



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

COMMUNE DE GRENOBLE
(Département de l'Isère)

Exercices 2011 à 2016

Observations définitives
délibérées le 28 mai et le 1^{er} juin 2018

SOMMAIRE

<u>1-</u>	<u>PRESENTATION DE LA COMMUNE.....</u>	<u>7</u>
<u>2-</u>	<u>LES RELATIONS AVEC LA METROPOLE DE GRENOBLE</u>	<u>7</u>
2.1-	Les relations financières entre la ville et la métropole	7
2.2-	Les principales compétences transférées.....	9
2.2.1-	La compétence voirie	9
2.2.2-	Le développement économique et l'enseignement supérieur	12
2.2.3-	L'énergie	12
2.2.4-	Le stationnement en ouvrage.....	12
2.3-	Les mutualisations	13
<u>3-</u>	<u>LA GESTION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES.....</u>	<u>14</u>
3.1-	Le pilotage budgétaire.....	14
3.1.1-	La qualité de la prévision budgétaire.....	14
3.2-	Le contrôle de gestion.....	15
3.3-	La qualité des informations budgétaires	16
3.3.1-	La qualité du rapport d'orientation budgétaire	16
3.3.2-	La qualité de l'information sur la gestion pluriannuelle des investissements	17
3.3.3-	La fiabilité des annexes des documents budgétaires	17
3.4-	La fiabilité des comptes.....	18
3.4.1-	Les provisions pour risques et charges.....	18
3.4.2-	L'inventaire et l'état de l'actif.....	18
3.5-	Conclusion sur la gestion budgétaire et la fiabilité des comptes	19
<u>4-</u>	<u>LE SOUTIEN DE LA COMMUNE A LA SEM ALPEXPO</u>	<u>19</u>
4.1-	L'ampleur du soutien de la commune durant la période.....	20
4.2-	L'information du conseil municipal sur la cessation d'activités de la SEM.....	21
4.3-	Le soutien de la commune.....	21
<u>5-</u>	<u>LA SITUATION FINANCIERE</u>	<u>22</u>
5.1-	Les mesures particulières de pilotage mises en place afin d'améliorer la situation financière.....	23
5.1.1-	La conférence de redéploiement en 2009-2013.....	23
5.1.2-	Les premières mesures d'économies en 2014 et 2015.....	23
5.2-	La formation de l'autofinancement	25
5.2.1-	Les produits de gestion.....	26
5.2.2-	Les charges de gestion.....	29
5.3-	Le financement des investissements.....	31
5.4-	L'endettement.....	33
5.4.1-	Le niveau d'endettement et la capacité de désendettement	33
5.4.2-	La structure de la dette	34
5.4.3-	Les opérations de renégociation et de couverture de la dette	34
5.4.4-	Les délégations en matière de gestion de la dette.....	36
5.5-	La trésorerie et les délais de paiement.....	37
5.6-	Conclusion sur la situation financière	38
<u>6-</u>	<u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</u>	<u>39</u>
6.1-	Le pilotage, les effectifs et la masse salariale.....	39
6.1.1-	L'organisation de la gestion des ressources humaines	39
6.1.2-	L'évolution des effectifs et de la masse salariale	39
6.1.3-	L'incidence de la réforme des rythmes scolaires.....	40
6.1.4-	Un taux d'encadrement élevé	41
6.1.5-	Une politique incitative de départ volontaire	41
6.2-	Le recrutement des agents contractuels	41
6.2.1-	Le respect des conditions de recrutement d'agents contractuels sur emploi permanent.....	42
6.2.2-	Le respect des conditions de recrutement d'agents pour faire face à une vacance temporaire d'emploi.....	44
6.2.3-	Le respect des conditions de recrutement des vacataires.....	45
6.2.4-	L'intégration dans les emplois permanents d'anciens collaborateurs de cabinet	47
6.3-	La composition du cabinet du maire.....	47

6.3.1-	Le cabinet « administratif ».....	48
6.3.2-	Des collaborateurs « occasionnels ».....	48
6.3.3-	Le collaborateur de cabinet du CCAS.....	48
6.4-	Le temps de travail.....	49
6.4.1-	Le respect de la durée légale.....	49
6.4.2-	Les autorisations spéciales d'absence.....	50
6.4.3-	L'absentéisme.....	51
6.5-	La rémunération du personnel.....	52
6.5.1-	Le régime indemnitaire.....	52
6.5.2	Les heures supplémentaires.....	57
6.5.2-	L'attribution de la NBI.....	62
6.6-	Les modalités de déroulement de carrière des agents.....	63
6.6.1-	Les évaluations.....	63
6.6.2-	Les avancements d'échelon.....	63
6.6.3-	Les avancements de grade.....	64
6.6.4-	La promotion des agents en fin de carrière.....	65
6.7-	Les avantages en nature.....	65
6.7.1-	Les véhicules.....	65
6.7.2-	Les logements de fonction.....	66
6.8-	La participation au comité social du personnel.....	67
6.9-	Conclusion sur la gestion des ressources humaines.....	68
7-	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE.....</u>	<u>68</u>
7.1-	Le pilotage.....	68
7.2-	L'organisation administrative.....	69
7.3-	Le processus de recensement des besoins.....	70
7.4-	Les achats hors procédure de publicité et mise en concurrence.....	71
7.5-	Les modalités de publicité et de mise en concurrence.....	72
7.5.1-	L'allotissement.....	72
7.5.2-	Les délais et les supports de la publicité.....	74
7.5.3-	L'utilisation d'un critère prix spécifique.....	75
7.6-	La régularité de deux importants marchés suivis par la direction de la communication.....	76
7.6.1-	La fête des Tuiles.....	76
7.6.2-	La location des chalets de Noël.....	80
7.7-	Conclusion sur la gestion de la commande publique.....	81
8-	<u>LA GESTION PATRIMONIALE.....</u>	<u>82</u>
8.1-	La connaissance du patrimoine.....	82
8.2-	L'état du patrimoine communal.....	83
8.2.1-	La situation d'ensemble.....	83
8.2.2-	La situation particulière de l'hôtel de ville.....	84
8.3-	L'évolution des consommations de fluides.....	85
8.4-	La stratégie de valorisation et d'optimisation du patrimoine.....	87
8.5-	Les projets de relocalisation des services.....	87
8.5.1-	Le projet de regroupement des services techniques.....	87
8.5.2-	Le projet de regroupement des services administratifs : l'achat du siège du Crédit agricole.....	88
8.6-	Conclusion sur la gestion patrimoniale.....	94
9-	<u>ANNEXES.....</u>	<u>95</u>
9.1-	Mesures du plan de sauvegarde des services publics présentées en juin 2016.....	95
9.2-	Respect des obligations légales et réglementaires relatives au contenu du ROB 201796.....	97
9.3-	Analyse détaillée du soutien à la SEM Alpexpo.....	97
9.4-	Annexes relatives à la gestion des ressources humaines.....	100
9.5-	Annexes relatives à la commande publique.....	102

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Grenoble pour les exercices 2011 à 2016, en intégrant, autant que possible, les données les plus récentes.

Grenoble est, avec 162 780 habitants en 2016, la troisième commune la plus peuplée de la région. La transformation en métropole, au 1^{er} janvier 2015, de la communauté d'agglomération à laquelle elle appartenait, a engendré des transferts de charges de l'ordre de 13 M€, selon des modalités de calcul qui, à court terme, participent à l'amélioration apparente de la situation financière de la commune, dont la fragilité est récurrente.

L'encours de la dette et le niveau des charges de fonctionnement sont historiquement élevés et pèsent sur la capacité d'autofinancement. Structurellement faible au début de la période, elle s'est détériorée, ce qui a conduit à une situation très dégradée à la fin de l'année 2015. Les dispositifs de pilotage budgétaire mis en œuvre entre 2011 et 2015 n'ont pas atteint leurs objectifs. Si des économies importantes sont réalisées, une part du redressement attendu du plan de sauvegarde des services publics adopté en 2016 sera due à une augmentation des recettes, notamment fiscales, alors même que la pression fiscale exercée est élevée, en particulier sur les contribuables propriétaires qui se voient appliquer le taux de taxe foncière sur le patrimoine bâti le plus important des communes de plus de 100 000 habitants.

La commune dispose d'autres marges de manœuvre. Certains processus de gestion budgétaire pourraient être mieux exploités. Il en est ainsi notamment du périmètre d'intervention du service de contrôle de gestion, qui pourrait intégrer des missions plus larges, comprenant la fixation d'objectifs et d'indicateurs, le bilan pouvant être régulièrement présenté devant le conseil municipal. Par ailleurs, si depuis 2015 la progression de la masse salariale est mieux maîtrisée, des mesures ayant été prises afin notamment de réguler l'usage excessif des heures supplémentaires, d'autres restent à mettre en œuvre en matière de temps de travail et de régime indemnitaire. La chambre constate, par ailleurs, de nombreux cas de recrutements irréguliers d'agents contractuels afin de pourvoir aux emplois permanents de la collectivité.

La gestion des achats doit également être améliorée. Le dispositif de pilotage n'est pas adapté au niveau des achats de la ville. Aucune procédure de recensement exhaustive des besoins n'a été établie, et les principes d'allotissement et de publicité suffisante ne sont pas intégralement respectés. La chambre a constaté, par ailleurs, d'importants manquements aux règles de publicité et de mise en concurrence dans deux marchés suivis par la direction de la communication.

Le patrimoine communal, très important, n'a pas bénéficié d'un entretien à la hauteur des besoins, notamment en raison de la situation financière de la commune. Des risques importants concernant la sécurité n'ont pas été suffisamment pris en compte, en particulier dans le bâtiment de l'hôtel de ville. Par ailleurs, afin de pallier la dispersion des locaux administratifs, la commune a acquis, fin décembre 2015, un bâtiment pour y installer un peu plus de 500 agents à l'horizon 2020. Les conditions d'acquisition et de location temporaire de ce bien sont critiquables, l'information des élus ayant été insuffisante et les conditions financières de location, négociées en deçà du prix du marché, apparaissent irrégulières. Le bilan financier devrait ainsi être moins favorable qu'envisagé initialement.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : présenter une programmation pluriannuelle des investissements au conseil municipal.

Recommandation n° 2 : veiller à maîtriser la masse salariale, notamment en modérant les heures supplémentaires et en appliquant la réglementation sur le temps de travail annuel des agents.

Recommandation n° 3 : mettre en place des outils de pilotage et de recensement des besoins en matière de commande publique, afin de respecter les procédures de publicité et de mise en concurrence applicables.

Recommandation n° 4 : faire adopter par le conseil municipal une stratégie de gestion du patrimoine et lui présenter régulièrement la programmation des travaux d'entretien et de mise en sécurité des bâtiments.

Recommandation n° 5 : procéder à une étude chiffrant les coûts de mise aux normes de l'hôtel de ville et établir sans délai la programmation des investissements correspondants.

Recommandation n° 6 : veiller au recrutement prioritaire de fonctionnaires sur les emplois permanents.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Grenoble pour les exercices 2011 à 2016, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 18 janvier 2017, adressée à M. PIOLLE, maire de la commune. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. DESTOT, a également été informé par lettre du 20 janvier 2017.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ les relations avec la métropole de Grenoble ;
- ♦ le pilotage budgétaire et la fiabilité des comptes ;
la situation financière ;
- ♦ la gestion des ressources humaines ;
- ♦ la gestion de la commande publique ;
- ♦ la gestion du patrimoine.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 24 octobre 2017 avec M. PIOLLE. Il a également eu lieu avec M. DESTOT le même jour.

Lors de sa séance du 23 novembre 2017, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 20 février 2018 à M. PIOLLE ainsi que, pour celles les concernant, à M. DESTOT et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 28 mai et 1^{er} juin 2018, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

Située dans la plaine alluviale de l'Isère, Grenoble compte 162 780 habitants en 2016¹ : elle est ainsi la troisième ville la plus peuplée de la région Auvergne-Rhône-Alpes et la troisième ville-centre la plus dense de France, après Paris et Lyon². La population est en légère augmentation (+ 4,2 % entre 2006 et 2016).

Les indicateurs socio-économiques apparaissent moins favorables que ceux de la moyenne du département : la médiane du revenu disponible par unité de consommation est de 19 862 €, contre 21 407 € dans le département (et 20 150 € en France métropolitaine)³, le taux de pauvreté est de 18,6 % contre 11,3 % et le taux de chômage de 15,7 % contre 11,6 %. Les quatre quartiers classés prioritaires au titre de la politique de la ville représentent 15 % de la population.

La ville a été dirigée par M. Michel DESTOT de 1995 à 2014. Son successeur, M. Eric PIOLLE, a été élu lors du conseil municipal du 4 avril 2014.

2- LES RELATIONS AVEC LA METROPOLE DE GRENOBLE

La communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole est née le 1^{er} janvier 2000 de la transformation de la communauté de communes de l'agglomération grenobloise. Cet établissement public de coopération intercommunal (EPCI) présentait un niveau d'intégration moins élevé que la moyenne des structures similaires, comme en témoigne son coefficient d'intégration fiscale⁴ (respectivement 30,74 % et 33,65 % en 2013). Il a fusionné, au 1^{er} janvier 2014, avec les communautés de communes du Balcon-Sud de Chartreuse (CCBSC) et du Sud Grenoblois (CCSG), portant de 23 à 49 le nombre de communes membres⁵.

L'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), introduit par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, prévoit que les EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants sont transformés en métropole de droit commun à compter du 1^{er} janvier 2015. Comptant un peu plus de 440 000 habitants, la communauté d'agglomération est donc devenue métropole Grenoble-Alpes Métropole⁶ à cette date.

2.1- Les relations financières entre la ville et la métropole

La création de la métropole a des effets importants sur la gestion de la ville, le nouvel EPCI étant doté de compétences supplémentaires dans de nombreux domaines : voirie, développement économique (zones d'activités économiques notamment et locaux commerciaux), énergie (gaz, électricité, chauffage urbain), eau potable, urbanisme (plan local d'urbanisme intercommunal), tourisme, logement et foncier, politique de la ville mais aussi sport et culture⁷.

¹ Selon <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>.

² 8 868 habitants par km² en 2014.

³ Dernières données disponibles de l'Insee (2014).

⁴ Rapport entre les recettes de l'EPCI (recettes fiscales, dotation de compensation de la réforme de la TP, FNGIR) et les mêmes recettes perçues par les communes regroupées et l'ensemble des EPCI sur le territoire de celles-ci.

⁵ Depuis la création de la communauté de communes en 1995, cet EPCI n'a pas été présidé par le maire de Grenoble.

⁶ Cf. décret du 23 décembre 2014 portant création de la métropole dénommée « Grenoble-Alpes Métropole ».

⁷ Le stade des Alpes, la patinoire Pôle sud, la base nautique, le vélodrome d'Eybens, la maison de la culture de Grenoble et la scène nationale « l'Hexagone » ont été déclarés d'intérêt métropolitain par délibération du 3 novembre 2016.

Leur transfert entraîne celui des droits et obligations attachés à chaque compétence, celui de l'actif et du passif qui y sont liés ainsi que celui des agents concernés. Ainsi, 193 agents de la commune de Grenoble ont été transférés à la métropole (dont 81 du service voirie, 29 de la direction du logement habitat et foncier, 20 du service économique). La masse salariale correspondante s'élève à 8,17 M€.

Tableau 1 : Agents communaux transférés à la métropole

Direction/service	Nombre postes	Masse salariale 2014 en euros
Service Voirie	81	3 019 788
Direction Logement habitat foncier	29	1 252 324
Direction des projets urbains	20	1 034 839
Service Economie	20	885 049
Service déplacements accessibilité	11	447 427
Service initiatives emploi	7	303 878
Service droits de voirie	7	278 475
Service prospective urbaine	5	209 449
Service pilotage budgétaire et programmation	3	181 089
Direction Espace Public	2	148 168
Direction environnement	2	123 444
Pôle climat environnement énergie	2	93 851
Direction affaires juridiques et commande publique	1	79 947
Service marchés publics	1	39 927
Département Ressources Humaines	1	37 266
Service gestion financière et analyse	1	31 014
TOTAL	193	8 165 935

Source : commune

Les incidences sur les flux financiers existants entre la ville et l'EPCI sont significatives. Elles se traduisent par deux types d'attribution, régies par l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI) :

- ♦ l'attribution de compensation (AC) est le solde des recettes issues de la fiscalité économique et des charges (le coût des services) transférées par la commune à l'EPCI. Elle ne peut être indexée sauf si l'assemblée délibérante de l'EPCI en a décidé ainsi à l'unanimité lors de la fixation des montants. Elle évolue en fonction des transferts de charges opérés de la commune vers l'EPCI. L'évaluation des charges transférées doit impérativement être approuvée par une commission locale d'évaluation de charges transférées (CLECT) ;
- ♦ la dotation de solidarité communautaire (DSC) n'a, au contraire de l'AC, aucun caractère obligatoire. Elle peut être instituée par l'EPCI pour permettre à la fois un retour financier supplémentaire vers les communes qui ont perdu leur ressource fiscale la plus dynamique avec le transfert de la taxe professionnelle, et l'exercice sur le territoire d'une solidarité entre les communes membres. Pour en fixer le montant par commune, l'assemblée délibérante de l'EPCI doit tenir compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant. Elle arrête les autres critères librement.

L'attribution de compensation perçue par la commune de Grenoble a diminué de plus de 18,2 M€, soit de plus de 40 %, entre 2014 et 2016 (44,77 M€ en 2014, 26,5 M€ en 2016), dont 13 M€ du fait des transferts de charges à la métropole, le reste étant la résultante de la création des services communs (cf. infra). Toutefois la commune a bénéficié d'une méthode de calcul du coût du transfert de la compétence voirie qui conduit à améliorer la situation de la section de fonctionnement d'environ 3 M€ (cf. infra). De plus, le transfert de certains équipements a

conduit la commune à allonger significativement la durée des emprunts correspondants, ce qui a permis d'alléger la charge annuelle de la dette à court terme de 5 M€ (cf. infra), mais générera un coût supplémentaire important à long terme.

L'ordonnateur considère, quant à lui, dans le rapport de présentation du budget primitif 2016, que « *l'impact de la métropole sur la section de fonctionnement s'avère être légèrement favorable de 0,3 M€* » seulement⁸. Il estime en outre que les transferts de compétences à la métropole ont figé un certain nombre de poste de dépenses, parfois à un niveau élevé, privant la commune d'une partie de ses marges de manœuvre dans les démarches d'amélioration de gestion et d'optimisation. Toutefois, la chambre observe que l'existence d'une clause de revoyure est une possibilité d'ajustement, ce qui a d'ailleurs été le cas s'agissant d'un certain nombre de compétences.

La dotation de solidarité communautaire est figée à 7,193 M€ depuis 2008 : l'extension du périmètre de la communauté d'agglomération n'a pas eu d'incidence sur son montant. Les nouvelles communes membres ont néanmoins bénéficié, par délibération spécifique, d'une dotation globale d'1 M€⁹. Cette situation est temporaire en l'attente de la conclusion du pacte fiscal et financier de la métropole. En effet, la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit que les EPCI doivent s'engager, lors de la signature d'un contrat de ville, à élaborer, en concertation avec leurs communes membres, un pacte financier et fiscal de solidarité visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. Cette démarche, engagée fin 2014, n'a pas encore abouti.

2.2- Les principales compétences transférées

La chambre a examiné les effets des compétences transférées les plus significatives, à savoir la voirie, le développement économique et l'enseignement supérieur, l'énergie et le stationnement en ouvrage.

2.2.1- La compétence voirie

Le transfert de la compétence voirie porte, selon l'article L. 5217-2 du CGCT sur la « *création, aménagement et entretien de voirie* ». Il a emporté le transfert de 81 agents de la commune (masse salariale estimée de 3 M€).

2.2.1.1- Les conditions juridiques du transfert

Le transfert de la compétence n'a pas porté sur le service des espaces verts ou de propreté urbaine, qui restent communaux. A ce titre, la commune a conservé 190 agents dans son service espaces verts et 239 agents dans son service propreté urbaine. Si cette absence de transfert s'entend pour les espaces verts, sauf pour la part qui constitue l'accessoire de la voirie, la chambre observe qu'elle est contestable pour le service propreté urbaine. Si l'ordonnateur estime que la loi « *ne fait pas obligation de ce transfert* », la chambre observe que la jurisprudence administrative a reconnu que le transfert de la compétence voirie dans sa composante « *entretien* » entraîne celui du balayage, du nettoyage et du déneigement¹⁰.

⁸ Le rapport indique que cet écart s'explique par la méthode retenue par la CLECT (moyenne du budget sur plusieurs années) alors que ce n'est pas la méthode utilisée pour la voirie.

⁹ A laquelle s'ajoute une dotation spécifique du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) de 329 k€.

¹⁰ CE, 18 avril 1980, commune de Couzon-au-Mont-d'Or c/ Communauté urbaine de Lyon, n° 04488 ; CE, 18 mai 1988, commune de Décines-Charpieu c/ communauté urbaine de Lyon, n° 53575 ; CAA Nancy, 17 janvier 2013, communauté de communes du bassin de Lons-Le-Saunier, n° 11NC01146. De même, TA de Rouen, 7 juillet 2016, n° 1401812 *relatif à la situation d'une métropole* : « *Il résulte de ces dispositions et de l'article L. 5217-5 du code général des collectivités territoriales et de l'article 4 du décret n° 2014-1604 du 23 décembre 2014 portant création de la métropole Rouen Normandie, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, que la réparation du dommage subi par un piéton qui a chuté sur le trottoir en glissant sur le sol recouvert de feuilles n'incombe plus, à la date du*

Par ailleurs, afin d'évaluer le transfert de la compétence, la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a envisagé deux méthodes :

- ♦ une évaluation « budgétaire », à partir des données issues des comptes administratifs des communes (moyenne de plusieurs exercices¹¹) ;
- ♦ une évaluation « technique » sur la base des éléments physiques de la commune et d'un coût standard à partir de la définition d'un « niveau de service standard », hors création de voirie nouvelle.

La CLECT a retenu cette dernière, « *les données budgétaires ayant permis de s'assurer la cohérence des résultats* ».

Le V-1bis de l'article 1609 nonies C du code général des impôts prévoit que « *le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission d'évaluation des transferts de charges* ». La chambre rappelle à cet égard que l'article 1609 nonies C du code général des impôts dispose que « *les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission (...) Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année.* »

En retenant une méthode d'évaluation non conforme à l'article précité du code général des impôts, la commission n'a pas respecté le principe de neutralité financière des transferts de compétences.

2.2.1.2- *Les conditions financières du transfert*

La notion de « niveau standard de service » prévue dans l'évaluation « technique » tend à sous-évaluer la charge transférée : les dépenses supplémentaires demandées par les communes doivent être financées par fonds de concours temporaires ou modification pérenne de l'attribution de compensation, ce qui n'est pas conforme à la loi.

De plus, aucune charge de création de voirie n'est intégrée, alors même qu'il s'agit d'une compétence explicite de la métropole aux termes de la loi. Selon le rapport de la CLECT, une commune souhaitant la création d'une nouvelle voirie doit également la financer par fonds de concours. Si le président de la métropole a expliqué ce choix par les difficultés de calcul de charge transférée, la chambre constate qu'il a pour effet de rendre ineffectif le transfert de la compétence qui devrait être désormais une compétence propre et pérenne de la métropole.

En moyenne, l'ensemble des communes sont favorisées par cette méthode de calcul puisque le montant total des charges de voiries nettes transférées est de 14,97 M€ alors qu'il serait de 23,6 M€ avec la méthode fondée sur le coût réel, soit une valeur moindre de 36,6 %. Dans le cas de Grenoble, l'écart est plus conséquent puisque la charge nette déterminée par la méthode « technique » est inférieure de 56,8 % à celle issue de la méthode « budgétaire », soit 2,9 M€.

jugement, à la commune sur le territoire de laquelle s'est produit l'accident, mais à la métropole s'agissant de la responsabilité pour défaut d'entretien normal de la voie publique ».

¹¹ Généralement une moyenne sur dix ans mais pouvant être distincte selon la nature de la dépense et de la recette.

L'estimation des charges nettes de fonctionnement est, en effet, inférieure de 830 k€ aux dépenses réelles ; surtout, les charges nettes d'investissement deviennent négatives (2,04 M€), les recettes d'investissement constituées par le produit des amendes de police étant prises en compte à leur valeur réelle¹² alors que le montant des dépenses retenues est très inférieur aux crédits mandatés (5,93 M€ au lieu de 9,42 M€). Cette situation est d'autant plus critiquable que la chambre ne constate pas un sur-investissement de la commune en matière de voirie durant les années passées.

Tableau 2 : Méthodes de calcul des charges de voirie transférées par la commune à la métropole

	Méthode « budgétaire »	Méthode « technique » retenue	Différence entre méthode « budgétaire » et méthode « technique »
Charges de fonctionnement	6,68 M€	5,92 M€	- 0,76 M€
Produits de fonctionnement	1,58 M€	1,66 M€	+ 0,08 M€
Charges nettes de fonctionnement	5,1 M€	4,27 M€	- 0,830 M€
Dépenses d'équipement	9,42 M€	5,93 M€	- 3,49 M€
Recettes d'équipement (produits des amendes de police, subventions, FCTVA)	9,35 M€	7,97 M€	- 1,38 M€
Charges nettes d'investissement	0,065 M€	- 2,04 M€	- 2,105 M€
Total charges nettes « voiries »	5,162 M€	2,231 M€	- 2,931 M€

Source : rapport CLECT décembre 2015

La chambre observe ainsi que la section de fonctionnement du budget de la commune de Grenoble bénéficie d'une incidence positive de près de 3 M€ par rapport à la situation avant transfert, ce qui améliore les conditions de l'équilibre budgétaire pour les exercices à venir.

Tableau 3 : Comparaison des méthodes « budgétaire » et « technique » - transfert de la compétence voirie – dix plus importantes communes de la métropole

	Charges nettes - méthode "budgétaire" (en k€)	Charges nettes méthode « technique » (en k€)	Différence (en k€)	Différence en %
Toutes communes	23 619	14 962	8 657	- 36,6 %
Grenoble	5 162	2 231	2 931	- 56,8 %
Saint-Martin-d'Hères	2 021	1 201	820	- 40,6 %
Echirolles	1 546	1 237	309	- 20,0 %
Fontaine	1 721	781	940	- 54,6 %
Meylan	1 221	802	419	- 34,3 %
Saint-Égrève	609	738	- 129	+ 21,2 %
Seyssinet-Pariset	396	398	-2	+ 0,5 %
Sassenage	723	580	143	- 19,8 %
Le Pont-de-Claix	392	407	-15	+ 3,8 %
Eybens	1 283	560	723	- 56,4 %

Source : rapport CLECT décembre 2015

Si l'ordonnateur regrette que, suite au transfert de cette compétence, la métropole n'investisse pas sur son territoire au niveau de la charge qu'elle a transférée, la chambre observe que cet état de fait résulte de la méthode de transfert retenue, qui crée un manque de financement global de la métropole.

¹² La moyenne du produit des amendes de police considérée par la CLECT (2003-2013) était de 6,135 M€.

Enfin, si le président de la métropole indique qu'il a été souhaité de ne pas déséquilibrer la section de fonctionnement des communes, par une charge transférée retenue sur l'attribution de compensation, la chambre rappelle que l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2016 du 29 décembre 2016 permet de créer des attributions de compensation en section d'investissement.

Cette disposition permettrait utilement d'évaluer à nouveau la charge transférée en matière de voirie, en retenant des estimations plus proches de la réalité sans peser sur la section de fonctionnement des communes.

