

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET
SA RÉPONSE

COMMUNE DE
SAINT-MAUR-DES-FOSSÉS
(94)

Exercices 2008 et suivants

Observations définitives
délibérées le 2 octobre 2014

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
RECOMMANDATIONS	7
OBSERVATIONS	8
1. PRESENTATION GENERALE	8
1.1. Les caractéristiques géographiques et socio-économiques de la commune.....	8
1.2. Données administratives et politiques	9
2. LES SUITES DONNEES AU PRECEDENT CONTROLE	10
2.1. Rappel des principales observations	10
2.2. Le suivi des relations avec le secteur associatif.....	11
3. LA FIABILITE DES COMPTES	12
3.1. La fiabilité des comptes du budget principal	12
3.1.1. La connaissance du patrimoine	12
3.1.2. Le rattachement des charges à l'exercice	13
3.1.3. Les provisions	14
3.1.4. Les créances non recouvrées	14
3.1.5. Le taux de consommation des crédits d'équipements	15
3.1.6. Les annexes obligatoires relatives à la dette et aux engagements hors bilan	16
3.2. La fiabilité des comptes du budget de stationnement	16
4. L'ANALYSE FINANCIERE DE LA COMMUNE	17
4.1. Les résultats de la section de fonctionnement ont été améliorés	17
4.1.1. La hausse des recettes de fonctionnement est essentiellement portée par le dynamisme des produits fiscaux	18
4.1.2. La progression des dépenses de fonctionnement est maîtrisée.....	20
4.1.3. Une capacité d'autofinancement reconstituée de 2008 à 2012, mais qui demeure fragile	22
4.2. La section d'investissement.....	23
4.2.1. Des recettes d'investissement pauvres en subventions.....	23
4.2.2. Des dépenses d'investissement peu élevées et peu lisibles	24
4.3. Les principaux éléments d'analyse financière prospective.....	26
4.3.1. L'opération de la Zac des Facultés : un enjeu significatif en termes de dépenses d'investissement pour la prochaine mandature.....	26
4.3.2. L'impact financier du prélèvement au titre de l'article 55 de la loi SRU et de la « loi Duflot ».....	28
4.4. L'endettement.....	30
4.4.1. Des investissements majoritairement financés par l'emprunt	30
4.4.2. La gestion de la dette a contribué à réduire la vulnérabilité de la commune face aux emprunts toxiques ..	31
4.4.3. Plusieurs emprunts toxiques d'un montant élevé subsistent néanmoins dans l'encours de la commune, et la charge de la dette devrait continuer à peser à l'avenir sur les finances communales.....	33
4.5. Le budget annexe des parcs de stationnement est encore subventionné de façon irrégulière par le budget principal	35

5. LES RESSOURCES HUMAINES.....	36
5.1. Depuis 2008, la gestion des ressources humaines s'est modernisée mais reste freinée par d'anciennes pratiques	36
5.2. Une augmentation contenue des dépenses de personnel.....	37
5.2.1. La limitation des effectifs.....	37
5.2.2. Le pilotage du volume des effectifs et de la masse salariale	39
5.2.3. Les pistes d'amélioration possibles	40
5.3. Le déploiement d'un nouveau système d'information des ressources humaines	41
5.4. Les heures supplémentaires constituent une source d'économie potentielle.....	41
5.4.1. L'organisation du temps de travail	42
5.4.2. La réglementation relative aux heures supplémentaires.....	42
5.4.3. Le contrôle de la réalisation des heures supplémentaires par la ville	43
5.4.4. La consommation d'heures supplémentaires est en diminution	43
5.4.5. Les facteurs d'explication	45
5.4.6. Les pistes d'amélioration	45
5.5. Le suivi de l'absentéisme	45
5.6. Une politique d'avancement et de promotion dynamique, dont l'incidence financière n'est pas encore complètement maîtrisée	46
5.6.1. Les avancements d'échelon.....	46
5.6.2. Les avancements de grade et les promotions	47
5.7. La professionnalisation des agents	48
5.7.1. La définition des emplois	48
5.7.2. De nouvelles procédures de gestion des carrières	49
5.7.3. La refonte du régime indemnitaire	50
5.7.4. Les avantages et moyens accordés à certains personnels.....	51
5.8. La situation particulière du directeur général des services techniques	53
6. L'ACHAT PUBLIC	53
6.1.1. L'organisation de la commande publique s'appuie sur des instruments et une expertise insuffisants.....	54
6.1.2. Des pratiques obsolètes à faire évoluer.....	54
6.1.3. La faiblesse de l'analyse des besoins ne permet pas de déterminer avec efficacité les seuils minimum et maximum des nombreux marchés à bons de commande	55
6.1.4. Le recours encore trop courant aux procédures hors marchés illustre l'absence d'une politique d'achat global	55
7. LA GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX SCOLAIRES ET PERISCOLAIRES	56
7.1. L'organisation et des services publics locaux scolaires et périscolaires.....	56
7.1.1. Les services scolaires et périscolaires assurés par la municipalité.....	56
7.1.2. Le service de l'enseignement est le guichet principal pour l'inscription aux services scolaires et périscolaires	57
7.2. La gestion des services publics locaux scolaires et périscolaires	58
7.2.1. Les outils à la disposition de la direction de l'enseignement et de l'enfance ne permettent pas une évaluation précise des coûts des services scolaires et périscolaires.....	58
7.2.2. La tarification repose sur une grille de ressources des familles à actualiser et à clarifier	59
7.2.3. La souplesse offerte à l'usager par le système d'inscriptions ne permet pas d'anticiper précisément les dépenses ni les recettes	60
7.3. Le fonctionnement des régies de recettes auprès du service de l'enseignement.....	61
7.3.1. Le périmètre des régies de recettes auprès du service de l'enseignement est caractérisé par des irrégularités	61
7.3.2. La facturation n'est pas arrêtée lors de la date limite de paiement, et les versements à la trésorerie sont caractérisés par des irrégularités.....	62
7.3.3. L'émission des titres de recettes est effectuée avec retard, pesant sur la trésorerie de la ville	62

ANNEXES	64
Annexe n° 1 : Grille des ressources de Saint-Maur-des-Fossés pour l'année scolaire 2013-2014.....	64
Annexe n° 2 : Tarifs des services scolaires et périscolaires pour l'année scolaire 2013-2014.....	65
Annexe n° 3 : Comparaison entre le plein tarif et le tarif payé par les bénéficiaires de services n'habitant pas Saint-Maur-des-Fossés.....	65
Annexe n° 4 : Nature des recettes encaissées par les trois régies de recettes auprès du Service de l'Enseignement.....	67
Annexe n° 5 : Modes et périodicité de facturation des services scolaires et périscolaires	67
GLOSSAIRE DES SIGLES	68

SYNTHESE

Quatrième ville du Val-de-Marne par sa population (environ 75 000 habitants), la commune de Saint-Maur-des-Fossés n'appartient à aucun groupement intercommunal à fiscalité propre et exploite en régie directe l'ensemble de ses services publics.

Plusieurs des recommandations formulées dans le précédent rapport d'observations définitives de la chambre ont été mises en œuvre, notamment s'agissant de la régularisation des relations de la ville avec le secteur associatif. Dans d'autres domaines, des progrès ont été constatés même si ceux-ci restent à poursuivre : c'est le cas pour plusieurs aspects de la gestion des ressources humaines, rappelés ci-après.

La situation financière s'est améliorée sur la période 2008-2013, mais elle reste soumise à de fortes contraintes.

La période 2008-2013 a été marquée par une évolution relativement dynamique des recettes de la fiscalité locale, peu affectée par la réforme intervenue depuis 2009. Le produit fiscal net de la commune a ainsi progressé en moyenne annuelle de 7,4 % jusqu'en 2012, avant une stabilisation en 2013. L'augmentation de la fiscalité sur les ménages a été en partie tempérée par une diminution des bases retenues pour la cotisation foncière des entreprises (CFE), en vue de soutenir l'activité économique locale, largement liée aux petits commerces.

Le dynamisme des recettes de fonctionnement, couplé à la relative maîtrise des charges de personnel, ont ainsi permis à la commune de reconstituer une partie de sa capacité d'autofinancement : celle-ci est passée de 8,1 M€¹ en 2008 à 14,5 M€ en 2012 (12,5 M€ au compte administratif prévisionnel pour 2013). Cet indicateur restait cependant inférieur à celui constaté pour des collectivités similaires. La commune de Saint-Maur-des-Fossés n'est ainsi pas encore en mesure de dégager des marges suffisantes pour permettre, sans recourir à l'emprunt, de financer ses dépenses d'investissement. Or ces dépenses devraient augmenter significativement dans les années à venir, en raison de la nécessité de moderniser plusieurs équipements publics vieillissants et de la conduite du projet d'aménagement important de la « Zac des Facultés ». Le suivi et la programmation pluriannuelle de ces investissements devraient encore être améliorés.

Conséquence du relatif « insularisme » institutionnel dans lequel est longtemps demeurée la commune, celle-ci bénéficie d'un faible niveau de subventions d'investissement pour financer ces projets. À l'inverse, les subventions versées par la ville en faveur de la construction de logements sociaux – solution retenue afin d'éviter un prélèvement sur les ressources fiscales au titre de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) – représentent une contrainte importante pour son budget d'investissement. Ce prélèvement devrait s'accroître encore dans les prochaines années avec le relèvement à 25 %, à l'horizon 2025, du seuil de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales, Saint-Maur-des-Fossés comptant un peu moins de 7 % de logements sociaux en 2013.

La politique de sécurisation de la dette, dont l'encours avait doublé sous le précédent mandat et qui était particulièrement exposée aux emprunts toxiques, a porté ses fruits : la part des emprunts très toxiques, « hors charte Gissler » dans la dette du budget principal est aujourd'hui d'un cinquième et les emprunts simples à taux fixe sont majoritaires. S'ils ont permis une sécurité et une visibilité accrues, ces aménagements ont toutefois également contribué à allonger significativement la durée d'amortissement de la dette, dont les charges financières vont peser fortement sur le budget de la ville au cours de la prochaine décennie : les charges d'intérêt représenteront à elles-seules plus de 10 M€ chaque année au moins jusqu'en 2022, sans tenir compte des emprunts futurs qui devront financer le programme d'investissement de la ville.

¹ M€ : millions d'euros.

Le budget annexe du service industriel et commercial du stationnement reste subventionné de façon irrégulière par la ville.

Les préconisations formulées par la chambre lors de son précédent contrôle quant à la nécessité de rétablir l'équilibre du budget annexe de stationnement n'ont pas été suivies d'effet, malgré une tentative en ce sens en 2010. Les parcs de stationnement de la commune (1 900 places) restent ainsi financés aux deux tiers par une subvention du conseil municipal, en violation du principe selon lequel un service public à caractère industriel et commercial doit recevoir ses recettes des seuls usagers et ne peut être financé par le contribuable local. Cette subvention annuelle est de l'ordre de 680 € environ par place de stationnement. Au demeurant, elle s'écarte des règles qu'impose, en matière de tarifs des services, le droit de la concurrence.

L'effort engagé pour moderniser la gestion des ressources humaines demeure inachevé.

Plusieurs démarches ont été entreprises afin de moderniser cette gestion : élaboration d'un organigramme (inexistant jusqu'en 2012), meilleur pilotage des volumes des effectifs et de la masse salariale, formalisation des procédures d'évaluation, de recrutement et de mobilité, mise en place d'un plan de formation, etc. L'évolution des dépenses de personnel est globalement maîtrisée.

Des faiblesses subsistent néanmoins. Ainsi la réduction engagée du poids des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) doit être poursuivie et amplifiée, et les nombreuses dérogations au quota réglementaire mensuel de 25 heures par agent plus strictement limitées. Les avancements d'échelon à l'ancienneté minimale, pour l'heure pratiqués de manière massive, ne doivent être accordés qu'aux agents dont la valeur professionnelle le justifie réellement. Le régime d'attribution des logements de fonction est en cours de rationalisation, mais celui concernant les véhicules de service demeure en attente d'une régularisation.

Le renforcement du niveau d'encadrement est une impérieuse nécessité car les déficits d'expertise et la poursuite de pratiques de travail dépassées pèsent sur le redressement de la collectivité.

La gouvernance de l'achat public est encore défaillante et plusieurs procédures sont obsolètes.

La période 2008-2013 n'a pas permis de corriger l'ensemble des faiblesses d'organisation héritées de la gestion précédente. L'insuffisance des outils et le manque de visibilité de la programmation qui devraient être impulsés par les élus rendent le pilotage des opérations inadapté. Ce dernier ne peut répondre aux défis en matière de rattrapage de l'investissement et d'effort de rénovation du patrimoine communal et de sa voirie.

La gestion des services publics locaux scolaires et périscolaires offre des marges de rationalisation.

Alors que près de 6 500 élèves sont scolarisés à Saint-Maur-des-Fossés (un peu plus de 4 100 à l'école élémentaire et presque 2 400 en maternelle), 4 500 familles utilisent les services publics locaux scolaires et périscolaires. Leur coût annuel est de 18 M€ (2012) pour une participation des familles de 4 M€. Ces services se caractérisent par une organisation et une gestion complexes. Il en résulte une faiblesse dans l'analyse des coûts. Le système d'inscription, très souple pour l'utilisateur, une grille de prise en compte des ressources des familles, ancienne et peu lisible, un système de facturation qui reste à optimiser freinent la modernisation de la gestion et du pilotage de ces services. Face à l'enjeu d'avenir qu'est l'expérimentation des nouveaux rythmes scolaires à la rentrée 2014, des marges de manœuvre financières doivent être trouvées par une plus grande rationalisation.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

La chambre recommande, pour permettre la transparence des coûts et une optimisation des financements, la mise en place d'une programmation pluriannuelle et d'un réel pilotage des investissements.

« 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

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa 5^{ème} section, a adopté le présent rapport d'observations définitives relatif à l'examen de la gestion de la commune de Saint-Maur-des-Fossés sur les exercices 2008 et suivants.

Le rapport a été arrêté au vu des observations provisoires communiquées au préalable à l'ordonnateur, M. Sylvain Berrios, à son prédécesseur M. Henri Plagnol et aux tiers concernés, ainsi que des réponses adressées en retour à la chambre et enregistrées au greffe le 12 juin 2014 (M. Plagnol), le 25 juin 2014 (M. X, tiers concerné.) et le 28 juillet 2014 (M. Berrios).

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 2 octobre 2014 et qui a été présidé par M. Gérard Terrien, président de la chambre régionale des comptes, Mme Sophie Bergogne, présidente de section, Mmes Myriam Kabylo et Virginie Pradeilles, premières conseillères, et M. Alexandre Brodu, conseiller.

Ont été entendus, en leur rapport, Mme Virginie Pradeilles, première conseillère, et M. Alexandre Brodu, conseiller, assistés de Mmes Catherine Duval et Viviane Louis, attachés d'administration de l'État.

Mme Marie-Christine Bernier, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

1. PRESENTATION GENERALE

1.1. Les caractéristiques géographiques et socio-économiques de la commune

Quatrième commune du Val-de-Marne de par sa population², troisième en superficie (11,25 km²), Saint-Maur-des-Fossés est située dans la périphérie sud-est de Paris (14 km depuis l'église Notre-Dame). Le territoire de la collectivité présente la particularité de constituer une presqu'île, entourée par une boucle de la Marne. La ville est limitrophe des communes de Joinville-le-Pont, Champigny-sur-Marne, Chennevières-sur-Marne, Sucy-en-Brie, Bonneuil-sur-Marne, Créteil et Maisons-Alfort.

La topographie de Saint-Maur-des-Fossés est caractérisée par la coexistence de huit quartiers clairement délimités, héritage historique des « villages » qui ont préexisté et dont la fusion a donné naissance à la commune : La Varenne, Champignol, Saint-Maur-Créteil, Les Mûriers, Adamville, Le Parc, La Pie, Le Vieux-Saint-Maur.

² Population municipale au dernier recensement Insee (2010) : 74 816 habitants. Les trois communes les plus peuplées du département sont respectivement Créteil, Vitry-sur-Seine et Champigny-sur-Marne.

En 2009, les cadres et professions intellectuelles supérieures représentaient environ 20 % de la population, tandis que la proportion de retraités atteignait 25 %. À l'inverse, les employés et ouvriers sont plus faiblement représentés (13 % et 5 % respectivement, contre 15 % et 7 % en 1999). L'activité industrielle, peu développée sur le territoire de la commune, ne représente que 3,5 % des établissements actifs au 31 décembre 2010. Cette proportion risque d'ailleurs de s'amoinrir encore davantage, avec le départ en 2013 (mais acté depuis 2010) du site de recherche-développement de l'entreprise optique Essilor, qui a décidé de regrouper ses locaux sur la commune voisine de Créteil. En 2012, Essilor était encore le 2^{ème} plus gros contribuable, au titre de la contribution économique territoriale (CET) sur le territoire de Saint-Maur-des-Fossés, acquittant près de 290 000 €. Le tissu économique de la commune reste ainsi largement dominé par les commerces de petite taille et l'artisanat.

1.2. Données administratives et politiques

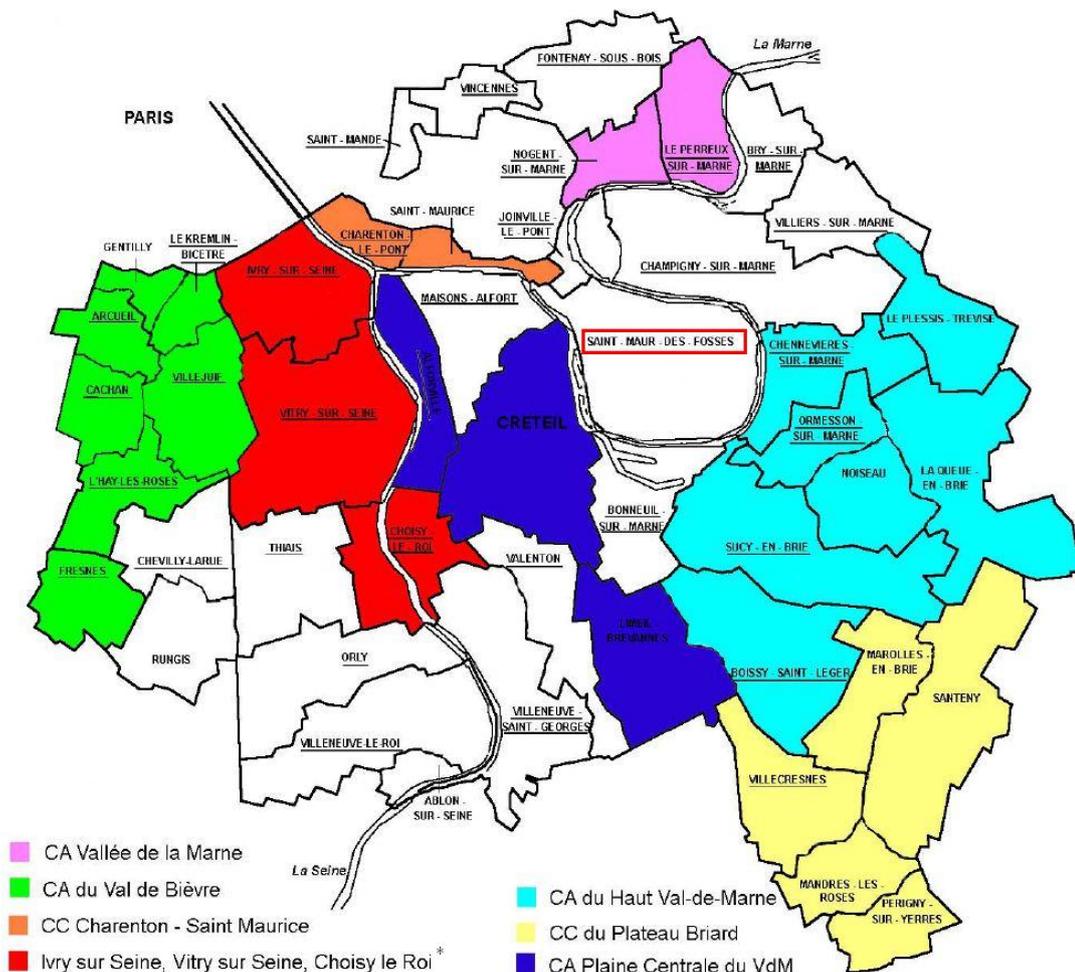
À ce jour, la commune continue de n'appartenir à aucune structure intercommunale à fiscalité propre. Un rapprochement avec la commune voisine de Joinville-le-Pont avait été envisagé au cours du précédent mandat, sans pour autant aboutir. Cette situation n'est pas exceptionnelle au regard du contexte local, puisque 17 autres communes du Val-de-Marne n'appartiennent à aucun EPCI à fiscalité propre. Toutefois, contrairement à la plupart de ces dernières, Saint-Maur-des-Fossés n'a pas non plus pris part au syndicat mixte « Paris Métropole », créé en février 2009 pour organiser la réflexion sur la mise en œuvre du Grand Paris. Les enjeux financiers de ce dossier sont pourtant significatifs pour la commune.

La ville est uniquement adhérente à INFOCOM 94, qui est un syndicat intercommunal à vocation multiple (Sivom) gérant, pour le compte des collectivités membres, les principales applications informatiques utilisées : des progiciels achetés à des éditeurs commerciaux ou certains logiciels développés en interne par le syndicat. Le siège de ce Sivom, qui regroupe désormais 16 communes et deux communautés d'agglomération du département, est d'ailleurs situé sur le territoire de Saint-Maur-des-Fossés³.

La ville a, par ailleurs, fait le choix d'une gestion directe des services publics industriels et commerciaux, à savoir l'eau potable et l'assainissement, les ordures ménagères ou les parcs de stationnement. Depuis début 2013, une salle de cinéma (« Le Lido ») est également exploitée en régie municipale.

³ <http://www.infocom94.fr/site/>

Image n° 1 : Carte de l'intercommunalité dans le Val-de-Marne



Source : <http://www.nogent-citoyen.com/intercommunalite-nogent-le-perreux-fontenay-vincennes-rosny-16/03/2012.html>

* Créée par un arrêté préfectoral du 1^{er} janvier 2013, l'intercommunalité formée par Ivry, Vitry et Choisy (à l'état de projet lors de l'édition de cette carte) porte la dénomination « CA Seine Amont ».

2. LES SUITES DONNEES AU PRECEDENT CONTROLE

2.1. Rappel des principales observations

Le précédent examen de gestion de la commune de Saint-Maur-des-Fossés a porté sur les exercices 2001 à 2007. Envisagé initialement sur le seul sujet de l'enseignement primaire, ce contrôle a été étendu à une « *évaluation globale de la gestion municipale* », sur la demande du maire nouvellement élu en 2008 et en application de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières.

Les observations issues du rapport d'observations définitives de la chambre concernaient principalement les thèmes suivants⁴ :

- les enjeux liés au niveau d'endettement de la ville et à sa souscription de produits d'emprunts structurés toxiques : ce sujet est à nouveau analysé de manière détaillée dans la partie 4 du présent rapport ;
- la nécessité de formaliser et/ou de régulariser les procédures en matière de gestion des ressources humaines (en particulier concernant le recrutement et l'organisation des heures supplémentaires) : les progrès accomplis dans ce domaine sont décrits dans la partie 5 du présent rapport, dédiée à la gestion du personnel.

2.2. Le suivi des relations avec le secteur associatif

Le précédent rapport de la chambre comportait des recommandations relatives à la régularisation des relations avec les associations municipales. Il s'agit d'un enjeu important pour la commune, puisque celle-ci subventionne un nombre élevé d'associations : entre 150 et 170 sur la période. Par ailleurs, plus de 200 associations non subventionnées par la ville sont également actives à Saint-Maur-des-Fossés.

De 2008 à 2013, le montant global des subventions est passé de 5,3 M€ à 4,4 M€, soit une baisse de 0,9 M€, essentiellement liée à la dissolution d'associations.

Le précédent rapport préconisait la dissolution ou la redéfinition des activités de quatre structures : l'association Entraide du personnel communal (AEP), l'association saint-maurienne de développement économique (Asmade), l'association « Animation village » et l'association saint-maurienne de solidarité. Le rapport préconisait également de mener une réflexion sur le développement économique du théâtre et du cinéma gérés par l'Atelier Théâtre de la Cité (ATC).

Les recommandations de la chambre ont été suivies par la ville. L'allocation de retraite complémentaire versée traditionnellement par l'AEP a été supprimée en 2009. « Animation village » a été municipalisée en 2009, l'Asmade en 2010, et l'association saint-maurienne de solidarité a été dissoute en 2012. Ses activités ont été reprises par le centre communal d'action sociale (CCAS), dont le degré d'autonomie financière et fonctionnelle et le champ de compétences ont été clarifiés.

Les relations entre la ville et l'ATC (qui exploite le théâtre et le conservatoire de la ville) ont été redéfinies par voie conventionnelle. Toutefois, la convention d'objectifs et de moyens conclue le 14 mai 2013 s'est rapidement trouvée obsolète, puisque la municipalisation du Lido précédemment géré par l'association est intervenue à compter du 1^{er} septembre 2013. Les objectifs fixés à l'association et les conditions de la participation financière de la ville demeurent en outre insuffisamment détaillés au regard du poids de cette participation : de 2008 à 2012, le montant de la subvention a augmenté de 557 000 € sous l'effet d'une hausse des effectifs de l'association. En 2012, la subvention communale restait la principale ressource (1,4 M€ pour 2,3 M€ de produits d'exploitation). Lors de l'entretien préalable avec le maire sortant, celui-ci s'était engagé à une meilleure formalisation des liens avec l'association.

