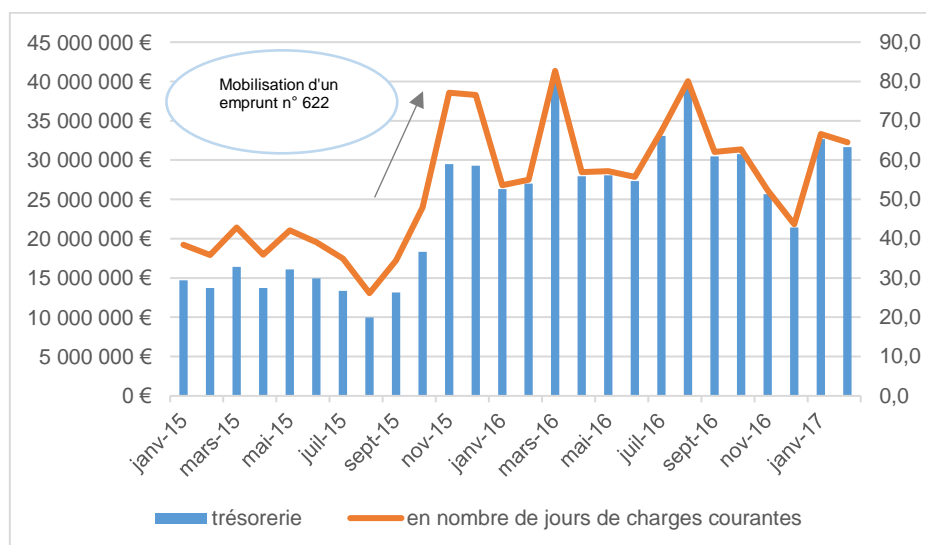
Les éléments de bilan permettent de mesurer la situation financière de la collectivité et d'apprécier le niveau de ses réserves et de ses disponibilités. Le fonds de roulement net global est la différence entre les ressources stables et les emplois durables. Il s'élevait à 18,8 M€ à la fin de 2016 et représentait 38 jours de charges courantes. Il a été multiplié par 4 depuis 2011. Issu notamment de la vente de certains actifs et de la mobilisation d'emprunts déconnectée du besoin de financement des investissements, son montant souligne le niveau surélevé des ressources stables au regard des emplois durables.

Le besoin en fonds de roulement du budget principal était négatif de 2,7 M€ en 2016. Il traduit le besoin de financement lié au cycle d'exploitation. Son montant résulte d'un encours de dette de la collectivité vis-à-vis de ses fournisseurs supérieur aux créances qu'elle détient sur des tiers. Il entraîne une augmentation ponctuelle de la trésorerie liée au décalage temporel entre l'encaissement des recettes et le décaissement des dépenses.

¹⁹ Cette mobilisation est liée à la renégociation d'un emprunt structurée, examinée plus avant.

Une analyse mensuelle de la trésorerie de la collectivité indique que celle-ci n'a jamais été inférieure à 15 M€ depuis le 1^{er} janvier 2015. Elle s'élevait à plus de 31 M€ au 1^{er} juin 2017 et représentait plus de soixante jours de charges courantes. La commune dispose d'un abondement infra-mensuel de sa trésorerie dans la mesure où les produits de la fiscalité directe locale et de l'attribution de compensation lui sont versés mensuellement. Le maintien de plusieurs dizaines de millions d'euros de disponibilités sur le compte au Trésor représente un coût d'opportunité. Ainsi, à la date d'encaissement de l'emprunt de 7 M€ souscrit en 2015 auprès de la SFIL dans le cadre de la renégociation d'un emprunt structuré, la trésorerie de la commune était déjà supérieure à 20 M€. Le coût d'opportunité lié au maintien de disponibilités non-rémunérées sur le compte au Trésor est égal à la valorisation de ces excédents de trésorerie au taux moyen payé par la collectivité sur sa dette. Au 1^{er} janvier 2017, ce taux de valorisation peut être estimé à 1,2 M€, c'est-à-dire que si la commune avait utilisé ses excédents de trésorerie pour rembourser sa dette ou éviter la mobilisation de nouveaux emprunts, elle aurait réalisé une économie de charges financières de 1,2 M€.

Graphique n° 11 : Évolution de la trésorerie de la commune



Source : chambre régionale des comptes, données issues des états C5 et du compte de gestion

En définitive, la chambre relève que le pilotage financier de la commune pourrait être amélioré. Le niveau du fonds de roulement et l'accumulation de trésorerie non rémunérée indiquent que la ville dispose d'un excédent de ressources stables au regard de ses emplois durables. Cette situation résulte d'une mobilisation de l'emprunt déconnectée des cycles d'encaissements et de décaissements et de la non-utilisation des cessions de patrimoine pour réduire l'endettement communal. Par conséquent, la chambre recommande à l'ordonnateur d'améliorer la gestion de la trésorerie afin de limiter la mobilisation de l'emprunt au seul besoin de financement des investissements.

Recommandation n° 2 : Améliorer la gestion de la trésorerie pour éviter l'accumulation de disponibilités non-rémunérées sur le compte au Trésor et limiter la mobilisation de l'emprunt au seul besoin de financement des investissements.

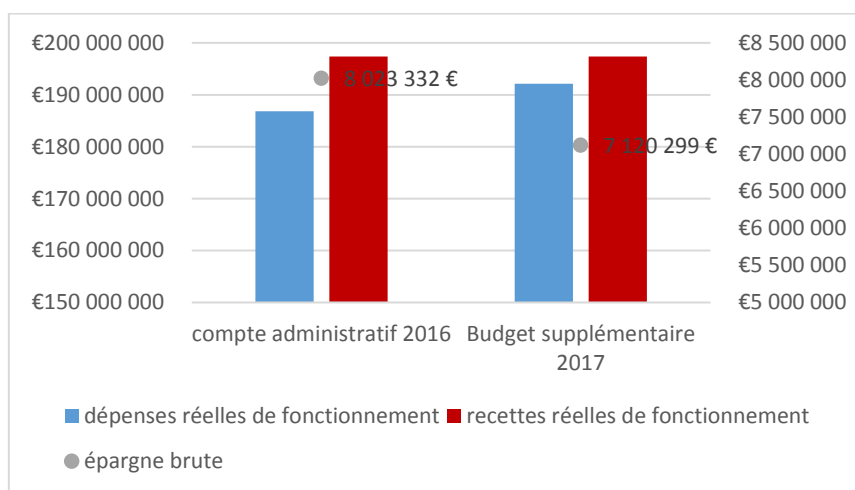
En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué essayer dorénavant de décaler le recours à l'emprunt en prévoyant des phases de mobilisation échelonnées dans le temps au fur et à mesure de ses besoins de financement.

3.8 Les perspectives de l'exercice 2017

Par une délibération du 14 décembre 2016, le conseil municipal a adopté le budget primitif 2017. Après l'adoption du compte administratif 2016, un budget supplémentaire 2017 a précisé les prévisions de recettes et de dépenses pour cet exercice. Au 1^{er} septembre 2017, ce budget supplémentaire constituait le document financier de référence de la collectivité²⁰.

La comparaison entre les recettes et les dépenses prévisionnelles de 2017 et celles constatées en 2016 indique que la commune pourrait conserver les déséquilibres de sa situation financière au cours de cet exercice. Les dépenses réelles de fonctionnement pourraient progresser de 2,8 % en 2017 par rapport à 2016. Les recettes réelles de fonctionnement pourraient rester stables. Retraité du produit exceptionnel lié à la perception du fonds de soutien relatif à la désensibilisation des emprunts structurés, l'épargne brute de la commune pourrait s'établir, hors fonds de soutien, à 7,1 M€, soit 11 % de moins que celle de l'exercice précédent.

Graphique n° 12 : Les perspectives de l'exercice 2017



Source : compte administratif 2016 et budget supplémentaire 2017

La ville est de nouveau confrontée en 2017 à une baisse de la dotation globale de fonctionnement et à une hausse de sa participation au FPIC et au FSRIF. Cumulé, ces deux phénomènes la priveront d'une recette de fonctionnement de près de 1 M€. Toutefois, certains postes de dépenses de fonctionnement pourraient être caractérisés par une hausse importante. Malgré une augmentation en volume de seulement 1 %, les charges de personnel devraient progresser de 800 000 €. De même, après une période de réduction, les subventions versées aux associations pourraient croître de 350 000 € en 2017.

Ces prévisions budgétaires indiquent que la commune elle-même ne prévoit pas une amélioration de sa situation financière au cours de l'exercice 2017. L'adoption prochaine du budget primitif 2018 doit être l'occasion d'entamer un nouveau cycle de consolidation budgétaire, principalement orienté autour de la baisse substantielle des dépenses de fonctionnement. Cette consolidation est indispensable au maintien, à court terme, de la solvabilité de la collectivité.

²⁰ Dans le cadre de sa réponse au rapport provisoire, la chambre invite l'ordonnateur à transmettre les résultats financiers de l'exercice 2017 de la commune à la date la plus proche.

➤ **Appréciation générale sur la situation financière**

La commune de Rueil-Malmaison est dans une situation financière dégradée, marquée par une épargne nette négative et un ratio de désendettement supérieur à 20 ans. Contrairement à la majorité des villes confrontées à la même évolution, la collectivité était déjà dans une situation financière préoccupante avant la baisse des dotations de l'État et la hausse des dispositifs de péréquation horizontale. Celle-ci résulte d'un niveau de dépenses de fonctionnement trop élevé. Depuis 2012, la baisse des dotations de l'État et l'augmentation du FPIC et du FSRIF ont privé la collectivité de plus de 16 M€ de recettes de fonctionnement, soit deux fois le montant de son épargne brute. Ils ont imposé à la commune d'entamer un processus de consolidation budgétaire afin d'éviter une détérioration accélérée de sa situation financière. Cependant, cette consolidation budgétaire a été insuffisante. Elle a principalement reposé sur une hausse de la fiscalité locale. Depuis 2012, le conseil municipal a procédé à quatre hausses des taux municipaux de fiscalité et supprimé l'abattement général facultatif à la base. Dès lors, le maintien de l'équilibre du budget de la commune impose d'amplifier les mesures de maîtrise des dépenses de fonctionnement. La ville a aujourd'hui un niveau de dépenses supérieur à ses moyens.

La collectivité est dépendante de la vente de son patrimoine pour assurer son équilibre budgétaire et le financement de ses investissements. Elle a vendu près de 70 M€ d'actifs depuis 2012 et envisage d'en céder 40 M€ supplémentaires entre 2018 et 2022. Non pérenne, ce modèle de fonctionnement est dangereux. Une fois cette source de financement indisponible, et à défaut d'augmentation de l'épargne brute, la commune sera contrainte de réduire ses dépenses d'investissement ou d'accroître son endettement. En conclusion, la dégradation de sa situation financière est une fragilité majeure de la commune et appelle la mise en œuvre de mesures nouvelles et importantes de baisse des dépenses.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur de la collectivité a déclaré s'être engagé lors du débat d'orientations budgétaires pour 2018 à mettre en œuvre plusieurs mesures visant à réaliser 2,5 M€ d'économies à l'horizon 2018, 5 M€ à l'horizon 2020 et 10 M€ à l'horizon 2024, sans avoir recours au levier fiscal et en ajustant les tarifs des services municipaux au coût réel du service.

4 LA DETTE DE LA COMMUNE

4.1 La présentation de l'encours de dette

Au 1^{er} janvier 2017, la dette de la commune s'élevait à 186,3 M€. Imputée au budget principal, elle est exclusivement bancaire. Elle a progressé de 12,6 % depuis 2011. À la fin de 2016, elle représentait 2 217 € par habitant. Elle était supérieure de 59 % à la moyenne de la strate et de 12 % à la moyenne départementale de la strate. Le taux d'endettement de la commune, c'est-à-dire le rapport entre son encours de dette et ses recettes réelles de fonctionnement, est en moyenne de 110 % depuis 2011. Il est supérieur de 30 points à la moyenne nationale²¹. En outre, le taux apparent de la dette communale²² est sensiblement supérieur à la moyenne des villes et des intercommunalités de plus de 50 000 habitants. L'augmentation de la dette de la collectivité résulte de la rétrocession de la compétence voirie en 2015 de la part de l'ancienne communauté d'agglomération du Mont Valérien. La commune de Rueil-Malmaison rembourse désormais l'encours de dette intercommunal lié à l'exercice de cette compétence. Le montant de ce dernier s'élevait à 23,5 M€ à la fin de l'exercice 2016.

²¹ Observatoire des finances locales, *Observatoire de la dette locale*, 2017, p. 42.

²² C'est-à-dire le rapport entre les charges financières, hors indemnités de remboursement anticipé, payées au cours d'un exercice et l'encours de dette au 1^{er} janvier de celui-ci.

Tableau n° 15 : Évolution de la dette de la commune

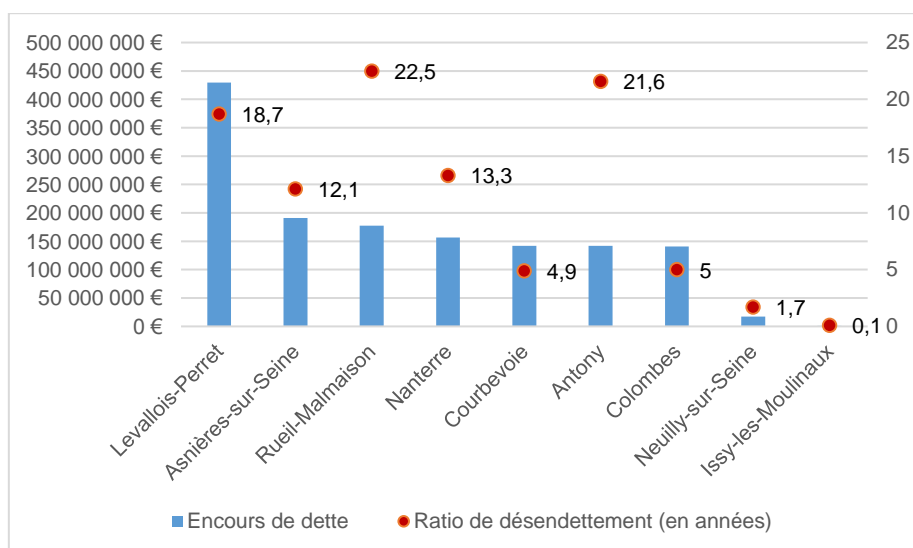
en euros	2012	2013	2014	2015	2016
Encours de dette au 31 décembre	155 175 594	152 015 035	152 470 599	177 245 209	179 090 948
Dette par habitant	1 929	1 879	1 874	2 185	2 217
Moyenne de la strate	1 238	1 282	1 322	1 335	1 400
Moyenne départementale de la strate	1 219	1 360	1 412	1 574	1 990
Taux d'intérêt apparent hors IRA	3,7 %	3,9 %	4,0 %	3,5 %	3,9 %
Moyenne com/EPCI > 50 000 habitants	3,5 %	3,4 %	3,3 %	3,1 %	2,8 %
Encours de dette / RRF	112,2 %	108,8 %	108,8 %	114,2 %	91,4 %
Ratio de désendettement	18,5	17,1	23,7	24,9	22,5

* les calculs n'intègrent pas les remboursements anticipés d'emprunts (IRA)

Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs, des fiches AEF et de l'observatoire de la dette « Finance Active » pour les comparaisons de taux apparent

Aucune ville de 60 000 à 100 000 habitants des Hauts-de-Seine ne dispose d'un ratio de désendettement plus élevé que la commune de Rueil-Malmaison. Hormis les communes de Levallois-Perret et d'Asnières-sur-Seine, aucune ville de l'échantillon n'a un encours de dette supérieur à celui de la collectivité. Malgré la cession de près de 70 M€ d'actifs depuis 2012, la ville n'a pas entamé de stratégie de désendettement.

Graphique n° 13 : La dette et le ratio de désendettement des communes de 60 000 à 100 000 habitants des Hauts-de-Seine



Source : chambre régionale des comptes, données issues du logiciel ANAFI pour 2016

Par conséquent, la gestion de son encours de dette représente un enjeu majeur pour la commune. Celui-ci est supérieur à celui des villes similaires et s'accompagne d'une faible épargne brute. Ces constats représentent un risque de solvabilité pour la collectivité. En outre, l'analyse financière prospective réalisée par la direction des finances indique que l'encours de dette pourrait s'élever à 240 M€ en 2022, soit 30 % de plus par rapport à 2017. Cette hausse résulterait du financement des équipements publics liés à l'aménagement de l'éco-quartier. Elle interroge la soutenabilité du modèle de fonctionnement de la commune.

4.2 La stratégie de gestion de la dette

La commune est accompagnée par un cabinet de conseil extérieur pour la gestion de sa dette. Ce dernier assure le suivi de l'exécution des emprunts, analyse les spécificités de la dette communale et propose à l'ordonnateur une comparaison entre les différentes offres de prêt reçues. La ville procède à une mise en concurrence entre les établissements de crédit avant de recourir à l'emprunt. La commune a également été accompagnée par trois cabinets de conseil pour la désensibilisation de ses emprunts structurés.

En application de l'article L. 2122-22 du CGCT, le conseil municipal a délégué au Maire la possibilité de souscrire des emprunts, de choisir la structure et les modalités de remboursement de ces financements, de les rembourser par anticipation et de procéder à leur désensibilisation en cas de risques de taux. Dans les faits, le Maire subdélègue, conformément aux dispositions de l'article L. 2122-23 du même code, cette compétence au premier adjoint chargé des finances.

L'étendue de cette délégation impose à l'ordonnateur de restituer son action auprès de l'assemblée délibérante. Cette obligation est renforcée par le montant et la nature de la dette de la commune de Rueil-Malmaison. Dans une commune de plus de 80 000 habitants, à l'encours de dette supérieur à celui des villes similaires, dont le niveau pourrait atteindre 240 M€ en 2022, la formalisation d'une stratégie de gestion de la dette, présentée au conseil municipal dans le cadre du rapport d'orientation budgétaire, définissant des objectifs de moyen terme en termes de niveau et de composition de l'encours, est nécessaire.

4.3 La structure de l'encours de dette

La commune de Rueil-Malmaison a souscrit au début des années 2000 une douzaine d'emprunts structurés. Les taux d'intérêts de ces derniers étaient déterminés en fonction de l'évolution de certains indices sous-jacents sans lien avec son activité, comme la parité entre le dollar (\$) et le yen (Y), la parité entre le dollar et le franc suisse (CHF), un indice interbancaire du marché britannique exprimé en dollars ou un produit de pente de maturité identique exprimé en franc suisse (CHF) et en livre (£).

Au 1^{er} janvier 2017, près de 85 % de la dette communale était classée A-1 dans la charte de bonne conduite définie par la circulaire du 25 juin 2010²³. Cette classification regroupait 30 emprunts, dont 28 emprunts à taux fixe et deux à taux variable simple. Bien que ces emprunts ne représentent pas un risque pour la commune, ils pénalisent aujourd'hui la situation financière de la commune. En effet, à défaut de disposer d'un équilibre dans la répartition de son encours, la ville conserve aujourd'hui des emprunts à taux fixe élevés. Ainsi, dans le cadre du réaménagement de certains emprunts structurés, la ville a accepté de souscrire en 2013 auprès de la Caisse d'Épargne deux emprunts au taux fixe de 5,45 % (n° 619 et n° 594) pour un montant de 10 M€, alors que le taux d'intérêt moyen payé par les collectivités et les EPCI de moins de 100 000 habitants était à cette date de 3,50 %²⁴.

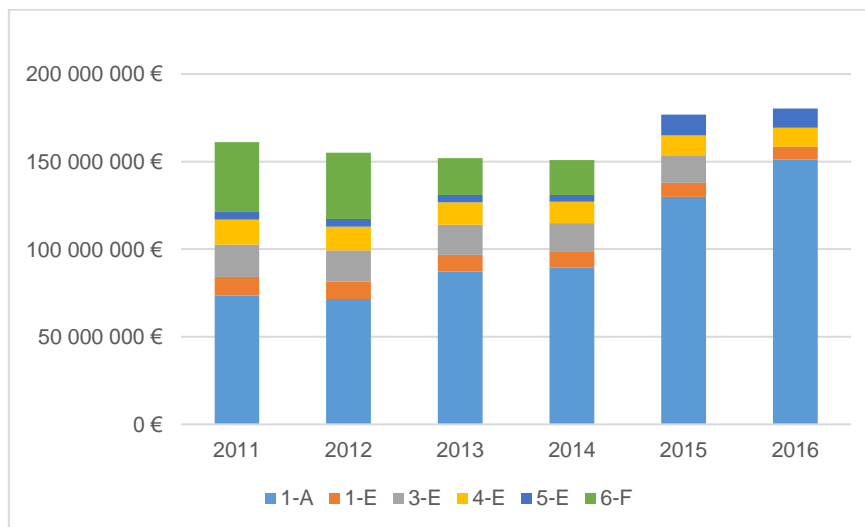
La commune a mis en œuvre un processus de sécurisation de son encours de dette. Au cours de la période, la part des emprunts classés A-1 dans la charte de bonne conduite a progressé de 35 points, passant de 46 % en 2011 à 81 % en 2016. Alors que près du quart de l'encours de dette de la ville était classé en dehors de la charte de bonne conduite en 2011, aucun emprunt n'est aujourd'hui inscrit dans cette catégorie. À la faveur notamment de l'instauration du fonds de soutien par la loi de finances initiale de 2014²⁵, la commune a procédé à la sécurisation d'une dizaine d'emprunts structurés, désormais classés A-1 dans la charte de bonne conduite.

²³ Circulaire NORIOCB 1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

²⁴ Finance Active, *Observatoire de la dette locale*, 2014.

²⁵ Article 92 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Graphique n° 14 : La classification de la dette communale dans la charte de bonne conduite



Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs

La commune conserve aujourd'hui 5 emprunts structurés dans son encours de dette. Classés E-4 dans la charte de bonne conduite, les taux d'intérêt de deux de ces emprunts (n° 610 et n° 597) dépendent du niveau du taux de marché interbancaire britannique à 1 an exprimé en dollars (Libor USD 12 mois (M))²⁶. Au 1^{er} janvier 2017, le capital restant dû de ces deux emprunts était de 3,3 M€ et de 5,9 M€. Ils représentaient 5 % de l'encours de dette de la commune. Ces emprunts structurés ne présentent pas de risque majeur. L'indice sous-jacent n'a jamais été supérieur à 7 % depuis la signature de ces contrats et les anticipations de marché du cabinet de conseil de la ville ne prévoient aucun franchissement de la barrière avant leur amortissement complet. Au 1^{er} octobre 2017, le taux du Libor USD 12 mois était de 1,79 %. De même, la commune dispose d'un emprunt classé E-1 dans la charte de bonne conduite. Au 1^{er} janvier 2017, son capital restant dû s'élevait à 7,5 M€²⁷. Représentant 4 % de l'encours de dette de la ville, cet emprunt ne présente pas de risque majeur. La barrière n'a jamais été activée depuis la signature du contrat et les anticipations de marché du cabinet de conseil de la commune ne prévoient aucune activation avant l'amortissement complet du prêt.

Cependant, la ville maintient dans son encours de dette deux emprunts structurés classés E-5 dans la charte de bonne conduite qui, à l'avenir, pourraient être caractérisés par un risque de taux. Au 1^{er} janvier 2017, leur capital restant dû était de 5,1 M€. Pour le premier emprunt (n° 587), la commune paie un taux constant de 3,59 % tant que la différence entre le constant maturity swap (CMS) à 10 ans exprimé en monnaie britannique (CMS GBP 10 ans) et le CMS 10 ans exprimé en euros (CMS EUR 10 ans) est supérieure à - 0,07 %. Dans le cas contraire, la ville paie un taux de 5,95 %, minoré de 5 fois la différence la différence entre ces 2 indices²⁸. Si ce produit de pente n'a pas été activé depuis la signature du contrat, les anticipations de marché du cabinet de conseil de la collectivité prévoient le paiement d'un taux d'intérêt de plus de 7 % à compter de 2022. Le faible capital restant dû sur cet emprunt devrait permettre à la ville de limiter les charges financières liées à cette activation de la barrière. Pour le second emprunt (n° 593), la commune paie un taux constant de 3,94 % tant que la différence entre le CMS à 10 ans exprimé en monnaie britannique et le CMS à 10 ans exprimé en franc suisse

²⁶ Tant que le Libor USD 12M est inférieur ou égal à 7 %, la commune paie respectivement un taux constant de 3,53 % et de 3,84 %. Si l'indice sous-jacent est supérieur à 7 %, la commune paie respectivement un taux de 3,53 % et de 3,84 %, plus cinq fois la différence entre la valeur du Libor USD 12M et 7 %.

²⁷ Tant que le constant maturity swap (CMS) à 30 ans, c'est-à-dire le taux d'échange des conditions d'intérêts pour un produit de cette maturité, est inférieur à 7 %, la commune paie un taux constant de 3,72 %. Si cet indice sous-jacent est supérieur à 7 %, elle paie un taux égal à 3,72 %, majoré de cinq fois la différence entre le CMS 30 ans et 7 %.

²⁸ 5,95 % - 5 x (CMS GBP 10 ans - CMS EUR 10 ans). La présence d'un taux négatif à l'intérieur et à l'extérieur de la parenthèse entraîne une valeur positive dans l'application du coefficient multiplicateur.

est supérieure à 1,35 %. Dans le cas contraire, le taux d'intérêt est égal à 5,30 %, majoré de cinq fois la différence entre 1,35 % et la différence entre les deux indices²⁹. Si ce produit n'a pas encore été activé depuis la signature du contrat, les anticipations de marché du conseil de la collectivité prévoient un franchissement de la barrière à compter de 2019. La ville pourrait alors être contrainte de payer un taux d'intérêt parfois supérieur à 8 % et de verser plusieurs centaines de milliers d'euros de charges financières jusqu'à la fin du contrat.

En définitive, la chambre relève que la ville conserve aujourd'hui cinq emprunts structurés dans son encours de dette. Les taux d'intérêt de ces emprunts reposent sur la variation d'indices sous-jacents déconnectés de la gestion municipale et qui, souvent, dépendent de l'évolution de produits financiers libellés en monnaie étrangère. Ils conduisent la ville à spéculer sur la variation d'indices que son activité ne peut influencer. Deux de ces emprunts présentent un risque de taux pour la commune. La chambre souligne cependant que la collectivité a procédé à un réaménagement partiel de son encours de dette pour sécuriser le paiement de ses charges financières et améliorer la classification de ces emprunts dans la charte de bonne conduite.

4.4 La désensibilisation des emprunts structurés

4.4.1 Le coût du réaménagement des emprunts structurés

Au cours de la période, la commune a procédé à une dizaine d'opérations de désensibilisation de ses emprunts structurés. Si ces dernières ont permis de sécuriser les flux d'intérêts payés sur ces emprunts et d'améliorer leur classification dans la charte de bonne conduite, ils ont entraîné le paiement direct ou indirect de 28,2 M€ d'indemnités de remboursement anticipé.

Au 1^{er} janvier 2011, la commune disposait de dix emprunts structurés dans son encours de dette. La ville avait contracté un emprunt structuré indexé sur la parité entre le dollar (\$) et le yen (Y), sur la différence entre un taux de *swap* à 10 ans exprimé en monnaie britannique (GBP) et en franc suisse (CHF), sur la parité entre le dollar (\$) et le franc suisse (CHF), sur le taux de marché interbancaire britannique à un an exprimé en dollars, sur la différence entre la parité €/€ et la parité €/CHF, sur le rapport entre le taux de marché interbancaire britannique exprimé en dollar (Libor USD) et le taux d'intérêt moyen payé par les communes américaines (SISMA), et sur la différence entre deux taux de *swap* en euros de maturité différente. À la fin de 2011, ces emprunts représentaient 54 % de l'encours de dette de la commune, soit près de 70 M€.

Cependant, si tous ces contrats étaient des emprunts structurés, tous ne représentaient pas le même niveau de risque pour la commune :

- les quatre emprunts fondés sur l'évolution du taux de marché interbancaire britannique exprimé en dollar (Libor USD) reposaient sur une barrière jamais activée ; le taux payé par la commune a toujours été constant ;
- l'emprunt structuré fondé sur la différence entre deux CMS de maturité différente³⁰ était également fondé sur une barrière jamais activée depuis la signature du contrat ;
- en revanche, certains emprunts structurés étaient fondés sur des barrières activées ou susceptibles de l'être ; les emprunts structurés fondés sur la parité entre le dollar et le yen (n° 584) et sur la différence entre les parités €/€ et €/CHF (n° 601) auraient potentiellement entraîné, sans renégociation, le paiement de taux d'intérêt élevés.

²⁹ $5,30 \% + 5 \times ((1,35 \% - (\text{CMS } 10 \text{ ans GBP} - \text{CMS } 10 \text{ ans CHF})))$.

³⁰ N° 599 : CMS 30 ans – CMS 2 ans.

La renégociation de ces emprunts a permis de réaménager à taux fixe la formule de calcul des taux d'intérêts. Elle a entraîné en contrepartie le paiement d'indemnités de remboursement anticipé. Le réaménagement des emprunts structurés a donc pris plusieurs formes. Il a parfois simplement consisté à sécuriser une ou deux échéances de remboursement au cours d'un exercice en maintenant le contrat dans l'encours de dette de la commune (n° 584 et n° 593). Il a parfois entraîné la substitution d'un taux fixe à la formule initiale de calcul du taux d'intérêt, en contrepartie du paiement d'une indemnité de remboursement anticipé (n° 584 et n° 597). Cette indemnité de remboursement anticipé peut être recapitalisée dans le nouvel emprunt à taux fixe (n° 610 et n° 597), incluse dans le nouveau taux d'intérêt souscrit (n° 594), ou les deux (n° 610, n° 601, n° 597, n° 590 et n° 599). Dans ce contexte, les conditions de réaménagement de ces emprunts structurés sont caractérisées par une grande complexité. Leur coût complet n'est parfois pas identifié et la commune n'est pas aujourd'hui en mesure de les détailler :

- malgré l'appui de plusieurs cabinets de conseil dans le cadre de la renégociation, la commune n'est pas capable de préciser les modalités de calcul des indemnités de remboursement anticipé versées à la banque ; leur montant semble résulter de conditions de marché uniquement connues par l'établissement de crédit ; si, en cas de remboursement anticipé, la majorité des contrats initiaux prévoyait que cette indemnité serait égale à la moyenne arithmétique de deux simulations réalisées par deux banques indépendantes (n° 590, n° 597, n° 599, n° 601 et n° 586), ces stipulations contractuelles n'ont pas été appliquées ; la commune n'a pas été destinataire et n'a pas demandé les deux éventuelles estimations réalisées par les banques ; le contrat de réaménagement prévoit au surplus que l'indemnité payée par la commune est une « *indemnité compensatrice dérogatoire* », c'est-à-dire déconnectée des stipulations contractuelles initiales ; la commune a donc payé plus de 28 M€ d'indemnités de remboursement anticipé, recapitalisés ou inclus dans les conditions du nouveau taux d'intérêt, sans être en mesure de les justifier ou de les négocier auprès de la banque, et sans les rapprocher des stipulations du contrat initial ; la renégociation de l'emprunt n° 601 fondé sur la différence entre les parités €/CHF et €/€ a par exemple entraîné le paiement d'une indemnité de remboursement anticipée supérieure à 62 % du capital restant dû.
- au-delà du paiement des indemnités de remboursement anticipé, la commune a consenti à la banque plusieurs conditions favorables de réaménagement ; la renégociation auprès d'une banque d'un emprunt structuré à taux fixe a par exemple été conditionnée au réaménagement d'un autre emprunt souscrit par la commune à un taux faible (n° 584) ; la banque a parfois conditionné le réaménagement à taux fixe de certains emprunts structurés à la mobilisation de nouveaux emprunts de la part de la commune à des taux sensiblement supérieurs aux conditions de marché (n° 593, n° 594 et n° 601) ; par exemple, la sécurisation en 2015 de l'emprunt structuré fondé sur le rapport entre le taux de marché interbancaire britannique exprimé en dollars (Libor USD) et le taux moyen d'intérêt payé par les communes américaines (SISMA) était conditionnée à la mobilisation obligatoire d'un emprunt de 7 M€ au taux fixe de 3,52 % ; le taux moyen payé par les communes de 50 000 à 100 000 habitants était pourtant à cette date de 1,79 %³¹ ; l'analyse du besoin de financement des investissements indique en outre que la collectivité n'avait aucunement besoin d'un tel emprunt à cette date et que sa mobilisation a inutilement accru son fonds de roulement et sa trésorerie.
- la renégociation de certains emprunts structurés apparaît en outre coûteuse ; la ville a ainsi renégocié deux emprunts structurés fondés sur l'évolution du Libor USD 12 mois ; le Libor USD 12 mois n'a jamais été à la barrière mentionnée dans les contrats ; pourtant, la renégociation à taux fixe de ces emprunts, couplée à un allongement de leur durée d'amortissement, a entraîné le paiement par la commune d'une indemnité de remboursement anticipé de 1,2 M€ pour le premier et de 437 000 € pour le second ; la chambre s'interroge au surplus sur ces choix de renégociation dans la mesure où la commune a conservé dans son encours de dette deux emprunts structurés fondés sur le même indice sous-jacent et la même barrière.

³¹ Finance active, *Observatoire de la dette locale*, 2017, p.6.

Le réaménagement des emprunts structurés a des conséquences négatives sur la situation financière de la commune. Elle a entraîné le paiement de plus de 28 M€ d'indemnités de remboursement anticipé, soit plus d'un an de dépenses d'équipement. La recapitalisation de 5,9 M€ d'indemnités de remboursement anticipé, pour lesquelles la ville bénéficie d'une aide du Fonds de soutien de 3,325 M€, entraînera le paiement d'intérêts supplémentaires sur ces indemnités. En contrepartie de leur sécurisation, ces opérations engendrent le paiement de taux fixe élevés. Le taux d'intérêt apparent de la dette de la commune était de 3,9 % en 2016, soit 1,1 point de plus que la moyenne nationale des villes de la même catégorie. Si la commune disposait d'un taux d'intérêt apparent égal à la moyenne de la strate, elle aurait réalisé en 2016 une économie de charges financières de 2 M€.

Si le réaménagement des emprunts structurés sécurise incontestablement les flux d'intérêts versés par la ville, il en augmente parfois le montant. Ainsi, la commune a réaménagé en 2013 un emprunt structuré fondé sur la parité entre le dollar et le yen (n° 584). Entre 2007 et 2031, tant que la parité \$/Y était supérieure à 87 le 15 juillet de l'année³², la commune payait un taux constant de 2,77 %. Dans l'hypothèse où la parité entre les deux devises était inférieure à 87, la commune payait un taux majoré par un coefficient multiplicateur³³. Cet emprunt était classé F-6 dans la charte de bonne conduite. Par un contrat du 18 juin 2013, la commune et la banque ont réaménagé le capital restant dû de cet emprunt au taux fixe de 4,78 %. Depuis cette date, la parité entre le dollar et le yen n'a pas été inférieure à 87. Si la commune avait conservé l'emprunt structuré initial, et malgré le risque afférent, elle aurait réalisé une économie d'intérêts de près de 800 000 €.

Tableau n° 16 : Les conséquences de la renégociation de l'emprunt n° 584

Renégociation à taux fixe du 18 juin 2013	Numéro	CRD 1/8/2014	Échéance 2014	Échéance 2015	Échéance 2016	Échéance 2017
Avant	584	9 882 691 €	273 751 €	262 860 €	251 426 €	239 419 €
Après	620	9 882 691 €	479 311 €	460 243 €	440 222 €	419 200 €
Écart			205 560 €	197 383 €	188 796 €	179 781 €
771 520 €						

* le capital restant dû du contrat a été reconstitué sur la base du tableau d'amortissement de l'emprunt n° 596 car l'emprunt n° 620 agglomérerait deux emprunts différents ; fixing au 15 juillet

Source : chambre régionale des comptes, données issues des tableaux d'amortissement des contrats

En conclusion, la chambre relève que la commune disposait dans son encours de dette de nombreux emprunts structurés. Même si la barrière de la quasi-totalité de ces emprunts n'a pas été activée, ces derniers représentaient un risque sérieux d'augmentation des taux d'intérêts. Si le réaménagement de ces emprunts a permis de les sécuriser, il a entraîné le paiement de plus de 28 M€ d'indemnités de remboursement anticipés et parfois imposé à la commune de mobiliser inutilement de la dette supplémentaire. La chambre souligne que les modalités de calcul de ces indemnités de remboursement sont inconnues de la commune. Celles-ci reposent sur une asymétrie d'informations entre la banque et la collectivité. L'établissement de crédit fixe le montant de l'indemnité sur la base d'une estimation de marché inaccessible pour la collectivité, dont les conditions juridiques sont dérogatoires – et donc invérifiables – du contrat initial. Après avoir proposé des emprunts structurés à la commune, les mêmes banques lui ont proposé une assurance contre le risque d'augmentation de leur taux. Commun à de nombreuses collectivités territoriales, ce phénomène traduit un manque d'ingénierie de la ville pour piloter ce type de financements.

³² Date du fixing du taux d'intérêt.

³³ 3,77 % + 20 % ((87/USD/YEN)-1)).

4.4.2 Le bénéfice du fonds de soutien aux collectivités territoriales

Dans le cadre de ses opérations de réaménagement d'emprunts structurés, la commune a sollicité l'aide du fonds de soutien aux collectivités territoriales. Elle a ainsi obtenu le versement de 4,4 M€ au titre de la renégociation de ses emprunts à risque. Ce montant a atténué les conséquences financières de ces opérations.

Tableau n° 17 : Le montant d'aide du fonds de soutien

Numéro	Indemnité recapitalisée	Indemnité incluse dans les taux	Total	Montant de l'aide	en %
610	380 000 €	835 000 €	1 215 000 €	269 001 €	22,1 %
601	2 650 000 €	4 011 000 €	6 661 000 €	1 854 422 €	27,8 %
597	120 000 €	317 000 €	437 000 €	95 048 €	21,8 %
590	250 000 €	1 879 000 €	2 129 000 €	544 172 €	25,6 %
599	2 500 000 €	3 974 000 €	6 474 000 €	1 641 806 €	25,4 %

Source : direction des finances

Dans les faits, la commune a bénéficié de l'aide du fonds de soutien pour le réaménagement de 5 emprunts structurés, dont ceux indexés sur l'écart de parités €/€ et €/CHF (n° 601), sur la différence entre le CMS 30 ans et 2 ans (n° 599), sur le Libor USD 12 mois et le SISMA (n° 590) et sur le Libor USD 12 mois (n° 597 et n° 610). Le taux moyen de prise en charge du coût de l'indemnité de remboursement a été de 25 %. Déduit de l'aide perçue de la part du fonds de soutien, le coût de sortie des emprunts structurés s'élève à 23,8 M€. La somme perçue de la part du fonds de soutien sera entièrement imputée en 2017 en recettes de la section de fonctionnement. Elle entraînera une majoration ponctuelle de l'épargne brute de la commune qui ne traduira pas une amélioration de sa situation financière.

4.4.3 Les écritures comptables liées aux emprunts structurés

Le réaménagement des emprunts structurés entraîne l'inscription d'écritures comptables spécifiques dans les documents budgétaires. En 2015, la ville a inscrit 2,7 M€ au compte 6681 « indemnités pour remboursement d'emprunt » en dépenses d'ordre de la section de fonctionnement et inscrit, en contrepartie, le même montant au compte 1641 « emprunts en euros » en recettes d'ordre de la section d'investissement. Le même schéma a été reproduit en 2016 pour un montant de 2,5 M€.