2.2.2- Le développement économique et l'enseignement supérieur

La métropole assure désormais la gestion de l'implantation des activités économiques et commerciales, l'aménagement et la gestion des zones d'activités économiques, et élabore les stratégies de dynamisation et de revitalisation commerciale. Elle peut, notamment, à ce titre, assumer la gestion d'équipements d'intérêt métropolitain. Les communes membres restent compétentes pour l'animation locale, l'organisation de marchés et foires, l'accueil de « premier niveau » des entreprises et la gestion des locaux commerciaux communaux. Le montant des charges transférées¹³ a été évalué à 3,85 M€ pour Grenoble.

Les vingt agents du service « économie », soit une masse salariale de 885 k€, et les sept agents du service « initiative emploi », soit une masse salariale de 304 k€, ont été transférés à la métropole, ainsi que quelques autres agents pour un total de 1,3 M€. L'ordonnateur précise que cette dernière remet à disposition « *une partie du personnel pour ses quelques besoins* ».

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, la métropole s'est substituée à la commune au sein de l'école supérieure d'art et de design Grenoble Valence (ESAD), située dans les deux communes, pour une charge transférée de 1,4 M€.

Cependant, la chambre observe que la gestion de l'équipement Alpexpo, qui comprend notamment un palais des expositions et un palais des congrès appartenant à la commune, n'a pas été transférée à la métropole, alors qu'il s'agit d'un outil de nature économique lié à l'attractivité du territoire, qui a une vocation dépassant le périmètre de la seule commune. Cet équipement est actuellement géré par une société publique locale, dont la commune est l'actionnaire majoritaire, avec 72,56 % du capital social contre 27,44 % pour la métropole. L'ordonnateur a indiqué, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, que le transfert de cet équipement, dont la vocation intercommunale est effectivement avérée, est actuellement à l'étude et qu'un travail d'évaluation des charges transférées et des équilibres budgétaires actuels et à venir est en cours.

2.2.3- L'énergie

La commune de Grenoble percevait de Gaz Électricité de Grenoble une redevance annuelle de 2,9 M€. La métropole devenant compétente au titre de la « concession de la distribution publique d'électricité et de gaz », cette redevance lui revient désormais. Cela majore d'autant l'attribution de compensation.

2.2.4- Le stationnement en ouvrage

La commune de Grenoble est la seule concernée par ce transfert de compétence, qui porte sur 21 parkings, dont la plupart font l'objet de délégations de service public. Les flux financiers

¹³ Transfert de locaux économiques pour 533 k€, transfert des services « économie » et « initiative emploi » pour 2 477 k€, transfert du marché d'intérêt national de Grenoble pour 572 k€, transfert de la participation au syndicat mixte Alpes Abattage pour 151 k€.

correspondants étaient suivis dans un budget annexe. La charge transférée a été évaluée par la CLECT à 2,6 M€ par an. Il s'agit de l'équivalent d'une subvention d'équilibre projetée à partir de l'analyse économique des équipements, afin que le budget annexe maintienne une capacité d'autofinancement nette positive et une capacité de désendettement inférieure à dix ans.

2.3- Les mutualisations

Le schéma de mutualisation prévu par l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités locales (CGCT) n'était pas encore adopté à l'automne 2017, alors qu'il aurait dû l'être au 31 décembre 2015.

Si la création de la métropole au 1^{er} janvier 2015 peut expliquer ce retard, une adoption à la fin de l'exercice 2017 apparaît tardive, d'autant que le document transmis à la fin du mois de septembre 2017 ne répond pas à l'exigence légale de prévoir « *l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement* ». Il s'agit uniquement de la formalisation d'une méthode et de divers projets très circonscrits à mener en groupes de travail (sept « fiches actions »).

Cependant, l'absence de schéma de mutualisation n'a pas fait obstacle à la mise en œuvre d'initiatives particulières. Selon l'article L. 5211-4-2 du CGCT, les membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent notamment adhérer à des services communs. Après une première initiative sous le mandat de l'ancien ordonnateur en matière informatique (chef de service commun), la ville de Grenoble et la métropole de Grenoble ont créé neuf services communs en 2015 et 2016 (système d'information, reprographie, documentation, archives, contrôle de gestion, bureau d'études aménagement des espaces publics, santé sécurité et prévention, accompagnement vers l'emploi et gestion du patrimoine arboré).

La chambre observe que la commune pourrait utilement étendre ce dispositif à des services support plus importants, à l'instar de la direction des finances ou de la direction des ressources humaines.

Comme l'autorise la législation, les incidences financières de la constitution de ces services ont été intégrées dans le calcul de l'attribution de compensation. Alors qu'il avait été envisagé de procéder par refacturation, cette méthode n'a pas été utilisée, ce qui explique l'écart de 6 M€ entre prévision et exécution de l'attribution de compensation en 2016.

Par ailleurs, la commune a conclu des conventions de mise à disposition de services avec la métropole en matière de développement économique, logement/foncier, voirie et mobilité, pour la partie des compétences transférées demeurée communale et nécessitant l'intervention du personnel métropolitain (estimation de 7,9 ETP concernés).

La chambre observe que les démarches engagées sont positives. L'ordonnateur a indiqué que les bénéfices financiers n'ont pas été la première motivation de la création de ces services mais que « *la véritable logique de la création des services communs est bien de favoriser la construction de la Métropole et de promouvoir l'intérêt général* ». La commune gagnerait à l'avenir à chiffrer les bénéfices financiers obtenus.

3- LA GESTION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

3.1- Le pilotage budgétaire

3.1.1- La qualité de la prévision budgétaire

Les taux d'exécution du budget principal, qui se définissent comme le rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par le conseil municipal, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire.

Entre 2011 et 2013, les dépenses réelles de fonctionnement sont précisément déterminées alors que les recettes réelles de fonctionnement sont légèrement surévaluées par prudence ; à compter de 2015, les dépenses réelles de fonctionnement sont largement surévaluées, à l'instar des recettes réelles de fonctionnement. Cette situation s'explique principalement par la création de la métropole et les différents transferts et flux qui ont marqué ces deux exercices. La situation étant aujourd'hui stabilisée, la commune devrait être en mesure de retrouver des taux d'exécution plus élevés, en particulier en recettes. A ce titre, la chambre invite la commune à affiner en cours d'exercice ses prévisions de recettes, par décision budgétaire modificative.

Tableau 4 : Taux d'exécution de la section de fonctionnement

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses réelles de fonctionnement	98 %	98,8 %	98,8 %	96,7 %	91,9 %	94 %
Recettes réelles de fonctionnement	100,8 %	101,1 %	101,4 %	100,5 %	93,5 %	94,9 %

Source : documents budgétaires (budgets primitifs (BP), décisions modificatives (DM) et comptes administratifs(CA))

Le taux d'exécution des dépenses d'équipement (hors restes à réaliser)¹⁴ n'est pas satisfaisant puisqu'il est en moyenne de 68 %. Les crédits ouverts au budget primitif sont complétés à l'occasion de décisions modificatives qui augmentent fortement leur montant¹⁵, du fait de la prise en compte des restes à réaliser de l'exercice précédent mais aussi de dépenses nouvelles qui peuvent être élevées¹⁶. Plus d'un quart des dépenses d'équipement ne sont donc pas identifiées lors du vote du budget primitif chaque année¹⁷ et, en moyenne, plus de 10 % des crédits de dépenses d'équipement sont finalement annulés en clôture d'exercice.

Afin de donner davantage de lisibilité au budget primitif, la reprise anticipée des résultats autorisée par l'article L. 2311-5 du CGCT pourrait être effectuée.

Selon l'ordonnateur en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, en 2017, le taux d'exécution des dépenses d'équipement, hors restes à réaliser, serait de 76 %, ce qui est effectivement plus satisfaisant.

¹⁴ Méthode classique afin d'apprécier la faisabilité des investissements programmés sur l'exercice.

¹⁵ 37 % en moyenne sur la période, ce qui est largement supérieur à ce qui est évoqué lors des DOB.

¹⁶ Ainsi, en 2012, 7,5 M€ de dépenses d'équipement nouvelles ont été inscrites lors du vote du budget supplémentaire.

¹⁷ Sur l'ensemble de la période, le cumul des inscriptions budgétaires d'immobilisations corporelles (cpte 21) et d'immobilisations en cours (cpte 23), c'est-à-dire les composantes majoritaires des dépenses d'équipement de la collectivité, se compose pour plus de 27 % de crédits votés lors de décisions modificatives en cours d'exercice (113,5 M€ sur 416 M€) et non lors du budget primitif.

Tableau 5 : Taux d'exécution des dépenses d'équipement

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses d'équipement – budget primitif k€	58 025	58 459	63 851	60 901	46 387	38 781
Dépenses d'équipement – avec décisions modificatives k€	77 140	82 256	83 133	80 741	63 840	55 827
Ecart entre budget primitif et budget avec décisions modificatives	+ 33 %	+ 41 %	+ 30 %	+ 33 %	+ 38 %	+ 44 %
Dépenses d'équipement exécutées hors RAR k€	54 464	57 633	61 529	54 985	40 427	35 952
% hors RAR (sur budget primitif avec décisions modificatives)	71 %	70 %	74 %	68 %	63 %	64 %
Dépenses d'équipement exécutées avec RAR k€	70 303	75 406	75 979	73 642	55 745	47 903
% avec RAR (sur budget primitif avec décisions modificatives)	91 %	92 %	91 %	91 %	87 %	86 %

Source : documents budgétaires

Enfin, la chambre souligne la situation particulière des budgets primitifs 2013 et 2014 pour lesquels l'estimation des dépenses de personnel de l'exercice a divergé des prévisions réalisées par les services¹⁸ : les écarts se sont élevés respectivement à 3 M€ et 5 M€, soit 2 % des dépenses réelles de fonctionnement de l'exercice.

3.2- Le contrôle de gestion

Depuis le 1^{er} juillet 2015, la direction du contrôle de gestion est commune avec la métropole ; elle est divisée en trois services : le contrôle de gestion interne et deux services de contrôle de gestion externe distincts selon la thématique. Ces deux derniers services devraient être fusionnés.

Selon l'ordonnateur, le service de contrôle de gestion interne a plus particulièrement pour mission d'apporter une aide à la décision et au pilotage, notamment en participant au développement et à l'animation du système d'information décisionnel, en proposant des optimisations des processus de gestion, en analysant les évolutions tarifaires et en mettant en œuvre des analyses de coûts d'activité et de service. Il participe aussi à l'animation des dialogues de gestion dans le cadre de la préparation budgétaire.

Cette conception du contrôle de gestion ne permet pas une analyse qualitative. Le système d'information décisionnel ne comporte notamment aucune donnée d'activité des services. De même, aucun objectif ni indicateur n'est attribué formellement aux services, ce qui ne permet pas de mesurer leur activité ni d'apprécier les moyens engagés par rapport aux résultats, principe essentiel du contrôle de gestion. Enfin, aucun compte rendu n'est réalisé à destination des élus.

Une démarche a été engagée dans le cadre du plan de sauvegarde des services publics visant à « *mettre en place un référentiel harmonisé support d'un dialogue de gestion commun au sein de l'institution* ». Elle devrait permettre, si elle est systématisée et intégrée au système d'information, de disposer d'un véritable outil de pilotage. La chambre recommande de rattacher ce service, actuellement au sein du « département finances, administration et numérique », directement à la direction générale afin de mieux garantir son indépendance vis-à-vis des autres directions.

¹⁸ Dès le 5 février 2014, la direction des ressources humaines a averti le directeur général des services que « l'atterrissage » estimé des dépenses de personnel pour l'exercice 2014 était supérieur de 4,986 M€ au budget voté et a alerté sur le fait que les dépenses de personnel du mois de janvier 2014 étaient déjà supérieures de 4,95 % à celles de janvier 2013, en particulier s'agissant des agents non permanents (+ 33 %). Les mêmes éléments ont été présentés le 3 avril 2014, la note de la direction des ressources humaines indiquant qu'il avait été demandé d'inscrire au budget 2014 des ouvertures de crédits pour 137,7 M€ et que les prévisions pour la fin de l'exercice 2014 montraient un écart de 6,5 M€ par rapport au budget voté. Il ressort de cette note que l'écart des crédits ouverts par rapport aux crédits votés provient de l'emploi des agents non permanents dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, mais aussi au sein du secteur de la propreté urbaine.

3.3- La qualité des informations budgétaires

3.3.1- La qualité du rapport d'orientation budgétaire

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) vise à préparer l'examen du budget en donnant aux membres du conseil municipal, en temps utile, les informations qui leur permettront d'exercer, de façon effective, leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget. La tenue de ce débat est une formalité substantielle, dont l'absence peut entraîner l'annulation du budget primitif voté ultérieurement. Afin de garantir la qualité du débat, les élus doivent être destinataires d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), dont le contenu conditionne la régularité du DOB.

L'article L. 2312-1 du CGCT¹⁹ dispose à ce titre que « *dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette (...) Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ».

Alors que le contenu du rapport était pour l'essentiel déterminé par la jurisprudence, le décret du 24 juin 2016, relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire, précise le contenu obligatoire du rapport sur les orientations budgétaires, pleinement applicable pour les DOB 2017 (cf. annexe s'agissant du respect des obligations au sein du ROB 2017).

Les rapports d'orientations budgétaires établis jusqu'en 2015 ne contenaient pas de prospective financière, se bornant à une analyse de la situation de l'exercice à venir. L'ancien ordonnateur explique cette carence par la difficulté de prévoir les conséquences financières de la création attendue de la métropole, ce que la chambre ne peut considérer comme un motif suffisant. Si le rapport pour l'exercice 2016 reflète la préoccupation de l'exécutif sur la situation financière et budgétaire de la commune, aucune perspective pluriannuelle n'est présentée.

Le document préparé pour 2017 respecte globalement les nouvelles dispositions rappelées supra. Il contient ainsi une projection des grands équilibres jusqu'en 2020. En revanche, il reste peu précis sur la programmation des investissements, n'indiquant que les montants envisagés par thématique (écoles, zones d'aménagement, sport, renouvellement urbain, logement, culture), sans présenter individuellement les opérations significatives. Aucun élément sur les dépenses de fonctionnement liées aux nouveaux équipements n'est présenté, ce qui permettrait pourtant aux conseillers municipaux d'appréhender dans leur ensemble les choix effectués²⁰. Surtout, il ne respecte pas les dispositions relatives aux informations sur les dépenses de personnel. La répartition des agents à temps plein, partiel et temps non complet, ne répond pas à l'exigence réglementaire de fournir des données relatives à la durée effective du travail dans la commune ; le rapport ne comprend aucun élément sur les rémunérations (traitement indiciaire, régime indemnitaire, NBI), les heures supplémentaires ou encore les avantages en nature, et ne présente pas non plus l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs. En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à modifier sur ce point son rapport d'orientation budgétaire pour l'édition 2019.

¹⁹ Dans sa version en vigueur à la suite de l'adoption de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

²⁰ Le patrimoine des collectivités territoriales, rapport conjoint de l'IGF, l'IGA et le CGEF, mai 2016 : les dépenses de fonctionnement induites (« coefficient de récurrence ») s'élèvent annuellement en moyenne à 14 % des dépenses d'équipement. Ce pourcentage peut varier de 3 à 4 % pour la voirie et à plus de 30 % pour les structures nécessitant du personnel.

3.3.2- La qualité de l'information sur la gestion pluriannuelle des investissements

Alors que la programmation pluriannuelle des investissements permet d'anticiper les dépenses et recettes des principales opérations et d'assurer une visibilité à moyen et long terme, l'information du conseil municipal en la matière a été limitée.

La programmation pluriannuelle des investissements établie par les services n'est présentée qu'à l'occasion de la conférence réunissant les seuls élus de la majorité, l'ordonnateur actuel considérant qu'il ne s'agit que de « documents de travail » qui « ne sont pas communicables de plein droit aux tiers car ils n'engagent en rien la ville ». Sous le mandat précédent, elle n'était pas davantage présentée au conseil municipal. De plus, les rapports préparés dans le cadre des débats d'orientations budgétaires ne sont pas suffisamment précis sur cette question (cf. supra). Les conseillers municipaux n'ont pas davantage été informés par le processus d'adoption du budget puisque la procédure des autorisations de programme/crédits de paiement a été peu utilisée jusqu'en 2017 (20 % des dépenses d'équipements inscrites au budget de chaque exercice). Les conditions du lancement du « plan écoles », d'un montant global de 63,7 M€ (dont 12,75 M€ sur 2017), améliorent la situation.

Par ailleurs, l'information sur les programmes en cours n'est pas accessible aisément puisqu'aucune dépense d'équipement n'a été votée par opération²¹ avant le budget primitif 2017 mais, ceci, de façon marginale (deux opérations correspondant aux nouvelles autorisations de programme sont votées). En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à développer cette modalité de vote, en espérant aboutir pour le budget primitif 2019.

Tableau 6 : Part des dépenses d'équipement gérées selon un dispositif pluriannuel au sein des budgets primitifs

En milliers d'euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses d'équipement – budget primitif	58 025	58 459	63 851	60 901	46 387	38 781	37 759
Crédits de paiement liés à une autorisation de programme	18 761	12 807	13 386	13 289	9 010	5 851	17 835
Soit en % des dépenses d'équipement	32,3 %	21,9 %	21,0 %	21,8 %	19,4 %	15,1 %	47,2 %

Source : budgets primitifs

3.3.3- La fiabilité des annexes des documents budgétaires

Les annexes obligatoires aux documents budgétaires sont correctement renseignées.

Néanmoins, la qualité des annexes relatives à la dette pourrait être améliorée. Ainsi, pour près de la moitié des emprunts à taux non fixe, le coût de sortie n'est pas renseigné alors qu'il s'agit d'un élément d'information obligatoire, qui permet notamment aux conseillers municipaux d'apprécier les opportunités d'arbitrage entre maintien de l'emprunt ou renégociation. En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à indiquer les coûts de sortie des emprunts à partir de la classification 1B de la « charte Gissler »²², la chambre observant en tout état de cause que les établissements bancaires signataires de la charte se sont engagés à fournir tous les ans cette information.

²¹ L'opération est constituée par un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études y afférents aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature (article D. 2311-4 du CGCT).

²² Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales du 7 décembre 2009.

3.4- La fiabilité des comptes

3.4.1- Les provisions pour risques et charges

Le provisionnement pour risques et charges est obligatoire²³ dès l'ouverture d'un contentieux ou lors de l'ouverture d'une procédure collective pour un organisme auquel la collectivité aurait apporté un soutien ou un concours financier, ou lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public²⁴. Les collectivités peuvent également provisionner spontanément dès l'apparition d'un risque potentiel.

Le niveau des provisions inscrites au budget est sous-évalué. L'ensemble des contentieux en attente d'un jugement représentait, début 2017, une somme de 19 M€ mais le montant des provisions inscrites est très inférieur. Ainsi, une indemnité potentielle de 17 M€ dans le cadre d'un contentieux avec la société Vinci Park n'a fait l'objet que de deux provisions successives de 1,2 M€ en 2013 et 2016 ; des indemnités portant sur des contentieux en matière de gestion de ressources humaines (23 dossiers), qui s'élèvent potentiellement à 0,867 M€, n'ont fait l'objet que d'une provision forfaitaire de 0,2 M€, en 2016 seulement ; enfin, un montant global de 0,75 M€ a été identifié au titre d'autres risques contentieux mais aucune provision correspondante n'a été inscrite au budget²⁵.

Par ailleurs, l'information disponible sur les provisions est incomplète. Les provisions pour dépréciation de comptes de tiers (600 k€ en 2016) ne sont pas mentionnées dans les annexes aux comptes administratifs jusqu'en 2015.

3.4.2- L'inventaire et l'état de l'actif

L'instruction M14 précise que le suivi des immobilisations de la collectivité incombe « *de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable* ». L'ordonnateur est chargé, à ce titre, « *du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés* ». Le comptable public suit, en parallèle, l'état de l'actif de la collectivité. Les deux documents doivent correspondre.

L'ordonnateur n'a pas été en mesure de transmettre à la chambre l'inventaire physique et comptable des biens au sens de la réglementation. Les documents de gestion propres à certains services (informatique, véhicules, propreté urbaine, espaces verts, mobilier) qui ne comportent pas de numéro de compte ni de valeur brute ou nette ne peuvent en tenir lieu.

L'ordonnateur admet qu'il n'y a pas « *de rapprochement avec l'état de l'actif ou avec les valeurs du compte de gestion* » et que « *les services municipaux n'ont pas les moyens de suivre physiquement la localisation des 50 000 mobiliers inventoriés, et donc de savoir quels sont ceux réformés, disparus, en stock, ou prêtés à des associations* », ce qui constitue une anomalie.

Il n'est pas possible d'effectuer un rapprochement entre inventaire et état de l'actif et ainsi de s'assurer de la fiabilité des comptes de bilan de la commune, voire de la réalité des biens concernés.

²³ Alinéa 29 de l'article L. 2321-2 du CGCT.

²⁴ Pour la méthode, cf. le guide du traitement budgétaire et comptable des créances irrécouvrables et des indus, comité de fiabilité des comptes locaux et l'article R. 2321-2 du CGCT 3°.

²⁵ Selon l'ordonnateur, ces derniers risques contentieux ne représenteraient plus que 0,14 M€ en avril 2018.

D'importantes discordances apparaissent par ailleurs s'agissant du compte 23 « immobilisations en cours »²⁶ entre le suivi de l'ordonnateur et les données du compte de gestion tenu par le comptable public. La différence, de plus de 100 M€, résulterait de difficultés informatiques pour intégrer les immobilisations au fur et à mesure des demandes de la commune. L'ordonnateur et le comptable public doivent se rapprocher afin de résoudre cette anomalie récurrente, qui empêche notamment d'identifier correctement au bilan le patrimoine de la collectivité et de procéder aux éventuels amortissements nécessaires. A ce titre, le comptable public a indiqué à la chambre que l'intégration des opérations achevées, mais restées au stade des « travaux en cours », ainsi que la fiabilisation du bilan de la collectivité, seraient des actions inscrites dans la convention de services comptables et financiers dont la conclusion est prévue pour le second semestre de l'année 2018.

3.5- Conclusion sur la gestion budgétaire et la fiabilité des comptes

Certains processus de gestion budgétaire pourraient être mieux exploités. Il en est ainsi notamment de la reprise anticipée des résultats, qui devrait rendre plus lisible le budget primitif, et du périmètre d'intervention du service de contrôle de gestion, qui pourrait intégrer des missions plus larges, comprenant la fixation d'objectifs et d'indicateurs, le bilan pouvant en être régulièrement présenté devant le conseil municipal.

Par ailleurs, l'information des conseillers municipaux doit être améliorée, le rapport d'orientation budgétaire qui leur est présenté ne respectant pas l'ensemble des nouvelles dispositions applicables. De plus, ils pourraient utilement disposer d'éléments détaillés sur la programmation pluriannuelle des investissements.

Enfin, l'identification du patrimoine est insuffisante.

4- LE SOUTIEN DE LA COMMUNE A LA SEM ALPEXPO

La commune de Grenoble est propriétaire du parc des expositions, du palais des congrès et du palais des sports. En 1999, la gestion des deux premiers équipements a été confiée à la société d'économie mixte d'amélioration et d'exploitation des biens de Grenoble et de l'agglomération dite SEM Alpeexpo, dont la ville était le principal actionnaire. Celle du palais des sports a été assurée par une association jusqu'en 2014, date à laquelle la ville l'a reprise en régie.

Le contrat de délégation de service public (DSP) conclu avec la SEM Alpeexpo est apparu déséquilibré aux parties au milieu des années 2000, d'importants travaux de rénovation étant à la charge du délégataire. Un avenant avait ainsi été conclu en 2006, comportant « *plusieurs mécanismes d'allégement des charges* » pour la SEM. Dans ses observations définitives notifiées en octobre 2008, la chambre avait fait observer que cet avenant, qui avait eu pour effet de modifier substantiellement l'équilibre économique initial du contrat, opèrerait une nouvelle répartition entre « *biens de retour*²⁷ » et « *biens de reprise*²⁸ », constituant une incitation au renouvellement de la DSP avec la SEM à l'issue du contrat.

²⁶ Une commune réalisant des dépenses d'équipement doit, provisoirement les imputer sur le compte 23 « immobilisations en cours » puis, lorsque les ouvrages sont réceptionnés, les basculer au compte 21 « immobilisations corporelles ». Cela permet d'identifier le patrimoine communal et, en sus, de procéder aux amortissements lorsque ceux-ci sont obligatoires.

²⁷ Biens de retour : biens affectés à l'exploitation du service et indispensables à celui-ci, revenant obligatoire à la collectivité ou terme du contrat.

²⁸ Biens de reprise : biens utiles au service mais non indispensables, propriété de la société.

4.1- L'ampleur du soutien de la commune durant la période

La conclusion de cet avenant n'a pas suffi à améliorer à moyen terme la situation financière de la société. Les très importantes difficultés financières auxquelles elle a été confrontée à la fin des années 2000 ont amené la commune à lui consentir en 2012 une importante avance en compte courant en méconnaissance des règles prudentielles de l'article L. 1522-5 du CGCT, et à abonder à plusieurs reprises son capital avec d'autres actionnaires (en 2013 et 2014 et 2015), avant de constater la perte de valeur totale de ses actions en raison des déficits cumulés et de décider sa transformation en société publique locale (SPL) à compter du 30 juillet 2015.

La durée de vie de cette SPL était statutairement limitée dans le temps jusqu'au 31 décembre 2016, dans l'attente de la conclusion d'une délégation de service public avec un opérateur tiers. Cependant, par délibération du 7 novembre 2016, le conseil municipal est revenu sur sa position eu égard aux conditions financières proposées par le seul candidat à la procédure de délégation de service public et a décidé de la confier à la SPL Alpexpo du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2021.

L'analyse détaillée des interventions de la commune est présentée en annexe au présent rapport.

En définitive, la perte pour la commune s'élève à 3,6 M€, correspondant aux actions qu'elle détenait dans la SEM, auxquels s'ajoutent 1,3 M€ de créances exonérées²⁹. Durant la période 2008-2015, la commune a, en outre, supporté environ 12 M€ de travaux afin de rendre cet équipement plus attractif.

Le conseil municipal n'a pas pris la mesure du risque, en agréant un plan d'affaires de la SEM irréaliste en 2013 notamment et en ne prévoyant aucune provision. Il a investi de nouveau 1,1 M€ dans la SPL en 2015.

Le résultat net 2016 de la SPL, qui est désormais définitivement exonérée du paiement d'un loyer et du remboursement de la taxe foncière par la commune (pour 1,3 M€ par an), est de 1,261 M€. Son résultat d'exploitation 2017 est négatif de 0,7 M€. Son résultat net est cependant positif à hauteur de 1,5 M€, du fait d'une recette exceptionnelle de 3 M€³⁰.

Tableau 7 : Evolution du capital social de la SEM Alpexpo et des résultats

En k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Capital social	1 525	1 525	6 394	6 394	7 566 (SEM) 1 500 (SPL)	1 500
dont commune	534	534	2 423	2 423	3 595 (SEM) 1 088 (SPL)	1 088
Résultat net	- 2 461	- 1 635	- 2191	- 783	- 908 (SPL)	1 261
Capitaux propres	- 1 597	- 3 232	- 555	- 1 338	426 (SPL)	nc
Remarques	-	Avance en compte courant	Recapitalisation	Recapitalisation (effective en 2015)	Recapitalisation par « coup d'accordéon » puis transformation en SPL	-

Source : comptes annuels

²⁹ Pour ne pas poursuivre le soutien financier à ce service public par des augmentations de capital, comme cela a été fait pour les exercices 2011 à 2013, la commune a consenti à exonérer la SEM de loyer, redevance et taxe foncière pour les exercices 2014 et suivants.

³⁰ Suite à une procédure contentieuse, révision rétroactive par l'administration fiscale de la valeur locative de l'équipement.