⁴ Le précédent rapport d'observations définitives sur Saint-Maur-des-Fossés comprenait également une partie consacrée à la politique de sécurité publique : dans la mesure où ces développements s'inséraient dans le cadre d'une enquête thématique nationale, et non du contrôle organique de la commune en tant que tel, le suivi des observations et recommandations s'y rattachant n'a pas été effectué pour le présent contrôle.

3. LA FIABILITE DES COMPTES

3.1. La fiabilité des comptes du budget principal

Si l'analyse de la fiabilité des comptes n'a pas mis en lumière de dysfonctionnements de nature à remettre en cause la sincérité budgétaire et à affecter l'analyse financière, plusieurs anomalies significatives ont néanmoins été relevées.

3.1.1. La connaissance du patrimoine

3.1.1.1. L'état de l'actif

La confrontation entre le compte de gestion et l'état de l'actif met en lumière les écarts présentés dans le tableau ci-dessous qu'il conviendrait de régulariser. Le maire, qui reconnaît le caractère ancien et récurrent de cette anomalie, s'est engagé à se rapprocher de la trésorière-payeuse municipale pour y remédier. Il souligne toutefois que cet écart, dont il n'est pas établi qu'il résulte d'une erreur imputable à la collectivité, ne représente que 2 % du total de l'actif.

Tableau n° 1 : Écarts entre les montants des immobilisations présentés dans l'état de l'actif et ceux du compte de gestion au 31 décembre 2012 (en euros)

Compte	Intitulé du compte	État de l'actif	Compte de gestion	Écart
2051	Concessions et droits similaires	2 136 829,58	2 156 155,13	-19 325,55
2088	Autres immobilisations incorporelles	0	10 990,14	-10 990,14
2151	Réseaux de voirie	60 697 308,14	61 657 419,43	-960 111,29
2152	Installations de voirie	72 871 174,64	72 877 694,49	-6 519,85
2158	Autres installations, matériel et outillage techniques	3 784 399,49	4 246 570,76	-462 171,27
21738	Autres constructions	0	1 486 936,32	-1 486 936,32
2182	Matériel de transport	15 535 589,66	15 673 980,19	-138 390,53
2183	Matériel de bureau et matériel informatique	6 891 342,07	7 096 618,70	-205 276,63
2184	Mobilier	8 713 832,27	8 782 124,06	-68 291,79
2188	Autres immobilisations corporelles	10 889 924,09	10 962 462,56	-72 538,47
275	Dépôts et cautionnements versés	5 092,10	6 132,56	-1 040,46
Total		181 525 492,04	184 957 084,34	-3 431 592,30

Sources : État de l'actif au 31 décembre 2012 et compte de gestion 2012.

3.1.1.2. Les chapitres 21 « Immobilisations corporelles » et 23 « Immobilisations en cours »

Les actifs portés au chapitre 23 « Immobilisations en cours » n'ont pas fait, en 2008 puis en 2011 et 2012, au terme de leur réalisation, l'objet de réintégrations vers le chapitre 21 « Immobilisations corporelles ». Cette situation ne permet pas l'amortissement des actifs achevés, dès lors qu'ils y seraient soumis. Le maire s'engage à procéder à la régularisation de cette lacune.

**Tableau n° 2 : Chapitres 21 « Immobilisations corporelles »
et 23 « Immobilisations en cours » (en euros)**

	2008	2009	2010	2011	2012
Opérations non budgétaires					
Mouvements créditeurs de l'année apurement par débit du chapitre 21	0	24 374 820,84	15 248 604,04	0	0
Opérations budgétaires					
Mouvements débiteurs de l'année (nouveaux travaux)	5 445 046,67	3 228 570,11	2 139 211,19	1 095 853,42	4 740 239,10
Chapitre 23 – solde au 31/12/n	73 228 712,34	52 081 749,93	38 873 999,65	39 967 448,97	44 495 369,95

Source : Comptes de gestion de la commune de Saint-Maur-des-Fossés.

3.1.1.3. Les actifs financiers

À la fin de l'année 2012, le montant du capital social de la société immobilière d'économie mixte de Saint-Maur-des-Fossés (SIEM), détenu par la ville, s'élève à 1 308 080 €. Sur le total de 3 119 955,42 € porté au chapitre 26, le comptable public et la ville n'arrivent pas à justifier les 1 811 875 € restants. Même si ce montant n'est pas significatif au regard de l'actif total porté au compte de gestion - plus de 533 M€ nets au 31 décembre 2012 (0,3 %)-, un tel écart nuit à la parfaite fiabilité des comptes. Il revient à l'ordonnateur et au comptable de trouver un schéma comptable pour apurer ce solde.

Tableau n° 3 : Chapitres 26 « Participations et créances rattachées à des participations » et 27 « Autres immobilisations financières » (en euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Chapitre 26	2 982 955,42	2 982 955,42	2 982 955,42	2 982 955,42	3 119 955,42
Chapitre 27	6 908,98	6 908,98	7 877,03	7 877,03	7 877,03

Source : Comptes de gestion de la commune de Saint-Maur-des-Fossés.

3.1.2. Le rattachement des charges à l'exercice

Le taux de rattachement pratiqué (compte 408 rapporté aux charges à caractère général), varie de 2,5 % (2008) à 4,9 % (2009). Un taux compris entre 5 et 10 % constitue en règle générale un taux de rattachement cohérent avec une période d'engagement suffisamment proche de la fin de l'exercice pour expliquer l'absence de réception des factures correspondantes et de leur paiement.

En 2008 et 2012, les montants portés au compte 408 ne s'élèvent respectivement qu'à 0,5 M€ et 0,7 M€ contre 1,2 M€ de 2009 à 2011. Pour l'année 2012, ce montant plus faible pourrait être lié au non-rattachement d'une facture significative d'un montant de 291 543 € liée à l'entretien d'une patinoire installée temporairement sur la commune, prestation afférente à 2012 et non rattachée à la gestion 2012 comme elle aurait dû l'être.

Tableau n° 4 : Le rattachement des charges à l'exercice

	2008	2009	2010	2011	2012
Charges à caractère général (chapitre 011)	22 522 638 €	25 623 738 €	25 935 740 €	27 193 637 €	25 243 862 €
Montant des factures non parvenues (C/408)	552 000 €	1 260 430 €	1 232 188 €	1 200 441 €	688 573 €
C/408 / chapitre 011	2,5 %	4,9 %	4,8 %	4,4 %	2,7 %

Source : Comptes de gestion et comptes administratifs de la commune de Saint-Maur-des-Fossés.

3.1.3. Les provisions

Alors que l'annexe du compte administratif portant sur les provisions constituées doit indiquer leur objet⁵, cette précision n'est pas apportée pour Saint-Maur-des-Fossés et le niveau des provisions constituées ne peut être apprécié au regard des risques qu'il est censé couvrir.

Tableau n° 5 : Les provisions constituées (en euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	CA 2013 provisoire
Provisions constituées pendant l'année	65 371	250 000	250 000	250 000	250 000	0
Provisions reprises pendant l'année	0	0	0	0	0	1 000 000
Soldes au 31/12/n	65 371	315 371	565 371	815 371	1 065 371	65 371

Source : Comptes administratifs de la commune de Saint-Maur-des-Fossés, note de la ville « Constitution et reprise des provisions » et État des provisions budget par budget.

Selon le service financier de la ville, en 2013, une reprise sur provision a été utilisée pour faire face à l'augmentation des intérêts d'emprunts, jouant ainsi un rôle d' « amortisseur ». Cette reprise de provision ne pourra cependant pas être réitérée pour pallier la montée annoncée des charges financières au cours des exercices à venir.

3.1.4. Les créances non recouvrées

Les comptes 4111 « redevables – amiables » et 4116 « redevables – contentieux » présentent des soldes significatifs. Fin 2012, ces deux comptes totalisent 2,9 M€ ce qui ne représente, cependant, que 2,1 % des recettes de fonctionnement de l'exercice.

Pour sa part, le compte 654 « pertes sur créances irrécouvrables » présente des montants relativement faibles, et même nuls pour 2012.

⁵ Instruction M14 maquette compte administratif par fonction annexe A4 « état des provisions »

**Tableau n° 6 : Les comptes 4111 « redevables amiables »,
4116 « redevables contentieux » et 654 « pertes sur créances irrécouvrables »**

(en euros)	2008	2009	2010	2011	2012
4111	7 341 740,12	1 586 919,54	1 849 468,57	2 128 441,28	2 359 497,85
4116	643 913,36	564 073,94	507 456,28	472 398,48	512 522,14
654	84 131,41	66 128,66	30 001,79	37 432,28	0

Source : Comptes de gestion de la commune de Saint-Maur-des-Fossés.

Le poste comptable tient un fichier de synthèse des restes à recouvrer fin 2013. On peut constater une prédominance des petites créances avec, sur 23 802 titres non recouverts, 19 112 titres de montants inférieurs à 100 €. Le total des titres non recouverts de plus de quatre ans, et dont le risque d'irrécouvrabilité devient significatif, s'élève à 1 M€.

La commune gagnerait à faciliter le recouvrement des produits des services et du domaine. Parmi ces mesures, devraient figurer en premier lieu : la mise en place de paiements préalables à la réalisation des prestations, la diversification des modes d'encaissement, l'émission de titres dans des délais brefs, une tenue plus rigoureuse des coordonnées des débiteurs. Le rapprochement avec les services de la trésorerie municipale, initié au début de l'année 2014, serait également de nature à favoriser la fluidité des procédures de recouvrement.

Par ailleurs, la commune n'a pas constitué de provisions pour créances douteuses.

3.1.5. Le taux de consommation des crédits d'équipements

De 2008 à 2012, le taux de consommation⁶ des crédits d'équipements est passé de 54,7 % (en 2009) à 75,3 % (en 2012), 62 % attendu pour 2013. Le niveau annuel moyen de consommation des crédits d'équipement s'établit, pour la période 2008 à 2012, à 64,2 %, ce qui est inférieur au taux de consommation moyen des crédits d'équipement de 75 % communément admis. Les restes à réaliser représentent plus du quart des crédits ouverts (26,1 %), 38,2 % attendu pour 2013, et les annulations près de 10 % des crédits ouverts ce qui est également élevé.

Le niveau de consommation des crédits d'équipement traduit ainsi un certain décalage entre l'ambition de la programmation initiale et la possibilité matérielle de mener toutes les opérations programmées. Ce constat est à relier avec l'absence de programmation pluriannuelle des investissements jusqu'à une période récente, et le caractère perfectible des outils de pilotage actuellement utilisés.

⁶ Le taux de consommation des crédits d'équipements a été calculé à partir des dépenses d'investissement totales présentées dans les comptes administratifs, hors chapitre 16 « emprunts et dettes assimilées » ou chapitre 911 « dettes et autres opérations financières » pour tous les exercices et, pour 2012, chapitre 26 « participations et créances rattachées à des participations » (137 000 €) ainsi que compte 481 « charges à répartir » (2 162 127,66 €).

Tableau n° 7 : Taux de consommation des crédits d'équipement

	2008	2009	2010	2011	2012	Total	CA 2013 provisoire et état des RAR 2013
Crédits ouverts	25 181 311 €	36 128 211 €	34 587 670 €	41 286 176 €	30 547 124 €	167 730 492 €	29 658 390 €
Dépenses réalisées	17 456 891 €	19 744 172 €	20 034 465 €	27 356 519 €	23 009 113 €	107 601 160 €	18 400 000 €
Restes à réaliser	6 726 830 €	11 353 400 €	9 785 577 €	10 936 821 €	4 988 421 €	43 791 049 €	11 323 567 €
Crédits annulés	997 590 €	5 030 639 €	4 767 628 €	2 992 836 €	2 549 590 €	16 338 284 €	-65 177 €
Ratio (Dépenses réalisées / Crédits ouverts)	69,32%	54,65%	57,92%	66,26%	75,32%	64,15%	62,04 %
Ratio (Restes à réaliser / Crédits ouverts)	26,71%	31,43%	28,29%	26,49%	16,33%	26,11%	38,18 %
Ratio (Dépenses réalisées + restes à réaliser) / Crédits ouverts)	96,04%	86,08%	86,22%	92,75%	91,65%	90,26%	100,22 %
Ratio (Crédits annulés / Crédits ouverts)	3,96%	13,92%	13,78%	7,25%	8,35%	9,74%	Néant

Source : Comptes administratifs de la ville de Saint-Maur-des-Fossés.

3.1.6. Les annexes obligatoires relatives à la dette et aux engagements hors bilan

Les états de la dette figurant dans les annexes des documents budgétaires ont vocation à recenser l'ensemble des emprunts souscrits selon la classification dite « Gissler » des produits financiers commercialisés par les établissements de crédit signataires de la « charte de bonne conduite » du 7 décembre 2009. À Saint-Maur-des-Fossés, commune exposée au risque des emprunts structurés « hors charte », cette obligation d'information est remplie de façon satisfaisante.

Une réserve à cette appréciation concerne cependant le réaménagement d'un emprunt souscrit auprès de la Caisse d'Épargne en 2012, également décrit de manière plus détaillée en partie 4 de ce rapport. Ce réaménagement est relativement atypique en ce qu'il comprend un engagement de la commune à souscrire huit emprunts distincts, étalonnés sur une période allant de 2012 à 2019 et pour un montant total de 40 M€. Or, jusqu'au compte administratif 2013, cet engagement ne figurait pas de manière explicite dans la documentation budgétaire de la commune : y apparaissaient en effet uniquement les premières « tranches » de cet engagement, c'est-à-dire les contrats pour lesquels des fonds avaient déjà été effectivement versés, à l'inverse des contrats ultérieurs, pourtant déjà signés⁷. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville indique avoir pris acte de cette lacune et a complété l'annexe B1.6 du compte administratif 2013 pour faire figurer cet engagement hors bilan. Cette solution est plus satisfaisante au regard des impératifs de lisibilité et de sincérité budgétaires.

3.2. La fiabilité des comptes du budget de stationnement

De 2008 à 2012, le taux de consommation des crédits d'équipement de ce budget annexe est passé de 25,9 % (en 2008) à 77,6 % (en 2011).

Le niveau annuel moyen de consommation des crédits d'équipement s'établit en moyenne, pour la période 2008 à 2012, à 49 %, ce qui est largement inférieur au taux de consommation moyen des crédits d'équipement de 75 % communément admis. Cet écart traduit une double difficulté, portant à la fois sur l'estimation du niveau des crédits votés nécessaires à la réalisation des investissements de l'exercice et sur l'exécution.

⁷ La décision initiale relative à ce réaménagement prévoyait en effet que « les opérations comptables se rapportant à cette opération seront imputées sur les crédits ouverts au budget de l'exercice 2012 et à ouvrir au budget des exercices suivants jusqu'à l'extinction de ce prêt ».

4. L'ANALYSE FINANCIERE DE LA COMMUNE

4.1. Les résultats de la section de fonctionnement ont été améliorés

Tableau n° 8 : Données rétrospectives de la section de fonctionnement

(en milliers d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 CA prov.
Recettes							
Produits des services et du domaine	7 247	8 598	8 873	8 245	8 988	9 796	10 300
Travaux en régie	1 700	1 058	1 250	1 051	970	1 003	1 400
Impôts et taxes	61 083	60 881	66 336	70 590	90 340	93 281	94 200
<i>dont impôts locaux</i>	44 451	44 952	51 077	52 835	71 216	74 942	75 833
<i>dont autres taxes</i>	16 632	15 929	15 259	17 755	19 125	18 338	18 367
Dotations	27 939	28 120	28 432	28 614	28 772	29 037	29 700
<i>dont DGF</i>	22 075	22 318	22 684	22 688	22 387	22 481	NC
<i>dont autres dotations et subventions</i>	5 864	5 803	5 748	5 926	6 385	6 557	NC
Autres produits de gestion courante	825	901	855	881	967	925	1 000
Atténuation de charges	284	1 494	1 239	1 144	1 222	1 439	1 400
Rec. réelles fonctionnement	99 078	101 052	106 985	110 525	131 259	135 481	138 000
Produits excep. & produits fin.	1 859	139	7 037	3 628	8 216	934	700
<i>dont cessions et subv. transférées</i>	1 712	53	6 639	3 621	8 208	929	NC
Produits exceptionnels divers	320	525	337	393	1 314	1 465	0
Reprises sur provisions	0	70	0	0	0	0	1 000
Transfert de charges financières	0	0	0	0	0	2 162	0
Recettes totales fonctionnement	101 257	101 786	114 359	114 546	140 789	140 042	139 700
Dépenses							
Charges à caractère général	23 073	22 522	25 624	25 936	27 193	25 268	25 800
Charges de personnel et assimilés	54 634	55 081	55 625	57 977	59 954	61 799	62 850
Autres charges de gestion courante	9 349	10 836	10 031	10 203	11 479	11 378	11 400
<i>dont subventions</i>	5 762	7 292	6 675	5 876	7 252	7 155	NC
Atténuation de produits	0	0	1 631	118	14 616	15 034	15 979
Dép. réelles fonctionnement	87 056	88 439	92 911	94 234	113 242	113 479	116 029
charges financières hors intérêts	117	196	55	43	107	2 218	0
Intérêts d'emprunts (hors ICNE)	4 706	4 190	4 161	4 522	5 353	7 761	10 000
ICNE	-153	93	104	339	846	793	
Charges exceptionnelles	1 863	576	6 792	3 909	8 589	1 064	200
<i>dont cessions</i>	1 712	55	6 616	3 614	8 208	929	NC
Dotations aux amortissements	4 420	4 787	5 054	5 129	5 438	5 346	6 350
<i>dont dépréciations des actifs circulants</i>	61	65	250	250	250	250	0
Dép. totales fonctionnement	98 009	98 281	109 077	108 176	133 575	130 661	132 579
Résultat fonctionnement	3 248	3 505	5 282	6 370	7 214	9 381	7 122

Source : comptes administratifs, comptes de gestion, données de la collectivité pour 2013.

4.1.1. La hausse des recettes de fonctionnement est essentiellement portée par le dynamisme des produits fiscaux

NB : la fiscalité a été examinée sur la période 2008-2012. L'année 2007 est mentionnée à titre indicatif pour souligner, le cas échéant, une rupture entre la présente mandature et la précédente.

Une analyse par nature des produits de fonctionnement met en lumière que leur progression résulte, essentiellement, du dynamisme des impôts locaux.

Les « impôts et taxes » ont représenté, sur la période 2008-2012, 65,2 % des recettes réelles de fonctionnement (68,3 % pour le prévisionnel 2013). La part des impôts locaux encaissés dans le total des recettes réelles de fonctionnement est ainsi passée de 44,9 % en 2007 à 55,3 % en 2012.

Tableau n° 9 : Part de la fiscalité dans les recettes (réelles) de fonctionnement de Saint-Maur-des-Fossés

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 CA prov.
Impôts et taxes	61 083	60 881	66 336	70 590	90 340	93 281	94 200
dont impôts locaux	44 451	44 952	51 077	52 835	71 216	74 942	75 833
% impôts et taxes / rec. réelles fonctionnement	61,7 %	60,2 %	62,0 %	63,9 %	68,8 %	68,9 %	68,3 %
% impôts locaux / rec. réelles fonctionnement	44,9 %	44,5 %	47,7 %	47,8 %	54,3 %	55,3 %	55,0 %

Source : comptes administratifs, comptes de gestion, données de la collectivité pour 2013.

La réforme fiscale⁸, appliquée à compter de 2010 (année de transition) puis pleinement entrée en vigueur en 2011, a un effet direct et complet sur la commune de Saint-Maur-des-Fossés qui n'appartient à aucun établissement de coopération intercommunale à fiscalité directe. Les ressources fiscales de la ville font l'objet d'un prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR), dispositif de compensation des conséquences de la réforme de la taxe professionnelle, à hauteur de 14,7 M€ par an depuis 2011. La commune est, en outre, également assujettie à un prélèvement au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) : son montant, de 0,3 M€ en 2012, a atteint 1,3 M€ l'année suivante et 2,3 M€ en 2014.

Les impôts locaux (corrigés du prélèvement SRU pour 2008) se caractérisent, sur la période 2008-2012, par leur dynamisme avec une progression annuelle moyenne, de + 12,3 % par an, soit + 27,76 M € entre 2008 et 2012. En tenant compte des effets du FNGIR et du FPIC, l'augmentation annuelle moyenne du produit de la fiscalité locale est ramenée à 7,4 % (et à 6,2 % en déduisant également le prélèvement SRU). L'année 2013, en revanche, marque une stagnation du produit net des impôts locaux.

⁸ Suppression de la taxe professionnelle et redistribution des produits des taxes ménages. Le bloc communal récupère la part départementale de la taxe d'habitation ainsi que les parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. La commune perçoit, en compensation de la taxe professionnelle, la totalité de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et 26,5 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ainsi que, de façon plus accessoire, la taxe sur les surfaces commerciales et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

Tableau n° 10 : Impôts locaux nets des reversements

(en milliers d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 prév.
TH, TF, TFNB, TP (ex.2007-2009)	45 950	47 184	51 077	40 694	71 057	62 081	63 737
CVAE	0	0	0	0	0	3 100	3 462
Taxes sur surfaces commerciales	0	0	0	0	0	259	259
IFER	0	0	0	0	0	182	181
CFE, TAFNB	0	0	0	12 139	159	9 320	8 243
Impôts locaux	45 950	47 184	51 077	52 835	71 216	74 942	75 882
(en %)		2,7 %	8,3 %	3,4 %	34,8 %	5,2 %	1,3 %
FNGIR	0	0	0	0	14 616	14 689	14 689
FPIC	0	0	0	0	0	345	1 287
Prélèvement SRU	1 499	2 232	1 513	0	0	0	0
Autres	0	0	118	118	0	0	0
Total reversements	1 499	2 232	1 631	118	14 616	15 034	15 976
Impôts locaux nets des reversements	44 451	44 952	49 446	52 717	56 600	59 908	59 906
% évolution n/n-1		1,1 %	10,0 %	6,6 %	7,4 %	5,8 %	0,0 %

Source : comptes de gestion, présentation du BP 2013 au conseil municipal du 27 juin 2013, état fiscal n° 1259 pour 2013, dotations aux collectivités locales pour 2013.

En ce qui concerne les taux appliqués, l'année 2008 n'a pas constitué une rupture fiscale avec la mandature précédente, les taux de 2007 ayant été reconduits. En revanche, à compter de 2009 les taux ont été relevés chaque année jusqu'en 2012 inclus. En 2013, dernière année de la mandature, les taux 2012 ont été reconduits.

Tableau n° 11 : Évolution des taux fiscaux

(en %)	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013
	Ville	Strate	Ville										
TH	11,83	12,61	11,83	12,74	12,41	13,07	12,78	12,76	21,19	21,4	21,83	21,49	21,83
FB	11,83	13,24	11,83	13,39	12,41	14,06	12,78	13,34	13,16	15,32	13,55	15,38	13,55
FNB	27,71	27,50	27,71	28,01	29,07	34,17	29,94	28,45	32,33	31,67	33,30	32,72	33,30
TP	15,11	16,66	15,11	16,93	15,85	17,59							
CFE							25,43	24,22	26,19	26,89	26,98	27,00	26,98
TAFNB											16,98	14,88	NC

Source : fiches DGCL années 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, état 1259 pour l'année 2013.

Parmi les différents impôts directs locaux, la taxe d'habitation a connu l'évolution la plus forte, sous l'effet conjoint du relèvement des taux appliqués et du fort dynamisme des bases. Rapporté en euros par habitant, le produit de la TH était ainsi supérieur à la moyenne de la strate de 29 % en 2008, mais de 40,1 % en 2012 (566 € pour la ville, 404 € pour la strate). La réforme fiscale n'a pas, ou peu, affecté ce niveau élevé en comparaison de celui de la strate.

Le taux de la taxe sur le foncier bâti reste quant à lui inférieur à celui de la moyenne de la strate, passant de - 1,56 point en 2008 à - 1,83 point en 2012 (13,55 %). Les bases demeurent également inférieures à celles de la strate, même si elles tendent à s'en rapprocher : elles étaient inférieures de 13,6 % en 2009, et de seulement 8,2 % en 2012. De ce fait, le produit par habitant se situe lui aussi en-deçà de la moyenne de la strate (249 € pour la ville, 307 € pour la strate en 2012). Comme pour la taxe d'habitation, 2012 marque une progression nette du produit par habitant de la taxe foncière par rapport à la moyenne.

Sur la période 2008-2012 l'augmentation de la pression fiscale par habitant a été de + 22,7 % pour la ville contre + 12,9 % pour les collectivités de la strate.

La hausse de la fiscalité sur les ménages est en partie contrebalancée par la politique de la commune en matière de soutien à l'économie locale, qui a pris la forme d'une diminution de la base minimale retenue pour le calcul de la CFE. En 2012, le produit de la CFE par habitant s'établissait à 111 € pour la ville contre 164 € pour la strate.

La ville estime que ces décisions ont entraîné une diminution des recettes fiscales à hauteur de 1,4 M€ en 2012 et 1,91 M€ en 2013 tout en indiquant que les recettes de la contribution économique territoriale (CET), qui comprend la CFE et la CVAE, sont sensiblement équivalentes au produit de l'ex-taxe professionnelle.