L'instruction budgétaire et comptable précise les écritures comptables relatives au réaménagement des emprunts structurés. Aux termes de celle-ci³⁴, les indemnités et autres pénalités versées dans le cadre du refinancement d'un emprunt structuré sont comptabilisées, « *sauf lorsque l'indemnité est intégrée aux intérêts du nouvel emprunt* », au compte 6681 « indemnité pour remboursement anticipé d'emprunt à risque ». Elle entraîne en contrepartie, en cas de recapitalisation de cette indemnité, une recette d'investissement au compte 1641 « emprunts en euros » au titre de l'augmentation de l'encours de dette de la collectivité. Lorsque l'indemnité de remboursement est incluse dans le taux d'intérêt du nouvel emprunt, son montant total est comptabilisé au compte 6682 « indemnité de réaménagement d'emprunt » et entraîne, en contrepartie, une recette d'ordre de fonctionnement au compte 796.

Or, ce cadre comptable n'a pas été respecté par la commune. Cette dernière a procédé en 2015 à la renégociation de cinq emprunts structurés, dont deux ont entraîné le paiement d'une indemnité de remboursement anticipé à compter de 2015 et de 2016. Pour le réaménagement de l'emprunt structuré fondé sur la différence entre les parités €/CHF et €/€, la commune a versé à la banque en 2015 une indemnité de 6,7 M€, dont 2,7 M€ ont été recapitalisés et 4,0 M€ ont été inclus dans les conditions financières du nouveau contrat au taux fixe de 3,60 %. Si la recapitalisation de l'indemnité à hauteur de 2,7 M€ a fait l'objet des écritures comptables adéquates, le paiement de celle de 4,0 M€ dans le taux d'intérêt du nouveau contrat n'a pas entraîné la constitution des écritures prévues par la nomenclature. Aucun mandat de paiement n'a été émis au compte 6682 et aucune contrepartie n'a été constatée au compte 796.

³⁴ M14, tome 1, p.87.

Par conséquent, la chambre relève que la commune n'a pas maîtrisé les écritures comptables liées à la renégociation de ses emprunts structurés. Elle a omis d'inscrire dans ses documents budgétaires près de 11,0 M€ de charges financières au titre des indemnités incluses dans les conditions financières des nouveaux contrats. Cette irrégularité a privé le conseil municipal d'une donnée importante relative aux conséquences financières de ces réaménagements.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Dans le contexte d'une situation financière dégradée, la maîtrise de la masse salariale constitue pour la collectivité un levier de consolidation budgétaire majeur au regard de la part des dépenses de personnel dans le total de ses dépenses réelles de fonctionnement, qui s'élève à 56 % pour l'exercice 2016. La chambre a donc examiné plusieurs aspects de la gestion des ressources humaines, notamment le suivi des effectifs, la durée du travail et le régime indemnitaire.

5.1 Évolution des effectifs et de la masse salariale

D'après le compte administratif de la commune, le niveau de la masse salariale totale de la ville de Rueil-Malmaison s'est établi pour l'exercice 2016 à 84,2 M€. Les activités de la ville gérées hors régie représentent environ 3,5 M€, soit 4 % de la masse salariale.

Les charges de personnel représentent le principal poste de dépenses de fonctionnement de Rueil-Malmaison. En 2016, elles représentaient 56 % des dépenses réelles de fonctionnement, contre 59 % en 2011³⁵. Néanmoins, cette diminution de la part relative des charges de personnel est issue d'une augmentation des charges de fonctionnement (+ 15,7 % entre 2011 et 2016) plus importante que celle de la masse salariale (+ 9,8 % entre 2011 et 2016).

Sur l'ensemble de la période sous revue, l'augmentation de la masse salariale s'est établie à 9,8 %, soit en moyenne 1,95 % par an. Elle subit une baisse entre 2011 et 2012 (- 0,8 %) mais retrouve néanmoins un dynamisme haussier à partir de 2013, supérieur au « glissement vieillesse-technicité » (GVT) calculé par la commune³⁶.

Tableau n° 18 : Évolution de la masse salariale

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses réelles de fonctionnement (source CA)	129,8	129,8	130,9	133,7	145,4	150,2
Charges de personnel et frais assimilés "012" (source CA et CG)	76,7	76,1	78,3	79,6	83	84,2
% des DRF	59 %	59 %	60 %	60 %	57 %	56 %
Var. annuelle des charges de personnel		-0,8 %	2,9 %	1,7 %	4,3 %	1,4 %
dép/hab Rueil (source DGCL)		940	962	972	1017	1029

Source : chambre régionale des comptes sur la base des comptes administratifs, comptes de gestion et DGCL

Le niveau de la masse salariale reste élevé si l'on compare les dépenses par habitant des villes d'Île-de-France appartenant à la même strate démographique. Avec une dépense de 1 017 € par habitant pour l'exercice 2015, Rueil-Malmaison se situe parmi les communes affichant les dépenses de personnel les plus élevées, 50 % supérieures à Issy-les-Moulineaux affichant le niveau de dépenses le plus faible de l'échantillon (681 € par habitant).

Tableau n° 19 : Charges par habitant des communes comparables

En € / habitant	Nanterre	Levallois-Perret	Rueil-Malmaison	Colombes	Courbevoie	Neuilly-sur-Seine	Asnières-sur-Seine	Antony	Issy-les-Moulineaux
Charges de personnel 2015	1 254	1 106	1 017	847	805	797	715	694	681

Source : DGCL

³⁵ Toutes dépenses de fonctionnement, intégrant le FCCT.

³⁶ Le GVT est une notion de variation de la masse salariale à effectif constant correspondant à l'impact sur celle-ci des avancements d'échelon (composante « Vieillesse ») et des changements de grade (composante « Technicité »).

Les effectifs pourvus totaux ne connaissent pas d'évolution majeure sur la période 2011-2016, se situant à 2 090,9 ETP en 2011 contre 2 088,8 ETP en 2016. Cette stabilité sur la période masque cependant la double tendance d'une baisse des effectifs totaux en 2011 et 2012, puis d'une hausse à partir de 2013, en cohérence avec l'évolution de la masse salariale. Si la réforme des rythmes scolaires mise en place à partir de 2014 (se traduisant notamment par la multiplication par 2 du volume horaire annuel d'activité des agents assurant l'accueil périscolaire) et le retour de la compétence « voirie » au sein de la collectivité en 2015 après son transfert en 2011 à l'intercommunalité (impliquant le transfert de 45 agents à la ville), ont eu nécessairement un impact haussier sur les effectifs, ces 2 raisons ne peuvent expliquer la progression complète des effectifs de la commune entre 2013 et 2016.

Il est également possible d'observer des tendances divergentes entre les différents statuts d'agent. Ainsi, si le nombre d'agents titulaires au sein de la collectivité a connu une baisse mesurée de 1,3 % sur la période 2011-2016 (de 1 631,4 ETP en 2011 à 1 609,5 ETP en 2016), le recours de la collectivité aux agents non titulaires s'est accru fortement entre 2014 et 2016, le nombre d'ETP correspondant à ce statut évoluant de 197,4 en 2014 à 277,5 en 2016, soit une augmentation de l'ordre de 40 %. Le nombre d'agents horaires est demeuré plus stable, autour de 170 ETP même s'il est possible d'observer une baisse en 2016.

La collectivité explique l'augmentation du nombre d'agents non titulaires par l'évolution des contrats de certains agents horaires en contrats à durée déterminée ou indéterminée de droit public, ainsi qu'à l'impact de la réforme scolaire. Ces explications sont cohérentes avec la baisse du nombre d'agents horaires en 2016.

Tableau n° 20 : Évolution des effectifs moyens annuels par statut (en ETP)

En ETP	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2011-2016
Titulaires	1 631,4	1 607,1	1 597,3	1 611,3	1 596,5	1 609,5	-1,3 %
Non titulaires	223,5	199,1	207,9	197,4	237,8	277,5	24,2 %
Agents horaires	171,3	175,8	171,5	178,0	168,6	140,6	-17,9 %
Assistants maternelle	32,7	30,0	27,4	23,8	22,8	21,7	-33,7 %
Autres (apprentis, CIVIS, Trampoline, stage en entreprise, CUI)	20,6	17,1	25,6	32,5	34,5	35,6	72,9 %
Saisonniers	11,4	5,4	7,1	3,5	3,7	3,9	-65,7 %
Total effectifs	2 090,9	2 034,4	2 036,7	2 046,4	2 063,8	2 088,8	-0,1 %

Source : chambre régionale des comptes, données transmises par la collectivité

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville a tenu à rappeler que le niveau important de la masse salariale de la collectivité trouvait à s'expliquer par l'importance du mode de gestion des services en régie au sein de la commune, par la faiblesse de la mutualisation au niveau intercommunal, et par la richesse de l'offre de services publics dans la ville de Rueil-Malmaison.

5.2 La gestion des ressources humaines

5.2.1 Le pôle Ressources humaines et la politique RH

La gestion des ressources humaines est assurée au sein de la collectivité par le pôle Ressources humaines dimensionné à hauteur de 36 ETP pour l'exercice 2016. Il est composé de 3 services (Emploi-formation, Carrière-Paie, Conditions de travail-Relations sociales) et d'une mission d'animation managériale. Le service Carrière-Paie travaille en lien avec le contrôle de gestion, notamment en ce qui concerne le suivi des carrières et de la paie, gérées au sein de l'applicatif GFI « Astres », ainsi que les effectifs et l'évaluation professionnelle suivis par l'intermédiaire d'un logiciel « gestion des talents ».

Le pôle a connu une réorganisation en 2014 ayant conduit à la définition « d'orientations stratégiques » et à la structuration de l'équipe telle qu'évoquée ci-dessus. À cette occasion, la politique ressources humaines (RH) de la ville a fait l'objet d'un projet de pôle en mars 2015 qui a été mis en œuvre à partir de la même année. Ce projet a cherché à appréhender les dimensions quantitatives et qualitatives des enjeux RH avec pour objectifs d'en améliorer le pilotage et de communiquer auprès des agents sur ces enjeux. Les plans d'actions issus de ce projet ont été articulés autour de quatre axes principaux³⁷.

Si le projet défini mis en œuvre par la collectivité est de nature à répondre aux enjeux relatifs aux ressources humaines, aucun bilan officiel de celui-ci ne semble avoir été réalisé durant ou à l'issue de sa mise en œuvre. Il est ainsi permis de s'interroger sur l'identification par la collectivité des actions correctrices nécessaires ainsi que de la réalité de l'implication de la hiérarchie dans ce projet, ceci malgré la mise en place théorique d'un comité stratégique auquel est prévu la participation de l'ordonnateur de la commune, mais qui ne semble pas avoir eu d'instance récente.

Dans ces conditions, la chambre invite la collectivité à procéder à un bilan complet et formel du projet de pôle, identifiant notamment les actions correctrices potentielles déjà mises en œuvre ou à déployer par rapport au projet initial, et à informer les différentes instances des résultats de ce bilan.

En réponse aux observations provisoires, la collectivité a indiqué qu'un bilan sera présenté en mars 2018 en vue d'une adaptation de la politique RH aux nouveaux enjeux.

5.2.2 Les axes de maîtrise de la masse salariale

La nécessité d'une meilleure maîtrise de la masse salariale est une préoccupation certaine de la commune, cette dimension étant exprimée dans les différents documents stratégiques et notes internes communiqués par la collectivité, notamment une note interne de la directrice des ressources humaines à l'ordonnateur datant du 23 septembre 2014, faisant le diagnostic de l'insuffisance des dispositifs de maîtrise de la masse salariale et proposant de nouvelles actions d'amélioration.

Selon la commune, cette meilleure maîtrise a été mise en œuvre au travers de plusieurs axes :

- la suppression de postes lors des départs. La commune fait ainsi état de la suppression de 173 postes entre 2011 et 2016. En retraitant les 57 postes relatifs à la voirie, transférés à l'intercommunalité en 2011 et étant réintégrés en 2016, et les 23 postes de professeur d'école d'arts maintenu en sureffectif³⁸, donc rémunérés par la commune, l'impact durable sur la masse salariale porte sur 93 postes, soit un effort annuel d'environ 1 % des effectifs totaux ;
- la responsabilisation des directeurs par la mise en place de contrats d'objectifs et d'un suivi trimestriel des dépenses ;
- un contrôle plus rigoureux des heures supplémentaires. La dynamique haussière du paiement des heures supplémentaires et les cas de systématisation de leur paiement (voir *infra*) ne permettent cependant pas d'attester de l'effectivité de ce contrôle accru ;
- l'analyse des dysfonctionnements ayant un coût (accidents du travail, maladies professionnelles et absentéisme) et le développement de la politique de prévention. Sur ce point, l'évolution haussière du taux d'absentéisme (voir *infra*), ne semble pas confirmer l'efficacité des actions de la collectivité.

³⁷ La maîtrise de la masse salariale, la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), la politique sociale et l'accompagnement au changement par la communication interne et l'animation managériale.

³⁸ La notion de sureffectif, terme utilisé spécifiquement par la collectivité, correspond à un agent n'ayant pas d'emploi mais restant présent au sein de la collectivité, et donc rémunéré par celle-ci.

Néanmoins, après la mise en œuvre de ces différentes actions, force est de constater que la masse salariale continue de progresser, même si cette progression reste contenue. En définitive, la commune est confrontée à deux logiques concurrentes : maintenir un haut niveau de service public, et maîtriser sa masse salariale. La ville estime ainsi que de nouvelles actions de réduction des effectifs ne pourront aller de pair qu'avec une réduction du périmètre d'activité de la commune. Des propositions en ce sens sont actuellement en cours d'étude par la collectivité.

Au-delà du niveau des effectifs, plusieurs axes de maîtrise de la masse salariale, notamment portant sur le régime indemnitaire (voir *infra*), pourraient permettre à la commune de réduire ses charges de personnel. Une réflexion sur l'organisation du travail dans les différents services paraît de plus nécessaire, afin d'identifier les sources d'une meilleure efficacité opérationnelle des agents, ce qui pourrait avoir un effet important sur l'attribution d'heures supplémentaires dont le dispositif est très onéreux pour la commune, de l'ordre de 1,4 M€ en 2016, voire de permettre des réductions d'effectif dans certains services.

5.2.3 Les outils de pilotage des ressources humaines

Au-delà des rapports sur l'état de la collectivité, établis tous les deux ans conformément aux dispositions de la loi du 26 janvier 1984, Rueil-Malmaison a mis en place un suivi de la masse salariale et du budget et un suivi des effectifs au travers d'indicateurs mensuels. Les objectifs de baisse des effectifs sont fixés annuellement avec la note de cadrage budgétaire et le pilotage des effectifs est réalisé en postes permanents et en ETP.

De plus, un projet de refonte des outils de pilotage des ressources humaines est actuellement en cours, le déploiement s'effectuant par service. Ce projet, mis en œuvre à partir de janvier 2017, définit un ensemble complet d'indicateurs quantitatifs, qualitatifs et de résultat visant à améliorer le pilotage de la masse salariale. Le nouveau tableau de bord, dont la production se veut automatique grâce à la mise en place d'un infocentre, constitue une indéniable amélioration de la visibilité de la direction des ressources humaines sur les effectifs de la collectivité et les enjeux qui lui sont rattachés. La qualité de l'information produite reste néanmoins un enjeu majeur de ce nouveau dispositif.

En plus des tableaux de bord, l'année 2018 devrait également voir la mise en place d'un nouvel applicatif ayant pour objectif d'améliorer la gestion des ressources humaines, notamment le suivi des heures supplémentaires.

Au-delà du projet actuel de la commune de se doter d'outils efficaces lui permettant d'améliorer le pilotage sa masse salariale, la chambre invite la collectivité à élaborer une planification pluriannuelle d'évolution de ses effectifs, en fonction des départs prévus, des éventuels transferts de compétences à l'EPT et de ses besoins de recrutement, donnant lieu à un chiffrage des économies attendues. De plus, la chambre invite la commune à mettre en place un pilotage de la masse salariale en équivalent temps plein travaillé (ETPT), permettant un suivi plus précis des effectifs d'un point de vue budgétaire.

5.2.4 La problématique du sureffectif

Durant la période sous revue, la collectivité a connu une situation de sureffectif³⁹ important, impliquant environ 35 agents chaque année pour un coût financier de l'ordre de 1 M€ par an. Cette situation résulte notamment du fait que la moitié des agents en position de sureffectif n'est pas parvenue à développer les compétences attendues pour occuper un poste administratif, le repositionnement sur ce type de postes n'ayant concerné en moyenne que 4 agents par an. Face à cette difficulté, la collectivité a mis en place une procédure de sélection des agents en fonction de leur potentiel, identifié au travers d'un conseil en orientation professionnelle, et prévoyant d'orienter certains agents sur des retraites pour invalidité ou des licenciements. Dix-neuf agents en fin de droit maladie sont actuellement concernés par une procédure de retraite pour invalidité, devant être validée par la Commission de Réforme ou la CNRACL. Dans l'hypothèse de l'invalidation par ces instances, la collectivité prévoit un licenciement de ces agents pour inaptitude physique.

³⁹ La notion de sureffectif correspond à un agent n'ayant pas d'emploi mais restant présent dans les effectifs de la collectivité, et donc rémunéré par celle-ci.

5.2.5 La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)

Rueil-Malmaison dispose d'un service emploi-compétence, mis en place en 2008 et chargé de la mise en œuvre de la GPEEC. En 2014, cette démarche a fait l'objet d'un projet à part entière visant à positionner la GPEEC comme un axe stratégique de la politique RH de la collectivité et de décliner la GPEEC de manière opérationnelle. Quatre groupes de travail ont ainsi été constitués autour des thèmes du recrutement, de la mobilité et du reclassement, de l'évaluation et de la formation. Trois principaux outils ont été identifiés : un progiciel, une cartographie des métiers et un référentiel des métiers et des compétences. Une charte de mobilité interne et de reclassement a également été produite et un modèle de fiche métier a été défini.

La démarche de GPEEC consiste en la conception, la mise en œuvre et le suivi de politiques et de plan d'action cohérents qui visent à réduire de façon anticipée les écarts entre les besoins et les ressources humaines existantes. Cette démarche est régulièrement mise en avant par les juridictions financières qui pointent la nécessité pour les collectivités de gérer au plus juste leurs effectifs et qui sensibilisent les collectivités territoriales à l'intérêt de cette gestion prévisionnelle.

Si le caractère volontaire de la commune dans la mise en œuvre d'une démarche de GPEEC doit être observé, il convient de souligner le décalage entre l'ambition initiale du projet et le caractère concret et opérationnel des procédures et outils effectivement déployés. Ainsi, la collectivité n'a pas été en mesure de fournir de documentation relative par exemple à une véritable analyse prospective de l'évolution des métiers et des effectifs au sein de la commune : la cartographie des métiers est une simple liste des emplois sous forme d'organigramme, sans qualification de la sensibilité de ces fonctions et de la rareté des compétences requises, ceci malgré l'évocation d'une telle cartographie dans le rapport de présentation du projet de pôle RH établi en avril 2015. De même la commune n'a pas été en mesure de transmettre une étude des besoins, emplois et ressources futurs de la collectivité, ni de plans de requalification ou de recrutement qui auraient pu être produits et déployés à l'issue du diagnostic. Enfin, en 2017, aucun bilan formel du projet ne semble avoir été dressé. Seul un support de présentation d'un groupe de travail datant de 2014 a été communiqué par la collectivité à la chambre. Si la mise en œuvre de la GPEEC au sein des collectivités locales comporte certaines limites spécifiques, notamment en raison du contexte institutionnel, réglementaire et socio-économique changeant et du rôle d'amortisseur social des collectivités (au travers des emplois aidés par exemple), il est possible d'observer qu'une démarche de GPEEC, si elle est qualifiée comme telle, doit s'accompagner d'un socle minimal de productions formelles et de rappeler le caractère « prévisionnel » d'une démarche GPEEC. Dans ce contexte, la chambre recommande à la collectivité de produire une analyse prospective des emplois et des compétences et de réaliser un bilan du projet de GPEEC mis en œuvre.

Recommandation n° 3 : Dans le cadre de la GPEEC, produire une analyse prospective des emplois et des compétences et réaliser un bilan du projet mis en œuvre en 2014.
--

5.3 L'organisation du temps de travail

5.3.1 Le régime de temps de travail applicable

Le régime de durée du travail de la commune résulte des stipulations combinées du règlement intérieur de la collectivité, applicable à partir du 1^{er} septembre 2005⁴⁰, et de la délibération du 20 octobre 2001.

⁴⁰ Le règlement intérieur a été adopté par la délibération n°20 du Conseil Municipal du 17 juin 2005 après avoir été soumis au Comité Technique Paritaire lors de la séance du 22 avril 2005.

Le règlement intérieur fixe le temps de travail effectif annuel à 1 607 heures⁴¹, et la durée hebdomadaire de travail à 38 heures, ce qui donne lieu à une compensation sous la forme de 17 jours au titre de la réduction du temps de travail (RTT). Il établit également le nombre de jours des congés payés à 25 jours ouvrés, soit 5 fois l'obligation hebdomadaire de service. Le droit aux congés annuels rémunérés s'élève donc à 42 jours ouvrés. Il prévoit de plus que la journée de solidarité est fixée au lundi de Pentecôte, sans préciser les modalités de décompte de cette journée sur le quota de congés annuels. Néanmoins, la direction des ressources humaines a confirmé que la réduction a été mise en place dans les faits. Une nouvelle version du règlement intérieur⁴² adopté en février 2017 précise ces modalités en attribuant 18 RTT aux agents travaillant 38 heures hebdomadaires et en déduisant formellement la journée de solidarité de ces congés.

Aux termes du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (RTT) dans la fonction publique d'État (FPE), rendu applicable aux agents territoriaux par le décret du 12 juillet 2001, le temps de travail dans la fonction publique est fixé à 1 607 heures, auxquelles peuvent s'ajouter des heures supplémentaires. Cette durée constitue un plancher et un plafond⁴³. Des régimes dérogatoires à cette règle peuvent être appliqués en vertu de l'article 2 du décret n° 2011-623 du 12 juillet 2011 pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent.

Le régime du temps de travail général défini par la commune peut être considéré comme régulier. Si on prend pour référence une année civile comptant 254 jours ouvrés annuels, soit 212 jours travaillés, le temps de travail d'un agent excède d'environ 4 heures la durée légale du travail.

Néanmoins, le régime du temps de travail tel que défini par le règlement intérieur de 2005 prévoit d'accorder aux agents mères et pères de famille une journée supplémentaire. Le temps de travail effectif des agents bénéficiant de cette bonification s'établit alors à 1 603 heures, en deçà du plancher légal. De plus, aucun dispositif législatif ou réglementaire n'ouvre le bénéfice de cette catégorie de jours de congés supplémentaires. Il convient cependant de noter que le règlement intérieur modifié en 2017 ne prévoit plus le bénéfice de cette journée.

5.3.2 Les autorisations spéciales d'absence

Le règlement intérieur de la collectivité applicable entre 2005 et 2017 détermine la liste des autorisations spéciales d'absence accordées⁴⁴ au personnel municipal. Celles-ci représentent des absences autorisées et justifiées, distinctes des congés annuels et de l'absentéisme, pour des réunions syndicales ou des événements familiaux, comme un mariage, un décès ou une naissance.

L'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit l'instauration d'autorisations spéciales d'absence à l'occasion, notamment, de certains événements familiaux. Un ensemble de circulaires, applicables uniquement à la fonction publique d'État, précise le cadre d'application de ces autorisations spéciales d'absence. À défaut de cadre réglementaire applicable aux collectivités territoriales, le régime d'autorisations spéciales d'absence doit être institué au regard des dispositifs applicables à la fonction publique d'État.

⁴¹ Hors dérogations déterminées par la délibération du 20 octobre 2001.

⁴² Présentée au Comité Technique Paritaire du 13 décembre 2016 et ayant fait l'objet de la délibération n° 12 du Conseil Municipal du 20 février 2017.

⁴³ CE, 9 octobre 2002, Fédération nationale interco de la CFDT, n° 238461 ; CE, 9 octobre 2002, Fédération des personnels des départements et des régions CGT-FO, n° 238070.

⁴⁴ Après avis du Chef de Service, sous réserve des nécessités de service. L'agent doit justifier de deux mois de présence à la Mairie et doit être présent à son poste de travail au moment où les circonstances justifiant l'octroi se produisent pour prétendre à l'obtention de ces autorisations spéciales d'absence.

De manière générale, la durée des autorisations d'absence accordées par la commune correspond à celle appliquée au sein de la fonction publique d'État. Néanmoins, certaines autorisations spéciales d'absence sont spécifiques à la commune. Les agents municipaux peuvent en effet bénéficier d'une autorisation spéciale d'absence sous la forme du congé pré-retraite. Pour bénéficier de cette absence, l'agent doit avoir exercé au moins 5 ans au sein du service public, c'est-à-dire toutes fonctions publiques confondues. La durée du congé est fixée à 1 mois pour les agents faisant état de 5 à 10 ans de service public. La durée est étendue à 2 mois entre 10 et 20 ans de service et à 3 mois au-delà de 20 ans de service. De plus, la commune accorde 5 jours ouvrés pour l'obtention de la médaille du travail. Ces 2 dispositifs sont déroatoires du cadre existant pour la fonction publique d'État, aucune autorisation comparable n'étant prévue pour les agents de cette dernière. Par conséquent, à défaut de mesures nationales transposables à la commune, l'octroi de ces autorisations d'absence, de plusieurs mois en ce qui concerne le congé pré-retraite, est irrégulier.

Le règlement intérieur de 2005 prévoit deux autres mesures irrégulières d'autorisations d'absence concernant le nombre de jours attribués pour enfant malade et l'autorisation d'absence liée au stage de sélection préalable au service national. Ces deux mesures sont néanmoins modifiées dans le règlement intérieur de 2017 : le quota de jours pour enfant malade est aligné sur la fonction publique d'État tandis que l'autorisation d'absence pour stage de sélection préalable au service national n'est plus mentionnée.

Au demeurant, la direction des ressources humaines n'a pas mis en place d'outil de recensement des autorisations d'absence octroyées aux agents et n'a pas été en mesure de produire des données volumétriques dans le cadre du contrôle. Ainsi, la ville n'est pas en mesure de piloter l'impact de ces autorisations sur sa masse salariale et de calculer un temps de travail prenant en compte l'ensemble des absences des agents.

La chambre relève que les autorisations spéciales d'absence accordées aux agents sont plus nombreuses que celles prévues pour la fonction publique d'État. À défaut de dispositifs nationaux comparables, certaines autorisations spécifiques de la commune sont dénuées de base légale et réglementaire. Dans ce contexte, la chambre invite l'ordonnateur à suivre annuellement les autorisations spéciales d'absence accordées au personnel municipal et à aligner son régime sur le celui de la fonction publique d'État.

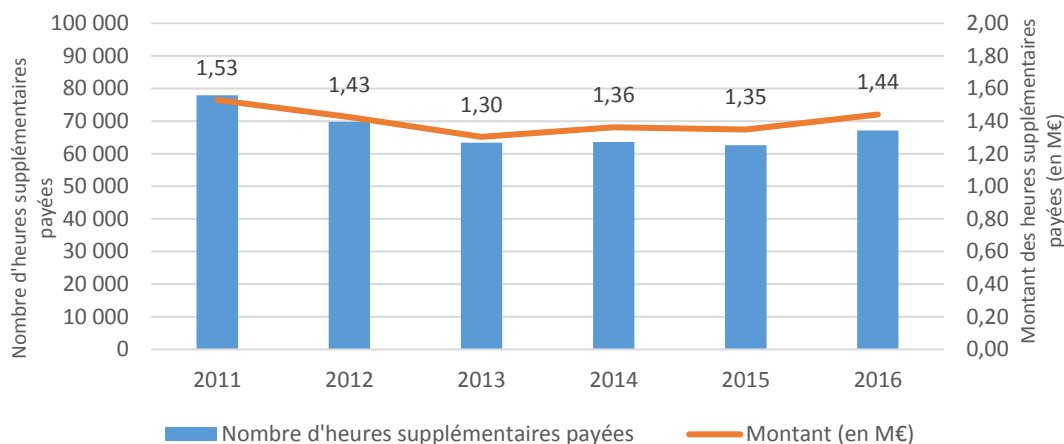
En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a indiqué qu'un logiciel de gestion du temps de travail, dont le déploiement est prévu en mars 2018, est en cours d'acquisition. Ce logiciel devrait lui permettre de recenser, de contrôler et de mesurer l'impact des d'absences du personnel.

5.3.3 Le suivi des heures supplémentaires

5.3.3.1 Régime des heures supplémentaires

En 2016, la commune a versé à ses agents 1 440 131 € au titre de l'indemnisation de 67 104 heures supplémentaires (HS), soit l'équivalent de 41,76 temps plein, ou 2,2 % des effectifs de la collectivité. Si le total payé des heures supplémentaires baisse durant la période 2011-2013 (- 14,8 % en valeur), la tendance s'inverse à partir de 2014 ; entre 2014 et 2016, le nombre d'heures supplémentaires payées augmente de 5,8 % (+ 5,5 % en valeur). Au total, sur la période sous revue, le volume d'heures supplémentaires payées n'accuse qu'une baisse limitée, en moyenne de 1,0% par an. Il convient de plus, de noter que cette analyse ne porte pas sur les heures supplémentaires récupérées, la commune n'ayant pas été en mesure de fournir de données en cette matière, tandis que les possibles heures supplémentaires réalisées par les instituteurs n'ont pu être prises en compte, la distinction avec les heures de vacation n'étant pas possible par l'intermédiaire du logiciel de suivi des effectifs à la disposition de la chambre.

Graphique n° 15 : Évolution des heures supplémentaires payées



Source : chambre régionale des comptes, données issues des bulletins de salaire

L'indemnisation des heures supplémentaires est prévue dans les conditions définies par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En application de l'article 4 du décret, les heures supplémentaires représentent les heures réalisées à la demande du chef de service au-delà des bornes horaires définies par le cycle de travail⁴⁵. Elles doivent être effectuées à la demande du chef de service et en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail.

L'article 6 du décret prévoit que le nombre d'heures supplémentaires ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures, sauf pour les 2 exceptions suivantes :

- lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée,
- à titre permanent, pour certaines fonctions après avis du comité technique paritaire.

L'article 2 de ce décret précise, en outre, que le versement de ces heures est conditionné à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies. Un décompte déclaratif est autorisé pour les seuls personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement. De plus, ce même article limite le versement de l'indemnité aux fonctionnaires de catégorie B et C.

Les organes délibérants des collectivités locales et de leurs établissements publics peuvent autoriser la réalisation de travaux supplémentaires dans la collectivité pour tout ou partie du personnel. Selon l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, la délibération du conseil municipal détermine les catégories de bénéficiaires, parmi lesquels peuvent figurer les fonctionnaires titulaires et stagiaires, ainsi que les agents non titulaires, ainsi que la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation de travaux supplémentaires en fonction des besoins des services.

D'une manière générale, le code du travail (articles L. 3121-20 et L3121-22) limitent la durée maximale hebdomadaire de travail à 48 heures, et à 44 heures sur une période quelconque de 12 semaines consécutives.

Certaines de ces dispositions réglementaires ne sont pas respectées par la collectivité.

Tout d'abord, la commune n'a pas mis en place de dispositif de contrôle automatisé des heures supplémentaires. Cette seule insuffisance est de nature à rendre irrégulier le versement d'IHTS, hormis pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement⁴⁶.

⁴⁵ Ce qui nécessite préalablement d'avoir défini les bornes horaires définies par le cycle de travail.

⁴⁶ Il convient cependant de noter que ni le rapport à fin d'examen juridictionnel des comptes produit dans le cadre du contrôle juridictionnel de la commune qui s'est déroulé en 2017, ni les conclusions du ministère public, ne mentionnent cette obligation. Pour information, la proposition de charge relative au dépassement du quota de 25 heures supplémentaires, pour un montant de 138 874,56 €, n'a pas été suivie par le ministère public en raison d'une erreur de calcul, le rapporteur en charge ayant proposé une

En février 2012, la commune a payé à tort à un agent 905 heures supplémentaires pour un montant de 21 466 €, au lieu des 80h50 effectivement déclarées. Un titre de recette a été émis en mai 2012 pour un montant 17 430,20 €. Celui-ci a été soldé en juillet 2013 suite à la mise en place d'un échéancier et au solde de la dette par l'agent concerné⁴⁷. Ce cas particulier illustre le risque d'erreur accru par l'absence de dispositif de contrôle automatisé, mais également la déficience des procédures d'alerte mises en place par la collectivité dans le cadre du contrôle de la réalisation et du paiement des heures supplémentaires.

De plus, malgré plusieurs demandes, la collectivité n'a pas été en mesure de fournir à la chambre de délibération fixant les bornes horaires définies par le cycle de travail. L'absence de délibération à ce sujet ne permet pas, dans l'absolu, à la collectivité de verser l'IHTS⁴⁸.

Concernant les exceptions au contingent mensuel de 25 heures supplémentaires, la délibération du Conseil municipal du 22 juin 1989 relative aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires autorise le dépassement du contingent mensuel d'heures supplémentaires pour l'ensemble des agents dont la rémunération est au plus égale à celle correspondant à l'indice brut 390. Cette qualification va à l'encontre de l'obligation d'énumération des fonctions éligibles tel que stipulée par le décret du 14 janvier 2002. Au cours de l'examen des comptes et de la gestion, la collectivité a adopté la délibération du 6 juillet 2017 qui modifie ce régime en limitant la possibilité de dépassement du contingent d'heures supplémentaires aux fonctions de voirie et de police municipale. Cette dérogation a été soumise pour avis lors du comité technique du 19 juin 2017. Si ces nouvelles dispositions permettent la mise en conformité du régime d'attribution des heures supplémentaires au regard des règles de dépassement du contingent mensuel, il est permis de s'interroger sur la capacité de la collectivité à mettre en œuvre cette restriction de champ, surtout dans les services où le dépassement du contingent est un évènement fréquent.

Suite à l'interrogation de la direction des ressources humaines concernant les dépassements du quota réglementaire de 25 heures supplémentaires, la commune a expliqué que ceux-ci étaient essentiellement le fait des agents de police municipale et de voirie amenés à travailler le week-end ou à intervenir pendant les astreintes. Ces situations sont justifiées par le nombre important de postes vacants ou d'arrêts maladie pour le service voirie, tandis d'une réflexion est actuellement en cours afin de diminuer le nombre d'heures supplémentaires, en particulier la nuit, et d'envisager des recrutements.

Cependant, d'autres situations de dépassement du contingent de 25 heures supplémentaires peuvent être observées hors des services de voirie ou de police municipale. Cette irrégularité ne semble donc pas limitée aux services précités.

charge sur la totalité des heures supplémentaires payées et non sur la part dépassant le contingent de 25 heures supplémentaires mensuelles régulièrement permises.

⁴⁷ La responsabilité du comptable en charge de la collectivité pourrait être engagée sur cet engagement irrégulier de la dépense. Néanmoins, la finalisation récente du contrôle juridictionnel de la commune rend cette possibilité caduque.

⁴⁸ Voir précédente note de bas de page. Comme pour la mise en place d'un contrôle automatisé, le contrôle juridictionnel ne mentionne pas cette obligation.

Tableau n° 21 : Principaux services dépassant le contingent de 25 heures supplémentaires mensuelles (hors voirie et police municipale)

Service	Part des bulletins de salaire en dépassement en 2016	ETP du service à fin décembre 2016
Sce. Gest. Équipement Sport.	100 %	1,0
Sonorisation	39 %	3,0
D° Relations Publiques	27 %	4,0
Transport en Commun	20 %	8,0
Régie Technique CRR	19 %	3,0
Eq. Manutention 1	15 %	16,0
Accueil Familial	14 %	24,8
Cabinet du Maire	11 %	9,0
La Boussole	10 %	2,0
Opérations Funéraires	10 %	12,0

Source : chambre régionale des comptes sur la base d'une extraction des fiches de paye

De plus, si le dépassement du contingent de 25 heures supplémentaires est ouvert sous condition par les différentes délibérations, il doit se faire dans le respect des durées maximales de travail hebdomadaire (48 heures par semaine, et 44 heures sur une période de 12 semaines). Ainsi, pour un mois de référence de 23 jours ouvrés (soit le nombre maximum de jours ouvrés sur une période mensuelle), le nombre maximal d'heures supplémentaires qui peuvent être réalisées dans un mois est de 41,4 heures. Hors, 2 863 bulletins de salaire présentent un nombre d'heures supplémentaires payées supérieur à 42 heures, ce qui correspond un dépassement assuré de la durée hebdomadaire maximale de travail.

Plusieurs agents de la commune bénéficient également d'une IHTS systématique qui peut dans certains cas s'apparenter à une forfaitisation. Les bulletins de salaire de ces agents font état du même nombre d'heures supplémentaires sur l'ensemble de la période de contrôle (88 mois). Cette systématisation de l'indemnisation semble indiquer que les sommes versées représentent un complément de rémunération négocié et irrégulier. À ce titre, plusieurs situations ont été identifiées présentant des modulations importantes du ratio entre le nombre d'heures supplémentaires effectivement payées et la présence de l'agent au sein de la collectivité⁴⁹. Ces situations tendent à confirmer le caractère systématique de certaines attribution d'IHTS. Interrogée sur ces attributions systématiques, la direction des ressources humaines de la collectivité a détaillé certaines situations en justifiant certains cas particuliers telles que la présence de la directrice des relations publiques pendant les manifestations ayant lieu le soir et le week-end, le transfert des enfants en classes transplantées par les chauffeurs du garage, la sollicitation du chauffeur de l'ordonnateur en dehors du temps de travail hebdomadaire et les compétences spécifiques de la responsable de la paye et du budget au sein de la direction des ressources humaines. Si ces situations trouvent des explications, elles n'en demeurent cependant pas moins irrégulières au regard du caractère systématique de l'attribution d'IHTS.

Tableau n° 22 : Principaux emplois dont l'indemnisation d'heures supplémentaires est systématique sur la période 2011-2016

Matricule	Service	Emploi	Nombre minimal d'HS payés sur la période	Nombre maximal d'HS payés sur la période	Moyenne d'HS payées par mois
625 E	Service police municipale	adjoint au chef de service	27	120	79,89
5917 G	Protocole. relations publiques	directeur	57,55	73	72,79
5917 G	D° Relations publiques	directeur	57,55	57,55	57,55
2017 T	Cabinet du Maire	chauffeur de maitre	50	50	50,00
1172 Z	Service police municipale	responsable adjoint de brigade	21,25	73,5	45,51
4295 U	Service police municipale	brigadier-chef	24,5	78,25	45,40
711 Y	Service police municipale	responsable de brigade	27,75	78	39,39
5846 E	Direction générale des service	assistant(e) de direction	25	38	27,04
1078 X	Service maison de l'autonomie	livreur(se) de repas volante	23,5	23,5	23,50

Source : chambre régionale des comptes sur la base d'une extraction des fiches de paye

⁴⁹ Voir Tableau n°9 : ce tableau présente le nombre d'heures supplémentaires moyen par jour pour deux agents de la police municipale. Il est possible d'observer au mois de juillet une hausse importante de ce ratio, suggérant que ces agents « compensent » leur absence en augmentant le nombre d'heures supplémentaires réalisées pendant leur période de présence.