4.2- L'information du conseil municipal sur la cessation d'activités de la SEM

L'information du conseil municipal sur les opérations de cessation d'activités de la SEM n'a pas été pleinement assurée, bien qu'il ait délibéré le 22 juin 2015. La note alors présentée aux conseillers municipaux n'était pas explicite sur les pertes que la commune allait devoir supporter³¹. En effet, si la création de la SPL, l'achat d'actions pour 1,088 M€ et les conséquences budgétaires de la prise de capital sont exposées, la réduction à zéro du capital social de la SEM ne fait l'objet d'aucune explicitation.

Par ailleurs, l'annexe budgétaire relative aux participations de la commune expose des données dont la présentation est fluctuante, erronée et incomplète puisqu'elle ne mentionne jamais le montant de l'engagement, mais seulement le nombre d'actions, contrairement aux prescriptions en vigueur. Au surplus, la perte de la valeur des actions de la SEM n'apparaît pas, la mention de la SEM étant remplacée au compte administratif 2015 par la participation au sein de la SPL, alors même que les opérations budgétaires n'avaient pas encore été réalisées.

Tableau 8 : Eléments d'information donnés en annexe des documents budgétaires (budget principal seulement) relatif à la participation de la commune au sein de la SEM Alpexpo

	2013	2014	2015	2016
BP	35 000 actions SEM	35 000 actions SEM	35 000 actions SEM	1 088 400 actions SPL
CA	158 000 actions SEM	158 000 actions SEM	Disparition de la mention de la SEM et mention erronée des actions détenues dans la SPL	nc

Source : documents budgétaires

4.3- Le soutien de la commune

La commune a accordé à la SEM, via les recapitalisations, une aide critiquable. Selon la jurisprudence du Conseil d'État, une recapitalisation qui ferait abstraction de toute perspective de rentabilité même à long terme, peut s'analyser comme une aide économique³².

Bien que la situation de la SEM ait été très médiocre, la chambre estime que la recapitalisation de la SEM en 2013 de 1,9 M€ n'était pas irrégulière dans la mesure où elle s'appuyait sur un plan de développement.

En revanche, la recapitalisation de 1,2 M€ en décembre 2014 avait pour seul but d'assurer « *la pérennité de la SEM* » jusqu'à l'issue anticipée de la DSP au 31 décembre 2015. Aucune rentabilité n'était donc attendue de l'opération. De même, l'opération de recapitalisation par « *coup d'accordéon* » en 2015, d'un coût de 4,68 M€ pour la commune, avait pour seul objectif de permettre à la société de subsister jusqu'à sa dissolution programmée au 31 décembre 2016. Il s'agit ainsi d'aides économiques et non pas de recapitalisations effectuées en vue d'une perspective de rentabilité future.

Alors que l'ordonnateur considère que les aides à la SEM Alpexpo visaient à soutenir le service public communal des foires, salons, congrès et spectacles, la chambre observe que de telles aides ne sont possibles que dans le respect de l'article L. 2224-2 du CGCT, ce qui n'a pas été le cas³³.

³¹ Perte à l'actif du bilan de la collectivité.

³² Conseil d'État, 10 novembre 2010, n° 313590, communauté de communes du nord du bassin de Thau, mentionné dans les tables du recueil Lebon.

³³ « *En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement* ».

5- LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière de la période³⁴ est marquée par un changement de périmètre en 2015, du fait de la création de la métropole de Grenoble et de transferts de charges de 13 M€. Des retraitements importants ont été opérés, soit pour des raisons comptables³⁵ soit pour tenir compte de variables exceptionnelles³⁶, afin de retranscrire au mieux la réalité de la situation financière de la commune.

Le budget global s'élève à 289 M€ en 2016 ; le budget principal, qui en représente 93 %, est complété par sept budgets annexes : « cuisine centrale » (6,4 M€)³⁷, « activités économiques » (4,3 M€)³⁸, « locaux culturels » (2,6 M€)³⁹, « Self Clemenceau » (1 M€)⁴⁰, deux budgets relatifs à des opérations d'aménagement (1,8 et 1 M€)⁴¹ et un budget « régie lumière » (2,3 M€).

Ce dernier a été créé en juin 2015 pour suivre la gestion du service public administratif de l'éclairage public et le « plan lumière » de la commune (12,5 M€ d'investissements sur huit ans, afin notamment de réduire par deux les consommations énergétiques et de 80 % la pollution lumineuse). Il retrace les opérations comptables liées au marché de conception, réalisation, maintenance et exploitation (CREM)⁴² conclu avec un groupement d'entreprises en mai 2015, pour 14,7 M€. Il est équilibré tous les ans par une subvention du budget principal de l'ordre de 2 M€. Jusqu'alors, l'éclairage public était géré par la SEM Gaz et Electricité de Grenoble (GEG), dont la commune est actionnaire majoritaire.

Tableau 9 : Liste des budgets de la commune

Libellé du budget	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
		2016 (en €)	%
GRENOBLE	M14	269 756 861	93,27 %
ACTIVITES ECONOMIQUES GRENOBLE	M4	4 341 286	1,50 %
LOCAUX CULTURELS GRENOBLE	M4	2 611 587	0,90 %
SELF CLEMENCEAU GRENOBLE	M14	991 046	0,34 %
TEISSEIRE JO GRENOBLE	M14	1 057 101	0,37 %
MISTRAL EAUX CLAIRES GRENOBLE	M14	1 784 384	0,62 %
CUISINE CTRALE GRENOBLE	M14	6 375 097	2,20 %
REGIE LUMIERE	M14	2 314 452	0,80 %
Somme totale :		289 231 813	100,00 %

Dans ses observations définitives de 2011, la chambre constatait une capacité d'autofinancement brut inférieure à la moyenne des collectivités comparables, avec un niveau d'endettement et une capacité de désendettement élevés. Ces deux derniers points sont inchangés.

³⁴ La méthodologie de l'analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières ANAFI. Ce dernier retranche les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits en recettes afin de présenter des soldes nets. Le périmètre retenu est celui du budget principal. La source des tableaux est, sauf exception indiquée, les comptes de gestion de la commune. Les comparaisons, en euro par habitant, font référence à la strate des communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

³⁵ Les annuités en capital de la dette ont été retraitées, afin d'y soustraire des écritures d'ordre aux comptes 16441 et 1641. L'encours de dette a été retraité du fait du mécanisme de dette récupérable et de la présence d'un emprunt obligataire.

³⁶ En 2015, les charges exceptionnelles dues au transfert de la compétence eau, pour un solde négatif de 10,65 M€, faussent l'analyse financière (CAF nette très négative, capacité de désendettement de 48 ans). Le solde exceptionnel 2015 a donc été rétabli de 10,65 M€.

³⁷ Restauration scolaire, centre de loisirs, crèches, personnes âgées.

³⁸ Biens mis en location ; palais des Sports ; centre des congrès Alpexpo ; bâtiment Paul-Claudé.

³⁹ MC2 et Belle Electricité.

⁴⁰ Restauration des agents municipaux.

⁴¹ « Mistral eaux claires » et « Teisseire JO ».

⁴² Article 73 du code des marchés publics en vigueur du 29 avril 2010 au 1^{er} avril 2016.

5.1- Les mesures particulières de pilotage mises en place afin d'améliorer la situation financière

L'ordonnateur a fait réaliser, en interne, une analyse rétrospective de la période 2004-2013, présentée au conseil municipal le 15 décembre 2014. Elle se conclut par le constat d'une « *situation financière tendue qui va avoir une incidence forte sur les choix municipaux pour les prochaines années* ». Le document indique en outre que « *l'établissement d'une prospective financière intégrant la très forte baisse des dotations de l'État* » est « *indispensable* ». D'ailleurs, selon la lettre de mission du maire au directeur général des services (DGS), ce document devait comporter également « *une analyse des investissements et de leurs impacts sur les dépenses futures* » mais celle-ci n'a pas été réalisée.

Depuis 2011, plusieurs dispositifs ont été adoptés afin d'améliorer la situation financière de la commune.

5.1.1- La conférence de redéploiement en 2009-2013

La « conférence de redéploiement » mise en place en janvier 2009 devait notamment examiner les politiques publiques municipales pour redéployer des ressources afin de conforter les missions prioritaires et, éventuellement, mettre en place des actions nouvelles. La stabilité du budget de fonctionnement et l'amélioration de la capacité d'autofinancement figuraient également dans les objectifs.

Si, selon l'ancien ordonnateur, la conférence de redéploiement « *a permis d'enclencher une dynamique vertueuse* », la chambre observe que les effets financiers ne sont pas visibles. Selon le bilan présenté en juin 2013, les actions menées ont permis notamment des économies sur les moyens généraux des services de 2,5 M€, des redéploiements de postes (30 postes pour 1 M€ d'économies alléguées) et la progression de la masse salariale aurait été limitée. Dans les faits, les charges de gestion ont progressé fortement entre 2011 et 2013, qu'il s'agisse des charges à caractère général, des charges de personnel, ou des subventions versées.

5.1.2- Les premières mesures d'économies en 2014 et 2015

La commune a mis en place en 2014 et 2015 une politique de « sobriété » répondant selon l'ordonnateur à « une volonté politique de rationalisation des dépenses des élus dans une logique d'exemplarité ». De fait, la chambre constate que les indemnités des élus ont baissé de 25 % (- 282 k€)⁴³, les frais de mission des élus de plus de moitié en moyenne, de même que les frais de protocole (- 132 k€ pour le service protocole, abandon des vœux au palais des sports pour 100 k€), ou encore la réduction de la flotte de véhicules de fonction ou de service (- 148 k€ de dépenses de carburant) et des logements de fonction attribués.

Sur la même période, la commune a pris la décision de reprendre en régie la gestion du palais des sports, pour une économie annuelle, selon l'ordonnateur, estimée à 1 M€⁴⁴.

Par ailleurs, elle a poursuivi plus globalement un objectif de diminution de 5 % des dépenses courantes au budget primitif 2015 en comparaison des crédits ouverts en 2014 (selon le DOB 2015), hors dépenses « *contraintes* » (fluides, assurances) ou « *prioritaires* » (fournitures scolaires, cantines scolaires). Cet objectif n'a cependant pas été atteint.

⁴³ -439 k€ cotisations comprises.

⁴⁴ Que la chambre estime cependant à 0,75 M€ au regard des données produites.

5.1.2.1- Le plan de sauvegarde des services publics pour 2016-2019

L'ordonnateur a présenté le 9 juin 2016 un « plan de sauvegarde et de refondation des services publics », visant à réaliser 14 M€ d'économies ou de recettes nouvelles de 2016 à 2019. Il répond à une double logique selon l'ordonnateur, d'abord de sauvegarde, qui, dans un délai très contraint, nécessitait de faire face à la baisse de 12 M€ de la dotation globale de fonctionnement, puis de transformer les services publics, dans une logique de redéploiement des moyens (« repenser l'organisation du service public afin d'améliorer les réponses apportées aux besoins des usagers et aux évolutions du territoire »).

Les différentes mesures se répartissent en quatre thèmes, divisés en plusieurs objectifs contenant des actions (cf. annexe). Le chiffrage des différentes actions n'a pas été communiqué. La chambre constate le caractère volontariste du plan et de ses mesures, mais relève aussi qu'il portait sur 14 M€, alors que les mesures chiffrées ne totalisaient que 12,8 M€.

Sur l'ensemble de ces mesures, 48 % des économies ont trait au personnel, avec le non remplacement d'une centaine d'agents, 36 % à d'autres économies, et 17 % correspondent à des augmentations de recettes.

Tableau 10 : Taux d'efforts de différentes directions de la commune (exemples)

En k€	BP 2016 dépenses	Objectif initial dépenses	Taux d'effort %	BP 2016 recettes	Objectif initial recettes	Hausse %
Relation citoyenne	5 679	- 67	- 1,20%	553	0	-
Education jeunesse	40 893	- 860	- 2,10%	5 348	84	+ 1,60%
Environnement cadre de vie	25 923	- 736	- 2,80%	9 458	280	+ 3,00%
Affaires culturelles	30 569	- 1 675	- 5,50%	3 438	167	+ 4,90%
Moyens d'information	7 485	- 595	- 7,90%	464	0	-
Santé prévention et sécurité	1 003	- 90	- 9,00%	120	0	-
Urbanisme et aménagement	2 908	- 427	- 14,70%	128	0	-

Source : commune

La mesure susceptible d'avoir le plus d'impact – la maîtrise de la masse salariale – n'est pas identifiée dans le plan et toutes les directions ne proposent pas des actions dans ce sens. Aucune réforme d'ensemble de la gestion des ressources humaines n'est envisagée alors qu'il pourrait en découler des économies substantielles, comme le montre l'analyse de la chambre présentée infra.

Outre la maîtrise de la masse salariale, les mesures annoncées ayant le plus d'incidence au niveau financier sont, selon le chiffrage initial établi au printemps 2016 :

- ♦ la baisse de la subvention au centre communal d'action sociale (CCAS) : 1,291 M€ d'ici 2018 ;
- ♦ l'augmentation de la fiscalité (majoration de 20 % de la taxe d'habitation (TH) pour les résidences secondaires et suppression de l'exonération de deux ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les constructions neuves : 780 k€ de recettes à partir de 2017 ;
- ♦ la fermeture de trois bibliothèques : 692 k€ d'ici 2019 ;
- ♦ la réduction du niveau d'action de la santé scolaire : 660 k€ d'ici 2019 ;
- ♦ la mutualisation de l'activité de nettoyage des locaux : 342 k€ d'ici 2019 ;
- ♦ la facturation des fluides aux occupants du patrimoine municipal : 300 k€ d'ici 2019.

Le plan a fait l'objet d'un accord « de méthode et de dialogue social », non daté, signé par deux organisations syndicales sur cinq. Une trentaine de lettres de mission propres à certaines actions importantes devaient être rédigées mais ne l'ont pas été. Néanmoins, la chambre constate que les modalités de suivi du plan sont de qualité.

Les chiffrages prévisionnels établis au printemps 2016 sont corrigés progressivement lors de la mise en œuvre des mesures, à la baisse ou à la hausse. En particulier, des arbitrages politiques réalisés après l'annonce du plan ont pu modifier de façon importante les incidences financières de certaines mesures, à l'instar de la réorganisation du réseau des bibliothèques⁴⁵, de la santé scolaire⁴⁶ ou encore de la facturation des fluides aux occupants du patrimoine municipal⁴⁷. Ces révisions à la baisse ont pu, dans certains cas, être compensées par d'autres mesures (ainsi, la renégociation du contrat d'assurances de la commune, dont une économie de 80 k€ était attendue, a permis une économie de 900 k€).

En définitive, selon l'ordonnateur, la commune devrait réaliser, dans le cadre du plan, 12,65 M€ d'économies ou de recettes nouvelles entre 2016 et 2019 (dont 11,20 M€ d'économies et 1,45 M€ de recettes nouvelles), sous réserve d'atteindre les objectifs fixés en 2018 et 2019, ce qui correspond relativement au chiffrage initial de 12,8 M€. L'ordonnateur a indiqué sa volonté d'atteindre en 2019 l'objectif initial de 14 M€ d'économies ou de recettes nouvelles, sans précision sur les moyens d'y parvenir.

5.2- La formation de l'autofinancement

Le budget de la commune est de l'ordre de 270 M€ en fonctionnement et de 100 M€ en investissement. Il a comme caractéristique d'être continuellement plus élevé que celui de la moyenne des collectivités comparables⁴⁸ et notamment du fait du caractère limité de l'intégration communautaire, jusqu'à la création de la métropole.

La chambre analyse en particulier la situation financière d'une collectivité au regard de son excédent brut de fonctionnement⁴⁹ (EBF) et de sa capacité d'autofinancement brute⁵⁰ (CAF brute).

Depuis 2011, la situation financière de la commune est peu favorable. L'EBF et la CAF se sont dégradés, la « conférence de redéploiement » mise en œuvre entre 2009 et 2013 n'ayant pas produit les effets escomptés.

Cette tendance s'est accentuée en 2014, les charges continuant à augmenter et les produits diminuant en raison de la baisse des dotations de l'État. Du fait de la poursuite de cette baisse et de la non atteinte des objectifs de maîtrise de charges, le niveau de CAF brute est très faible en 2015. Si les transferts de compétences à la métropole et les efforts de gestion entrepris contribuent au redressement des agrégats en 2016, leur niveau reste cependant peu soutenable à moyen terme.

⁴⁵ 692 k€ d'économies ciblées initialement, révisées à 489 k€.

⁴⁶ 660 k€ d'économies ciblées initialement, révisées à 400 k€.

⁴⁷ 300 k€ d'économies ciblées initialement, révisées à 90 k€.

⁴⁸ Exemple en 2014 : produits de fonctionnement par habitant de 1 826 € contre 1 427 € pour les communes comparables et charges de fonctionnement de 1 779 € contre 1 343 € pour les communes comparables.

⁴⁹ L'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui correspond à l'excédent des produits courants sur les charges courantes, est la ressource fondamentale de la commune pour financer ses dépenses d'équipement, indépendamment des produits et charges financières et exceptionnelles.

⁵⁰ La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente l'excédent du fonctionnement utilisable pour financer l'investissement après prise en compte des charges d'intérêt de la dette.

Tableau 11 : Formation de l'autofinancement de la commune

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	265 973	278 303	281 521	278 539	254 878	250 138	- 1,2 %
-Charges de gestion	222 135	231 325	239 163	243 580	226 161	217 084	- 0,5 %
= Excédent brut de fonctionnement	43 838	46 979	42 358	34 959	28 718	33 053	- 5,5 %
en % des produits de gestion	16,5 %	16,9 %	15,0 %	12,6 %	11,3 %	13,2 %	- 4,4 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 7 316	- 8 098	- 7 484	- 6 323	- 6 277	- 4 949	- 7,5 %
- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	405	4 581	4 681	5 031	2 954	2 691	-
+/- Autres produits et charges excep. réels	363	649	1 740	- 1 094	-570	1 112	-
= CAF brute	36 480	34 949	31 933	22 511	19 487	26 526	- 6,2 %
en % des produits de gestion	13,72 %	12,56 %	11,34 %	8,08 %	7,65 %	10,60 %	- 5,0 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Remarque : retraitement en 2015 par déduction de 10,7 M€ lié aux modalités de transfert de la compétence eau à la métropole.

5.2.1- Les produits de gestion

Les produits de gestion régressent de manière importante sur la période : les dotations de l'État baissent fortement, l'attribution de compensation versée par la métropole diminue de 18 M€, tandis que la progression des produits de la fiscalité n'est due qu'à celle des bases.

Tableau 12 : Evolution des produits de gestion

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	133 031	136 710	140 330	141 993	143 911	145 120	+ 1,8 %
+ Ressources d'exploitation	12 358	24 080	26 702	23 092	20 771	26 687	+ 16,6 %
= Produits "flexibles" (a)	145 389	160 789	167 033	165 085	164 683	171 807	+ 3,4 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	64 767	61 934	59 194	58 334	50 772	43 366	- 7,7 %
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	54 251	54 077	53 799	53 646	38 781	34 655	- 8,6 %
= Produits "rigides" (b)	119 018	116 012	112 993	111 981	89 553	78 021	- 8,1 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	1 566	1 502	1 496	1 474	643	310	- 27,7 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	265 973	278 303	281 521	278 539	254 878	250 138	- 1,2 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Les ressources d'exploitation progressent depuis 2011, sous l'effet d'une revalorisation progressive des tarifs municipaux et notamment des droits de place. En 2016, la commune a cependant consenti à une perte de ressources par l'abandon de la publicité sur le mobilier urbain⁵¹. Le coût pour la commune de cette décision est, a minima, de 600 k€ pour le premier exercice et de 300 k€ pour les suivants⁵².

⁵¹ La publicité intégrée aux abribus gérés par le syndicat des transports n'est cependant pas concernée (1 037 abribus sur la commune dont 915 publicitaires, avec un contrat courant jusqu'en 2019).

⁵² Selon l'ordonnateur, les recettes (redevance payée par la société) d'un éventuel nouveau contrat de publicité urbaine auraient été beaucoup moins élevées que celles procurées par le contrat venu à échéance fin 2014, passant de 600 k€ par an pendant dix ans à 100 k€ ou - 150 k€. Par ailleurs, la pose de 166 panneaux libres supplémentaires a eu un coût de l'ordre de 143 k€, avec un coût d'entretien de 140 k€ par an. De plus, une cinquantaine de panneaux publicitaires a été remplacée par des arbres, pour un coût global environ 200 k€.

5.2.1.1- Une fiscalité pesant sur le foncier bâti

Les taux de fiscalité n'ont pas évolué depuis 2011 (la dernière augmentation a eu lieu en 2009 avec un accroissement des taux de 9 %).

Le taux de la taxe d'habitation, de 21,52 %, est dans la moyenne des collectivités comparables. En revanche, le taux de taxe foncière, sur le bâti ou le non bâti, est très élevé, (respectivement 36,73 % et 84,42 %), la commune ayant le taux de taxe foncière sur le bâti le plus élevé de sa catégorie. Cette situation ne s'explique pas par la nécessité de compenser une faiblesse des bases d'imposition, qui sont supérieures à la moyenne. Ainsi, alors que le produit de la taxe d'habitation par habitant est dans la moyenne, malgré une politique d'abattement très favorable⁵³, celui de la taxe foncière sur le bâti lui est supérieur de 60 % (516€ par habitant contre 323 €). L'effort fiscal demandé aux contribuables propriétaires est ainsi important.

Tableau 13 : Comparaison des données fiscales 2015 avec la strate

	Taux communal	Taux moyen strate	Bases communales (en € par hab.)	Bases moyennes de la strate (en € par hab.)	Produits de la commune (en € par hab.)	Produits moyens de la strate (en € par hab.)
Taxe d'habitation	21,52	21,47	1 439	1 363	310	293
Foncier bâti	36,73	23,67	1 405	1 364	516	323
Foncier non bâti	84,42	36,35	4	4	3	1

Source : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

Bien que la municipalité actuelle se soit fixée un objectif de « stabilité fiscale »⁵⁴, les recettes fiscales devraient progresser en 2017 sous l'effet de deux mesures adoptées en juillet 2016 : la majoration de 20 % de la taxe d'habitation pour les résidences secondaires et la suppression, pour la taxe foncière sur le bâti, de l'exonération d'imposition pendant deux ans des constructions neuves (860 k€ de recettes supplémentaires réalisées en 2017).

Si l'écart de l'effort fiscal avec les communes comparables a diminué depuis 2013, pour se stabiliser à 18 %, sous l'effet de la stabilité des taux de la commune, il progresse à nouveau en 2017 sous l'effet de ces mesures.

Tableau 14 : Evolution de l'effort fiscal par rapport à la strate

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Effort fiscal de la commune	1,76	1,52	1,56	1,55	1,56	1,53	1,55
Effort fiscal moyen des communes comparables	1,41	1,26	1,32	1,31	1,32	1,30	1,29
Ecart effort fiscal Grenoble / effort fiscal moyen	+ 25 %	+ 21 %	+ 18 %	+ 18 %	+ 18 %	+ 18 %	+ 20 %

Source : fiches individuelles DGCL

L'évolution des bases physiques de la taxe d'habitation est peu favorable par rapport à la moyenne de la métropole⁵⁵ (2,3 % entre 2010 et 2016, ce qui est faible). En revanche, l'évolution des bases physiques de la taxe foncière sur les propriétés bâties est très légèrement supérieure à la moyenne de la métropole⁵⁶. Cependant, ces bases sont impactées en 2016 par un nouvel abattement législatif (de 30 %) dans les quartiers identifiés comme prioritaires pour la politique de la ville, ce qui réduit sensiblement leur évolution.

⁵³ Taux d'abattement général à la base dérogatoire de 18 % (taux maximum normal de 15 %), taux d'abattement pour personne(s) à charge au niveau maximum, et mise en place de l'abattement forfaitaire personnes handicapées en 2017.

⁵⁴ Rapport d'orientations budgétaires 2017.

⁵⁵ Selon l'observatoire fiscal de la métropole, sur la période 2012-2016, l'évolution moyenne des bases de taxe d'habitation est de 1,5 % dans la métropole alors qu'elle n'est que de 1,1 % à Grenoble.

⁵⁶ Sur la période 2012-2016, l'évolution des bases physiques est de 2,1 % pour la commune contre 2 % pour la métropole.

Tableau 15 : Evolution des bases fiscales en %

	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	Total
Taxe d'habitation	2,4	3,7	3,4	- 0,4	3,1	- 1,5	10,7
<i>Dont évolution forfaitaire</i>	2	1,8	1,8	0,9	0,9	1	8,4
<i>Dont évolution physique</i>	0,4	1,9	1,6	- 1,3	2,2	- 2,5	2,3
Taxe foncière sur le bâti	3	2,8	3,2	1,7	2,1	1,5	14,3
<i>Dont évolution forfaitaire</i>	1,8	1,8	1,8	0,9	0,9	1	8,2
<i>Dont évolution physique</i>	1,2	1	1,4	0,8	1,2	0,5	6,1

Source : observatoire fiscal 2015 et états fiscaux 2016

5.2.1.2- Des dotations de l'État en forte baisse

La baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales de 2015 à 2017, après une réduction de 1,4 Md€ en 2014, se traduit par une diminution de la dotation forfaitaire de la commune de plus de 40 % (- 17,4 M€) entre 2011 et 2017.

Si le rapport en vue du débat d'orientations budgétaires pour 2014 fait état de la baisse prévue pour cet exercice, aucune conséquence n'est tirée autre que la continuation des efforts de gestion déjà menés. Le rapport portant sur l'exercice 2015 est plus précis, indiquant qu'il « est nécessaire de baisser les dépenses de fonctionnement pour un montant au moins égal à la baisse des dotations, soit entre 5 et 6 M€ », objectif couplé avec la mise en œuvre du « plan de sobriété ». Cependant, les mesures, succinctement présentées, sont peu documentées. La gestion des ressources humaines n'est pas concernée. Les objectifs seront en tout état de cause loin d'être atteints⁵⁷. L'ordonnateur reconnaît que les mesures ont été appliquées « de façon très différencié[es] selon les contraintes propres à chaque service ».

La commune est éligible à la dotation de solidarité urbaine (DSU) qui a pour objet de « contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de ressources et supportant des charges élevées »⁵⁸. Grenoble perçoit 2,6 M€ par an à ce titre, se classant au 584^{ème} rang des communes éligibles sur 750. Elle ne perçoit donc pas la DSU « cible » versée au 250 premières communes éligibles.

A contrario, la commune contribue au fonds de péréquation des recettes intercommunales (FPIC), pour 1,4 M€ en 2016.

Tableau 16 : Evolution de la dotation globale de fonctionnement

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dotation globale de fonctionnement	45 565	44 935	44 409	42 314	36 746	30 827	28 569
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	42 968	42 339	41 815	39 723	34 163	28 244	25 526
<i>Impact de la contribution au redressement des finances publiques</i>	0	0	0	-2 094	-5 175	-5 238	nc
<i>Impact de l'évolution de la population communale</i>	nc	nc	nc	nc	+ 162	+ 252	nc
<i>Dont dotation de solidarité urbaine</i>	2 583	2 583	2 583	2 583	2 583	2 583	3 043
<i>Dont dotation nationale de péréquation</i>	14	12	10	7	0	0	0

Source : fiches dites « DGF » de la commune

⁵⁷A la clôture de l'exercice 2015, et après retraitement des transferts à la métropole, les dépenses de gestion courante ne régressent que de 2,1 M€, soit 0,9 % seulement par rapport au budget primitif 2014.

⁵⁸ Article L. 2334-15 du CGCT.