En définitive, entre 2008 et 2012, la pression fiscale communale par habitant, corrigée du reversement au FNGIR et des dégrèvements a augmenté en moyenne annuelle de + 6,6 % entre 2008 et 2012, ramenée à + 5,4 % hors prélèvement SRU pour 2008, contre + 1,4 % pour la moyenne de référence. L'essentiel a porté sur la taxe d'habitation et la taxe foncière (eu égard à ce qui a été développé sur la CET). De façon corrélative le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est passé de 77,3 en 2008 à 84,8 en 2012. En 2013, la reconduite des taux fiscaux a marqué une pause dans cette tendance (augmentation des produits locaux bruts entre 2012 et 2013 de 1,3 %).

Tableau n° 12 : Poids fiscal par habitant (corrigé du reversement au FNGIR et dégrèvements) et marge fiscale disponible

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 prév.
Impôts locaux (en milliers €)*	44 451	44 952	50 960	52 717	56 600	60 254	61 193
en €/hab. commune	604	611	670	687	738	790	802
en €/hab. strate	876	928	939	983	961	980	NC
% commune /strate	68,9 %	65,8 %	71,4 %	69,9 %	76,8 %	80,6 %	NC
Potentiel fiscal	68 796	71 021	74 946	77 273	NC	NC	NC
en €/h. commune	926	926	971	1 001	NC	NC	NC
en €/h. strate	1 233	1 223	1 262	1 364	NC	NC	NC
% commune /strate	75,1 %	75,7 %	76,9 %	73,4 %			
CMPF** ville	77,6 %	77,3 %	72,6 %	79,1 %	80,4 %	84,8 %	NC
CMPF** strate	69,1 %	84,6 %	82,5 %	76,1 %	84,8 %	82,8 %	NC

Source : fiches DGFIP, état fiscal n°1259 pour 2013, dotations aux collectivités locales pour 2013, comptes administratifs pour le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal.

* : Les impôts locaux sont corrigés du reversement au titre du FNGIR, des dégrèvements et du reversement SRU pour 2007 et 2008 (puisque déduit des impôts locaux : cf. supra). La DGCL ne corrige pas les impôts locaux du reversement au FPIC.

** : coefficient de mobilisation du potentiel fiscal.

Second poste des recettes réelles de fonctionnement, les dotations progressent peu de 2008 à 2012 et leur part relative, d'environ un quart en moyenne, s'amenuise en 2012 (21 %) et 2013 (21,5 %), confirmant l'autonomie financière croissante de la commune.

4.1.2. La progression des dépenses de fonctionnement est maîtrisée

Les charges de personnel ont représenté, entre 2008 et 2012, 57,8 % des dépenses réelles, et les charges à caractère général, 25,2 %. Pour 2013, les ratios prévisionnels attendus étaient, respectivement, de 54,2 % et 22,2 %. Leur part diminue en raison de la progression des atténuations de produits.

Ces deux postes ont augmenté en moyenne annuelle de + 2,9 % entre 2008 et 2012. La progression attendue entre 2012 et 2013 a été de + 1,7 % pour la masse salariale et + 2,1 % pour les charges à caractère général.

Rapportées aux recettes réelles de fonctionnement, les dépenses de personnel ont évolué de 55,1 % en 2007 à 45,6 % en 2012. Dans le même temps, les effectifs sont passés de 1 715 personnes physiques en 2007 à 1 692 en 2012, soit moins 23 postes. Toutefois cette diminution doit être appréciée au regard de l'évolution de la fiscalité, laquelle a modifié le périmètre des recettes réelles de fonctionnement à compter de 2011.

Tableau n° 13 : Poids de la masse salariale

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 CA prév.
Dépenses de personnel / RRF (%)	55,1	54,5	52,0	52,5	45,7	45,6	45,5
Montant par habitant ville	738 €	728 €	715 €	741 €	766 €	792 €	NC
Montant par habitant strate	882 €	912 €	874 €	901 €	911 €	930 €	
% ville / strate	83,7 %	79,8 %	81,8 %	82,2 %	84,1 %	85,2 %	

Source : comptes administratifs, comptes de gestion et fiches DGFIP, données de la collectivité pour 2013.

Avec 85,2 % de la moyenne de référence en 2012, les charges de personnel, par habitant sont restées inférieures à la moyenne de la strate pour l'ensemble de la période, étant rappelé que l'ensemble des services sont gérés de façon directe par la ville, à l'exception de l'exploitation des marchés d'approvisionnement.

Les intérêts des emprunts (hors ICNE) ont progressé de manière significative au cours de la période examinée : de 4,7 M€ en 2007, ils ont atteint 5,4 M€ en 2011 et 7,8 M€ en 2012, soit une hausse de 85 % en quatre ans, rapportée à une hausse concomitante de l'encours de dette de 3 % seulement. En 2013, le montant de ces intérêts devait dépasser 9 M€.

Tableau n° 14 : Rigidité budgétaire

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rigidité budgétaire	59,9 %	58,7 %	55,9 %	56,5 %	49,8 %	51,3 %

Source : comptes administratifs, comptes de gestion.

Pour Saint-Maur-des-Fossés, le ratio de rigidité budgétaire (charges de personnel + intérêts des emprunts hors ICNE / recettes réelles de fonctionnement) qui mesure le poids dans la section de fonctionnement des charges difficilement compressibles, a diminué en tendance, passant de 58,7 % en 2008 à 49,8 % en 2011, pour s'établir à 51,3 % en 2012.

4.1.3. Une capacité d'autofinancement reconstituée de 2008 à 2012, mais qui demeure fragile

Tableau n° 15 : Capacité d'autofinancement et taux d'épargne brute

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 CA prov.
ÉPARGNE BRUTE (en milliers d'euros)	7 607	8 159	10 063	11 241	12 402	14 477	12 472
Montant par habitant ville	104 €	112 €	136 €	150 €	165 €	193 €	NC
Montant par habitant strate	215 €	207 €	239 €	254 €	276 €	251 €	
Écart ville/strate	48,4 %	54,1 %	56,9 %	59,1 %	59,8 %	76,9 %	
Taux d'épargne brute (EB/RRF)	7,7 %	8,1 %	9,4 %	10,2 %	9,4 %	10,7 %	9,0 %
Remboursement de la dette en capital	8 574	9 572	9 254	9 417	8 953	9 264	8 220
ÉPARGNE NETTE (en milliers d'euros)	-967	-1 413	809	1 824	3 449	5 213	4 252
Montant par habitant ville	-12 €	-18 €	14 €	27 €	48 €	72 €	NC
Montant par habitant strate	50 €	72 €	107 €	62 €	89 €	65 €	
Écart ville/strate			13,1 %	43,5 %	53,9 %	110,8 %	

Source : comptes administratifs, comptes de gestion et fiches DGFIP, données de la collectivité pour 2013.

La capacité d'autofinancement brute a progressé régulièrement, passant de 8,2 M€ en 2008 à 14,5 M€ en 2012. Le montant par habitant restait, cependant, encore en deçà de celui de la moyenne de la strate en 2012 puisqu'il ne représentait que 76,9 % de celle-ci en 2012.

La capacité d'autofinancement nette du remboursement en capital des emprunts, négative en 2008 avec -1,4 M€, a évolué ensuite favorablement pour atteindre 5,2 M€ en 2012. En euros/habitant, elle est devenue, pour la première fois à partir de cette année-là, supérieure à la moyenne de référence de la strate.

En 2013, l'épargne brute devrait être ramenée au niveau de 2011. Si cette baisse devait se poursuivre, la commune se trouverait contrainte d'accroître son endettement de manière plus significative pour financer les dépenses d'investissement programmées sur la prochaine mandature.

4.2. La section d'investissement

Tableau n° 16 : Les chiffres de la section d'investissement

(en milliers d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 CA prov.
Recettes d'inv. (hors 1068, emprunt, C/28, C/48)	7 616	4 019	13 470	5 604	14 012	4 155	3 830
Dotations et réserves	4 397	3 677	6 311	632	4 930	2 972	3 400
dont FCTVA	3 853	3 154	5 777	0	4 126	2 274	NC
Subventions d'investissement reçues	1 499	278	516	1 386	846	219	400
Produits de cessions	727	9	1 639	1 137	549	0	0
Autres recettes (sauf C/28 et C/48)	993	55	5 004	2 449	7 687	964	30
Emprunts nouveaux (hors refinancement)	30 000	10 000	8 940	6 750	8 136	19 800	14 707
Dépenses d'inv. (hors emprunt)	27 066	17 457	19 736	20 034	27 357	25 308	18 416
Dépenses d'équipement en contrepartie tvx régie)	27 036	17 413	19 664	19 970	27 290	22 980	18 400
Charges à répartir	0	0	0	0	0	2 162	0
Travaux pour tiers	0	0	0	0	0	0	0
Immobilisations financières	0	0	0	0	0	137	0
Dépôts et cautionnement reçus	8	8	29	5	22	13	0
Charges de cessions	22	36	43	59	45	16	16

Source : comptes administratifs et comptes de gestion, données de la collectivité pour 2013.

4.2.1. Des recettes d'investissement pauvres en subventions

Les recettes d'investissement ont été, en moyenne, de 8,3 M€ par an dont plus du tiers (37,2 %) constitué par le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Son niveau élevé en 2009 était lié au plan de relance avec l'encaissement de 2,1 M€ pour des investissements réalisés en 2008. Le FCTVA sur opérations 2009 a été encaissé en 2011 avec celui des opérations de 2010. En 2012 le FCTVA correspondait aux opérations d'investissement de 2011.

Les subventions d'investissement ont été particulièrement faibles (3 % des dépenses d'équipement pour la période 2008-2012, 2,2 % en 2013).

Tableau n° 17 : État des cessions / acquisitions

(en milliers d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total 08-12	2013 CA prov.
Cessions	1 690	17	6 587	3 563	8 163	913	19 243	NC
dont +value	727	9	1 639	1 137	549	0	3 334	0
Acquisitions	985	46	4 977	2 476	7 659	929	16 087	NC
dont -value	22	36	43	59	45	16	199	16

Source : comptes de gestion, données de la collectivité pour 2013.

Les comptes ont présenté des montants élevés d'acquisitions et de cessions d'actifs. Il s'agit, pour partie, de biens acquis par la ville dans le cadre de son droit de préemption avant revente à un bailleur. Ainsi sur les 19,2 M€ cédés, entre 2008 et 2012, 14,1 M€ ont été achetés, pour un prix équivalent, la même année ou l'année précédente, constituant ainsi des opérations neutres pour la ville.

Sur cette période, le solde des plus-values et moins-values de cessions a été excédentaire avec + 3,1 M€, soit 2,9 % des dépenses d'équipement. Pour 2013 les montants liés aux cessions-acquisitions devraient être peu significatifs. Les cessions sont destinées à la réalisation de logements sociaux ainsi qu'à la réalisation d'une structure pour malades Alzheimer. Celles au profit de l'OPH de Saint-Maur-des-Fossés s'élèvent à 7,2 M€.

4.2.2. Des dépenses d'investissement peu élevées et peu lisibles

Les dépenses d'équipement incluent les écritures d'ordre pour travaux en régie qui constituent un investissement pour la ville.⁹

Pour la période 2008-2012, ces dépenses se sont élevées à 107,4 M€, soit une moyenne de 21,5 M€ par an. En 2011 et 2012, elles ont représenté respectivement 27,3 M€ et 23 M€ alors qu'en 2013, les réalisations ont été limitées à 18,4 M€, avec des restes à réaliser de 11,3 M€.

En tendance, les investissements de la mandature ont affiché un net recul par rapport à l'exercice 2007, où ils s'élevaient à 27 M€, l'objectif étant, au moins sur la première partie du mandat, d'améliorer la capacité de désendettement de la ville.

Tableau n° 18 : Effort d'équipement

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dép. équipt en €/hab. ville	367 €	237 €	259 €	260 €	356 €	301 €
Dép. équipt en €/hab. strate	529 €	513 €	464 €	448 €	519 €	523 €
Écart ville/strate	69,4 %	46,2 %	55,8 %	58,0 %	68,6 %	57,6 %

Source : fiches DGFIP.

Sur l'ensemble de la période, les investissements par habitant ont représenté un taux inférieur à 60 % de la moyenne de la strate, excepté en 2011 (68,6 %).

Tableau n° 19 : Ventilation des dépenses d'équipement entre les principaux secteurs bénéficiaires

Secteurs	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aménagement/environnement	38,7 %	28,3 %	49,4 %	51,5 %	62,0 %	44,3 %
Sports et jeunesse	5,9 %	13,6 %	2,9 %	12,4 %	12,0 %	25,2 %
Services généraux	13,5 %	22,2 %	15,5 %	11,7 %	8,2 %	11,5 %
Logement	7,0 %	17,7 %	10,5 %	5,5 %	5,8 %	8,3 %
Enseignement formation	14,2 %	8,4 %	8,7 %	7,2 %	7,6 %	4,4 %
% au sein du total des dép. équipement	79,3 %	90,1 %	87,1 %	88,3 %	95,6 %	93,7 %

Source : comptes administratifs et CRC.

⁹ Les travaux en régie sont retenus par la DGFIP dans le calcul des dépenses d'équipement. Il en est de même pour le calcul des ratios de l'article L. 2313-1 du CGCT qui sont intégrés aux comptes administratifs.

Les principaux secteurs bénéficiaires des investissements ont été :

- l'aménagement/environnement avec 49,6 M€ sur la période (opérations immobilières, travaux de voirie communale et routes, collecte et traitement des ordures ménagères) ;
- le secteur sport et jeunesse avec 13,8 M€ (centre sportif Brossolette, stade des Corneilles) ;
- les services généraux avec 13,4 M€ ;
- le logement social avec 9,4 M€ (dont subventions d'investissement versées) ;
- 6,9 M€ pour l'entretien des établissements scolaires et le développement des usages numérique dans les écoles (Oppidum).

L'opération liée à la mandature précédente a été la construction de la crèche Edith Cavell, soit une dépense de l'ordre de 2,2 M€, au titre des exercices 2009 et 2010.

La ville vote son budget par fonction et ne pratique pas la formule des AP/CP (autorisations de programme/crédits de paiement), tandis que les opérations ne sont pas individualisées dans les documents budgétaires. En conséquence, la lecture des budgets primitifs et des comptes administratifs ne renseigne pas sur les principales opérations d'investissement ; les rapports ne sont pas plus précis, les opérations n'étant pas chiffrées. Il a par ailleurs été difficile d'obtenir, auprès des services de la ville, une ventilation des dépenses d'équipement entre les principales opérations. Les chiffrages obtenus ont été effectués à la demande de la chambre.

Ce n'est que très récemment que la ville s'est dotée d'une ébauche de plan pluriannuel d'investissement (PPI), avec une projection sur les exercices 2013-2018, inclus dans le rapport sur le budget primitif 2013. Ce plan, présenté au conseil municipal du 27 juin 2013, prévoit un total de 151,5 M€ de dépenses, ce qui représente une montée en puissance par rapport à la période précédente. Il s'agit cependant d'un document très indicatif et insuffisamment actualisé. C'est ainsi que l'annulation de plusieurs projets en 2013 n'a pas été intégrée, rendant caduque la prévision de 26,4 M€ de dépenses pour cette année-là.

L'absence de véritable PPI illustre les faiblesses du pilotage des investissements, accentuées par une insuffisante appropriation par les élus des questions de prévision et de projection financières. Pour une ville qui compte près de 80 000 habitants et dispose d'équipements publics en lien avec son importance (164 km de routes communales, une médiathèque, un conservatoire, trois centres sportifs, cinq stades, trois gymnases, deux piscines, un centre hippique, trois bases nautiques¹⁰), l'absence, jusqu'en 2012 inclus, d'un instrument de programmation des investissements n'a pas permis d'optimiser la répartition des crédits qui leur sont affectés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouvel ordonnateur s'est dit conscient de la nécessité de remédier à « l'insularité » historique de Saint-Maur-des-Fossés, afin de permettre à la commune de bénéficier de manière accrue des subventions et dispositifs de soutien public auxquels elle est potentiellement éligible. En ce qui concerne la planification des dépenses d'investissement, il indique que la ville proposera un nouveau PPI lors du vote du budget 2015, prévu dès décembre 2014.

¹⁰ Site web de la ville : <http://saint-maur.com>

Recommandation n° 1.

La chambre recommande, pour permettre une meilleure exécution et une transparence des coûts des opérations ainsi qu'une optimisation de leurs financements, la mise en place d'une programmation pluriannuelle et d'un pilotage précis des investissements.

4.3. Les principaux éléments d'analyse financière prospective

Compte tenu du caractère peu opérationnel du plan pluriannuel d'investissement et de l'absence de comptabilité tenue en AP/CP, toute démarche d'analyse financière prospective doit demeurer prudente. Il est toutefois possible d'identifier certaines contraintes susceptibles de peser sur les finances de la commune au cours de la prochaine mandature, qui devront être suivies avec attention.

4.3.1. L'opération de la Zac des Facultés : un enjeu significatif en termes de dépenses d'investissement pour la prochaine mandature

La part la plus importante des investissements programmés par la commune sur la prochaine mandature concerne l'opération d'aménagement de la « Zac des Facultés ». Ce site des Facultés, d'environ 6,6 hectares, se trouve dans le quartier résidentiel de la Varenne-Saint-Hilaire, à l'est de la commune. On y trouve actuellement un collège public, un gymnase (toujours en fonctionnement)¹¹ ainsi que plusieurs structures désaffectées : les bâtiments des départements de droit et de sciences économiques de l'ex-université Paris 12 - Val-de-Marne¹², un restaurant universitaire, un amphithéâtre et une dalle abritant des entrepôts. À l'heure actuelle, l'ensemble du foncier appartient à des personnes publiques : État, Conseil général, commune, RATP, SNCF, et cette dernière a cédé l'ensemble de ses terrains, devenus inutiles pour ses activités ferroviaires, à la ville fin 2011.

L'aménagement de cette zone a connu de nombreuses vicissitudes depuis deux décennies, après l'abandon du projet initial de Zac qui visait à moderniser ces équipements désaffectés (le pôle universitaire ayant finalement été regroupé sur la commune voisine de Créteil). La réflexion a été poursuivie par l'équipe municipale, élue en avril 2008, débouchant sur la signature d'un « protocole foncier relatif à la mobilisation des terrains sur le secteur des facultés de Saint-Maur-des-Fossés » le 16 juillet 2008 par la ville, l'État et la SNCF, dont la mise en œuvre a été suivie périodiquement par un comité de pilotage dédié (réunissant en outre la RATP et RFF). L'estimation de la valeur de ces terrains a été effectuée en juillet 2011 par la direction nationale d'interventions domaniales (DNID) de la DGFIP, selon la méthode dite du « compte à rebours aménageur »¹³ ; elle a abouti à un prix de 210 €/ m² de terrain, appliqué uniformément aux emprises des différentes personnes publiques concernées¹⁴. Il s'agit d'une valeur plancher, en deçà de laquelle la ville ne pourra pas céder les terrains (ceux lui appartenant et ceux des autres propriétaires publics intéressés à l'opération).

¹¹ Il s'agit du collège Camille Pissarro (environ 600 élèves) et du centre sportif communal Gilbert Noël.

¹² Aujourd'hui « Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne » (UPEC).

¹³ Cette méthode d'évaluation consiste à effectuer la différence entre, d'une part, les recettes attendues par l'aménageur de la vente à des opérateurs fonciers des droits à bâtir sur les terrains aménagés (en se basant notamment sur des études de marché), et d'autre part le montant de l'ensemble des dépenses prévisionnelles à engager pour aménager ces terrains (démolition, réalisation des voiries, etc.). Ces coûts comprennent également la participation éventuelle de l'aménageur à la réalisation des équipements publics, ainsi que sa « marge brute » (honoraires, frais généraux, frais financiers, etc. + rémunération nette de l'aménageur).

¹⁴ La cession de la parcelle de la SNCF à la ville conclue fin 2011 s'est effectuée également sur la base de ce montant : 17 889 m² x 210 € = 3 756 690 €.

Les recettes totales attendues de l'opération d'aménagement, telles que prises en compte dans l'estimation faite par la DNID, sont valorisées à 42,5 M€. Elles sont constituées par les cessions de droits à construire relatifs aux programmes de construction privés et sociaux, ainsi qu'aux équipements publics et ventes de places de stationnement en sous-sol. Le dossier de création de la Zac des Facultés, arrêté par une délibération du conseil municipal du 11 octobre 2012, prévoit en effet dans sa version actuelle :

- en termes d'équipements publics, la reconstruction de l'actuel collège Pissaro et d'un centre sportif remplaçant l'actuel gymnase communal, auxquels s'ajouteront une crèche (60 berceaux) et une résidence universitaire (100 places) ;
- la construction de 150 logements sociaux (18 PLAI, 75 PLUS et 57 PLS) devant permettre à la commune de combler une partie de son déficit au regard de la loi SRU, ainsi que de 160 logements en accession libre ;
- une résidence pour personnes âgées, d'une capacité d'accueil de 100 places environ ;
- des activités économiques (dont une piscine privée) sur une surface de plancher construit de 11 000 m² ;
- 680 places de stationnement et 18 000 m² d'espaces verts.

La procédure de désignation de l'aménageur en charge de conduire cette opération n'est pas achevée et la commune analyse les candidatures reçues. La situation de blocage au sein du conseil municipal a conduit à différer le calendrier initial, le concessionnaire ne devant être choisi qu'après les élections municipales.

Si les contours définitifs du projet sont encore susceptibles d'évoluer, au gré des négociations avec le futur aménageur, dans tous les cas, une participation financière conséquente de la commune sera nécessaire pour la construction des équipements publics (centre sportif, crèche). Elle s'ajoutera aux sommes précédemment consacrées à l'acquisition des entrepôts en 2005 (environ 13,3 M€, total qui inclut des indemnités de compensation versées à l'entreprise exploitante) ainsi qu'aux différentes études techniques effectuées de 2008 à 2013 (environ 660 000 €).

Dans le projet de traité de concession à conclure avec l'aménageur désigné, cette participation est pour l'heure estimée à 19,3 M€ entre 2014 et 2017. Celle-ci serait versée à hauteur de 24 % en 2014, 2015 et 2016, puis de 28 % la dernière année. Toutefois cette participation pourrait être diminuée des diverses subventions versées par des entités publiques qui bénéficieront des équipements de la ville : région et conseil général pour le gymnase (une aide de l'État n'est pas exclue), Caisse d'allocations familiales pour la crèche. Leur montant n'est pas fixé à l'heure actuelle.

Tableau n° 20 : Participation financière prévisionnelle de la ville de Saint-Maur-des-Fossés à l'opération de la « Zac des Facultés »

Équipement	Coût prévisionnel de l'équipement (HT)	Part financée par la commune	Participation prévisionnelle de la commune
Centre sportif	18 000 000 €	99 %	17 820 000 €
Crèche (sous réserve)	2 400 000 €	22 %	528 000 €
Requalification av. P. Sémard	1 000 000 €	50 %	500 000 €
Requalification av. Didier	1 000 000 €	50 %	500 000 €
Total			19 348 000 €

Source : projet de traité de concession entre la commune et l'aménageur.

Les recettes financières attendues par la ville en contrepartie – indépendamment des gains socio-économiques indirects qu'elle en retirera lorsque la Zac sera achevée – correspondent aux cessions des terrains dont elle est propriétaire, principalement à destination du futur aménageur mais aussi, pour une parcelle plus limitée, à la RATP. En se fondant sur la valeur minimale de 210 €/m² déterminée par le service des domaines, les recettes prévisionnelles de la commune sont estimées à environ 7,4 M€. Cependant, si l'on tient compte du coût de l'acquisition fin 2011 des parcelles appartenant à la SNCF, la recette « nette » de la ville serait diminuée de moitié environ. Si l'on adopte une approche rétrospective plus large intégrant le coût du rachat des entrepôts en 2005, le bilan dépenses/recettes deviendrait alors nettement négatif.

4.3.2. L'impact financier du prélèvement au titre de l'article 55 de la loi SRU et de la « loi Duflot »

Les dispositions de la loi SRU¹⁵ constituent une forte contrainte pour Saint-Maur-des-Fossés, dont le taux de logement sociaux était de 6,4 % en 2012, 6,8 % étant attendu pour 2013.¹⁶ La ville met en avant un déficit de terrains, par ailleurs fort chers, ainsi que la réticence de la population à l'implantation de logements sociaux, qui se traduit par une multiplication des recours contre les permis de construire. La commune, estimant hors d'atteinte le seuil de 25 % de logements sociaux, évoque enfin que le plan d'occupation des sols (POS), dont la révision a été votée en février 2013 pour l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, est excessivement protecteur et peu adapté à la construction. Sur la base de ce document, une association de riverains effectue des recours systématiques contre les permis de construire¹⁷.

La commune a fait l'objet d'un constat de carence au regard des objectifs de création de logements sociaux fixés avec l'État entre 2008 et 2010. Elle a été de ce fait soumise, à partir de 2012, à un taux de majoration de 33 % à appliquer sur le montant du prélèvement prévu par la loi pour une durée de trois ans. Cette majoration reste, néanmoins, fortement réduite par rapport à la période précédente où elle était de 83 %¹⁸, illustrant les évolutions mises en œuvre par l'équipe municipale.