Tableau n° 23 : Rapport entre la présence sur le lieu de travail et la perception d'heures supplémentaires

Période 2016	2974 H			2990 A		
	Nb de jours de présence	Nb d'HS payées	Ratio HS/jour	Nb de jours de présence	Nb d'HS payées	Ratio HS/jour
16/01-15/02	18	24,50	1,36	18	30,75	1,71
16/02-15/03	15	29,00	1,93	13	28,00	2,15
16/03-15/04	19	24,50	1,29	24	39,75	1,66
16/04-15/05	18	38,25	2,13	24	64,25	2,68
16/05-15/06	21	44,00	2,10	20	38,50	1,93
16/06-15/07	16	26,50	1,66	23	56,75	2,47
16/07-15/08	7	32,25	4,61	7	26,75	3,82
16/08-15/09	24	12,50	0,52	21	33,25	1,58
16/09-15/10	21	38,75	1,85	21	32,00	1,52
16/10-15/11	18	20,25	1,13	14	37,25	2,66
16/11-15/12	21	16,50	0,79	14	20,00	1,43
16/12-16/01	16	12,50	0,78	13	17,75	1,37

Source : chambre régionale des comptes sur la base d'une extraction des fiches de paye

Onze bulletins de salaire présentant un versement d'IHTS à des agents de catégorie A pour un total de 329 heures supplémentaires ont également été identifiés. Interrogée à ce sujet, la collectivité a confirmé qu'il s'agissait d'erreurs et a informé avoir donné des consignes afin que ces situations ne se renouvellent pas. Si cette irrégularité, par le volume concerné, est de faible ampleur et demeure ciblée sur quelques services, elle conduit à s'interroger sur l'efficacité du dispositif de contrôle des demandes qui n'a pas été en mesure d'identifier l'inéligibilité manifeste de ces agents à indemnisation de travaux supplémentaires.

Par conséquent, la chambre relève les différentes irrégularités relatives aux heures supplémentaires, et rappelle les dispositions en vigueur en matière de suivi. Elle invite également l'ordonnateur à mettre en place un dispositif de contrôle plus fiable afin de s'assurer de l'effectivité des heures supplémentaires réalisées et de la régularité des demandes, et à mettre fin aux situations individuelles pouvant s'apparenter à un mécanisme irrégulier de forfaitisation. Enfin, elle invite la collectivité à mener une réflexion globale sur l'ensemble des services visant à identifier les coûts induits par la politique d'attribution actuelle, les marges de manœuvre portant sur la réorganisation du travail et, si nécessaire, de définir une politique d'attribution des heures supplémentaires plus équitable dans certains services.

Rappel au droit n° 3 : En application des textes en vigueur, mettre fin aux irrégularités manifestes portant sur les dépassements du quota de 25 heures supplémentaires par mois et sur la systématisation des heures supplémentaires, mettre en place un dispositif de contrôle automatisé des heures supplémentaires et prendre une délibération fixant les bornes horaires définies par le cycle de travail.

5.3.4 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme⁵⁰ des agents communaux atteignait 7,8 % en 2016. Ce taux s'avère inférieur aux taux de référence disponibles. Ainsi, le bilan social du centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne francilienne fait état d'un taux moyen de 8,0 % pour les communes de son périmètre. Plus récemment, une étude Sofaxis publiée en novembre 2016 estimait le taux d'absentéisme moyen des collectivités territoriales, toutes natures d'arrêt confondus (hors formations), à 9,3 % en 2015. Le coût de l'absentéisme a été estimé par la commune à 2,73 M€ par an, soit l'équivalent de 130 postes équivalents temps plein.

⁵⁰ Le taux d'absentéisme rapporte le nombre de jours d'absence pour maladie, maternité, paternité et adoption au nombre de jours ouvrés multipliés par l'effectif communal exprimé en équivalent temps plein. Afin de pouvoir effectuer une comparaison avec les chiffres publiés par la société Sofaxis, les chiffres fournis par la collectivité ont été retraités.

Tableau n° 24 : Évolution de l'absentéisme entre 2011 et 2016

	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Nb jours d'absence	Taux	Nb jours d'absence	Taux	Nb jours d'absence	Taux	Nb jours d'absence	Taux	Nb jours d'absence	Taux	Nb jours d'absence	Taux
Absentéisme global	45 050	7,0 %	42 190	6,6 %	44 685	7,0 %	45 749	7,1 %	48 478	7,5 %	52 664	7,8 %
Absentéisme compressible	27 189	4,2 %	27 271	4,3 %	25 745	4,0 %	27 431	4,3 %	26 748	4,1 %	33 303	5,0 %
Absentéisme incompressible	17 861	2,8 %	14 919	2,3 %	18 940	3,0 %	18 318	2,8 %	21 730	3,4 %	19 361	2,9 %

Source : chambre régionale des comptes sur la base des données fournies par la collectivité

Le taux d'absentéisme global a connu une hausse régulière entre 2011 et 2016, passant de 7,0 % à 7,8 %. Cette augmentation est principalement le fait de la hausse de l'absentéisme compressible dont le taux progresse de 4,2 % en 2011 à 5 % en 2016, le taux d'absentéisme incompressible restant globalement stable (2,8 % en 2011 contre 2,9 % en 2016).

Le taux d'absentéisme compressible, sur lequel la collectivité dispose de leviers d'action, est constitué des absences pour maladie ordinaire, des accidents professionnels et des maladies professionnelles. L'absentéisme incompressible est quant à lui composé des congés longue maladie, longue durée et maladie grave, des congés maternité, paternité et adoption ainsi que des congés exceptionnels. Les possibilités d'action visant à réduire cet absentéisme sont très limitées.

L'évolution du taux d'absentéisme au sein de la commune est paradoxal. En effet, le 17 novembre 2014, un protocole d'accord a été officiellement signé avec les représentants du personnel et l'ordonnateur, se fixant pour objectif de donner une impulsion en matière de prévention et résorption de l'absentéisme au sein de la Mairie. Ce protocole a organisé l'action de la commune autour de cinq axes (agir sur les conditions de travail, engager une démarche de GPEEC, favoriser le bien-être au travail, favoriser le retour à l'emploi et l'accompagnement des agents, et renforcer la communication et le dialogue), mis en œuvre au travers d'un plan pluriannuel d'actions de 2013 à 2016. Ce plan d'action a fait l'objet d'un rapport d'étape, présenté au Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) le 5 avril 2016.

Or, suite à la mise en place de ce plan d'actions, l'absentéisme ne se réduit pas au sein de la collectivité. Au contraire, on note une accélération de l'augmentation de l'absentéisme compressible (+ 0,9 % entre 2011 et 2014 et + 21,4 % entre 2014 et 2016). L'incohérence apparente entre les actions entreprises par la commune pour lutter contre l'absentéisme et les résultats obtenus conduit ainsi à douter de l'efficacité du plan mis en œuvre⁵¹.

Dans ce contexte, la chambre invite la collectivité à intensifier ses efforts afin d'agir sur l'absentéisme compressible. De plus, elle invite la commune à envisager d'autres actions non prévues par le plan d'action communal, telles que la modulation du régime indemnitaire en fonction de l'absentéisme, la production d'un document unique d'évaluation des risques (prévu par l'article R. 4121-1 du code du travail), ou la mise en place d'un comité chargé de l'analyse à fréquence régulière des causes des accidents de travail et de déterminer des actions palliatives.

⁵¹ Le décalage pourrait également avoir une origine technique, la commune ayant fourni les chiffres utilisés sur la base de nouvelles requêtes, et ayant communiqué plusieurs versions des chiffres incohérentes entre elles.

5.4 Les modalités de recrutement et de carrière des agents municipaux

5.4.1 Le régime indemnitaire

5.4.1.1 Le régime indemnitaire de base

Un régime indemnitaire spécifique à la commune et tenant compte des niveaux de responsabilité des métiers de la Ville a été adopté par la délibération du 15 octobre en 2004 et complété en 2005. Ce régime indemnitaire prévoit une part fixe mensuelle (le régime indemnitaire de base, ou RIB) dont le montant a été fixé par niveau de responsabilité, ainsi qu'une part variable en fonction du mérite et de la performance versée annuellement (POP). Le RIB a été conçu comme un cadre d'attribution dans lequel ont été cumulées les indemnités d'administration et de technicité (IAT), forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) et d'exercice de missions des préfectures (IEMP). Le RIB n'est donc pas cumulable avec ces trois autres dispositifs indemnitaires. La mise en place de ce régime a également nécessité la définition de deux régimes dérogatoires :

- les agents dont le cumul des trois indemnités fusionnés dans le RIB se révélaient plus favorables que ce dernier ont conservé le bénéfice du régime antérieur jusqu'à ce que le montant de l'indemnisation de base atteigne celui inhérent au niveau de responsabilité exercé ;
- les agents appartenant à des cadres d'emploi ne disposant pas sous des filières particulières d'un montant d'indemnisation suffisant se sont vus attribuer des compléments indemnitaires autorisés sur des bases réglementaires (prime spécifique pour les infirmiers territoriaux, indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires pour les éducateurs territoriaux de jeunes enfants et prime de service pour les rééducateurs territoriaux).

La délibération du 31 mai 2010 revalorise les montants versés dans le cadre du RIB et réforme ses modalités de versement.

Le régime indemnitaire est composé d'avantages financiers qui sont liés au grade, à l'emploi, aux fonctions et aux sujétions. Son caractère est facultatif et l'organe délibérant dispose d'un pouvoir de décision, en application du principe de libre administration des collectivités territoriales, qui doit néanmoins se concilier avec le « principe de parité » posé par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, aux termes duquel les régimes indemnitaires sont fixés « *dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* ». Les modalités de mise en œuvre du régime indemnitaire doivent être définies de façon suffisamment précise par la délibération communale, dont la lecture doit permettre d'établir le respect du principe de parité, dans le cadre notamment du contrôle de légalité.

Les montants maximums accordés respectent les plafonds qui auraient été accordés dans l'hypothèse où les agents continueraient à bénéficier des dispositifs IAT, IEMP et IFTS, conformément au principe de parité.

Néanmoins, plusieurs situations irrégulières de cumul entre le dispositif RIB et l'IAT ou l'IEMP et, dans une moindre mesure, l'IFTS persistent au sein de la collectivité. Cette situation est irrégulière au regard de la délibération communale instituant le RIB qui exclue formellement un cumul avec ces trois dispositifs. Il est également possible de relever l'élargissement du nombre de bénéficiaires de ces cumuls à partir de 2015 (50 agents en 2014 contre 100 agents en 2016), laissant suggérer le caractère volontaire de ces cumuls indemnitaires ou les difficultés de maîtrise de son régime indemnitaire par la collectivité. Ces situations irrégulières sont néanmoins résolues pour les agents dont le régime indemnitaire aura été basculé sur le RIFSEEP. Néanmoins, il est possible de relever que l'attribution d'indemnités en supplément du RIB, intégrées ensuite dans le RIFSEEP, s'il respecte bien le principe de parité en termes de plafonds indemnitaires, conduit cependant à un effet inflationniste qu'il paraît difficile de justifier au regard de la situation financière de la collectivité.

Plusieurs situations de cumul ont également pu être observées entre le RIB et la prime de fonctions et de résultats (PFR). Pourtant la PFR est exclusive de toutes autres indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir. La PFR ne peut ainsi notamment pas se cumuler avec l'IAT, l'IFTS et l'IEMP, donc, par transitivité, avec le RIB, puisque ce régime remplace les trois dispositifs précités.

Tableau n° 25 : Situations de cumul entre le RIB et les autres dispositifs indemnitaires liés aux fonctions et à la manière de servir

Dispositif indemnitaire	Montant sur la période 2011-2016	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
		Montant	Nb agents	Montant	Nb agents	Montant	Nb agents	Montant	Nb agents	Montant	Nb agents	Montant	Nb agents
IAT	122 154,62	4 788,95	29	-859,73	36	13 215,98	41	18 398,42	22	31 941,13	64	54 669,87	68
IEMP	27 880,37	-665,74	5	1 064,85	5	4 505,53	11	6 920,47	26	12 082,28	29	3 972,98	30
IFTS	7 148,71	388,90	6	507,93	4	2 883,16	5	3 720,84	2	-995,94	4	643,82	2
PFR	10 153,14					1 372,57	4	1 068,48	6	4 478,27	4	3 233,82	2
Total	167 336,84	4 512,11	40	713,05	45	21 977,24	61	30 108,21	56	47 505,74	101	62 520,49	102

Source : chambre régionale des comptes sur la base des extractions des fiches de paye

La chambre relève également le caractère complexe et inadapté du RIB pour certains cadres d'emploi, notamment les emplois fonctionnels, issu du mécanisme de maintien des dispositifs antérieurs lorsque ceux-ci étaient plus avantageux pour l'agent. Ainsi, la majorité des agents occupants un emploi fonctionnel a préservé le régime indemnitaire antérieur bien plus avantageux que ceux prévus par le RIB, mal calibré pour ces emplois. De plus, certains agents qui ont pu bénéficier du RIB peuvent basculer sur un autre régime indemnitaire de droit commun qui s'avérera plus avantageux suite à une revalorisation. Ce régime indemnitaire adaptable en fonctions des situations individuelles nuit de manière importante à la lisibilité générale du régime indemnitaire de la commune et donc à une bonne maîtrise des dépenses consacrées à celui-ci.

Des situations irrégulières sont enfin liées à la part variable du RIB (POP). En effet, cette part variable est attribuée à l'ensemble des agents de la collectivité. Cette indemnité vient alors s'ajouter au régime indemnitaire prévu pour les différents cadres d'emploi, provoquant dans certains cas un dépassement du plafond fixé par le principe de parité avec la fonction publique d'État. À titre d'illustration, le directeur des sports et de la jeunesse, conseiller territorial des activités physiques et sportives (APS) a bénéficié entre 2011 et 2013 de l'indemnité de sujétions des conseillers d'éducation et de jeunesse (ISC) et de la part variable du régime indemnitaire de base de la collectivité. S'il convient de noter que le montant de l'ISC dépasse à lui seul le plafond fixé par les textes réglementaires⁵², l'attribution de la part variable aggrave le dépassement de ce plafond. À partir de 2014, le transfert de l'agent sur le régime indemnitaire de base ne règle pas le problème de dépassement, l'agent percevant en 2016 8 470,60 € pour un plafond indemnitaire des conseillers territoriaux des APS fixé par les textes à 5 952,00 €.

Exemple de régime indemnitaire individuel (matricule '9397 P') dépassant le régime indemnitaire du grade correspondant de la fonction publique d'État :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indemnité de sujétions des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse	7 587,00	7 587,00	6 954,75			
Part variable du RIB	850,00	765,00	170,00	850,00	850,00	850,00
Part fixe du RIB			633,15	7 597,80	7 597,80	7 620,60
Total	8 437,00	8 352,00	7 757,90	8 447,80	8 447,80	8 470,60
Plafond indemnitaire des conseillers territoriaux des APS	5 952,00	5 952,00	5 952,00	5 952,00	5 952,00	5 952,00
Dépassement	2 485,00	2 400,00	1 805,90	2 495,80	2 495,80	2 518,60

Source : chambre régionale des comptes sur la base des extractions des fiches de paye

⁵² Décret n°2004-1055 du 1^{er} octobre 2004.

De manière exhaustive, le montant total des dépassements du régime indemnitaire lié à la manière de servir par rapport à la fonction publique d'État⁵³ représente environ 101 000 € sur la période sous revue soit une moyenne de 17 000 € par an. Le montant total du dépassement est multiplié par trois sur la période, de 6 000 € environ en 2011 à 24 000 € en 2016.

Au total, la chambre rappelle à la commune l'obligation de respecter les plafonds indemnitaires fixés par correspondance avec la fonction publique d'État et l'invite à mettre fin aux situations de cumul de dispositifs.

Rappel au droit n° 4 : Conformément à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1974 (article 88) et au décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 (article 1), s'assurer que le régime indemnitaire fixé pour les différentes catégories d'agents territoriaux ne soit pas plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes.

5.4.1.2 Le versement d'une « prime de fin d'année » (PFA)

La commune attribue à ses agents une prime de fin d'année (PFA) versée au mois de novembre de chaque année. Le montant de cette prime a représenté 3,6 M€ en 2016 pour la collectivité, ce qui représente 4,4 % de la masse salariale totale. Il s'agit du dispositif indemnitaire le plus important pour la collectivité. Le montant total versé au titre de cette prime a augmenté de 7,3 % sur la période sous revue, soit une progression légèrement inférieure à celle de la masse salariale sur cette même période (+ 9,8 %).

L'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 permet le maintien de compléments de rémunération collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de cette loi. Pour pouvoir être légalement maintenus, les avantages collectivement acquis doivent avoir été institués avant le 27 janvier 1984 et être inscrits au budget de la collectivité, en vertu de l'article 70 de la loi du 16 décembre 1996. Les revalorisations et les modifications des conditions d'attribution sont possibles lorsqu'elles sont fondées sur une disposition constituant elle-même un avantage acquis maintenu, c'est-à-dire qui aient été prévues avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984⁵⁴. De la même façon, une collectivité ne peut modifier les conditions d'octroi de la prime de fin d'année après l'entrée en vigueur de la loi précitée en décidant de faire varier le montant de la prime en fonction de l'assiduité des agents⁵⁵.

Le dispositif de PFA en vigueur au sein de la collectivité pose plusieurs questions au regard des textes normatifs et des pratiques de la commune.

La PFA a été instituée au sein de la collectivité par la délibération n° 69 du 18 mars 1974. Si cette délibération est bien antérieure à la date du 27 janvier 1984, elle ne détermine pas clairement et sans ambiguïté les bénéficiaires de cette prime ni les conditions d'attribution de celle-ci⁵⁶. Néanmoins, la collectivité a précisé qu'elle utilise une formule pour le calcul de la prime de fin d'année afin que cette prime nette soit égale à 98 % du traitement de base indiciaire brut, sans prise en compte d'aucun complément de traitement.

⁵³ Une situation de dépassement a été identifiée lorsque pour un agent et une année donnés, le total des versements indemnitaires liés à la manière de servir est supérieur au montant total maximal qu'il aurait obtenu par application de l'ensemble des primes et indemnités liées à la manière de servir du grade de la fonction publique d'État correspondant à celui de l'agent territorial.

⁵⁴ Arrêt Conseil d'État du 12 avril 1991 – Préfet du Val d'Oise n° 118653 et du 15 février 1995 n° 121429.

⁵⁵ Arrêt Conseil d'État du 1^{er} octobre 1993, n° 97549.

⁵⁶ Le dispositif se limite à préciser que les « agents communaux » peuvent bénéficier d'un 13^{ème} mois de salaire et que les éléments à prendre en compte sont ceux prévus à l'article 509 de l'ancien Code de l'Administration Communale, soit le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, les prestations familiales obligatoires ainsi que toutes autres indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire et ayant le caractère de complément de traitement. Le dénominateur de « complément de traitement » reste insuffisamment précis afin de pouvoir déterminer avec assurance le montant de la prime de fin d'année, la prise en compte du régime indemnitaire n'étant pas explicitement exclue par une telle formulation.

La formule de calcul de la PFA appliquée par la collectivité pose question. En effet, il est possible de relever tout d'abord sa complexité. Il s'agit d'une modalité de détermination qui n'est appliquée pour aucun autre dispositif indemnitaire. Elle impose d'intégrer dans le montant de la prime nette les cotisations sociales payées par l'agent sur son traitement de base. A traitement de base net équivalent, les agents non titulaires bénéficieront d'une PFA supérieures à un agent titulaire en raison des charges sociales supérieures payées par les premiers (notamment la cotisation IRCANTEC). Elle induit également un effet inflationniste, puisqu'une modification des taux de cotisations sociales imposera d'ajouter deux fois l'augmentation de charges correspondante à la PFA brute : une fois au titre des cotisations sociales relatives à la PFA, et une fois au titre de l'augmentation mécanique du traitement de base indiciaire brut.

De plus, il est possible de s'interroger sur l'historique de la décision ayant conduit à l'application de cette formule de calcul. La délibération initiale n'évoque pas ces modalités, tandis que la collectivité estime que celles-ci sont en place depuis l'origine mais n'a pas produit de document permettant de s'assurer du formalisme de la décision. Or, l'impact d'une telle décision sur ce régime indemnitaire est fort. En 2016, le versement d'une prime de fin d'année brute égale à 98 % du traitement brut indiciaire des agents bénéficiaires aurait permis à la commune de réaliser une économie de l'ordre de 400 000 € par rapport à la formule aujourd'hui appliquée par la collectivité.

Des erreurs de calcul ont également été identifiées, ayant conduit à des versements de PFA trop importants. Trois situations individuelles de trop perçu ont ainsi été confirmées par la collectivité comme ayant pour origine une erreur manuelle :

- pour un agent parti en décembre 2014 (matricule 13189L), l'application du prorata des trois mois de présence entre le mois d'octobre et de décembre (la PFA étant calculée du mois d'octobre à septembre de l'année suivante) est une action manuelle, le calcul automatique portant sur une année pleine. Cette action n'a pas été réalisée pour l'agent identifié ;
- pour deux agents horaires (matricules 9686D et 9624L), il s'agit d'un problème de calcul automatique de la PFA, celui-ci s'appliquant complètement à chaque emploi de l'agent, nécessitant une correction manuelle de l'agent, qui n'a pas été effectuée dans les cas relevés.

Ainsi, la gestion de ce dispositif imposant des actions manuelles fréquentes est donc source de risque opérationnel et nécessite un dispositif de contrôle étoffé qui ne semble pas en place au sein de la collectivité. Le montant estimé des dépassements reste cependant limité, de l'ordre de 20 000 € en moyenne par an.

Une irrégularité concerne la modulation de la PFA. La délibération n° 35 du 28 décembre 1995 confirme qu'il y a lieu de moduler individuellement l'attribution de la prime de fin d'année en fonction des indices des agents et de leur évolution, de leur manière de servir et de leur assiduité. Ces dispositions, qui n'étaient pas prévues par la délibération du 18 mars 1974, ne peuvent pas être considérées comme formellement adoptées avant le 27 janvier 1984, la collectivité ne pouvant modifier les conditions d'octroi de la prime de fin d'année après cette date, rendant la modulation du montant de l'avantage irrégulière.

La collectivité n'établit pas non plus de décision individuelle pour l'attribution des primes de fin d'année.

La chambre relève enfin qu'au regard des difficultés financières que connaît la collectivité, la suppression de cet avantage dérogatoire, dont le coût financier est de l'ordre de 3,5 M€ par an, serait de nature à permettre à la collectivité de retrouver des marges de manœuvre conséquentes quant à son équilibre financier. Dans ces conditions, la chambre invite la collectivité à mettre fin à ce dispositif⁵⁷ ou à *minima*, à revoir les modalités de calcul de cette indemnité dans le cadre d'une interprétation plus stricte de la délibération du 18 mars 1974. La mise en place d'un dispositif de contrôle plus solide apparaît également nécessaire en raison des nombreuses actions manuelles nécessaires dans le système de paie tandis que l'automatisation complète du calcul pourrait être envisagée afin de limiter le risque opérationnel.

5.4.1.3 Les autres dispositifs indemnitaires

Au-delà du régime indemnitaire de base RIB et de l'indemnité PFA, 57 autres dispositifs indemnitaires sont en vigueur au sein de la collectivité. Ces dispositifs ont représenté 6,1 M€ en 2016, soit approximativement 7,3 % de la masse salariale.

Si l'organe délibérant dispose d'un pouvoir de décision induit par le principe de libre administration des collectivités territoriales, les dispositifs indemnitaires ainsi définis doivent respecter les conditions de régularité suivantes :

- l'existence d'une base légale ou réglementaire permettant de fonder le dispositif ;
- l'existence d'une délibération définissant les conditions de mise en œuvre du dispositif ;
- le respect du champ d'éligibilité concernant les bénéficiaires de l'indemnité ;
- le respect des plafonds de versement individuel issus des délibérations communales et du principe de parité avec la fonction publique d'État ;
- le respect des règles de non cumul entre les dispositifs.

Or, de nombreux dispositifs ont été identifiés comme ne respectant pas une ou plusieurs de ces conditions de régularité.

Ainsi, la base légale ou réglementaire permettant de s'assurer du respect du principe de parité n'a pas pu être identifiée pour neuf dispositifs indemnitaires. La mise en place de deux de ces dispositifs en 2013 (« PRIME RESP. REST. SCOL » et « INDEMNITE TUTORAT ») illustre la persistance au sein de la collectivité de choix indemnitaires basés sur des considérations ne prenant pas en compte le caractère régulier des dispositifs envisagés. La collectivité n'a également pas été en mesure d'apporter d'éclairage sur le dispositif « PRIME SPECIFIQUE », laissant apparaître un défaut de maîtrise de son régime indemnitaire.

Tableau n° 26 : Dispositifs indemnitaires sans base légale

Libellé collectivité	Code collectivité	2011-2017	2011	2012	2013	2014	2015	2016
		694 906,12	249 308,42	96 695,24	51 541,49	114 967,72	87 090,35	95 302,90
Indemnité supplém.	504	347 769,35	217 247,57	69 228,96	19 240,83	16 391,43	13 479,48	12 181,08
Prime resp.rest.scol	522	96 196,50	0,00	0,00	8 655,00	26 212,50	26 100,00	35 229,00
Indemnité tutorat	533	87 200,48	0,00	0,00	185,22	25 771,85	30 301,97	30 941,44
Prime spécifique	548	44 523,00	3 240,00	2 430,00	2 160,00	32 873,00	2 740,00	1 080,00
Suppl. indemnitaire	296	43 335,30	16 823,71	13 938,50	10 624,67	1 948,42	0,00	0,00
Ind. Maitre-chien	528	35 395,95	6 803,28	6 803,28	6 897,77	4 535,52	5 253,64	5 102,46
Indemn. protocolaire	311	22 445,00	4 020,00	4 020,00	2 680,00	4 020,00	3 685,00	4 020,00
Ind. forf. rep. spec	590	16 866,68	0,00	274,50	1 098,00	3 215,00	5 530,26	6 748,92
Suplt. indemnitaire	518	1 173,86	1 173,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Source : chambre régionale des comptes sur la base des extractions des fiches de paie

⁵⁷ La collectivité a cependant évoqué le risque d'une fragilité juridique concernant la suppression d'un avantage collectivement acquis. Néanmoins, il convient de noter que l'arrêt du Conseil d'État n°287771 du 21 mars 2008 autorise explicitement la possibilité de mettre fin à la prime de fin d'année au sein d'une collectivité territoriale.

Concernant l'existence d'une délibération à l'appui des dispositifs indemnitaires, la collectivité n'a pas été en mesure de fournir à la chambre ces documents pour 39 dispositifs sur les 59 dispositifs en vigueur au sein de la collectivité, représentant un montant moyen annuel de 1,8 M€ sur la période sous revue⁵⁸. En raison de cette absence de communication, il n'est pas possible de se positionner entre l'hypothèse d'une non existence effective de ces délibérations, impliquant alors une irrégularité majeure du régime indemnitaire, ou l'hypothèse d'un problème conséquent en matière de documentation des dispositifs indemnitaires. *A minima*, une revue exhaustive de ces dispositifs s'avère nécessaire afin de prendre les délibérations manquantes et de permettre une meilleure maîtrise par la collectivité du régime indemnitaire, notamment en ce qui concerne les conditions d'attribution. Au-delà du formalisme, il est nécessaire également de noter que sans délibération, les dispositifs indemnitaires définis par la collectivité ne peuvent bénéficier aux agents non titulaires.

Les contrôles liés au respect des plafonds individuels ont permis d'identifier quelques cas de dépassement, hormis les cas relatifs au RIB et à la PFA présentés supra. Ces dépassements restent cependant marginaux et permettent de conclure à des erreurs isolées plus qu'à des dépassements systématisés.

Tableau n° 27 : Montants indemnitaires versés dépassant les plafonds réglementaires

Dispositif indemnitaire (en euros)	Total général	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indemnité d'administration et de technicité	729,58				29,44	29,44	670,70
Indemnité d'exercice de missions des préfectures	0,48	0,24	0,24				
Indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats	4 205,82				1 401,94	1 401,94	1 401,94
Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires	4 079,25		379,29	694,61	700,88	2 102,11	202,36
Indemnité spéciale de fonctions des agents de police municipale	2 401,09	11,63	423,57	324,77	0,00	1 422,48	218,64
Indemnité de suivi et d'orientation des élèves	1 121,64	211,68		225,36	225,36	225,36	233,88
Indemnité spécifique de service	92 977,45		21 336,53	18 123,35	13 443,04	10 528,52	28 008,65
Indemnité de sujétions spéciales	3 640,60	697,63	589,62	420,90	734,02	691,35	507,08
Prime d'encadrement	6 706,75	1 844,52	1 160,70	929,76	935,76	935,76	900,25
Prime forfaitaire mensuelle des auxiliaires de soins ou de puériculture	20,62	0,00	0,00	0,00	0,00	20,62	0,00
Part variable du RIB/PFR/RIFSEEP	168,33				168,33		
Prime de service	2 853,06	0,01	0,01	2 853,04			
Prime de service et de rendement	648,68		33,32	158,00	35,16	33,96	388,24
Prime spéciale de sujétions des auxiliaires de puériculture ou de soins	78,19	76,08	1,43	0,29		0,38	0,01
Prime de technicité forfaitaire des personnels des bibliothèques	3 795,08				1 116,20	1 339,44	1 339,44
Régime indemnitaire de base	7 773,95		3 906,43	2 929,86			937,66
Total	131 200,58	2 841,79	27 831,14	26 659,93	18 790,13	18 731,36	34 808,84

Source : chambre régionale des comptes sur la base des extractions des fiches de paye

L'attribution d'indemnités à des agents dont le grade, le cadre d'emploi ou le niveau ne leur permettent pas réglementairement de bénéficier de celles-ci représente un montant moyen sur la période de 250 000 € par an. Ces irrégularités concernent 11 dispositifs et leur montant peut-être très annuellement fortement variable. Ainsi des irrégularités portant sur l'IEMP, dont les versements irréguliers se situaient à hauteur de 89 000 € en 2011 sont réduits à 1 500 € en 2016. On peut néanmoins observer une certaine systématisation des attributions irrégulières d'indemnités relatives à l'indemnité spécifique de service (ISS), ou du RIB. Concernant l'ISS, ces irrégularités portent quasi exclusivement sur la filière médico-sociale, laissant supposer une erreur de codification de la collectivité entre l'ISS attribuée à la filière technique et l'indemnité de sujétions spéciales (également ISS) au bénéfice de la filière médico-sociale.

⁵⁸ Ce montant ne prend pas en compte les versements d'indemnités aux agents contractuels, qui demeurent irréguliers en l'absence de délibérations de la collectivité, nécessaires afin de leur ouvrir le bénéfice des dispositifs indemnitaires.

Tableau n° 28 : Montants indemnitaires versés à des grades non éligibles

Dispositif (en euros)	Total général	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indemnité d'administration et de technicité	189 233,30	30 162,47	30 617,37	30 516,67	33 157,83	32 820,73	31 738,23
Indemnité d'exercice de missions des préfectures	201 061,46	88 918,20	92 128,90	15 532,36	1 494,00	1 494,00	1 494,00
Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires	153 648,38	42 417,32	42 259,20	38 542,26	11 779,20	11 779,20	6 871,20
Indemnité spécifique de service	321 755,66	51 018,77	44 723,96	43 180,55	38 584,24	53 187,48	71 323,23
Prime d'encadrement	67 740,56	4 077,23	5 913,33	10 603,34	14 077,20	17 825,97	12 472,03
Prime de fonctions et de résultats	43 755,60			8 051,63	8 059,44	8 059,44	12 970,09
Prime de service	21 287,99	6 906,13	10 296,02	4 081,11			4,73
Prime de service et de rendement	88 786,09	37 664,72	25 841,53	21 781,21	3 498,63		
Prime spéciale de sujétions des auxiliaires de puériculture ou de soins	16 973,06	493,56	2 961,36	2 961,36	3 034,20	3 107,04	3 191,91
Prime de sujétions spéciales des personnels de surveillance et d'accueil	3 840,96	960,24	2 880,72				
Total général	1 108 083	262 618	257 622	175 250	113 684	128 273	140 065

Source : chambre régionale des comptes sur la base des extractions des fiches de paye

Enfin, hormis les situations de cumul indemnitaire entre le RIB et les dispositifs qu'il remplace (IAT, IEMP, IFTS) ou avec la PFR, présentées supra, les contrôles réalisés ont permis d'identifier une situation de cumul irrégulier entre l'indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants (ITD) et l'indemnité spécifique de service (ISS). Les montants en jeu restent néanmoins de faible importance (1 000 € par an en moyenne).

Au total, l'ensemble des irrégularités relevées en lien avec le régime indemnitaire représente un montant moyen annuel de l'ordre de 300 000 €.

Tableau n° 29 : Total des montants indemnitaires versés de manière irrégulière⁵⁹

Irrégularité	Montant sur la période 2011-2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Montant total des irrégularités	1 986 594,43	490 324,77	377 208,91	267 445,90	284 237,83	266 146,31	301 230,72
Absence de base légale	694 906,12	249 308,42	96 695,24	51 541,49	114 967,72	87 090,35	95 302,90
Grades non éligibles	775 497,31	211 599,87	212 898,43	132 069,94	75 100,50	75 086,38	68 742,19
Cumul RIB / autres indemnités	167 336,84	4 512,11	713,05	21 977,24	30 108,21	47 505,74	62 520,49
Dépassement FPE	101 318,45	6 204,21	10 352,01	15 033,77	20 794,12	24 452,17	24 482,17
Dépassement PFA	117 872,52	15 858,36	28 719,04	20 163,53	24 477,14	13 280,31	15 374,13
Dépassement autres	129 663,19	2 841,79	27 831,14	26 659,93	18 790,13	18 731,36	34 808,84

Source : chambre régionale des comptes sur la base des extractions des fiches de paye

Au regard du nombre d'irrégularités relevées, la chambre rappelle de manière générale à la collectivité l'obligation de respecter l'ensemble des textes relatifs au régime indemnitaire en prenant les délibérations manquantes, et en mettant fin aux situations de cumul indemnitaires, de dépassement des plafonds réglementaires et de versements liés à des dispositifs ne respectant pas le principe de parité. Pour ce faire, la commune ne pourra s'exonérer d'un audit général du régime indemnitaire en vigueur afin d'identifier de manière exhaustive l'ensemble des irrégularités.

⁵⁹ L'inéligibilité potentielle relative à l'indemnité de spécifique de service présentée au tableau précédent a été retraitée, celle-ci ayant très probablement pour origine une erreur de codification. En excluant les irrégularités concernant l'absence de délibérations communales qui portent plus sur le formalisme que sur les montants versés et dont la résolution ne conduirait pas à une réduction des dépenses liées au régime indemnitaire.

Rappel au droit n° 5 : En vertu de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires relatifs au régime indemnitaire, mettre fin aux situations irrégulières de cumul indemnitaires, de dépassement des plafonds réglementaires et de versements liés à des dispositifs ne respectant pas le principe de parité, et le cas échéant, prendre l'ensemble des délibérations manquantes.

5.4.1.4 La mise en place du RIFSEEP

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la Fonction Publique de l'État prévoit une transposition progressive à la fonction publique territoriale, ce régime indemnitaire ayant vocation à remplacer la plupart des primes et indemnités existantes au plus tard le 1^{er} janvier 2019.

Compte tenu du principe de parité et au regard de la liste des corps de la fonction publique de l'État ayant adhéré aux dispositions du décret du 20 mai 2014, seuls certains cadres d'emploi peuvent actuellement basculer sur le RIFSEEP.

La mise en œuvre du nouveau RIFSEEP s'est traduite au sein de la commune par l'intégration de la classification existante des métiers, issue du régime indemnitaire défini par la délibération communale du 31 mai 2010, aux groupes de fonction créés par les différents arrêtés ministériels. Par ailleurs, la commune a estimé que les deux primes prévues par le RIFSEEP correspondaient exactement au régime indemnitaire voté en 2010 par la ville. La mise en œuvre du RIFSEEP s'est donc limitée à la modification de l'intitulé des primes, l'IFSE se substituant à la part fixe du régime indemnitaire de 2010, et le CIA à la part variable. Ces modifications ont donné lieu à un vote de l'assemblée délibérante au travers de la délibération du 14 décembre 2016. Les niveaux de responsabilité préalablement définis par la collectivité prennent en compte la technicité et l'expertise du poste, la dimension d'encadrement, de coordination ou de conception, ainsi que le degré d'exposition du poste, critères qui sont également au centre de la définition des groupes de fonction du RIFSEEP. Ainsi, la démarche de la collectivité semble cohérente et conduit à une classification répondant bien aux impératifs réglementaires.

Cependant, le régime indemnitaire de quelques agents a été basculé dans le nouveau dispositif alors que le cadre d'emploi auquel ces agents appartiennent ne fait pas partie de la liste des corps ayant adhéré aux dispositions du décret du 20 mai 2014 permettant un transfert du régime indemnitaire vers le RIFSEEP. Les cadres d'emploi concernés sont ceux des infirmiers territoriaux des soins généraux (neuf agents), des assistants territoriaux d'enseignement artistique (un agent), et des techniciens paramédicaux territoriaux cadre de santé (un agent).

5.4.2 L'évaluation des agents

Le dispositif d'évaluation des agents existe au sein de la collectivité depuis 2005. Il a été modifié à deux reprises, en 2008 et en 2015 en application de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 et le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014. En 2010, la réforme interne portant sur le régime indemnitaire a conduit à la mise en place du versement d'une part variable liée au mérite et à la prise en compte des critères participant à sa détermination au sein des évaluations. Les adaptations nécessaires consécutivement au décret du 16 décembre 2014 ont ainsi été limitées, mais ont donné lieu à un projet de revue des fiches métiers et des formulaires d'évaluation dans une démarche de dialogue social.

Le processus d'évaluation mis en place est formellement encadré et répond aux textes en vigueur. Plusieurs guides à destination des évaluateurs et des évalués et des formulaires types ont été produits. Le compte rendu d'entretien présente les critères d'évaluation ainsi que la détermination de la part de la prime variable allouée en fonction des résultats de l'agent.

Dans les faits, cette modulation de la part variable en fonction du mérite reste néanmoins peu appliquée. Les bilans des campagnes d'évaluation 2015 et 2016 font ainsi état d'une part très importante d'agents ayant perçu l'intégralité de la prime variable (93,5 % en 2015 et 94 % en 2016). Sachant que l'absence de versement de prime variable (104 agents en 2015 et 125 en 2016) est exclusivement liée à des absences trop importantes ou à des agents arrivés ou partis en cours d'année, la modulation au mérite n'a joué que pour moins de 2 % des agents. Cette faiblesse est étayée par les axes d'amélioration déterminés par la collectivité qui identifie en 2015 comme en 2016 un effort à porter quant à la cohérence de la grille d'évaluation, de l'appréciation générale et de la part variable.

Les bilans des campagnes d'évaluation 2015 et 2016 font également état de taux respectifs de complétion de 96 % et 95,5 % et ont donné lieu à 22 et 24 demandes de révisions auprès de l'employeur ou du CIG.