5.2.1.3- Une fiscalité reversée en diminution du fait de la création de la métropole

La fiscalité reversée par l'État et la métropole de Grenoble diminuent fortement, du fait de la montée en puissance du fonds de péréquation des recettes intercommunales et de la baisse de l'attribution de compensation versée par la métropole. La commune bénéficie cependant d'une dotation de solidarité communautaire stable.

Tableau 17 : Evolution de la fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	44 769	44 769	44 769	44 769	30 007	26 504	- 10,0 %
+ Dotation de solidarité communautaire brute	7 193	7 193	7 193	7 193	7 193	7 193	0,0 %
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	- 212	- 528	- 681	- 784	- 1 407	N.C.
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	2 289	2 327	2 365	2 365	2 365	2 365	+ 0,7 %
= Fiscalité reversée par l'État et l'interco	54 251	54 077	53 799	53 646	38 781	34 655	- 8,6 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.2.2- Les charges de gestion

L'ensemble des tableaux présentés n'est pas retraité des transferts de compétences, afin de présenter des montants conformes aux documents budgétaires. Cependant, les retraitements nécessaires sont mentionnés afin de comparer les évolutions à périmètre constant.

Les charges de gestion ont progressé fortement entre 2011 et 2014 (+ 21,5 M€, soit + 9,7 %), avant de diminuer sous l'effet des mesures d'économies mais, surtout, du fait des transferts de compétences à la communauté d'agglomération puis à la métropole (13 M€ de charges transférées entre 2014 et 2016). Néanmoins, les charges de gestion sont, en 2016, d'un niveau très peu inférieur à celui de 2011.

Tableau 18 : Evolution des charges de gestion

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	45 847	51 558	54 356	51 531	47 681	40 028	- 2,7 %
+ Charges de personnel	122 898	126 167	130 168	136 777	128 274	127 974	+ 0,8 %
+ Subventions de fonctionnement	49 234	50 720	52 075	53 040	48 462	46 155	- 1,3 %
+ Autres charges de gestion	4 156	2 880	2 565	2 232	1 744	2 927	- 6,8 %
= Charges de gestion (B)	222 135	231 325	239 163	243 580	226 161	217 084	- 0,5 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	8 714	8 330	7 859	6 347	6 803	6 824	- 4,3%
= Charges courantes	230 848	239 655	247 022	249 927	232 964	223 908	- 0,6%
Charges de personnel / charges courantes	53,2 %	52,6 %	52,7 %	54,7 %	55,1 %	57,2 %	

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Les charges à caractère général (cf. annexe détaillée), comme l'ensemble des charges, ont nettement progressé entre 2011 et 2013, en particulier du fait d'une augmentation des postes « achats » et « contrats de prestations de services avec des entreprises ». Elles régressent depuis 2014. Cependant, la baisse de 11,5 M€ entre 2014 et 2016 n'est due qu'à hauteur de 4 M€ à des efforts de gestion (soit 40 %), le reste étant la conséquence des modifications de périmètre (soit 60 %).

Les charges de personnel sont, en 2016, de 128 M€, soit à un niveau supérieur à l'exercice 2011 malgré les transferts de compétences. Leur poids est croissant (57,2 % des charges courantes de la commune, contre 53,2 % en 2011), et elles sont supérieures à la moyenne

des collectivités comparables (796 € par habitant contre 703 €). L'évolution de ce poste de dépenses est marquée par des modifications importantes de périmètre durant les deux derniers exercices : transfert à la métropole de 193 agents (- 8,17 M€), intégration de 112 agents du CCAS dans l'optique de la création d'un service commun de la direction de l'action territoriale (+ 5,4 M€ pour le budget de la commune mais remboursés chaque exercice par le CCAS).

Selon l'ordonnateur, la baisse des charges de personnel entre 2014 et 2016 est de 1,1 M€ à périmètre constant⁵⁹, soit 0,8 %. Cette évolution est due, en particulier, à la mise en œuvre du plan de sauvegarde des services publics en 2016 qui a permis une réduction des dépenses de personnel de 1,6 M€⁶⁰, compensée cependant par des dépenses supplémentaires contraintes (évolution du point d'indice notamment). La chambre relève, par ailleurs, que la mise en place d'une prestation complémentaire « santé » pour les agents engendre un coût de l'ordre de 200 k€ par exercice à compter de 2016.

Tableau 19 : Détail des charges de personnel

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	56 866	58 195	58 939	61 449	57 789	57 597	+ 0,3 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	15 218	15 899	16 017	16 981	15 787	14 787	- 0,6 %
+ Autres indemnités	1 575	1 593	1 645	1 699	1 605	1 743	+ 2,0 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	73 660	75 687	76 601	80 129	75 181	74 127	+ 0,1 %
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	84,5 %	84,5 %	83,6 %	83,5 %	83,9 %	84,4 %	
Rémunération principale	10 908	11 206	12 012	12 326	11 033	11 198	+ 0,5 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	2 281	2 281	2 358	2 302	1 922	1 767	- 5,0 %
+ Autres indemnités	-	-	-	-	480	36	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	13 189	13 486	14 371	14 627	13 435	13 001	- 0,3 %
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	15,1 %	15,1 %	15,7 %	15,3 %	15,0 %	14,8 %	
Autres rémunérations (c)	358	398	710	1 157	971	741	+ 15,7 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	87 207	89 571	91 682	95 913	89 587	87 869	+ 0,2 %
Atténuations de charges	134	72	78	124	126	9	- 42,1 %
= Rémunérations du personnel	87 073	89 499	91 604	95 789	89 462	87 860	+ 0,2 %
+ charges sociales, impôts et taxes, autres charges de personnel et charges de personnel externe	35 825	36 668	38 564	40 988	38 812	40 114	+ 2,3 %
=Charges totales de personnel	122 898	126 167	130 168	136 777	128 274	127 974	+ 0,8 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Les subventions de fonctionnement versées s'élèvent à 46 M€ en 2016. Elles se composent principalement de la subvention au CCAS (un peu plus de 25 M€, en augmentation modérée mais constante) et des subventions notamment aux associations (près de 21 M€ jusqu'en 2015, exercice au cours duquel une baisse importante est constatée, de même qu'en 2016).

Ce poste de dépense diminue de 7 M€ entre 2014 et 2016 (soit une baisse de 13 %), la moitié étant due aux modifications de périmètre (3,4 M€), le reste à des efforts de gestion. Le niveau des subventions de fonctionnement demeure très supérieur à celui de la moyenne des collectivités (284 € par habitant contre 159 €), bien que le transfert de la Maison de la culture (MC2) à la métropole en 2017 soit de nature à diminuer ce ratio. Cet élément s'explique en partie par l'importance des compétences portées par le CCAS de Grenoble, en particulier en matière de petite enfance (selon une étude récente, seul un CCAS sur dix est impliqué dans une action en lien avec la petite enfance⁶¹).

⁵⁹ Documents d'analyse des CA 2015 et 2016.

⁶⁰ Non remplacement suite à des départs ou réorganisations, baisse des heures supplémentaires et des renforts.

⁶¹ www.unccas.org/IMG/pdf/art3doc.pdf.

Tableau 20 : Détail des subventions de fonctionnement versées

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	49 234	50 720	52 075	53 040	48 462	46 155	- 1,3 %
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse écoles, services publics (SPA/SPIC)</i>	23 700	24 841	25 757	26 356	25 757	25 370	+ 1,4 %
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	4 660	5 464	5 482	5 846	4 830	4 106	- 2,5 %
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	20 873	20 415	20 835	20 838	17 875	16 679	- 4,4 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Les autres charges de gestion sont fluctuantes mais conservent un niveau relativement stable (une fois corrigé l'exercice 2011, au cours duquel elles ont été exceptionnellement élevées du fait du déficit des budgets annexes⁶² et de pertes sur créances irrécouvrables). Les indemnités versées aux élus diminuent à compter de 2014, le conseil municipal ayant décidé une réduction de 25 %. Les frais de formation, mission et représentation baissent aussi de façon importante (les frais de mission notamment passent d'une moyenne de 78 k€ en 2011-2013 à 14 k€ en 2015-2016).

Tableau 21 : Détail des autres charges de gestion

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	4 156	2 880	2 565	2 232	1 744	2 927	- 6,8 %
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	1 285	1 297	1 588	1 237	1 171	1 149	- 2,2 %
<i>Pour information : indemnités des élus sans cotisation</i>	1 160	1 155	1 156	906	865	869	
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	100	123	105	55	25	42	- 16,0 %
<i>Pour information : frais de mission des élus</i>	64	89	82	59	16	13	
Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus	341	340	333	351	307	285	- 3,6 %
Dont contribution aux organismes regroupement	848	871	387	412	97	721	- 3,2 %
Dont autres contingents et participations obligatoires.	105	53	10	9	4	111	+ 1,2 %
Dont déficit ou excédent B.A. caractère administratif	899	-	-	-	-	443	- 13,2 %
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	577	194	135	140	123	150	- 23,6 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.3- Le financement des investissements

Le financement propre disponible représente l'ensemble des ressources dont dispose la collectivité pour autofinancer les dépenses d'équipement, une fois les charges et les dettes payées. Il comprend la CAF disponible (ou nette) ainsi que les autres ressources d'investissement : FCTVA, subventions, cessions d'actifs.

Du fait d'une CAF brute faible et d'un encours de dette élevé (cf. infra), la CAF nette est faible depuis 2012 et négative depuis 2014. Cette situation, qui n'est pas soutenable à moyen terme, fait courir un risque de déséquilibre budgétaire.

La chambre considère usuellement qu'un niveau de financement propre disponible par rapport aux dépenses d'équipement de l'ordre de 70 % est de nature à garantir le niveau de la dette et donc la soutenabilité du programme d'investissements. Il n'était que difficilement atteint en

⁶² Cuisine centrale et self Clemenceau.

début de période et il devient très faible en 2015 et 2016, alors même que le niveau des dépenses d'équipement diminue fortement. Cette situation indique une incapacité à soutenir un programme d'investissements à moyen terme.

La situation de la commune par rapport aux collectivités comparables est atypique. Il existe un décalage dans la structure de financement des investissements de Grenoble, du fait d'un niveau d'autofinancement faible et d'une dette élevée à rembourser. En effet, en 2015 et 2016, les communes comparables disposaient d'un financement propre disponible représentant respectivement 82 % et 70 % de leurs dépenses d'équipement. Leur CAF nette représentait 30 % de leur financement propre disponible, alors qu'elle était négative à Grenoble et de 8 % seulement sur l'ensemble de la période.

Tableau 22 : Financement de l'investissement

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF brute	36 480	34 949	31 933	22 511	19 487	26 526	171 886
- Annuité en capital de la dette	24 188	28 601	26 032	25 661	27 074	27 720	159 276
= CAF nette ou disponible (C)⁶³	12 292	6 348	5 901	- 3 150	- 7 587	- 1 194	12 610
TLE et taxe d'aménagement	859	1 044	537	255	1 034	1 209	4 938
+ Fonds de compensation de la TVA	4 298	4 653	5 742	7 746	4 472	3 949	30 860
+ Subventions d'investissement reçues	15 777	20 057	16 033	11 767	12 756	5 936	82 326
+ Produits de cession	3 217	3 940	6 617	7 990	2 535	880	25 179
+ Autres recettes	257	0	20	397	- 808	7	- 127
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	24 408	29 694	28 950	28 156	19 990	11 980	118 770
= Financement propre disponible (C+D)	36 700	36 042	34 851	25 006	12 403	10 786	155 788
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	65,71 %	68,94 %	62,83 %	50,89 %	34,46 %	34,89 %	57,55 %
- Dépenses d'équipement	46 913	52 283	55 470	49 141	35 995	30 912	270 714
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	8 935	6 776	8 103	7 262	4 801	4 961	40 838
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	257	186	5 057	487	2 094	2 462	10 543
- Participations et inv. financiers nets	- 94	957	- 766	3 806	- 1 628	- 1 542	733
- Charges à répartir	0	857	0	0	0	0	857
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 611	- 11	- 19	- 16	727	- 14	56
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 18 700	- 25 006	- 32 994	- 35 674	- 29 586	- 25 993	- 167 953
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	1 005	63	-32	708	0	0	1 744
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 17 695	- 24 943	- 33 026	- 34 966	- 29 586	- 25 993	- 166 209
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	20 723	26 497	26 399	35 664	38 585	29 083	176 951
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	3 028	1 554	-6 627	698	8 999	3 090	10 742

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Les dépenses d'équipement les plus significatives ont été, pour le budget principal, les opérations de renouvellement urbain (entre 4 et 5 M€ par an), la construction de la halle de tennis (11,7 M€), la rénovation d'une piscine (4,9 M€) et, pour les budgets annexes, la réhabilitation du bâtiment Alpexpo (11,8 M€), la construction du parking Arlequin (11,6 M€), et de la salle de spectacles « La belle électrique » (10,4 M€).

⁶³ Pour information, CAF nette une fois déduites les annuités en capital de la dette récupérable : - 4,6 M€ en 2015 et + 1,6 M€ en 2016.

Depuis 2014, la réalisation la plus significative est le lancement d'un plan « écoles » pluriannuel en 2015, d'un montant global de 63,7 M€, afin de faire face aux besoins de rénovation et d'ouverture de nouvelles classes.

Le rapport relatif au compte administratif 2016 fait état de dépenses d'équipements transférées de 10,5 M€ : la baisse des dépenses d'équipement du budget principal de 18 M€ en moyenne pour la période 2015-2016, comparativement à la moyenne 2011-2014, n'est donc due que pour un peu plus de moitié aux transferts de compétences intervenus⁶⁴. De fait, les dépenses d'équipement par habitant sont inférieures à la moyenne des communes comparables pour les deux derniers exercices.

Tableau 23 : Comparaison des dépenses d'équipement par habitant avec la moyenne des communes comparables

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses équipement/hab. commune	355	375	435	366	268	222
Dépenses équipement/hab. communes comparables	304	340	393	338	291	261
Ecart commune/comparables	+ 17 %	+ 10 %	+ 11 %	+ 8 %	- 8 %	- 15 %

Le patrimoine de Grenoble est très important (cf. infra) et le niveau élevé des dépenses d'équipement, s'il bénéficie au territoire, génère cependant des charges d'entretien qui pèsent aujourd'hui sur les capacités financières de la commune, en l'absence de rationalisation.

5.4- L'endettement

5.4.1- Le niveau d'endettement et la capacité de désendettement

L'encours de la dette du budget principal est de 278 M€ à la fin de l'exercice 2016, soit un niveau comparable à celui de 2015, mais en légère augmentation depuis le début de la période de contrôle (+ 3,3 %). Cependant, l'encours de la dette de la commune est stable depuis 2011.

L'encours de la dette brute représentait 1 691 € par habitant pour la commune contre 1 080 € pour les communes comparables (+ 57 %) en 2011 ; il était encore de 1 708 € par habitant en 2016 contre 1 175 € pour les communes comparables (soit + 45 %). Cependant, il convient de le retrancher du compte 1632, qui comptabilise les anticipations du remboursement in fine de l'emprunt obligataire.

De plus, le bilan comporte toujours un encours de dette liée à la compétence voirie (19,3 M€ en 2016) bien qu'elle ait été transférée à la métropole en 2015, laquelle rembourse les charges correspondantes. Après retraitement, l'encours de dette s'établit à 255 M€ fin 2016, ce qui reste un niveau encore supérieur à celui de la moyenne des communes comparables (soit 1 565 € par habitant en 2016).

La capacité de désendettement, ratio qui compare le stock de dette à la capacité d'autofinancement brut, exprime en nombre d'années le temps nécessaire pour rembourser la dette si l'intégralité de l'autofinancement brut y était consacrée. Il est considéré qu'entre neuf et douze ans la situation est alarmante et que, au-delà de douze ans, la collectivité a un endettement excessif.

Cet agrégat se dégrade en 2014 et 2015, la dette étant trop élevée. En 2016, la situation s'améliore du fait d'une augmentation de la CAF brute, bien que le niveau de cet indicateur reste élevé.

⁶⁴ La création du budget annexe lumière représente 1,4 M€ d'investissements en 2016.

Tableau 24 : Encours de dette et capacité de désendettement du budget principal

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Encours de dette brute du BP au 31 décembre ⁶⁵	269 318	267 162	268 529	269 874	277 619	278 017
Encours de dette par habitant commune	1 691	1 689	1 697	1 687	1 724	1 708
Encours de dette par habitant strate	1 080	1 084	1 131	1 176	1 191	1 175
Encours de dette retraité de l'anticipation du remboursement in fine de l'emprunt obligataire	269 318	267 162	267 529	267 914	274 679	274 097
Dont dette récupérable	-	-	-	-	22 107	19 281
Capacité de désendettement en années (dette brute)	7,4	7,6	8,4	12,0	14,2	10,5
Capacité de désendettement en années avec emprunt obligataire retraité et dette récupérable déduite	7,4	7,6	8,4	11,9	13,0	9,6

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.4.2- La structure de la dette

L'encours de la dette est composé à 53,5 % d'emprunts à taux fixe, 31,5 % d'emprunts à taux variable et 15 % d'emprunts dits « structurés »⁶⁶. Il est peu risqué du fait de renégociations intervenues récemment. Ainsi, fin 2016, la plupart des emprunts ont une structure de taux peu risquée⁶⁷.

Le taux d'intérêt apparent de la dette du budget principal⁶⁸ diminue de 3,2 % en 2011, à 2,9 % en 2013, puis 2,5 % depuis 2015.

La commune a souscrit un emprunt obligataire en 2012, regroupé avec d'autres collectivités territoriales, pour 9,8 M€ (sur un total de 610 M€). Le taux d'intérêt versé par la commune pour chaque coupon annuel est de 4,30 %. Le capital est remboursé entièrement en fin de période, soit en novembre 2022. Cependant, un mouvement budgétaire est opéré à chaque exercice (inscription d'une anticipation du remboursement de l'emprunt obligataire, pour 980 k€ par an).

5.4.3- Les opérations de renégociation et de couverture de la dette

5.4.3.1- La renégociation d'un emprunt « yen sécurité »

La commune a renégocié en 2015 un emprunt de 5 M€ conclu pour une durée de 35 ans. Ce prêt, dit « yen sécurité », s'appuyait sur une formule complexe dans laquelle la variable de détermination du taux d'intérêt était le cours de l'euro par rapport au yen, sans limite haute ni basse. Le risque de taux était donc élevé. En effet, sur les dix dernières années, si le cours de l'euro en yen le plus haut a été de 169 en juillet 2008, amenant à un faible taux d'intérêt de 2,8 %, a contrario, le cours le plus faible a été de 94 de juillet 2012, amenant à un taux d'intérêt de 5 %.

La commune a accepté un taux fixe de 3,48 % sur 22 ans, soit la durée résiduelle et l'intégration d'une indemnité de remboursement anticipé de 1,119 M€, représentant 28 % du capital restant dû (4,019 M€), ce qui est élevé. Elle a obtenu l'aide de l'État via le fonds de soutien pour un montant total de 85 k€ versé sur 14 ans, soit un taux de prise en charge de

⁶⁵ Solde créditeur du compte 16 (sauf 166, 1688 et 169).

⁶⁶ Les emprunts structurés sont des prêts combinant dans un seul et même contrat un prêt bancaire classique et un ou plusieurs dérivés, dont les intérêts sont déterminés selon l'évolution d'un indice sous-jacent non standard ou sont calculés selon des formules complexes pouvant être non linéaires de sorte que l'évolution des taux supportés peut être plus que proportionnelle à celle de l'index lui-même.

⁶⁷ Cf. classification des produits structurés (classification dite « Gissler ») et circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

⁶⁸ Charge d'intérêt/ encours de dette.

7,63 %. Deux contrats de swap liés à ce prêt ont été résiliés, ce qui a permis à la commune d'encaisser deux soultes de 804 k€ et 324 k€ (paiement étalé sur six ans), couvrant de fait le montant de l'opération de renégociation.

5.4.3.2- L'allongement de la durée de la dette en 2015 et 2016

A l'été 2016, la commune a procédé au refinancement de quatre emprunts, représentant un capital restant dû de 15,8 M€, soit un peu plus de 5 % de l'encours de dette. Selon l'ordonnateur, ces opérations ont été notamment réalisées « pour réduire les montants des annuités de la dette et amoindrir leur poids sur les niveaux d'épargne », et pour se rapprocher de la durée de remboursement de la dette récupérable dans le cadre des transferts de compétences (15 ans).

Les quatre emprunts concernés avaient une faible durée de vie résiduelle, entre 2,3 et 3,9 ans. Ils ont été refinancés par deux emprunts, de 20 ans, sans indemnité de remboursement anticipé.

Tableau 25 : Détail opération de refinancement portant sur 15,8 M€ de capital restant dû en 2016

Emprunts au BP 2016 faisant l'objet du refinancement						Emprunts au BP 2017 résultant du refinancement					
N° d'emprunt	Durée résiduelle	Taux d'intérêt	Taux d'intérêt effectif au BP 2016	Annuité en capital en k€	Charges d'intérêt en k€	N° d'emprunt	Durée résiduelle	Taux d'intérêt	Taux d'intérêt effectif au BP 2017	Annuité en capital en k€	Charges d'intérêt en k€
25009-25010-28027	2,7 ans	Euribor 3M+0,04	0,05	901	0	36004	20 ans	0,83 pendant 8 ans puis Euribor 3M+0,88	0,84	512	89
27004-35011	3,92 ans	Euribor 3M	0,02	1 233	0						
30007	2,32 ans	TAG 3M+0,0325	0,03	500	0,5						
19903-19940-28029	3,24 ans	Euribor 3M+0,01	0,04	1 587	3	36005	20 ans	0,83 pendant 8 ans puis Euribor 3M+0,9	0,83	179	39
Différence par rapport au BP 2016										- 4,2 M€	+ 125 k€

Selon l'ordonnateur, ce refinancement a permis de diminuer l'annuité en capital de la dette de 4,2 M€ en 2017. Cela devrait encore être le cas en 2018 puis en 2019. L'incidence serait ensuite négative en 2020 et pour les seize exercices suivants, la commune continuant à rembourser le capital alors que les emprunts auraient alors été clôturés. Le surcoût total s'élève, à minima, à 2,5 M€.

Une opération semblable a été menée à l'été 2017, un emprunt dont le capital restant dû était de 4,7 M€ et dont la durée résiduelle était de cinq ans (taux TAG 1 mois + 0,08 %, soit un taux quasi nul) a été transformé en emprunt à taux fixe d'une durée de 20 ans (taux de 1,56 %).

5.4.3.3- Les contrats d'échange de taux d'intérêt (swap)

Les contrats d'échange de taux d'intérêt sont distincts des contrats de prêt initial auxquels ils sont liés ; ils consistent à échanger un taux d'intérêt contre un autre, auprès d'un établissement financier. L'objectif est généralement de se couvrir d'un risque de taux, ou de profiter de nouvelles conditions de marché. Ils ne sont pas éligibles au fonds de soutien aux emprunts à risque⁶⁹.

Quinze contrats de ce type étaient en cours à la fin de l'exercice 2016, la totalité ayant été souscrite entre 2006 et 2009 avec des banques écossaises, irlandaises ou canadiennes. Les comptes présentent des pertes cumulées sur l'ensemble de ces contrats de 4,9 M€ fin 2016,

⁶⁹ Loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 – article 92.

du fait de modifications des conditions de marché importantes intervenues notamment depuis 2013, avec en particulier la chute des indices Euribor et le passage en négatif de ces indices et la dégradation des taux payés sur la base d'une parité euro-dollar et euro-franc suisse. Pour autant, les annexes au compte administratif ne comportent que très rarement les informations obligatoires sur ces contrats.

Tableau 26 : Bilan des opérations de swap 2008-2016 (en k€)

En k€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses	4 554	3 639	2 642	2 723	2 660	2 487	2 073	1 896	1 752
Recettes	4 769	3 986	2 255	2 145	2 163	1 504	1 178	859	707
Solde swaps =	215	347	- 387	- 578	- 497	- 984	- 894	- 1 037	- 1 044
Solde cumulé		562	175	- 403	- 900	- 1 884	- 2 778	- 3 814	- 4 859

Source : commune

S'il est louable de chercher à diminuer le coût de la dette, la stratégie adoptée a été très risquée, la quasi-totalité des contrats conclus échangeant un taux d'intérêt sans risque contre un taux d'intérêt plus risqué, voire spéculatif. Ces contrats ne prévoyaient pas de plafonnement des taux, ce que l'ordonnateur justifie par le coût de ce mécanisme.

Par ailleurs, la commune a conclu des contrats de swap pour échanger des taux variables simples, contre des taux fixes annulables beaucoup plus élevés aujourd'hui (de l'ordre de 4 %). Ces contrats sont devenus désavantageux depuis 2009, soit à peine deux à trois ans après leur souscription.

Alors que l'ordonnateur indique que « *les opérations de swap font l'objet d'un suivi régulier par la direction des finances* », les renégociations ont été peu nombreuses. Deux contrats de swaps à risque ont été renégociés fin 2016, avec un coût pour la collectivité puisque les taux fixes désormais payés sont respectivement de 3,6 et 4,58 %, bien supérieurs aux conditions de marché.

La durée résiduelle des contrats d'échange de taux de la commune est de six ans fin 2017, pour un capital restant dû de 39,7 M€. Les coûts de sortie des deux contrats notés 6F⁷⁰ encore en cours sont de 120 k€ et 54 k€ pour des montants restant dus de 900 et 555 k€. Par ailleurs, le coût de sortie des contrats portant sur des taux fixes annulables est élevé : pour un contrat avec un encours restant dû de 3,7 M€, le coût de sortie en octobre 2017 était de 785 k€.

En définitive, la gestion des opérations de swap a été très coûteuse. Il revient à la commune de saisir les opportunités de renégociation qui pourraient se présenter.

5.4.4- Les délégations en matière de gestion de la dette

L'article L. 2122-22 du CGCT autorise les délégations du conseil municipal au maire dans un certain nombre de domaines limitatifs, au rang desquels figure la gestion de la dette et des opérations financières liées, dans des limites fixées par le conseil municipal.

La circulaire du 25 juin 2010, relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, préconise que les délégations au maire en ce domaine soient précises, en indiquant notamment la typologie des emprunts, leur durée maximum, des références de taux, la typologie d'amortissement du capital, ou encore les caractéristiques des contrats de couverture. Ces recommandations sont respectées depuis 2010.

⁷⁰ Grille de classification « Gissler ».

5.5- La trésorerie et les délais de paiement

Depuis 2012, la trésorerie n'est plus gérée selon la méthode de la trésorerie dite « zéro » ; un plan de trésorerie annuel est établi et un suivi quotidien est opéré, ce qui a permis des gains importants en intérêts payés sur les lignes de trésorerie souscrites. Depuis 2015, la commune n'acquies plus de commission en cas non-utilisation de ces contrats.