Simultanément, la ville s'est engagée avec l'État, en 2012¹⁹, dans un contrat de mixité sociale (CMS), dont l'objectif est d'aider les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence SRU à remplir leurs objectifs de production de logements sociaux pour la période triennale suivante. Le CMS, qui couvrait la période 2011-2013, fixait un objectif de réalisation de 710 logements. Fin 2012, 244 logements étaient achevés, soit un taux de réalisation du CMS de 34 %. En ajoutant les réalisations/agrémentés de l'année 2013 (149 logements programmés), les objectifs du CMS ne devraient être atteints qu'à hauteur de 55 %. Un nouvel alourdissement de la majoration à laquelle est assujettie la commune est donc probable.

¹⁵ L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, modifié par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, fixe un objectif aux communes de plus de 1 500 habitants en Île-de-France de disposer d'au moins 25 % de logements locatifs sociaux par rapport à leur parc de résidences principales. À défaut, les communes sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales. Certaines dépenses peuvent venir en déduction de ce prélèvement (subventions foncières, travaux de viabilisation, de moins-value sur cessions de terrains destinés à la construction de logement sociaux). Si le montant de ces dépenses et moins-values de cession est supérieur au prélèvement d'une année, le surplus peut être déduit du prélèvement des deux années suivantes. Enfin, des constats de carence, majorant le montant du prélèvement, peuvent être prononcés par le Préfet, à l'issue de chaque bilan triennal, à l'encontre des communes les plus éloignées de la cible.

¹⁶ Nombre de logements sociaux au 01-01-n-1 / nombre de résidences principales au 01-01-n-1.

¹⁷ Ce POS a vocation à être remplacé par un plan local d'urbanisme (PLU) : des délibérations en ce sens ont été adoptées au début de l'année 2013, mais son adoption – d'après les informations disponibles – ne devrait pas survenir avant 2 à 3 ans.

¹⁸ Période 2005-2007, taux de réalisation 17 % suivi d'un taux de majoration appliqué de 83 % sur la période 2009-2011 ; période 2002-2004, taux de réalisation 21 % suivi d'un taux de majoration appliqué de 78 %.

¹⁹ Le contrat de mixité sociale a été signé le 15 février 2012.

Par ailleurs, la ville estime qu'au 1^{er} janvier 2013 il lui manque 6 333 logements pour satisfaire aux obligations de la loi. Sur la base d'une subvention communale moyenne de 19 490 € par logement pour la période triennale 2008-2010, le coût global pour la commune représenterait 123,4 M€. ^{20 21} La préfecture du Val-de-Marne annonce un nombre plus élevé avec 6 480 logements à réaliser dans le cadre de quatre plans triennaux (de 2014 à 2025) auxquels s'ajoute le reste à réaliser du plan 2011-2013, soit 466 logements. Au total au 1^{er} janvier 2013, 6 946 logements restaient donc à réaliser, soit 12 M€ (9,7 %) de plus que l'estimation de la ville.

Tableau n° 21 : Impact de la loi SRU sur l'objectif de production de logements sociaux

Objectif triennal			
2014-2016	2017-2019	2020-2022	2023-2025
1 620	1 604	1 628	1 628

Source : Préfecture du Val-de-Marne.

Conformément à la possibilité ouverte par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, la ville a pris le parti de minorer – jusqu'à le compenser entièrement – le montant de ce prélèvement sur ses ressources fiscales en accordant des subventions d'équipement aux bailleurs sociaux. Cette faculté ne prend toutefois effet que de manière différée, puisque l'article en question dispose que « le prélèvement est diminué du montant des dépenses exposées par la commune, pendant le pénultième exercice » : ainsi, bien que la commune ait commencé à verser ces subventions « compensatrices » à partir de 2008, ce n'est qu'en 2010 qu'elle a pu totalement s'exonérer d'acquitter la majoration SRU.

Tableau n° 22 : Montant du prélèvement brut (article 55 de la loi SRU)

(en milliers d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 CA prév.
Prélèvement brut	1 533	1 582	1 665	1 582	1 682	1 263	1 333
Pénalité versée*	1 499	2 232	1 513	0	0	0	0
Subv. versées logement social (C/204)	152	2 561	1 939	1 043	1 527	1 962	900

Sources : collectivité, rapport au compte administratif 2012 page 23, Préfecture du Val-de-Marne pour l'année 2013, données de la collectivité pour 2013.

*Le montant de la pénalité effectivement versée en 2008, plus important que celui du prélèvement brut calculé, s'explique par le rajout d'une somme de 650 000 € au titre d'une dépense déduite indûment en 2005.

De 2008 à 2012, le total des prélèvements bruts s'est élevé à 7,77 M€, soit en moyenne 1,55 M€ par an. En 2013, il est de 1,33 M€. Sur ce montant, 3,75 M€ seulement (2008 et 2009) ont été payés à l'administration fiscale, la collectivité ayant versé des subventions d'équipement (C/204) pour la réalisation de logements sociaux à hauteur de 9,03 M€ qui lui ont permis, dès 2010, d'être exonérée du prélèvement article 55 de la loi SRU. Sur les 9,03 M€ de subventions versées, 3,49 M€ concernent les gestions 2011 et 2012 et ils viendront en déduction du prélèvement dû par la ville pour les exercices 2013 et 2014.

Les subventions d'investissement ont représenté 8,4 % des dépenses d'équipement de la période 2008-2012, dont 1,45 M€ versés à la société immobilière d'économie mixte de Saint-Maur-des-Fossés (SIEM).

²⁰ Sur la base du nombre de résidences principales au 1^{er} janvier 2012 et sur les déclarations attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT) enregistrées par la ville en 2012.

²¹ Données recueillies par la formation inter-juridiction créée par arrêté du Premier président de la Cour des comptes n° 13-051 du 16 janvier 2013 pour l'enquête sur le logement en Île-de-France.

Pour la ville, le prélèvement devrait passer de 1,33 M€ par an sous les dispositions initiales de la loi SRU (20%) à 1,7 M€ avec celles de la loi du 18 janvier 2013 (25%). Par ailleurs, si les objectifs fixés dans le CMS ne sont pas respectés, ce montant sera assorti d'une nouvelle majoration qui pourrait, au maximum, être portée à 8,5 M€ par an. L'élaboration d'un nouveau CMS en 2014 est envisagée de même que la poursuite des efforts entrepris en matière de réalisation de logements.

4.4. L'endettement

4.4.1. Des investissements majoritairement financés par l'emprunt

Tableau n° 23 : Financement des dépenses d'équipement (en milliers d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dép. équip. (réelles + ordres contrepartie tvx régie)	27 036	17 413	19 664	19 970	27 289	22 980
Épargne nette	-967	-1 413	809	1 824	3 449	5 213
% épargne nette / dépenses d'équipement	-	-	4,1 %	9,1 %	12,6 %	22,7 %
Recettes inv. (hors 1068, emprunt, C/28, C/48)	7 616	4 019	13 470	5 604	14 012	4 155
% recettes inv. / dép. équip.	28,2 %	23,1 %	68,5 %	28,1 %	51,3 %	18,1 %

Source : comptes administratifs et comptes de gestion.

Sur la période 2008-2012 les dépenses d'équipement ont été financées à hauteur de 9,2 % par l'épargne nette et de 38,4 % par les autres ressources propres d'investissement, soit un pourcentage global de 47,6 %. L'emprunt a représenté 50 % du financement, le solde, 2,4 % ayant été couvert par le fonds de roulement.

Ce niveau élevé de recours à l'emprunt doit appeler l'attention de la ville pour les prochains exercices au regard de l'augmentation prévisionnelle des dépenses d'équipement futures, si l'on se réfère au projet de PPI. À cet effet, la collectivité, qui n'a pas produit de situation financière prospective, devrait s'astreindre, au minimum, à la mise en place d'un suivi des principales opérations selon le mode des autorisations de programme/crédits de paiement, même si elle n'y est pas tenue par les textes.

Tableau n° 24 : Évolution de la capacité de désendettement de la commune de Saint-Maur-des Fossés (budget de la ville)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Dette (en milliers d'euros)	202 100	202 528	202 214	199 547	198 730	209 266	215 753
Épargne brute (en milliers d'euros)	7 607	8 159	10 064	11 241	12 402	14 477	13 472
Ratio de désendettement (en années)	26,6	24,8	20,1	17,8	16,0	14,5	16,0

Source : DGFIP (sauf * : données provisoires issues du CA prévisionnel de la commune).

Le ratio de désendettement²² a été sensiblement amélioré depuis 2007. Il est passé de 26,6 à 14,5 annuités en 2012. Il reste néanmoins supérieur au seuil de vigilance communément admis, de l'ordre de 10 à 12 années. Surtout, ce ratio est à suivre avec attention, la commune prévoyant, à l'avenir, de recourir à l'emprunt dans des proportions plus importantes que ces dernières années pour financer ses investissements. De fait, les données issues du compte administratif prévisionnel pour 2013 laissent apparaître un ratio de 16 années.

²² Nombre d'années nécessaires à la collectivité pour rembourser son capital de dette en y affectant la totalité de son épargne brute.

4.4.2. La gestion de la dette a contribué à réduire la vulnérabilité de la commune face aux emprunts toxiques

En 2009, le précédent rapport d'observations définitives avait souligné la forte progression de l'encours de dette qui était passé de 126 M€ en 2001 à 240 M€ en 2007, soit une hausse annuelle moyenne de 13 %. Depuis 2008, ce niveau s'est relativement stabilisé, oscillant aux alentours de 248 M€ jusqu'en 2011, puis en légère hausse en 2012 pour atteindre 257,6 M€ au 31 décembre de l'année (+ 3,9 % en un an). Cet encours est constitué aux 4/5^{ème} par la dette du budget principal, la part restante se répartissant entre les budgets annexes de l'eau, de l'assainissement et des parcs de stationnement.

Tableau n° 25 : Évolution de l'endettement de 2007 à 2012 (budget principal)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CRD au 31/12	201 719 095	202 147 294	201 833 219	199 166 713	198 348 829	208 884 501	215 365 659
Annuité	13 279 673	13 761 809	13 414 791	13 938 617	14 306 510	17 025 040	16 891 132
dont capital	8 573 848	9 571 802	9 254 074	9 417 046	8 953 344	9 264 329	8 218 841
dont intérêt	4 705 825	4 190 007	4 160 718	4 521 571	5 353 167	7 760 711	8 672 291

Source : commune, rapport de présentation du CA 2012 (conseil financier de la commune pour les données 2013).

En 2009, la chambre avait souligné qu'au-delà du volume global de l'endettement, la structure des nouveaux emprunts souscrits au cours de la mandature précédente était à risque en raison de la part prépondérante des produits structurés. En novembre 2008, cette part atteignait 88,8 % de la dette consolidée. La durée résiduelle moyenne de la dette était passée de 16 à 24 ans sur la même période.

Depuis ce dernier constat, la commune a été conduite à renouveler considérablement sa stratégie d'emprunt, avec pour principe directeur la recherche d'une diminution progressive de son exposition aux risques financiers induits par les produits structurés. Elle a pu, à cette fin, s'appuyer sur une variété d'outils ou de leviers d'actions développés dans le contexte national²³. Cette stratégie s'est appuyée notamment sur l'adoption, par la ville, de sa propre « charte de bonne conduite » en mars 2010, qui énonce les principes directeurs destinés à assainir la situation financière de Saint-Maur-des-Fossés (information complète de l'assemblée délibérante, réaménagement de tous les produits hors charte et souscription d'emprunts à taux fixe en priorité, mise en concurrence systématique des organismes prêteurs).

Des négociations à l'amiable ont permis à la municipalité d'obtenir des réaménagements de sa dette auprès de plusieurs établissements bancaires : la banque allemande Depfa, la Caisse d'Épargne, la Société Générale et, depuis décembre 2013, le Crédit Agricole. Dans les deux premiers cas, l'accord obtenu – qui a mis fin aux actions judiciaires engagées par la commune – comporte néanmoins des dispositions ayant un impact non négligeable pour les finances de la ville :

- dans le cas de Depfa, cette négociation a débouché sur le réaménagement de quatre contrats de prêts structurés en emprunts de catégorie 1A, avec un taux fixe de 7,50 %, conditionné également au paiement d'une soulte d'un montant de 2,5 M€ ;
- dans le cas de la Caisse d'Épargne, la négociation a également abouti, fin septembre 2012, à un accord pour le réaménagement d'un emprunt structuré classé hors charte (indexé sur la parité avec le franc suisse) souscrit en mai 2007 pour un montant initial de

²³ « Charte Gissler » de 2009, circulaire interministérielle NOR/10CB1015077C du 25 juin 2010 (qui renforce la qualité et la transparence de l'information financière dans les annexes budgétaires des collectivités).

8,93 M€²⁴. Le capital restant dû au moment de la renégociation s'élevait à 6,58 M€. Les termes de l'accord portent sur un taux fixe de 6,1 % jusqu'à l'extinction du prêt en 2042. En outre, la ville n'a pas acquitté d'indemnité compensatrice en tant que telle, mais s'est engagée à souscrire huit emprunts²⁵ d'une valeur totale de 40 M€ sur la période 2012 à 2019, avec un taux fixe de 5,65 %. Chacun de ces contrats a été/sera souscrit pour une durée de 30 ans, ce qui porte donc l'engagement de la commune jusqu'à janvier 2049.

Les deux autres accords de réaménagement, conclus avec la Société Générale et le Crédit Agricole, n'appellent pas d'observations particulières. Ils n'ont pas été conditionnés au paiement d'une soulte ni donné lieu à contrepartie supplémentaire de la ville. L'accord avec le Crédit Agricole, le plus récent, a porté sur le refinancement de deux prêts structurés pour un capital restant dû de 18 M€ au total : la solution retenue porte sur un taux fixe de 4,77 % pour la durée restante de remboursement, soit des conditions plus favorables pour la ville que les deux accords précédemment évoqués.

La structure totale de la dette de Saint-Maur-des-Fossés a été sensiblement assainie au cours des dernières années, et la commune est sortie à partir de 2011 du réseau d'alerte des finances locales établi conjointement par la Direction générale des finances publiques et la Direction générale des collectivités territoriales, où elle était répertoriée depuis 2008. À la mi-janvier 2014, la proportion d'emprunts classés en catégorie 1 dépasse 55 %, celle des emprunts 1A (les plus sûrs) atteignant 43,6 %. L'endettement continue néanmoins de présenter un enjeu de vigilance, du fait de la proportion encore conséquente des produits hors charte (environ 20 %), et du poids persistant de la charge financière pour la ville sur les prochaines années.

²⁴ La première phase d'amortissement, d'une durée de cinq ans, comportait un taux fixe bonifié de 2,69 %. À partir de la 2^{ème} phase démarrant au 30 mai 2012 ce taux, intégrant l'écart entre un seuil de parité EUR/CHF prédéfini et le cours du moment, atteignait une valeur proche de 13 %.

²⁵ Ces huit contrats distincts ont été signés simultanément (le 24 octobre 2012) par le premier adjoint au maire, délégué aux finances.

**Tableau n° 26 : Comparaison du profil de la dette consolidée
de Saint-Maur-des-Fossés au 31 décembre 2007 et au 15 janvier 2014**

	31 décembre 2007	15 janvier 2014
Capital restant dû	240 590 563 €	261 765 129 €
Taux moyen	2,35 %	5,21 %
Durée résiduelle	11 ans et 10 mois	21 ans et 8 mois
Durée de vie moyenne	6 ans et 8 mois	12 ans et 3 mois
Nombre d'emprunts contractés	134	114
Nombre d'établissements prêteurs ²⁶	12	10

Source : cabinet conseil de la commune.

4.4.3. Plusieurs emprunts toxiques d'un montant élevé subsistent néanmoins dans l'encours de la commune, et la charge de la dette devrait continuer à peser à l'avenir sur les finances communales

Fin 2013, la ville conservait encore huit emprunts classés hors charte Gissler, pour un capital restant dû s'élevant à 71 M€, sur un total de 264 M€. Compte tenu du protocole transactionnel conclu en décembre 2013 avec le Crédit Agricole, ce nombre devait passer à six, pour un nouveau total de 53 M€. Quatre de ces contrats ont été souscrits avec la banque Dexia Crédit Local (aujourd'hui repris par la Caisse française de financement local – CAFFIL), pour un total de 41,3 M€. Les deux autres ont été souscrits auprès du Crédit foncier (CRD au 1^{er} octobre : 11,7 M€).

Si elle a pu obtenir des modifications à la marge de leur structure d'amortissement (en particulier par la négociation, auprès des établissements prêteurs, d'un prolongement de la première phase à taux bonifié), la ville reste pour l'heure liée par ces emprunts, d'une durée généralement comprise entre vingt et trente ans. Pour plusieurs contrats, la sécurisation négociée par la commune s'est achevée en 2012, mais c'est surtout à partir de 2014 que les taux d'intérêt risquent d'augmenter considérablement sur ces emprunts structurés (en l'absence de réaménagement ou de décision judiciaire favorable).

Des recours contentieux sont en cours contre ces deux établissements, principalement basés sur l'absence de mention du taux effectif global (TEG) dans les contrats souscrits²⁷. La décision rendue en première instance par le TGI de Nanterre le 7 mars 2014, dans son contentieux relatif à un emprunt de 10 M€ souscrit auprès de Dexia en 2007 (2^e dans la liste du tableau ci-dessus), a été favorable à la ville puisqu'elle annule la clause d'intérêt stipulée dans ce contrat (pour cause d'absence d'éléments nécessaires au calcul du TEG), et ramène le taux d'intérêt du prêt au taux d'intérêt légal (0,4 %) sur toute sa durée.

²⁶ Y compris l'agence de l'eau Seine-Normandie, qui accorde une multitude de petits prêts aux budgets de l'eau et de l'assainissement, pour un montant total qui reste marginal au regard des masses considérées : au 1^{er} octobre 2013, 47 emprunts pour un CRD total de 4,3 M€.

²⁷ L'article L. 313-4 du code monétaire et financier dispose que le TEG « doit être mentionné dans tout écrit constatant un contrat de prêt ». La partie réglementaire du même code (article R. 313-1) impose en outre que soient précisées la durée de période unitaire et le taux de celle-ci.

Les simulations du profil d'extinction de la dette produites par la commune mettent en évidence le poids important du remboursement des emprunts pour le budget municipal sur les prochaines années. Maintenu à un niveau supportable sur la dernière décennie pour les raisons précitées (allongement de la durée d'amortissement, impact des phases de taux bonifié des produits structurés), cette charge va en effet croître progressivement jusqu'aux alentours de l'année 2020, en raison de la progression des intérêts. Ainsi, jusqu'à l'exercice 2022, les charges d'intérêts devraient être supérieures au montant du capital amorti chaque année. À titre d'exemple, le remboursement prévisionnel pour 2014 s'élèvera à 23,2 M€, répartis entre 10,2 M€ pour le capital amorti et 13 M€ pour les intérêts.

Le réaménagement partiel de la dette obtenu par la municipalité a nettement diminué le risque d'imprévisibilité dans l'évolution des taux. Mais, en contrepartie de cette visibilité et cette sécurité accrues, la ville devra consentir un effort financier sensiblement supérieur à celui des années antérieures : les intérêts payés atteignaient 5,4 M€ en 2011 et 7,8 M€ en 2012, soit une hausse de 44 % sur une année. Encore ces simulations ne tiennent-elles bien sûr pas compte des emprunts susceptibles d'être souscrits au cours des prochaines années, pour faire face aux besoins futurs d'investissement de la commune.

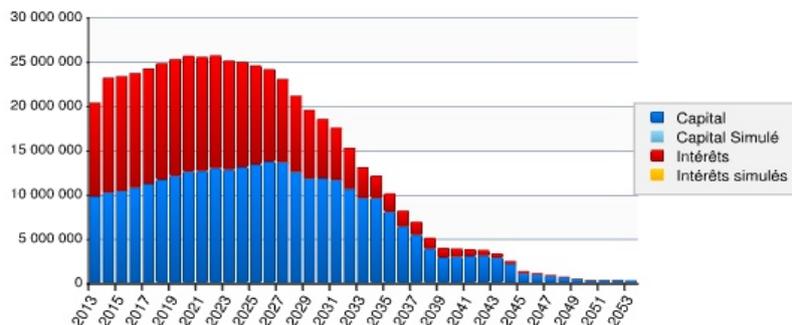
Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que la gestion de la dette demeurerait un motif de préoccupation et de vigilance, dans la mesure où près de la moitié de l'encours de dette des budgets principal et annexes était constituée par des produits classés « E » (structure de taux comportant un multiplicateur pouvant aller jusqu'à 5) ou « F » (hors charte) dans l'échelle Gissler, synonymes du maintien d'un risque de taux. Il souhaite ainsi poursuivre l'assainissement de la situation financière de la ville et la réduction de son exposition en négociant la sortie de ces emprunts classés « E », en plus de celle des produits classés hors charte.

Le maire se réfère en outre aux récents jugements du TGI de Nanterre des 7 mars et 31 mai 2014 qui ont donné raison à la commune dans ses contentieux avec des établissements bancaires. Il est toutefois à souligner que la portée de ces deux jugements en première instance est désormais significativement réduite, en pratique, compte tenu de la promulgation de la loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014 relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public. Cette nouvelle loi rend en effet inopérantes l'essentiel des actions contentieuses des collectivités en validant rétroactivement les emprunts structurés contestés sur le fondement de l'absence de mention – ou de la mention erronée – du taux effectif global (TEG) dans les télécopies de confirmation des prêts. Il n'est toutefois pas exclu que d'autres griefs que celui du TEG, tels que le défaut de conseil ou encore la dissymétrie d'information, puissent encore prospérer devant le juge d'appel.

emprunts concernés

Graphique n° 1 : Échéancier prévisionnel du remboursement de la dette de Saint-Maur-des-Fossés (tous budgets confondus)

Flux de remboursement



Source : conseil financier de la commune.

4.5. Le budget annexe des parcs de stationnement est encore subventionné de façon irrégulière par le budget principal

Tableau n° 27 : Subvention versée par le budget principal au budget annexe « parcs de stationnement »

(en K€)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Subvention versée par la ville HT	1 071	1 236	1 102	975	1 356	1 316	1 298
Recettes totales de fonctionnement	1 795	1 864	1 810	1 551	1 950	2 071	NC
% de dépendance au budget ville	60 %	66 %	61 %	63 %	70 %	64 %	

Source : comptes de gestion et comptes administratifs.

La gestion budgétaire des cinq parcs de stationnement exploités en régie directe est irrégulière²⁸ car le budget principal contribue à leur équilibre financier par le versement d'une subvention annuelle. Celle-ci représente environ les deux tiers des recettes totales de la section de fonctionnement, proportion demeurée constante sur l'ensemble de la période sous revue. Rapportée au nombre total de places de stationnements dans ces cinq parcs – environ 1 900 –, cette participation équivaut à la prise en charge par le budget de la commune d'une somme d'environ 680 € par place de parking chaque année, soit un montant supérieur à celui de l'abonnement annuel proposé aux usagers des parkings de la ville (500 €).

À la suite du précédent rapport d'observations définitives, qui faisait déjà état du déficit chronique de ce budget annexe, la municipalité avait pourtant entrepris de réactualiser la grille tarifaire de ce service par une délibération du 11 décembre 2008 (réduction de la plage de gratuité et augmentation des tarifs). Au budget primitif 2009, la subvention versée par le budget principal avait ainsi été sensiblement réduite, passant à 508 K€HT contre 1,236 M€ l'année précédente.

²⁸ CE 9 novembre 1988, Cne de Piseux c/ M et Mme Dulière, req. n° 126204.

Toutefois, à peine six mois plus tard, une délibération modificative abondait le budget annexe d'une nouvelle subvention de 594 K€ HT, justifiée par le fait que « *les modifications des tarifs des parkings [avaient] entraîné un changement des habitudes des usagers* » et par la volonté de la ville de « *maintenir un service public de qualité* ». Au 1^{er} avril 2010, la municipalité est revenue partiellement sur la hausse tarifaire (le prix de la journée de stationnement repassant à 10 €)²⁹. Au cours des exercices suivants, la participation financière est restée relativement constante, atteignant même un nouveau seuil – en valeur absolue et en pourcentage des recettes totales – en 2011. Les préconisations de la chambre n'ont donc pas été suivies, pas plus que celles de l'audit financier commandé par la ville à un cabinet de conseil externe, qui relevait cette même anomalie.

Les délibérations portant versement des subventions d'équilibre ne respectent pas les dispositions légales auxquelles la commune est censée se conformer.³⁰

De surcroît, la commune étant soumise, comme toutes les personnes publiques pour leurs activités de production, de distribution et de services, aux règles du droit de la concurrence³¹, les tarifs qu'elle pratique pour les parcs de stationnement ne doivent pas être abusivement bas par rapport aux coûts³².

Le nouvel ordonnateur, qui admet le caractère ancien de cette irrégularité, a fait part de sa volonté de revoir la tarification des parkings pour diminuer le montant de la subvention, tout en prenant en compte les besoins des usagers. La chambre rappelle toutefois qu'une telle subvention, même si son montant venait à être diminué sensiblement, demeure dans son principe même contraire aux dispositions légales qui viennent d'être rappelées.

5. LES RESSOURCES HUMAINES

5.1. Depuis 2008, la gestion des ressources humaines s'est modernisée mais reste freinée par d'anciennes pratiques

En 2008, les pratiques antérieures de gestion des ressources humaines n'ont pas été jugées satisfaisantes par la nouvelle équipe municipale. En septembre 2008, une nouvelle directrice des ressources humaines a été chargée de mettre en place une gestion renouvelée des ressources humaines, dans un contexte initial de fortes réticences, et une démarche progressive de modernisation a été entreprise.