5.4.3 Les emplois fonctionnels

De 2011 à 2016, les organigrammes successifs de la commune mentionnent tous un poste de directeur général des services (DGS), quatre postes de directeur général adjoint des services (DGA) et un poste de directeur général adjoint des services techniques (DGST).

Le tableau des effectifs du personnel communal, adopté par la délibération n° 23 du 24 mars 2001, prévoit ces six emplois fonctionnels. La délibération n° 106 bis du 7 avril 2008 modifie ce tableau en y ajoutant un emploi de DGA, portant le nombre de DGA à cinq et le total des emplois fonctionnels à sept. Au cours de la période sous revue, ces cinq postes de DGA ne sont effectivement pourvus que durant l'exercice 2013. Seuls quatre postes sont pourvus durant les autres exercices de la période.

L'ensemble des emplois fonctionnels sont occupés par des agents titulaires.

Au cours de la période sous revue, la rémunération totale des emplois fonctionnels de la collectivité connaît une augmentation de 10,5 %, soit une augmentation de 2,1 % par an, légèrement supérieure à l'augmentation de la masse salariale (1,95 % par an). La présence au sein de la collectivité de sept emplois fonctionnels en 2013 a mécaniquement augmenté le traitement total relatif aux emplois fonctionnels mais les départs de deux DGA en 2014 ont à leur tour provoqué une baisse de la rémunération totale consacrée à ces emplois.

Les emplois fonctionnels correspondent à des emplois permanents de direction, administratifs ou techniques, créés par l'assemblée délibérante de la commune, subordonnés au respect de seuils démographiques⁶⁰. En raison de leur nature, les emplois fonctionnels relèvent de dispositions spécifiques. Ainsi, les emplois fonctionnels susceptibles d'être créés sont limitativement énumérés par l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984. De plus, conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, « *les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé*⁶¹ ». Le détachement est le mode réglementaire d'occupation de l'emploi fonctionnel par un fonctionnaire. Il peut intervenir d'une collectivité à une autre ou à l'intérieur d'une même collectivité. Chaque nouveau détachement ou renouvellement de détachement doit au préalable faire l'objet d'une mesure de publicité de la vacance du poste⁶².

⁶⁰ Possibilité de créer un emploi de fonctionnel de DGS dans les communes de plus de 2 000 habitants, et de DGA et DGST dans les communes de plus de 10 000 habitants.

⁶¹ Conseil d'État, Section, du 30 octobre 1998, Ville de Lisieux, 149662, publié au recueil Lebon

⁶² TA Paris 23 oct. 2014 n°1315755/2-3

Cependant, les délibérations fournies par la collectivité en tant que délibérations créant les emplois fonctionnels ne présentent pas les grades correspondants à l'emploi créé. Aucune précision n'est également donnée concernant le régime indemnitaire appliqué à ces emplois.

De plus, la réalité de la publicité de vacances de poste n'a pas pu être examinée. En effet, les arrêtés portant détachement ne font pas référence à ces avis, ou les visent mais ne précisent pas les dates. Suite à la demande de la chambre, la collectivité n'a pas fourni d'avis de vacances de poste pour ces détachements.

5.4.4 Les collaborateurs de cabinet

Le plafond de trois collaborateurs de cabinet défini par l'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 a bien été respecté par la commune sur la période 2011 à 2016.

De plus, aucune irrégularité dans la qualification des emplois de cabinet, notamment des chargés de mission, n'a été relevée.

Enfin, la rémunération des collaborateurs de cabinet respecte bien les plafonds de rémunération définis par l'article 7 du décret précité du 16 décembre 1987 et modifiés par le décret n° 2005-618 du 30 mai 2005.

Néanmoins, la collectivité n'a pas communiqué de délibération spécifique relative à l'emploi et à la rémunération des collaborateurs de cabinet. De plus, aucun arrêté individuel n'a autorisé le versement d'une indemnité de « collaborateur de cabinet » à la directrice de cabinet du maire, pour un montant mensuel de 2 110 € sur la période 2011 à 2014, ainsi qu'à une collaboratrice de cabinet, pour un montant mensuel de 1 550 € en 2014.

5.4.5 Le recrutement des agents non titulaires

À la fin de l'année 2016, les agents non-titulaires et horaires de la commune représentaient 418,1 équivalent temps-plein (ETP), soit 20,6 % des effectifs totaux (hors contrats apprentis, contrats d'insertion dans la vie sociale - CIVIS, Tremplin pour l'emploi, stage en entreprise, contrat unique d'insertion – CUI - et saisonnier qui représentent une part résiduelle de l'emploi total). La part des agents non-titulaires et horaires dans les effectifs de la collectivité est similaire à celle de la fonction publique territoriale, dont le niveau se situait à 19,3 % en 2015⁶³.

Le recours de la collectivité aux agents non titulaires s'est accru entre 2014 et 2016, le nombre d'ETP correspondant à ce statut évoluant de 197,4 en 2014 à 277,5 en 2016, soit une augmentation de l'ordre de 40 %. En 2016, la proportion des agents non titulaires était de 13,7 % des effectifs totaux contre 9,9 % en 2014. La proportion d'agents horaires quant à elle est demeurée plus stable, autour de 9 % des effectifs totaux, même s'il est possible d'observer une baisse de cette part en 2016. La collectivité explique ces évolutions par la régularisation du contrat de certains agents horaires occupant des emplois permanents.

Tableau n° 30 : Évolution des effectifs non titulaires et vacataires

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Titulaires	1 631,4	1 607,1	1 597,3	1 611,3	1 596,5	1 609,5
Non titulaires (A)	223,5	199,1	207,9	197,4	237,8	277,5
Agents horaires (B)	171,3	175,8	171,5	178,0	168,6	140,6
Total (C)	2 026,3	1 981,9	1 976,6	1 986,7	2 002,8	2 027,6
A/B	11,0 %	10,0 %	10,5 %	9,9 %	11,9 %	13,7 %
A/C	8,5 %	8,9 %	8,7 %	9,0 %	8,4 %	6,9 %

Source : direction des ressources humaines

⁶³ DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Edition 2015, p. 300.

La rémunération totale des agents non titulaires et vacataires connaît mécaniquement une hausse de 7 % sur la période 2011-2016. Néanmoins, le coût par agent reste contenu, n'augmentant que de 1 % sur la période.

Tableau n° 31 : Évolution de la rémunération totale brute des agents non titulaires et vacataires

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2011-2016
Rémunération brute	11 842 040,23	11 388 983,91	11 784 022,08	11 485 374,19	12 404 724,90	12 667 809,17	7,0 %
Rémunération par agent	29 992,43	30 383,68	31 061,44	30 593,66	30 528,09	30 299,69	1,0 %

Source : chambre régionale des comptes sur la base des extractions des fiches de paye et des données de la direction des ressources humaines

5.4.5.1 Les contractuels

En vertu des dispositions de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les emplois permanents des collectivités territoriales ont vocation à être occupés par des fonctionnaires. Le recrutement d'agents non titulaires est possible, mais les conditions de recrutement des agents non-titulaires de la fonction publique territoriale sont encadrées par les articles 3-1 à 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée. Ce recrutement peut être réalisé pour répondre à l'absence temporaire d'un agent titulaire (article 3-1), pour occuper un poste vacant dans l'attente du recrutement d'un agent titulaire (article 3-2) ou, de manière permanente, lorsqu'il n'existe pas de cadres d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, lorsque les besoins du service le justifient pour les agents de catégorie A et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté (article 3-3). Pour les agents recrutés sur le fondement de l'article 3-3, les modalités de publicité préalables à la sélection du candidat sont identiques à celles prévues à l'article 41 de la même loi pour un emploi permanent.

Un formalisme particulier des actes d'engagement relatifs au recrutement des agents non titulaires est également défini à l'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988⁶⁴. Jusqu'au 1^{er} janvier 2016, les contrats devaient mentionner l'article de la loi du 26 janvier 1984 (et éventuellement l'alinéa), la date à laquelle le recrutement prend effet et, le cas échéant, prend fin, la définition du poste occupé et ses conditions d'emploi, ainsi que les droits et obligations de l'agent. À partir du 1^{er} janvier 2016, les actes d'engagement doivent également comporter la mention du poste occupé ainsi que la catégorie hiérarchique, les conditions de rémunération, la définition précise du motif de recrutement, et la description précise du poste vacant en annexe du contrat (pour les recrutements sur le fondement de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984)⁶⁵.

Les contrôles réalisés ont porté sur un échantillon de sept agents non titulaires de catégorie A. À cette occasion, il est possible de formuler plusieurs observations quant à la forme des actes d'engagement. Ceux-ci s'écartent en effet des exigences requises sur plusieurs points tant du point de vue formel que des conditions de recrutement et de renouvellement des contrats.

Tout d'abord, si la déclaration de vacance d'emploi est citée dans les considérants, elle ne présente pas systématiquement de référence. L'absence conjuguée de ces déclarations dans les dossiers individuels ne permet pas d'attester de la recherche préalable d'un candidat fonctionnaire, ni de s'assurer de la validité des délais de publication. Pour un des cas étudiés, le recrutement au début de l'année 2016 d'une responsable conception et fleurissement, le délai entre la date de l'avis de vacance figurant sur l'arrêté de nomination et la date du courrier

⁶⁴ Pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, modifié par le décret n°2015-1912 du 29 décembre 2015

⁶⁵ En application des nouvelles règles relatives aux mentions obligatoires, les contrats en cours doivent être complétés à l'occasion de leur renouvellement, pour les CDD ou au plus tard le 30 juin 2016, pour les CDI (article 55 du décret n°2015-1912 du 29 décembre 2015).

de la collectivité confirmant le recrutement de l'agent est insuffisant (l'avis datant du 17 décembre 2015 tandis que le courrier date du 20 janvier 2016, soit un délai d'un mois et trois jours⁶⁶). Le caractère d'urgence pour les besoins du service, qui permettrait de s'affranchir de ce délai, n'est pas documenté dans le dossier individuel de l'agent, et ne paraît pas manifestement avéré pour ce type d'emploi.

De plus, les contrats ne spécifient pas systématiquement le poste occupé et les conditions d'emploi. Les arrêtés de nomination pris après le 1^{er} janvier 2016 ne définissent également pas de manière précise les motifs de recrutement, et ne comportent pas de description précise du poste vacant en annexe pour les recrutements sur le fondement de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984, ni ne mentionne la catégorie hiérarchique du poste occupé. Il en est de même pour les contrats à durée indéterminée (CDI) dont la forme aurait dû être revue au plus tard le 30 juin 2016.

Enfin, la législation impose que la délibération de création de l'emploi précise, en cas de création d'un emploi permanent, s'il peut également être pourvu à titre permanent par un agent contractuel dans les cas prévus par l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984. Sur la base d'un échantillon de cinq recrutements sur le fondement de l'article 3-3, la collectivité n'a pas été en mesure de communiquer à la chambre les délibérations de création d'emploi pour trois d'entre eux. Pour les deux autres, une seule délibération mentionnait effectivement l'ouverture au recrutement d'un agent non titulaire sur ce fondement.

En deuxième lieu, les conditions de recrutement et de renouvellement de certains contrats font douter de la volonté de la collectivité de recourir à un fonctionnaire sur les emplois concernés. Les éléments de procédure de recrutement ne figurent d'ailleurs pas dans les dossiers individuels. De plus, le dispositif de renouvellement du contrat s'avère particulièrement formalisé, les dossiers individuels comportant des fiches de renouvellement dans lesquelles les supérieurs hiérarchiques sont invités à se prononcer sur une reconduction, avec visa du DGA concerné, et du DGS. Cette pratique, revenant à se dispenser de toute recherche de fonctionnaire pour les renouvellements, n'est pas compatible avec les dispositions en vigueur relatives à l'emploi des contractuels dans la fonction publique. Elle met également en cause la sincérité des déclarations de vacances associées, qui apparaissent dès lors purement formelles. À titre d'illustration, un agent⁶⁷, recruté en 2010 au grade de technicien supérieur sur le fondement de l'article 3-1, a été renouvelé en 2011 sur ce même fondement, puis, à l'issue d'un transfert à la Communauté d'Agglomération du Mont-Valérien, renouvelé deux fois sur le fondement de l'article 3-2 en 2015 et 2016. La date de la fiche de renouvellement en 2016 (29 août 2016) est antérieure à la date de vacance d'emploi figurant sur le contrat à durée déterminée (CDD) (29 septembre 2016).

Face à l'ensemble de ces constats, la chambre relève que les conditions de recrutement des agents non-titulaires sont souvent contraires au cadre réglementaire. Ils ne répondent pas au formalisme exigé par les textes, tandis que les conditions de renouvellement des contrats font douter de la volonté de la collectivité de recourir à un fonctionnaire sur les emplois concernés. Dans ce contexte, la chambre rappelle à l'ordonnateur que les emplois de la collectivité ont vocation à être occupés par des fonctionnaires, ainsi que la nécessité de procéder au recrutement des agents non-titulaires après une procédure de recrutement facilitant la pluralité des candidatures. Elle rappelle également le nouveau formalisme issu des modifications du décret n° 88-145 du 15 février 1988 par le décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015 et invite l'ordonnateur à respecter ce formalisme pour les nouveaux contrats et les renouvellements, et à l'appliquer dès à présent à l'ensemble des contrats à durée indéterminée en vigueur au sein de la collectivité.

⁶⁶ Le juge n'a pas déterminé de délai minimum précis mais a seulement indiqué qu'un délai raisonnable devait être respecté. Il a notamment estimé qu'un délai de plus de deux mois entre la réception par le centre de gestion de la déclaration de vacance et le recrutement était suffisant (CAA Paris 13 oct. 2009 n°08PA01647) mais qu'un délai de 30 jours était trop court (CE 16 juin 1997 n°149088 et 157666). Le délai doit permettre à l'autorité territoriale d'envisager les différents modes de recrutement de fonctionnaires, sauf dans le cas où serait établie l'urgence pour les besoins du service (CAA Marseille 9 mars 2004 n°00MA01956).

⁶⁷ Matricule 10434S.

5.4.5.2 Les vacataires

La situation des agents contractuels non titulaires doit être distinguée de celle des « vacataires » (ou « agents horaires »). La distinction est importante, puisque les vacataires ne bénéficient pas des dispositions qui réglementent la situation des agents contractuels, notamment en matière de congés ou de formation.

L'article 1^{er} du décret n° 88-145 du 15 février 1988 identifie les « vacataires » comme des agents engagés pour une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés. Une jurisprudence abondante permet d'apprécier si un agent, considéré comme « vacataire », n'a pas en réalité la qualité d'agent contractuel occupant un emploi permanent, conduisant à une requalification par le juge⁶⁸.

Les différents dossiers individuels étudiés laissent supposer le positionnement d'agents vacataires sur des emplois permanents au sein de la collectivité, les critères de recrutement sur une tâche précise et ponctuelle ne semblant pas remplis systématiquement.

À titre illustratif, la chambre relève le cas d'un agent recruté en tant qu'agent horaire en qualité d'éducateur sportif⁶⁹. Tout d'abord, les arrêtés portant recrutement de cet agent non titulaire horaire évoquent des fonctions d'éducateur sportif « selon les besoins du service ». Cette qualification des tâches à pourvoir manque de manière évidente de la précision exigée par les textes. Aucune information dans le dossier individuel ne permet de vérifier la spécificité des tâches accomplies. De plus, à partir de l'année 2013, les actes d'engagement portent sur des périodes couvrant l'année scolaire entière (15 octobre à fin juin pour l'année 2013, puis 1^{er} septembre à fin juin pour les années suivantes). Ces périodes de recrutement particulièrement longues et systématiques ôtent tout caractère ponctuel au recrutement du vacataire.

Un autre exemple peut être donné avec le cas d'un agent recrutée en qualité de psychologue non titulaire horaire⁷⁰. Là encore, les descriptions des fonctions de psychologue « selon les besoins du service » permettent de douter de la spécificité des tâches confiées. De plus, les contrats horaires portent systématiquement sur des périodes d'une année pleine, enlevant là aussi le caractère ponctuel de la prestation.

Face à ces constats, la chambre relève la fragilité du statut de certains agents non titulaires horaires, qui pourraient se voir manifestement requalifiés en tant que contractuels de droit public par le juge administratif. Même si la commune a indiqué avoir procédé à des régularisations de situation en 2016 en établissant des contrats à durée déterminée ou indéterminée de droit public avec des agents préalablement sous contrat horaire, la chambre rappelle à la collectivité le cadre réglementaire imposant de limiter le recours aux vacataires aux seules missions spécifiques et discontinues ne répondant pas à un besoin permanent ; elle invite la collectivité à mener une étude exhaustive visant à identifier les agents vacataires positionnés en réalité sur des emplois permanents et, le cas échéant, à restructurer et à requalifier ces emplois pour permettre la réduction de la précarité induite par le statut de vacataire et ajuster la structure de l'effectif à la nature des besoins réels de la commune.

Rappel au droit n° 6 : En vertu de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires, s'assurer du respect des règles de formalisme concernant les procédures relatives au recrutement ou au renouvellement des agents contractuels et des agents horaires

⁶⁸ À titre illustratif, on pourra évoquer la situation d'un médecin radiologue qui a prêté son concours de manière continue à un dispensaire municipal pendant une durée de 13 ans et 5 mois à raison de trois demi-journées par semaine en moyenne, ou un agent qui a dispensé pendant huit ans quatre heures hebdomadaires d'enseignement du piano durant la période scolaire, tous deux requalifiés par le juge en agent contractuel, malgré le formalisme de leur contrat de vacation.

⁶⁹ Matricule 10155N.

⁷⁰ Matricule 11220 W.

5.4.6 La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Sur la période sous revue, environ 320 agents ont bénéficié en moyenne chaque année de la NBI. L'évolution du nombre de bénéficiaires ne présente pas de tendance forte, mais augmente régulièrement entre 2011 et 2016, hausse quasi exclusivement ciblée sur les agents de catégorie C. La moyenne annuelle de points est quant à elle stable sur l'ensemble de la période.

Instituée par la loi n° 91-7 du 18 janvier 1991 modifiée, la NBI sert à favoriser les emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière se traduisant par l'attribution de points d'indices majorés. Le bénéfice de la NBI est réservé aux agents titulaires et stagiaires. Le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 distingue quatre catégories de fonction ouvrant droit au bénéfice de la NBI (encadrement, technicité particulière, accueil, polyvalence), tandis que le décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 ouvre quant à lui le bénéfice de la NBI à certaines catégories de fonction dans les zones d'activités particulières. Enfin, les conditions d'attribution applicables aux emplois de direction des collectivités territoriales sont régies par les décrets n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 et n° 2001-1367 du 28 décembre 2001.

Le contrôle des bulletins de paie a permis d'identifier quelques situations irrégulières.

Entre 2011 et 2016, deux agents non titulaires ont bénéficié d'un versement de NBI. Ces versements ont été très vraisemblablement effectués par erreur, puisqu'ils ne se sont produits que ponctuellement sur un seul mois pour chaque bénéficiaire, et que le versement a cessé le mois suivant.

Quelques situations ont également été identifiées correspondant à une bonification dépassant le plafond réglementaire (10 points de NBI pour les catégories C) ou étant en deçà (15 points pour les catégories A). Le nombre de ces cas est cependant faible au regard de l'ensemble des bénéficiaires, et l'impact financier pour la collectivité reste très limité.

Enfin, le directeur général des services techniques (DGST) a bénéficié d'une NBI de 25 points entre janvier 2013 et avril 2013 puis 35 points à partir de mai 2013. Les textes en vigueur⁷¹ n'ouvrent cependant pas le bénéfice de la NBI à cet emploi fonctionnel. Cette irrégularité a été identifiée par la collectivité en avril 2013 et plusieurs solutions ont été proposées au Directeur Général des Services. Celui-ci a retenu la solution irrégulière consistant à poursuivre le versement d'une NBI malgré le risque clairement identifié par la collectivité et confirmé par le contrôle de la chambre régionale des comptes.

➤ Appréciation générale sur la gestion des ressources humaines

La masse salariale de Rueil-Malmaison a augmenté de 10 % entre 2011 et 2016 pour s'établir en 2016 à 84 M€. Avec une dépense de 1 017 € par habitant pour l'exercice 2015, la commune se situe parmi les communes d'Île-de-France de taille comparable affichant les dépenses les plus élevées.

Dans le contexte de la situation financière dégradée de la commune, la maîtrise de la masse salariale constitue un levier de consolidation budgétaire majeur au regard de sa part dans le total des dépenses réelles de fonctionnement, qui s'élève à 56 % pour l'exercice 2016. La collectivité semble consciente de ces enjeux et a mis en œuvre plusieurs axes de maîtrise de sa masse salariale ainsi qu'un ensemble d'outils de pilotage qu'elle continue de développer. Néanmoins, après le déploiement de ces différentes actions, force est de constater que la masse salariale continue de progresser, même si cette progression reste contenue.

⁷¹ Décrets n° 2001-1274 et n° 2001-1367 des 27 et 28 décembre 2001.

En définitive, la commune est confrontée à deux logiques concurrentes : maintenir un haut niveau de service public et maîtriser sa masse salariale. La ville estime ainsi que de nouvelles actions de réduction des effectifs ne pourront aller de pair qu'avec une réduction du périmètre d'activité de la commune. Des propositions en ce sens sont actuellement en cours d'étude par la collectivité. S'il n'appartient pas à la chambre de se positionner sur la nature de ces propositions nécessitant des décisions politiques, il est possible de relever que des sources d'économies importantes peuvent être mobilisées par une meilleure maîtrise du régime des heures supplémentaires ainsi que du régime indemnitaire d'une manière générale.

Le régime des heures supplémentaires représente ainsi un coût très important pour la collectivité, de l'ordre de 1,4 M€ en 2016, et son application présente des irrégularités, notamment en ce qui concerne les dépassements du contingent réglementaire de 25 heures supplémentaires mensuelles, ou la systématisation d'heures supplémentaires pouvant s'apparenter à une forfaitisation de celles-ci. Une étude de l'organisation du travail et l'amélioration des processus opérationnels de certains services seraient également de nature à limiter le recours aux heures supplémentaires, voire à permettre des réductions d'effectifs.

Le régime indemnitaire de la commune présente lui aussi plusieurs irrégularités, ainsi qu'un défaut de documentation préjudiciable à sa maîtrise par la collectivité. Plusieurs dispositifs n'ont pas de base légale et de nombreux autres sont caractérisés par un défaut de délibération. Des situations de dépassement des plafonds réglementaires ainsi que d'attribution d'indemnités à des cadres d'emploi non éligibles ont en outre été relevées. Au total, le montant des irrégularités correspondantes aux versements indemnitaires s'élève à environ 300 000 € par an. Enfin, le dispositif de « prime de fin d'année » en vigueur au sein de la collectivité a représenté 3,6 M€ en 2016 pour la collectivité, soit 4,4 % de la masse salariale totale. Il s'agit du dispositif indemnitaire le plus important pour la collectivité. Le mode de calcul de cette prime est atypique et n'est pas formellement défini par la délibération instituant le dispositif indemnitaire. Il conduit à un effet inflationniste multiplicateur en cas de modification des taux de cotisations sociales. Il rend le pilotage de l'indemnité difficile et sa gestion sources d'erreurs en raison du nombre important d'actions manuelles qu'il nécessite. Il est de plus permis de s'interroger sur le caractère particulièrement généreux de ce dispositif optionnel, surtout dans le contexte financièrement dégradé que connaît la collectivité.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à mettre fin aux dysfonctionnements en matière de calcul de la paye, tout en précisant que certains d'entre eux avaient déjà fait l'objet d'actions correctrices. Il a toutefois opposé un refus à l'invitation de la chambre de mettre fin au dispositif de prime de fin d'année en raison de la « distorsion » qui en résulterait par rapport aux communes géographiquement proches.

6 L'OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT DE L'ÉCO-QUARTIER DE L'ARSENAL

Par une délibération du 9 juillet 2015, le conseil municipal a approuvé la création de la zone d'aménagement concerté (Zac) de l'Arsenal. Cette dernière prévoit notamment la création d'un éco-quartier au sud-est du territoire communal. En 2025, celui-ci devrait accueillir plus de 2 000 logements, des bureaux, des commerces et des équipements publics, comme un centre sportif, une école maternelle, un centre de loisirs et un centre culturel. La réalisation de cette opération a été confiée à la société publique locale (SPLA) « Rueil aménagement ». En 2015, une concession d'aménagement a été conclue entre la ville et la société pour une durée de 15 ans.

Cette opération recouvre des enjeux urbanistiques, techniques et financiers majeurs pour la collectivité. Le bilan prévisionnel de l'opération repose sur un volume de recettes et de dépenses de 245 M€. Il prévoit la mobilisation de 137 M€ d'emprunts de la part de la SPLA. Un réseau de chaleur biomasse sera construit sur le territoire de l'éco-quartier. Dans ce cadre, en dehors du traité de concession, la commune a conclu en 2016 un contrat de délégation de service public avec la société « ENGIE » pour la construction et l'exploitation de ce réseau de chaleur.

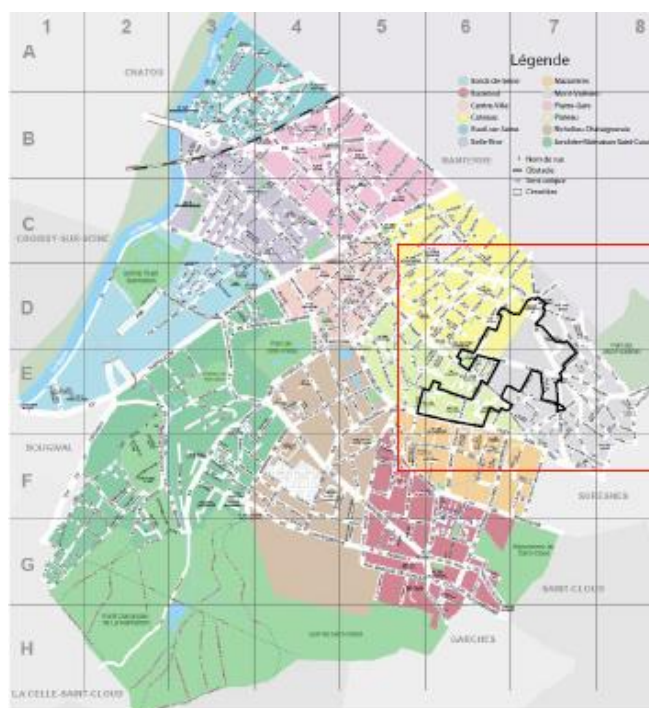
6.1 La présentation de l'opération d'aménagement de l'éco-quartier de l'Arsenal

6.1.1 Le périmètre initial de l'éco-quartier de l'Arsenal

L'aménagement de l'éco-quartier de l'Arsenal porte sur une surface de 26 hectares. Il concerne les quartiers du Mont-Valérien, du Plateau et des Coteaux. Il s'inscrit dans une démarche de développement durable et repose notamment sur les principes de mixité sociale, de diversité des activités, d'amélioration du cadre de vie et de maîtrise des mobilités. La création de l'éco-quartier de l'Arsenal est le résultat de deux opportunités pour la commune de Rueil-Malmaison : la libération de deux grandes emprises foncières par l'entreprise Renault et le Ministère de la Défense⁷² et l'arrivée prévue en 2025 d'une gare de la ligne n° 15 du Grand Paris Express.

Cette opération d'aménagement a été envisagée par le conseil municipal depuis près de 10 ans. Son périmètre a été modifié à plusieurs reprises. Au cours de sa séance du 9 juillet 2015, le conseil municipal a autorisé le Maire à concéder la réalisation de cette opération d'aménagement à la SPLA « Rueil-Aménagement ». Signée le même jour entre le Maire et le vice-président du conseil d'administration de la société, cette concession d'aménagement porte sur une durée de 15 ans. Elle ne prévoit aucune participation financière directe de la commune. La ville de Rueil-Malmaison détient 97 % du capital social de cette société. Conformément aux dispositions de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, le projet d'aménagement de la Zac de l'Arsenal a fait l'objet d'une étude d'impact en mars 2015.

Carte n° 2 : Le futur éco-quartier de l'Arsenal



Source : étude d'impact de la Zac de l'Arsenal, 2015

En application des dispositions conjuguées des articles L. 300-4 et L. 300-5 du code de l'urbanisme et de l'article L. 1531-1 du CGCT, l'octroi de la concession d'aménagement à la SPLA « Rueil-Aménagement » a été réalisée sans mise en concurrence. Les relations entre la commune de Rueil-Malmaison et cette SPLA remplissent les deux conditions nécessaires à la reconnaissance d'une situation de quasi-régie.

⁷² Cette emprise foncière accueillait des bureaux de soutien logistique de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Les articles 1.1 et 1.2 du contrat de concession du 9 juillet 2015 définissaient les missions de la SPLA. Cette opération d'aménagement reposait sur la construction de 250 000 m² environ de surface de plancher (SDP), dont :

- 190 000 m² de logements individuels et collectifs, soit la réalisation de 2 500 logements environ, dont 30 % de logements sociaux ;
- 35 000 m² de surface de bureaux ;
- 10 000 m² de surface de commerces ;
- 15 000 m² de surface d'équipements publics, dont, notamment, un centre culturel, un centre sportif accueillant une piscine, un gymnase et un stade, une crèche, un nouveau groupe scolaire, un centre de loisirs et une réserve foncière pour la création d'une caserne de Pompiers.

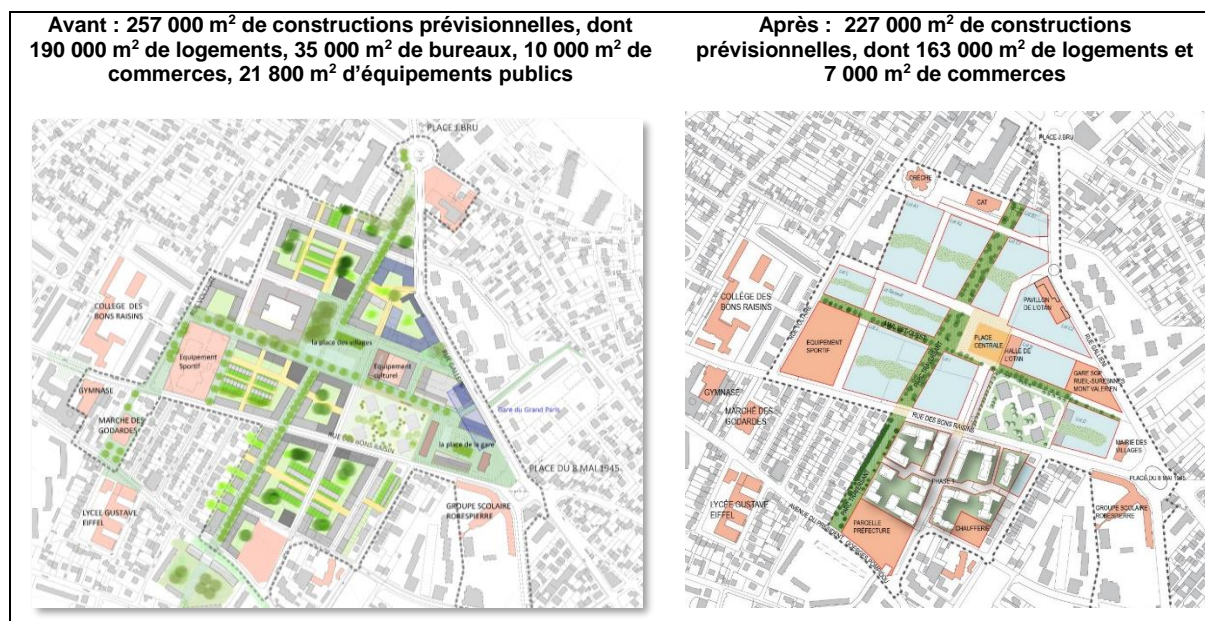
Le traité de concession prévoit également que la SPLA « Rueil-Aménagement » est chargée de l'ensemble des travaux de voirie, de réseaux et d'espaces végétalisés de la zone d'aménagement concerté. La société est notamment chargée d'acquérir la propriété des terrains de l'opération d'aménagement, de procéder aux études opérationnelles, de démolir les bâtiments inutilisés dans le cadre de l'opération, d'aménager les sols et de céder les biens immobiliers bâtis et non bâtis à des promoteurs privés. L'opération est dissociée en plusieurs phases opérationnelles. Le projet initial prévoyait la création d'un parc traversant, du nord au sud, toute la zone d'aménagement concerté. En 2016, l'aménagement de l'éco-quartier de l'Arsenal a bénéficié de trois labels d'innovation et de développement durable.

6.1.2 La modification du périmètre de l'opération

La création de la zone d'aménagement concerté de l'Arsenal a fait l'objet de plusieurs dizaines de réunions de concertation entre la commune, la SPLA, les habitants des quartiers concernés et les associations de riverains. Une maison de l'éco-quartier a été inaugurée par la commune à la fin du mois d'avril 2017. Toutefois, la création de la Zac de l'Arsenal a fait l'objet de multiples contestations de la part de différents acteurs locaux. Ces derniers reprochent notamment au projet de reposer sur une trop grande densité urbaine, sur une hauteur trop importante des bâtiments et sur des espaces verts trop réduits.

Dans ce contexte, les caractéristiques de l'éco-quartier ont été profondément modifiées en 2016. La largeur du parc traversant a été élargi de 25 % et devrait finalement s'élever à 25 mètres. Les distances entre les résidences aujourd'hui existantes au sud de la rue des Bons Raisins et celles à construire au nord de la rue ont été considérables augmentées. Alors que le projet initial reposait sur une distance entre les deux façades les plus proches comprise entre 17 mètres et 20 mètres, la reconfiguration du projet prévoit une nouvelle distance entre les façades comprise entre 27 mètres et 30 mètres. Ces modifications ont réduit la surface de terrains à aménager pour l'accueil de nouveaux logements et de commerces. La surface constructible de logements a été diminuée de 15 %, passant de 190 000 m² à 163 000 m² après la modification du projet. Le nombre prévisionnel de nouveaux logements mis en service est passé de 2 500 à 2 100. La part de logements sociaux construits dans le cadre de l'opération a été réduite de 30 % à 27 %. Le périmètre de la construction de commerces a également été diminué de 30 %, passant de 10 000 m² à 7 000 m² de surface de plancher à aménager. Ces changements représentent un bouleversement de l'opération d'aménagement de l'éco-quartier.

Carte n° 3 : Les évolutions du projet entre 2015 et 2016



Source : commune de Rueil-Malmaison

En définitive, la chambre relève que l'aménagement de l'éco-quartier de l'Arsenal représente une opération de transformation du territoire communal. Il devrait entraîner l'arrivée de près de 5 000 habitants supplémentaires et d'une station de métro du Grand Paris Express. Il constitue un projet ambitieux, qui engage la commune sur une décennie. Néanmoins, cette opération d'aménagement a fait l'objet de plusieurs évolutions essentielles qui ont partiellement modifié ses caractéristiques initiales. La chambre souligne que les risques juridiques et financiers de l'opération, dont la survenue est par construction soumise à différents aléas, reposent en quasi-totalité sur la commune de Rueil-Malmaison. En cas de difficultés juridiques ou financières, liées par exemple à des retards de travaux ou à l'engagement de recours contentieux contre le projet, la commune, soit en qualité de collectivité territoriale, soit en qualité d'actionnaire quasi-exclusif de la SPLA « Rueil-Aménagement », supportera la totalité des conséquences de l'opération.

6.2 Les risques juridiques pour la commune de l'éco-quartier

6.2.1 Le défaut d'information de l'assemblée délibérante après la modification du projet

La modification du projet de l'éco-quartier en 2016 n'a pas fait l'objet d'une nouvelle délibération du conseil municipal, ni de la conclusion d'un avenant à la concession d'aménagement, ni du renouvellement de l'étude d'impact. Elle a été décidée par l'ordonnateur, sans formalisation spécifique. Pourtant, seule l'assemblée délibérante était compétente pour procéder à une telle évolution du projet. Aucune délégation de signature ou de pouvoirs n'a été accordée à l'ordonnateur ou à ses adjoints en matière d'opération d'aménagement. Le traité de concession conclu en 2015 entre la ville et la SPLA « Rueil-Aménagement » porte donc sur des caractéristiques et un bilan financier prévisionnel déconnectés de la réalisation du projet.

En application de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, le concessionnaire doit adresser chaque année au concédant un compte rendu financier précisant notamment le bilan actualisé prévisionnel de l'opération, un plan de trésorerie retraçant l'échéancier des recettes et des dépenses et un tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées au cours de l'exercice. L'article 18.1 de la concession d'aménagement précise le détail des opérations de recettes et de dépenses du compte rendu annuel à la collectivité (CRAC) et stipule que celui-ci doit être transmis à la ville avant le 31 octobre de l'exercice suivant.

Par deux délibérations du 14 décembre 2016 et du 6 juillet 2017, le conseil municipal a approuvé le compte rendu annuel de la Zac de l'Arsenal pour les exercices 2015 et 2016. Un bilan prévisionnel annexé au CRAC mentionne les prévisions de recettes et de dépenses, leur réalisation effective et les flux de trésorerie opérés par la SPLA depuis le début de l'opération. À la lecture de ces bilans financiers prévisionnels, les prévisions de recettes et de dépenses de l'opération ont considérablement évolué entre 2015 et 2016. Alors que le bilan financier annexé au CRAC de l'exercice 2015 anticipait un volume de recettes et de dépenses de 311 M€, celui de l'exercice 2016 prévoit un volume de recettes et de dépenses de seulement 246 M€, soit une baisse, en une année, de plus de 20 %. Cette évolution résulte de la modification du projet et, notamment, de la baisse des logements construits. Pourtant, le CRAC de 2016 ne mentionne aucune explication sur cette baisse des prévisions financières. Le compte rendu de la délibération du 6 juillet 2017 ne précise ni les causes, ni les conséquences de la modification du projet. Aucune information n'a été communiquée au conseil municipal sur les répercussions financières pour la ville de ces changements.

Le compte rendu de la délibération du 6 juillet 2017 indique que « les conditions physiques et financières de réalisation de cette opération d'aménagement au cours de l'exercice 2016 correspondent aux prévisions initiales, et les prévisions à venir demeurent, à ce jour, identiques ». Or, contrairement à cette affirmation, les caractéristiques physiques du projet et ses conséquences financières ont été profondément modifiées en 2016 dans la mesure où le nombre de logements à construire a diminué de 15 %, où la surface de terrains affectée aux commerces a été réduite de 30 % et où les prévisions de recettes et de dépenses de l'opération ont été réduites de plus de 20 %. Ces constats traduisent un défaut manifeste d'information de l'assemblée délibérante.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a informé la chambre que la ville a demandé à la SPLA « Rueil-Aménagement » de prendre les dispositions nécessaires pour actualiser l'étude d'impact et le dossier de réalisation des équipements publics de la Zac. Une consultation a été lancée, conformément au code des marchés publics, et un BET a été désigné en octobre 2017. Les conclusions devraient être proposées à l'approbation du conseil municipal au cours du premier trimestre 2018 via une délibération comprenant un avenant au traité de concession ainsi qu'une modification du programme des équipements publics.