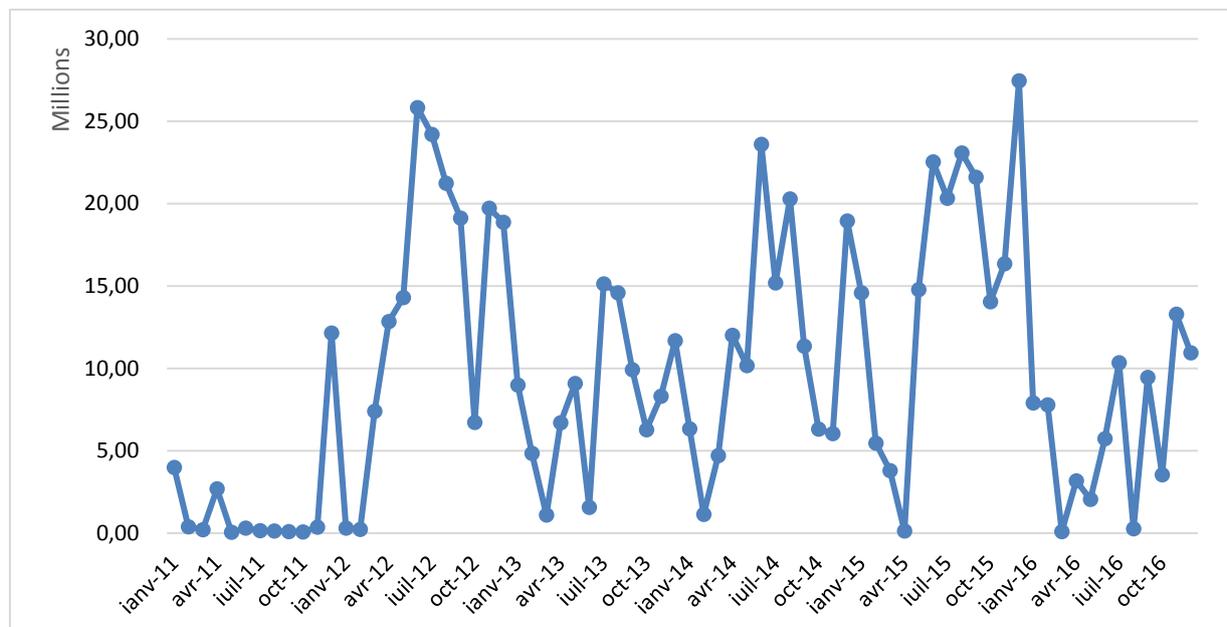
Tableau 27 : Montant des tirages annuels sur ligne de trésorerie et intérêts payés

En k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Montant des tirages	162 512	179 982	10 627	32 240	8 681	27 893
Intérêts payés	105	14	6	8	6	3

Source : comptes administratifs

L'analyse de la trésorerie au dernier jour de chaque mois fait apparaître des périodes de tension lors des mois de février/mars et en octobre. Au contraire, la commune dispose généralement d'une trésorerie élevée en juin/juillet et en fin d'année.

**Graphique 1: Evolution du solde de trésorerie en fin de mois entre 2011 et 2016
(en millions d'euros)**



Source : état du compte 515 en fin de mois

La collectivité utilise un plan prévisionnel de trésorerie précis et effectue des tirages sur ligne de trésorerie si nécessaire. Néanmoins, les délais de paiement augmentent sur le dernier exercice.

Par ailleurs, la chambre note l'augmentation de la trésorerie en 2015, du fait de souscriptions d'emprunts supérieures au besoin de financement de l'exercice, pour 10 M€. Si les conditions du marché expliquent certainement cette mobilisation, celle-ci génère des coûts.

Tableau 28 : Evolution du fonds de roulement global, du besoin en fonds de roulement global et de la trésorerie nette

au 31 décembre en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	11 315	13 018	7 371	15 632	7 709	27 550	+ 19,5 %
- Besoin en fonds de roulement global	767	- 5 961	- 4 371	- 3 402	- 19 795	3 275	+ 33,7 %
=Trésorerie nette	10 548	18 979	11 743	19 034	27 505	24 274	+ 18,1 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	16,7	28,9	17,4	27,8	43,1	39,6	
<i>Dont trésorerie active</i>	12 345	18 979	11 743	19 034	27 505	10 988	- 2,3 %
<i>Dont trésorerie passive</i>	1 797	0	0	0	0	0	- 100,0 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.6- Conclusion sur la situation financière

Selon l'ancien ordonnateur, le mandat 2008-2014 s'est déroulé dans un contexte économique et social particulièrement difficile et, en conséquence, la ville a fait du soutien à l'activité économique et à l'emploi ses deux priorités.

La chambre constate que la situation financière de la commune de Grenoble, déjà fragile avant la baisse des dotations de l'État engagée en 2014, l'est toujours. Le niveau d'autofinancement était structurellement faible, ce qui a conduit à une situation très dégradée à la fin de l'exercice 2015, du fait de l'absence de mesures correctrices suffisantes. L'encours de dette a toujours été très supérieur à celui des communes comparables : les importants remboursements en capital obèrent ainsi les capacités d'autofinancement des investissements. Les opérations de couverture de la dette réalisées entre 2006 et 2009 ont également contribué à altérer la situation. Le niveau des dépenses d'équipement engagées s'est ainsi réduit de manière importante durant les trois derniers exercices.

Les plans successifs adoptés afin d'améliorer la situation financière (conférence de redéploiement entre 2009 et 2013 et « plan de sobriété » en 2014/2015) n'ont, globalement, pas atteint leurs objectifs. Si des économies importantes sont réalisées par la collectivité, une part du redressement attendu du plan de sauvegarde des services publics décidé en 2016 est due à une augmentation des recettes, notamment fiscales, alors même que la pression fiscale exercée est importante, en particulier sur les contribuables propriétaires, le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties étant le plus important des communes de plus de 100 000 habitants.

Le compte de gestion 2017 montre que l'excédent brut de fonctionnement (33,6 M€) et la capacité d'autofinancement brute (25,1 M€) sont de niveaux comparables à ceux de 2016, ce qui ne marque pas un redressement net, malgré un mode de calcul favorable des charges transférées à la métropole en matière de voirie. Cependant, l'allongement de la durée de la dette, coûteux en termes de charges d'intérêt à long terme, a permis de diminuer les annuités en capital de l'ordre de 26 % à court terme et donc de redresser la capacité d'autofinancement net des investissements. Malgré cela, la capacité de désendettement de la commune se détériore en 2017 : 11,2 années contre 10,5 en 2016⁷¹.

La collectivité doit donc poursuivre les efforts entrepris. Elle dispose de marges de manœuvre, notamment en matière de gestion des ressources humaines. Cette action est d'autant plus indispensable que la commune doit faire face à des besoins importants en matière d'entretien et de renouvellement de son patrimoine, présentant un caractère urgent dans certains cas.

⁷¹ Par rapport à la dette brute. Le même constat peut être fait s'agissant de la capacité de désendettement sur la dette corrigée de l'emprunt obligataire et de la dette récupérable.

A ce titre, la chambre recommande de prendre l'ensemble des mesures nécessaires pour maintenir une capacité d'autofinancement permettant de couvrir les investissements prioritaires.

6- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1- Le pilotage, les effectifs et la masse salariale

6.1.1- L'organisation de la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines relève de trois niveaux d'intervention : un comité mensuel (composé de l'équipe de direction générale et de l'élu en charge des ressources), trois directions supports réunies au sein d'une direction générale adjointe⁷² et, afin de répondre à l'importance et à la dissémination des effectifs sur plusieurs sites, la gestion des ressources humaines a été largement déconcentrée dans les services opérationnels qui comprennent en leur sein un référent.

Si, du fait de la taille de la collectivité, cette déconcentration permet une plus grande proximité, elle nécessite néanmoins la structuration d'outils de pilotage fiables et dont l'exploitation des données peut être centralisée. Or des faiblesses ont été relevées en matière d'outils de pilotage⁷³ et l'examen des pratiques de gestion dans divers services déconcentrés a montré la multiplicité des outils et supports ainsi que l'hétérogénéité des pratiques. Ces éléments ont été également identifiés par la collectivité comme autant de points de fragilité dans la mise en œuvre du plan de sauvegarde et des actions sont mises en place depuis 2017⁷⁴.

Concernant la gestion administrative des dossiers du personnel, la consultation d'un peu plus d'une centaine de dossiers individuels a permis de constater le respect des obligations légales en matière de tenue des dossiers.

6.1.2- L'évolution des effectifs et de la masse salariale

La collectivité compte en 2016 un peu plus de 2 600 équivalents temps plein s'agissant des emplois permanents et un peu moins de 3 100 équivalents temps plein s'agissant de l'ensemble des emplois, pour une masse salariale de 128 M€. Cette dernière a suivi l'évolution des effectifs, sauf en 2016 où les effectifs diminuent de 0,7 % tandis que la masse salariale progresse de 5,1 %, notamment du fait du plein effet de la mise en œuvre triennale d'une revalorisation du régime indemnitaire et du recours à des agents sur emploi non permanent (cf. infra).

Les effectifs sur emploi permanent ont progressé légèrement entre 2011 et 2013 (+ 1,5 %), notamment du fait du renforcement de la police municipale suite aux troubles de la Villeneuve intervenus en juillet 2010. Dans le même temps, les effectifs sur emploi non permanent ont augmenté sensiblement, du fait de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires (cf. infra). A compter de 2015, les effectifs diminuent fortement (- 300 ETP), en raison du transfert et de la mutualisation d'une partie des agents municipaux vers la métropole ; dans le même temps la collectivité a procédé à l'internalisation de 130 agents du CCAS. Hors effet de périmètre, le nombre d'ETP s'est réduit de 57 entre 2014 et 2016.

⁷² Direction gestion des ressources humaines proprement dite, direction des évolutions et des compétences et une direction mutualisée avec la métropole responsable de la santé, de la prévention et de la sécurité.

⁷³ La collectivité n'a pu communiquer de données sur des indicateurs aussi essentiels que le nombre d'heures supplémentaires récupérées, sur le nombre d'heures supplémentaires en stock et soumises à l'écrêtement, le nombre de jours d'autorisations d'absences exceptionnelles.

⁷⁴ Animation de réunion des relais RH, rencontres de gestion avec chaque directeur.

Tableau 29 : Evolution des effectifs et de la masse salariale

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Titulaires (ETP)	2 589,96	2 633,54	2 715,71	2 725,53	2 433,12	2 499,91
Non titulaires permanents (ETP)	246,14	209,66	165,19	148,87	139,78	139,15
= Total ETP permanents	2 836,10	2 843,20	2 880,90	2 874,40	2 572,90	2 639,06
Agents non permanents (ETP)	314,32	344,79	499,67	482,82	477,55	436,71
= TOTAL des ETP de la commune	3 150,42	3 187,99	3 380,57	3 357,22	3 050,45	3 075,77
Charges totales de personnel (en M€)	122,9 ⁷⁵	126,2	130,2	136,8	128,3	128

Source : collectivité et comptes de gestion

Dans le cadre et/ou en parallèle du plan de sauvegarde des services publics, qui vise des économies de 6 M€ de masse salariale d'ici 2019, la collectivité s'est engagée dans un important travail de rationalisation des moyens (fermeture de certains équipements, optimisation de l'organigramme, redéploiement des équipes entre services, optimisation du recours aux emplois d'été, de renforts et de remplacement) et de contraction des effectifs (incitation au départ volontaire, non remplacement de départs en retraite).

De fait, la masse salariale s'est stabilisée à 128 M€ en 2016, bien que ce niveau reste plus élevé qu'en début de période malgré les importants transferts opérés vers la métropole.

Les objectifs fixés doivent aussi prendre en compte les effets durables des décisions nationales qui affectent les rémunérations et les charges employeur. Ainsi, pour la seule période 2016-2017, l'incidence financière du protocole PPCR⁷⁶ peut être évaluée à près de 2,4 M€ de masse salariale supplémentaire et l'augmentation du point d'indice à 1,4 M€. Les charges sociales et impôts et taxes en 2016 représentent ainsi 29,5 % de la masse salariale, contre 28,6 % en début de période.

La collectivité, qui se caractérise par un taux d'encadrement élevé, a par ailleurs mis en œuvre une politique incitative de départs volontaires. Elle a également absorbé l'incidence de la réforme des rythmes scolaires.

La collectivité dispose également d'autres marges de manœuvre, telles que le respect du temps de travail légal ou la régulation des heures supplémentaires qui sont analysées infra.

6.1.3- L'incidence de la réforme des rythmes scolaires

La commune s'est engagée dans la réforme des rythmes scolaires dès 2013. Dans les écoles maternelles, la quotité de temps de travail des ATSEM⁷⁷ a été augmentée et des recrutements ont eu lieu, afin d'assurer « autant d'ATSEM que de classes », soit 40 ETP supplémentaires entre 2013 et 2015.

Dans les écoles élémentaires, le nouveau dispositif a conduit à la création de 36 postes d'animateur référent et de six postes d'animateur coordonnateur (gestion de l'équipe d'animateurs et du projet pédagogique). Par ailleurs, la collectivité recrute mensuellement un ensemble d'animateurs sous le statut de vacataires pour des temps de travail très variables (500 animateurs par mois).

La modification de l'organisation scolaire et de l'occupation des locaux a entraîné également des contraintes nouvelles en matière d'entretien des locaux. La collectivité a eu recours à un consultant pour établir un diagnostic de son organisation ; des groupes de travail collaboratifs entre les services opérationnels et supports en vue ont été mis en place. Cette nouvelle

⁷⁵ 124,5 M€ en intégrant la masse salariale du budget annexe stationnement, qui est ensuite comprise dans le budget principal.

⁷⁶ Parcours professionnels, carrières et rémunérations.

⁷⁷ Agent territorial spécialisé des écoles maternelles.

organisation s'est traduite par l'augmentation du temps de travail complémentaire des agents d'entretien sur poste à temps non complet, soit l'équivalent de 7,22 ETP, et l'augmentation des temps de travail des ATSEM pour les périodes de grand nettoyage (+ 2,19 ETP).

En définitive, l'incidence de la réforme des rythmes scolaires sur la masse salariale peut être estimée à plus de 3 M€ bruts par an, et 2,4 M€ une fois prises en compte les recettes, soit un coût net de 192 € par élève scolarisé. Il n'est pas prévu de revenir sur la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires à l'occasion de la rentrée 2018.

6.1.4- Un taux d'encadrement élevé

Le taux d'encadrement supérieur et intermédiaire est relativement élevé comparativement aux autres communes. En effet, la proportion des agents des catégories A et B est deux fois plus importante à Grenoble que dans les villes comparables (respectivement 13,7 % et 6,3 % en 2015 pour les premiers ; respectivement 20,7 % et 11 % pour les seconds).

La chambre relève que les dernières réorganisations, notamment dans les services scolaires, périscolaires et de police, se sont traduites par un renforcement de l'encadrement de proximité, avec la création de responsables d'unités et d'adjoints. Cette structuration des effectifs pèse sur la masse salariale. Par ailleurs, la commune compte de nombreux agents de catégorie A et B de la filière culturelle au sein de son réseau de bibliothèques et de son conservatoire à rayonnement régional, ce qui explique pour une part sa situation.

Tableau 30 : Répartition des emplois permanents pourvus par catégorie 2011 – 2015

		A	B	C
Référentiel DGCL ⁷⁸		6,30 %	11 %	82 %
Grenoble	2011	15,2 %	22,3 %	62,5 %
	2012	15,4 %	21,8 %	62,9 %
	2013	15,5 %	21,5 %	63,0 %
	2014	15,5 %	21,3 %	63,2 %
	2015	13,7 %	20,7 %	65,6 %

Source : CRC, d'après bilan social annuel de la collectivité

6.1.5- Une politique incitative de départ volontaire

La commune a créé, en décembre 2014, une indemnité de départ volontaire⁷⁹ pour les agents titulaires et contractuels à durée indéterminée souhaitant quitter la collectivité pour des motifs précis (restructuration de service, projet personnel ou création/reprise d'entreprise). Depuis lors, ce dispositif a concerné seize agents pour un montant total de 587 k€, les primes individuelles allant de 5,8 k€ à 96,4 k€. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan de sauvegarde, la collectivité a prévu à ce titre une ouverture de crédits de 400 k€ annuels en 2017 et 2018. Les modalités de mise en œuvre n'appellent pas d'observation, les conditions d'ouverture des droits et de rémunération étant respectées.

6.2- Le recrutement des agents contractuels

De 2011 à 2016, la collectivité a recruté un peu plus de 1 300 agents contractuels, près de 800 au motif d'un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, et près de 500 sur emploi permanent (hors collaborateurs d'élus) en particulier dans les emplois de catégorie supérieure. A l'inverse, une soixantaine d'agents contractuels ont été intégrés dans la fonction publique⁸⁰.

⁷⁸ Données relatives aux communes, source, les collectivités locales en chiffres 2016, DGCL.

⁷⁹ Décret du 18 décembre 2009 instituant une indemnité de départ volontaire dans la fonction publique territoriale.

⁸⁰ Dont trois au titre de la reconnaissance travailleur handicapé, 56 titularisations suite aux sélections professionnelles. Par ailleurs, 37 CDI ont été conclus dans le cadre de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à

En 2016, la commune emploie 18,7 % de ses ETP, tous types d'emploi confondus, sous le statut d'agent contractuel, ce qui correspond à la moyenne nationale⁸¹. Elle dispose cependant de ce même taux d'agents contractuels au sein de ses emplois permanents de catégorie A.

Tableau 31 : Part des agents contractuels dans les emplois permanents 2011-2015

	A	B	C	Total calculé par la CRC	Total communiqué par la collectivité
2011	19,2 %	16,6 %	3,9 %	9,1 %	8,7 %
2012	19,4 %	13,4 %	2,6 %	7,5 %	7,4 %
2013	18,7 %	10,0 %	2,3 %	6,2 %	5,7 %
2014	17,7 %	8,4 %	2,1 %	5,6 %	5,2 %
2015	18,5 %	10,0 %	2,4 %	5,9 %	5,4 %

Source : d'après bilan social annuel de la collectivité

Un service dédié à la gestion des agents contractuels a été créé ainsi qu'une sous-commission à la commission administrative paritaire.

La chambre a procédé à l'examen d'un peu plus de 70 dossiers de contractuels. Pour les postes sur emplois permanents, la procédure lors du recrutement initial respecte globalement le formalisme exigé en matière de publication de poste, sur le site internet de la commune et auprès du centre de gestion de l'Isère. Des publications dans des revues spécialisées pourraient être effectuées, la collectivité constatant une pénurie de candidatures de titulaires, et parmi celles-ci, l'inadéquation fréquente du profil des candidats avec les prérequis énoncés dans l'annonce.

En revanche, il a été constaté que, dans 25 dossiers sur les 70 examinés⁸², les candidatures d'agents titulaires ne sont pas toujours privilégiées, en méconnaissance des dispositions légales, et les renouvellements de contrat sont relativement formels.

6.2.1- Le respect des conditions de recrutement d'agents contractuels sur emploi permanent

L'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée pose le principe du recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents, sauf cas particuliers énumérés et impossibilité manifeste de recrutement. Le Conseil d'État a ainsi rappelé que « *le législateur a entendu que les emplois civils permanents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif soient en principe occupés par des fonctionnaires et qu'il n'a permis le recrutement d'agents contractuels qu'à titre dérogatoire et subsidiaire, dans les cas particuliers énumérés par la loi* ». ⁸³

En particulier, les collectivités territoriales peuvent recruter des agents contractuels de catégorie A « *lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté* » (article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale). Il est de la responsabilité de la collectivité territoriale de mettre en œuvre les moyens nécessaires afin de respecter ce principe⁸⁴, en particulier par la réalisation d'une publicité effective permettant aux agents titulaires informés de se porter candidats⁸⁵. Il appartient à la collectivité de prouver précisément que les « *circonstances de l'espèce justifient] qu'il [soit] dérogé au principe d'un recrutement prioritaire des fonctionnaires territoriaux sur l'emploi* »⁸⁶.

l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

⁸¹ Fonction publique – chiffres-clés, DGAF, 2017 : 18,8 % de contractuels au sein de la fonction publique territoriale

⁸² Seuls certains d'entre eux sont explicitement développés dans le présent rapport, à titre d'illustration.

⁸³ CE, avis, 25 septembre 2013, n° 365139, publié au Recueil Lebon, secrétariat général du gouvernement.

⁸⁴ CAA de Douai, 4 avril 2007, n° 06DA00680, département de la Somme.

⁸⁵ CAA Bordeaux, 25 octobre 2004, service départemental d'incendie et de secours de la Réunion.

⁸⁶ CAA, Bordeaux, 27 mars 2017, n° 15BX00446.

Un nombre important d'agents contractuels de catégorie A ont été recrutés sans que ces conditions ne soient réunies.

Par ailleurs, une collectivité territoriale doit s'astreindre, à la fin d'un contrat d'engagement d'agent contractuel, à rechercher un fonctionnaire afin de pourvoir à l'emploi, avant le renouvellement éventuel du contrat. Ainsi, conformément à la jurisprudence⁸⁷, la collectivité doit procéder à une publicité et à un appel à candidatures avant d'envisager le renouvellement. A ce titre, le recrutement d'un agent titulaire est un motif légitime de non-renouvellement du contrat⁸⁸.

A Grenoble, les agents contractuels sont informés systématiquement du caractère révocable de leur recrutement. Le formalisme auquel s'attache la collectivité se traduit le plus souvent par des contrats d'une durée d'un an, afin de rechercher officiellement une candidature de titulaire. Les contrats de trois ans (article 3-3 alinéa 2) sont peu nombreux, et font l'objet d'une délibération validant le principe du recrutement dérogatoire. Cependant, la procédure de relance de recrutement à l'issue de la première année est souvent formelle : de nombreuses déclarations de vacance sont immédiatement clôturées par une nouvelle nomination de l'agent contractuel déjà en poste. En définitive, la précarité des agents contractuels sur emplois permanents induite par la brièveté de leur contrat est partiellement compensée par la pratique de reconduction de leur engagement.

Cette observation générale peut être illustrée par les situations suivantes :

- *Le recrutement d'un agent contractuel de catégorie A au service « conseil, évaluation, organisation » en 2010.*

Cet agent a intégré le service « conseil, évaluation, organisation » en janvier 2010 sans qu'ait pu être démontrée l'effectivité d'un appel à candidatures. Le contrat d'un an a été renouvelé jusqu'en juillet 2012, puis prolongé de six mois ; un nouveau contrat a été ensuite conclu jusqu'au 30 juin 2014, sans qu'il n'ait pu être démontré de recherche effective de candidats lors de chacun de ces renouvellements. Ce contrat n'a pas été renouvelé par la nouvelle municipalité.

- *Le recrutement d'un chargé de mission auprès du DGS en 2011.*

A la suite d'une publication de poste comportant des informations erronées (et postérieure à la prise réelle de fonctions), cet agent⁸⁹ a été recruté en novembre 2011 en qualité de chargé de mission auprès du DGS, sur un poste en renfort au grade de directeur territorial, que l'intéressé décrit lui-même comme étant en « surnombre » dans un courrier annonçant sa démission pour le 1^{er} juillet 2013. Ses conditions de recrutement ont été validées par un directeur général adjoint, indiquant par courriel à la direction des ressources humaines qui lui demandait sa validation : « *Oui je n'ai pas le choix* ». Sur la période, il a bénéficié d'un renouvellement de contrat sans déclaration de vacance de poste.

- *Le recrutement du directeur des relations internationales en 2012.*

L'agent a été recruté en avril 2012 pour une durée de trois ans en qualité de directeur des relations internationales à l'issue d'une publication de poste, sans que la commune ne puisse justifier de l'impossibilité de recruter un fonctionnaire. Le renouvellement de son contrat en 2015 pour trois ans a été opéré de manière anticipée et la publication a été formelle

⁸⁷ Cour administrative d'appel de Douai, 3e chambre - formation à 3 (bis), 2 novembre 2004, n° 02DA00202 ; Rép. min. n° 25219, JOAN du 14 mai 1990.

⁸⁸ CE, avis, 25 septembre 2013, n° 365139, publié au recueil Lebon, secrétariat général du gouvernement; CAA de LYON, 3^{ème} chambre, 4 avril 2017, 15LY01212.

⁸⁹ Il avait déjà occupé les fonctions de chef de cabinet entre 2002 et 2007.

(l'avis de vacance de poste comprenant d'ailleurs des informations erronées). Il en a été de même en 2017.

➤ *Le recrutement du directeur de la communication en novembre 2014.*

Un ancien collaborateur d'un groupe d'élus au conseil régional a été recruté, suite aux élections municipales de mars 2014, en tant qu'agent contractuel sur un poste d'administrateur territorial hors classe du 28 avril 2014 au 31 octobre 2014, « *considérant les nécessités de la direction communication animation* ».

Ce recrutement est irrégulier, le conseil municipal n'ayant pas décidé la création d'un poste de directeur adjoint de la communication, que l'intéressé a occupé pendant cette période, en méconnaissance des dispositions de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984.

Suite à une procédure de recrutement lancée officiellement en août 2014, pour un poste à pourvoir le 1^{er} octobre, l'intéressé a été recruté en tant que directeur de la communication, par contrat à durée déterminée de trois ans, du 1^{er} novembre 2014 au 31 octobre 2017, au grade d'administrateur territorial hors classe.

Ce recrutement était en fait décidé dès la signature du premier contrat en avril 2014, comme en attestent les conditions de rémunération identiques (même équivalence de grade et d'indice) alors validées par le directeur de cabinet du maire.

Une douzaine de candidatures ont été reçues. Parmi les non titulaires, seul l'intéressé a été entendu par le jury de recrutement et les deux agents titulaires l'ont été après que le DGS eut donné son aval⁹⁰. La grille de critères de sélection prévue par la procédure de recrutement interne n'a du reste pas été remplie.

Enfin, l'équivalence du grade retenu pour déterminer la rémunération de l'intéressé est contestable. En effet, le grade d'administrateur territorial hors classe est le plus élevé de la hiérarchie administrative. Les conditions d'accès en sont strictement encadrées puisque ne peuvent être nommés à ce grade que les administrateurs ayant atteint le 6^{ème} échelon, justifiant de quatre ans de services effectifs dans le grade et ayant occupé pendant au moins deux ans, au titre d'une période de mobilité, un emploi d'administrateur ou un emploi fonctionnel, dans une autre collectivité publique⁹¹.

Afin de fixer la rémunération d'un agent contractuel, il est nécessaire de prendre en compte principalement le niveau de rémunération qui serait accordé à un titulaire, mais aussi d'autres éléments tels que le niveau de diplôme et l'expérience professionnelle. En conséquence, la nomination d'un agent contractuel établie sur la base d'un indice élevé alors que l'intéressé ne justifie pas de l'expérience requise dans une situation équivalente pour un fonctionnaire est irrégulière⁹².

6.2.2- Le respect des conditions de recrutement d'agents pour faire face à une vacance temporaire d'emploi

L'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale autorise le recrutement d'agents contractuels pour faire face à des situations temporaires : « *pour les besoins de continuité du service, les emplois permanents des collectivités et établissements (...) peuvent être occupés par des agents contractuels pour*

⁹⁰ Interrogé par la direction des ressources humaines, le DGS a indiqué que « *oui, cela peut effectivement être utile* » de les recevoir.

⁹¹ Article 15 du décret du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux.

⁹² CAA Paris, 3 décembre 1996, n° 95PA02789 ; CAA Bordeaux, 12 juin 2001, n° 97BX31592.

faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. Le contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. (...) Sa durée peut être prolongée, dans la limite d'une durée totale de deux ans, lorsque, au terme de la durée fixée au deuxième alinéa du présent article, la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire n'a pu aboutir. »

Dans plusieurs cas, des cadres ont été recrutés sur ce fondement, sans recherche effective de fonctionnaire, ni lors du recrutement initial ni lors du renouvellement, pour des durées qui ont pu atteindre dix ans. Cela a ainsi permis à certains agents d'être titularisés ou de bénéficier d'un contrat à durée indéterminée (CDI), sur le fondement d'une ancienneté obtenue dans des conditions irrégulières. La situation de deux agents, parmi d'autres, qui ont bénéficié de tels contrats, illustre cette pratique.

Un ancien collaborateur de cabinet du maire de Grenoble a ainsi été recruté pendant six ans au sein du service communication, en tant que directeur territorial sur des fonctions non précisées, par six arrêtés successifs d'une durée d'un an, sur le fondement de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 précité (cf. annexe pour le détail de la carrière). Or la commune n'a jamais cherché à recruter un fonctionnaire afin de pourvoir ce poste, selon les documents de la commune (fiche de reconduction chaque année). De plus, selon la loi, un tel recrutement en l'attente du recrutement d'un fonctionnaire ne peut être reconduit qu'une fois, soit pour une durée totale de deux ans au maximum. Cette disposition a été manifestement méconnue.