Alors qu'avant 2008, la ville recrutait majoritairement des agents de catégorie C, ensuite titularisés sur des postes de catégorie supérieure, la pyramide des effectifs a été reconfigurée par le biais des systèmes de promotions et d'avancements. Ainsi les agents de catégorie C qui occupaient un poste de catégorie supérieure ont pu évoluer statutairement.

Ce système de progression interne n'était toutefois pas en totale adéquation avec les besoins de la collectivité en termes de niveaux de compétences, la ville connaissant des difficultés pour effectuer des recrutements externes de cadres.

Alors que le premier organigramme de la ville a été diffusé en février 2012, un premier bilan d'activité a été publié, au titre de l'année 2010, service par service.

²⁹ <http://www.saint-maur.com/Stationnement-et-circulation>.

³⁰ Pour mémoire, les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT encadrent strictement les conditions de prise en charge, dans le budget des communes, des dépenses des services publics industriels et commerciaux.

³¹ Article L. 410-1 du code de commerce.

³² Conseil de la concurrence, avis n° 99-A-11 du 9 juin 1999 ; article L. 420-5 du code de commerce.

S'agissant du sujet des heures supplémentaires totales, la commune a pris comme point d'appui la valeur-cible de 30 000 heures préconisée par la chambre dans son rapport de 2009. Toutefois, si, de 2007 à 2008, le nombre annuel d'heures supplémentaires a baissé de 40 000 heures pour se stabiliser ensuite à 105 668 heures, la cible estimée par la chambre n'a pas été atteinte, sachant que cette question est au cœur du dialogue social.

Un volet du projet de règlement intérieur, non encore adopté au début 2014, porte sur la gestion du temps et il devrait permettre d'instituer un cadre de référence pour l'utilisation des heures supplémentaires.

Par ailleurs, le système de délégation de signature, très concentré dans la hiérarchie administrative de la collectivité, est lié au mode d'organisation existant. Ainsi les dernières délégations en vigueur, datées d'octobre et novembre 2011, sont organisées jusqu'au niveau des responsables des directions support (finances, ressources humaines, marchés et achats), mais elles ne couvrent pas les directions sectorielles et leurs agents.

Pour réduire les risques d'insécurité juridique, la ville s'est engagée dans une démarche de redéfinition de tous les arrêtés de délégation de signature. Le maire élu en 2014 précise également qu'il s'est rapproché du comptable municipal afin de rectifier certaines anomalies rencontrées dans ce domaine (non-respect du calendrier d'envoi des paies, insuffisante motivation de certains maintiens au-delà de la durée légale).

5.2. Une augmentation contenue des dépenses de personnel

De 2001 à 2007, la hausse des dépenses de personnel³³ a été, globalement, de 30 %, soit un rythme moyen annuel de 4,3 %³⁴. En comparaison, de 2008 à 2012, la ville a réussi à mieux contenir la progression de la masse salariale (+ 11 % en volume, soit une croissance annuelle de 2,6 %).

Cette inflexion repose essentiellement sur une stratégie de limitation globale des effectifs. La répartition par catégorie des agents n'est pas utilisée comme levier dans la démarche de maîtrise des dépenses de personnel.

5.2.1. La limitation des effectifs

De 2008 à 2012, les effectifs de la ville de Saint-Maur-des-Fossés ont diminué de 11 postes, pour atteindre un total de 1692 agents en 2012, alors que de 2002 à 2007, ils avaient augmenté de 187 postes. Leur niveau global paraît peu élevé au regard de la population de la commune : en 2012, le taux d'administration s'élève à 22 agents pour 1000 habitants³⁵, pour une moyenne de 27,6 pour 1000 habitants en région Île-de-France³⁶, avec la réserve que cette dernière valeur comprend tous les types de structures de la fonction publique territoriale localisés dans cette région.

³³ Le périmètre de l'analyse des ressources humaines concerne les effectifs consolidés rémunérés par le budget principal ou les budgets annexes qui n'ont pas la personnalité morale.

³⁴ Source : précédent rapport d'observations définitives de la commune de Saint-Maur-des-Fossés.

³⁵ Le taux d'administration correspond au rapport entre les effectifs de la ville (1 692 en 2012) et la population municipale (76 237 habitants en 2012, Source DGFIP).

³⁶ Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2013, DGAFP.

Manifestation d'une première ébauche de gestion prévisionnelle, la ville a adapté depuis 2008 le volume des effectifs recrutés en fonction des missions de service public ou des fonctions supports définies comme prioritaires. Cet effort de maîtrise a été d'autant plus important que la ville a dû intégrer dans ses effectifs des agents de l'office public de l'habitat (OPH) de Saint-Maur-des-Fossés et de plusieurs associations municipalisées, soit une cinquantaine de personnes en 2009 et 2010. Après 2008, le renforcement de l'encadrement s'est traduit par l'augmentation de la part des agents de catégories A et B. De 2007 à 2011, sur 49 postes de cadres créés, dont la moitié était issue de la promotion interne et de la réussite aux concours, l'autre moitié de recrutements externes.³⁷

La répartition des effectifs par catégorie s'est ainsi rapprochée de la moyenne de la fonction publique territoriale disponible au 31 décembre 2010, à savoir 8,4 % d'agents de catégorie A, 12,5 % d'agents de catégorie B et 76,8 % d'agents de catégorie C³⁸.

Tableau n° 28 : Répartition des effectifs par catégorie

	2008	2012	Évolution de 2008 à 2012
Nombre d'agents de catégorie A	111	139	28
Pourcentage d'agents de catégorie A	6,5 %	8,2 %	1,7 %
Nombre d'agents de catégorie B	175	210	35
Pourcentage d'agents de catégorie B	10,3 %	12,4 %	2,1 %
Nombre d'agents de catégorie C	1 417	1 343	-74
Pourcentage d'agents de catégorie C	83,2 %	79,4 %	-3,8 %
Total	1 703	1 692	-11

Source : CRC, à partir des données de la ville de Saint-Maur-des-Fossés.

La pyramide des rémunérations met en lumière la faiblesse relative de l'encadrement. La représentation des rémunérations n'est pas en corrélation avec l'organigramme de type matriciel.

S'il est difficile d'évaluer précisément le besoin en cadres, la modernisation de la gestion de la collectivité devrait la conduire au recrutement de profils qualifiés, de catégorie A et A+, capables d'impulser de nouvelles méthodes de travail, préconisation partagée par la direction générale.

Par ailleurs, dans son précédent rapport, la chambre avait noté un taux de personnels mis à disposition (MAD) sensiblement plus élevé que dans les collectivités de la même strate. Prenant en compte cette observation, la ville a diminué, de 2007 à 2013, le nombre d'agents mis à disposition (de 53 à 38³⁹). Cette baisse a été liée, dans les associations, aux réductions d'effectifs, au recours aux contractuels ou à la dissolution de ces structures.

³⁷ Source : Note réalisée par les services de la commune le 24 janvier 2013 pour la préparation du budget 2013 « Dépenses de fonctionnement ressources humaines ».

³⁸ Source : Les chiffres clés des collectivités locales, Direction générale des collectivités locales (DGCL) (selon ces moyennes, 2,3 % des agents ont une catégorie indéterminée).

³⁹ Source : CRC, à partir des données de la ville.

- En volume, de 2008 à 2012, le poids des non-titulaires est resté relativement stable – de 16,6 % (en 2009) à 18,5 % (en 2012)⁴⁰ – et en 2012, la part de non-titulaires était inférieure à la moyenne nationale de la fonction publique territoriale (24,7 %⁴¹). De façon structurelle, en 2008, on relevait « *une méconnaissance de besoins en postes permanents : de nombreux contrats précaires ou des vacataires étaient positionnés sur un emploi mal défini*⁴² ».

Pour les non-titulaires, une opération importante de requalification des emplois permanents en emplois non permanents a été effectuée.

Dans le même temps, des mesures de restructuration de l'emploi et de réduction de la précarité ont été prises en faveur des vacataires identifiés sur des emplois non permanents : propositions de CDD aux agents vacataires, « CDIisations » en 2013 et projets de titularisation en 2014 (dans le cadre de la loi Sauvadet de 2012).

Par ailleurs, les agents affectés dans les régies d'eau et d'assainissement ainsi qu'aux parcs de stationnement sont majoritairement des agents titulaires de la ville qui n'ont pas été placés dans une position statutaire conforme aux dispositions légales et réglementaires. En effet, les personnels des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) sont normalement soumis à un régime de droit privé à l'exception du directeur et du comptable public⁴³.

En définitive, et même si la ville de Saint-Maur-des-Fossés n'appartient à aucune entité intercommunale, ce qui réduit ses opportunités d'économie d'échelle et de mutualisation de moyens, et qu'elle gère de nombreuses activités en régie directe, elle parvient à maîtriser ses dépenses de personnel et ses effectifs tout en déployant des missions supplémentaires. Le maire élu en 2014 rappelle toutefois que la ville demeure exposée à certaines fragilités dans le pilotage de sa masse salariale, pour lequel les outils dont elle dispose demeurent encore limités.

5.2.2. Le pilotage du volume des effectifs et de la masse salariale

Depuis 2008, l'effort essentiel de modernisation a porté sur la rationalisation de la gestion des postes.

Les besoins annuels en effectifs sont désormais précisés lors des dialogues de gestion menés par la direction des ressources humaines avec tous les services de la ville. Les créations de poste sont ensuite arbitrées au moment de la préparation budgétaire et non en cours d'exercice. Enfin, les recrutements s'inscrivent dans un plan annuel de recrutements « *construit pour répondre à différents objectifs : apporter les moyens nécessaires pour répondre aux objectifs de travail fixés dans les services, restructurer l'emploi (plus de cadres A et B), maintenir le contrôle et l'optimisation des effectifs, grâce à l'amélioration progressive de l'organisation.* »⁴⁴.

⁴⁰ Pour le budget principal.

⁴¹ Source : Les chiffres clés des collectivités locales, DGCL.

⁴² Source : Note de la Direction des ressources humaines portant sur « Les modifications des contrats des personnels du service Enfance et Loisirs ».

⁴³ Issu d'une jurisprudence constante, le principe de la privatisation globale des relations individuelles entre un SPIC et son personnel (et celui de la compétence dévolue aux juridictions de l'ordre judiciaire) est rappelé dans l'arrêt de principe du Tribunal des conflits du 4 juillet 1991, *Mme Pillard*.

⁴⁴ Source : Note de la Direction des ressources humaines du 24 janvier 2013 « *Budget 2013, dépenses de fonctionnement Ressources humaines* ».

La direction des ressources humaines conçoit les prévisions budgétaires selon une logique d'optimisation de la masse salariale et la ville s'est dotée pour la première fois d'une prospective annuelle des besoins en personnels présentés pour le budget 2014⁴⁵. Ce nouveau dispositif permet un contrôle de gestion mensuel de la consommation des crédits budgétaires et le suivi d'indicateurs particuliers portant sur les heures supplémentaires, les allocations de retour à l'emploi, les indemnités pertes d'emploi⁴⁶, l'absentéisme et la consommation du compte épargne temps (CET).

En termes de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le taux d'emploi élevé des seniors reste un enjeu important que la ville ne semble pas suffisamment prendre en compte. La proportion d'agents de plus de 60 ans est bien supérieure à la moyenne nationale (6,14 % d'agents titulaires de plus de 60 ans en 2011 contre 2,90 % au niveau national) et le taux de départ à la retraite des agents titulaires de la ville (1,82 % en 2009 et 2,93 % en 2011) est très inférieur à la moyenne nationale (5,1 % en 2009).

Enfin, la ville satisfait désormais à l'obligation de produire un rapport sur l'état de la collectivité (REC) et elle a formalisé une analyse comparative des données essentielles des années 2009 et 2011.

5.2.3. Les pistes d'amélioration possibles

Les précédentes recommandations de la chambre portant sur la politique d'effectifs ont, pour la plupart d'entre elles, été mises en œuvre par la ville.

Il reste que plusieurs leviers d'économie en matière de gestion du personnel ont été identifiés : utilisation plus cohérente des heures supplémentaires, dont le coût est estimé à 2 M€, démarche de prévention de l'absentéisme, gestion plus adaptée des avancements d'échelons et révision de la mise à disposition du parc automobile.

D'une manière plus générale, la collectivité pourrait ancrer sa politique de gestion des ressources humaines dans un document d'orientation stratégique, décrivant les objectifs attendus, par exemple dans un organigramme cible, assortis d'un calendrier prévisionnel de mise en œuvre et de réalisation. Ainsi elle pourrait s'engager dans une démarche de programmation pluriannuelle de ses prévisions de recrutements en les corrélant, par exemple avec la projection des départs en retraite.

La ville pourrait également formaliser un plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences afin d'anticiper, outre les besoins en termes de recrutements, les évolutions nécessaires en termes de formation et de gestion des avancements et des carrières. Le maire actuel reconnaît que cette gestion demeure encore perfectible.

Enfin, la définition d'une cible d'évolution de la masse salariale permettrait d'améliorer le pilotage budgétaire, dans le prolongement de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017 qui prévoit une évolution annuelle des dépenses de personnel des collectivités territoriales limitée à 2,5 %.

⁴⁵ Source : Note de la Direction des ressources humaines portant sur la « *Politique de GPEC* » ; Source : plan de recrutement de la ville et annexe.

⁴⁶ Chômage : 157 146,52€ en 2008 et croît jusqu'en 2012 à 233 934,41 €

5.3. Le déploiement d'un nouveau système d'information des ressources humaines

Le dernier rapport de la chambre indiquait que « *La commune est membre d'un syndicat intercommunal à vocation multiple, qui gère, pour le compte de la collectivité, les principales applications informatiques et notamment celles concernant la gestion du personnel. Le logiciel ainsi utilisé a été mis en service en 1988 et réactualisé, en ce qui concerne son module permettant d'établir la paye en 2000. Cet outil ancien, datant d'une époque où prédominait une gestion du personnel centrée principalement sur la paie des agents, apparaît aujourd'hui obsolète.* »

Cette observation n'est plus d'actualité, car la ville s'est dotée d'un système d'information des ressources humaines (SIRH) (CIRIL RH), mis en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2011 par le même syndicat intercommunal. Ce SIRH gère désormais à la fois la paie des agents et l'ensemble des informations relatives à la gestion des ressources humaines.

Toutefois ce SIRH peine à produire chaque mois de manière simple et automatisée un fichier Excel de paye nominatif des personnels comportant, pour chaque agent, le salaire brut et les primes individuellement perçues.

Par ailleurs, en termes d'effectifs, de 2008 à 2011, des distorsions ont été relevées entre l'état du personnel tenu par la direction des ressources humaines et repris au bilan social et celui du compte administratif (annexe C1 - budget principal et trois budgets annexes confondus). Ces écarts sont expliqués par la ville par les difficultés informatiques subsistant du précédent système d'information. Les différences ont été particulièrement importantes en 2010 : sur le compte administratif, 1 719 postes pourvus⁴⁷ apparaissaient alors que les états de la DRH affichaient 1 678 agents, soit un écart de 41 agents. En 2011, l'écart s'est réduit (9).

Ces divergences posent la question de la fiabilité des données et de la bonne information du conseil municipal par les annexes des comptes administratifs.

5.4. Les heures supplémentaires constituent une source d'économie potentielle

La croissance contenue des effectifs s'est accompagnée d'un recours important aux heures supplémentaires, qui soulève de manière sous-jacente un problème relatif à l'organisation du temps de travail.

⁴⁷ Les effectifs pourvus représentent le nombre d'agents (titulaires et non-titulaires sur emploi permanent) nommés par l'autorité exécutive sur les emplois budgétaires.

5.4.1. L'organisation du temps de travail

Dans son précédent rapport, la chambre invitait « *la commune à se doter d'un règlement relatif à l'organisation du temps de travail et des horaires dans les différents services de la ville et à mettre en place les moyens de contrôle afférents* ». Sur ce dernier point, la chambre précisait que contrairement aux dispositions réglementaires⁴⁸ « *il n'existe aucun système de contrôle automatisé, même pour les agents à poste fixe. L'ensemble des mécanismes de recensement et de décompte des heures supplémentaires repose sur un principe déclaratif manuel qui ne fait l'objet que d'un examen a posteriori très global, voire souvent inexistant.* ».

En 2014, la situation demeure inchangée. La notion de cycle de travail, qui assoit la comptabilisation des heures supplémentaires, est insuffisamment définie et harmonisée. Les différences de situations dans les services, souvent héritées du passé, engendrent des horaires variables à l'origine de nombreuses heures supplémentaires.

La ville admet que des situations irrégulières perdurent au regard des règles statutaires qui régissent le temps de travail des agents de la fonction publique.

Ainsi l'existence, dans certains services, de régimes de travail de 35 heures hebdomadaires assorties, sur l'année, de 11 jours de réduction du temps de travail est contraire aux dispositions légales et réglementaires. En effet une durée effective de 35 heures hebdomadaires ne crée pas de jours d'ARTT⁽⁴⁹⁾.

Si la durée annuelle légale du travail est de 1 607 heures, depuis l'instauration de la journée de solidarité, la ville n'a pas à ce jour actualisé sa délibération. En décembre 2008, un comité technique paritaire a rappelé les règles statutaires qui régissent le temps de travail des agents et un rappel de ces règles a été réalisé par la direction des ressources humaines dans une note de décembre 2012 à l'attention des directeurs et chefs de service.

De plus, le règlement intérieur portant sur l'hygiène et la sécurité, les autorisations spéciales d'absence et les décharges d'activités syndicales ne comportait pas, au début de 2014, de volet sur la gestion du temps de travail.

5.4.2. La réglementation relative aux heures supplémentaires

Le nombre maximum d'heures supplémentaires par agent ne peut excéder 25 heures mensuelles pour un agent à temps plein (cf. article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires). Ce contingent peut être dépassé lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, et pour une durée limitée, sur décision du chef de service. Certaines autres dérogations sont possibles, après information du comité technique paritaire, pour certaines fonctions précisées par arrêté.

⁴⁸ Selon le décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, « *Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10.* ».

⁴⁹ Article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 : « La durée du travail effectif est fixée à trente-cinq heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'Etat ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement. ».⁵⁰ Source : Bilan d'activité conduit par la DRH depuis le mois de septembre 2008.

Il revient à chaque collectivité de prendre une délibération fixant, par cadre d'emplois et fonction, la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires dans les conditions fixées par l'article 2 du décret précité.

La délibération portant sur la dérogation au quota des 25 heures supplémentaires, qui n'a été prise qu'en 2010, ne précise pas les cadres d'emplois et fonctions concernés. De plus, l'obligation mentionnée à l'article 6 du même décret d'informer les représentants du personnel du comité technique paritaire de l'existence de dérogations au quota des 25 heures supplémentaires n'est pas systématiquement respectée. Or en 2012, 114 agents, soit 6,7 % des effectifs (ou 21,5 % des agents concernés), ont effectué plus de 25 heures un mois donné (cf. tableau ci-après).

Il conviendrait que la collectivité précise, par délibération, les emplois concernés par la dérogation au quota de 25 heures supplémentaires.

5.4.3. Le contrôle de la réalisation des heures supplémentaires par la ville

La question des heures supplémentaires est essentiellement abordée par la commune, qui souhaite afficher plus de transparence s'agissant de leur consommation, dans une perspective d'hygiène et de sécurité au travail.

Alors qu'auparavant, le recours aux heures supplémentaires s'effectuait sans autorisation préalable de l'encadrement⁵⁰, désormais, le chef de service doit donner un avis favorable à toute heure supplémentaire, via une feuille de déclaration mensuelle d'heures supplémentaires, et contrôler la justification de la première heure supplémentaire ainsi que l'application de la législation.

Afin de suivre l'incidence budgétaire des heures supplémentaires, la direction des ressources humaines tient depuis 2008 un tableau de bord mensuel des heures effectuées par service dans le cadre d'un contrôle de gestion des dépenses de personnel. Toutefois, ce contrôle analytique ne semble pas encore donner lieu à la mise au point d'actions de régulation de ces heures supplémentaires, entre la direction des ressources humaines et les chefs de service.

Enfin, au début de 2014, la ville n'avait toujours pas mis en place de système de contrôle automatisé des heures supplémentaires, y compris pour les agents en poste fixe, contrairement aux dispositions de l'article 2-2 du décret du 14 janvier 2002.

5.4.4. La consommation d'heures supplémentaires est en diminution

De 2007 à 2012, le nombre annuel d'heures supplémentaires est passé de 142 087 heures à 105 668 heures, soit une diminution de 25 %.

⁵⁰ Source : Bilan d'activité conduit par la DRH depuis le mois de septembre 2008.

Tableau n° 29 : Nombre d'heures supplémentaires payées et indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) versées

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution de 2007 à 2012
Nombre d'heures supplémentaires	142 087	100 262	93 988	107 736	107 820	105 668	
Évolution du nombre d'heures supplémentaires	- 522	- 41 825	-6 274	13 748	84	- 2 152	- 36 419
Coût des IHTS	2 056 727 €	1 741 801 €	1 662 699 €	2 007 638 €	1 983 755 €	1 993 329 €	
Évolution du coût des IHTS	144 288 €	- 314 926 €	- 79 102 €	344 939 €	- 23 883 €	9 574 €	- 63 398 €

Source : CRC, d'après les données de la ville de Saint-Maur-des-Fossés.

De 2007 à 2012, le nombre d'heures supplémentaires a globalement diminué. Le renforcement de l'encadrement, qui s'est accompagné d'une réduction du nombre d'agents de catégorie C a eu également pour effet une baisse des heures supplémentaires, réservées aux agents de catégorie B et C⁵¹.

En 2012, dernière année pour laquelle des données étaient disponibles, et sur la base d'une durée annuelle légale de travail de 1607 heures, l'ensemble des heures supplémentaires effectuées représentait presque l'équivalent de 66 emplois à temps plein (pour 85 ETP en 2007). Le coût des heures supplémentaires (près de 2 M€) a représenté, en 2012, près de 3,1 % des dépenses totales de personnel ou 13,8 % de la Caf brute.

Les trois principaux services concernés par les heures supplémentaires étaient la direction générale des services techniques (48,7 % du total), la police municipale (15,4 %) et le service animation (9,2 %) ⁵².

Tableau n° 30 : Répartition des agents par tranche d'heures supplémentaires en 2012

	Moins de 25 heures sur le mois	De 25 à 30 heures sur le mois	De 31 à 50 heures sur le mois	De 51 à 100 heures sur le mois	Plus de 100 heures sur le mois	Total
Nombre d'agents moyen/mois	417,4	54,4	47,8	11,1	0,8	531,6
Nombre d'heures total	56 478,1	17 477,6	21 942,0	8 581,8	1 189,0	105 668,5

Source : Ville de Saint-Maur-des-Fossés.

En moyenne, 532 agents environ, chaque mois, ont bénéficié des IHTS, soit 31,4 % de l'effectif total. Chaque agent concerné a ainsi effectué en moyenne 198 heures supplémentaires sur l'année, soit 16 heures mensuelles. Mais en pratique, un tiers des heures supplémentaires a été effectué, en 2012, par 84 agents (soit 8,7 % de l'effectif global). De surcroît, cette année-là, 114 agents (6,7 % de l'effectif global et 21,5 % des agents concernés) ont effectué plus de 25 heures un mois donné.

⁵¹ Les heures supplémentaires sont réservées aux agents de catégories B ou C, selon le décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007.

⁵² Source : CRC à partir d'un fichier Excel de la ville « Répartition des heures supplémentaires pour l'année 2012 ».

5.4.5. Les facteurs d'explication

Pour la ville, la surreprésentation, dans les effectifs, d'agents de catégorie B et C, éligibles aux heures supplémentaires, a accentué la demande de réalisation d'heures supplémentaires, qui apportent un complément important de rémunération. Au demeurant, ces heures supplémentaires servent à la collectivité de variable d'ajustement des effectifs et permettent par exemple l'organisation de manifestations précédemment gérées par l'association « Animation Village », municipalisée fin 2009⁵³.

Se fondant sur les préconisations précédentes de la chambre, la commune s'est fixé pour objectif cible de ramener les heures supplémentaires à 30 000 et pour objectif opérationnel de les faire passer de 105 000 à 45 000. Selon son analyse, il serait possible de diminuer de 60 000 heures le volume des heures supplémentaires dont 30 000 seraient liées au sous-effectif chronique dans le domaine périscolaire (service « Enfance et Loisirs ») et 30 000 résulteraient des organisations de travail pratiquées.

Pour la direction des ressources humaines (note du 17 septembre 2012 aux directeurs et chefs de service), « *l'objectif est d'augmenter progressivement la part des heures récupérées jusqu'à 50 % du total [des heures supplémentaires].* » La collectivité reconnaît que tous les services ne respectent pas la répartition préconisée entre les heures payées et les heures récupérées et ne recourent pas suffisamment aux heures récupérées.

5.4.6. Les pistes d'amélioration

Pour la ville, un accord-cadre conclu pour les années 2013 et 2014 concernant l'organisation des services devrait permettre d'engager une réflexion sur l'annualisation du temps de travail et de limiter le recours aux heures supplémentaires.

Il est certain qu'une révision du modèle d'organisation du travail permettrait de corriger les effets négatifs observés. La modulation d'horaires dans le cadre de l'annualisation, la planification des congés, le développement de la récupération des heures supplémentaires en basse période, devraient être utilisés comme réponse aux fluctuations d'activité.