6.2.2 La construction des équipements publics

L'opération d'aménagement de la Zac de l'Arsenal prévoit la construction de nouveaux équipements publics sur le territoire de l'éco-quartier. Ces équipements publics seront aménagés dans les locaux existants ou dans de nouveaux bâtiments. L'éco-quartier devrait accueillir un centre culturel, un centre sportif, une crèche, un centre de loisirs et un groupe scolaire rénové. Les coûts prévisionnels de la rénovation du groupe scolaire « Robespierre » et de la construction du centre sportif et du centre culturel sont respectivement estimés à 19 M€, à 38 M€ et à 10 M€.

À la lecture de la concession d'aménagement, la construction de ces équipements publics serait assurée par la SPLA « Rueil-Aménagement ». En effet, en application de l'article 1.1 du traité de concession, « *la commune de Rueil-Malmaison transfère à la SPLA Rueil-Aménagement qui accepte, l'aménagement de la Zac dénommée « l'Arsenal », portant sur une superficie d'environ 26 hectares, destinée à la réalisation d'un éco-quartier* ». L'article 1.2 précise que « *cette opération [...] a pour objet l'aménagement et l'équipement de terrains, en vue de réaliser le projet de programme suivant : [...] la réalisation des équipements publics [...] qui seront installés dans les bâtiments existants rénovés, soit dans de nouvelles constructions : un centre culturel, [...], la restructuration [d'un] centre sportif [...], une crèche, la restructuration du groupe scolaire Robespierre, l'installation du centre de loisirs de l'Arsenal* ».

Or, le bilan financier de l'opération, annexé au traité de concession, ne mentionne pas les dépenses prévisionnelles liées à la construction ou à la rénovation de ces équipements publics. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à corriger cette incohérence, qu'il qualifie « d'erreur matérielle », à l'occasion du deuxième avenant au traité de concession qui devait être soumis à l'approbation du conseil municipal en février 2018.

Dans les faits, la SPLA « Rueil-Aménagement » ne construira pas les équipements publics de l'éco-quartier. La commune de Rueil-Malmaison assurera directement la maîtrise d'ouvrage de ces équipements. Elle procédera elle-même aux mesures de publicité et de mise en concurrence pour l'attribution des marchés publics de travaux de ces équipements. En 2017, la collectivité a attribué le marché de conception-réalisation du centre sportif de l'éco-quartier.

Ce schéma présente un double risque pour la commune. D'une part, le portage direct par la ville de la construction et de la rénovation des équipements publics est contraire aux stipulations du traité de concession, tant que celui-ci n'a pas été modifié. Les décisions communales en matière, notamment, d'attribution de marchés publics et de conduite de ces opérations pourraient être confrontées à un risque de sécurité juridique. D'autre part, cette répartition des compétences pourrait complexifier l'aménagement de l'éco-quartier. En effet, au moins quatre opérateurs interviendront conjointement sur la Zac de l'Arsenal : la SPLA pour l'aménagement des terrains, des réseaux et de la voirie, la commune pour la construction des équipements publics, le délégataire pour la construction du réseau de chaleur et les promoteurs privés pour la construction des logements et des locaux commerciaux. Cette complexité opérationnelle pourrait être accentuée par les modifications institutionnelles imposées par le cadre législatif à compter de 2018.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a précisé avoir lancé une consultation pour la réalisation d'une mission d'Ordonnancement, Pilotage, Coordination (OPC) de la Zac de l'Arsenal, dont le titulaire a été désigné en septembre 2016 à l'issue d'une commission d'appel d'offre.

6.2.3 Le transfert de la compétence communale vers l'EPT et la MGP

Avant le 1^{er} janvier 2016, la commune de Rueil-Malmaison appartenait à la communauté d'agglomération du Mont Valérien. Conformément aux dispositions de l'article L. 5216-5 du CGCT, la création et la réalisation des zones d'aménagement concertés est une compétence obligatoire des communautés d'agglomération. La compétence intercommunale est néanmoins subordonnée à la reconnaissance de l'intérêt communautaire de l'opération d'aménagement. En l'espèce, la Zac de l'Arsenal n'a pas été reconnue d'intérêt communautaire par la communauté d'agglomération. La commune de Rueil-Malmaison était donc compétente pour en assurer la réalisation.

À compter du 1^{er} janvier 2016, la commune a intégré la Métropole du Grand Paris (MGP) et l'établissement public territorial (EPT) n° 4 « Paris Ouest La Défense ». En application de l'article L. 5219-1 du CGCT, à compter du 1^{er} janvier 2017, la Métropole du Grand Paris est compétente pour conduire les opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain. Celui-ci doit être défini avant le 31 décembre 2018, sans quoi la totalité des opérations d'aménagement sur le territoire de la métropole relèveront de la compétence de la MGP. Les opérations d'aménagement dont l'intérêt métropolitain n'aura pas été retenu relèveront de la compétence des établissements publics territoriaux.

Par conséquent, à compter du 1^{er} janvier 2018, la commune de Rueil-Malmaison ne sera plus compétente pour assurer le suivi du traité de concession de la Zac de l'Arsenal. La Métropole du Grand Paris, si cette opération est reconnue d'intérêt métropolitain, ou l'EPT, assurera cette compétence et deviendra le concédant de la concession d'aménagement conclue avec la SPLA « Rueil-Aménagement ». Par conséquent, la ville va perdre la maîtrise du projet, de ses caractéristiques et de son suivi. Elle doit dès à présent préparer les actes juridiques de transfert de cette opération à une structure intercommunale. Elle doit également impérativement clarifier, au sein de la concession d'aménagement, la répartition des compétences entre elle et la SPLA. Si la ville souhaite conserver la maîtrise d'ouvrage des équipements publics de l'éco-quartier, elle doit rapidement procéder à la conclusion d'un avenant pour l'indiquer explicitement dans le traité de concession.

En outre, à compter du 1^{er} janvier 2018, la commune de Rueil-Malmaison ne pourra plus être l'actionnaire majoritaire de la SPLA « Rueil-Aménagement ». En effet, aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 1521-1 du CGCT, applicable aux sociétés publiques locales conformément à l'article L. 1531-1 du même code, « *la commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale [...] peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale [...] plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences* ». Dans ce cadre, la ville devra prochainement céder au moins 65 % du capital social de la SPLA « Rueil-Aménagement » à la MGP ou à l'EPT « Paris Ouest La Défense ». Elle perdra donc à la fois la compétence pour le suivi du contrat de concession de la Zac de l'Arsenal et le contrôle de la société publique locale chargée de son aménagement. Si, par une délibération du 6 juillet 2017, le conseil municipal a adopté la reconfiguration prochaine de l'objet social de la SPLA « Rueil-Aménagement » vers d'autres activités (construction et exploitation des équipements sportifs et culturels locaux et des parcs de stationnement), cette modification ne permettra pas à la ville de conserver la majorité du capital de la société si l'aménagement reste la composante prépondérante de l'objet social de la société (Cour administrative d'appel de Lyon, 4 octobre 2016, n° 14LY02753, SEMERAP).

En définitive, la chambre relève que l'opération d'aménagement de la Zac de l'Arsenal est caractérisée par de nombreux risques juridiques pour la commune de Rueil-Malmaison. La modification du projet en 2016 n'a pas été adoptée par le conseil municipal et n'a pas entraîné la signature d'un avenant au contrat de concession. Les comptes rendus annuels adoptés par l'assemblée délibérante ne présentent pas les conséquences pour la ville de cette modification. Le traité de concession est aujourd'hui caractérisé par des prévisions financières déconnectées de la réalité du projet. Ces défauts traduisent plusieurs lacunes dans l'information du conseil municipal. En outre, la volonté de la commune de conserver la maîtrise d'ouvrage de la construction des équipements publics est en contradiction avec les stipulations de la convention. Un renouvellement de cette dernière est aujourd'hui nécessaire pour accroître la sécurité juridique de l'intervention communale. Enfin, le transfert obligatoire de la compétence aménagement à l'EPT ou à la MGP en 2018 privera la ville du pilotage et du contrôle de la Zac de l'Arsenal, ainsi que du pouvoir majoritaire de décisions au sein de la SPLA « Rueil-Aménagement ». Avant cette date, la commune devra procéder à une clarification définitive du projet afin d'éviter de ne plus pouvoir en maîtriser les évolutions.

Recommandation n° 4 : Par l'intermédiaire d'une délibération du conseil municipal analysant les conséquences de la modification du projet en 2016, conclure avec la SPLA « Rueil-Aménagement » un avenant au traité de concession d'aménagement afin de clarifier les caractéristiques de la Zac de l'Arsenal et le rôle des différents acteurs de son aménagement.

6.3 Les risques financiers pour la commune liés à l'éco-quartier

Les risques financiers de la Zac de l'Arsenal, inhérents à une opération d'aménagement de cette ampleur, sont aujourd'hui entièrement supportés par la commune de Rueil-Malmaison. En qualité de collectivité territoriale ou d'actionnaire majoritaire de la SPLA, elle est exposée à trois risques financiers : le résultat de clôture de l'opération, le risque de défaut sur les emprunts souscrits par le concessionnaire et le financement des équipements publics.

6.3.1 La suppression de l'excédent prévisionnel de l'opération

La modification du projet d'aménagement en 2016 a eu des conséquences considérables sur l'équilibre financier de la Zac de l'Arsenal. L'annexe n° 2 de la concession d'aménagement, réalisée sur le fondement du projet initial, reposait sur un volume de recettes et de dépenses de 311 M€. L'article 16.4 du traité de concession prévoyait que la commune ne verserait aucune participation financière au concessionnaire, ni sous la forme d'une avance, ni sous la forme d'une subvention. Les recettes de l'opération étaient principalement composées des cessions de charge foncière aux promoteurs chargés de la construction des immeubles. Les emprunts souscrits par la SPLA pour pallier le décalage entre les dépenses d'aménagement et les recettes de commercialisation étaient évalués à 77 M€. Surtout, le bilan financier de l'opération initiale prévoyait un solde d'exploitation excédentaire de 45 M€. Conformément à l'article 24 du traité de concession, le bénéfice de cette opération devait être progressivement reversé à la commune de Rueil-Malmaison, entre 2017 et 2024. Il représentait une recette supplémentaire moyenne annuelle de 5,6 M€ pour la commune et devait lui permettre de financer les équipements publics de l'éco-quartier.

Le bilan prévisionnel de l'opération enregistrait d'ailleurs explicitement cette dépense dans les comptes de la SPLA comme une participation au financement des équipements publics. Toutefois, le schéma initial était hautement critiquable. En effet, la SPLA devait verser annuellement les « prévisions » de boni de l'opération grâce à la mobilisation d'emprunts supplémentaires, et non grâce à ses premiers excédents de trésorerie issus de la vente des cessions de charge foncière. La commune aurait donc financé une partie des équipements publics par l'intermédiaire d'une subvention versée par la SPLA grâce à la mobilisation d'un emprunt garanti majoritairement par la ville. Cette situation aurait permis à la ville de financer des investissements avec une dette masquée, détenue par la SPLA et non mentionnée dans son budget principal.

La modification du projet en 2016 a bouleversé cet équilibre financier. La baisse du nombre de logements et de la surface de locaux commerciaux a mécaniquement réduit les prévisions de recettes liées aux cessions de charge foncière. Ainsi, à la fin de 2016, le nouveau bilan financier repose sur une prévision de recettes de seulement 246 M€, soit 65 M€ de moins que la prévision initiale de 2015. Les produits de cession de charge foncière pour les logements ont été diminués de 58 M€ et pourraient représenter seulement 172 M€ à la fin de l'opération. Les recettes prévisionnelles issues de la vente des bureaux et des commerces ont été également réduites de 6 M€. En outre, le bilan financier prévoit désormais la mobilisation de 137 M€ d'emprunts par la SPLA, soit près de 80 % de plus que la prévision initiale. Il mentionne également une participation financière de la ville de 7 M€, alors que celle-ci devait être nulle à la lecture de la concession d'aménagement. Cette participation financière représente la valorisation des cessions de terrains à titre gratuit à la SPLA, non mentionnées dans le bilan prévisionnel initial, même si la commune précise qu'une quote-part de ces terrains est dédiée à la réalisation d'équipements publics. Surtout, le solde prévisionnel de l'opération d'aménagement est désormais nul. Il n'intègre plus aucun reversement d'excédent à la commune de Rueil-Malmaison car l'opération ne repose plus sur aucun excédent d'exploitation.

Tableau n° 32 : Le bilan financier prévisionnel avant et après la modification de l'opération

	Projet initial 2015 - annexe n° 2 de la concession et CRAC 2015	Projet modifié 2016 - CRAC 2016
Recettes totales	311 072 796 €	245 714 338 €
<i>dont cessions de charge foncière logements</i>	<i>230 311 658 €</i>	<i>172 059 739 €</i>
<i>dont cessions de charge foncière bureaux</i>	<i>47 260 800 €</i>	<i>42 048 000 €</i>
<i>dont cessions de charge foncière commerces</i>	<i>2 292 751 €</i>	<i>1 366 880 €</i>
<i>dont participation de la commune</i>	<i>- €</i>	<i>7 000 000 €</i>
Dépenses totales	266 372 796 €	245 714 338 €
<i>dont achats de terrains</i>	<i>128 216 643 €</i>	<i>138 166 363 €</i>
<i>dont travaux de mise en état</i>	<i>25 088 101 €</i>	<i>25 085 059 €</i>
<i>dont honoraires internes de la SPLA</i>	<i>14 466 848 €</i>	<i>14 137 526 €</i>
Résultat prévisionnel	44 700 000 €	- €
Boni de l'opération - excédent à reverser à la commune	44 700 000 €	- €

Source : chambre régionale des comptes, données issues des CRAC et de la concession d'aménagement

Entre 2015 et 2016, du fait de la modification du projet, la commune de Rueil-Malmaison a donc perdu, même virtuellement, 45 M€ de recettes sur l'opération d'aménagement de l'éco-quartier de l'Arsenal. Elle a également cédé à titre gratuit des terrains au concessionnaire dont la valorisation était de 7 M€. Au regard de sa situation financière, cette évolution représente pour elle un préjudice considérable. La baisse des prévisions de construction de 400 logements explique principalement cette perte de recettes. Alors que son financement propre disponible est faible, que son épargne brute est négative et que son encours de dette est supérieur à la moyenne des villes similaires, la commune devra financer tous les équipements publics de la Zac sans aucune aide de la SPLA. Au demeurant, et contrairement au bénéfice prévisionnel de l'opération, les honoraires de la société publique locale n'ont pas diminué avant et après la modification du projet. Dans le cadre de la conclusion d'un avenant avec le concessionnaire, la commune pourrait envisager de renégocier ces honoraires avec la SPLA « Rueil-Aménagement ». L'équilibre financier prévisionnel de l'opération est aujourd'hui défavorable à la collectivité. Se pose donc la question de la capacité de la ville à assurer son équilibre financier.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a estimé que le niveau des honoraires de la SPLA Rueil Aménagement reste justifié au regard de l'importance du projet et de « l'activité nécessaire » pour celui-ci. Selon lui, une nouvelle étude de la rémunération de la société pourra être envisagée à compter de 2025, « en fonction de l'évolution du projet », sans toutefois que soient précisées les évolutions susceptibles de conduire à une renégociation à la baisse des honoraires de la SPLA.

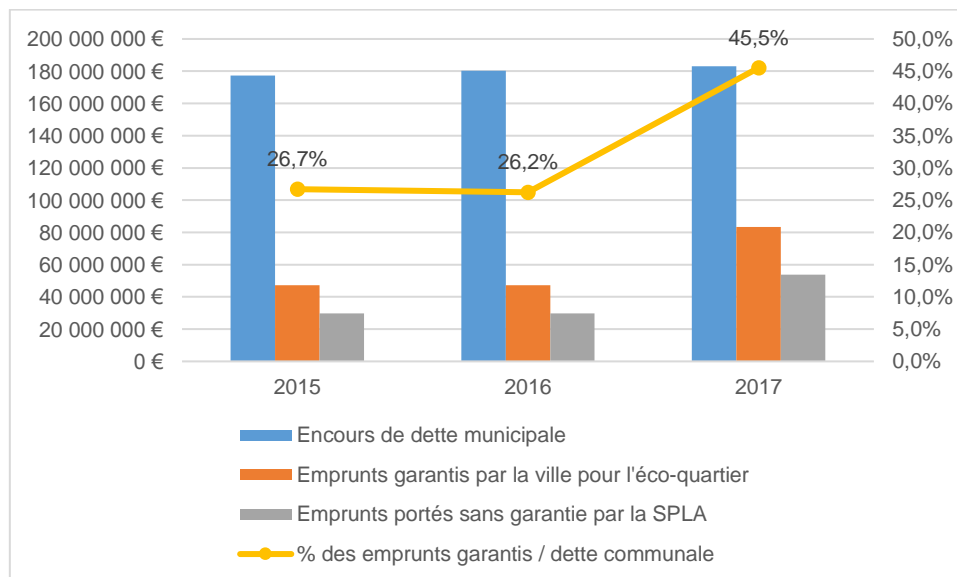
6.3.2 La garantie des emprunts mobilisés par la SPLA « Rueil-Aménagement »

Une opération d'aménagement induit un décalage temporel entre l'encaissement des recettes de commercialisation et le décaissement des dépenses de viabilisation et de travaux. Comme dans la majorité des projets similaires, l'aménagement de la Zac de l'Arsenal impose, dans un premier temps, l'achat des terrains, la réalisation des études de programmation, la destruction des immeubles inutiles à l'opération et la mise en état des sols avant leur commercialisation, puis, dans un second temps, leur commercialisation auprès des promoteurs privés. Le décalage entre l'engagement des dépenses et la perception des recettes est financé par l'emprunt. Ainsi, la SPLA a entamé l'aménagement de la Zac de l'Arsenal en achetant les terrains détenus par l'entreprise Renault et le Ministère de la Défense pour l'accueil de bureaux de l'OTAN.

Aux termes de l'article 19 de la concession d'aménagement, dans les conditions prévues par le CGCT, « à la demande des organismes prêteurs [...], la commune de Rueil-Malmaison accorde sa garantie au service des intérêts et tous frais y afférents, ainsi qu'au remboursement des emprunts contractés par la SPLA pour la réalisation de l'opération ». En cas de défaillance du concessionnaire qui ne pourrait pas alors assurer le remboursement de ces emprunts, le même article prévoit que la commune inscrit à son budget primitif les crédits nécessaires pour se substituer à la société publique locale.

Au 1^{er} août 2017, la SPLA « Rueil-Aménagement » avait mobilisé 137 M€ au titre de l'aménagement de la Zac de l'Arsenal. Entre 2013 et 2017, elle a souscrit trois emprunts auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour des montants de 59,6 M€, de 17,5 M€ et de 60,0 M€. La commune a respectivement accordé sur ces prêts une garantie de 50 %, de 100 % et de 60 % du capital, soit, au total, 83,3 M€. Ce mécanisme représente cependant un double risque pour la commune. D'une part, il lui impose juridiquement de présenter en annexe de ses documents budgétaires la nature et les montants des emprunts garantis pour le concessionnaire. Or, l'annexe B.1-1 du compte administratif 2016 relative à « l'état des emprunts garantis par la commune » est incorrectement renseignée. Elle mentionne que le capital restant dû des emprunts garantis par la ville pour l'aménagement de l'éco-quartier est de 33 M€. Il était en réalité à cette date de 47,3 M€. D'autre part, ces garanties d'emprunt exposent financièrement la commune en cas de défaut de solvabilité du concessionnaire. Ce risque est aggravé par le fait que la collectivité est l'actionnaire quasi-exclusif de la SPLA « Rueil-Aménagement ». Dans les faits, le risque de dette est directement porté par la commune de Rueil-Malmaison. Au 1^{er} août 2017⁷³, le montant des emprunts garanti par la collectivité au titre de la seule opération de l'éco-quartier représentait 45 % du capital restant dû de la dette communale. Si cette dette ne peut juridiquement être rattachée à la ville, les risques inhérents à son remboursement sont principalement assumés par elle.

Graphique n° 16 : Les emprunts garantis par la ville sur l'opération



* les données de 2017 sont celles au 1^{er} août de l'exercice

Source : chambre régionale des comptes, données issues de la direction des finances

⁷³ La SPLA a souscrit un emprunt de 60 M€ en février 2017, garanti à 60 % par la ville.

Dès lors, la chambre relève que la modification du projet en 2016 a imposé à la SPLA « Rueil-Aménagement » d'accroître de 60 M€ le volume d'emprunts mobilisés pour la réalisation de la Zac de l'Arsenal. L'encours de dette souscrit par le concessionnaire au titre de cette opération s'élève aujourd'hui à 137 M€. La quote-part garantie par la ville représente plus de 45 % de son encours de dette. Le risque inhérent à cet encours de dette est porté par la commune. Bien que ce risque ne figure pas dans son budget, il est externalisé dans une structure privée détenue quasi-exclusivement par la collectivité. Dans ce contexte, la chambre invite l'ordonnateur à accroître l'information du conseil municipal sur ces garanties d'emprunts en renseignant exhaustivement les annexes budgétaires prévues par le cadre réglementaire.

6.3.3 Le financement des équipements publics

L'éco-quartier de l'Arsenal devrait accueillir en 2025 une population de plus de 5 000 habitants et de plus de 2 000 actifs. Ces dynamiques de population ont conduit la commune à prévoir l'aménagement de plusieurs équipements publics sur le territoire de Zac de l'Arsenal. Bien que le contrat de concession ne le prévoit pas explicitement, la ville assurera la maîtrise d'ouvrage de ces équipements. Trois équipements principaux seront construits ou rénovés par la collectivité : le groupe scolaire « Robespierre », intégrant la construction d'un centre de loisirs, le centre sportif « Alain Mimoun » accueillant une piscine, un gymnase et un stade, et un centre culturel. Les marchés publics inhérents aux 2 premiers projets ont été en partie engagés en 2017 par la collectivité. La construction du centre culturel ne sera pas réalisée dans le cadre de la première phase de l'opération.

Le coût hors taxes total de ces 3 opérations est estimé à 67 M€. Le coût cumulé de la rénovation du groupe scolaire de la construction du centre sportif, engagées juridiquement, est de 57 M€. Pour ces 2 opérations, la commune devrait bénéficier de 9,3 M€ de subventions de la part du conseil régional, du conseil départemental et de la caisse des dépôts et consignations. Plus de 8 M€ de subventions portent sur la construction du centre sportif. Le montant prévisionnel directement financé par la ville sur ces 2 équipements est de 45 M€. Or, la situation financière de la commune interroge sa capacité à financer ces équipements. À défaut de financement propre disponible et d'épargne nette, le plan de financement de ces équipements, établi par la collectivité, repose exclusivement sur la mobilisation de l'emprunt. Selon l'analyse prospective réalisée par la collectivité, l'encours de dette communal devrait progresser de 29 % en 5 ans, passant de 179,1 M€ en 2016 à 240,3 M€ en 2022. En 2016, la dette communale était déjà supérieure de 58 % à la moyenne nationale de la strate. Dans l'hypothèse où la commune mobiliserait 40 M€ d'emprunts sur une durée de 20 ans, au taux fixe de 1,5 %, elle rembourserait en moyenne 2 M€ de capital et 205 000 € de charges financières par an.

Par ailleurs, la nature des équipements publics construits sur le territoire de l'éco-quartier imposera à la ville de prendre en charge leur besoin de financement. Un groupe scolaire, une piscine, un gymnase et un stade sont des équipements, par nature, déficitaires, c'est-à-dire que les recettes issues de leur exploitation sont inférieures aux dépenses liées à leur fonctionnement. La collectivité a mesuré le montant prévisionnel du besoin annuel financement de la piscine et du gymnase du centre sportif « Alain Mimoun ». Pour la piscine, hors charges financières liées au remboursement des emprunts mobilisés pour sa construction, la ville estime que son déficit annuel de fonctionnement devrait s'établir à 575 000 €. Par une délibération du 6 juillet 2017, le conseil municipal a décidé d'exploiter cet équipement par l'intermédiaire d'une délégation de service public. La ville versera donc chaque année une participation financière au délégataire pour assurer l'exercice de certaines missions de service public. Pour le gymnase, le besoin de financement prévisionnel de l'équipement est estimé par la ville à 445 000 € par an. Si la collectivité n'a pas mesuré le coût de fonctionnement du nouveau groupe scolaire et du centre de loisirs, la comptabilité analytique de la collectivité indique que le coût annuel des seuls fluides de ces équipements (électricité, eau, gaz, etc.) pourrait s'établir à 150 000 €. Cette estimation est inférieure au coût réel de ces équipements car ils entraîneront également une hausse de la masse salariale des agents communaux chargés de la surveillance

des enfants accueillis dans ces structures (animateurs, surveillants, Atsem, etc.). Par conséquent, en ajoutant à ces besoins de financement les charges financières liées au remboursement des emprunts mobilisés pour la construction de ces équipements publics, la dépense de fonctionnement supplémentaire pour la commune pourrait s'établir à 1,4 M€ par an. Elle pourrait dégrader l'épargne brute de la commune. Elle représente plus de 17 % de la Caf brute du budget principal en 2016. Ces calculs n'intègrent ni le financement du centre culturel, ni le besoin de financement de ce dernier.

Tableau n° 33 : Le financement des équipements publics

	Groupe scolaire Robespierre centre de loisirs	Centre sportif Alain Mimoun	Centre culturel
Coût prévisionnel d'investissement hors taxes	19 000 000 €	37 809 000 €	10 000 000 €
Subvention du conseil départemental	1 000 000 €	1 800 000 €	nc
Subvention du conseil régional		4 800 000 €	nc
Subvention Caisse des dépôts		1 749 952 €	nc
Reste à financer par la commune	18 000 000 €	29 459 048 €	nc
Mobilisation de l'emprunt	40 000 000 €		
Remboursement en capital moyen par an	2 000 000 €		
Charges financières moyennes par an	205 000 €		
Besoin de financement annuel de l'équipement	150 000 €	1 021 592 €	nc
Total des dépenses de fonctionnement	1 376 592 €		

** le montant de l'emprunt et le besoin de financement du centre sportif ont été établis par la ville ; le calcul des dépenses de fonctionnement du groupe scolaire n'intègre que les dépenses de fluides, sur la base de la consommation moyenne des autres équipements scolaires de la ville.*

Source : chambre régionale des comptes, données transmises par la commune

En contrepartie de l'aménagement de l'éco-quartier, et du fait de l'extension de la population municipale, la commune devrait percevoir des recettes fiscales supplémentaires liées à l'extension de l'assiette des contribuables de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Toutefois, les incertitudes sur l'avenir de la taxe d'habitation après 2018 et sur la compensation pour la ville de la perte du produit afférent rendent difficiles le calcul de ces recettes fiscales supplémentaires. Dans l'hypothèse où l'aménagement de l'éco-quartier permettrait d'étendre la base de la taxe d'habitation à 1 500 nouveaux foyers contribuables, et sur la base du montant moyen payé par eux en 2016 sur cette imposition, les recettes supplémentaires pour la ville pourraient être estimées à 1,7 M€.

En définitive, la chambre relève que l'aménagement de l'éco-quartier place la commune dans une situation risquée. Si elle peut mesurer les dépenses supplémentaires liées à l'aménagement des équipements publics, elle ne peut pas connaître aujourd'hui les éventuelles recettes supplémentaires inhérentes à cette opération. Au regard de sa situation financière, la capacité de la ville à financer ces équipements apparaît incertaine. Dans ce contexte, la chambre invite l'ordonnateur à réexaminer le calendrier du lancement de la construction du centre culturel de l'éco-quartier afin de s'assurer, au préalable, de la soutenabilité du modèle de financement des autres équipements publics de la Zac de l'Arsenal.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il proposerait de décaler dans le temps la construction du centre culturel à l'occasion de la modification du programme des équipements publics qui devrait être prochainement proposée au conseil municipal.

6.3.4 Les perspectives financières de la commune

L'aménagement de l'éco-quartier de l'Arsenal est la principale opération d'investissement de la commune pour la prochaine décennie. Elle représente un volume de dépenses considérable pour la commune de Rueil-Malmaison. Dans ce contexte, la collectivité a établi une analyse financière prospective pour mesurer la soutenabilité de son modèle de fonctionnement. Élaborée en 2016, celle-ci repose sur des hypothèses optimistes : la fin de la baisse de la dotation globale de fonctionnement après 2017, le gel des dépenses de péréquation horizontale et une progression annuelle moyenne de 0,4 % des charges de personnel. Or, après la date d'élaboration de cette étude prospective, le contexte institutionnel auquel la commune est confronté a été modifié. Les collectivités devraient de nouveau participer au redressement des finances publiques à hauteur de 13 milliards d'euros (Md€) entre 2018 et 2022, aucune disposition législative ne prévoit aujourd'hui la stabilisation des montants ou des modalités de calcul du FPIC et du FSRIF après 2018 et les charges de personnel de la commune ont progressé de 1,9 % en moyenne par an entre 2011 et 2016⁷⁴.

L'analyse prospective indique que la collectivité devrait connaître une nouvelle dégradation de sa situation financière entre 2017 et 2022. Au cours de cette période, et en dépit de la progression anticipée de la Caf brute, la commune serait, tous les ans, confrontée à une épargne nette négative. Son encours de dette devrait progresser de 60 M€ et son ratio de désendettement ne devrait pas être inférieur à 20 ans avant 2022. Ce dernier pourrait même s'élever à 40 ans à la fin de 2018. La soutenabilité du fonctionnement de la ville reposerait uniquement sur les produits issus de la cession de son patrimoine dont le montant et la nature sont, par construction, incertains. En cas de nouvelle baisse des dotations de l'État ou d'accroissement de la participation communale aux dispositifs de péréquation horizontale, sa capacité d'autofinancement brute pourrait être inférieure à celle prévue et son ratio de désendettement pourrait sensiblement progresser. Dans cette hypothèse, la solvabilité de la collectivité ne serait plus assurée.

Tableau n° 34 : Les perspectives financières de la commune lors de l'aménagement de l'éco-quartier

	2018	2019	2020	2021	2022
Recettes réelles de fonctionnement	194 590 453 €	196 327 923 €	200 401 049 €	204 477 736 €	206 984 070 €
Dépenses réelles de fonctionnement	189 412 375 €	189 986 792 €	191 261 667 €	192 979 280 €	194 010 389 €
<i>dont charges de personnel</i>	<i>85 400 000 €</i>	<i>85 800 000 €</i>	<i>86 200 000 €</i>	<i>86 600 000 €</i>	<i>86 800 000 €</i>
Épargne brute	5 178 077 €	6 341 131 €	9 139 381 €	11 498 456 €	12 973 681 €
Remboursement en capital de la dette	10 644 611 €	11 916 889 €	12 203 218 €	13 241 611 €	14 712 014 €
Épargne nette*	- 5 466 533 €	- 5 575 758 €	- 3 063 837 €	- 1 743 154 €	- 1 738 333 €
Dépenses d'équipement	39 263 000 €	43 060 000 €	37 260 000 €	35 660 000 €	32 060 000 €
Nouveaux emprunts	27 127 153 €	25 318 759 €	17 937 323 €	23 410 154 €	22 931 511 €
Encours de dette	202 823 490 €	216 225 360 €	221 959 465 €	232 128 008 €	240 347 505 €
Ratio de désendettement	39,2	34,1	24,3	20,2	18,5

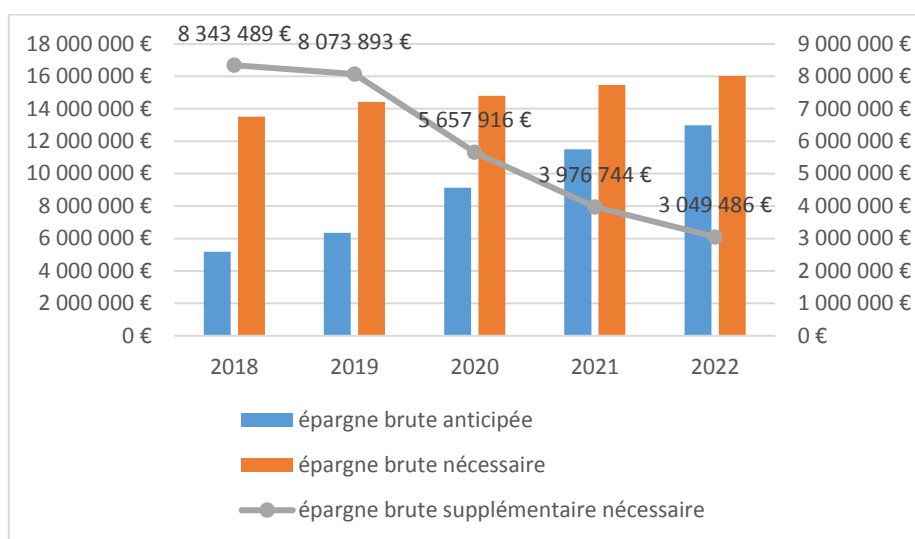
* le calcul de la Caf nette n'intègre pas en outre le remboursement en capital lié aux anciens emprunts de voirie de la communauté d'agglomération. La Caf nette réelle de la ville sera encore inférieure à celle prévue dans l'analyse prospective.

Source : direction des finances

⁷⁴ Des changements de périmètre expliquent une partie de cette progression.

Ce constat indique que la commune doit impérativement modifier son modèle de fonctionnement. L'absence de réforme substantielle pourrait conduire la collectivité à ne plus être en mesure d'assurer son équilibre financier. L'aménagement de l'éco-quartier impose à la ville d'amplifier son processus de consolidation budgétaire. Après avoir utilisé 5 années sur 6 ce levier, l'ordonnateur ne souhaite plus proposer au conseil municipal d'accroître le taux ou la base des impositions directes locales. Dans ce contexte, la consolidation budgétaire de la collectivité doit reposer sur une baisse sensible de ses dépenses de fonctionnement. Ce mécanisme doit être entamé dès aujourd'hui car les exercices 2018 et 2019 pourraient être caractérisés par des indicateurs financiers préoccupants. Ainsi, pour réduire son ratio de désendettement à 15 ans, c'est-à-dire à la durée moyenne résiduelle de l'encours, la ville devrait réduire de 5,8 M€ en moyenne par an ses dépenses de fonctionnement. Cette réduction des dépenses devrait même s'élever à 8,3 M€ en 2018 et à 8,1 M€ en 2019. En outre, la réduction du ratio de désendettement à 15 ans ne permettrait toujours pas à la ville de financer durablement ses dépenses d'équipement.

Graphique n° 17 : L'augmentation nécessaire de la Caf brute pour réduire le ratio de désendettement à 15 ans



Source : chambre régionale des comptes

En conclusion, la chambre relève que l'aménagement de la Zac de l'Arsenal met en lumière un ensemble de risques institutionnels, juridiques et financiers considérables pour la commune de Rueil-Malmaison. Cette opération pourrait sensiblement dégrader à court terme la situation financière d'une ville déjà en difficulté. Cette situation impose à la collectivité d'entamer rapidement un cycle intensif de réduction de ses dépenses de fonctionnement pour garantir sa solvabilité. Celui-ci devra reposer sur une baisse de ces dépenses en valeur. En outre, la chambre souligne que le portage juridique et technique de l'aménagement par la SPLA « Rueil-Aménagement » n'exonère aucunement la commune des risques de l'opération. En cas de retard de celle-ci ou de difficultés financières pour le concessionnaire, la ville supportera directement les dépenses d'aménagement de l'éco-quartier. Ce risque a déjà en partie été réalisé puisque la modification du projet en 2016 a privé la commune de près de 45 M€ de recettes potentielles pour le financement des équipements publics.

6.4 La délégation de service public relative au réseau de chaleur de l'éco-quartier

Par une délibération du 19 mai 2016, le conseil municipal a autorisé le Maire à conclure avec un groupement d'entreprises un contrat de délégation de service public pour la construction et l'exploitation d'un réseau de chaleur sur le territoire de l'éco-quartier. Ce contrat de concession a été conclu le 29 juillet 2016 avec les sociétés ENGIE et EGIS et la Caisse des dépôts et consignations. Une société dédiée à l'exploitation du réseau de chaleur, « la société de Chaleur de l'Arsenal », a été constituée par les titulaires du contrat. La société « COFELY services », l'entreprise « EGIS projects » et la Caisse des dépôts détiennent respectivement 60 %, 10 % et 30 % du capital social de cette société dédiée.

6.4.1 La passation du contrat de délégation de service public

Le réseau de chaleur de l'éco-quartier devrait être majoritairement alimenté par des énergies renouvelables. Aux termes de l'article 1.3 du contrat, le délégataire doit fournir aux résidents de l'éco-quartier une chaleur issue, au moins à 60 %, d'une énergie renouvelable. Dans ce cadre, une centrale biomasse doit être construite sur le territoire de la Zac de l'Arsenal. Le contrat de délégation de service public a été conclu pour une durée de 28 ans et 2 mois. Cette durée est dissociée en deux phases : une première phase transitoire de 4 ans et 2 mois pour la construction des installations et la fourniture de chauffage aux premiers abonnés de l'éco-quartier par l'intermédiaire d'une chaufferie au gaz, et une seconde phase de 24 ans après l'installation d'une centrale biomasse.

Les conditions de passation d'un contrat de délégation de service public sont définies aux articles L. 1411-1 à L. 1411-18 et R. 1411-1 à R. 1411-6 du CGCT. Ces dispositions législatives et réglementaires ont été respectées par la collectivité. Après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux, et sur la base d'un document de présentation, par une délibération du 9 juillet 2015, le conseil municipal a adopté le recours à une délégation de service public. Un avis d'appel public à la concurrence (AAPC) a été publié dans différents bulletins d'annonces légales en août 2015. Un règlement de consultation précisait les caractéristiques techniques et financières du projet et demandait aux candidats de formuler une offre avant le 12 novembre 2015.

Au terme de ce délai, une seule offre avait été adressée à la ville de la part d'un groupement composé des sociétés ENGIE et EGIS et de la Caisse des dépôts et consignations. La commune n'a pas souhaité renouveler le processus de publicité et de mise en concurrence et a engagé un cycle de négociations avec le candidat unique. Si cette décision est conforme au cadre réglementaire, elle a privé la ville d'un moyen de comparaison entre différentes offres. La complexité du projet, c'est-à-dire la création d'un réseau de chaleur sur le territoire d'une Zac non aménagée, par l'intermédiaire d'une société publique locale, a accru la difficulté pour la collectivité de mesurer la fiabilité de l'offre reçue. Ainsi, établi en décembre 2015 avec le concours d'un assistant à maîtrise d'ouvrage, le premier rapport d'analyse des offres mentionnait que plusieurs caractéristiques de l'offre reçue étaient éloignées des anticipations de la commune. L'ordonnateur justifie la démarche de la ville par le calendrier contraint du projet et assure avoir prises en compte les pistes d'optimisations identifiées par le rapport d'analyse des offres dans le cadre des cycles de négociation.

Entre le 17 novembre 2015 et le 12 avril 2016, la collectivité a engagé trois cycles de négociations avec le candidat. Au total, ce dernier a formulé quatre offres distinctes pour la construction et l'exploitation du réseau de chaleur de l'éco-quartier. Ces négociations ont notamment permis de réduire le prix de la part variable (R1) et de la part fixe (R2) de la chaleur et d'accroître le volume prévisionnel de chaleur vendue. En contrepartie, la commune a accepté d'augmenter de deux années la durée du contrat, afin, notamment, de réduire l'amortissement annuel des installations par le délégataire et, par suite, le prix de la part fixe (R2) facturé aux abonnés.