Le dernier arrêté en vigueur a été abrogé au 1^{er} janvier 2014 afin que l'intéressé puisse bénéficier d'un contrat de trois mois sur le fondement de l'article 3-3 alinéa 2 de la loi 26 janvier 1984 (recrutement d'un « *emploi du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi* »). Aucune recherche de fonctionnaire n'a en réalité été effectuée. Cette procédure a permis à l'intéressé de bénéficier ensuite d'un contrat à durée indéterminée. En effet, selon l'article 3-4 de la loi précitée, un contrat à durée indéterminée peut être conclu avec un agent qui justifie de six années de service pour la collectivité, mais seulement pour un « *contrat conclu ou renouvelé pour pourvoir un emploi permanent en application de l'article 3-3* ».

Une assistante contractuelle du maire a bénéficié d'une carrière sensiblement identique, pendant dix ans par une succession d'arrêtés d'une durée d'un an, renouvelés sans réelles formalités et en méconnaissance de la loi, l'amenant à bénéficier d'un CDI en 2012. Cet agent a par ailleurs bénéficié d'importantes revalorisations salariales. Débutant en tant qu'auxiliaire au 1^{er} échelon du grade d'agent administratif en novembre 2003, elle est parvenue au 12^{ème} échelon du grade d'attaché territorial en 2010.

6.2.3- Le respect des conditions de recrutement des vacataires

La notion de vacataire ne fait pas l'objet d'une définition réglementaire, mais a été précisée par la jurisprudence. Pour qu'un agent soit recruté en qualité de vacataire, la situation doit répondre de manière cumulative à trois critères : l'existence d'un acte spécifique (une mission), la discontinuité dans le temps (besoin ponctuel) et une rémunération liée à l'acte. A défaut, l'emploi peut être requalifié en emploi permanent, à temps non complet, et doit donc être pourvu par un fonctionnaire ou à défaut, par un agent contractuel.

La collectivité recourt régulièrement au recrutement de vacataires pour réaliser diverses missions, notamment au service communication et dans les services culturels (musée et bibliothèque). Pour les recruter et les rémunérer, le conseil municipal a adopté deux délibérations, l'une pour le recrutement des vacataires occasionnels dits « intervenants extérieurs », l'autre pour le recrutement des vacataires pigistes pour les supports de communication.

6.2.3.1 Les conditions de recrutement et de rémunération des « intervenants extérieurs »

Les conditions de recrutement et de rémunération des « intervenants extérieurs » ont été déterminées par la délibération du 20 avril 1998 qui prévoit la possibilité de proposer une rémunération forfaitaire comprise entre « 400 francs et 2000 francs l'acte, c'est-à-dire qui tient compte à la fois de la durée de la prestation, de sa difficulté et de la notoriété de l'intervenant ». Contrairement à ce qui est indiqué dans la délibération, il n'a pas été retrouvé dans les actes du conseil municipal de « rendu acte annuel (...) du nom des vacataires et des montants attribués », limitant de fait l'information des membres du conseil, d'autant que ces emplois ne sont pas mentionnés dans les annexes budgétaires. Cet oubli n'est pas sans incidence dans la mesure où certains vacataires peuvent percevoir des rémunérations importantes⁹³. Le montant des rémunérations a pu représenter jusqu'à 100 k€ en 2014 ; depuis, cette pratique a diminué.

Tableau 32 : Nombre de vacataires « intervenants extérieurs » et rémunérations 2012 – 2016 (hors pigistes) €

Année	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de vacataires	49	70	60	37	14
Rémunération totale	41 243,08	80 321,93	103 752,87	44 404,01	15 907,2

Source : CRC, d'après bulletins de paie

La chambre relève que des agents ont été recrutés sous le statut de vacataire pour exercer des missions présentant un caractère récurrent : c'est le cas, en particulier, de l'agent responsable pendant trois ans de l'animation du club des mécènes du musée de Grenoble et d'un vidéaste chargé notamment de l'enregistrement du conseil municipal.

La chambre relève également le cas d'un chargé de prestations spécifiques auprès du maire de Grenoble. L'intéressé était initialement agent contractuel de la commune de septembre 1999 à février 2011. Peu après son départ à la retraite, il a été recruté en tant que vacataire afin d'effectuer des « enquêtes administratives, des inspections et des conseils juridiques ». Durant trois ans et jusqu'en juin 2014, il a bénéficié, chaque mois, d'une rémunération forfaitaire et déterminée par avance, dont le montant et le nombre de jours travaillés déclarés dans les états d'heures correspondent à la moitié de sa rémunération avant son départ en retraite⁹⁴. Cet agent a été recruté afin de répondre à un besoin d'expertise a priori permanent depuis 2011, sous un statut juridique inadapté, sans qu'aucun élément n'atteste de la réalité de ce besoin : bien que répondant officiellement à un besoin permanent auprès du DGS, son nom n'apparaît pas dans l'organigramme 2013, les états mensuels justificatifs des vacations ne comportent aucune précision sur la teneur de ses travaux et ni le nouvel ordonnateur ni l'ancien n'ont pu apporter de précision complémentaire.

6.2.3.1- Les conditions de recrutement et de rémunération des « pigistes »

La communication institutionnelle de la ville a historiquement été confiée à la régie autonome Grenoble Communication (GRECO), à laquelle la commune attribuait une subvention annuelle d'un peu plus de 1 M€. Elle a été dissoute en 2008 et une partie de son personnel a été intégrée dans les services municipaux.

⁹³ Un agent vacataire a ainsi bénéficié d'une rémunération de 18 000 € pour l'équivalent de 129 jours de travail portant sur une mission d'ordre culturel.

⁹⁴ Un courriel du DGS, datant de janvier 2013, acte du principe de renouveler les vacations de l'intéressé à hauteur de dix vacations forfaitaires par mois, et ce « jusqu'au renouvellement électoral de mars 2014 », à la demande du maire. Un second courriel du DGS, de février 2014, demande à la directrice des ressources humaines de poursuivre les vacations de l'intéressé jusqu'au 30 juin 2014.

Le rédacteur en chef du journal de 2011 à 2014, qui a fondé sa propre société, a été rémunéré grâce à des prestations de service (5 900 € par numéro), sans contrat, mais aussi régulièrement par des vacations de pigiste.

Cette pratique a perduré après 2014. La nouvelle rédactrice en chef du journal est ainsi rémunérée de manière continue par l'intermédiaire de vacations de pigiste. Elle dispose d'un bureau personnel à l'hôtel de ville. Compte-tenu des missions attachées à cette fonction, des conditions de rémunération⁹⁵ et de renouvellement des missions, la chambre conclut que cet agent occupe un emploi permanent de la collectivité et que, dès lors, le recrutement sous la forme de vacations n'est pas régulier. Selon l'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'intéressée a vu sa situation régularisée par la conclusion d'un contrat à compter du 1^{er} septembre 2017.

6.2.4- L'intégration dans les emplois permanents d'anciens collaborateurs de cabinet

Un nombre important d'agents ayant exercé des fonctions au cabinet poursuivent ensuite leur carrière dans les services communaux, en particulier le service communication, avec pour perspectives l'obtention d'un CDI. Cette pratique peut induire une distorsion dans l'échelle des rémunérations, ces agents étant susceptibles de négocier leur rémunération, souvent élevée, lors de leur passage au cabinet.

Il est présenté ici un exemple parmi quatre autres situations relevées.

Un agent, recruté au cabinet du maire en septembre 2003, a bénéficié, au lendemain des élections municipales de 2008, d'une rupture anticipée de son contrat pour en signer un autre le recrutant au service de la questure en tant que chef de service, sans qu'il n'ait pu être démontré l'effectivité de la recherche d'un fonctionnaire. Quatre ans plus tard, sa nomination en qualité de directeur des affaires juridiques, en mars 2012, n'a fait l'objet que d'une déclaration de vacance de poste formelle. La reconduction des contrats lui a permis de bénéficier d'un CDI en juillet 2013, alors que son statut antérieur de collaborateur de cabinet ne le permettait pas.

6.3- La composition du cabinet du maire

L'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 précitée dispose que l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, recruter librement ses collaborateurs et mettre fin à leurs fonctions. Cette liberté est conditionnée au vote par l'assemblée délibérante, des crédits budgétaires correspondant à ces recrutements.

La qualification d'emploi de cabinet est retenue par la jurisprudence administrative lorsque les agents exercent « *des fonctions impliquant une participation directe ou indirecte à l'activité politique exigeant un rapport de confiance particulièrement étroit* »⁹⁶.

L'effectif maximum des collaborateurs est fixé en fonction du nombre d'habitants de la collectivité selon les dispositions prévues par le décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Les emplois sont créés par l'assemblée délibérante. Ils peuvent être pourvus par des fonctionnaires, des agents non titulaires ou des personnes extérieures à la fonction publique.

Cette réglementation permet au maire de Grenoble de disposer au maximum de cinq emplois de cabinet. Le conseil municipal a décidé le 6 juillet 1995 la création de cinq emplois de

⁹⁵ Cet agent bénéficie également de la rémunération de jours de congés, ce qui n'est pas prévu réglementairement pour les vacataires, par nature payés à la tâche, et n'est pas non plus mentionné dans la délibération propre aux pigistes.

⁹⁶ CE 26 janvier 2011, n° 329237, confirmant CAA de Paris du 30 mars 2009 n° 07PA00800.

collaborateur de cabinet, qui sont inscrits au tableau des effectifs budgétaires annexés aux comptes administratifs. Toutefois, aucune décision d'ouverture de crédit n'a été adoptée, alors que l'article 3 du décret du 16 décembre 1987 prévoit que l'inscription du montant des crédits affectés à de tels recrutements doit être soumise à la décision de l'organe délibérant. La seule délibération de vote du budget primitif, qui n'identifie pas spécifiquement les crédits en cause, ne saurait répondre à cette exigence.

Si les conditions de recrutement et rémunération des collaborateurs de cabinet « officiels » des deux ordonnateurs qui se sont succédé n'appellent pas d'observation, le nombre de collaborateurs de cabinet réel a été fréquemment supérieur à cinq.

6.3.1- Le cabinet « administratif »

Jusqu'en 2014, le « cabinet administration », placé sous l'autorité du directeur de cabinet, a compté jusqu'à 17 agents en 2013 (onze titulaires et six non titulaires). Depuis, l'organisation a évolué, une nouvelle direction étant officiellement sous l'autorité du DGS.

L'analyse des dossiers de certains agents de ce service, que ce soit sous l'ancienne ou la nouvelle organisation, indique que ces derniers pouvaient être assimilés à des collaborateurs de cabinet, en particulier du fait des modalités de leur recrutement (les jurys de sélection des cadres ne se font pas sans la présence du directeur ou du directeur adjoint de cabinet), de leur évaluation (les objectifs assignés aux agents sont largement orientés par le directeur de cabinet, les entretiens étant parfois même conduits directement par ce dernier) et du contenu de leurs fonctions (rédaction de discours, mise en valeur de la politique municipale), au moins jusqu'aux années 2014 et 2015 compris.

Selon l'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, « *depuis 2016, les recrutements comme les évaluations sont faits en respectant les règles de l'organisation administrative de la collectivité* ». La chambre en prend acte tout en recommandant de veiller à ne pas attribuer à ces agents des missions (en particulier les chargés de mission, rédacteurs et attachés de presse) qui pourraient les assimiler à des collaborateurs de cabinet.

6.3.2- Des collaborateurs « occasionnels »

Des agents ont été recrutés sur des contrats de courte durée renouvelés soit sur des fonctions assimilables à des fonctions de cabinet (un agent de 2011 à 2014), soit directement au cabinet (chargé de mission de 2012 à 2013). La chambre observe que ces agents auraient dû être pris en compte afin de vérifier le respect du seuil maximal de cinq collaborateurs de cabinet.

6.3.3- Le collaborateur de cabinet du CCAS

L'article 13 du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales permet le recrutement d'un ou de deux collaborateurs de cabinet au sein du CCAS de la commune, auprès du président du CCAS, c'est-à-dire le maire de la commune de rattachement. Ce collaborateur ne doit pas être confondu avec les collaborateurs de cabinet auprès du maire, en vertu de l'indépendance des deux organismes.

Le directeur de cabinet nommé auprès du président du CCAS en octobre 2014 a enchaîné les affectations auprès du maire depuis mai 2014. Après cinq mois passés en tant que collaborateur de cabinet du maire, il est devenu collaborateur de groupes d'élus en septembre et octobre 2014, avant d'être nommé collaborateur de cabinet au CCAS pour un an et demi, et d'être de nouveau affecté au cabinet du maire de mai 2016 jusqu'en octobre 2016.

Bien que l'ordonnateur estime que la séparation des missions entre commune et CCAS a souvent un caractère très théorique, la chambre observe que l'intéressé n'a jamais vraiment quitté ses fonctions de collaborateur de cabinet du maire. Son affectation au CCAS, tout comme au sein du groupe d'élus, ne correspondait pas à un changement réel de fonctions. L'ordonnateur a indiqué ainsi que, bien que collaborateur de cabinet au CCAS, l'intéressé a continué à intervenir sur les thématiques sports et tranquillité publique, ou encore à préparer la tenue du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance.

Si l'ordonnateur estime que le rapprochement de la ville et du CCAS doit se lire comme une preuve de la volonté de l'actuelle municipalité de rationaliser et d'optimiser les ressources et les coûts, la chambre observe néanmoins qu'il convient à l'avenir ne pas faire intervenir le collaborateur de cabinet du CCAS dans des champs de compétences propres à la commune.

6.4- Le temps de travail

6.4.1- Le respect de la durée légale

Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail sont fixées par la collectivité dans les limites applicables aux agents de l'État⁹⁷ (article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 modifié par la loi du 3 janvier 2011).

L'instauration des 35 heures dans la fonction publique en 2000⁹⁸ et 2001⁹⁹ a conduit à fixer le temps de travail à 1 600 heures, cette durée constituant tant un plafond qu'un plancher. Les collectivités souhaitant déroger à cette durée annuelle et maintenir une durée inférieure à ce seuil devaient délibérer afin de confirmer cette disposition¹⁰⁰, ce que le conseil municipal n'a pas fait. L'instauration de la « journée de solidarité » en 2004 a conduit à porter la durée annuelle du temps de travail à 1 607 heures.

La collectivité a mis en place une durée hebdomadaire de travail de 35 heures dès le 1^{er} septembre 1983 en signant un contrat de solidarité avec l'État, conduisant à une durée de travail théorique de 1 596 heures, hors congés extrastatutaires propres à la collectivité (voir infra), arrondie à 1 600 heures par la collectivité. Les agents grenoblois bénéficient, en outre, de quatre jours de congés extrastatutaires (deux jours de congés supplémentaires et deux jours de congés du maire). La chambre rappelle à cet égard qu'il n'existe aucun droit acquis au maintien d'une attribution de congés supplémentaires fondée sur un usage de l'administration¹⁰¹.

La chambre observe que les congés extra-légaux conduisent à une durée annuelle du temps de travail des agents grenoblois de 1 575 heures théoriques, soit 32 heures de moins que la durée légale de 1 607 heures.

⁹⁷ Les règles applicables aux agents de l'État ont été définies par le décret du 25 août 2000.

⁹⁸ Décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État.

⁹⁹ Décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

¹⁰⁰ Art. 21 de la loi du 3 janvier 2001.

¹⁰¹ CAA Bordeaux, 11 octobre 1999, n° 96X01945.

Tableau 33 : Décompte de la durée annuelle du temps de travail

Durée hebdomadaire travaillée		35,0 h
Durée journalière travaillée		7,0 h
Jours ouvrés		365 j
Samedis et dimanches		- 104 j
Jours fériés		- 8 j
Congés annuels		- 25 j
Jours du maire	2 jours	- 2 j
Jours de congés supplémentaires par rapport aux congés légaux de 25 jours	2 jours	- 2 j
Jours de fractionnement	acquisitions variables, non décomptés	0 j
Journée de solidarité travaillée	journée chômée mais récupérée	1 j
Nb de jours travaillés		225 j
Durée annuelle temps de travail effective		1575 h
Ecart aux 1607 heures		32 h
Equivalent en jours		4,6 j

Source: CRC d'après délibération et guide interne communiqués par la collectivité

Rapporté au nombre d'agents sur emplois permanents, le non-respect de la durée annuelle du temps de travail représente l'équivalent d'une cinquantaine d'emplois à temps plein et 2 M€ de masse salariale.

L'évaluation de l'incidence financière de cette durée de temps de travail est incomplète car ne sont pas prises en compte les heures supplémentaires effectuées par les personnels de la commune en raison de cycles de travail inadaptés.

Tableau 34 : Evaluation de l'incidence du non-respect de la durée annuelle du temps de travail

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nb ETP (emplois permanents)	2 836	2 843	2 881	2 874	2 573	2 639
Nb heures non réalisées	90 755	90 982	92 189	91 981	82 333	84 450
ETP	58	58	59	58	52	54
Coût en k€ (base 1 ETP = 35 k€)	2 017	2 022	2 049	2 044	1 830	1 877

Source : CRC d'après données effectifs communiquées par la collectivité

La problématique du temps de travail est pleinement, à ce jour, admise par l'ordonnateur, puisqu'un service dédié à la gestion des temps de travail a été créé au sein de la direction gestion des ressources humaines. Suite à une décision prise en 2013, La collectivité a également fait l'acquisition d'un outil de gestion du temps de travail dont le déploiement progressif, depuis 2014, n'est toujours pas achevé en 2017. Selon l'ordonnateur, il le sera en 2018.

La chambre a dénombré un peu plus de trente régimes horaires dérogatoires, qui en l'absence d'un outil de gestion du temps fiable, interrogent sur les capacités à s'assurer de l'effectivité du temps de travail dans l'ensemble des services. L'ordonnateur n'a pas été en mesure de communiquer des informations fiables sur la gestion des congés ou sur leur incidence sur l'alimentation des comptes épargne temps, ainsi que sur l'absentéisme et le suivi des heures supplémentaires.

6.4.2- Les autorisations spéciales d'absence

Les autorisations d'absence pour événements familiaux ont un caractère facultatif. Elles ne constituent pas un droit pour les agents fonctionnaires mais une simple mesure de bienveillance de la part de l'administration. La loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'événements familiaux, sans en déterminer pour autant la durée.

En l'absence actuelle de décret d'application, « *il appartient à l'organe délibérant de chaque collectivité, après avis du comité technique, de dresser la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée. Les autorisations d'absence ne constituent, en effet, pas un droit mais sont accordées à la discrétion des chefs de service, sous réserve des nécessités de service* » (Rép. min. n° 20151, publiée au JO Sénat du 5 mai 2016).

La commune a instauré ses propres règles en matière d'autorisations spéciales d'absence, qui sont plus favorables que celles pour les agents de la fonction publique d'État. Leur suivi dans le logiciel de gestion de temps n'étant pas fiable, il n'est pas possible d'apprécier le volume et l'incidence économique de ces absences. L'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, a indiqué qu'une note de service allait être diffusée aux services opérationnels afin de rappeler l'obligation à l'ensemble des services d'intégrer les autorisations spéciales d'absence sur le logiciel de gestion du temps de travail.

6.4.3- L'absentéisme

Le taux d'absentéisme, toutes causes confondues, atteint près de 11 % (soit environ 13 M€ de la masse salariale) selon les données calculées par une formule propre à la collectivité et présentée en comité technique. Plus de 60 % de ces absences sont imputables à la maladie ordinaire, ce qui est bien supérieur aux moyennes constatées dans les autres collectivités¹⁰². Après retraitement des données selon une méthode communément admise¹⁰³, le niveau d'absentéisme est de 11,36 % en 2015 (contre 10,71 % calculé selon la formule propre à Grenoble) alors que l'absentéisme moyen des collectivités de plus de 350 agents était de 10,40 %.

Cette situation est pénalisante pour la collectivité car elle induit des difficultés organisationnelles mais aussi des surcoûts liés au remplacement d'une partie des effectifs et d'autres surcoûts assuranciers importants, qui ont par exemple amené la commune à renoncer à proposer un contrat de prévoyance de groupe compétitif.

L'ordonnateur explique cette situation notamment par l'âge moyen des agents de la commune (47 ans et trois mois) ainsi que par les fonctions exercées par les agents de catégorie C.

Plusieurs dispositifs d'accompagnement managériaux des agents ont été mis en place notamment en 2017 (entretien de retour d'absence, rappel des droits et obligations, identification de problématiques de fonctionnement des équipes, commissions d'absences trimestrielles pour identifier des solutions) mais la problématique de la présence au travail n'a été que tardivement intégrée dans les éléments de redéfinition du futur régime indemnitaire¹⁰⁴.

¹⁰² Motifs d'absence en 2014 : maladie ordinaire : 49 %, longue maladie / longue durée : 29 %, accident du travail : 14 %, maternité : 8 % - Etude SOFAXIS données 2014-2015.

¹⁰³ Méthode de calcul proposée par un assureur des collectivités, qui correspond à la formule suivante : (nombre de jours d'absence [calendaires] x 5/7) / (nb de jours travaillés x nombre d'agents travaillant dans l'année).

¹⁰⁴ Copil relatif à l'évolution du régime indemnitaire - CR 2016-04-29.

6.5- La rémunération du personnel

6.5.1- Le régime indemnitaire

6.5.1.1- Présentation du régime indemnitaire en vigueur

Le régime indemnitaire (RI) versé aux agents titulaires et non titulaires s'élève à près de 16,5 M€ en 2016¹⁰⁵ soit un peu plus de 18,8 % des rémunérations, ce qui le place dans la moyenne supérieure des régimes indemnitaires attribués dans les communes¹⁰⁶.

Le régime indemnitaire date d'une délibération de 2008. Il repose sur une architecture de primes selon le schéma grade – fonction, qui prévoit une modulation du régime indemnitaire en trois niveaux, prenant en compte le degré d'expertise ou le nombre d'agents sur emploi permanent à encadrer. Il s'applique aux agents titulaires, stagiaires, et contractuels mensualisés comptant six mois de présence et effectuant au moins un mi-temps mensuel ou contractuel, à la condition que le bénéfice du régime indemnitaire soit prévu au contrat.

Tableau 35 : Part du régime indemnitaire dans les rémunérations 2011-2016

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RI Titulaires	15 218 423	15 899 014	16 017 466	16 981 457	15 786 938	14 787 224
RI Non titulaires	2 281 239	2 280 530	2 358 290	2 301 705	1 921 794	1 767 409
Total RI	17 499 662	18 179 544	18 375 756	19 283 162	17 708 732	16 554 633
Part du RI dans les rémunérations	20,1 %	20,3 %	20,0 %	20,1 %	19,8 %	18,8 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Afin de respecter le principe de parité avec la fonction publique d'État et de fiabiliser la détermination du montant du régime indemnitaire, une grille de concordance entre les primes statutaires et leur modulation selon les trois niveaux de régime indemnitaire propres à la collectivité a été établie. Elle n'appelle pas d'observation.

Le régime indemnitaire ne fait pas l'objet de modulation en cas d'absence. Les agents publics n'ont par principe pas droit au maintien de leur régime indemnitaire en cas de congé de maladie, pour les primes liées à l'exercice effectif des fonctions, sauf si l'administration a pris une décision expresse allant dans ce sens, si des circonstances particulières le justifient (CE, 18 novembre 2011, n° 344563)¹⁰⁷. Or, le conseil municipal a décidé par délibération du 14 décembre 2009 que « *le versement du régime indemnitaire est maintenu en cas d'absence du service pour les agents en activité sauf en cas de suspension de fonction et de congé formation* », de façon générale, sans justifier de circonstances particulières conformément à ce que la jurisprudence exige.

6.5.1.2- Des revalorisations collectives régulières et significatives

De 2009 à 2016, le régime indemnitaire a fait l'objet de quatorze modifications, à la portée variable en termes de bénéficiaires et d'impact financier.

Deux plans triennaux de revalorisation ont été mis en œuvre. Le premier, de 2008 à 2010, a eu pour objectif le versement d'un régime indemnitaire « *supérieur au régime indemnitaire de collectivités comparables* »¹⁰⁸. Le second, de 2011 à 2014, a concerné les agents de catégorie

¹⁰⁵ Ce montant comprend le paiement des heures supplémentaires et du 13^{ème} mois, qui sont des composantes du régime indemnitaire (à l'instar des données de comparaison utilisées).

¹⁰⁶ Le RI moyen constaté dans les communes est de 14,6 % selon la Cour des comptes (RPA sur les finances locales 2016, p.192).

¹⁰⁷ Ce principe est applicable à la fonction publique territoriale (cf. CAA de Marseille, 8^{ème} chambre - formation à 3, 18 juin 2013).

¹⁰⁸ Délibération cadre du 15 décembre 2008 ; cela s'est traduit par exemple par une revalorisation de 474 € annuels pour les agents de catégorie C et de 2 334 € pour les agents de catégorie A.

C, avec pour objectif l'attribution d'un régime indemnitaire mensuel minimal de 200 €, soit 2 400 € bruts annuels. Entre 2007 et 2014, le régime indemnitaire de base d'un agent de catégorie C est passé de 1 404 € brut à 2 404 € bruts (+ 71 %¹⁰⁹). L'ancien ordonnateur a indiqué que ces évolutions correspondaient à une volonté politique de valoriser le régime indemnitaire des agents de catégorie C.

Des revalorisations catégorielles¹¹⁰ ont également été décidées, plus particulièrement durant la première partie de la période sous revue.

A ce titre, le régime indemnitaire des agents de la police municipale a été très augmenté entre 2008 et 2013. A titre d'exemple, celui des agents de catégorie C travaillant en équipe de jour est passé de 449,28 € bruts annuels en 2008 à 1 862 € bruts annuels en 2014. Si, selon l'ordonnateur, le niveau de rémunération des agents de la police municipale de Grenoble est d'un niveau comparable à celui des autres communes, la chambre observe que cette comparaison est faite sur la base d'une étude de 2011, fondée sur des données de 2010, alors que la commune a effectué plusieurs revalorisations ultérieurement.

Les revalorisations ont aussi concerné les agents de surveillance de la voie publique en 2011, 2012 et 2013, avec l'attribution d'un régime indemnitaire spécifique de 4 277 € bruts annuels et l'accès aux rangs 2 et 3 du régime indemnitaire. En définitive, leur régime indemnitaire est proche de celui des agents de police municipale de catégorie C en équipe de jour, alors que les conditions d'accès au cadre d'emploi, les qualifications et les fonctions sont différentes.

L'ensemble de ces éléments explique l'augmentation importante du régime indemnitaire versé aux agents jusqu'en 2014.

6.5.1.3- L'analyse de certaines primes spécifiques

6.5.1.3.1 La prime de fin d'année

Cette prime de fin d'année, équivalent à un mois de traitement indiciaire brut, est attribuée au prorata du temps d'activité à tous les personnels stagiaires, titulaires, non titulaires, emplois aidés consolidés, apprentis et emplois jeune occupant à temps complet ou non complet, ainsi qu'aux agents « horaires » ou vacataires s'ils ont au moins six mois payés dans l'année. Son montant global s'élève à 5,8 M€.

Tableau 36 : Prime de fin d'année 2011-2016

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Montant brut	5 789 663 €	5 892 495 €	5 984 188 €	6 288 553 €	5 868 191 €	5 834 300 €

Source : collectivité

L'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 précise que les avantages collectivement acquis, qui ont le caractère de complément de rémunération et que les collectivités avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, sont maintenus au profit de l'ensemble des agents, lorsqu'ils sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement.

¹⁰⁹ A mettre en regard avec l'inflation sur la période 2004-2014 de 18,3 %.