5.5. Le suivi de l'absentéisme

S'il n'existe pas encore un document unique d'évaluation des risques (DUER) global, son élaboration a été engagée en 2009, par étapes, des DUER par directions étant progressivement produits. Fin 2013, la ville disposait de plusieurs documents uniques d'évaluation des risques concernant plus de 90 % des agents. Restaient à réaliser les documents concernant trois directions, moins sensibles et moins prioritaires, qui devaient être achevés dans les premiers mois de 2014.

Ce n'est donc qu'après 2009 que la ville a satisfait à l'obligation inscrite dans le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001 portant création d'un document (à mise à jour annuelle) relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, prévue par l'article L. 230-2 du code du travail.

L'absentéisme pour maladie ordinaire est inférieur à la moyenne nationale, à l'inverse des absences liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, légèrement supérieures.

⁵³ Source : Note de la ville intitulée « La répartition 2008 et 2009 des heures supplémentaires selon leur motif ».

Tableau n° 31 : L'absentéisme au sein de la commune

	2009	2011
Nombre de jours moyen pris au titre des congés pour maladie ordinaire à Saint-Maur-des-Fossés	8,8	10
Nombre de jours moyen pris au titre des congés pour maladie ordinaire - Moyenne nationale		11,9
Nombre de jours moyen pris au titre des congés pour accident du travail et du trajet et maladie professionnelle à Saint-Maur-des-Fossés	2,3	3,2
Nombre de jours moyen pris au titre des congés pour accident du travail et du trajet et maladie professionnelle - Moyenne nationale		3

Source : REC de la ville de Saint-Maur-des-Fossés et rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2013.

Remarque : Ces comparaisons concernent uniquement les fonctionnaires.

De 2009 à 2011, le nombre de jours d'absence pour accident de travail est passé de 3 465 (167 accidents de service et de trajet) à 4 764 (215 accidents de service et de trajet)⁵⁴, soit + 1 300 jours (3 équivalents temps plein). Il est possible d'estimer, pour 2011, le surcoût annuel brut de l'absentéisme pour accident de travail à environ 518 000 €⁵⁵, soit environ 13 équivalents temps plein.

La ville a précisé que la prime de service public communal, instaurée en 1972 et correspondant à l'équivalent d'un treizième mois, diminuait avec les absences pour maladie ordinaire et qu'elle restait maintenue en cas d'absence pour accident de service. Selon la collectivité, cette prime joue un rôle dans la maîtrise de l'absentéisme pour maladie ordinaire et la croissance de l'absentéisme pour accident du travail ou du trajet⁵⁶.

Depuis 2010, la direction des ressources humaines a conduit des actions pour une meilleure traçabilité et un contrôle plus étroit a posteriori de qualification des absences, afin de faire diminuer les accidents de service : suivi hebdomadaire de chacun des accidents de service, mise en place d'indicateurs de suivi dans chaque unité de travail et, depuis octobre 2012, contrôle par un médecin agréé de « l'imputabilité de l'accident de service ».

Selon la commune, ces actions semblent avoir fait diminuer le taux d'absentéisme pour accident de service. Ainsi, pour la période de janvier à juin 2012, le nombre de jours d'absence pour accident de travail était de 2 967 ; il a été réduit à 741 pour la période de janvier à juin 2013⁵⁷. Le nombre d'accidents de service était de 147 au 27 novembre 2013, alors qu'il était de 186 en 2011 et 170 en 2012.

5.6. Une politique d'avancement et de promotion dynamique, dont l'incidence financière n'est pas encore complètement maîtrisée

5.6.1. Les avancements d'échelon

De 2008 à 2012, le nombre d'agents avançant à l'ancienneté moyenne ou maximale a augmenté. Toutefois, si la direction des ressources humaines conçoit l'avancement moyen comme un outil pédagogique, les avancements à la durée minimale restent largement majoritaires.

⁵⁴ Source : REC 2009 et 2011.

⁵⁵ Calculé à partir d'un coût moyen d'environ 40 000 € par agent (comptes 012 des budgets consolidés Ville et des 3 budgets annexes).

⁵⁶ Source : Note de la ville « Analyse de la situation des accidents de service de 2009 à 2011 ».

⁵⁷ Source : Tableau de synthèse de l'absentéisme de 2008 à 2013, Ville de Saint-Maur-des-Fossés.

Tableau n° 32 : Durée d'échelon

	2008	2009	2010	2011	2012
Ancienneté maximale	27	40	46	63	48
% d'agents concernés par l'ancienneté maximale	2,6 %	3,4 %	4,1 %	6,1 %	3,9 %
Ancienneté moyenne	114	135	82	75	184
% d'agents concernés par l'ancienneté moyenne	11,1 %	11,6 %	7,3 %	7,2 %	14,9 %
Ancienneté minimale	885	993	998	902	1 000
% d'agents concernés par l'ancienneté minimale	86,3 %	85,0 %	88,6 %	86,7 %	81,2 %
Nombre total des agents évalués	1 026	1168	1 126	1 040	1 232
% du total des agents évalués	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : CRC, à partir des données de la ville de Saint-Maur-des-Fossés.

La ville n'a pas chiffré le coût supplémentaire de ce choix, alors même que la durée minimale ne constitue pas un droit. Il s'agit d'une faculté que la collectivité peut exercer au profit des agents dont la valeur professionnelle le justifie (article 78 de la loi du 26 janvier 1984), le rythme normal d'avancement d'échelon étant celui de la durée moyenne.

Il importe que la collectivité établisse une doctrine lui permettant de respecter une répartition plus équilibrée entre avancement à la durée moyenne et avancement à la durée minimale, à la fois dans une perspective de meilleure maîtrise des charges de personnel et de prise en compte plus personnalisée de la manière de servir des agents.

5.6.2. Les avancements de grade et les promotions

Tout en maîtrisant les effectifs, la ville s'attache à renforcer l'encadrement par les nominations après réussite aux concours et examens, les avancements de grade comme les promotions internes et les recrutements externes.

Cette politique s'exécute dans un cadre précis : les avancements de grade, promotions et nominations après réussite aux examens professionnels ne peuvent avoir lieu que si l'agent effectue une mission en rapport avec le grade ou la catégorie demandés. L'avancement et la promotion sont utilisés comme levier de professionnalisation et ils permettent une meilleure adéquation des agents aux fonctions.⁵⁸

⁵⁸ Source : Promotions - Règles de fonctionnement de la ville

Depuis 2008, les taux de promotion au titre des avancements de grade sont fixés à 100 % en raison d'un plan de rattrapage, compte tenu de l'absence de gestion des carrières des années précédentes. La ville précise que ce taux de 100 % n'est pas systématiquement exploité. En 2007, le taux des agents qui remplissaient les conditions lorsqu'il s'agit d'un avancement au choix était fixé à 25 %⁵⁹. En 2010 et 2011, le nombre de nominations au titre de l'avancement de grade a sensiblement augmenté (115 et 111, soit 7,9 % des agents en 2011). Ce dispositif concerne majoritairement les agents de catégorie C de la filière technique⁶⁰.

Tableau n° 33 : Nombre de promotions internes et d'avancements de grade

		2008	2009	2010	2011	2012	Total
Nombre de promotions internes	Catégorie A	4	3	2	3	4	16
	Catégorie B	3	18	11	16	20	68
	Catégorie C	0	8	4	5	9	26
	Total	7	29	17	24	33	110
Nombre d'avancements de grade	Catégorie A	3	9	1	2	4	19
	Catégorie B	12	15	10	19	5	61
	Catégorie C	46	48	104	90	59	347
	Total	61	72	115	111	68	427
Total	Catégorie A	7	12	3	5	8	35
	Catégorie B	15	33	21	35	25	129
	Catégorie C	46	56	108	95	68	373
	Total	68	101	132	135	101	537

Source : Ville de Saint-Maur-des-Fossés.

En 2012, dernière année de données disponibles, le coût des promotions internes et des avancements de grade a représenté 203 700 €.

5.7. La professionnalisation des agents

5.7.1. La définition des emplois

Avant 2008, les agents ne disposaient pas de fiches de poste formelles. Actuellement la majorité des agents sont dotés d'une fiche rédigée à partir des emplois-types du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Ces fiches reflètent les missions et les compétences effectives des agents en fonction et non celles qui sont en principe requises pour leur poste.

Le premier organigramme officiel des services n'a été publié qu'en mars 2012. En septembre 2012, la ville a diffusé un organigramme détaillé des services qui reste à compléter. Comme le souhaite la direction des ressources humaines, il serait utile de définir un organigramme par niveau hiérarchique et d'établir un véritable organigramme fonctionnel identifiant les tâches et responsabilités.

⁵⁹ Le dispositif issu de la loi précitée du 19 février 2007 a été mis en œuvre à Saint-Maur-des-Fossés par deux délibérations du conseil municipal en date du 20 juin 2007 et du 7 juillet 2008. Les taux de promotions qui ont été adoptés en 2007 avaient pour objet d'élargir les possibilités d'avancement et de valoriser l'examen professionnel et ont été fixés comme suit : 100 % des agents lauréats de l'examen professionnel d'accès au grade ; 100 % des agents qui remplissent les conditions pour être promu à un grade qui antérieurement n'était pas soumis à la règle des quotas et 25 % des agents qui remplissent les conditions lorsqu'il s'agit d'un avancement au choix.

⁶⁰ Source : REC.

La direction générale des services s'est engagée dans une démarche de rationalisation de l'organisation et de clarification du management et des niveaux d'encadrement : un travail de définition des niveaux hiérarchiques est en cours et un accord-cadre pour la restructuration, la réorganisation des services et la formation des cadres a été élaboré.

Les projets des services et les changements d'organisation nécessaires seront précisés, permettant une meilleure adaptation des compétences des agents aux besoins des services.

5.7.2. De nouvelles procédures de gestion des carrières

Le précédent rapport de la chambre avait relevé que la commune ne s'était pas dotée de procédure formalisée de recrutements.

Cette procédure a été élaborée en septembre 2008, après consultation du comité technique paritaire. Dorénavant, le chef de service concerné envoie une demande de recrutement à la DRH, qui évalue les possibilités de maintien, de suppression ou de transformation du poste, rédige ou actualise la fiche de poste, actualise l'organigramme puis lance la recherche de candidats. Chaque vacance de poste fait désormais l'objet d'une publication dans les services, alors que la mobilité interne a longtemps reposé sur des pratiques informelles.

Actuellement la ville connaît des difficultés à recruter des agents expérimentés, en raison des restrictions en matière de dépenses de personnel et du manque de candidats potentiels.

Des évolutions positives peuvent également être relevées en matière d'évaluation. Considérée précédemment dans une perspective de notation sommaire, elle est organisée désormais à partir d'une fiche d'évaluation complète, issue d'un groupe de travail.

Cette nouvelle fiche d'évaluation gagnerait encore à réserver un espace à d'éventuels commentaires de l'agent évalué.

Lors de son dernier contrôle, la chambre avait recommandé à la collectivité de mieux formaliser ses procédures en matière de formation de ses agents, notamment en se dotant d'un plan de formation pour les années à venir et cette démarche a été engagée en 2009.

En dépit de la baisse de la part de la cotisation du CNFPT, le nombre moyen de jours de formation est en nette hausse (de 0,9 jour en 2008 à 1,9 jours en 2012), se rapprochant de la moyenne nationale (2,3 jours en 2009)⁶¹, la stratégie étant d'accepter toutes les demandes de formation.

⁶¹ Source : Bilan social des collectivités territoriales de la région Île-de-France, synthèse des données 2009.

5.7.3. La refonte du régime indemnitaire

Le régime indemnitaire ayant été jusqu'en 2008 fortement individualisé, la ville s'est engagée, à compter de 2009, dans un plan d'harmonisation, service par service. La mise en place de règles d'attribution a été réalisée pour l'indemnité d'exercice des missions des préfectures (IEMP)⁶² et la prime d'indemnité d'administration et de technicité (IAT)⁶³, perçues par la majorité des agents. Ce travail d'harmonisation est quasiment achevé dans tous les services de la ville.

De 2008 à 2012, les dépenses au titre du régime indemnitaire sont passées de 4 à 5 M€⁶⁴. Selon la direction des ressources humaines, cette augmentation s'explique pour un tiers par la refonte du régime indemnitaire, pour un tiers par l'arrivée de cadres et pour un tiers par des mesures de promotion. La part relativement peu élevée du régime indemnitaire dans la rémunération totale s'inscrit dans le schéma d'optimisation de la masse salariale. Bien que cette part soit passée de 10,6 % à 12,1 % de 2008 à 2012, elle est restée inférieure à la moyenne nationale des communes de plus de 50 000 habitants (19,5 % en 2009)⁶⁵.

La ville n'a pas encore mis en place l'indemnité de performance et de fonctions (IPF) pour les ingénieurs en chef territoriaux et la prime de fonctions et de résultats (PFR) pour les attachés. Il importe qu'elle prenne rapidement une délibération en ce sens, dans les conditions prévues par les textes, à la première modification du régime indemnitaire de ces personnels.

Pour l'organisation du versement de la PFR, l'IAT et l'IEMP, la ville dispose d'une enveloppe globale de crédits affectés au régime indemnitaire mais elle n'a pas fixé d'enveloppe ou de « crédit global »⁶⁶, ni précisé les conditions de calcul affectés respectivement à chacun de ces éléments.

Il conviendrait, dans une logique de gestion interne, de mettre en évidence dans le système de pilotage des dépenses de personnel le crédit global affecté à chacun de ces éléments de rémunération. La ville a précisé que l'achèvement de la réforme du régime indemnitaire devrait permettre de définir des sous-enveloppes spécifiques pour chacune de ces primes.

Le contrôle de la rémunération, effectué lors de l'examen de gestion, a mis au jour des irrégularités dans le versement de la nouvelle bonification indiciaire (NBI). En 2012, 6 agents non titulaires (sur 315) percevaient la NBI (à hauteur de 10 à 15 points de NBI) alors que cet élément de rémunération est réservé aux fonctionnaires.

La ville s'est engagée à s'assurer que le logiciel CIRIL de paye contrôle l'application de cette règle.

⁶² Textes de référence de l'IEMP : Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié (JO du 7 septembre 1991) ; décret n° 97-1223 du 26 décembre 1997 (JO du 27 décembre 1997) modifié par décret n° 2012-1457 du 24 décembre 2012 (JO du 27 décembre 2012) ; arrêté ministériel du 24 décembre 2012 (JO du 27 décembre 2012).

⁶³ Textes de référence de l'IAT : Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 (JO 7 septembre 1991) ; décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 (JO 15 janvier 2002) ; arrêté du 14 janvier 2002 (JO 15 janvier 2002).

⁶⁴ Source : Données de la ville, « *Synthèse des éléments variables de rémunération* ». Le régime indemnitaire ne comprend pas la prime de service, la prime complémentaire de fin d'année et les indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

⁶⁵ Source : CNFPT / DGCL, Synthèse nationale des rapports au comité technique paritaire sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2009.

⁶⁶ Le crédit global est calculé sur la base du montant de référence annuel du cadre d'emplois ou grade multiplié par le nombre de bénéficiaires dans chaque cadre d'emplois ou grade.

Toujours en matière de nouvelle bonification indiciaire (NBI), le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale dispose que les agents exerçant « *un encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics, de gestion financière, de gestion immobilière et foncière, de contentieux ou d'actions liées au développement et à l'aménagement de la collectivité, à l'exception des fonctions exercées au titre de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée* » perçoivent une NBI.

Or, des disparités ont été relevées s'agissant de l'attribution de la NBI pour les responsables de directions.

La question se pose donc de l'équité dans les rémunérations. La collectivité reconnaît que l'harmonisation du régime indemnitaire reste insuffisante et que l'égalisation de l'attribution de la NBI pour les directeurs ne pourra s'effectuer qu'à l'issue du travail sur les niveaux hiérarchiques récemment engagé.

Le directeur général des services a exprimé le souhait que dès 2014, une délibération « *sur le régime indemnitaire pour rendre cohérentes les dispositions retenues dans différents services et pas encore sur l'ensemble de la ville* », ainsi que des délibérations portant sur le tarif des journées électorales et sur l'harmonisation du tarif des astreintes et des permanences soient votées.

Enfin, les délibérations créant les emplois de direction ainsi que celles précisant le régime indemnitaire attaché à ces emplois n'ont pu être produites. Il conviendrait que la commune prenne ces délibérations.

5.7.4. Les avantages et moyens accordés à certains personnels

Les avantages et moyens accordés concernent les concessions de logements de fonction et la mise à disposition de véhicules.

5.7.4.1. La remise à plat des concessions de logement de fonction est encore en cours

Dans son précédent rapport, la chambre recommandait « *une révision des attributions, dans le sens d'une application plus rigoureuse des textes en vigueur.* » Par ailleurs, la chambre relevait « *que les gardiens des quatre cimetières de Saint-Maur-des-Fossés se voient attribuer un logement par nécessité absolue de service. De même, elle remarque l'attribution d'un logement de fonction par utilité de service au directeur du musée, alors que ce logement n'est pas inclus dans l'enceinte du musée lui-même.* ».

Les deux recommandations de la chambre ont été suivies.

La commune a effectué un travail de mise à jour des nécessités de services justifiant l'attribution d'un logement. Des logements, concédés sans contrepartie de service ont été repris de façon régulière et progressive. Certains ont été réattribués à d'autres agents sur des missions adaptées. Ainsi, de 2007 à 2013, le nombre de logements de fonction a diminué de 5, soit une réduction de l'ordre de 10 %⁶⁷.

⁶⁷ Sources : précédent rapport d'observations définitives de la chambre ; Synthèse des attributions de logements, ville de Saint-Maur-des-Fossés.

Tableau n° 34 : Nombre de logements de fonction

	2007	2008	2013	Évolution 2007 à 2013
Logements de fonction accordés pour nécessité absolue de service	33	23	13	-20
Logements de fonction accordés pour utilité de service	24	36	39	+15
Total	57	59	52	-5

Source : CRC, à partir des données de la ville.

Alors qu'auparavant, la concession de logement ne comportait pas de date de fin, aujourd'hui, les logements sont concédés pour une période de trois ans renouvelable.

Selon les délibérations du conseil municipal, la collectivité a opté pour une évaluation de l'avantage en nature du logement d'après la valeur locative servant à l'établissement de la taxe d'habitation auprès des services fiscaux. La collectivité semble avoir réalisé une application uniforme de l'évaluation et non « à la carte ».

La ville affirme que le nouveau régime des logements de fonction (cf. décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, entré en vigueur le 11 mai 2012) au titre duquel la convention d'occupation précaire avec astreinte se substitue à la concession pour utilité de service, entrera en application au plus tard le 1^{er} septembre 2015⁶⁸, conformément au décret n° 2013-651 du 19 juillet 2013 qui laisse aux collectivités un délai supplémentaire.

5.7.4.2. La mise à disposition de véhicules de service est à revoir

Il était relevé dans le précédent rapport que « *la collectivité n'a pas été en mesure de produire les délibérations ou les autorisations écrites concernant le remisage à domicile ou la mise à disposition de véhicule de service. En outre, pour les emplois fonctionnels (directeur général, directeurs généraux adjoints et collaborateur de cabinet), l'octroi d'un véhicule dit de « fonction » constitue un avantage en nature, en supplément de la rémunération, qui doit faire l'objet d'une déclaration aux services fiscaux* », ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

À ce jour, la ville n'a pas formalisé les conditions d'utilisation des véhicules, et ceux-ci ne font toujours pas l'objet d'une déclaration d'avantage en nature auprès des services fiscaux et de l'URSSAF.

Par ailleurs, la collectivité n'a pas produit les délibérations ou les autorisations écrites concernant le remisage à domicile ou la mise à disposition de véhicule de service. Les rares actions entreprises restent limitées et inachevées.

En 2012, la ville a créé un groupe de travail chargé du recensement des véhicules affectés dans un service, mais ce travail n'était toujours pas achevé au début 2014.

⁶⁸ Source : Note de la ville du 7 novembre 2013.

5.8. La situation particulière du directeur général des services techniques

Selon le fichier des rémunérations, Monsieur X était, jusqu'en 2014, le directeur général des services techniques (DGST) « officiel ». Or, il n'apparaît ni dans l'organigramme général de la ville, ni dans l'organigramme détaillé des services. Un autre collaborateur, Monsieur Y, placé depuis le 1^{er} juin 2009 comme « ingénieur en chef de classe exceptionnelle » à la direction générale des services techniques, en assume la direction effective depuis 2010. Bien qu'il ne soit pas nommé sur l'emploi fonctionnel de DGST, il apparaît explicitement comme tel dans l'organigramme détaillé des services. Monsieur Y est désigné comme responsable de la « direction et de l'encadrement de la DGST » et « directeur du cadre de vie ».

Ces deux fonctionnaires signent des actes de gestion de la direction générale des services techniques sans qu'aucun document justifiant formellement ces délégations de signature n'ait été produit lors de l'instruction ou en réponse aux observations provisoires de la chambre.

Depuis 2010, première année de présence dans ses fonctions réelles sur la totalité de l'année, le « responsable de la direction et de l'encadrement de la DGST » reçoit la deuxième plus importante rémunération des agents de la collectivité, après le directeur général des services. Il est régulièrement évalué pour son activité de direction des services techniques et il évalue les collaborateurs de cette direction. S'agissant du DGST « officiel », il n'a fait l'objet d'aucune évaluation au titre des années 2011 et 2012, année pour laquelle il recevait encore la dixième plus importante rémunération des agents de la collectivité.

En 2011 et 2012, les rémunérations de ces deux fonctionnaires ont représenté un coût global de 378 358 € soit près de 200 000 € annuels.

Cette situation de juxtaposition de deux DGST fait de surcroît apparaître un certain nombre d'irrégularités dans la situation du DGST « officiel » :

- l'absence d'acte de mise à disposition pour exercer la direction de l'OPH de Saint-Maur-des-Fossés ;
- le cumul irrégulier de NBI et d'indemnités d'astreintes ;
- la mise à disposition d'un véhicule de fonction pour ce fonctionnaire dont les missions au sein de la ville n'avaient manifestement plus aucune effectivité après 2010, au vu des éléments recueillis au cours de l'instruction.

L'attention de la collectivité est appelée sur le coût anormal et l'absence de fondements légaux et explicables de cette situation ainsi que sur les risques, en termes juridiques comme de délégations de signature et de partage des responsabilités, qui y sont attachés.

6. L'ACHAT PUBLIC

La commune a souhaité en 2008 rompre avec les pratiques antérieures caractérisées par la prévalence des relations avec un petit nombre d'entreprises et introduire davantage de concurrence dans la passation de ses marchés. Le changement le plus important a consisté à retenir une stratégie de passation des marchés publics dans le cadre d'appels d'offres ouverts et non plus restreints. Depuis 2009, de nombreux marchés à procédure adaptée (MAPA) ont été remplacés par des marchés sur appels d'offres ouverts (AOO).

6.1.1. L'organisation de la commande publique s'appuie sur des instruments et une expertise insuffisants

Le règlement intérieur (mis à jour en 2008 et 2012, voir annexe) est une copie sommaire des quelques articles du code des marchés publics (CMP) traitant des procédures à mettre en œuvre en fonction des seuils d'achats envisagés. Une note de service du directeur général du 25 mars 2009 recense les étapes à suivre pour l'organisation des achats selon la procédure retenue (MAPA ou AOO).

La procédure implique dans tous les cas le service émetteur, les services des finances et le service des marchés. Pour autant, si le mode opératoire est formalisé, des lacunes subsistent dans la mise en œuvre de l'achat public, aussi bien par les services émetteurs qu'au sein du service de la commande publique. L'insuffisante expertise dans ce domaine limite le bon usage des possibilités qu'offrent depuis longtemps les processus d'identification des besoins et les différentes procédures d'achats prévues par le CMP.

Les cahiers des clauses administratives particulières (CCAP) et des clauses techniques particulières (CCTP) sont rédigés par les services acheteurs et chaque service applique ses propres procédures. Si le service de la commande publique donne parfois son avis, il n'examine pas le fond et il ne procède à aucun rapprochement entre des besoins apparemment distincts, mais pouvant être considérés comme « homogènes » au sens de la nomenclature européenne CPV. Ces vérifications sont pourtant prévues dans le règlement intérieur des marchés publics.

La fiche de suivi est signée sans être examinée et il n'y a pas de deuxième lecture. S'agissant de la décision de déroger au cahier des clauses administratives générales (CCAG), régulièrement relevée, elle est librement prise par les services acheteurs.

La ville a d'ailleurs elle-même invoqué la faiblesse des effectifs et de l'encadrement technique en réponse à une observation formulée en septembre 2013 par la préfecture, portant sur les conditions d'allotissement d'un marché d'entretien et de rénovation du patrimoine communal.

Il conviendrait que la collectivité renforce à la fois l'expertise et les instruments au service de la commande publique. C'est ainsi qu'en 2014, il a été convenu que la commune aurait recours à SIS Marchés. Ce système ayant l'avantage d'être relié au CCAG, il permettra de mettre en lumière les incohérences.

6.1.2. Des pratiques obsolètes à faire évoluer

De nombreuses faiblesses persistent dans la mise au point des pièces contractuelles de la commande publique. Ainsi, la rédaction des pièces de passation inclut de façon récurrente des formulations dépourvues de fondement juridique. Par exemple, on relève la mention selon laquelle « les travaux qui pourraient être imposés à l'entrepreneur et pour lesquels aucun prix convenable ne figure au bordereau du présent marché » permettraient de s'éloigner du cadre du marché pour fixer un « prix convenable ».