Elle a également cédé gratuitement au délégataire une emprise foncière de 2 062 m² pour la construction de la future centrale de production de chaleur. Par une délibération du 6 juillet 2017, le conseil municipal a autorisé le Maire à conclure avec la SPLA « Rueil-Aménagement » la rétrocession à titre gratuit à la ville de cette parcelle de terrains afin de pouvoir, elle-même, la mettre à disposition du délégataire. Au regard du prix d'achat de ces terrains, leur valorisation peut être estimée à 2 M€ environ. Si le délégataire s'est engagé à verser annuellement à la ville une redevance d'occupation du domaine public de 20 € HT/m²/an, le second rapport d'analyse des offres indique que le montant total de cette redevance devrait représenter seulement de 480 000 € à 840 000 € (selon les options) sur toute la durée du contrat. Or, pour une emprise de 2 062 m² et une redevance de 20 € HT/m²/an, la redevance d'occupation du domaine public

devrait être de l'ordre de 1 M€ pour la durée de la délégation, soit un montant supérieur aux montants prévus dans les tableaux de financement. De même, l'article 30 du contrat de concession permet au délégataire de réviser, avec l'accord de la commune, le prix de vente de la chaleur si les quantités souscrites ou consommées par les abonnés sont différentes de plus de 10 % à celles anticipées par le compte prévisionnel d'exploitation. Ainsi, le principal risque pris en charge par le délégataire – la différence possible entre la consommation anticipée et celle réalisée – est annulé par ces stipulations. Le risque d'exploitation financier du délégataire est aujourd'hui minime.

Le contrat de délégation de service public repose sur une fragilité majeure. En effet, en application des stipulations conjuguées des articles 1.5 et 12.2 du contrat, la construction de la centrale biomasse est subordonnée à la souscription effective de 80 % des puissances de chaleur prévisionnelles prévues dans le compte d'exploitation. À compter de 2021, ce dernier prévoit une puissance totale souscrite de chauffage et d'eau chaude sanitaire de 12 859 kilowattheure par an. Dès lors, tant que la puissance souscrite par les abonnés sera inférieure à 10 287 kilowattheure, la construction de la centrale biomasse ne sera pas réalisée. Dans cette hypothèse, l'article 12.2 précité prévoit que « *les parties rechercheront par avenant une solution adaptée pour tenter de mettre en œuvre le programme de travaux de réalisation de la centrale biomasse* ». À défaut de conciliation, le contrat de délégation sera résilié pour cas de force majeure. Or, le contrat de délégation de service public a été signé avant la reconfiguration du projet de l'éco-quartier. Comme précédemment indiqué, les surfaces de construction ont été sensiblement réduite du fait de l'élargissement des espaces verts et de la distance entre les bâtiments situés au nord et au sud de la rue des Bons Raisins. Les surface de logements et de commerces ont par exemple été réduites de 15 % et de 30 %. Dans ce contexte, la souscription effective de 80 % de la puissance de chaleur prévue par le contrat de délégation de service public n'est pas assurée. Elle pourrait être reportée en cas de retards dans l'aménagement de la Zac de l'Arsenal.

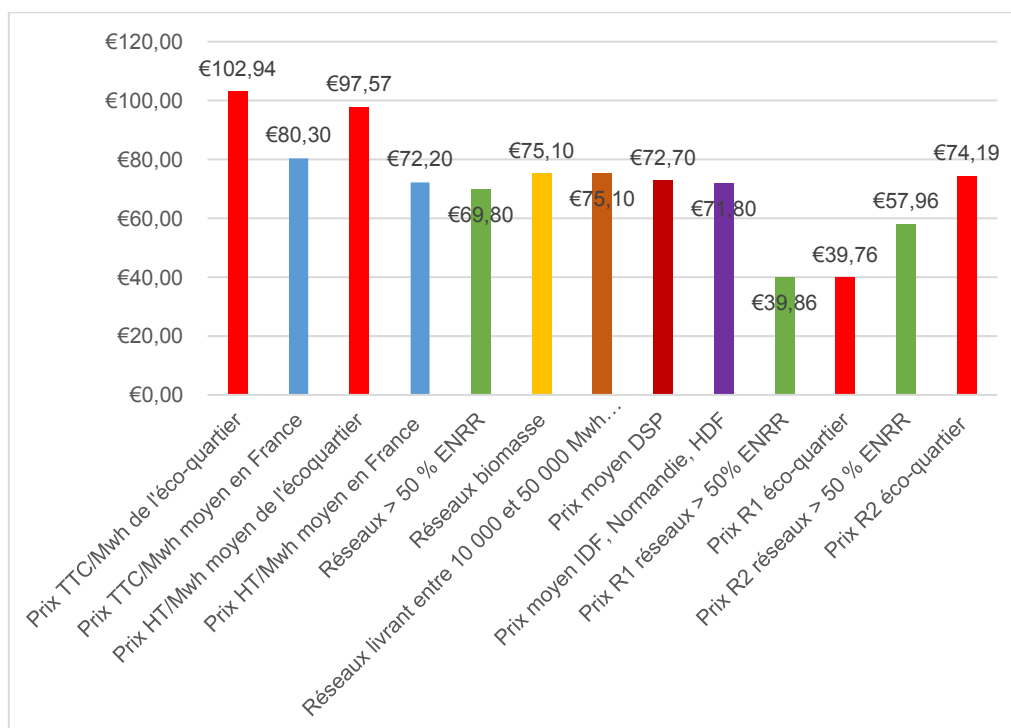
6.4.2 Le prix de la chaleur et l'équilibre économique du contrat de concession

Le prix de la chaleur vendue aux abonnés du réseau dépend d'une multitude de critères. Le périmètre de la délégation de service public ne concerne que le réseau primaire de distribution, c'est-à-dire de la production de la chaleur par la centrale à sa livraison jusqu'aux différentes sous-stations, c'est-à-dire les différents immeubles raccordés. Le transport de la chaleur de ces sous-stations vers les immeubles d'habitation ou d'activité relève d'une procédure distincte et d'une tarification spécifique (P1, P2 et P3). Pour le réseau primaire, le prix de la chaleur est composée d'une part variable, dénommée R1, proportionnelle à la consommation de l'abonné, et d'une part fixe, dénommée R2.

L'article 28.1 du contrat précise le prix de la chaleur facturé aux abonnés. Durant la phase transitoire, c'est-à-dire avant la construction de la centrale biomasse, le prix de la part variable (R1) est de 42,47 € HT/Mwh. À compter de la mise en service de cette centrale biomasse, le prix de la part variable (R1) sera de 39,76 € HT/Mwh. Pour toute la durée du contrat, sans distinction entre les deux phases, le prix de la part fixe (R2) est de 74,19 € HT/kW. Si la centrale biomasse est réalisée, et grâce au bénéfice d'un taux de taxe sur la valeur ajoutée réduit pour cette énergie renouvelable, le prix moyen du mégawattheure vendu aux abonnés sera de 97,57 € HT/Mwh et de 102,94 € TTC/Mwh. Ce prix est sensiblement supérieur à la moyenne nationale. Sur tous les critères retenus – l'énergie utilisée, la localisation géographique du réseau, le mode de gestion choisi ou le volume de chaleur souscrit –, le prix de la chaleur de l'éco-quartier de l'Arsenal est substantiellement plus élevé que la moyenne nationale. Une étude de l'Agence de développement et de maîtrise de l'énergie (ADEME) de février 2016 indiquait que le prix de vente moyen de la chaleur en France était de 72,20 € HT/Mwh et de 80,30 € TTC/Mwh en 2014. Toutes taxes comprises, le prix de la chaleur de l'éco-quartier est supérieur de 22 % à la moyenne nationale. En outre, l'étude précise que le prix hors taxes de la chaleur produite à plus de 50 % par des énergies

renouvelables est en moyenne de 69,80 €/Mwh en France. Celui de l'éco-quartier durant la seconde phase, c'est-à-dire avec la production d'une chaleur issue à 60 % d'une énergie renouvelable, sera supérieur de près de 30 % à la moyenne nationale. Cet écart résulte uniquement du prix de la part fixe (R2) prévu par le contrat de délégation de service public. En 2014, le prix moyen de la part fixe (R2) pour une chaleur produite à plus de 50 % par des énergies renouvelables était de 57,96 € HT/kW. Le prix du R2 de l'éco-quartier de l'Arsenal est de 74,19 € HT/kW, soit 28 % de plus que la moyenne nationale. Le prix de la part proportionnelle (R1) est égal à la moyenne nationale. Pour un logement de 60 m² ayant une consommation de chauffage et d'eau chaude sanitaire de 70 kWh/m²/an, un foyer résidant sur le territoire de l'éco-quartier paiera, pour le réseau primaire, une facture annuelle supérieure de 60 € à la moyenne nationale des réseaux de chaleur majoritairement alimentés par des énergies renouvelables.

Graphique n° 18 : Les comparaisons de prix de la chaleur



* les histogrammes en rouge concernent les prix de l'éco-quartier

**ENRR : énergies renouvelables et de récupération

Source : chambre régionale des comptes, données issues du contrat de DSP et du rapport 2016 de l'ADEME

Ce prix de la chaleur permet au délégataire d'assurer l'équilibre économique de la concession. Le compte prévisionnel d'exploitation annexé au contrat indique même que le taux de rentabilité annuel moyen du contrat serait de 17,7 %, c'est-à-dire que le résultat avant impôt de la délégation représenterait près de 18 % des dépenses d'exploitation. Ce taux de rentabilité s'élèverait à 53 % par an avant la construction de la centrale biomasse. Ces données indiquent que, sans même discuter les prévisions de dépenses du compte prévisionnel d'exploitation, et notamment la justification des frais de siège et de gestion inclus dans les dépenses du délégataire, le concédant devrait bénéficier sur toute la durée du contrat d'un excédent avant impôts de 6,4 M€. Cette opération apparaît pour lui d'autant plus rentable que les risques associés à cette exploitation sont faibles. La construction de la centrale biomasse est subordonnée à une garantie de puissance totale souscrite et le prix de la chaleur peut varier si la consommation réelle de chaleur est éloignée de plus de 10 % de la consommation prévisionnelle.

Tableau n° 35 : L'équilibre économique du contrat

	2018	2019	2020	2021	2018-2043
Recettes totales (R1, R2, raccordement)	1 090 521 €	1 683 681 €	2 478 018 €	1 554 442 €	42 492 807 €
Dépenses totales (R1, R2, frais de société)	689 513 €	1 073 809 €	1 720 133 €	1 463 184 €	36 100 144 €
Résultat net	401 008 €	609 872 €	757 885 €	91 258 €	6 392 663 €
Résultat net / dépenses totales	58,2 %	56,8 %	44,1 %	6,2 %	17,7 %

Source : compte prévisionnel d'exploitation annexé au contrat de concession

En définitive, la chambre relève que les habitants et les entreprises de l'éco-quartier de l'Arsenal devraient payer un prix du chauffage et de l'eau chaude sanitaire sensiblement supérieur, pour la partie relevant de la délégation de service public, à la moyenne nationale des réseaux similaires. Seule la réduction de la consommation d'énergie, permise par les normes appliquées à la construction des bâtiments, et la fiscalité incitative appliquée à ce type de consommation permettront aux abonnés de payer un prix proche de celui d'une chaudière à gaz à condensation collective. La chambre souligne que l'absence de pluralité des offres a conduit la commune à négocier les caractéristiques de la concession avec un seul candidat. En outre, le contrat de délégation de service public a été conclu avant la reconfiguration de la Zac de l'Arsenal. Dès lors, la construction de la centrale biomasse pourrait être reportée ou compromise du fait de la diminution des surfaces de logements, de commerces et de bureaux et de la baisse mécanique de la puissance totale souscrite par les futurs abonnés.

7 LA POLITIQUE CULTURELLE DE LA COMMUNE

La commune de Rueil-Malmaison propose une offre culturelle de grande ampleur. Elle est propriétaire de nombreux équipements culturels et organise tous les ans plusieurs événements de dimension nationale⁷⁵. Cette situation impose à la collectivité de définir une véritable stratégie assurant la coordination entre ces différents équipements et leur soutenabilité économique. Une direction des affaires culturelles est chargée de cette mission. Au 1^{er} septembre 2017, la commune assurait notamment la gestion :

- du théâtre André Malraux et de trois cinémas municipaux exploités par l'intermédiaire d'une délégation de service public confiée à une société d'économie mixte ;
- d'un conservatoire à rayonnement régional accueillant près de 1 300 élèves ;
- d'une médiathèque et d'un réseau de cinq bibliothèques ;
- d'un musée d'histoire locale ;
- d'une école municipale d'arts ;
- de l'Atelier Grognard, qui accueille chaque année plusieurs expositions de rayonnement national ;
- de « l'Avant-scène », salle de musique actuelle amplifiée, qui propose notamment des cours de théâtre, de chant et de danse ;
- de la Maison des Arts et de l'image, consacrée à la promotion des arts plastiques et visuels ;
- de quatre centres culturels et deux centres socio-culturels gérés par deux associations.

⁷⁵ La ville organise notamment un festival du film d'aujourd'hui, une biennale de la danse et un jubilé impérial.

7.1 La stratégie culturelle de la collectivité

7.1.1 L'évolution des dépenses culturelles et du besoin de financement des équipements

Selon la présentation fonctionnelle du compte administratif, les dépenses communales consacrées à la politique culturelle ont représenté 13,4 M€ au cours de l'exercice 2016. Elles ont augmenté en moyenne de 1,3 % par an depuis 2011 et de près de 850 000 €. Elles représentent environ 10 % des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal. Les charges de personnel représentaient 63 % de ces dépenses en 2016. Ce volume est en outre minoré par la gestion déléguée du théâtre « André Malraux » et des cinémas municipaux. Les dépenses de ces équipements sont prises en charge par la société délégataire.

La gestion des équipements culturels est caractérisée par un déficit d'exploitation. Ces derniers sont confrontés à un besoin de financement permanent, lié à la difficile conciliation entre leur attractivité et la fixation de tarifs suffisants pour assurer leur équilibre économique. Depuis 2011, les recettes liées à leur exploitation ne couvrent en moyenne que 14,5 % de leurs dépenses de fonctionnement. Ces constats sont communs à de nombreux équipements similaires situés dans d'autres villes. En 2016, le déficit cumulé des équipements culturels s'élevait à 11,5 M€. Il a augmenté de plus de 700 000 € depuis cinq ans. Il représente en moyenne 338 € par foyer contribuable de la taxe d'habitation, soit 18 € de plus qu'en 2011.

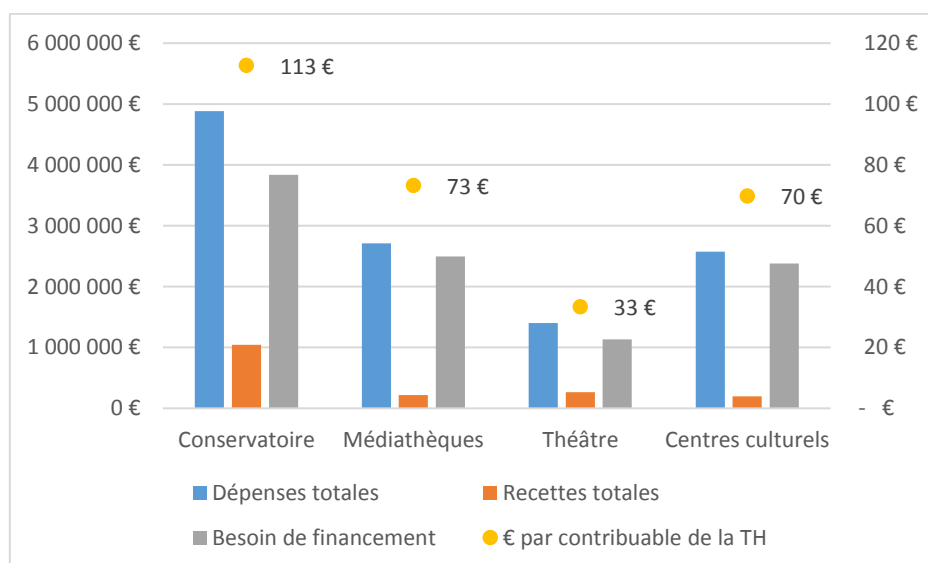
Tableau n° 36 : L'évolution des dépenses culturelles

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses de la fonction n° 3 « Culture »	12 581 360 €	12 934 092 €	13 503 186 €	13 595 075 €	13 546 123 €	13 424 292 €
Part dans les DRF	9,7 %	10,0 %	10,3 %	10,2 %	9,3 %	9,1 %
Recettes de la fonction n° 3 « Culture »	1 795 004 €	1 842 889 €	1 712 600 €	2 461 202 €	1 783 948 €	1 923 756 €
Besoin de financement total (A)	10 786 356 €	11 091 203 €	11 790 586 €	11 133 873 €	11 762 175 €	11 500 536 €
Foyers contribuables de la TH (B)	33 749	33 530	34 495	34 425	34 023	34 059
A/B	319,61 €	330,78 €	341,81 €	323,42 €	345,71 €	337,67 €

Source : chambre régionale des comptes, données issues de la présentation fonctionnelle des comptes administratifs

Le conservatoire à rayonnement régional est l'équipement le plus coûteux pour la collectivité. En 2016, son besoin de financement direct s'élevait à 3,8 M€ et représentait 113 € par an par foyer contribuable de la taxe d'habitation. La médiathèque, les centres culturels et le théâtre « André Malraux » sont également des équipements caractérisés par un besoin de financement élevé. Réunis, ces quatre catégories d'équipements étaient confrontées en 2016 à un besoin de financement de 9,8 M€. Ce montant est supérieur à l'épargne brute de la commune.

Graphique n° 19 : Le besoin de financement des équipements culturels en 2016



Source : chambre régionale des comptes, données issues de la comptabilité fonctionnelle du CA 2016

La gestion des équipements culturels représente donc un enjeu important pour la commune. Dans un contexte de difficultés financières, la maîtrise des dépenses de fonctionnement de ces équipements est aujourd'hui indispensable. Elle représente aujourd'hui un vecteur de consolidation budgétaire que la ville doit utiliser. L'augmentation de ces dépenses depuis 2011 a fragilisé l'équilibre de la collectivité.

7.1.2 L'information de l'assemblée délibérante sur la politique culturelle de la commune

La commune de Rueil-Malmaison n'élabore aucun document stratégique de présentation de sa politique culturelle. Aucun document de synthèse, retraçant les objectifs et les résultats des équipements culturels, n'est présenté au conseil municipal. Pourtant, sous l'autorité de la direction des affaires culturelles, l'établissement d'un document unique, commun à tous les équipements et à toutes les manifestations, faciliterait l'identification des atouts et des contraintes de l'action municipale dans ce domaine. Sa présentation à l'assemblée délibérante permettrait à cette dernière d'adopter les principales orientations de la politique culturelle de la collectivité et de mesurer la réalisation des objectifs qui lui sont assignés.

La commune dispose déjà de la majorité des documents lui permettant de définir une stratégie globale. Chaque équipement fait l'objet d'un rapport annuel d'activité détaillant sa fréquentation, ses évolutions récentes et ses perspectives. Contrairement à de nombreuses collectivités, la comptabilité fonctionnelle annexée aux documents budgétaires est correctement renseignée et permet à la ville de mesurer le besoin de financement de chaque équipement. Les équipements confiés à un délégataire, comme le théâtre et les cinémas municipaux, ainsi que ceux gérés par des associations, comme les centres culturels, font également l'objet d'un rapport annuel d'activité de la part des personnes privées gestionnaires.

Par conséquent, la chambre relève que la commune a fait le choix de proposer une offre culturelle substantielle à sa population. Cette compétence facultative entraîne pour elle un volume annuel de dépenses élevé. Malgré plusieurs outils spécifiques à chaque équipement, la commune n'a pas élaboré un document unique définissant des objectifs communs au fonctionnement de ces équipements. Dès lors, la chambre recommande à l'ordonnateur de présenter au conseil municipal un document stratégique fixant des objectifs à la politique culturelle communale afin de lui permettre chaque année d'en évaluer les résultats.

Recommandation n° 5 : Présenter au conseil municipal un document stratégique définissant les objectifs et les perspectives de la politique culturelle de la commune afin de lui permettre chaque année d'en évaluer les résultats.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a rappelé qu'il n'y pas d'obligation réglementaire de présenter un document stratégique de cette nature et estime que les documents déjà produits sont suffisants pour que les élus de la ville puissent piloter la politique culturelle en toute connaissance de cause.

7.2 La délégation de service public du théâtre André Malraux et des cinémas municipaux

7.2.1 Le mode de gestion du théâtre et des cinémas

La commune de Rueil-Malmaison est propriétaire du théâtre « André Malraux », d'une capacité d'accueil de 854 places, d'une salle de cabaret de 100 places et de 6 salles de cinéma d'une capacité totale de 1 358 places. La gestion de ces équipements culturels est confiée à la société d'économie mixte du théâtre André Malraux (Sem-TAM) par l'intermédiaire de 2 contrats de délégation de service public, dont l'échéance initiale était fixée au 31 octobre 2016.

Le capital social de la société d'économie mixte du théâtre « André Malraux » est de 162 600 €, composé de 600 actions de 271 € chacune. La commune de Rueil-Malmaison détient 84,8 % du capital social, soit le plafond maximum autorisé par l'article L. 1522-2 du CGCT. La société Rumaldis, spécialisée dans la distribution de produits alimentaires, la Caisse d'Épargne, la société Sogeres, ancien délégataire de la ville pour la restauration collective, le groupe pharmaceutique Novartis et deux particuliers détiennent respectivement 5 %, 4,2 %, 3,3 %, 1,7 % et 1 % du capital social. Le président directeur-général de la Sem est l'adjoint au Maire chargé des affaires culturelles. Le vice-président du conseil d'administration de la société est également un adjoint au Maire. L'ordonnateur est un administrateur de la société. Six des 11 membres du conseil d'administration sont des conseillers municipaux de la majorité.

Cette configuration apparaît atypique. La commune délègue la gestion de plusieurs de ses équipements culturels à une société dont elle est l'actionnaire majoritaire, dirigée par un adjoint au Maire et par un conseil d'administration majoritairement composé par des élus municipaux. Au demeurant, elle est le seul actionnaire à verser annuellement une participation financière à la Sem pour lui permettre d'assurer son équilibre d'exploitation. Hormis leur participation initiale au capital social, les autres actionnaires n'entretiennent pas de relations financières avec la société. Si ce schéma permet à la ville de bénéficier d'une certaine souplesse dans la gestion de ces équipements – les agents de la société sont recrutés par un contrat de droit privé –, il favorise également une forme de démembrement de l'action municipale. Il entraîne surtout certains risques juridiques. Les conseillers municipaux membres du conseil d'administration de la Sem-TAM ne se déplacent pas du conseil municipal lors du vote des délibérations concernant le théâtre et les cinémas municipaux. Ils adoptent par exemple le budget primitif qui autorise le versement d'une subvention d'équilibre de plus de 1 M€ par an à la société. Lors du renouvellement de la délégation de service public en 2017, les administrateurs de la société ont participé, en qualité de conseillers municipaux, aux décisions préalables à la procédure de publicité et de mise en concurrence. Ainsi, par deux délibérations du 19 mai 2016 et du 18 mai 2017, la durée des contrats de délégation de service public a été prolongée par le conseil municipal. Les élus municipaux membres du conseil d'administration ont participé au vote de ces délibérations. De même, au cours de la séance du 18 mai 2017, le conseil municipal a adopté le principe du renouvellement de la gestion du théâtre et du cinéma par l'intermédiaire d'une délégation de service public. Les élus municipaux membres du conseil d'administration de la société ont participé au vote.

Par conséquent, la chambre relève que la gestion déléguée du théâtre « André Malraux » et des cinémas municipaux par une société majoritairement détenue par la ville entraîne certains risques juridiques. Afin d'éviter de remettre en cause la légalité des délibérations du conseil municipal sur le fondement de l'article L. 2131-11 du CGCT, la chambre invite l'ordonnateur à clarifier les relations entre la commune et la Sem-TAM et, au moins, de demander aux conseillers municipaux membres du conseil d'administration de ne pas participer aux décisions relatives à la gestion et au financement du théâtre et des cinémas. L'ordonnateur s'y est engagé pour l'avenir. Il a en outre indiqué vouloir, à court terme, modifier les statuts de la Sem qui deviendrait une SPL.

7.2.2 Le renouvellement du contrat de délégation de service public

Par une délibération du 18 mai 2017, le conseil municipal a adopté, après l'avis de la commission consultative des services public locaux (CCSPL), le renouvellement de la délégation de service public du théâtre et des cinémas municipaux. Un avis d'appel public à la concurrence (AAPC) prévoit le renouvellement du contrat de DSP pour une durée de trois ans, soit jusqu'au 31 janvier 2021. La date limite de dépôt des candidatures était fixée au 12 septembre 2017. Préalablement à cette procédure de publicité et de mise en concurrence, par deux délibérations du 19 mai 2016 et du 18 mai 2017, le conseil municipal a autorisé le Maire à conclure deux avenants avec la Sem-TAM pour proroger la durée du contrat de délégation de service public pour une durée respective d'un an et de trois mois, soit jusqu'au 31 janvier 2018.

Les conditions de prolongation d'un contrat de délégation de service public sont limitativement énumérées par l'article L. 1411-2 du CGCT. Aux termes de ces dispositions, une telle prolongation n'est possible que pour des motifs d'intérêt général, et pour une durée maximale d'un an, ou lorsque le délégataire est contraint, à la demande du délégant, de réaliser des investissements matériels non prévus par le contrat initial et modifiant l'équilibre économique du contrat.

Or, aucune de ces deux conditions n'était réunie au moment de la conclusion des deux avenants de prolongation. L'avenant n° 1, conclu le 27 octobre 2016 entre le PDG de la Sem-TAM et un adjoint au Maire, mentionne que sa signature est liée à la nécessité de consolider « *le périmètre de la DSP à relancer, en effectuant notamment les études préalables nécessaires pour conduire une consultation performante* » et au fait que « *la saison actuelle s'achevant en juin 2016, la fin initiale du contrat prévue en octobre se situe en plein démarrage de la nouvelle saison artistique qu'il convient avant tout de préserver de cet aléa* ». Pourtant, le renouvellement de la DSP n'impose aucunement de prolonger le précédent contrat. La date de clôture du contrat initial était connue depuis plusieurs années par la ville. Cette dernière aurait parfaitement pu anticiper le renouvellement de la procédure de publicité et de mise en concurrence. Le deuxième argument ne semble également pas pertinent. La date de clôture du contrat aurait pu être modifiée au moment de la conclusion de la délégation de service public et, surtout, la prolongation pour une année entraîne mécaniquement la même difficulté l'année suivante, c'est-à-dire le 31 octobre 2017. Ainsi, par un avenant n° 2 du 6 juillet 2017, le contrat de délégation a été de nouveau prolongé de trois mois, c'est-à-dire jusqu'au 31 janvier 2018. La délibération indique que cet avenant est nécessaire pour assurer la continuité du service public et permettre au cabinet de conseil sollicité par la ville « *de réaliser un travail de qualité afin de finaliser les phases de diagnostic et de préconisations* ». Ces arguments ne représentent pas un motif d'intérêt général justifiant la prorogation du contrat. Le renouvellement de celui-ci aurait dû être anticipé par la ville. Par conséquent, les deux avenants de prorogation du délai des délégations de service public du théâtre et du cinéma sont irréguliers.

Par ailleurs, la durée limitée du nouveau contrat de délégation de service public pourrait être un obstacle à la pluralité des offres. Le compte rendu de la réunion de la CCSPL du 15 mai 2017 indique qu'un conseiller municipal s'est étonné des causes de cette durée réduite du contrat. En réponse, le représentant du cabinet de conseil de la commune a précisé que celle-ci était notamment liée à « *un projet de transformation de la Sem TAM en SPL* ». Cette réponse symbolise les limites du schéma de gestion de ces équipements : la ville fixe la durée de renouvellement de la délégation au regard de la transformation juridique d'un candidat potentiel, au demeurant délégataire sortant, dont elle est l'actionnaire majoritaire. Dans ces conditions, la mise en concurrence réelle pour l'exploitation du théâtre et des cinémas apparaît limitée. Peu d'entreprises ou d'associations souhaitent conclure un contrat de délégation pour une durée si courte, au regard notamment des risques d'exploitation afférents (recrutement du personnel, investissement matériel, etc.). D'ailleurs, au 12 septembre 2017, seule la Sem-TAM avait transmis une offre de candidature pour cette délégation de service public.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que la durée limitée du nouveau contrat de délégation de service public s'explique par la décision prise de déplacer le cinéma Ariel Centre-Ville de l'avenue Paul Doumer à la place Jaurès dans le cadre du projet « *Inventons la Métropole* ». L'ordonnateur indique en outre que la modification de périmètre d'activités des cinémas et la création d'une salle supplémentaire justifient à elles seules qu'une consultation pour l'exploitation de l'ensemble soit relancée à l'issue des travaux. La chambre relève toutefois que cet élargissement du périmètre aurait pu être intégré dès l'origine dans le cahier des charges du nouveau contrat de délégation de service public.

7.2.3 Le fonctionnement du théâtre et des cinémas municipaux

Le délégataire transmet chaque année à la commune un rapport sur les résultats de la saison artistique achevée. À la lecture de ces rapports, le théâtre André Malraux et les cinémas municipaux sont des équipements culturels attractifs et fréquentés. Depuis 2011, le taux de fréquentation du théâtre est en moyenne de 88 %. Hormis en 2015/2016, et sans comptabiliser les événements ponctuels ou privés, le théâtre accueille chaque année plus de 60 000 spectateurs. Les recettes issues de son exploitation représentent près de 65 % de son chiffre d'affaires. La grande majorité des représentations est caractérisée par des taux élevés de fréquentation.

Cependant, comme la plupart des équipements similaires, le théâtre André Malraux est caractérisé par un besoin de financement permanent. Malgré son attractivité, les recettes issues de son exploitation sont insuffisantes pour prendre en charge toutes les dépenses de fonctionnement. Par conséquent, la ville verse chaque année à la Sem une subvention permettant au délégataire de garantir l'équilibre de son résultat comptable. Pour le théâtre, cette subvention s'élève en moyenne à 1,1 M€ par an depuis 2011. Dans la mesure où cet équipement relève d'un service public administratif, la commune peut librement verser, dans le cadre de ses autorisations budgétaires, une participation financière au délégataire. Toutefois, aucune stipulation du contrat de délégation de service public ne précise les modalités de calcul de cette participation. Cette dernière est définie de gré à gré, chaque année, entre l'autorité délégante et la Sem-TAM. Afin d'accroître la visibilité financière de la commune et de fixer des objectifs de rendement au délégataire, le futur contrat de délégation pourrait utilement prévoir le montant prévisionnel de la subvention d'équilibre afin d'inciter le délégataire à améliorer son chiffre d'affaires.

En conclusion, la chambre relève que le théâtre et les cinémas municipaux sont des équipements culturels attractifs, dont l'activité est stable depuis cinq ans. Cependant, leur mode de gestion est caractérisé par certains risques juridiques inhérents au statut de l'actuel délégataire. Le renouvellement prochain du contrat de délégation représente une opportunité pour remédier à l'ensemble de ces difficultés.

7.3 Le conservatoire à rayonnement régional

La commune de Rueil-Malmaison assure la gestion directe d'un conservatoire à rayonnement régional. Avec celui de la ville de Boulogne-Billancourt, il est le seul du département des Hauts-de-Seine. Il accueille près de 1 300 élèves par an et propose des activités dans les domaines de la musique, de la danse et du théâtre. Son activité est assurée par une centaine d'enseignants. En mars 2017, la cellule de contrôle de gestion et d'évaluation des politiques publiques a réalisé une étude sur son fonctionnement. Hormis pour les données financières, les chiffres analysés dans cette partie sont issus de cette étude.

Tableau n° 37 : L'activité du conservatoire à rayonnement régional

	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'élèves	1 272	1 298	1 245	1 278	1 275
Nombre d'ETP	85,7	89,9	90,5	90,8	90,3
Dépenses directes	4 013 782 €	4 498 755 €	4 585 000 €	4 837 376 €	4 884 104 €
Dépenses totales	4 733 368 €	5 000 287 €	5 103 382 €	5 296 799 €	5 465 420 €
<i>Part de la masse salariale</i>	<i>78,5 %</i>	<i>78,9 %</i>	<i>79,2 %</i>	<i>78,1 %</i>	<i>78,4 %</i>
Recettes totales	874 639 €	1 090 962 €	916 133 €	860 246 €	1 045 304 €
Besoin de financement direct	3 139 143 €	3 407 793 €	3 668 867 €	3 977 130 €	3 838 800 €
Besoin de financement complet	3 858 729 €	3 909 325 €	4 187 249 €	4 436 553 €	4 420 116 €
Taux d'effort de la ville	81,5 %	78,2 %	82,0 %	83,8 %	80,9 %
Coût net par élève	3 034 €	3 012 €	3 363 €	3 471 €	3 467 €

Source : contrôle de gestion et comptabilité fonctionnelle pour les dépenses directes

Le conservatoire est l'équipement culturel le plus coûteux pour la commune. En 2016, ses dépenses directes de fonctionnement s'élevaient à 4,9 M€. Elles ont progressé en moyenne de 5 % par an depuis 2012, soit un rythme quatre fois supérieur à la moyenne des autres postes de charges. Les dépenses totales de fonctionnement du conservatoire, incluant les fonctions support de la collectivité, s'élevaient à cette date à 5,5 M€. Elles ont progressé en moyenne de 3,7 % par an depuis 2012. Malgré les tarifs appliqués aux élèves et la subvention de l'État, le déficit de l'équipement était de 4,4 M€ en 2016. Il représentait un effort net de la ville de 3 467 € par élève. Ce coût net par élève a augmenté de près de 15 % depuis 2012. En moyenne, le taux d'effort de la collectivité pour le conservatoire s'élève à 81 %, c'est-à-dire que les recettes d'exploitation de l'équipement représentent moins de 20 % de ses dépenses.

Le principal facteur d'augmentation des dépenses directes de fonctionnement (0,9M€ entre 2011 et 2016) s'explique par l'augmentation de la masse salariale, notamment :

- le recrutement en 2011 du directeur du CRR. La labellisation du conservatoire en tant que « CRR » a obligé la ville à un recrutement direct statutaire et diplômé, alors que l'ancienne directrice du conservatoire était rémunérée par une association, donc sans coût pour la ville ;
- la création d'un poste de directeur adjoint en 2013, qui sera supprimé en 2018 ;
- l'évolution statutaire de certains agents (titularisations et mensualisations) ainsi que le GVT.

Plusieurs aspects de la gestion du conservatoire semblent pouvoir être améliorés. Alors que le nombre d'élèves accueillis est resté stable depuis 2012, le personnel administratif et enseignant affecté à la structure a sensiblement progressé. Entre 2007 et 2017, le personnel administratif et technique du conservatoire a progressé de 55 %, passant de 9 ETP à 14 ETP. Les interventions et la fréquentation de l'équipement sont pourtant restées similaires au cours de cette période. Dans ce contexte, la commune pourrait envisager de procéder à la rationalisation des effectifs du conservatoire pour les rapprocher de ceux des années antérieures. En outre, l'étude de la mission de contrôle de gestion indique que près de 30 % des élèves du conservatoire ne résident pas sur le territoire de la commune. Près de 20 % des élèves ne résident pas dans le département des Hauts-de-Seine. Pour certains cursus, comme les cycles de perfectionnement et de spécialisation, la part des élèves Rueillois est inférieure à 25 %. Les trois-quarts des élèves de ces cycles ne résident pas sur le territoire de la commune. Pourtant, la commune n'applique aucune différenciation tarifaire entre les élèves Rueillois et les autres. Au-delà de leur statut d'usagers, les familles Rueilloises participent également au financement de l'équipement par l'intermédiaire de leurs impôts locaux. L'instauration d'une telle différenciation tarifaire pourrait permettre de mieux équilibrer le financement du conservatoire. L'amélioration de l'équilibre économique du conservatoire doit principalement porter sur une baisse de ses dépenses de fonctionnement.

7.4 Les associations de gestion des centres culturels

La commune de Rueil-Malmaison est notamment propriétaire de quatre centres culturels, de deux centres socio-culturels et de plusieurs salles d'exposition. La gestion et l'animation de ces activités sont confiées à deux associations distinctes : l'association des centres culturels de Rueil-Malmaison (ACCRM) et l'association du réseau d'animation inter-quartiers (RAIQ villages). La commune verse annuellement une subvention de fonctionnement à ces deux structures. Elle met également à leur disposition du personnel municipal et des locaux. En 2016, les subventions versées à ces deux associations ont représenté 1,6 M€, répartis entre 822 468 € pour l'association RAIQ villages et 791 700 € pour l'association ACCRM. La ville met respectivement à disposition de l'ACCRM et de RAIQ villages deux et trois agents municipaux à temps plein. Entre 2012 et 2016, les subventions versées à ces deux associations ont diminué de 22 %, soit 460 000 €. Elles ont donc participé au processus de consolidation budgétaire engagé par la commune :

- aux termes de ses statuts, l'ACCRM conçoit, met en œuvre et développe des actions de sensibilisation, d'éducation, d'animation et de diffusion artistique et culturelle. Elle est notamment chargée de la gestion des quatre centres culturels Edmond Rostand, de l'Ermitage, Renoir et de l'Athénée, ainsi que de l'Atelier Grognard. En 2016, elle était composée de 2 197 adhérents, soit une baisse de plus de 20 % des inscriptions depuis 2012. Au cours de cette période, la subvention municipale a été réduite de 18 % et de plus de 170 000 €. Elle propose de multiples activités en matière de danse, de musique, de théâtre, de beaux-arts ou de langues ;
- aux termes de ses statuts, l'association RAIQ villages est chargée d'une mission d'animation socio-culturelle entre tous les quartiers de la ville de Rueil-Malmaison. Elle a pour objet l'organisation et la promotion d'activités d'éveils culturels et de loisirs à destination des familles de la commune. Elle est notamment chargée de l'animation des deux centres socio-culturels de la ville, de locaux culturels et du petit théâtre des Grandes Terres. En 2016, elle était composée de 2 846 adhérents, soit une baisse de 15 % depuis 2012. La quasi-totalité des adhérents résident sur le territoire de la commune. Au cours de cette période, la subvention municipale a diminué de 26 %, soit 290 000 €.

Les conditions d'octroi et suivi de la subvention municipale semblent conformes au cadre réglementaire. Les relations financières et institutionnelles entre la commune et ces associations sont formalisées et semblent garantir à ces dernières une autonomie de fonctionnement. En application de l'article L. 1611-4 du CGCT et de l'article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, une convention pluriannuelle régit les relations entre la ville et chacune de ces associations. Elle prévoit les missions confiées à ces dernières, ainsi que les modalités de mise à disposition du personnel et du matériel municipal.