¹¹⁰ Celles-ci ont porté essentiellement sur l'extension des niveaux indemnitaires de rang 2 et 3 à diverses catégories (2008 : agents de la filière technique ; 2012 : agents de la filière administrative, ensemble des agents de catégorie B ; 2013 : chefs d'équipes et adjoints de chefs d'équipe intervenant dans les groupes scolaires, chefs d'équipes et adjoints de chefs d'équipe du service surveillance du stationnement, agents de maîtrise exerçant la fonction d'adjoint au chef d'équipe, médecins exerçant les fonctions de chef d'équipe ; 2014 : adjoints d'animation), ainsi que sur la revalorisation catégorielle des agents de catégorie A occupant des fonctions de direction (2015 : attribution d'un RI mensuel brut minimal de 774 €), des agents du service sécurité civile (2009 : majoration des horaires effectués de nuit), des assistants de la direction générale (2012), des agents mobiles (2015 et 2016), et surtout, des agents affectés au stationnement et à la police municipale.

Une délibération du 13 mars 1992 valide le principe d'un transfert de la dotation de la prime de fin d'année du comité des œuvres sociales vers le budget de la commune, sans aucune autre précision (sur les bénéficiaires, le montant, les conditions, etc.). La collectivité n'a pas été en mesure de communiquer d'autres éléments. En conséquence, les conditions de versement (agents éligibles, montants) et de revalorisation initialement prévues sont inconnues. Or le versement d'une telle prime n'est possible que selon les conditions qui prévalaient avant 1984 (CE, 6 nov. 1998, n° 153685, Delmur).

La révision prochaine du régime indemnitaire devra être l'occasion de mettre fin au versement de cette prime de fin d'année en intégrant éventuellement son enveloppe dans celle du RIFSEEP¹¹¹.

6.5.1.3.2 L'allocation complémentaire de fonction

Les agents concernés par une modification de leur rémunération en cas de mobilité interne contrainte ou de régularisation statutaire (ex. suppression d'une NBI) peuvent bénéficier d'une allocation complémentaire de fonction qui leur assure le maintien total ou partiel de leur rémunération antérieure. Cette allocation a vocation à s'éteindre progressivement au gré de l'avancement de carrière. 337 agents en ont bénéficié, pour des sommes mensuelles individuelles allant de 1,16 € à 1 165 €, pour une moyenne de 110 k€ par an et un total de 727 k€ sur la période.

L'ordonnateur estime que cette allocation est un élément essentiel pour faciliter la mobilité interne. La chambre relève cependant que si ce dispositif présente un intérêt managérial, ses finalités sont contradictoires puisqu'il met en cause l'architecture grade/fonction du régime indemnitaire de la commune en atténuant fortement les incidences de la part fonction, ce qui tend à la multiplication des rémunérations exceptionnelles. Par exemple, la chambre relève qu'un agent¹¹² a été déchargé de ses fonctions de DGA sur emploi fonctionnel en 2015 pour être affecté à la mission « ville de demain » en tant que directeur. A l'occasion de ce changement de périmètre important, recouvrant de moindres responsabilités managériales et financières, l'agent a bénéficié du maintien d'une rémunération forfaitaire très proche de celle perçue dans ses précédentes missions, via l'attribution d'une allocation complémentaire de plus de 1 000 € mensuels.

L'ordonnateur a indiqué en réponse au rapport d'observations provisoires que, dans le cadre de la refonte du régime indemnitaire, il est prévu une redéfinition de l'allocation complémentaire de fonction.

Tableau 37 : Allocation complémentaire de fonction 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'agents	179	139	121	115	112	122
Montant en €	118 420	129 158	134 543	134 555	114 264	96 953
Maximum en €	936,29	1 165,00	935,00	861,00	1 083,05	832,94
Minimum en €	2,23	2,37	2,42	1,23	1,16	2,97
Moyenne en €	89,78	122,43	144,36	125,52	133,33	101,63

Source : collectivité

¹¹¹ RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

¹¹² Matricule 21693.

6.5.1.3.3 La prime d'intérim de fonction d'encadrement

Le conseil municipal a instauré une prime d'intérim de fonction d'encadrement pour reconnaître la surcharge de travail induite par l'absence d'un agent d'encadrement (hors congé annuel). Sont éligibles à cette prime les chefs d'équipe ou encadrants de terrain, chefs de service, directeurs et directeurs généraux adjoints et, depuis 2010, le directeur général des services. D'un montant initial de 100 € bruts mensuels, celle-ci a été portée à 120 € bruts mensuels en 2012. Depuis 2011, cette prime a totalisé un peu plus de 76 k€.

La durée maximale d'attribution de six mois prévue par la délibération est régulièrement dépassée. Chaque année, une vingtaine d'agents en bénéficient de manière continue.

La légitimité de l'indemnisation de ces suppléances interpelle puisqu'elles sont déjà prises en compte dans le régime indemnitaire des agents sur emploi fonctionnel et dans les attributions de leur cadre d'emploi. Il est peu compréhensible d'indemniser des supérieurs hiérarchiques pour le remplacement de leur(s) subordonné(s). Seul un cadre affecté sur un emploi fonctionnel a refusé cette prime.

Tableau 38 : Prime d'intérim de fonctions d'encadrement 2011-2016

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total période
Montant en €	11 094	8 981	11 242	14 679	17 945	15 752	79 693

Source : CRC – d'après bulletins de paies

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que, dans le cadre de la réforme en cours du régime indemnitaire, il sera précisé que les membres de la direction générale ne bénéficient pas de prime d'intérim et qu'il sera proposé au conseil municipal que son attribution puisse dépasser six mois.

6.5.1.3.4 Une diversité de primes de montants modestes irrégulières

La commune verse à certains agents diverses primes, de montants modestes, dans des conditions critiquables.

La chambre relève ainsi le cas de l'indemnité de régisseur¹¹³, dont le montant ne respecte pas la réglementation, des primes de tutorat¹¹⁴, qui n'existent pas dans la fonction publique d'État, de l'indemnité d'utilisation de langue étrangère¹¹⁵, que le conseil municipal n'a jamais décidé de mettre en place, des indemnités d'accompagnement auprès des familles¹¹⁶, qui n'ont pas

¹¹³ Les collectivités ont la faculté de verser une prime de responsabilité aux régisseurs de recettes et/ou d'avance. Toutefois le montant de cette indemnité annuelle est déterminé par le montant maximum de l'avance ou du montant moyen des recettes encaissées mensuellement et doit donc être révisé annuellement. Suite à une délibération, la commune de Grenoble verse aux régisseurs titulaires une indemnité forfaitaire de 26,18 € bruts mensuels proratisée selon le temps de travail. Le montant de cette indemnité est donc déconnecté des responsabilités financières réellement assumées par ces régisseurs, ce qui ne correspond pas à la réglementation.

¹¹⁴ La réglementation ne prévoit pas la rémunération des fonctions de tuteur, à l'exception des fonctions de maître d'apprentissage, pour lesquelles il doit être versé de droit une NBI de 20 points si des conditions de diplôme et d'expérience professionnelles sont remplies. La collectivité a néanmoins décidé par délibération d'attribuer initialement une prime de tutorat de 25 € bruts par mois pour les agents encadrant des personnels en contrat d'avenir, puis a étendu en 2015 le dispositif aux agents encadrant des personnes en emplois d'insertion, en service civique ou en emplois tremplins. L'attribution de cette prime représente une dépense annuelle d'environ 10 k€.

¹¹⁵ Les montants attribués sur la période vont de 4 à 7 k€ par an.

¹¹⁶ Les agents travaillant pour les Maisons des habitants peuvent être chargés de l'organisation de séjours collectifs ou familiaux pour les familles ou les personnes âgées. Au motif d'une harmonisation des conditions de rémunération des agents sociaux de la commune et du CCAS, la collectivité a instauré par délibération du 19 octobre 2015 une indemnité d'accompagnement des familles allant de 80 à 134 € bruts par jour. Ces primes qui s'élèvent à 14 k€ en année pleine, n'ont pas de fondement légal : si les heures effectuées ne sont pas intégrées

de fondement légal, ou encore de l'indemnité de déplacement intramuros, dont les plafonds de versement réglementaires sont dépassés¹¹⁷.

Si l'ordonnateur estime que « *le principe constitutionnel de libre-administration permet que la Ville verse un régime indemnitaire, qui, s'il ne respecte pas les intitulés des primes versés à l'État respecte bien le principe de parité [avec les fonctionnaires de l'État]* », la chambre rappelle que le régime indemnitaire mis en place par le conseil municipal doit nécessairement faire référence à des primes existantes pour les agents de l'État de corps équivalents, ce qui permet de déterminer le fondement légal de la prime puis de vérifier ensuite le respect effectif ou non du principe de parité.

6.5.1.3.5 Les astreintes : des modalités propres à la commune

L'astreinte est définie comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration. Afin d'encadrer leur organisation, le conseil municipal doit délibérer sur les conditions de recours aux astreintes, la liste des emplois concernés, et les modalités de compensation en cas de permanence ou d'intervention. Les collectivités ne sont toutefois pas compétentes pour fixer le montant de l'indemnité d'astreinte, celui-ci étant défini par décret¹¹⁸.

Les agents de la commune bénéficiaient historiquement d'un dispositif d'astreinte propre à la commune et plus favorable que la réglementation.

Suite au contrôle de la chambre, le conseil municipal a cependant adopté par délibération du 31 octobre 2017 un nouveau régime d'astreinte conforme à la réglementation.

Par ailleurs, la chambre a relevé d'autres irrégularités ponctuelles jusqu'en 2014. Plusieurs agents d'encadrement supérieur cumulent l'attribution de l'indemnité d'astreinte avec le versement d'une NBI au titre de l'exercice de fonctions de responsabilités, ce qui est irrégulier. Au moins un agent a obtenu l'attribution forfaitaire d'astreintes (heures et semaines d'intervention) non réalisées dans le but de majorer fortement sa rémunération, ce qui constitue une grave irrégularité.

6.5.1.4- Conclusion et perspectives sur le régime indemnitaire

La multiplication de primes catégorielles, dont la régularité n'est pas toujours fondée, a contribué à remettre en cause l'architecture fondée en 2008 sur le grade et la fonction.

La collectivité tente aujourd'hui de supprimer ces diverses primes et de rationaliser le régime indemnitaire avec la mise en place du RIFSEEP. Elle prévoit une architecture axée autour d'une prime liée à la cotation du poste (onze niveaux à montant fixe) et de majorations conditionnées par la présence, le niveau d'encadrement ou l'exposition à l'usure professionnelle. Le maintien du niveau de régime indemnitaire antérieur par une allocation complémentaire n'a pas encore été définitivement arbitré.

L'ordonnateur estime que le choix de ne pas opérer des transpositions au coup par coup mais de considérer la refonte du régime indemnitaire comme un véritable outil managérial prend nécessairement un temps d'échanges et de construction. La chambre rappelle toutefois que

dans le roulement et ont un caractère exceptionnel, elles doivent être considérées comme des travaux supplémentaires devant être rémunérés selon les conditions et majorations prévues dans le statut.

¹¹⁷ Réglementairement, cette prime ne peut dépasser 210 € annuels¹¹⁷. La chambre relève que ces dispositions n'ont pas toujours été respectées. Ainsi, en 2011 et 2015, plusieurs agents ont bénéficié d'une prime équivalente à 1,5 fois le plafond maximal annuel, tandis que d'autres ont bénéficié de versements beaucoup plus importants (matricules 9902, 50283, 534, 60091, 57123, 61476, 60089, 2318, 5786, 51004).

¹¹⁸ Dernièrement, décret du 14 avril 2015 et arrêté du 14 avril 2015.

la mise en œuvre du RIFSEEP est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2016 ou le 1^{er} janvier 2017 pour une majorité de corps de fonctionnaires¹¹⁹ et que la commune présente à cet égard un retard notable. Une délibération devait être adoptée dans un délai raisonnable pour ces corps¹²⁰. L'ordonnateur n'a produit aucun calendrier de transposition.

6.5.2 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires font l'objet soit d'une récupération, de droit, soit d'une indemnisation, dans la limite du respect du cadre réglementaire posé par le statut de la fonction publique territoriale.

En raison de l'autonomie de gestion accordée aux directions, la collectivité ne dispose d'aucune donnée statistique fiable, en particulier sur les heures récupérées. L'ampleur et l'incidence réelles de l'ensemble des heures supplémentaires réalisées (récupération et rémunération) ne peuvent donc être mesurées précisément.

La chambre relève que le dispositif des heures supplémentaires rémunérées, qui constituent un volume très important, méconnaît plusieurs dispositions réglementaires. Cette situation résulte de la multiplication des dispositions dérogatoires ouvertes pour certains services, d'un manque d'optimisation de l'organisation du travail des agents et, dans certains cas, de l'absence de régulation de pratiques contestables.

6.5.2.1 Un encadrement juridique insuffisant des heures supplémentaires

La réglementation rend possible l'indemnisation des travaux supplémentaires si plusieurs conditions cumulatives sont satisfaites, ce qui n'est pas le cas à Grenoble.

En premier lieu, les services doivent obligatoirement être équipés d'un dispositif automatisé de contrôle du temps¹²¹ de travail, afin d'attester de l'effectivité du travail supplémentaire réalisé. L'instauration d'un dispositif automatisé de contrôle, à partir de 2014 seulement, ne concerne que les personnels assujettis à des horaires variables (soit un tiers des effectifs, essentiellement à l'hôtel de ville ou personnels d'encadrement). La plus grande partie des agents des nombreux sites délocalisés ne pointent donc pas. L'absence de généralisation de ce contrôle ne permet donc pas d'attester du service fait alors que les heures supplémentaires sont très nombreuses, notamment pour les agents dont le planning est fixe (voir infra).

Par ailleurs, la rémunération des heures supplémentaires, en tant que composante du régime indemnitaire, doit faire l'objet d'une délibération du conseil municipal qui liste les emplois éligibles. La délibération adoptée en 2009 sur cette question est imprécise, ne comportant pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. Suite à l'interpellation du comptable public, elle a fait l'objet de deux ajustements en mai 2017 puis en septembre 2017. La chambre relève que la dernière délibération ne satisfait toujours pas à l'obligation de définir « par emploi » les possibilités de rémunérer les travaux supplémentaires.

Enfin, la chambre estime que les modalités de dérogation au contingent des 25 heures mises en place par la collectivité sont irrégulières. Alors que la réglementation ne permet que des dépassements exceptionnels (*« lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité*

¹¹⁹ Administrateurs territoriaux, attachés territoriaux, rédacteurs territoriaux, adjoints administratifs territoriaux, agents de maîtrise territoriaux, adjoints techniques territoriaux, conseillers territoriaux socio-éducatifs, assistants territoriaux socio-éducatifs, la plupart des cadres de la filière culturelle, par exemple.

¹²⁰ Circulaire du 3 avril 2017 relative à la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique territoriale.

¹²¹ Article 2 I. 2° du décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

technique compétent »¹²²), la délibération de 2009 autorise « le maire, sur proposition du DGS », à définir « les secteurs d'activité qui, pour raisons de service, doivent bénéficier d'une dérogation ».

L'ordonnateur a indiqué que ces dérogations avaient été définies lors d'un comité technique de mars 2005. Elles étaient soit liées à des situations exceptionnelles (dénivellement, élections, manifestations publiques), soit permanentes pour certains services (du maire, protocole, sports, cimetières, surveillance de l'hôtel de ville, voirie circulation, propreté urbaine, antennes nettoyage, bâtiments et nettoyage des locaux, chauffage, courrier).

Cette présentation des dérogations ne répond pas à la nécessité d'informer régulièrement les instances paritaires sur le recours aux dérogations et d'exercer une régulation collective sur celles-ci. Le conseil municipal a mis à jour ces dérogations générales par délibération de mai 2017 sans remettre en cause l'esprit du dispositif.

De 2011 à 2016, un peu plus de 150 agents ont dépassé, au moins une année, le contingent annuel des 300 heures.

6.5.2.2 Un recours privilégié à la rémunération des heures supplémentaires

L'article 7 du décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires dispose qu'« à défaut de compensation sous la forme d'un repos compensateur, les heures supplémentaires accomplies sont indemnisées ». L'ordonnateur rappelle régulièrement le principe de récupération dans diverses notes et documents délibérés ainsi que le caractère exceptionnel des heures supplémentaires. La chambre relève toutefois qu'au fil des années, a été mis en place, de manière inégale entre les services, un principe de rémunération plutôt que de récupération.

Le nombre d'heures supplémentaires rémunérées est très élevé (près de 70 ETP en 2011), des régulations ayant cependant été apportées depuis 2016 dans un contexte financier plus contraint. La chambre estime le coût des heures supplémentaires payées à un peu plus de 2,1 M€ par an entre 2011 et 2013, et à 1,8 M€ en 2016 en raison des efforts de gestion de la collectivité.

Tableau 39 : Les heures supplémentaires

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'agents concernés	1327	1332	1275	1099	1079	939
Nombre d'heures supplémentaires rémunérées (d'après extraction des bulletins de paie)	110 983	102 840	102 120	87 151	93 341	62 764
ETP	69	64	64	54	58	39
Nombre d'heures supplémentaires rémunérées selon la collectivité	123 835	120 487	108 285	99 709	97 407	84 753

Source : CRC - D'après extraction des bulletins de paies

Un peu plus de 2 500 agents ont bénéficié, au moins sur une des années de 2011 à 2016, de l'attribution d'heures supplémentaires. Près de la moitié d'entre eux se voient rémunérer annuellement moins de 25 heures supplémentaires, ce qui correspond à la satisfaction de besoins ponctuels. Une part significative d'agents bénéficie de plus de 300 heures supplémentaires par an. Leur nombre diminue cependant en 2016 (76 en 2011 contre 17 en 2016).

¹²² L'article 6 du décret du 14 janvier 2002 fixe un contingent mensuel d'heures supplémentaires maximum de 25 heures.

Tableau 40 : Répartition des agents par volume d'heures supplémentaires rémunérées

Nb d'heures supplémentaires annuelles payées	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Nb agents	%										
De 1 h à 25h	622	47 %	606	45 %	583	46 %	454	41 %	461	43 %	429	46 %
De 26 h à 50 h	217	16 %	225	17 %	223	17 %	194	18 %	168	16 %	126	13 %
De 51 h à 75 h	96	7 %	100	8 %	99	8 %	93	8 %	83	8 %	97	10 %
De 76 h à 100 h	63	5 %	70	5 %	55	4 %	68	6 %	66	6 %	71	8 %
De 101 h à 125 h	49	4 %	52	4 %	45	4 %	47	4 %	50	5 %	48	5 %
De 126 h à 150 h	42	3 %	53	4 %	46	4 %	46	4 %	35	3 %	47	5 %
De 151 h à 175 h	33	2 %	37	3 %	28	2 %	41	4 %	39	4 %	20	2 %
De 176 h à 200 h	36	3 %	38	3 %	35	3 %	23	2 %	30	3 %	25	3 %
De 201 h à 225 h	23	2 %	26	2 %	28	2 %	30	3 %	23	2 %	29	3 %
De 226 h à 250 h	23	2 %	26	2 %	19	1 %	25	2 %	23	2 %	15	2 %
De 251 h à 275 h	23	2 %	22	2 %	22	2 %	23	2 %	20	2 %	12	1 %
De 276 h à 300 h	24	2 %	17	1 %	18	1 %	15	1 %	18	2 %	3	0 %
De 301 h à 1476 h	76	6 %	60	5 %	74	6 %	40	4 %	63	6 %	17	2 %
Total	1 327	100 %	1 332	100 %	1 275	100 %	1 099	100 %	1 079	100 %	939	100 %

Source : CRC - D'après extraction Xémélios des bulletins de paies

La diminution des heures rémunérées en 2016 est due notamment à des dispositions prises dans certains services. Par exemple, pour les agents de la police municipale, le principe de récupération est désormais appliqué, ce qui a permis de diminuer fortement les heures payées, de 3 368 heures en moyenne entre 2011 et 2015 à 1 874 heures en 2016. Néanmoins, la régulation du dispositif est obérée par la multiplication de dispositions particulières en matière d'attribution de jours de congés compensatoires¹²³ ou de forfaitisation via le régime indemnitaire¹²⁴.

6.5.2.3 Des plannings générateurs d'heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont concentrées sur certains services, où l'organisation des roulements engendre un volume important d'heures supplémentaires.

Dans les services de propreté urbaine¹²⁵, cimetières¹²⁶, gardiennage des équipements sportifs¹²⁷, groupes scolaires¹²⁸, les heures supplémentaires sont intégrées dans les roulements liés à l'activité normale. Elles servent à couvrir les amplitudes horaires de début ou de fin de journée, le roulement-pivot étant organisé sur des horaires classiques proches de ceux d'horaires de services administratifs (9h-17h).

Le choix de rémunérer les heures supplémentaires présente l'avantage pour les encadrants de ne pas déstabiliser le fonctionnement du service s'il fallait remplacer les agents absents pour récupération ; pour les agents, cela revient à leur reconnaître de fortes contraintes horaires et une bonification de leur rémunération, que ne pourrait apporter une modulation du régime indemnitaire ; pour la collectivité, enfin, le recrutement d'effectifs supplémentaires est ainsi limité.

¹²³ Agents de la sécurité civile, de la direction de l'action territoriale, de la police, des musées.

¹²⁴ Cas des agents de la direction de l'action territoriale pour les sorties familiales.

¹²⁵ Les interventions du dimanche sont toutes traitées en heures supplémentaires (comité technique du 12 février 2010).

¹²⁶ Les ouvertures et fermetures du dimanche sont traitées en heures supplémentaires.

¹²⁷ Le travail des dimanches et des jours fériés est rémunéré automatiquement en heures supplémentaires.

¹²⁸ La collectivité recourt durablement et dans des volumes élevés aux heures complémentaires pour les personnels à temps non complet afin d'ajuster les ressources aux besoins, sans pour autant réévaluer les quotités de temps de travail.

Toutefois, au regard des surcoûts induits par la majoration horaire, ce choix n'est pas de bonne gestion, le recrutement d'un agent à temps plein sur un planning adapté étant moins onéreux. Cette situation est régulièrement évoquée en comité technique¹²⁹.

L'organisation retenue dans d'autres services favorise les heures supplémentaires. C'est le cas notamment du service sécurité civile : les plannings ont été construits en omettant d'inclure les congés annuels des agents et lorsque ceux-ci sont en congés, leurs collègues sont rémunérés en heures supplémentaires pour les remplacer et assurer la continuité du service, et ce d'autant plus que les agents de ce service ont des congés supplémentaires.

Tableau 41 : Données relatives aux heures supplémentaires rémunérées par service

Nombre cumulé d'heures supplémentaires rémunérées par service sur la période 2011-2016		Nombre d'agents bénéficiaires du paiement d'heures supplémentaires sur la période 2011-2016		Nombre moyen d'heures supplémentaires payées par agent sur la période 2011-2016	
Service	Total HS rémunérées	Service	Nombre d'agents	Service	Nombre moyen d'heures payées
PROPRETE URBAINE	136 513	PROPRETE URBAINE	915	PROTOCOLE	415
GROUPES SCOLAIRES ¹³⁰	53 867	SPORTS	885	CAB	303
SPORTS	38 492	ST ESPACES VERTS	795	SECURITE CIVILE	286
PROTOCOLE	35 499	GROUPES SCOLAIRES	721	DGS	205
EDUCATION JEUNESSE	34 079	POLICE	436	PU MARCHES	160
PU MARCHES	23 283	EDUCATION JEUNESSE	288	PROPRETE URBAINE	149
SECURITE CIVILE	22 584	CUISINE CENTRALE	288	FINANCES	148
PU SECTEUR	20 587	ST VOIRIE	205	SECRETARIAT GENERAL	139
POLICE	18 714	PU SECTEUR	176	COMMUNICATION	131
CUISINE CENTRALE	18 471	PU MARCHES	144	PU SECTEUR	118
ST ESPACES VERTS	13 190	MUSEE	141	EDUCATION JEUNESSE	112
CAB	12 981	BIBLIOTHEQUES	117	MONTAGNE	111
ST VOIRIE	11 477	ANIMATION	116	INTERNATIONAL	107
COMMUNICATION	9 386	BAT NETTOYAGE	115	MG	96
BAT NETTOYAGE	8 490	PISCINE	104	CABINET	88
MUSEE	7 934	BAT TRAVAUX	89	DROITS VOIRIE	86
BIBLIOTHEQUES	7 558	PROTOCOLE	86	PAVOISEMENT	86
PAVOISEMENT	6 553	CONSERVATOIRE	85	DOCUMENTATION	83
ANIMATION	6 404	SECURITE CIVILE	79	MOYENS GENERAUX	82
CONSERVATOIRE	4 574	PAVOISEMENT	76	MDH	81
BAT TRAVAUX	4 433	COMMUNICATION	74	GS	80

Source : CRC - D'après extraction Xémélios des bulletins de paies

Enfin, des dérives individuelles significatives ont été constatées.

Ainsi, les chauffeurs du service protocole effectuent chacun plus de 1 000 heures supplémentaires annuelles, soit l'équivalent d'un deuxième traitement indiciaire annuel. Les états d'heures indiquent l'inadéquation des roulements : leur planning est construit sur la base d'horaires de bureaux (9h-17h), bien que leur présence ne soit pas jugée indispensable à ces horaires par leur hiérarchie. Toutes les heures effectuées en dehors sont ainsi considérées comme des travaux supplémentaires, alors qu'ils sont quotidiennement sollicités dès 7h du matin et régulièrement jusqu'à 23h.

¹²⁹ Comité technique du 29 septembre 2015 : « un représentant du syndicat X soulève qu'une organisation de travail ne peut être basé sur des heures supplémentaires dans son fonctionnement normal (...). Il rappelle que dans d'autres services le temps de travail est annualisé. Il déplore des pratiques contradictoires de gestion des ressources humaines ».

¹³⁰ Selon l'ordonnateur, une grande partie des heures visées s'agissant des groupes scolaires sont des heures complémentaires et non supplémentaires (23 364 heures supplémentaires payées). La chambre observe que ces chiffres attestent des difficultés d'adaptation du temps de travail des agents aux besoins du service.

D'autres agents du service protocole bénéficient aussi d'un nombre excessivement élevé d'heures supplémentaires rémunérées (six agents ayant en moyenne 700 heures supplémentaires par an).

La chambre constate que cette organisation ne respecte pas la législation en matière d'amplitude horaire maximale de travail journalière et hebdomadaire et de temps de repos, ainsi qu'en dispose notamment l'article 3 du décret du 25 août 2000. Elle peut d'ailleurs amener à tenir une double comptabilisation des heures supplémentaires afin de lisser dans le temps les paiements et de rendre ainsi moins visibles ces situations.

En l'absence d'un suivi managérial de proximité, d'autres agents ont pu définir librement leur volume d'activité, générant ainsi un volume important d'heures supplémentaires. C'est le cas par exemple de deux agents du musée, dont les pratiques ont cessé à l'occasion du renouvellement de la direction qui, dès son arrivée, a redéfini les plannings et assuré un suivi précis. Ces agents effectuaient, selon un rythme quasi régulier, 25 heures supplémentaires par mois, soit le contingent maximal.

Les difficultés pour apporter une réponse cohérente à l'échelle de l'ensemble de la collectivité à la question des heures supplémentaires ont été accentuées par la déconcentration de la gestion des ressources humaines. L'annualisation du temps de travail, incluant les horaires atypiques, pourrait efficacement contribuer à limiter les heures supplémentaires tout en répondant aux besoins de fonctionnement des services publics.

La chambre constate, à cet égard, que c'est seulement depuis 2015 que la question de la redéfinition des cycles de travail est apparue comme un levier d'intervention pertinent. En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, si l'ordonnateur s'est engagé à ce qu'une étude soit effectuée sur une réorganisation du service du protocole ainsi que sur les cycles de travail à la sécurité civile, il n'en a pas fait de même s'agissant du service de la propreté urbaine, qui est celui engendrant le plus d'heures supplémentaires au niveau de la commune.