De la même façon, l'attachement à un principe ancien selon lequel le démarrage des marchés et leur renouvellement devraient intervenir au 1^{er} janvier a pour effet d'engorger les services car il conduit à ce que les passations et reconductions soient adressées au service de la commande publique en août de chaque année. Il conduit également à concentrer au même moment de l'année les avis de publicité.

Des distinctions inutiles sont également opérées en matière de pièces d'exécution. Ainsi rien n'impose de différencier les bons de commande et les ordres de services mais la rédaction des pièces réserve ces derniers aux commandes supérieures à un certain montant (généralement 60 000 €). Ces anomalies sont régulièrement soulignées par le comptable public de la collectivité.

La pratique de l'émission des bons de commande en triplicatas carbonés alors que le logiciel utilisé, CIRIL, permet de les éditer, met en lumière également l'absence de réflexion sur les évolutions nécessaires de l'organisation, l'emploi optimal des agents et de leurs compétences comme sur les leviers de productivité utilisables.

La maîtrise insuffisante des critères de choix et la prévalence du critère du prix, dans la détermination de l'offre économiquement la plus avantageuse, ne donnent aucune souplesse à l'analyse des offres. Le préfet a d'ailleurs fait observer que les critères environnementaux devaient être mis en œuvre par la collectivité, ce qu'elle n'a fait qu'exceptionnellement.

6.1.3. La faiblesse de l'analyse des besoins ne permet pas de déterminer avec efficacité les seuils minimum et maximum des nombreux marchés à bons de commande

La collectivité recourt à de très nombreux marchés à bons de commande. La raison profonde est sans doute que le travail initial d'identification des besoins est insuffisant. Une telle pratique conduit également à une « surréservation » des crédits budgétaires. La pratique ancienne consiste à fixer un minimum trop bas par rapport à la consommation estimée et un maximum qui peut être le minimum multiplié par 4 voire 6 ou plus. Cette pratique ne prévient pas les dépassements des montants des marchés et les services tentent d'y faire face en continuant d'émettre des bons de commande auprès du titulaire de marché, en passant des commandes hors marché auprès d'un autre fournisseur ou en engageant la conclusion d'un avenant pour augmenter le maximum.

Cette dernière solution est, au demeurant, rarement mise en œuvre dans des conditions satisfaisantes. Par exemple, l'avenant n° 1 du marché d'entretien de voirie M107016 attribué aux paveurs de Montrouge a augmenté le maximum de 402 000 € HT soit de 15 % du marché initial (de 2 680 000 € à 3 082 000 €).

Cette pratique, qui fixe un maximum, en général très supérieur aux besoins se comprend d'autant plus mal que le taux de réalisation des marchés est faible et que les crédits budgétaires sont inutilement bloqués.

6.1.4. Le recours encore trop courant aux procédures hors marchés illustre l'absence d'une politique d'achat global

Alors qu'en principe, les achats d'un montant inférieur à 15 000 € devraient correspondre à des besoins ponctuels, le tableau récapitulatif des achats hors marchés permet, au mieux, de vérifier l'existence de trois devis mais pas d'identifier les besoins, ni les procédures qui auraient pu faire partie d'une véritable politique d'achat.

Alors que la règle est de ne pas dépasser les 15 000 € annuels par code CPV⁶⁹, aucune habitude de codification n'a été prise par les services acheteurs. Le service de la commande publique, qui centralise les notes de traçabilité, n'effectue aucun décompte du seuil de 15 000 € et il n'est pas impossible pour un service de faire passer sa demande d'achat au service des finances sans que le service de la commande publique n'ait centralisé les trois devis requis.

⁶⁹ Common Procurement Vocabulary, vocabulaire commun pour les marchés publics de l'Union Européenne.

Aucun travail d'analyse, au moins rétrospectif, sur tous ces « petits achats » n'est effectué. Le simple tri par service émetteur et prestataire permettrait pourtant d'identifier des volumes d'achats atteignant un seuil de marché public plus formalisé sur l'année. Il en est ainsi, par exemple, des achats non alimentaires de la cuisine centrale, des achats des espaces verts ou encore de ceux des médiathèques. Au demeurant, le service de la commande publique a compétence pour gérer les achats regroupés pour le compte des autres services.

Un travail sur la mutualisation des achats a été lancé en 2013.

Le maire élu en mars 2014 prend acte des carences constatées en matière d'achat public et indique s'engager dans une amélioration de sa procédure de commande publique. Il fait part également de son intention de parvenir à un recours plus raisonné aux marchés à bons de commande et de limiter les procédures hors marchés par la mise en place d'une politique d'achat global. Enfin, il souligne qu'il sera mis fin à la pratique consistant à faire débiter l'exécution des marchés pluriannuels au 1^{er} janvier, à laquelle se substitueront des périodes d'exécution de 12 mois à compter de la date de notification.

7. LA GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX SCOLAIRES ET PERISCOLAIRES

7.1. L'organisation et des services publics locaux scolaires et périscolaires

7.1.1. Les services scolaires et périscolaires assurés par la municipalité

Près de 6 500 élèves sont scolarisés à Saint-Maur-des-Fossés, un peu plus de 4 100 à l'école élémentaire et presque 2 400 à l'école maternelle. Cette population scolaire est en légère baisse⁷⁰.

La ville offre plusieurs services scolaires et périscolaires, à savoir la restauration scolaire, les accueils de loisirs, les accueils du matin et du soir, le soutien scolaire, les classes de découvertes, les séjours de vacances, des cours de langues étrangères, des cours de photographie et des cours pour adultes.

Tableau n° 35 : Nombre d'inscrits aux services scolaires et périscolaires (année scolaire 2010-2011)

Services scolaires et périscolaires	Nombre d'inscrits
Restauration scolaire et restauration des accueils de loisirs pour les enfants scolarisés à l'école maternelle	2 347
Restauration scolaire et restauration des accueils de loisirs pour les enfants scolarisés à l'école élémentaire	4 135
Accueils de loisirs pour les enfants scolarisés à l'école maternelle	1 638
Accueils de loisirs pour les enfants scolarisés à l'école élémentaire	2 896
Accueils du matin et du soir	4 500
Activité d'aide aux devoirs et de loisirs éducatifs	140
Classes de découvertes ⁷¹	960
Séjours de vacances	130

Source : Service de l'enseignement⁷².

⁷⁰ Pour la rentrée scolaire 2013-2014, le nombre d'enfants scolarisés dans les établissements publics scolaires du 1^{er} degré à Saint-Maur-des-Fossés s'élève à 6 513 (4 139 enfants à l'école élémentaire et 2 374 à l'école maternelle). Pour l'année scolaire 2010-2011, le nombre d'enfants scolarisés dans les établissements publics scolaires du 1^{er} degré à Saint-Maur-des-Fossés s'élève à 6 782 (4 278 enfants à l'école élémentaire et 2 504 à l'école maternelle).

⁷¹ Chaque année scolaire, en moyenne, 30 classes de découvertes sont organisées, pour 32 enfants chacune.

⁷² Source : Bilan prestations périscolaires.

Outre ces services, destinés aux enfants de 3 à 13 ans, la ville organise des cours de langues étrangères, ouverts aux adultes et aux enfants, des cours de photographie, destinés aux adultes et aux adolescents, ainsi que des cours d'alphabétisation pour adultes.

Tableau n° 36 : Nombre d'inscrits aux cours de langues étrangères, aux cours pour adultes et aux cours de photographie (année scolaire 2010-2011)

Services périscolaires	Nombre d'inscrits
Cours de langues étrangères	407
Cours pour adultes	143
Cours de photographie	10

Source : Service de l'enseignement⁷³.

La gestion des services scolaires et périscolaires est assurée par la direction de l'enseignement et de l'enfance, la direction de la restauration, qui a la responsabilité de la cuisine centrale, et le service enfance et loisirs.

Le règlement intérieur du service enfance et loisirs pour les prestations destinées aux enfants des écoles maternelles et élémentaires, adopté par le conseil municipal le 11 avril 2013 et entré en vigueur le 1^{er} mai 2013, s'applique aux différentes activités périscolaires dont il définit les modalités de tarification, d'inscription, de paiement, d'accueil, ainsi que les horaires, les règles d'hygiène et de sécurité, et, le cas échéant, les modalités de transport.

Enfin, les études surveillées et le soutien scolaire gratuit sont respectivement organisés par l'Association de promotion et d'organisation des études scolaires (APOES)⁷⁴, à laquelle la ville prête des locaux, et l'Entraide scolaire amicale.

Ces deux associations sont indépendantes de la ville et ne sont pas subventionnées. L'APOES est financée par une participation directement versée par les parents à l'association, et l'Entraide scolaire amicale apporte un soutien scolaire gratuit, destiné aux enfants dont les parents ne disposent pas des moyens suffisants pour leur permettre de financer un soutien scolaire.

7.1.2. Le service de l'enseignement est le guichet principal pour l'inscription aux services scolaires et périscolaires

Le service de l'enseignement, situé dans l'hôtel de ville, assure la centralisation des inscriptions annuelles par les parents sur un formulaire commun, des enfants âgés de 3 à 13 ans à la restauration scolaire, aux accueils du matin et du soir, ainsi qu'aux accueils de loisirs. Ces inscriptions sont saisies sur un logiciel Galopins⁷⁵, mis en place au mois de janvier 2009. Le service de l'enseignement assure également l'inscription trimestrielle aux cours pour adultes et aux cours de photographie, ainsi que l'inscription aux cours de langues étrangères. Les inscriptions aux séjours de vacances et à l'activité d'aide aux devoirs et de loisirs éducatifs demeurent localisées au service enfance et loisirs.

Ce dispositif d'inscriptions, efficace, est régulièrement modernisé. Le formulaire actuellement utilisé doit être relié en mai 2014 au logiciel Galopins, permettant ainsi aux familles d'inscrire leurs enfants en ligne.

⁷³ Source : Bilan prestations périscolaires.

⁷⁴ L'APOES organise les études surveillées dans plusieurs autres communes de la région, dont Vincennes, Créteil, Alfortville, Ormesson-sur-Marne, Sucy-en-Brie et Massy-Palaiseau.

⁷⁵ Le logiciel Galopins a comme fonctionnalités le recensement des inscriptions et de la présence aux services scolaires et périscolaires, enregistrées dans une base de données, et la facturation.

7.2. La gestion des services publics locaux scolaires et périscolaires

7.2.1. Les outils à la disposition de la direction de l'enseignement et de l'enfance ne permettent pas une évaluation précise des coûts des services scolaires et périscolaires

Les budgets annuels des services scolaires et périscolaires sont préparés sur la base d'une estimation des dépenses et recettes de l'année précédente, ajustées au nombre de jours durant lesquels les services seront assurés en année n, et non selon les coûts estimés pour la ville.

La répartition des crédits par fonction au compte administratif n'est que partielle et certaines dépenses des services scolaires et périscolaires sont regroupées au sein d'un même article, alors qu'elles correspondent à l'activité de services différents, ou elles sont imputées parmi d'autres dépenses, sur des articles ne correspondant pas aux services scolaires et périscolaires. Par exemple, les dépenses de personnels chargés de l'animation sont confondues avec celles des surveillants de la restauration scolaire.

S'agissant des recettes, elles sont globalement plus aisées à identifier et s'établissent, en 2012, à 3,9 M€, alors qu'en regard, le total des dépenses imputées sur les chapitres concernés s'établit à 17,9 M€.

Pour l'ensemble des services scolaires et périscolaires et à partir du compte administratif 2012, les recettes issues de prestations de services, comprenant la participation des familles, couvrent les dépenses à hauteur de 22 %, laissant 78 % à la charge de la ville (cf. annexe 4). En 2011, le service de l'enseignement a élaboré une étude des coûts de la restauration scolaire et de la restauration des accueils de loisirs, évaluant ceux-ci à 6,5 M€, dont 42 % à la charge des familles⁷⁶, ainsi qu'à une évaluation des coûts et recettes de l'ensemble des services scolaires et périscolaires, afin de placer en regard les dépenses et les recettes⁷⁷.

À l'occasion du présent examen de la gestion, une évaluation des dépenses et recettes des services scolaires et périscolaires a été effectuée par la collectivité (voir annexe 5). Elle donne des informations utiles, même si les choix méthodologiques retenus gagneraient à être affinés, par exemple s'agissant du calcul des dépenses de masse salariale ou de la prise en compte de certaines dépenses (par exemple, les dépenses de transport des élèves vers les classes de découverte).

Un calcul plus précis des coûts de ces services permettrait leur meilleur pilotage budgétaire. Le maire élu en mars 2014 reconnaît le caractère perfectible de ce suivi en l'absence de comptabilité analytique.

⁷⁶ La différence entre la part de la restauration scolaire prise en charge par les familles dans le compte administratif et dans le calcul effectué par le Service de l'enseignement s'explique par la comptabilisation par le service des dépenses de masse salariale des agents en charge de la préparation des repas et des surveillants au sein des cantines scolaires et des accueils de loisirs.

⁷⁷ Source : Bilan des prestations périscolaires 2012.

7.2.2. La tarification repose sur une grille de ressources des familles à actualiser et à clarifier

Le conseil municipal a approuvé une grille de tarification des services scolaires et périscolaires le 12 juin 2003, et a autorisé le maire à réévaluer celle-ci chaque année, en fonction de l'indice des prix à la consommation. Cette grille ancienne comprend un tarif plein et quatre tarifs dégressifs ainsi qu'un tarif unique pour les non résidents.

L'assiette de la grille des ressources n'a pas fait l'objet d'une nouvelle évaluation depuis plus de 10 ans. Le tableau ci-dessous montre une relative stabilité du nombre de bénéficiaires de chaque tranche de 2009 à 2012.

Tableau n° 37 : Répartition des familles en fonction des tranches de la grille des ressources (années scolaires 2009-2010 à 2012-2013)

Année scolaire	2009-2010	Proportion (%)	2010-2011	Proportion (%)	2011-2012	Proportion (%)	2012-2013	Proportion (%)
Bénéficiaires de la tranche dégressive 1	426	11%	388	10%	391	10%	412	10%
Bénéficiaires de la tranche dégressive 2	194	5%	196	5%	190	5%	236	6%
Bénéficiaires de la tranche dégressive 3	315	8%	291	7%	350	9%	310	8%
Bénéficiaires de la tranche dégressive 4	315	8%	300	8%	314	8%	285	7%
Familles payant le tarif plein	2 688	67%	2 674	68%	2 767	68%	2 720	68%
Familles non domiciliées à Saint-Maur-des-Fossés	47	1%	58	1%	55	1%	55	1%
Total	3 985	100%	3 907	100%	4 067	100%	4 018	100%

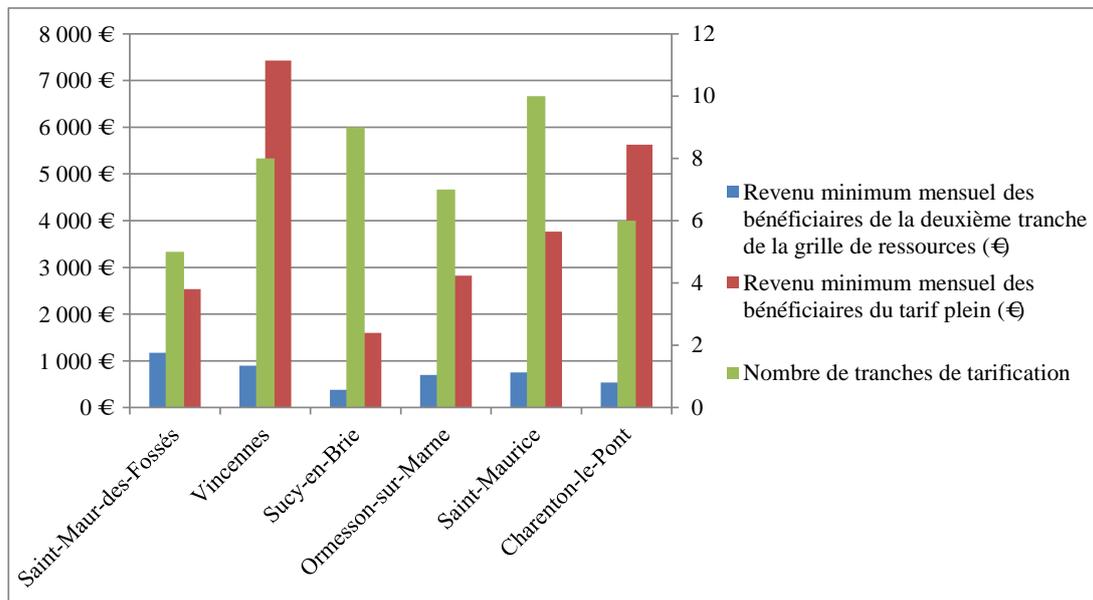
Source : CRC Île-de-France, d'après Service de l'enseignement⁷⁸.

Par ailleurs, en comparaison avec d'autres communes du Val-de-Marne situées à proximité de Saint-Maur-des-Fossés, le revenu mensuel moyen pris en compte pour délimiter le seuil entre la première et la deuxième tranche de la grille des ressources est comparativement plus élevé, tandis que le plancher de revenus mensuels de la tranche à plein tarif est inférieur. Enfin, le nombre de tranches de la grille des ressources est en moyenne inférieur, à Saint-Maur-des-Fossés, en comparaison avec celui des communes voisines⁷⁹.

⁷⁸ Source : ventilation des familles par tarifs 2008-2013.

⁷⁹ Source : grille des ressources depuis 2012 / Source : Charenton-le-Pont guide rentrée scolaire 2013 / Source : Vincennes calcul QF et grille tarifaire 2013 / Source : Sucy-en-Brie délibération CM 25032013 grille tarifaire.

Graphique n° 2 : Tranches des grilles des ressources en fonction des revenus mensuels des bénéficiaires des services scolaires et périscolaires de Saint-Maur-des-Fossés et de communes du Val-de-Marne



Source : CRC Île-de-France, d'après Service de l'enseignement de Saint-Maur-des-Fossés et sites Internet des communes de Vincennes, Sucy-en-Brie, Ormesson-sur-Marne, Saint-Maurice et Charenton-Le-Pont. Revenus calculés pour un couple avec un enfant.

Au demeurant, l'information des usagers sur les tarifs n'est pas facilitée car les demandes de tarif dégressif sont effectuées sur un support distinct du formulaire d'inscription et les modalités de calcul du tarif dégressif ne sont pas consultables par le public.

7.2.3. La souplesse offerte à l'utilisateur par le système d'inscriptions ne permet pas d'anticiper précisément les dépenses ni les recettes

Il n'y a pas de liens directs entre les inscriptions à la restauration scolaire et aux accueils de loisirs, effectuées chaque année lors de la rentrée scolaire, et la facturation des prestations pour lesquelles l'enfant est inscrit. L'ensemble de la facturation est calculé à partir du pointage des présences effectives alors même que des enfants non inscrits peuvent être accueillis en surnombre.

De ce fait, les budgets annuels de ces services, qui constituent les postes de dépenses et de recettes les plus importants des services scolaires et périscolaires, sont évalués en fonction du nombre de bénéficiaires des services des années antérieures, du nombre de jours durant lesquels ces services seront assurés, et, pour les recettes, de l'augmentation annuelle de la tarification des services. Le nombre de repas à préparer est évalué quotidiennement par la cuisine centrale, en fonction d'un pointage des enfants présents effectué par les directeurs d'écoles en début de matinée.

Le service de l'enseignement a mis en place, aux mois de juillet et août 2013, à titre expérimental, une facturation forfaitaire correspondant aux présences de l'enfant choisies lors de l'inscription aux accueils de loisirs, et non à la présence effective des enfants aux accueils de loisirs relevée a posteriori. Un bilan de cette expérience est actuellement en cours.

Le système d'inscription et de facturation des services scolaires et périscolaires pourrait être réexaminé en tirant les enseignements de l'expérimentation en cours.

7.2.4. La procédure de facturation est fractionnée

La facturation de la restauration scolaire, de la restauration des accueils de loisirs⁸⁰, des accueils de loisirs ainsi que de l'activité d'aide aux devoirs est établie mensuellement.

Deux agents du service de l'enseignement saisissent les listes de pointage des élèves établies manuellement dans le logiciel Galopins ; un projet d'informatisation des lieux d'accueil de loisirs est en cours d'élaboration, en coopération avec Infocom 94, et devrait être déployé en 2014. Les directeurs des accueils de loisirs pourraient alors valider directement dans le logiciel la présence quotidienne des enfants, en remplacement du pointage sur support papier.

Le 15 de chaque mois 4 500 factures qui fixent une date limite de paiement d'un mois, remplie manuellement par les agents, sont envoyées aux familles. Les séjours de vacances, de même que les classes de découvertes, font l'objet d'une facturation et d'un paiement obligatoires avant le départ des enfants. Les cours de langues étrangères d'une part et les cours de photographie et les cours pour adultes d'autre part, font l'objet de facturations distinctes des services scolaires et périscolaires.

7.3. Le fonctionnement des régies de recettes auprès du service de l'enseignement

7.3.1. Le périmètre des régies de recettes auprès du service de l'enseignement est caractérisé par des irrégularités

Les modes de paiement des services scolaires et périscolaires ont été progressivement diversifiés. Aux règlements en espèces, par chèques et par carte bancaire, a été ajouté en octobre 2009 le paiement en ligne par le biais du compte citoyen.

Cette possibilité de régler les factures par Internet a rencontré un succès important : au mois d'octobre 2013, 40 % des familles utilisaient ce mode de paiement, qui représentait alors 52 % du montant total des recettes encaissées, contre 40 % par chèque bancaire. La ville n'a pas mis en place de service de prélèvement automatique.

Deux régies et une sous-régie qui encaissent les recettes des services scolaires et périscolaires ont été créées depuis 2003 :

- une régie d'encaissement des recettes auprès du service de l'enseignement, créée le 29 août 2003. Cette régie de recettes, initialement destinée à encaisser les recettes de la restauration scolaire, des accueils de loisirs et de l'activité d'aide aux devoirs et de loisirs éducatifs, par chèques et espèces, a vu son périmètre d'activité progressivement élargi, jusqu'en 2010, à l'encaissement des recettes des cours pour adultes, des cours de langues étrangères, des cours de photographie, ainsi que des classes de découverte. Les moyens de paiement ont été étendus à la carte bancaire, puis à la carte bancaire en ligne par Internet (cf. annexe 4) ;
- une régie d'encaissement des recettes, exclusivement par Internet, créée le 15 juin 2009 et située au service de l'enseignement, perçoit les recettes de la restauration scolaire, des accueils de loisirs, de l'activité d'aide aux devoirs et de loisirs éducatifs, des lieux d'accueil des enfants de moins de trois ans, mais également des cours pour adultes, des cours de langues étrangères, des cours de photographie et des classes de découverte ;

⁸⁰ Jusqu'au mois de septembre 2012, le prix de la restauration des accueils de loisirs était inclus dans le prix des accueils de loisirs sur les factures des services scolaires et périscolaires.

- une sous-régie d'encaissement des recettes auprès du service de l'enseignement, créée le 15 janvier 2004, est destinée à l'encaissement des séjours de vacances, ainsi que des mini-séjours organisés par les accueils de loisirs, par chèques et espèces.

Le même régisseur est à la tête de ces trois régies ou sous-régie, depuis leur création. S'il a constitué un cautionnement pour la régie d'encaissement des recettes auprès du service de l'enseignement conforme à l'arrêté du 3 septembre 2001⁸¹, il n'a pas constitué le cautionnement de 6 100€ pour la régie d'encaissement des recettes par Internet alors qu'il y est astreint. Cette lacune aurait été corrigée début 2014, la régularisation étant intervenue auprès de l'Association française de cautionnement mutuel (AFCM) et transmise en date du 4 avril 2014.

Le maire élu en mars 2014 indique qu'une réflexion est en cours pour parvenir à une rationalisation du fonctionnement de ces régies périscolaires par le biais d'une fusion, qui pourrait inclure également la régie de la petite enfance.

7.3.2. La facturation n'est pas arrêtée lors de la date limite de paiement, et les versements à la trésorerie sont caractérisés par des irrégularités

L'arrêt de la facturation n'est pas opéré en fonction de la date limite de paiement et peut intervenir jusqu'à un an après l'émission des factures. Ainsi, au mois de décembre 2013, les familles pouvaient toujours payer les factures du mois de janvier de la même année. En outre, la régie d'encaissement des recettes auprès du service de l'enseignement peut accorder des facilités de paiement aux familles en permettant l'étalement du règlement. Interrogé sur cette pratique par le comptable public, la commune a indiqué qu'il s'agissait d'une pratique habituelle et ancienne à Saint-Maur-des-Fossés.

L'encaissement et la tenue de la comptabilité par la régie du service de l'enseignement présentent des irrégularités.

Alors que le plafond d'encaisse autorisée pour la régie de recettes par Internet est fixé à 126 000 €, des dépassements réguliers (parfois jusqu'à 700 000 €) ont été constatés. De plus, le montant du cautionnement du régisseur, qui n'est d'ailleurs pas encore constitué, doit être révisé car les recettes encaissées se sont établies, en moyenne mensuelle, à près de 200 000 € entre juillet 2012 et juin 2013.

Le maire élu en 2014 indique que les services municipaux vont se rapprocher des services de la trésorerie municipale afin qu'il soit remédié à ces insuffisances.

7.3.3. L'émission des titres de recettes est effectuée avec retard, pesant sur la trésorerie de la ville

L'émission des titres de recettes accuse un retard important, lié à celui pris dans l'arrêt des factures. Au mois de décembre 2013, le comptable public avait seulement reçu, pour l'année 2013, le titrage du mois de janvier 2013. De ce fait, de nombreuses familles ont pris pour habitude de régler leurs factures tardivement. Ainsi, au mois de décembre 2013, le montant des factures impayées non titrées s'établissait à plus de 0,5 M€.