Au cours de son précédent examen de la gestion, la chambre avait souligné les redondances entre les activités proposées par les deux associations, particulièrement en matière culturelle. Elle avait relevé que les comptes rendus de l'activité de ces structures, pourtant fortement subventionnées par la ville, étaient restreints, notamment pour l'ACCRM. Elle avait enfin invité la collectivité à remédier à la situation financière préoccupante de l'ACCRM. Depuis la publication du rapport de la chambre, certaines mesures ont été instaurées par la collectivité. Un rapprochement a été réalisé entre les deux associations par l'intermédiaire d'une harmonisation des tarifs et d'une brochure d'activités commune et complémentaire. L'ACCRM est aujourd'hui caractérisée par un équilibre de son résultat comptable. Toutefois, certaines orientations du rapport de la chambre n'ont pas été mises en œuvre par la ville. Le contenu des rapports annuels d'activité des deux associations, et particulièrement celui de RAIQ villages, est insuffisant. Ils ne mentionnent aucune perspectives de moyen terme, ni aucun objectif quantitatif ou qualitatif. Les activités proposées par l'ACCRM et RAIQ villages restent parfois superposées entre elles ou vis-à-vis d'autres structures communales (théâtre, conservatoire, avant-scène, etc.). De même, les conventions conclues entre la ville et ces associations ne définissent aucun objectif assigné à ces dernières, ni en termes de progression des adhérents, ni en termes d'évolution de la subvention ou des activités proposées. Enfin, la similitude des activités proposées par ces deux associations, singulièrement depuis l'harmonisation de leurs grilles tarifaires, pourrait conduire la collectivité à engager avec elles une réflexion sur leur fusion éventuelle. Celle-ci permettrait à la commune de dialoguer avec une seule entité chargée de l'animation sociale et culturelle de tous les équipements municipaux mis aujourd'hui à disposition de deux associations séparées. Cette fusion permettrait en outre de réaliser des économies d'échelle, notamment en termes de direction administrative, propices à la baisse des dépenses communales.

En conclusion, la chambre relève que la commune de Rueil-Malmaison dispose d'une offre culturelle considérable et diversifiée pour une collectivité de cette taille. Elle réalise cette mission facultative de service public par l'intermédiaire de plusieurs modes de gestion – la régie, la délégation de service public, la gestion associative –, dont certains, notamment pour le théâtre et les cinémas, nécessiteraient une modification. Les dépenses afférentes à ces activités culturelles, et le besoin de financement inhérents à leur fonctionnement, sont aujourd'hui élevés. Leurs charges de fonctionnement représentent près de 10 % des dépenses totales de la ville. Ces équipements culturels doivent aujourd'hui impérativement contribuer au maintien de l'équilibre financier de la commune par l'intermédiaire d'une baisse sensible de leurs dépenses de fonctionnement.

ANNEXES

Annexe n° 1. Le suivi des précédentes observations de la chambre	108
Annexe n° 2. Les recettes et les dépenses de la section de fonctionnement	109
Annexe n° 3. L'évolution du bilan financier de l'opération de l'éco-quartier	110
Annexe n° 4. Échantillon des communes de 60 000 à 100 000 habitants du département des Hauts-de-Seine.....	111
Annexe n° 5. Le coût du réaménagement des emprunts structurés	112
Annexe n° 6. Glossaire des sigles.....	113

Annexe n° 1. Le suivi des précédentes observations de la chambre

Numéro	Intitulé	Actions mises en œuvre	Suivi
1	Ajuster la provision constituée pour la garantie d'emprunt relative à la SCI du Mardbreuil	La provision relative à cette garantie d'emprunt a été établie en 2011 à hauteur du risque identifié par le comptable et limitée à 657 300 €	Totalement mise en œuvre
2	Procéder à l'amortissement des immeubles productifs de revenus	Contrairement au cadre réglementaire et à l'engagement de l'ordonnateur lors du dernier examen de la gestion, l'inventaire des immobilisations ne mentionne pas tous les immeubles de rapport détenus par la commune et cette dernière ne semble pas tous les amortir	Non mise en œuvre
3	Limiter la subvention d'équilibre des budgets annexes à leur seul besoin de financement	La subvention versée au budget annexe "restaurant municipal" est adaptée chaque année à son besoin de financement	Totalement mise en œuvre
4	Réduire le coefficient de rigidité des charges structurelles	La part de ma masse salariale et des intérêts de la dette dans les recettes réelles de fonctionnement n'a pas diminué en 2011 et 2014 et représentait 60 % ; celle de 2015 était similaire à celle constatée par la chambre lors du précédent examen de la gestion	Non mise en œuvre
5	Relever la capacité d'autofinancement brute et nette afin d'améliorer la situation financière de la commune	La Caf brute constatée entre 2011 et 2016 est inférieure à celle indiquée par la chambre entre 2000 et 2007 ; la CAF nette est structurellement négative ; le ratio de désendettement s'est dégradé	Non mise en œuvre
6	Améliorer la lisibilité des budgets en relevant le taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement	Le taux d'exécution budgétaire en recettes et en dépenses d'investissement a sensiblement progressé depuis le dernier examen de la gestion de la chambre	Totalement mise en œuvre
7	Effectuer un bilan coûts-avantages avant de procéder à la renégociation d'emprunts structurés et en informer le conseil municipal	La renégociation des emprunts structurés a été réalisée en collaboration avec des cabinets de conseil. Toutefois, les choix retenus et leurs conséquences financières n'ont pas été présentés au conseil municipal	Partiellement mis en œuvre
8	Accroître le taux d'occupation des crèches et réduire leur coût de revient pour la ville	Le taux d'occupation des crèches a sensiblement progressé et s'élevait à entre 65 % et 85 % en fonction des équipements ; le besoin de financement de la sous-fonction 64 "crèches et garderies" est cependant restée similaire entre 2011 et 2016, à hauteur de 10,4 M€	Partiellement mise en œuvre
9	Réaliser un audit du contrat local de sécurité (CLS)	La commune n'a pas apporté d'éléments de réponse sur ce point	Non mise en œuvre
10	Mener une réflexion sur la stratégie de communication de la commune afin d'en réduire les coûts	La commune a procédé à une reconfiguration du service de communication et supprimé la télévision locale. Les coûts de fonctionnement du service n'ont cependant pas baissé depuis le précédent rapport	Totalement mise en œuvre
11	Ajuster le versement de la subvention d'équilibre à la Sem-TAM en fonction de son équilibre prévisionnel	La subvention versée par la ville à la Sem a été réduite de 230 000 € depuis 2011 ; son poids dans le chiffre d'affaires de la société a été réduit de 5 points	Totalement mise en œuvre
12	Analyser les causes de la situation financière dégradée de l'association de gestion des centres culturels et demander à celle-ci un compte rendu amplifié de son action	L'activité de l'association de gestion des centres culturels a été objectivée par la commune ; elle a été rapprochée de celle réalisée par l'association Rueil-interquartiers ; certaines activités redondantes ont été supprimées ; cependant, certaines orientations de la chambre n'ont pas été mise en œuvre par la ville	Partiellement mise en œuvre

Source : chambre régionale des comptes

Annexe n° 2. Les recettes et les dépenses de la section de fonctionnement

En euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produit des services et du domaine	12 362 686	10 222 448	11 946 075	11 415 410	14 156 448	13 813 734
Impôts et taxes	94 639 116	94 421 515	96 700 423	96 957 787	113 608 503	158 755 749
Dotations et participations	25 123 083	24 749 160	26 369 942	24 578 035	22 524 746	20 770 460
Autres produits de gestion courante	3 469 235	3 631 102	1 912 681	3 920 644	3 064 818	3 001 040
Atténuation de charges	724 220	676 419	446 391	462 152	446 291	497 232
Produits financiers	1 887 951	1 672 313	1 603 517	1 298 685	866 592	71 230
Produits exceptionnels	411 569	2 977 787	755 163	1 539 132	547 185	458 436
Recettes réelles de fonctionnement	138 617 860	138 350 744	139 734 192	140 171 845	155 214 583	197 367 881
Recettes d'ordre	116 644,0	88 571,0	17 445	46 483	49 218	49 918
Recettes totales de fonctionnement	138 734 504	138 439 315	139 751 637	140 218 328	155 263 801	197 417 799

Source : comptes administratifs

En euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Charges de personnel	76 669 217	76 059 842	78 311 406	79 573 778	82 965 545	84 193 299
Charges à caractère général	29 133 462	29 699 547	28 368 927	28 374 825	37 496 502	32 265 778
Autres charges de gestion courante	13 378 586	14 103 461	15 032 386	14 893 397	14 141 597	54 829 121
Atténuation de produits	3 091 842	2 977 931	2 100 191	4 296 173	4 985 982	8 303 379
Charges financières	6 473 911	6 032 020	5 984 284	6 099 472	5 328 156	6 766 476
Charges exceptionnelles	1 050 871	907 504	1 021 391	511 364	529 455	486 496
Total dépenses réelles de fonct.	129 797 889	129 780 305	130 818 585	133 749 009	145 447 237	186 844 549
Dépenses d'ordre	3 959 172	3 749 385	3 556 105	4 299 688	7 230 639	7 446 387
dont IRA emprunts structurés	0	185 000	0	0	2 650 000	2 500 000
Total dépenses de fonctionnement	133 757 061	133 529 690	134 374 690	138 048 697	152 677 876	194 290 936

Source : comptes administratifs

Annexe n° 3. L'évolution du bilan financier de l'opération de l'éco-quartier

en euros	Projet initial 2015 - annexe n° 2 de la concession et CRAC 2015				Projet modifié 2016 - CRAC 2016			
Recettes totales	311 072 796 €				245 714 338 €			
<i>dont cessions de charge foncière logements</i>	230 311 658 €				172 059 739 €			
<i>dont cessions de charge foncière bureaux</i>	47 260 800 €				42 048 000 €			
<i>dont cessions de charge foncière commerces</i>	2 292 751 €				1 366 880 €			
<i>dont participation financière</i>	- €				7 000 000 €			
Dépenses totales	266 372 796 €				245 714 338 €			
<i>dont achats de terrains</i>	128 216 643 €				138 166 363 €			
<i>dont travaux de mise en état</i>	25 088 101 €				25 085 059 €			
<i>dont honoraires internes de la SPLA</i>	14 466 848 €				14 137 526 €			
Résultat prévisionnel	44 700 000 €				- €			
Boni de l'opération pour la commune	44 700 000 €				- €			
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Calendrier initial de versement du boni	5 400 000 €	5 400 000 €	9 400 000 €	9 400 000 €	7 000 000 €	4 000 000 €	3 000 000 €	1 100 000 €
Calendrier de versement du boni après modification	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €

Source : concession d'aménagement et CRAC

Annexe n° 4. Échantillon des communes de 60 000 à 100 000 habitants du département des Hauts-de-Seine

En euros	EPT 2016	Population (en habitants)	Dépenses de personnel par habitant	CAF brute par habitant	Encours de dette au 31 décembre 2016	Dette par habitant	Potentiel financier par habitant	Effort fiscal	Taxe d'habitation	Taxe foncière propriétés bâties
Nanterre	T4 - Paris Ouest la Défense	94 193	1 254 €	125 €	156 647 468 €	1 656 €	2 429 €	0,64	14,42 %	12,59 %
Courbevoie	T4 - Paris Ouest la Défense	86 228	805 €	339 €	141 825 495 €	1 674 €	2 994 €	0,42	14,52 %	6,63 %
Colombes	T5 - Boucles Nord de Seine	85 810	847 €	327 €	126 126 000 €	1 465 €	1 255 €	1,02	22,81 %	20,39 %
Asnières-sur-Seine	T5 - Boucles Nord de Seine	88 042	715 €	179 €	190 699 837 €	2 165 €	1 274 €	0,82	20,90 %	11,72 %
Issy-les-Moulineaux	T3 - Grand Paris Seine Ouest	66 557	681 €	199 €	696 770 €	10 €	2 258 €	0,65	15,24 %	11,74 %
Levallois-Perret	T4 - Paris Ouest la Défense	65 872	1 106 €	349 €	429 497 363 €	7 478 €	2 554 €	0,75	19,83 %	15,85 %
Antony	T2 - Vallée sud Grand Paris	62 571	694 €	105 €	142 045 776 €	2 047 €	1 497 €	0,84	18,27 %	18,72 %
Neuilly-sur-Seine	T4 - Paris Ouest la Défense	63 356	797 €	157 €	17 238 465 €	245 €	2 662 €	0,38	12,57 %	5,08 %
Rueil-Malmaison	T4 - Paris Ouest la Défense	81 357	1 017 €	99 €	177 388 255 €	2 187 €	2 072 €	0,74	25,02 %	12,84 %
Moyenne		77 110	880 €	209 €	141 935 635 €	2 103 €	2 111 €	0,70	16,76 %	12,17 %
Médiane		81 357	805 €	179 €	142 045 776 €	1 674	2 258	0,74		
Rang		5^{ème}	8^{ème}	9^{ème}	7^{ème}	8^{ème}	6^{ème}	5^{ème}	9^{ème}	6^{ème}

Source : chambre régionale des comptes, données issues de la DGCL et du logiciel ANAFI des juridictions financières

Annexe n° 5. Le coût du réaménagement des emprunts structurés

N° emprunt	Montant initial	Année renégociation	Taux d'intérêt initial	Taux d'intérêt modifié	Indemnité de remboursement anticipé (IRA) recapitalisée	IRA intégrée dans le nouveau taux d'intérêt	Charte de bonne conduite avant	Charte de bonne conduite après	Contreparties
584	12 000 000 €	2013	1/8/2007 - 1/8/2031 : si USD/YEN > 87 = 2,77% ; sinon 3,77 % + 20%((87/USD/YEN)-1)) ; 1/8/2031 - 1/8/2041 = Eur 12M	4,78% à compter du 1/8/2013	0 €	4 096 000 €	Hors-charte	A-1	Transformation au taux fixe de 4,96 % de l'emprunt n° 596
593	5 206 531 €	2012	30/1/2008 - 30/1/2010 = 3,77% ; 1/2/2010 - 30/1/2028 : si CMS GBP 10A - CMS CHF 10 A > 1,40 % = 3,77 % ; sinon 5,10 % + 5*(1,40 % - (CMS GBP 10 A - CMS CHF 10 A))	4,15 % pour les échéances 2013 et 2014	0 €	0 €	E-5	E-5	Mobilisation d'un emprunt de 4 000 000 € (n° 617) au taux fixe de 4,95 %
594	9 096 821 €	2013	15/11/2007 - 25/6/2015 : 3,55 % ; 25/06/2015 - 25/06/2030 : Si USD/CHF > 1 = 3,55 % ; sinon, 3,55 % + 100 % ((1/(USD/CHF)-1))	Taux fixe de 5,45 %	0 €	6 997 000 €	Hors-charte	A-1	Mobilisation obligatoire de deux emprunts de 7 M€ au taux fixe de 4,90 % entre 2014 et 2018 + modification taux d'intérêt de l'emprunt n° 595
610	8 300 000 €	2015	1/12/2008 - 1/12/2010 = 3,84 % ; 1/12/2010 - 1/12/2028 : 3,84 % si Libor USD 12 < 7 % ; sinon 3,84 % + 5*(Libor USD 12M - 7%)	Taux fixe de 3,51%	380 000 €	835 000 €	E-4	A-1	Allongement de 7 ans de la durée d'amortissement
601	13 360 028 €	2015	1/2/2012 - 2/1/2014 = 5,37 % ; 1/2/2014 - 1/2/2028 : si EUR/CHF > EUR/USD = 3,40 % ; sinon 3,40 % + 30 % (EUR/CHF - EUR/USD)	Taux fixe de 3,60 %	2 650 000 €	4 011 000 €	Hors-charte	A-1	Allongement de 7 ans de la durée d'amortissement + 7M€ d'emprunts supplémentaires à un taux supérieur aux conditions de marché
597	5 950 950 €	2015	1/4/2008 - 1/7/2009 = 3,53 % ; 1/7/2009 - 1/7/2025 : 3,53 % si Libor USD 12M < 7 % ; sinon 3,53 % + 5* (Libor USD 12 M - 7%)	Taux fixe de 3,47 %	120 000 €	317 000 €	E-4	A-1	
590	10 226 589 €	2015	1/12/2010 - 1/1/2011 = 1% ; 1/1/2011 - 1/1/2027 : si mLibor USD 12 M > 3,50 % = 3,15 % + 24 % ((mSIFMA / mLibord USD/66%)-1)) ; sinon = 3,15 % + 24 % (((mSIFMA / mLibor USD)/66%) - 1)) - 2 x (3,50 % - mLibor USD)))	Taux fixe de 3,52 %	250 000 €	1 879 000 €	E-5	A-1	Allongement de 10 ans de la durée d'amortissement + mobilisation obligatoire d'un emprunt de 7 M€ à un taux supérieur aux conditions de marché
599	21 084 313 €	2015	1/4/2008 - 1/8/2009 = 3,57 % ; 1/8/2009 - 1/8/2039 : si CMS 30 ans - CMS 2 ans > 0,20 % = 4,96 % - (CMS 30 ans - CMS 2 ans) ; sinon = 6,76 % - 5* (CMS 30 ans - CMS 2 ans) ; 1/8/2039 - 1/8/2041 = 3,57%	Taux fixe de 3,58 %	2 500 000 €	3 974 000 €	E-3	A-1	Mobilisation obligatoire d'un emprunt de 7 M€ à un taux supérieur aux conditions de marché
					28 194 000 €				

Source : chambre régionale des comptes, données transmises par la direction des finances et issues des contrats

Annexe n° 6. Glossaire des sigles

ACCRM	Association des centres culturels de Rueil-Malmaison
CAF	Caisse d'allocations familiales
Caf	Capacité d'autofinancement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CHF	Franc Suisse
CMS	Constant maturity swap
CRAC	Compte rendu annuel à la collectivité
DGA	Directeur général adjoint
DGS	Directeur général des services
DGST	Directeur général des services techniques
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein
FCCT	Fonds de compensation des charges transférées
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
GVT	Glissement vieillesse technicité
HS	Heures supplémentaires
IAT	Indemnité d'administration et de technicité
IEMP	Indemnité d'exercice des missions de préfecture
IFTS	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
IHTS	Indemnité horaire pour travaux supplémentaires
MGP	Métropole du Grand Paris
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
PFA	Prime de fin d'année
PFR	Prime de fonctions et de résultats
RAIQ	Association « Rueil animation interquartiers
RH	Ressources humaines
RIB	Régime indemnitaire de base
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
Sem	Société d'économie mixte
Sem-TAM	Société d'économie mixte du théâtre André Malraux »
SPLA	Société publique locale d'aménagement
Zac	Zone d'aménagement concerté

REPONSE

**DE MONSIEUR PATRICK OLLIER
MAIRE DE LA COMMUNE DE RUEIL-
MALMAISON (*)**

() 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.*

Hôtel de Ville, le

15 AVR. 2018

LE MAIRE

AL/JG



Objet : Votre lettre N°/G/223-228/17-0938C

**Réponse de la commune sur le rapport d'observations définitives
sur la gestion de la ville de Rueil-Malmaison pour les exercices 2011 et
suivants**



Monsieur le Président,

En réponse à votre lettre citée en référence et conformément aux dispositions de l'article L. 243-2 du code des juridictions financières, je vous transmets les réponses et observations qu'appelle de ma part le rapport d'observations définitives établi par la Chambre sur la gestion de la commune de Rueil-Malmaison pour les exercices 2011 et suivants. Elles comprennent d'une part les observations de portée générale dont je souhaite vous faire part sur ce rapport et, d'autre part, une annexe déclinant par observation les réponses, précisions et commentaires qu'elles suscitent.

Je tiens à souligner l'intérêt suscité par la lecture de ce rapport dense et analytique qui sera d'une grande utilité pour mes services et pour moi-même, puisque j'ai, avant même de recevoir vos conclusions, décidé de poursuivre un grand plan d'économies repris lors du Rapport d'Orientations Budgétaires 2018 et le budget 2018 et qui doit aboutir à :

- Dégager en 2020 un autofinancement positif
- Juguler l'évolution de la dépense publique et singulièrement de la masse salariale
- Rendre soutenable la prise en charge par la ville de la construction des équipements de l'éco-quartier, sans recourir à l'emprunt plus que nécessaire

Je prends également acte de l'approche retenue par la chambre qui, au-delà de l'examen de la régularité et de la sincérité des comptes de la ville comme de sa gestion, a d'une part approfondi l'analyse des politiques de gestion des ressources humaines déterminantes pour la « soutenabilité » à moyen et long terme des finances communales et, d'autre part, procédé à l'examen et à l'évaluation de la politique publique du secteur culturel pour laquelle la collectivité a consacré une part importante de ses moyens financiers.

En point liminaire, je relève les quelques conseils sur les procédures de la commune et je donne instruction à l'administration communale de :

- a. Mettre en place une gestion comptable des risques telle que nous y obligent les diverses instructions et réglementations comptables : inventaire exhaustif du patrimoine, provisionnement des risques réglementaires, apurement des comptes d'attente.
- b. Mettre fin à certains dysfonctionnements en matière de calcul de paye qui ont été pour partie résorbés avant 2017. Ceci concerne l'alignement du régime

indemnitaires sur les textes applicables au regard de celui des agents de l'Etat, la rationalisation des heures supplémentaires avec annualisation quand c'est souhaitable et possible et les recrutements quand c'est nécessaire (police municipale). De même, les procédures de recrutement et archivage des dossiers de sélection mettant en exergue une réelle sélection des candidats après publicité seront formalisées. Jusqu'à présent la ville n'était pas suffisamment outillée pour suivre de manière fiable et automatisée les carrières des agents ; en effet le logiciel de paie GFI-Astre ne le permettait pas. L'acquisition d'une solution technique nommée Adelyce est en cours de déploiement et doit permettre de combler cette lacune.

- c. Régulariser les actes juridiques formant Concession Publique d'Aménagement de l'Eco-quartier de l'Arsenal au fur et à mesure des modifications structurantes du projet.

Argument de la Chambre :

Une situation financière dégradée, qui impose une modification profonde du modèle de fonctionnement de la commune

Je relève l'appréciation portée par la Chambre sur la situation financière générale de la ville mais rappelle les contraintes externes que la ville a subies depuis 2012 (effet cumulé de perte de 38 M€ de recettes sur la période) :

- 9.4 M€ pour le budget 2017 concernant la Dotation Globale Forfaitaire (D.G.F.) communale,
- + 7 M€ sur ce même budget correspondant à la hausse de la péréquation (F.P.I.C. et F.S.R.I.F. versés) sur le budget Ville, alors même que la création des EPT (Etablissements Publics Territoriaux) ne devait avoir aucune conséquence financière par rapport à la mutualisation pré-existante de la Communauté d'Agglomération du Mont-Valérien.
- + 1.7 M€ de masse salariale rien qu'en 2017: intégrant un GVT moyen de +1.9% avec 0,8 M€ de revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 1,2% en deux fois (en juillet 2016 et février 2017), + 0,9 M€ pour la mise en place du Parcours Professionnel des Carrières et des Rémunérations (P.P.C.R.), mesure décidée par l'Etat.

Vous comprendrez dès lors que je réfute l'expression de « situation financière dégradée » qui fait totalement abstraction des contraintes gouvernementales de baisse des dotations et hausse de la péréquation, et de l'impossibilité de supprimer des postes de titulaires pour rattraper la hausse du GVT.

J'ai en conscience pris avec mon équipe municipale les décisions qui s'imposaient pour le développement de ma ville, et ceci ne présentait aucune difficulté avant 2014 ! Or depuis 2014, les nouvelles contraintes imposées par le gouvernement ont bouleversé les grands équilibres financiers préservés depuis plusieurs années.

Ma volonté a toujours consisté à garantir un réel service de qualité à chaque usager. Ceci peut apparaître comme assez confortable du point de vue de ce qui se fait par ailleurs, mais les Rueillois ont toujours été satisfaits de l'offre qui pouvait leur être proposée et ont souvent exprimé le fait qu'un service de qualité pouvait représenter un coût qu'ils acceptaient. Le bon équipement de notre commune a toujours été ma préoccupation dans les limites de ce que la Ville pouvait financer.

Cependant ceci n'a pas pour autant dégradé les ratios de l'analyse financière car

comme le relève la Chambre, l'épargne brute était de 8.819 M€ en 2011 et toujours de 8.023 M€ en 2016. Pour compléter cette analyse, on peut même considérer qu'en réintégrant les indemnités de remboursement anticipé des emprunts structurés, en tant que mouvement d'ordre purement comptable améliorerait de 2.5 M€ l'épargne brute qui atteindrait 10.5 M€ en 2016.

Tableau n° 8 : La présentation générale de la situation financière

en euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes totales de fonctionnement	138 734 504	138 439 315	139 751 637	140 218 328	155 263 801	197 417 799
dont recettes réelles de fonctionnement	138 617 860	138 350 744	139 734 192	140 171 845	155 214 583	197 367 881
Dépenses totales de fonctionnement	133 757 061	133 529 690	134 374 690	138 048 697	152 677 876	194 290 936
dont dépenses réelles de fonctionnement	129 797 889	129 780 305	130 818 585	133 749 009	145 447 237	186 844 549
Résultat de fonctionnement	4 977 443	4 909 625	5 376 947	2 169 631	2 585 925	3 126 863
Capacité d'autofinancement brute	8 819 970	8 385 441	8 915 606	6 422 836	7 117 345	8 023 332
CAF brute / RRF	6,4%	6,1%	6,4%	4,6%	4,6%	4,1%

* Les recettes et les dépenses de fonctionnement ont été retraitées des produits de cession

Source : comptes administratifs

Cette épargne brute est grevée du remboursement annuel de la dette qui est resté aussi relativement stable, malgré l'exposition aux risques de produits structurés qui n'ont finalement pas eu de conséquence budgétaire significative.

	2012	2013	2014	2015	2016
Annuité de la dette	16.2 M€	16.1 M€	16.2 M€	15.5 M€	17.9 M€ dont 1.5 M€ reprise dette voirie POLD

La Chambre relève que la ville de Rueil-Malmaison a dû, pour surmonter ces difficultés, utiliser le levier fiscal mais pas plus que les autres villes voisines ou de même strate sur la même période puisque :

- le taux de la TH a augmenté de **+4% entre 2014 et 2017**, soit moins que celui de Nanterre (+6%), celui de Levallois (+10%) ou celui d'Issy-les Moulineaux (+16%) ou moins que dans la ville de Nantes (+5%) ou Toulouse (+15%).
- le taux de la TFPB a augmenté de **+10% entre 2014 et 2017**, soit moins que celui de Neuilly (+75%), celui de Nanterre (+13%), celui de Levallois (+16%) ou celui d'Issy-les Moulineaux (+21%) ou moins que dans la ville de Lille (+23%), Toulouse (+15%) ou Nantes (+20%). Il est à noter **qu'avec un taux à 12.84% en 2017, Rueil reste à la 5^{ème} place des villes les moins chères de sa strate des Hauts-de-Seine** derrière Neuilly (5.08%), Boulogne (8.01%), Courbevoie (6.63%), et Asnières (11.72%) et moins chère que Nanterre (13.59%) et Issy-les-Moulineaux par exemple (14.24%).

J'avais pris l'engagement d'arriver à +0% d'augmentation des taux en 2017, et cet engagement a été tenu !

Par ailleurs, nous devons anticiper :

- a. La disparition programmée à 5 ans de la DGF, qui devrait diminuer de 600 k€ par an au cours des prochains exercices ;
- b. Une persistance de l'Etat à imposer aux collectivités une hausse de leurs masses salariales par des révisions catégorielles, la hausse des charges ou comme c'est annoncé la compensation des hausses de CSG (+490 K€) par les employeurs publics.
- c. Les contraintes que le gouvernement va instaurer pour contrôler les dépenses de fonctionnement des collectivités locales et leur recours à l'emprunt. L'Etat ayant décidé de s'attaquer plutôt à la maîtrise de leurs dépenses en imposant aux seules 319 premières collectivités de France de réduire leurs budgets de 13 Md€ entre 2018 et 2022. Même si à ce sujet, une future contractualisation appelée Pacte de confiance avec l'Etat semble

une bonne chose, on ne peut que regretter que cette contrainte soit appliquée de manière aussi arbitraire pour un petit cercle de collectivités. Ceci dans un contexte où l'Etat réduira l'autonomie financière des collectivités en leur faisant perdre la maîtrise de la taxe d'habitation pour 80% des ménages (pour 100 % après 2020.), taxe qui deviendra dès lors un simple transfert de l'Etat.

4 Dans ces conditions comme je m'y suis engagé lors du débat d'orientations budgétaires, la ville devra réaliser 5 M€ d'économies d'ici 2020 et 10 M€ d'ici 2024, permettant un retour définitif à l'équilibre. Un objectif de 2,5 M€ a été décidé pour le budget 2018 qui comprend notamment :

- Un retour à la semaine de 4 jours suite à la consultation favorable des parents d'élèves
- Une baisse significative du budget du conservatoire régional (-380 K€ en 2019)
- Des non-reconductions d'agents contractuels sans toucher à la qualité de service rendu à l'usager
- Des baisses de subventions notamment en direction des associations culturelles et sportives
- Une rationalisation des coûts de gestion grâce notamment à la dématérialisation des actes
- En contrepartie, je me suis engagé à ne pas augmenter la fiscalité locale et j'ajusterai les tarifs des services municipaux au plus près du réel coût du service.

En conclusion, je comprends bien que vous puissiez considérer la situation financière de la ville comme préoccupante. J'admets volontiers que la Chambre puisse nous alerter sur les risques inhérents à cette situation, et je prends acte des préconisations que comporte votre rapport sur les mesures à prendre. Nous sommes responsables et utilisons tous les leviers à notre disposition pour rattraper les disparitions de nos dotations sans pour autant dépasser les limites de ce qui est acceptable, y compris pour la dette. Je regrette donc cette expression de « situation financière dégradée », avant même que vous puissiez mesurer les effets du grand plan d'économies que nous mettons en œuvre. Nous sommes parfaitement sensibilisés au fait que ces nouvelles contraintes de l'Etat nous imposent un changement radical de politique budgétaire.

Argument de la Chambre :

L'éco-quartier de l'Arsenal : une opération d'aménagement ambitieuse, des risques juridiques et financiers très importants pour la commune

Concernant les risques juridiques relevés par la Chambre, la loi Nôtre prévoit qu'à l'expiration du délai prévu pour définir l'intérêt métropolitain, soit au plus tard le 1er janvier 2018, il reviendrait à l'EPT POLD, la charge d'exercer la compétence aménagement pour les opérations non reconnues d'intérêt métropolitain. Afin d'anticiper ce risque juridique qui ferait perdre à la ville la maîtrise de cette opération, nous avons délibéré pour transformer la SPLA en SPL. Cette nouvelle entité permettra de faire entrer l'EPT POLD à son capital, et d'élargir son objet social à d'autres activités complémentaires à celle de l'aménagement. Dans cette perspective, les deux conseils municipaux de Rueil et de Suresnes, collectivités actionnaires se sont déjà prononcés favorablement en 2017 pour cette transformation statutaire de SPLA en SPL.

La Chambre relève dans sa synthèse que la **ville de Rueil-Malmaison « est caractérisée par des dynamiques territoriales favorables »** et un dynamisme démographique important, considérant sa proximité avec la Défense ou la solidité du revenu de ses ménages. C'est dans cette perspective, qu'il me paraissait tout à fait essentiel, à partir d'une friche industrielle de 17 hectares laissée libre après le départ de l'OTAN et de Renault, d'accompagner le développement de Rueil en créant le projet de l'Eco-quartier de l'Arsenal. En effet, autour de la gare de métro prévue par le Grand Paris Express dont l'Etat est partenaire; comment ne pas considérer comme une réelle opportunité de développement de notre territoire, permettant une densité renforcée, sans repenser la cohérence urbaine de ce quartier en matière de logements, d'espaces publics, d'activités économiques et d'équipements municipaux ? Comment dans ce cadre considérer comme un risque l'arrivée de populations nouvelles, qui vont contribuer au dynamisme fiscal, que ce soit en accession à la propriété avec des revenus élevés, ou en locatif social maîtrisé comme l'Etat nous engage à le faire dans le Programme Local de l'Habitat ? C'est cette ambition qui sous-tend les choix que nous avons opérés pour ce présent mandat, et la ville se dotera des moyens nécessaires à cet accomplissement. Malheureusement, je n'avais pas envisagé avec quelle sévérité la réduction drastique des concours de l'Etat, accompagnée d'une hausse insoutenable de la péréquation grèverait le modèle d'équilibre imaginé au départ pour cette opération. Depuis le démarrage de la commercialisation de cette opération, nous enregistrons un succès croissant auprès des investisseurs au-delà des prévisions de ventes envisagées et avant même le démarrage des travaux.

Pour l'avenir, je m'engage à ce que le reste à charge porté par la ville sur cette opération structurante ne dépasse pas un recours à l'emprunt dédié aux équipements publics de plus de 30 M€, tel que prévu aujourd'hui. Les phases ultérieures de livraison de construction devront appréhender une qualité architecturale et une intégration urbaine qui intègre cette contrainte financière. La situation financière de la ville doit retrouver un niveau d'équilibre qui permette de ne pas dépasser ce plafond financier.

Argument de la Chambre :

Des dépenses de personnel dont le niveau élevé et la progression régulière impose l'intensification des efforts de la commune pour une meilleure maîtrise de sa masse salariale

La Chambre constate un niveau élevé de dépenses courantes de fonctionnement des services par rapport aux communes de sa strate, y compris dans les Hauts de Seine. Cependant cette analyse est relativisée par les caractéristiques-mêmes de la gestion des services publics municipaux :

- 1- La majorité des activités sont exploitées en régie, ce qui explique le poids de la masse salariale, le mode de gestion en DSP n'enregistrant que des soldes de restes à financer ce qui minore dans les comptes le flux brut de dépenses
- 2- La ville, contrairement aux autres villes métropolitaines hors POLD ou nationales, ne bénéficie, hélas, de presque aucune mutualisation de compétences au niveau intercommunal, hormis la gestion des déchets, elle assure donc un certain nombre de services urbains (voirie, espaces verts, équipements) ailleurs faisant l'objet de transferts de compétences. Il est à noter d'ailleurs que dans le 92, les villes de Levallois et de Nanterre, que mentionne la Chambre, sont aussi sur le territoire de POLD qui n'a

pas le même périmètre d'activités que GPSO par exemple. Il est donc très difficile de revenir dessus brutalement compte-tenu du statut de la Fonction Publique Territoriale.

- 3- La ville a fait le choix, car elle en avait à l'époque largement les moyens, d'apporter à sa population des services de proximité dont les charges de personnel sont élevées par nature : les crèches, l'enseignement et la pratique sportive ou artistique, ou le développement de la sécurité publique pour des raisons évidentes de maîtrise et de pilotage. Cette richesse en matière d'offre de services publics est bien supérieure à celle proposée dans les villes de même strate.

Sur la période, la Chambre indique une progression annuelle de la masse salariale de +1.95% par an, cette augmentation comprend un GVT moyen qui peut être estimé à +1.7%. Quant à l'augmentation des effectifs de 44 agents depuis 2011 passant de 1986 ETP en 2011 à 2030 ETP en 2016, c'est et la Chambre le note, lié pour 40 ETP à la reprise de la compétence voirie, la loi Nôtre nous ayant contraint à démutualiser des charges en intégrant au territoire contrairement à l'ex-CAMV des villes isolées qui, majoritaires, ont refusé une voirie mutualisée au sein de POLD. Il ne resterait donc que 4 ETP ajoutés.

Cependant cette analyse ne comptabilise que les agents permanents inscrits au tableau des effectifs, alors même que les agents horaires pour notamment 80 animateurs ont obtenu par intégration un contrat permanent de non titulaire, comme d'autres situations d'agents horaires qui ont été régularisées (au Conservatoire et au service jeunesse par exemple). Il s'agit donc uniquement d'un transfert statutaire, sans augmentation de la masse salariale. C'est pourquoi depuis 2014 globalement on peut constater 105 suppressions nettes de postes après neutralisation des transferts, et ceci en intégrant la réforme des rythmes scolaires, qui nous ont obligés à respecter des taux d'encadrement des enfants nécessitant des ressources horaires supplémentaires.

Argument de la Chambre :

Un encours de dette élevé, une information insuffisante du conseil municipal sur les conséquences du remboursement des emprunts à risques

L'encours de la dette de la Ville est de 152 M€ au 31/12/2017 contre 161 M€ au 31/12/2011. A cette dette, il convient de rajouter 22 M€ d'encours que la Ville doit rembourser à POLD dans le cadre de l'exercice de la compétence voirie de 2011 à 2015 soit un encours total de 175 M€.

Cette dette importante, je le reconnais, est maîtrisée et correspond à une volonté de la municipalité de renouveler et d'améliorer les équipements sportifs, scolaires ainsi que les infrastructures routières (voirie, mobipôle...) sans augmenter les impôts des rueillois.

L'appréciation que porte par ailleurs la Chambre sur la gestion par la ville du dossier de désensibilisation des produits d'emprunts structurés mérite d'être complétée et précisée.

Nous avons étudié notamment en commission des finances et dans le cadre de réunions plus restreintes avec des élus de l'opposition les conséquences du réaménagement de ces emprunts, dont la sécurisation a été approuvée à l'unanimité par les membres de l'opposition.

Je rappelle que l'Etat et le fonds de soutien pour l'apurement des emprunts structurés, géré par Bercy, ont participé au paiement de la soule demandée par les banques en finançant 4.4 M€ de l'indemnité transactionnelle de Rueil. Si la ville n'a pas elle-même revérifié la valorisation du montage actuariel complexe aboutissant au calcul de cette soule, c'est que le

Fonds le lui a demandé, et c'est l'engagement contractuel-même qui lie la ville au Fonds de soutien :

- 1- Pour obtenir l'aide de l'Etat lui-même actionnaire de la SFIL, la ville devait s'engager à renoncer à toute action judiciaire contre la SFIL et les autres banques concernées, c'est le fondement même d'une transaction au sens du code civil. C'est l'utilisation de ce véhicule juridique qu'est la transaction prévue par le législateur dans la création du fonds de soutien, qui prévoit une négociation de gré à gré, et qui utilise la forme transactionnelle permettant de déroger aux clauses initiales des contrats.
- 2- En contrepartie, et c'est l'objet même du Fonds de soutien dans sa rédaction parlementaire, le fonds apportait son ingénierie dans l'appréciation des conditions de sortie et était partie au protocole transactionnel.
- 3- Après étude des fonctionnaires de Bercy, le fonds identifiait les encours éligibles et la quote-part de la soulte qu'il finançait sur la base de l'agrément du montage proposé par les banques.

¶ La ville a scrupuleusement respecté cette procédure / extrait:

Article 92 LOI n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 Modifié par LOI n°2015-1785 du 29 décembre 2015 - art. 31 (V)

.../...Ce fonds est doté d'un comité national d'orientation et de suivi, composé de représentants de l'Etat, de parlementaires désignés par les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, de représentants des collectivités territoriales ainsi que de personnalités qualifiées

.../...Pour bénéficier du fonds, les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés au premier alinéa doivent déposer une demande d'aide auprès du représentant de l'Etat dans le département ou dans la collectivité d'outre-mer avant le 30 avril 2015. Le versement de l'aide au titre d'un ou de plusieurs emprunts structurés et instruments financiers souscrits auprès d'un même établissement de crédit est subordonné à la conclusion préalable avec cet établissement d'une transaction, au sens de l'article 2044 du code civil, portant sur ceux-ci. L'établissement de crédit transmet, préalablement à la conclusion de la transaction, aux collectivités et établissements mentionnés au premier alinéa du présent 1 les éléments utiles au calcul de l'indemnité de remboursement anticipé. Les éléments utiles au calcul de l'indemnité de remboursement anticipé sont également transmis, à sa demande, par les établissements de crédit, au service compétent de l'Etat chargé de l'instruction des demandes d'aides.