⁸¹ Arrêté du 3 septembre 2001 relatif aux taux de l'indemnité de responsabilité susceptible d'être allouée aux régisseurs d'avances et aux régisseurs de recettes relevant des organismes publics et montant du cautionnement imposé à ces agents.

Tableau n° 38 : Montant des factures de la restauration scolaire, de la restauration des accueils de loisirs, de l'activité d'aide aux devoirs et de loisirs éducatifs et des classes de découverte non titrées au mois de décembre 2013⁸²

Mois de facturation	Montant des factures émises	Nombre de factures impayées non titrées	Montant des factures impayées non titrées
Février 2013	342 951 €	367	25 485 €
Mars 2013	302 854 €	383	25 108 €
Avril 2013	405 688 €	443	32 868 €
Mai 2013	310 514 €	503	29 982 €
Juin 2013	429 957 €	583	47 103 €
Juillet 2013	227 805 €	236	27 778 €
Août 2013	145 735 €	245	30 547 €
Septembre 2013	396 071 €	1 248	100 574 €
Octobre 2013	370 224 €	2 747	222 007 €
Total	2 931 800 €	6 755	541 453 €

Source : Trésorerie municipale, d'après les relevés de la ville.

Par ailleurs, les versements en numéraire à la trésorerie ne font pas l'objet de demandes d'émission de titre de recettes de la part du régisseur. Ainsi, au mois de juin 2013, le montant des versements en numéraire non titrés s'établissait à 136 364 € et une partie de cette somme datait du mois de février 2009. Sur ce point également, le maire élu en mars 2014 souligne qu'un travail de formalisation des procédures pour chaque mode de paiement, de l'encaissement jusqu'au versement des pièces comptables, est en cours.

La généralisation de la préinscription obligatoire devrait permettre de réduire sensiblement les délais de facturation par une saisie avant la prestation. La décision de nommer un régisseur suppléant pour épauler le régisseur principal a en outre été actée à la suite des réunions de travail organisées entre les services de la collectivité et ceux de la trésorerie municipale.

⁸² Les factures impayées non titrées des classes de découverte comprennent seulement les mois de mars à juin 2013.

ANNEXES**Annexe n° 1 : Grille des ressources de Saint-Maur-des-Fossés pour l'année scolaire 2013-2014**

	Tranche Quotient 1	Tranche Quotient 2	Tranche Quotient 3	Tranche Quotient 4	Plein tarif
Seuil minimum 1 enfant	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Seuil maximum 1 enfant	1 175 €	1 566 €	2 104 €	2 525 €	2 946 €
Seuil minimum 2 enfants	1 176 €	1 567 €	2 105 €	2 526 €	2 947 €
Seuil maximum 2 enfants	1 432 €	1 909 €	2 527 €	3 032 €	3 538 €
Seuil minimum 3 enfants	1 433 €	1 910 €	2 528 €	3 033 €	3 539 €
Seuil maximum 3 enfants	1 860 €	2 481 €	3 226 €	3 872 €	4 517 €
Seuil minimum 4 enfants	1 861 €	2 482 €	3 227 €	3 873 €	4 518 €
Seuil maximum 4 enfants	2 537 €	3 383 €	4 354 €	5 225 €	6 096 €
Seuil minimum 5 enfants	2 538 €	3 384 €	4 355 €	5 226 €	6 097 €

Source : Service de l'enseignement.

Annexe n° 2 : Tarifs des services scolaires et périscolaires pour l'année scolaire 2013-2014

	Tranche Quotient 1	Tranche Quotient 2	Tranche Quotient 3	Tranche Quotient 4	Tarif plein	Tarif bénéficiaires n'habitant pas Saint-Maur-des-Fossés
Tarifs quotidiens restauration scolaire - enfants scolarisés à l'école maternelle	1,12 €	1,82 €	3,00 €	3,94 €	4,33 €	6,99 €
Tarifs quotidiens restauration scolaire - enfants scolarisés à l'école élémentaire	1,24 €	1,97 €	3,10 €	4,11 €	4,43 €	6,99 €
Tarif quotidiens accueils de loisirs enfants scolarisés à l'école maternelle	3,14 €	5,00 €	6,70 €	7,95 €	9,42 €	11,93 €
Tarifs quotidiens accueils de loisirs enfants scolarisés à l'école maternelle « A » ⁸³	2,54 €	4,28 €	5,87 €	7,35 €	8,71 €	10,69 €
Tarifs quotidiens accueils de loisirs enfants scolarisés à l'école élémentaire	4,81 €	5,87 €	7,95 €	8,59 €	10,07 €	11,93 €
Tarifs quotidiens accueils de loisirs enfants scolarisés à l'école élémentaire « A »	4,21 €	5,34 €	6,93 €	8,20 €	9,35 €	10,69 €
Tarifs mensuels activité d'aide aux devoirs et de loisirs éducatifs	4,54 €	4,54 €	4,54 €	4,54 €	4,54 €	4,54 €
Tarif accueils du matin et du soir	gratuit	gratuit	gratuit	gratuit	gratuit	gratuit
Tarifs quotidiens classes de découverte	12,09 €	15,59 €	21,93 €	25,24 €	28,82 €	37,55 €
Tarifs annuels cours de langues étrangères adultes	53,36 €	84,29 €	132,32 €	176,07 €	189,94 €	299,85 €
Tarifs annuels cours de langues étrangères enfants	72,56 €	115,24 €	180,34 €	239,02 €	259,30 €	407,63 €
Tarifs trimestriels cours de photographie	13,81 €	32,93 €	76,49 €	114,73 €	125,36 €	195,46 €
Tarifs trimestriels cours pour adultes	7,05 €	11,08 €	17,45 €	23,15 €	25,12 €	39,48 €

Source : Service de l'enseignement⁸⁴.

Annexe n° 3 : Comparaison entre le plein tarif et le tarif payé par les bénéficiaires de services n'habitant pas Saint-Maur-des-Fossés

	Tarif plein	Tarif bénéficiaires n'habitant pas Saint-Maur-des-Fossés	Variation tarif plein / tarif bénéficiaires n'habitant pas Saint-Maur-des-Fossés
Tarifs quotidiens restauration scolaire - enfants scolarisés à l'école maternelle	4,33 €	6,99 €	61%
Tarifs quotidiens restauration scolaire - enfants scolarisés à l'école élémentaire	4,43 €	6,99 €	58%
Tarif quotidiens accueils de loisirs enfants scolarisés à l'école maternelle	9,42 €	11,93 €	27%
Tarifs quotidiens accueils de loisirs enfants scolarisés à l'école maternelle « A »	8,71 €	10,69 €	23%
Tarifs quotidiens accueils de loisirs enfants scolarisés à l'école élémentaire	10,07 €	11,93 €	18%
Tarifs quotidiens accueils de loisirs enfants scolarisés à l'école élémentaire « A »	9,35 €	10,69 €	14%
Tarifs mensuels activité d'aide aux devoirs et de loisirs éducatifs	4,54 €	4,54 €	0%
Tarif accueils du matin et du soir	gratuit	gratuit	0%
Tarifs quotidiens classes de découverte	28,82 €	37,55 €	30%
Tarifs annuels cours de langues étrangères adultes	189,94 €	299,85 €	58%
Tarifs annuels cours de langues étrangères enfants	259,30 €	407,63 €	57%
Tarifs trimestriels cours de photographie	125,36 €	195,46 €	56%
Tarifs trimestriels cours pour adultes	25,12 €	39,48 €	57%

Source : Service de l'enseignement.

⁸³ Le tarif « A » est appliqué à partir du deuxième enfant placé en accueils de loisirs, pour le ou les enfants plus âgés. Id 1282 : récapitulatif grilles ressources, tarifs cantines, cours pour adultes, photographie, LV, accueils de loisirs 2013-2014.

⁸⁴ Id 1282 : récapitulatif grilles ressources, tarifs cantines, cours pour adultes, photographie, LV, accueils de loisirs 2013-2014.

Annexe n° 4 : Dépenses et recettes des services scolaires et périscolaires selon le compte administratif de Saint-Maur-des-Fossés

	Charges de personnel et frais assimilés (012)	Charges à caractère général (011), autres charges de gestion courante (65), charges exceptionnelles (67)	Dépenses totales	Ventes de produits fabriqués, prestations de services, marchandises (70)	Annulation de charges (013), dotations, subventions et participations (74), autres produits de gestion courante (75), produits exceptionnels (77)	Recettes totales	Participation des familles (%)
Services communs (922-0)	4 233 983 €	57 957 €	4 291 940 €	109 889 €	7 327 €	117 216 €	2,56%
Ecoles maternelles (922-11)	2 764 210 €	857 003 €	3 621 213 €	3 013 €	40 818 €	43 830 €	0,08%
Ecoles primaires (922-12)	2 234 315 €	937 415 €	3 171 731 €	1 788 €	70 804 €	72 592 €	0,06%
Hébergement et restauration scolaire (922-51)	1 834 960 €	1 028 188 €	2 863 148 €	2 371 979 €	39 891 €	2 411 870 €	82,85%
Classes de découverte et autres services annexes (922-55)	329 357 €	719 685 €	1 049 042 €	125 162 €	0 €	125 162 €	11,93%
Centres de loisirs (924-21)	2 472 447 €	325 647 €	2 798 093 €	1 242 670 €	377 753 €	1 620 423 €	44,41%
Colonies de vacances (924-23)	0 €	110 662 €	110 662 €	68 602 €	0 €	68 602 €	61,99%
Total	13 869 271 €	4 036 557 €	17 905 829 €	3 923 102 €	536 593 €	4 459 695 €	21,91%

Source : Compte administratif 2012⁸⁵

Annexe n° 5 : Calcul des dépenses et recettes des services scolaires et périscolaires par la Direction de l'enseignement et de l'enfance et la Direction des finances de Saint-Maur-des-Fossés effectué au mois de décembre 2013

Service scolaire et périscolaire	Dépenses 2012			Recettes 2012				Participation des familles (%)	
	Frais de personnel	Autres charges	Coût total	Participations des familles	Subventions	Autres recettes	Total recettes		
Restauration scolaire	Personnel cuisine centrale	568 958 €	1 530 760 €	4 112 032 €	2 115 743 €	34 008 €	0 €	2 149 751 €	51 %
	Cantinière	1 030 029 €							
	Surveillant de cantine	972 285 €							
Restauration des accueils de loisirs	Personnel cuisine centrale	459 230 €	185 389 €	1 187 720 €	256 236 €	0 €	0 €	256 236 €	22 %
	Cantinière	310 626 €							
	Surveillant de cantine	232 475 €							
Sous Total Restauration	3 573 603 €	1 726 150 €	5 299 753 €	2 371 979 €	34 008 €	0 €	2 405 987 €	45 %	
Accueils de loisirs	Animateurs	1 976 052 €	305 349 €	2 281 401 €	985 196 €	377 753 €	0 €	1 362 949 €	50 %
Accueils du matin et du soir	Animateurs	639 853 €	10 000 €	649 853 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 %
Classes de découverte	Prestataire	0 €	309 231 €	309 231 €	115 497 €	0 €	0 €	115 497 €	63 %
Séjours de vacances	Prestataire	0 €	110 662 €	110 662 €	68 602 €	0 €	0 €	68 602 €	37 %
Aide aux devoirs et activités de loisirs éducatifs	Animateurs	192 764 €	6 919 €	199 683 €	6 791 €	0 €	0 €	6 791 €	3 %
Cours pour adultes	3 professeurs	23 658 €	0 €	23 658 €	5 946 €	0 €	0 €	5 946 €	25 %
Cours de langues étrangères	8 professeurs	133 892 €	0 €	133 892 €	79 212 €	0 €	0 €	79 212 €	59 %
Cours de photographie	1 professeur	11 000 €	0 €	11 000 €	2 482 €	0 €	0 €	2 482 €	23 %
Total		6 550 822 €	2 468 310 €	9 019 132 €	3 635 705 €	411 761 €	0 €	4 047 466 €	60 %
	Sommes figurant au Compte Administratif 2012 – Sommes évaluées par la direction de l'enseignement et de l'enfance	7 318 449 €	1 568 247 €	8 886 697 €	287 397 €	9 957 €	114 875 €	412 229 €	

Source : CRC Île-de-France, d'après Direction de l'enseignement

⁸⁵ Source : CA 2012 ville.

Annexe n° 6 : Nature des recettes encaissées par les trois régies de recettes auprès du Service de l'Enseignement

Services	Régie de recettes auprès du Service de l'Enseignement	Régie de recettes auprès du Service de l'Enseignement pour l'encaissement par Internet	Sous-régie de recettes auprès du Service de l'Enseignement
Restauration scolaire	X	X	
Accueils de loisirs	X	X	
Activité d'aide aux devoirs et loisirs éducatifs	X	X	
Classes de découverte	X	X	
Séjours de vacances			X
Cours de langues étrangères	X	X	
Cours pour adultes	X	X	
Cours de photographie	X	X	

Source : Service de l'enseignement.

Annexe n° 7 : Modes et périodicité de facturation des services scolaires et périscolaires

Services scolaires et périscolaires	Mode de facturation	Périodicité de la facturation
Restauration scolaire (enfants scolarisés à l'école maternelle et à l'école élémentaire)	A l'unité	Mensuelle
Accueil de loisirs (enfants scolarisés à l'école maternelle et à l'école élémentaire)	A l'unité	Mensuelle
Activité d'aide aux devoirs et de loisirs éducatifs	Forfaitaire	Mensuelle
Accueils du matin et du soir	Gratuit	Gratuit
Classes de découverte	Forfaitaire	Avant le séjour
Séjours de vacances	Forfaitaire	Avant le séjour
Cours de langues étrangères	Forfaitaire	Annuelle
Cours pour adultes	Forfaitaire	Trimestrielle
Cours de photographie	Forfaitaire	Trimestrielle

Source : Service de l'enseignement

GLOSSAIRE DES SIGLES

AAO	Appel d'offres ouvert
AAPC	Avis d'appel public à la concurrence
AEP	Association Entraide du personnel communal
ASMADE	Association saint-maurienne de développement économique
BOAMP	Bulletin officiel des annonces des marchés publics
CAF	Capacité d'autofinancement
CAO	Commission d'appel d'offres
CCAG	Cahier des clauses administratives générales
CCAP	Cahier des clauses administratives particulières
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CET	Compte épargne-temps
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CMP	Code des marchés publics
CMS	Contrat de mixité sociale
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CRD	Capital restant dû
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGA	Directeur général adjoint
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGS	Directeur général des services
DNID	Direction nationale d'interventions domaniales
DUER	Document unique d'évaluation des risques
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FCTVA	Fonds de compensation pour la TVA
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle de ressources
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
ICNE	Intérêts courus non échus
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune

MAPA	Marché à procédure adaptée
OPH	Office public de l'habitat
PAZ	Plan d'aménagement de zone
PIG	Projet d'intérêt général
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
REC	Rapport sur l'état de la collectivité
RRF	Recettes réelles de fonctionnement
SIEM	Société immobilière d'économie mixte de Saint-Maur-des-Fossés
SIRH	Système d'information des ressources humaines
Sivom	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SRU (loi)	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TEG	Taux effectif global
TFB	Taxe sur le foncier bâti
TFNB	Taxe sur le foncier non-bâti
TH	Taxe d'habitation
TP	Taxe professionnelle
Zac	Zone d'aménagement concerté

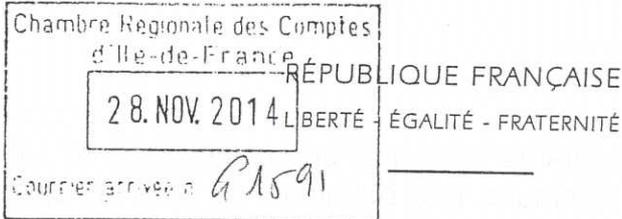
REPONSE DU MAIRE

DE SAINT-MAUR-DES-FOSSES (*)

() 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.*



Le Député-Maire



VILLE DE SAINT-MAUR-DES-FOSSÉS

Saint-Maur-des-Fossés, le 23 NOV. 2014

Monsieur le Président de la
Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-
France
6, cours des Roches
Noisiel BP 187
77315 MARNE-LA-VALLEE Cedex 2

Monsieur le Président,

Vous m'avez transmis le 23 octobre le rapport définitif de la Chambre régionale des Comptes d'Ile-de-France relatif à la gestion de la commune de Saint-Maur des Fossés sur les exercices 2008 et suivants.

Ainsi que vous m'y invitez, je souhaite élever certaines observations importantes, dont certaines procèdent d'un examen récent des comptes de la commune, mais également vous indiquer les suites que j'ai d'ores et déjà données au rapport provisoire :

- page 5, vous indiquez que « les charges d'intérêt représenteront à elles seules plus de 10 millions d'euros chaque année ». Il conviendrait d'indiquer que les frais financiers pèseront jusqu'à 12 millions d'euros avec les ICNE. C'est d'ailleurs pourquoi, j'ai mis en place une stratégie de désendettement qui permettra de limiter l'impact exorbitant de ces frais financiers. Cette stratégie repose sur une détoxification complète de la dette, mais aussi par sa réduction ;
- page 14, vous présentez le tableau des provisions. Je vous informe de manière officielle que ce tableau ne correspond pas à la réalité des risques auxquels la ville est exposée. En effet, en 2012, des travaux ont été conduits par une entreprise au sein du Centre Sportif Brossolette. Un contentieux en résulte car cette entreprise a exécuté des travaux supplémentaires à hauteur de 480 000 euros sans avenant au marché et avec une contestation sur la conduite du chantier. En 2014, la ville a été condamnée à payer en référé 160 000 euros. Le reste des sommes contestées est renvoyé au fonds. La Ville n'ayant pas provisionné, nous allons devoir faire face à cet engagement financier imprévu. Par ailleurs, l'avocat chargé de défendre la Ville dans le dossier des emprunts structurés disposant d'une convention adossant son

action à des honoraires ainsi qu'à une commission de 15% sur les résultats a transmis à la commune une demande de frais de commissions s'élevant à 400 000 euros. Ces deux éléments témoignent d'un manque de recours au provisionnement. Cette pratique n'est pas sans incidence sur les comptes de la commune. Ainsi, la soule que les villes adhérentes au SMITDVUM devront verser en 2017 n'a jamais été anticipée (24 millions d'euros à répartir entre les villes adhérentes). Suite à la découverte de ces éléments, j'ai demandé à ce que l'on provisionne intégralement les risques ;

- je souligne également que l'absence de DM en 2013 a eu des conséquences redoutables sur le budget 2014 puisque le règlement de nombreuses factures (pour un montant total de 1,6 millions d'euros, ce qui dépasse très largement le taux habituellement observable) a été repoussé sur l'exercice 2014, rendant fragile l'exécution des marchés publics, ainsi que la réalité de l'exercice 2013.

Les conséquences de ces deux derniers points sont susceptibles de rendre inexact le tableau communiqué page 17 du rapport puisqu'ils altèrent les résultats soumis à l'assemblée.

- page 15, vous revenez sur la consommation des crédits d'équipement. Cette question appelle une observation de ma part relative à la lisibilité des budgets. En effet, la pratique des reports rend parfois difficilement lisible des budgets et leur interprétation sur la durée. Ce dernier point est d'ailleurs souligné page 24. J'ai lancé une étude rétrospective pour comprendre la destination des recettes d'investissement et m'assurer du respect des affectations de ces recettes, tant pour les cessions que pour les emprunts ;
- page 16, vous évoquez la convention liant la Ville à la Caisse d'Épargne. J'ai demandé une analyse juridique sur la portée de cette convention liant la commune à un opérateur bancaire, au-delà de la durée du mandat précédent en lui imposant de lever des emprunts jusqu'en 2019 à des taux très importants. En effet, tout en reprenant ces emprunts dans l'état de la dette, je m'interroge sur la légalité de cette convention imposant en contrepartie de détoxification d'un emprunt le recours à plusieurs emprunts.
- page 32, vous écrivez que la ville est rentrée en 2008 dans le réseau d'alerte des finances locales. La Ville de Saint-Maur a malheureusement été placée dès 2006 dans ce dispositif. La baisse des investissements a permis de l'en faire sortir, ainsi que la mise en œuvre de nombreuses cessions.

De manière générale, je regrette que le rapport ne prenne pas en compte les aspects de trésorerie. Cette dernière est très fragile, ce qui est la conséquence de la complexité de la situation financière de la ville. J'ai ainsi observé que les rythmes infra-annuels ne sont pas toujours conformes aux besoins financiers de la ville. Je me dois de souligner que si la situation financière de la ville s'est améliorée, sa situation est plus fragile que le rapport ne l'exprime.

Vous consacrez un chapitre à la gestion des ressources humaines. Sans revenir sur les premières observations communiquées en juillet 2014, plusieurs éléments doivent être précisés ou rectifiés, après une analyse du fonctionnement de ce service.

Ainsi, la Ville manque d'outils fondamentaux de pilotage des RH :

- si un organigramme a été adopté en 2012, de nombreux agents ne sont pas affectés au sein des bonnes unités administratives dans le traitement de la paie, rendant illisible le suivi de la masse salariale service par service. Il est ainsi actuellement impossible de disposer du nombre d'agents en service au cours de l'année, la ville ne disposant pas des outils d'analyse et de suivi des remplacements. Cette situation explique les observations relatives aux distorsions constatées page 41 entre l'état du personnel tenu par la DRH et celui du CA. En conséquence, lorsque vous écrivez page 47 que les effectifs sont maîtrisés, cette idée est à nuancer puisque certains éléments restent opaques ;
- aucun outil de gestion prévisionnelle des emplois et compétences n'a été mis en place. La ville ne dispose pas de prévisions des départs en retraite ou de réel plan annuel de recrutement ou de mobilité ;
- l'absence de règlement intérieur a laissé perdurer certaines irrégularités dans la gestion du temps de travail (avec par exemple des RTT accordées sans dépassement du temps de travail, des congés de retraite de trois mois ne reposant sur aucune base légale...) ;
- le repyramidage nécessaire des grades s'est effectué sans réflexion par filière, ni service. Ainsi, on observe une surreprésentation des cadres dans la filière culturelle, alors que d'autres services importants ne disposent pas de tous les moyens humains nécessaires (DGST, aménagement, urbanisme...) ;
- la réduction même des heures supplémentaires reste un sujet à caution puisque certains chefs de service ont mis en place, à côté du paiement des HS, un système de récupération qui ne permet pas de connaître le total réel des HS effectuées ;
- page 46, vous indiquez que le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire est inférieur à la moyenne nationale. Sans remettre en cause ces données statistiques, je vous informe qu'il apparaît que le nombre moyen de jours de congés pour maladie ordinaire est remonté en 2013 et se rapproche malheureusement des moyennes nationales ;

Parmi les mesures correctrices adoptées, je vous informe que :

- suite à vos observations sur la gestion des services publics locaux scolaires et périscolaires, je vais mettre en place un guichet unique dès la fin de l'année afin d'améliorer le traitement des demandes des usagers. Par ailleurs, un nouveau logiciel permettra d'améliorer le traitement des demandes et le travail de la régie. Après des échanges avec la trésorière, nous mettrons en place une régie unique de ces secteurs en 2015 pour corriger les irrégularités observées et assurer un service de qualité.
- vous avez par ailleurs évoqué la gouvernance de l'achat public en pointant certaines insuffisances dont la trésorière s'est faite l'écho. J'ai mis en œuvre

une réforme profonde de la commande publique. A court-terme, ces mesures permettront d'identifier les besoins, de les mutualiser pour susciter les marchés idoines, puis de suivre leur exécution ainsi que d'améliorer la rédaction des bons de commandes pour permettre leur traitement de manière simplifiée. A moyen-terme, par un travail collaboratif entre les services, j'entends déployer des outils de pilotage des investissements reposant sur une étroite coopération entre les directions de la commande publique, des services techniques et financière.

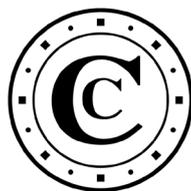
- au niveau des ressources humaines, la situation du parc automobile est en voie de régularisation grâce à un nouveau règlement intérieur d'attribution et d'utilisation des véhicules. Dès la fin de l'année, la flotte sera réduite pour être plus conforme aux besoins réels de la commune. Le règlement intérieur est en cours de finalisation. Il permettra de rectifier certaines irrégularités des cycles de travail ou de gestion du temps de travail. La question du DGST a été réglée. En matière de NBI, une harmonisation a été conduite. La remise à plat des concessions de logement de fonction est réglée ;
- qu'une nouvelle convention sera signée avec l'ATC pour préciser plusieurs éléments que vous soulevez (page 11). Ce document permettra de clarifier les questions relatives à la gestion des équipements, du domaine public, les responsabilités juridiques et administratives de chacune des parties. Ainsi le rôle de l'ATC à l'égard de l'auditorium de Conservatoire sera précisé (le rapport indique que l'ATC gère le Conservatoire, ce qui est inexact puisque l'ATC n'a en charge que le suivi des concerts donnés au sein de l'auditorium).

Je vous prie, Monsieur le Président, d'agréer l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Sylvain BERRIOS



Député-Maire de Saint-Maur-des-Fossés



« 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 d'Île-de-France :
www.ccomptes.fr/ile-de-france

Chambre régionale des comptes d'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/ile-de-france