Argument de la Chambre :

Une offre culturelle importante, une participation nécessaire au redressement des comptes de la commune

La Chambre relève que depuis 2011 la part des dépenses allouées à la politique culturelle étant très importante, puisqu'elles représentent aujourd'hui 10% des charges de fonctionnement, la ville aurait pu utiliser ce levier pour rétablir son autofinancement en diminuant les ressources de cette politique publique.

En effet l'offre de la ville en la matière est importante depuis 30 ans, et reconnue unanimement d'une grande qualité par les 80 000 Rueillois, ce qui participe de manière indéniable à renforcer l'attractivité de notre territoire pour des populations souvent très exigeantes eu égard à la sociologie de la commune.

Je suis parfaitement conscient que les services culturels que nous proposons aux Rueillois doivent être revus à la baisse compte-tenu des contraintes budgétaires imposées par l'Etat, et c'est que je mets en œuvre dans le plan d'économies avec des réductions d'activités. Dans cette perspective, nous avons d'ores et déjà décidé de diminuer les charges du Conservatoire dès cette année.

Il en sera de même concernant les deux associations que sont les RAIQ (qui interviennent dans certains quartiers difficiles en créant du lien social) et l'ACCRM (intervenant dans l'offre en formation et pratique artistique de qualité). Ces deux associations, dispensant des cours d'enseignement artistique ou sportif sur la ville, ont déjà vu leurs subventions respectives baisser de 30% soit 490 K€ depuis 2014. En accord avec les conseils d'administration des associations, nous nous employons d'ailleurs à réduire au maximum le nombre de cours d'enseignement individuel en regroupant les effectifs en cours collectifs, et nous densifierons à l'avenir le nombre minimal d'élèves par cours au-delà de 12, ce qui permettra de réduire de nouveau ces subventions d'ici 2020 d'une manière conséquente.

La médiathèque a elle aussi connu des baisses d'effectifs de 4 postes depuis 2015, et il est à noter que depuis Octobre 2017 les temps d'activités comprennent les dimanches et cette offre nouvelle a pu être réalisée sans recrutements complémentaires, en appliquant une annualisation du temps de travail et un lissage des effectifs adossés aux fréquentations usagers.

La ville a aussi fermé en 2009 son école supérieure d'art, mais les statuts et les cadres d'emplois de professeurs d'enseignement en arts plastiques nous obligent, et ceci depuis plusieurs années, à continuer de payer, par l'intermédiaire du Centre de Gestion, des traitements à des agents titulaires privés d'activités (encore 6 à ce jour).

Les décisions que nous serions amenés à prendre ne pourront aboutir qu'avec les non remplacements des départs en retraite et des mutations à moyen terme, puisqu'en ce qui concerne les équipes en charge des activités culturelles, les effectifs sont constitués à 85 % par des personnels titulaires ou CDI (25 CDD sur 169 agents).

En ce qui concerne le Conservatoire à Rayonnement Régional (CRR), nous avons parfaitement pris en compte le message très précis contenu dans votre rapport.

S'agissant du volume global des dépenses et de son augmentation depuis quelques années, celui-ci s'explique par le recrutement d'un assistant au Directeur général poste que je viens de supprimer. Cela s'explique aussi par la prise en compte des 6 postes d'intervenants en milieu scolaire (qui étaient déjà intégrés au budget global de la ville) postes que nous avons tenu à intégrer au budget du conservatoire ce qui a de fait augmenter sa masse salariale.

Néanmoins, afin de respecter les 2.5 millions d'économies à réaliser à partir de 2018, et après des négociations avec les professeurs et les parents d'élèves, nous avons décidé les mesures suivantes :

- 112 000 euros de recettes supplémentaires qui auront donc un effet positif sur le budget de la ville
- Réduction des dépenses à hauteur de 380 000 euros avec une baisse de 108 heures d'enseignement et la suppression de 3 postes.

Tout ceci sans porter atteinte au Label du Conservatoire à Rayonnement Régional.

Nous allons également réviser la grille tarifaire du conservatoire. Elle sera effective dès la rentrée prochaine.

En conclusion, je fais le constat que les observations de la Chambre vont tout à fait dans le sens des directives que j'ai déjà données à mes services pour la deuxième partie de ce mandat. Ces directives sont d'ores et déjà mises en œuvre, et ce grand plan d'économies est repris dans le cadre budgétaire 2018 avec 2,5 M€ d'économie (DOB et budget 2018 voté le 18 décembre 2017). Vous avez mis en avant lors de votre examen la qualité et la compétence des services municipaux, ce qui représente un réel atout pour accomplir cette mission incontournable.

J'aspire cependant à ce que l'Etat n'aggrave pas encore, par des transferts supplémentaires son désengagement rémanent, ce qui pourrait permettre aux décideurs locaux de figer un scénario atteignable et stable de retour à l'équilibre.

Vous en constaterez les effets lors de votre prochain contrôle.

Je vous prie de croire,

cher

Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute

considération.



Patrick OLLIER

Ancien Ministre

Maire de Rueil-Malmaison

Président de la Métropole du Grand Paris

Monsieur Gérard TERRIEN
Président
Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France
6, Cours des Roches
BP 226
Noisiel
77441 Marne la Vallée Cedex 2

ANNEXE/ ELEMENTS DE REPONSE AUX POINTS TECHNIQUES :

I/ La qualité de l'information budgétaire et comptable:

2.1.1.1 La concordance entre l'état de l'actif et l'inventaire des immobilisations

Réponse : La mise à jour de l'inventaire des immobilisations de la Ville est un chantier identifié par le Maire et la Direction des finances. Jusqu'en 2012, l'actif et les amortissements étaient gérés par la Recette Municipale. Une reprise des données sur le logiciel comptable a été mise en œuvre à partir de 2012 avec pour priorité que la Ville puisse dès 2013 générer ses amortissements de manière autonome.

Un agent a été recruté en 2017 afin d'achever ce chantier de reprise de l'inventaire pour la partie non amortissable. Il devra effectuer un recensement des actifs encore en service, procéder à des sorties d'inventaire et finaliser la concordance des actifs avec celui du comptable.

2.1.1.3 L'amortissement des immobilisations

Réponse : Les amortissements ont été calculés par la Recette Municipale jusqu'en 2012. Depuis cette date le volume de la dotation annuelle est passé de 3 564 384,57 € à 4 946 387,28 €.

L'apurement des comptes d'immobilisation en cours mené en 2017, va avoir un impact limité sur la dotation aux amortissements dans la mesure où ces dépenses concernent principalement des travaux de voirie ou des équipements publics dont l'amortissement n'est pas obligatoire comme le rappelle la Chambre.

2.1.2.1 Les provisions pour risques et charges

Réponse : Comme l'indique la Chambre, la provision à constituer « doit résulter de l'ampleur du risque mesuré par la collectivité ». La Ville de Rueil dénombre peu de contentieux avec une incidence financière. Même si au terme de l'instruction comptable M14, « une provision pour litiges et contentieux est constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance ». Le cas du contentieux soulevé par la Chambre pour la cession d'un fonds de commerce ne nous paraît pas de nature à nécessiter la mise en place d'une provision, puisqu'aucun élément de droit ne permettrait à un juge de condamner la ville : l'entreprise reproche à la Ville d'avoir par transparence informé un possible repreneur que l'immeuble abritant le fonds de commerce faisait partie d'une opération d'aménagement.

S'agissant des créances sur les tiers, la Ville a retenu l'option d'inscrire annuellement au budget des crédits pour des admissions en non valeurs (45 000 € pour 2018). Un travail va être mené avec le Trésor Public, pour relever ce niveau d'admission en non-valeur et réduire ces créances.

2.2.2 Les modalités d'adoption du budget communal

2.2.3 Les taux d'exécution budgétaire

Réponse : Si la ville vote son budget annuel en décembre N-1, cela découle d'un principe de prudence et permet de respecter le principe de sincérité des comptes. Ceci permet de ne pas réintégrer les restes à réaliser et résultats reportés qui lorsqu'ils sont connus poussent les services et les élus à être moins vigilants sur les économies à faire. En effet, ce faisant la ville ne peut équilibrer ses dépenses qu'avec les recettes propres à l'exercice et non en comptant sur des recettes passées à effet limité. Elle ne minore pas en décembre ses flux de dépenses, puisque la chambre relève plus loin que la ville constate des taux d'exécution proches de 100%. De fait cela lui permet aussi de lancer ses consultations de marchés publics dès le mois de janvier de sorte à respecter un taux d'exécution des crédits de paiement proche de 100%.

2.3.3 Le délai global de paiement

Réponse : Le délai global de paiement a connu une amélioration sur la période étudiée comme le montre le graphique du rapport de la Chambre. Il se situe sous les 30 jours depuis février 2016. Le processus de dématérialisation des factures démarré en 2017 doit permettre d'améliorer ce temps de traitement par les services de la Ville.

II/ La situation financière de la commune:

3.3.1 Le produit des impôts et taxes

Tableau n° 9 : Evolution du produit de la taxe d'habitation

En euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produit de la taxe d'habitation (en €) (A)	23 191 706	23 885 569	25 207 093	25 425 030	27 655 499	40 036 383
Taux de la taxe d'habitation (B)	17,04 %	17,18 %	17,32 %	17,32 %	17,84 %	25,02 %
variation du taux (n/n-1)	-	0,8 %	0,8 %	0,0 %	3,0 %	2,0 %

Tableau n° 10 : Évolution du produit de la taxe foncière

En euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produit de la taxe foncière (en €)	21 928 884	22 513 850	23 153 035	23 304 452	25 382 225	27 041 149
Taux de la taxe foncière	11,52%	11,61%	11,70%	11,70%	12,29%	12,84%

Réponse : La taxe d'habitation ne peut être analysée sous le seul angle du taux. La Ville de Rueil a mis en place une politique d'abattement importante :

15 % pour 1 et 2 personnes à charges (maxi 20 %)

25 % pour 3 et 4 personnes à charges (maxi 25 %)

15 % pour l'abattement sur les revenus modestes (maxi 15 %)

10 % pour les personnes handicapées (maxi 10 %).

Ainsi, sur le département 92, le produit par habitant de la TH place Rueil à la 26^{ème} place des Villes du département pour le niveau de prélèvement (source états des lieux de la fiscalité locale des hauts de Seine pour 2016 – document édité par DDFIP).

S'agissant de la taxe foncière, Rueil dispose d'un taux inférieur à la moyenne départementale, qui correspond à un niveau de produit par habitant également en dessous de la moyenne du département (16^{ème} Ville sur 36), moins chère que Courbevoie, Nanterre, Colombes, Neuilly, Levallois et Issy les Moulineaux et Puteaux.

3.4.3.2 Le fonds de compensation des charges transférées

Réponse : En 2016, l'EPT POLD s'est vu notifier un montant de 17,6 M€ de FPIC, la même année une perte de fiscalité a été constatée sur le territoire. Le budget de POLD s'est trouvé dans l'incapacité de financer toutes les charges de la péréquation. Un reliquat de 2,4 M€ a dû être financé par les Villes via une majoration de leur FCCT, qui est désormais le seul « véhicule » financier entre les Villes et leur EPT ». Cette majoration a résulté d'un accord politique dans le cadre du pacte financier pour 2016.

Dans le cadre d'une comptabilité analytique interne au budget de POLD, l'ensemble des 17,6 M€ de FPIC est réparti sur des budgets sectorisés par Ville, soit par rapport à une contribution historique des EPCI soit par une répartition « négociée » au sein de POLD.

3.7 L'analyse des éléments de bilan

Réponse : Depuis la circulaire de 2004 concernant les placements de trésorerie du secteur

public local, nous ne pouvons utiliser que de manière dérogatoire les placements sur les marchés financiers. De plus compte-tenu de taux court terme actuellement en territoire négatif, si nous étions amenés à placer notre trésorerie cela serait pénalisant financièrement. Ce paradoxe amène les collectivités à gérer leur trésorerie en faisant de la gestion de dette (payer moins d'intérêts sur la dette existante). La ville pour des questions de sécurisation de ses risques d'exposition aux produits à risques a fait le choix de positionner sa dette sur du taux fixe favorable considérant la courbe des taux aujourd'hui. Les taux fixes ne peuvent être remboursés même temporairement pour des raisons de contreparties obligataires de long terme. Donc il est très difficile pour la ville de gérer ses excédents de trésorerie sans produits de marchés pour le faire. Nous pouvons cependant décaler nos recours à l'emprunt en prévoyant des phases de mobilisation échelonnées dans le temps au fur et à mesure des besoins, et depuis 2017 nous nous y employons de manière active.

III/ La gestion de la masse salariale et des ressources humaines:

5.2.5 La gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences (GPEEC)

Réponse :

La CRC relève le caractère volontaire de la commune dans la mise en œuvre d'une démarche GPEEC, mais observe un décalage entre « l'ambition initiale du projet et le caractère concret et opérationnel des procédures et outils déployés ».

Or, la ville s'est dotée de tous les outils nécessaires à la mise en œuvre d'une GPEEC : fiches de poste, fiches métiers, référentiel de compétences sur lequel s'appuie l'entretien professionnel, cartographie des métiers permettant de repérer les métiers en tension et à forte pénibilité, progiciel métier. La mise en œuvre de la GPEEC s'appuie également sur différents dispositifs permettant :

- d'anticiper les besoins en ressources humaines (étude annuelle de la pyramide des âges et réunions avec les services pour définir en amont leurs besoins en fonction de leurs projets),
- de mettre en place des réflexions avec les services en vue d'éventuelles réorganisations qui permettraient d'optimiser les ressources (élaboration de projets de service),
- de mettre en place des stratégies d'emploi (recrutement par mobilité interne, externe ou externalisation des missions),
- d'accompagner les agents dans une évolution professionnelle afin de pourvoir les postes en interne (procédure de mobilité interne et de reconversion professionnelle, plan pluriannuel de formation).

Ainsi, 150 agents environ sont reçus chaque année par des conseillers en évolution professionnelle et 50 mobilités internes sont réalisées chaque année sur 130 recrutements (dont environ 60 pour la Petite Enfance).

5.3.3.1 Régime des heures supplémentaires

Réponse : S'agissant des heures supplémentaires « systématiques », la ville insiste sur le fait que les « forfaits » sont en réalité des heures supplémentaires réalisées par des agents dont les métiers nécessitent une présence importante sur le terrain (directrice du protocole, chauffeur, policier municipaux).

Une réflexion est en cours et devrait aboutir fin 2018 sur l'organisation du temps de travail des services les plus consommateurs d'heures supplémentaires en vue d'une réduction de celles-ci. Le progiciel de gestion du temps de travail en cours d'acquisition permettra de réaliser un meilleur contrôle.

5.4.1 Le régime indemnitaire

Réponse : Concernant le défaut de base légale dont fait état la Chambre, il convient de

rappeler que la prime de fin d'année par exemple avait été instaurée par la ville en 1974 et certaines autres primes moins importantes se reportaient à des textes eux-mêmes assez anciens et souvent peu précis dans leur rédaction, la jurisprudence administrative ayant précisé plus tard le contenu rédactionnel applicable en l'espèce. Ainsi la ville n'a pas pu collecter l'ensemble des actes anciens mais on peut considérer comme assez résiduel l'absence de document légal. Malgré cela, depuis l'instauration du RIFSEEP pour une grande majorité des cadres d'emplois (avec encore un déploiement réglementaire en cours d'écriture pour certains décrets), le nouveau dispositif en vigueur depuis 2017 écrase en quelque sorte les dispositifs pré-existants. Comme la ville a pu grâce à la classification des emplois qu'elle a opérée de longue date mettre en œuvre dans les temps les nouvelles bases légales à compter de 2017, on peut considérer que cette difficulté n'en n'est plus une.

La Chambre notera par ailleurs que la ville de Rueil s'est doté depuis 2008 d'un outil performant de classification des emplois et des compétences contrairement à de grandes collectivités qui n'ont pas entamé ce travail, ce qui lui permet d'appliquer un régime indemnitaire assis sur les fonctions et les résultats mais qui constituera immanquablement un socle méthodologique à l'aboutissement d'une GPEEC efficace quand il s'agira de redéployer nos effectifs sur les besoins RH de moyen terme. Ce matériau est constitué, les fiches de postes se basent sur ce référentiel métier et pour mettre en œuvre le plan d'économies que nous nous sommes engagés à réaliser, cet outil deviendra central en matière de diagnostic et de prospective. L'acquisition d'outils de pilotage de la masse salariale en cours de paramétrage en 2017 permettra d'envisager cette approche GPEEC dans sa globalité.

Par ailleurs la Chambre note que l'absence de base légale aurait pu faire réaliser des économies de l'ordre de 300 K€ à la ville. Ceci n'est pas fondé en l'espèce car la plupart des agents concernés auraient bénéficié d'autres primes et il y a juste eu substitution. En effet si l'on considère par exemple la catégorie B filière administrative, il est vrai que notre logiciel de paye ne nous a pas permis d'appliquer l'IFTS à compter du 5^{ème} échelon de rédacteur et nous avons continué à calculer une IAT, mais l'agent aurait dû bénéficier d'une IFTS plus onéreuse et cela la Chambre ne le calcule pas. Nous pouvons nous réjouir que le RIFSEEP permette d'appliquer de manière uniforme sur la globalité d'un grade des règles simplifiées contrairement au système antérieur plus complexe. Il s'agit en l'espèce d'un jeu à somme nulle. Enfin concernant la Prime de Fin d'Année et l'interprétation de sa cherté par la Chambre, je voulais apporter quelques éléments de réponse :

- 1- La délibération initiale datant de 1974 ne précisait en rien l'assiette de calcul mais cette omission n'était pas illégale au moment de sa rédaction. Nous ne pouvions modifier même pour la préciser cette assiette par délibération ultérieure car les textes nous interdisent de le faire depuis la création du statut soit 1984. Donc la ville n'a fait que continuer à appliquer les anciennes assiettes sans pouvoir les modifier.
- 2- Nous pouvons comprendre que supprimer la prime de fin d'année pourrait représenter pour la ville des sources d'économies mais alors nous supprimerions un avantage certain pour nos agents et je rappelle que la catégorie C de la fonction publique territoriale observe les salaires les plus bas de la fonction publique parfois bloqués au SMIC. La ville a décidé de ne pas le faire car les villes franciliennes appliquent souvent ce 13^{ème} mois et ceci aboutirait à une distorsion avec nos voisins et poserait des difficultés de recrutements statutaires insurmontables, obligeant la ville à avoir recours à des contractuels plus chers. Ce n'est pas le choix que nous portons.
- 3- La jurisprudence administrative reconnaît comme un avantage collectivement acquis l'application d'un 13^{ème} mois et son abolition ou sa modification entraînerait en cas de recours de tiers (agents, syndicats) une position contraire du juge.

- 4- S'agissant de la modulation, si celle-ci n'apparaît pas dans la délibération initiale de 1974, elle est confirmée par la délibération de 1995 et non pas instaurée. Cette délibération reconnaît une pratique mise en place dès 1974.

5.4.5.1 Les contractuels

Réponse : Une procédure de recrutement a été mise en place en 2017 qui démontre une volonté forte de la ville de recruter des agents contractuels dans le respect des textes. En premier lieu il est important de relever que la ville recrute peu de contractuels. Par ailleurs, sur les 320 agents dans cette situation, 40 sont en réalité des agents en remplacement. Enfin, la procédure sécurise tous les recrutements : vacances de poste systématique 4 mois avant le renouvellement et dès que la DRHF a connaissance des départs pour les futurs emplois vacants ; délibération pour les emplois recrutés au titre de l'article 4-4 de la loi du 26 janvier 1984 (plusieurs délibérations ont ainsi été prises en 2017).

IV/ Opération d'aménagement de l'Eco-quartier de l'Arsenal

6.2 Les risques juridiques pour la commune de l'éco-quartier

Réponse : L'article 17.1 de la concession d'aménagement précitée dispose que la SPLA Rueil Aménagement « doit adresser chaque année à la collectivité, pour examen, et approbation, un compte rendu financier comportant notamment un bilan prévisionnel global actualisé de l'opération et un tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant la durée de l'exercice écoulé ».

C'est dans ces conditions, que la SPLA Rueil Aménagement a soumis à l'approbation de la ville de Rueil-Malmaison, collectivité concédante, le compte rendu financier relatif à cette opération pour les exercices comptables 2015 et 2016, qui par délibérations respectives des 14 décembre 2016 et du 6 juillet 2017, a approuvé le bilan prévisionnel des dépenses et des recettes actualisé de cette opération, tels qui lui ont été présentés.

Les évolutions programmatiques de cette opération, générant une réactualisation des dépenses et des recettes ont été exposées dans le rapport d'activité de la SPLA Rueil Aménagement concernant l'exercice 2016, dont les explications et les conséquences financières (CRAC) figurent en pages 43, 45 et 46 du document.

Ce document que la CRC a pu consulter, a été approuvé par le Conseil d'Administration de la société lors de sa séance du 29 mai 2017, puis conformément aux dispositions législatives en vigueur, a été présenté au Conseil Municipal de la ville de Rueil-Malmaison, collectivité concédante, qui par délibération du 6 octobre 2017 en a approuvé les termes.

La ville a demandé à la SPLA RUEIL Aménagement de prendre les dispositions pour actualiser l'étude d'impact et le dossier de réalisation des équipements publics de la ZAC.

Une consultation conformément au code des marchés publics a été lancée et un BET a été désigné en octobre 2017.

6.2.2 La construction des équipements publics

Le rapport indique que le concessionnaire n'a pas été associé au marché de conception-réalisation du complexe sportif.

Réponse : Le concessionnaire n'a pas été associé au jury de concours. Pour autant, les services techniques de la ville et de la SPLA, ainsi que le Président de la SPLA qui est le Maire, ont eu des réunions de travail régulières entre les deux entités sur ce sujet. Le concessionnaire

a établi à l'issue de ces échanges une fiche de lot au même titre que pour l'ensemble des projets de la ZAC de l'ARSENAL.

Répartition des compétences = 4 opérateurs = SPLA/ commune/ délégataire réseau de chaleur/ promoteurs. La SPLA Rueil Aménagement a lancé une consultation et désigné un OPC (définition du marché et de ses missions).

6.2.3 Le transfert de la compétence communale vers l'EPT et la MGP

Réponse : En séance du 29 mai 2017, les membres du Conseil d'Administration de la SPLA Rueil Aménagement ont décidé d'engager la procédure devant aboutir à la transformation de la SPLA Rueil Aménagement en SPL et a pris acte que cette transformation doit entraîner une modification de l'objet social et une augmentation du capital de la société, afin d'être en conformité avec la nouvelle législation en vigueur, notamment la loi NOTRe du 7 août 2015. Par délibération en date du 6 juillet 2017, le Conseil Municipal de la ville de Rueil-Malmaison a approuvé la transformation de la SPLA Rueil Aménagement en Société Publique Locale (SPL). De même, la ville de Suresnes, actionnaire représentant 3% du capital de la société a également inscrit au Conseil Municipal du 15 novembre 2017 le principe de transformation de la SPLA Rueil Aménagement en SPL.

Précisément lors de ces deux séances, il s'agissait uniquement de proposer à ces deux assemblées délibérantes de donner leur accord, relatif à cette transformation.

En effet, pour être juridiquement valable, cette transformation devait être actée avant la définition de l'intérêt métropolitain, et c'est la raison pour laquelle, le Conseil d'Administration de la SPLA Rueil Aménagement et l'assemblée délibérante de la ville de Rueil-Malmaison et celle de Suresnes se sont prononcées sur le projet de transformation de la société en SPL.

Puis, à l'expiration du délai prévu pour définir l'intérêt métropolitain, soit au plus tard le 1er janvier 2018, il reviendrait à l'EPT POLD, la charge d'exercer la compétence aménagement pour les opérations non reconnues d'intérêt métropolitain.

Dans ces conditions, la SPLA Rueil Aménagement perdrait effectivement la compétence pour le suivi de la concession d'aménagement de la ZAC de l'Arsenal.

Afin de respecter ces nouvelles dispositions législatives, la SPLA poursuivra la procédure qu'elle a engagée, destinée à faire entrer l'EPT POLD dans le capital de la future SPL, et à élargir son objet social à d'autres activités complémentaires à celle de l'aménagement. D'ailleurs à ce sujet, des négociations sont en cours avec l'EPT POLD qui pourrait devenir actionnaire à hauteur de 3% de la future SPL, au lieu et place de la ville de Suresnes qui a souhaité se retirer du capital de cette nouvelle société, suite à un courrier du 24 octobre 2017. Concernant l'obligation de transfert des 2/3 des actions prévue à l'article L.1521-1 alinéa 2 du CGCT, applicable aux SPLA et SPL en cas de transfert de compétences, il semble qu'elle ne soit pas automatique dans le cas présent, eu égard à l'objet social de la future SPL qui aura vocation à recouvrir d'autres champs de compétences que celui unique de l'aménagement, et au regard de l'article L.531-1 du CGT indiquant qu'il n'est pas nécessaire pour une collectivité participant au capital d'une SPL de disposer de l'ensemble des compétences décrites dans l'objet social de la structure, ce qui revient à dire que le transfert de compétence ne serait pas a priori au bénéfice d'une seule collectivité.

Par ailleurs, la position du Conseil d'Etat sur le sujet n'est toujours pas définie.

6.3 Les risques financiers pour la commune liés à l'éco-quartier

Réponse : Les reversements des participations : Dans le budget initial, des avances sur résultat devaient être versées à la Ville pour lui permettre de réaliser les équipements publics nécessaires à l'avancement du projet. Le bilan prévoyait également le remboursement dans sa totalité et ultérieurement en 2020, de l'emprunt GAIA contracté par la SPLA afin d'acquérir la première partie du foncier RENAULT. Il est vrai que dans ce budget, la SPLA n'a pas étudié la possibilité d'un remboursement anticipé de l'emprunt GAIA complémentaire de 17,5 millions

en 2020, la trésorerie de l'opération aurait été plus tendue et n'aurait pas permis l'absorption d'aléas.

Le décalage dans le temps et l'augmentation des parcelles à acquérir amènera la SPLA à solliciter une subvention de la ville sous forme d'apport de terrains (Mimoun, garage, 8 mai et terrains ville sur Gallieni pour un total de 7 000 000 euros). Une quote-part de ces terrains, dont la totalité de la parcelle « Mimoun », sont dédiés à la réalisation d'équipements publics. La SPLA a dû également recourir, en 2017, à un prêt complémentaire de 60 000 000 euros auprès de la CDC afin de procéder à l'acquisition des derniers terrains de Renault. A ce jour, compte tenu du nouveau timing de l'opération, et d'une programmation revue à la hausse, le budget de l'opération devrait permettre de dégager une participation aux équipements publics de l'ordre de 30 millions d'euros, les emprunts pouvant être remboursés par anticipation.

Les honoraires de la SPLA sont forfaitisés et correspondent aux frais de structure liées à cette opération. La ville aurait pu choisir de mettre des montants selon les missions (cessions foncières ou acquisition – dito Brossolette par exemple qui auraient conduit à une surenchère des honoraires). Compte tenu de l'activité nécessaire sur cette opération, difficile de réduire au moins pendant plusieurs années. Comparatif avec d'autres opérations de cette taille Concernant les éco-quartiers la rémunération des concessionnaires est en général de l'ordre de 8 à 10 % du chiffre de l'opération, celle de l'opération Arsenal ne représente que 5,75%. Le forfait annuel a été privilégié, car dans le cas contraire, la rémunération aurait pris la forme de ré-imputation de charges sur les postes, acquisitions, travaux et/ou commercialisation, ce qui compte tenu des acquisitions en début d'opération aurait eu pour conséquences d'impacter lourdement la trésorerie de l'opération sur les premières années. En fonction de l'évolution du projet, une baisse de la rémunération pourra toutefois être envisagée à compter de 2025.

6.3.2 La garantie des emprunts mobilisés par la SPLA « Rueil-Aménagement »

Réponse : Les premiers remboursements interviendront entre décembre 2017 et juin 2018 avec la vente des charges foncières de la première phase de l'Ecoquartier. En parallèle, une renégociation des emprunts souscrits par la SPLA est engagée auprès de la Caisse des Dépôts pour décaler les premières échéances de remboursement.

6.4 La délégation de service public relative au réseau de chaleur de l'éco-quartier

Passation du contrat de DSP (article 6.4.1)

Réponse : Le nombre de sociétés techniquement et financièrement capable de réaliser ce type de prestations, de cette ampleur et dans le cadre d'un EcoQuartier est faible, et le risque existant, lié à la nature de l'EcoQuartier et à son stade d'avancement, peuvent expliquer qu'une seule offre ait été déposée.

La publicité a duré pratiquement 2 mois avec plusieurs médias (Moniteur, BOAMP, Ville, marchéonline) avec 17 questions posées par les candidats. Un certain nombre de retrait de dossiers de candidats potentiels a pu être identifié.

Il n'a pas été jugé utile de relancer le même dossier, compte tenu du planning de la SPLA avec des livraisons prévues en 2019.

A cet égard, la CRC reconnaît expressément que la procédure prévue par les articles L1411-1 et au CGCT a été scrupuleusement respectée.

Le rapport BERIM de l'analyse d'offre initiale, précise que plusieurs pistes d'optimisations de l'offre sont possibles : ce qui a été engagé dans les 3 cycles de négociation qui ont suivi les négociations novembre 2015-12 avril 2016 : elles ont permis de réduire le R1 de 49,92 à 42,47 €/MWh et le R2 de 117,82 à 74,19 € HT/kW.

Le rapport indique que la ville cède gratuitement l'emplacement pour la chaufferie à la SPLA (2000m² soit 2 M€), ce qui est vrai. Puis, le rapport mentionne que la SPLA cède à son tour

gratuitement le terrain à ENGIE. Ceci est faux puisqu'il s'agit simplement d'une mise à disposition contre redevance.

Le rapport soulève le fait que la redevance d'occupation du domaine public s'élève à 520 000 € et semble trop élevé avec un ratio de 20 €/m². Il y a là une confusion puisque c'est la redevance de contrôle qui s'élève à 520 000 € sur 26 ans. La redevance d'occupation du domaine public s'élève à 20€ HT/m² cf à l'article 32 de la convention. Note : il peut y avoir 3 types de redevance dans le cadre d'une DSP : redevance d'occupation du domaine public (chaufferie), redevance de contrôle (permet à la ville de récupérer une somme d'argent pour financer le contrôle de la DSP) et la redevance d'utilisation des équipements (utilisation de la chaufferie et du réseau qui sont des biens de retour à la collectivité).

Le prix de la chaleur peut être révisé si le volume de MWh vendu varie de plus de 10% par rapport au prévisionnel ce qui limite fortement le risque pour le délégataire. Le risque financier demeure toutefois car toute révision des tarifs nécessite une négociation et un accord de la ville. Le délégataire porte toujours le risque technique d'exploitation des installations ainsi que le risque d'impayé et le risque de mise en demeure de fourniture de chaleur

Le projet biomasse sera mis en œuvre à partir du moment où les puissances atteindront 80% de la puissance souscrite totale prévisionnelle. Si cette puissance n'est pas atteinte le projet peut être remis en question.

Ce point a déjà été identifié par la ville, et le phasage de l'EcoQuartier piloté par la SPLA étant plus maîtrisé, la ville a demandé à son délégataire de faire un point technique sur le sujet afin d'estimer les nouvelles puissances qui seront mises en jeu afin de préparer un avenant.

Au 27/11/2017, la surface totale de plancher des bâtiments de la ZAC à raccorder au réseau de chaleur a baissé d'environ 10%, par rapport au schéma d'octobre 2015.

La ville ne pouvait pas mettre à la charge du délégataire le risque lié au développement de la commercialisation de la ZAC. La convention prévoit donc une hypothèse de résiliation dans le cas de force majeure où le développement de la ZAC n'assurerait pas l'équilibre financier suffisant pour permettre l'investissement dans la chaufferie biomasse, ce qui est, encore une fois, parfaitement conforme à la réglementation sur les DSP.

6.4.2 Le prix de la chaleur et l'équilibre économique du contrat de concession

Dans le cadre de la procédure de consultation qui a été organisée conformément aux termes des art. L 1411 et suivant du CGCT, les négociations qui ont été menées ont permis de faire évoluer l'offre du candidat ; entre la première et la dernière version, la négociation a permis de faire passer le tarif unitaire R2 de 117,82 € à 74,19 € HT/kW souscrit, tarif intégrant le financement par le délégataire de l'ensemble des investissements en production, distribution et transport d'énergie,

La comparaison avec les moyennes recensées par l'association AMORCE sur les 400 réseaux de chaleur français (données 2014) n'est pas toujours opportune car ARMORCE collecte des données sur des réseaux très différents pour la plupart ancien et dont l'essentiel des investissements ont été amortis et donc ne figurent plus dans le prix de la chaleur,

Pour ce qui concerne le réseau de chaleur à réaliser sur l'éco-quartier de l'Arsenal, il s'agit de la création ex nihilo d'un réseau de chaleur et donc l'intégralité des investissements est à financer et à amortir dans le prix de la chaleur et plus particulièrement dans le tarif unitaire représentatif de l'abonnement R2.

Enfin un réseau de chaleur alimentant des immeubles neufs soumis aux réglementations thermiques les plus récentes peut rester compétitif, même avec des tarifs unitaires élevés par rapport à des réseaux alimentant des immeubles anciens avec des prix unitaires de la chaleur moins élevés. Ainsi, un logement moyen neuf construit dans le quartier de l'Arsenal aura une consommation moyenne annuelle de 4,2 MWh de chauffage et d'ECS et une puissance

souscrite de 3,5 kW ce qui donnera une facture énergétique totale annuelle de 447 € TTC/an (R1=39,76 € HT/MWh et R2= 74,19 €HT/kW) hors P2 bâtiment et investissement sous-station. Nous pouvons comparer ce chiffre avec un logement ancien qui aurait une consommation de 13 MWh/an et un abonnement de 10 KW soit un total de 1 000 € TTC/an (R1=39,76 € HT/MWh et R2= 43,10 €HT/kW) hors P2 bâtiment et investissement sous-station.

Il convient également d'observer la comparaison avec le simulateur AMORCE présenté dans le rapport d'analyse d'offre qui montre que cette facture annuelle en coût global (avec P3 et P4 du primaire et secondaire) d'un logement raccordé au futur réseau de chaleur est de 6,8% inférieure à celle d'une chaudière gaz à condensation collective, ce qui est très compétitif compte tenu notamment du fait qu'il s'agit d'une énergie renouvelable à plus de 60%.

Taux de rentabilité : le délégataire a fourni à l'ADEME dans le cadre de la demande de subvention du fonds chaleur 2017 un CEP (au format demandé) ci joint faisant apparaître un TRI de 8,4% : ce qui est acceptable par le délégant pour ce type d'opération.

L'ADEME et la région IDF ont subventionné le projet, c'est donc qu'ils ont considéré qu'il respecte tous les critères d'éligibilité, notamment celui de la viabilité et de la compétitivité économique du prix de la chaleur.

Le contrat notifié avec la SDCA est le résultat d'un projet qui s'inscrit dans la ligne de la politique énergétique résultant des lois grenelle et de la réglementation thermique : il s'agit de construire des immeubles économes en énergie, alimentés majoritairement par des énergies renouvelables dans un EcoQuartier.

VI/ La politique culturelle de la ville

7.1.2 L'information de l'assemblée délibérante sur la politique culturelle de la commune

Réponse : Aucun texte réglementaire n'oblige la ville à présenter à son assemblée délibérante de document stratégique ou prospectif de sa politique culturelle. En tant que Maire il m'a été donné mandat pour travailler avec l'ensemble des élus municipaux de ma majorité comme de mon opposition et envisager l'évolution future des services publics pour en rendre compte devant diverses instances ne serait-ce qu'en CCSPL (rapports annuels de la SEM-TAM et de sa gestion du théâtre-cinéma mis au débat chaque année). Je rappelle par ailleurs qu'en tant que satellite de la ville, la SEM publie ses comptes sociaux chaque année et ils sont communicables aux Rueillois. Si la ville devait élaborer des documents stratégiques présentés en séance des conseils municipaux, pourquoi se limiterait-elle à sa politique culturelle et pourquoi ne faudrait-il pas rendre compte à l'ensemble des parents de la politique éducative ou familiale menée par le Maire ? La Chambre a pu collecter l'ensemble des rapports annuels d'activité élaborés par les services culturels et qui représentent un bon matériau annuel d'information, le pilotage de la politique culturelle est réalisé par les élus de la ville en toute conscience et en pleine responsabilité dans le respect des engagements du débat public sur les orientations budgétaires.

7.2.1 Le mode de gestion du théâtre et des cinémas

Réponse : Concernant la gouvernance de la SEM dont l'adjoint à la culture est président, on peut considérer qu'une SEM qui a une activité marchande avec son actionnaire majoritaire n'est pas en risque mais un pouvoir adjudicateur ne peut être client de lui-même sans observer une certaine neutralité et continuer d'exercer son contrôle administratif vers son opérateur. L'article L. 1524-5 du CGCT crée une dérogation au principe de personne intéressée en ce qui concerne les SEM, en son alinéa 11, "les élus locaux agissant en tant que mandataires

des collectivités territoriales au sein du conseil d'administration des SEM locales et exerçant les fonctions de membre ou de président du conseil d'administration [...] ne sont pas considérés comme étant intéressés à l'affaire, au sens de l'article L. 2131-11 du CGCT, lorsque la collectivité délibère sur ses relations avec la SEM locale".

En revanche, ces conseillers ne peuvent participer aux CAO ou aux commissions d'attribution des DSP, ainsi que lors des séances du conseil municipal visant ces objets. Ainsi, en ce qui concerne l'attribution d'un contrat à une SEM, la jurisprudence a indiqué que l'exception tirée de l'article L. 1524-5 du CGCT s'applique lorsqu'un contrat (marché public ou DSP) est attribué à une SEM.

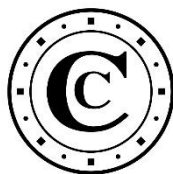
Nous prenons acte de la nécessité de départ des élus concernés lors des décisions qui visent la SEM-TAM et nous les mettons en œuvre au plus vite.

Par ailleurs et avant le terme des 3 ans de la future délégation, j'ai décidé de transformer les statuts de la SEM TAM en SPL avec plusieurs avantages :

- 1- Pas de nécessité de passer un marché/ DSP avec la nouvelle structure car elle serait considérée comme une structure « in house » c'est-à-dire une extension des services de la ville
- 2- Possibilité pour un adjoint au maire de présider la SPL puisque les 2 structures ville et SPL ne concourent qu'au même objet d'intérêt général et que la SPL ne peut travailler en droit que pour ses propres actionnaires.

7.2.2 Le renouvellement du contrat de délégation de service public

Réponse : La durée limitée du nouveau contrat de délégation de service public n'est pas faite au hasard mais est la conséquence de la décision que j'ai prise de déplacer le cinéma Ariel Centre-Ville de l'avenue Paul Doumer à la place Jaurès dans le cadre du projet Inventons la Métropole qui prévoit un lieu ouvert dédié aux loisirs et à gestion privée dans un environnement urbain repensé. Ainsi la modification de périmètre d'activités des cinémas avec la création d'une salle supplémentaire justifiera à elle seule de relancer une consultation concernant l'exploitation de l'ensemble à l'issue des travaux.



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

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

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france