6.5.2.4 *La majoration infondée des heures du dimanche et des jours fériés rémunérés*

La commune a mis en place depuis au moins 1982 une majoration complémentaire aux dispositions statutaires, qui revient à majorer les heures supplémentaires effectuées le dimanche ou les jours fériés de près de huit fois plus que ce que prévoit la réglementation¹³¹. Cette situation concerne environ 70 agents, pour un montant individuel mensuel allant de 20 € à 300 €, et représente un surcoût de plus de 66 k€ par an.

Une réflexion a été engagée en mars 2017 avec les organisations syndicales et les agents concernés pour régulariser la situation.

Tableau 42 : Coût annuel des heures majorées effectuées le dimanche - période 2011 à 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total payé sur l'année	104 055 €	100 389 €	110 810 €	129 859 €	101 866 €	83 643 €
nombre d'agents bénéficiaires cumulés	269	294	307	308	239	223

Source : CRC d'après bulletins de paie

¹³¹ Arrêté du 19 août 1975 instituant une indemnité pour travail du dimanche et des jours fériés en faveur des agents communaux.

6.5.2- L'attribution de la NBI

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) est un élément de rémunération de base lié à l'exercice de certaines fonctions ou responsabilités, régi par les décrets du 3 juillet 2006.

La NBI, qui représente un budget annuel moyen de 750 k€, est attribuée largement, soit à près de 43 % des agents titulaires. La procédure d'attribution est encadrée puisque les responsables hiérarchiques sont invités à évaluer l'éligibilité à la NBI d'après un formulaire à renseigner à la prise de poste. Conformément à la réglementation, aucun agent non titulaire de la commune ne perçoit la NBI.

Lorsqu'un agent change de fonctions, les conditions d'attribution de la NBI sont réexaminées. Si la perte de rémunération liée à la NBI est à l'initiative d'une décision de l'employeur, l'agent bénéficie d'une allocation complémentaire de fonction (s'effaçant au gré des avancements d'échelons), ce qui est irrégulier, dès lors que la NBI est statutairement liée aux fonctions réellement exercées.

Tableau 43 : Montant annuel, nombre et part d'agents bénéficiaires de la NBI

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant annuel versé	757 k€	729 k€	795 k€	801 k€	709 k€	748 k€	N.C.
Nombre d'agents bénéficiaires de la NBI	1146	1135	1170	1171	1167	1198	1088
Nombre d'agents titulaires	2 589	2 633	2 715	2 725	2 433	2 499	N.C.
Part de bénéficiaires / titulaires	43 %	43 %	43 %	48 %	48 %	43 %	N.C.

Source : bulletins de paye

Le nombre élevé des agents attributaires résulte de l'organisation de la commune, qui tend à multiplier l'encadrement intermédiaire (136 agents bénéficient de la NBI « encadrement de proximité d'équipe technique d'au moins cinq agents »).

Par ailleurs, les lieux d'accueil du public sont nombreux (à l'instar des onze maisons des habitants¹³², par exemple), ce qui implique l'attribution de NBI « accueil du public ». La chambre rappelle, à cet égard, que la NBI « accueil du public » suppose d'exercer à titre principal des fonctions d'accueil, ce qui, selon l'interprétation donnée par le juge administratif, implique que les agents consacrent plus de la moitié de leur temps de travail à cette tâche (CE 4 juin 2007, n° 284380). Or, la collectivité attribue très largement la NBI d'accueil des publics, en particulier aux agents pouvant être en contact éventuel avec du public sans pour autant exercer une fonction d'accueil, voire en contact avec du public « interne » c'est-à-dire d'autres agents de la commune. Ainsi, se sont vus attribuer cette NBI douze agents du service sécurité civile, trente-deux agents du service « contrôle stationnement » (chargés des verbalisations), des agents de la direction des finances, du contrôle de gestion, des ressources humaines (services évolution et compétences, service recrutement, service mobilité et vie au travail), six agents chargés des marchés.

Enfin, la commune compte quatre quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le nombre d'agents bénéficiant d'une NBI à ce titre (403 en 2016), bien qu'important, est cohérent (15,3 % des ETP permanents, pour 15 % de la population communale comprise dans le périmètre des quartiers prioritaires). La chambre relève cependant des attributions contestables pour les agents de la fourrière communale (dix agents en 2016), qui n'est pas située dans un quartier prioritaire ni en périphérie.

¹³² Les « maisons des habitants » sont des équipements polyvalents, implantés au cœur des quartiers et secteurs de Grenoble, ouverts à tous les habitants.

Tableau 44 : Nombre de bénéficiaires de la NBI par type sur la période 2011-2017

Catégorie de NBI	Nombre d'agents bénéficiaires	Part de chaque catégorie dans le total des NBI versées
ZUS (zone urbaine sensible)	674	35,10 %
ACCUEIL	418	21,77 %
ENCADREMENT	332	17,29 %
POLYVALENCE	233	12,14 %
APPRENTISSAGE	78	4,06 %
SECRETARIAT	46	2,40 %
REGISSEUR	39	2,03 %
ACTIONS CULTURELLES	39	2,03 %
DESSINATEUR	29	1,51 %
POLICE	19	0,99 %
EMPLOI FONCTIONNEL	13	0,68 %
Total général	1920	100,00 %

Source : d'après données de la collectivité et retraitements CRC

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a reconnu le caractère irrégulier de la plupart des cas d'attribution de NBI relevés par la chambre et s'est engagé à y mettre fin.

6.6- Les modalités de déroulement de carrière des agents

6.6.1- Les évaluations

La procédure d'entretien professionnel mise en place n'appelle pas d'observation. Toutefois, le taux de retour des évaluations étant proche de 90 %, près de 200 agents ne bénéficient pas d'une évaluation permettant d'apprécier leur manière de servir, pourtant obligatoire, dans la politique d'avancement de grade. Selon l'ordonnateur, les évaluations non réalisées sont le fait de l'absentéisme des agents concernés.

6.6.2- Les avancements d'échelon

L'avancement d'échelon à la durée maximale est statutairement la règle, l'avancement à la durée minimale venant reconnaître la valeur professionnelle de l'agent. Les agents grenoblois bénéficient d'une situation favorable par une pratique institutionnalisée de l'avancement d'échelon à la durée minimale¹³³, à l'exception de quelques rares cas d'avancement à la durée moyenne, et très exceptionnellement, à la durée maximale, pour des questions disciplinaires. Cette politique d'avancement d'échelon favorable a représenté un coût important.

La chambre rappelle que l'article 148 de loi de finances pour 2016 met fin à la possibilité de l'avancement d'échelon à la durée minimale. Toutefois, lorsque les statuts particuliers le prévoient et selon des modalités de contingentement définies par décret, l'avancement d'échelon pourra être également fonction de la valeur professionnelle.

¹³³ Lors de la commission administrative paritaire (CAP) du 25 janvier 2012, le DGS indique que « 99 % des agents avancent à la durée minimale. C'est la mesure qui a le plus fort impact sur la masse salariale ». Lors de la CAP du 12 décembre 2014, le nouveau DGS indique que « la règle à la ville de Grenoble est que tous les agents avancent à la durée minimum alors que, dans la fonction publique d'État, les agents avancent à la durée maximum ».

6.6.3- Les avancements de grade

L'inscription au tableau d'avancement dépend de la reconnaissance de la valeur professionnelle et de l'ancienneté des agents¹³⁴.

Si le critère de la valeur professionnelle reste prépondérant, la commune applique des critères de proposition et de nomination qui lui sont propres : jusqu'en 2014, les agents ne pouvaient bénéficier d'un avancement de grade deux années de suite, ne pouvaient pas bénéficier de deux changements de catégorie hiérarchique par voie de promotion interne, et enfin, devaient avoir atteint l'indice sommital du cadre d'emploi. A l'issue de la conférence sociale de 2014 et de plusieurs groupes de travail, des critères complémentaires ont précisé les modalités de classement des agents selon leur cadre d'emploi :

- ♦ agents de catégorie C : reconnaissance du parcours professionnel, atteinte de l'échelon sommital ;
- ♦ agents de catégorie B : spécificité des fonctions : encadrement, coordination, conduite de projet, implication dans la construction de son parcours professionnel (mobilité professionnelle, formation, concours et examens) ;
- ♦ agents de catégorie A : importance des effectifs à encadrer, conduite de projets ou de dossiers transversaux, adéquation entre le niveau de responsabilités du poste actuel et la place dans l'organigramme hiérarchique, reconnaissance du parcours professionnel (mobilités sur des fonctions managériales et d'expertise).

Il n'a cependant pas été rendu compte de la mise en place de ces critères complémentaires au comité technique¹³⁵.

Les avancements de grade sont régis par un taux de promotion (ratio)¹³⁶ fixé par le conseil municipal après consultation en instance paritaire. Les ratios appliqués sont relativement modestes. Leur diminution illustre la volonté de l'exécutif de maîtriser l'accroissement de la masse salariale induit par le jeu des promotions.

Tableau 45 : Evolution des ratios d'avancement 2011-2016

		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Toutes cat.	Promouvables	794	727	742	799	819	737
	Promus	235	247	215	236	252	170
	Ratios	30 %	34 %	29,0 %	29,5 %	30,8 %	23,1 %
Cat. C	Promus	181	178	179	178	192	142
	Ratios	36 %	43 %	43 %	40 %	40,4 %	31,6 %
Cat. B	Promus	37	45	20	37	42	19
	Ratios	25 %	29 %	12 %	21 %	27,5 %	12,9 %
Cat. A	Promus	17	24	16	21	13	9
	Ratios	11,9 %	25,6 %	9,9 %	12,1 %	7,5 %	6,4 %

Source : CRC d'après délibérations de la collectivité

Néanmoins, la chambre relève l'irrégularité de la procédure d'avancement actuelle en raison de l'absence d'inscription selon un ordre de classement décroissant des agents au tableau annuel d'avancement, ce qui en cas de contentieux pourrait être préjudiciable, l'ordre du tableau annuel déterminant l'ordre des nominations dans le nouveau grade¹³⁷.

¹³⁴ Articles 4 et 8 du décret du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux.

¹³⁵ La collectivité estime que les critères ont été présentés en comité technique du 8 décembre 2015. Toutefois, la chambre considère qu'en l'absence de retranscription de ceux-ci dans le compte-rendu, ainsi que des débats avec les organisations syndicales à leur propos, leur présentation est partielle et inaccessible aux agents.

¹³⁶ Article 35 de la loi du 17 février 2007.

¹³⁷ Article 80 de la loi du 26 janvier 1984.

Par ailleurs, la chambre rappelle la nécessité de respecter les critères légaux et réglementaires d'avancement des cadres d'emploi, un administrateur territorial ayant été nommé hors classe en 2006, sans avoir rempli les conditions statutaires (mobilité externe), puis administrateur général en 2015.

6.6.4- La promotion des agents en fin de carrière

Jusqu'à la fin du mandat précédent, l'inscription au tableau d'avancement des agents prenait en compte la volonté de promouvoir des agents en fin de carrière¹³⁸. Les débats en comité technique illustrent l'institutionnalisation de la pratique et la récurrence des demandes de promotion de fin de carrière pour des agents âgés entre 60 et 65 ans. Toutefois, leur nomination dans le nouveau grade n'a été que rarement effective en raison d'une clause de mobilité : les agents proches de l'âge de départ à la retraite ne souhaitent pas nécessairement changer de poste pour être nommés sur leur nouveau grade à quelques mois de leur départ.

En 2015, le nouvel ordonnateur a mis fin à ces pratiques en ne retenant plus l'âge de l'agent comme un critère d'inscription au tableau d'avancement¹³⁹.

6.7- Les avantages en nature

6.7.1- Les véhicules

La commune gère un parc de 458 voitures légères ou utilitaires dont le garage municipal assure une grande partie de la maintenance.

De 2008 à 2014, un peu plus de la moitié de l'encadrement était attributaire d'un véhicule « affecté » au service, selon la liste communiquée à la chambre. Si une note de la direction générale de 2009 rappelle que toute utilisation d'un véhicule de service à des fins personnelles est « à proscrire », les autorisations permanentes de remisage à domicile étaient répandues et portaient souvent sur de larges plages (la semaine entière, week-end inclus), ce qui ne permet pas d'exclure des utilisations privatives.

Les membres de la direction générale bénéficiaient de véhicule de fonction, comme cela est autorisé pour les agents en détachement sur emploi fonctionnel¹⁴⁰, et dont l'attribution était officialisée par arrêtés¹⁴¹, sans toutefois qu'une délibération ait officialisé et encadré leur attribution pour nécessité absolue de service.

Depuis 2014, le nombre de véhicules légers a diminué de près de 30 % (réduction de 66 véhicules entre 2014 et 2017)¹⁴² par la mutualisation d'une partie de la flotte dans deux pools. Par ailleurs, la collectivité a désormais recours à des flottes de véhicules en autopartage et à l'attribution plus large de vélos (760 aujourd'hui).

A partir de 2015, dans le cadre de la politique de « sobriété », il a été mis fin à l'octroi de véhicules de fonction pour nécessité absolue de service et aux autorisations larges de remisage à domicile. Le nombre d'agents d'encadrement bénéficiant d'un véhicule affecté a également fortement diminué, et ne subsistaient dans l'organigramme de 2017 que 14 encadrants avec un véhicule affecté, contre 50 durant le mandat précédent.

¹³⁸ Note de 2014 sur la procédure des avancements à la ville de Grenoble.

¹³⁹ CAP du 7 avril 2015, CAP du 22 mars 2016.

¹⁴⁰ L'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 précise que « les agents occupant l'un des emplois fonctionnels (...) de directeur des services d'une commune de plus de 5 000 habitants (...), ainsi que de directeur général adjoint des services d'une commune (...) de plus de 80 000 habitants (...) ».

¹⁴¹ En cas de changement de situation professionnelle, il est procédé à l'abrogation de cette attribution officielle.

¹⁴² Baisse significative des consommations de carburant (près de 170 k€ d'économies en 2016 par rapport à 2014).

Les règles d'utilisation de ces véhicules de service ont été rappelées. Ainsi, les cadres de la direction générale et les élus peuvent désormais réserver les véhicules utiles à leurs fonctions par le biais d'un même « pool » de quatre véhicules, par un logiciel qui seul permet l'ouverture du coffre dans lequel sont entreposées les clés. Cependant, le suivi pourrait être amélioré notamment par l'enregistrement du motif de la réservation. La chambre a constaté l'absence de carnet de bord, pourtant obligatoire et, surtout, la réservation de véhicules pour des semaines entières au profit de certains élus, week-end compris.

6.7.2- Les logements de fonction

Jusqu'en 2012, les collectivités avaient la possibilité d'octroyer un logement à titre gratuit si celui-ci était reconnu comme relevant d'une nécessité absolue de service¹⁴³, ou contre le paiement d'une redevance si celui-ci était attribué par utilité de service¹⁴⁴.

Le décret du 9 mai 2012 a restreint les conditions d'attribution des logements de fonction, en circonscrivant la notion de nécessité absolue de service aux seuls agents ayant une obligation de disponibilité totale, et en limitant la possibilité d'attribution d'un logement sous convention d'occupation précaire pour les autres agents soumis à astreinte. La date d'application de ces dispositions a été progressivement repoussée, jusqu'au 1^{er} septembre 2015 puis au 1^{er} mai 2016¹⁴⁵. A compter de cette date, les collectivités devaient approuver par délibération la liste des emplois et des logements concernés, ce qui a été fait à Grenoble.

6.7.2.1- Les règles générales adoptées par la commune

Le conseil municipal a délibéré en 2011 sur la liste des emplois ouvrant la possibilité d'être logé par nécessité absolue de service ou par utilité de service.

Le parc de logements a été rationalisé au gré des départs de leurs attributaires. Ainsi, de 58 logements occupés par nécessité absolue de service en 2011, on ne dénombrait en 2015 que 48 logements occupés ; il en est de même pour les logements pour utilité de service, dont le nombre est passé de douze en 2011 à neuf en 2015.

Puis, pour se mettre en conformité avec le nouveau cadre réglementaire, le conseil municipal a délibéré à nouveau en juin 2015 sur la liste des emplois et des logements. Le nombre de logements ouverts pour nécessité absolue de service a été limité à sept (aucun emploi fonctionnel concerné) et les logements ouverts à une concession d'occupation précaire à une trentaine (ces derniers concernant essentiellement les concierges d'école ou gardiens d'équipements municipaux : conservatoire, musée et bourse du travail). Les attributions n'appellent pas d'observation.

Cependant, des agents, notamment les gardiens d'équipements sportifs, sont restés dans des logements jusqu'alors attribués pour nécessité de service, selon des conditions (valeur locative et des charges forfaitisées) similaires aux logements concédés par occupation précaire, alors que ces locaux ne sont pas visés dans la délibération. Ces agents n'assurant plus d'astreinte, il n'est pas régulier de leur avoir permis de conserver des avantages tarifaires identiques.

¹⁴³ Lorsque les agents dont l'emploi nécessite une présence constante sur leur lieu de travail (CE, 30 octobre 1996, commune de Ramonchamp, n° 134120).

¹⁴⁴ Lorsque l'attribution d'un logement présente un intérêt pour la bonne marche du service.

¹⁴⁵ Décret du 3 décembre 2015.

6.7.2.2- Une tarification aux occupants très favorable

Si d'importants efforts ont été consentis, la chambre relève toutefois le choix de la collectivité de pratiquer une tarification très favorable¹⁴⁶, tant pour l'évaluation du montant du loyer (1,50 € à 3 €/m²), souvent très inférieur à ceux constatés dans le parc grenoblois (5,40 € à 8,50 €/m² pour le parc de logements sociaux) que pour la refacturation du montant des charges, évaluées forfaitairement à 1,50 €/m² et par mois. Les occupants ont tous opté pour la tarification forfaitaire, qui est très avantageuse (contrairement à ce qui est précisé dans la délibération). Enfin, il n'a pas été constaté d'actualisation annuelle de ce forfait, contrairement à ce que prévoit la délibération.

6.8- La participation au comité social du personnel

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires définit dans son article 9 l'action sociale au profit des agents publics : « *l'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles* ».

Les agents grenoblois peuvent bénéficier des prestations du comité social du personnel de la ville. Pour mettre en œuvre son projet associatif, ce comité perçoit des cotisations de ses adhérents ainsi que des contributions de la collectivité.

La contribution municipale consiste, d'une part, en la mise à disposition de personnel (dans le cadre d'une mise à disposition contre remboursement des charges salariales), de matériels, de locaux et de fourniture de prestations, et surtout de l'attribution d'une subvention, versée par douzièmes, équivalente à 1 % de la masse salariale de l'année précédente.

Le montant de cette subvention, qui s'établit en moyenne à près de 0,9 M€, a suivi la variation des effectifs puis, à partir de 2016, les effets de l'application de la nouvelle convention de moyens qui a notamment redéfini l'assiette de cotisation (en excluant les agents non titulaires ou non permanents ayant une présence inférieure à six mois) et valorisé les refacturations de prestations jusqu'alors prises en charge gratuitement par la ville.

Tableau 46 : Subventions versées au comité des oeuvres sociales (COS) de 2014 à 2017

	2014	2015	2016	2017
Subvention Ville de Grenoble	935 021 €	977 816 €	857 878 €	839 707 €

Source : d'après documents de la collectivité.

La chambre observe que les conventions-cadre de 2011 et de 2016 conclues avec le comité sont imprécises. En effet, si l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « *les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association* », l'article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale vient préciser qu'une collectivité ne peut totalement se démettre de cette compétence : « *l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983* ».

¹⁴⁶ Comité technique du 26 mai 2015 : le DGS indique « *Le principe de détermination du montant du loyer n'a pas été de prendre en considération la valeur locative du marché.* ».

Le conseil municipal a bien délibéré sur les conventions-cadre dans lesquelles sont précisées les grandes lignes du projet social liant les deux parties, ainsi que sur les modalités de représentation de la commune au sein du conseil d'administration et de supervision des prestations sociales mises en œuvre par le comité. Toutefois, la capacité d'orientation et de contrôle de la commune est faible dans la définition des aides et des conditions d'attribution de celles-ci. En effet, les conventions ne précisent jamais formellement le type de prestations d'action sociale à mettre en œuvre, ni d'éléments relatifs aux conditions d'attribution ou de modulation.

La commune exerce en définitive peu sa compétence, le conseil municipal étant rarement invité à se prononcer sur ces conventions et sur les prestations qu'il souhaite voir proposer.

L'ordonnateur, suite au rapport d'observations provisoires de la chambre, a indiqué que la direction du contrôle de gestion a été mandatée pour analyser et proposer un suivi plus resserré des prestations offertes par le COS dans le cadre de la nouvelle convention 2019/2022.

6.9- Conclusion sur la gestion des ressources humaines

Après une première période de légère augmentation des effectifs sur emploi permanent entre 2011 et 2013, ceux-ci se sont stabilisés en 2014, tandis que la réforme des rythmes scolaires impliquait de nombreux recrutements sur emploi non permanent. La masse salariale a, par ailleurs, progressé durant cette première période du fait de revalorisations successives du régime indemnitaire. Les différents transferts intervenus en 2015 suite à la création de la métropole se traduisent par une diminution des effectifs. Ainsi, la maîtrise de la masse salariale en 2015 et 2016 ne résulte que pour partie des efforts de gestion interne (57 ETP supprimés). La commune doit poursuivre ses actions en la matière, les dépenses de personnel étant plus élevées que la moyenne des communes comparables et tendant à rigidifier de plus en plus le budget.

Des marges de manœuvre importantes existent dans plusieurs domaines : la dérogation au temps de travail annuel a ainsi un coût annuel de l'ordre de 2 M€ et le volume très élevé d'heures supplémentaires, dont l'attribution apparaît encore injustifiée dans de nombreux cas, représente 2 M€ par an, bien que des efforts importants de maîtrise de ce poste de dépense aient été réalisés en 2016. L'adoption du nouveau régime indemnitaire devrait permettre de supprimer un certain nombre de primes dont les bases légales apparaissent fragiles. Enfin, la chambre constate, dans de nombreux cas, le recrutement abusif d'agents contractuels plutôt que de fonctionnaires afin de pourvoir aux emplois permanents de la collectivité, en méconnaissance de la réglementation, ainsi que sur des fonctions assimilables à celles de collaborateur de cabinet.

En revanche, les conditions d'attribution des logements de fonction et des véhicules à l'usage des agents sont désormais mieux encadrées.

7- LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1- Le pilotage

L'ordonnateur a souhaité s'inspirer de l'article 13 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, qui dispose que les collectivités publiques dont les achats annuels sont supérieurs à 100 M€ adoptent un schéma de promotion des achats publics socialement responsables (le montant des achats de la commune est de l'ordre de 80 M€ par an). Ce schéma doit déterminer les objectifs de passation de marchés publics comportant des

éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés, ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi annuel de ces objectifs. Le conseil municipal a ainsi adopté, en février 2016, une délibération portant sur le lancement d'une démarche de politique de la commande publique durable et solidaire, comprenant des objectifs prioritaires¹⁴⁷ et des axes de travail.

Dans cette optique, une clause favorisant l'insertion des publics en difficulté est systématiquement inscrite dans le cahier des charges des marchés d'un montant supérieur à 90 000 € HT, dès lors que l'objet du marché se prête à cette mise en œuvre et des objectifs de développement durable sont insérés dans la plupart des marchés, notamment de travaux.

Cette délibération approuve par ailleurs certaines mesures techniques d'application immédiate afin de renforcer le rôle et le niveau d'information des élus. Ainsi, il est exigé des services une meilleure traçabilité, la rédaction de rapports d'analyse précis. Alors que précédemment, une commission dite « MAPA¹⁴⁸ » pouvait se réunir informellement, la commission d'appel d'offres, avec l'ensemble de ses membres officiels, est désormais compétente pour tous les marchés supérieurs à 90 k€, sans condition de quorum.

Par ailleurs, un groupe technique « commande publique » est mis en place¹⁴⁹ pour permettre « la montée en puissance d'une véritable politique de la commande publique ». Ce groupe définira les objectifs annuels de la commune (en termes d'insertion, d'achat bio, de prise en compte de l'environnement), les segments d'achats jugés prioritaires ou encore les moyens retenus pour parvenir aux objectifs (définition des critères et de leur pondération, clauses spécifiques des cahiers des charges, organisation des services).

La chambre observe que la poursuite de cette politique pourrait permettre au conseil municipal de fixer les objectifs annuels, sur proposition éventuelle du groupe de travail.

7.2- L'organisation administrative

L'organisation de la commande publique est concentrée autour de la direction des affaires juridiques et de la commande publique, qui se compose notamment d'un service « marchés publics » et d'un service « achats, assistance, approvisionnement » (3A). Elle est explicitée dans le guide interne en vigueur.

Le service « marchés publics » est le garant de la régularité de la passation de l'ensemble des marchés de la ville. Il n'est cependant saisi obligatoirement par les services « prescripteurs » (à l'origine du besoin) qu'à partir de 90 000 € HT. Le guide interne ne précise pas comment est apprécié ce seuil (par achat, ou par famille d'achat), ce qui serait un point d'amélioration. L'ordonnateur s'est engagé à remédier à ce point.

Le service « 3A », qui peut se définir comme un service achat, est divisé en deux pôles : un pôle achats, qui centralise les demandes et aide à la mise en œuvre des procédures d'achats de fournitures et services pour l'ensemble des achats homogènes supérieurs à 10 000 € HT ; un pôle « approvisionnement-assistance », qui assure le suivi des marchés passés dans le domaine des fournitures et services et évalue le niveau de satisfaction et le respect des engagements contractuels.

¹⁴⁷ Les objectifs prioritaires de la commune sont la promotion de l'emploi et de l'insertion, la protection de l'environnement et de la santé, l'accès à la commande publique par les acteurs économiques du territoire. Quatre objectifs transversaux s'y adossent : le renforcement du rôle et de l'information des élus, le développement de méthodes d'évaluation des objectifs, le souci d'efficacité et le développement d'instances participatives ouvertes aux acteurs économiques du territoire.

¹⁴⁸ Marchés à procédure adaptée.

¹⁴⁹ Un groupe de travail sur la commande publique avait déjà été mis en place en mars 2015.

Le service « 3A » est notamment responsable de la gestion et du suivi de la plupart des marchés de fournitures et de services récurrents, qui correspondent à des besoins connus et relancés régulièrement. Cela doit permettre notamment d'anticiper en temps utile les termes des marchés et de programmer les procédures¹⁵⁰. Le périmètre de son action a cependant été insuffisant, eu égard aux nombreuses prestations conclues hors procédure de marché public.

L'organisation retenue pourrait être améliorée sur certains aspects. Les services acheteurs doivent actuellement transmettre un rapport préalable au lancement de la procédure, ce qui les incite à effectuer une réflexion sur un certain nombre de points, dont les critères et sous-critères de jugement des offres utilisés. Cependant, la procédure n'impose pas que ces rapports préalables prévoient un délai minimum de publicité, actuellement à discrétion des services, ou encore indiquent si la publicité à effectuer doit s'apprécier au niveau de la famille d'achat ou par unité fonctionnelle.

De manière générale, la commune dispose d'une marge d'amélioration importante en matière d'outil de suivi et de statistiques des achats. Elle ne dispose actuellement d'aucun outil harmonisé et portant sur la totalité des achats, permettant de connaître et de suivre le nombre de marchés, leurs types, le nombre de lots, le nombre de candidatures, le type de critères utilisés, l'insertion de clause sociale ou environnementale. Les quelques éléments disponibles sont saisis manuellement et sont incomplets. Les marchés de moins de 90 000 € ne sont pas enregistrés dans le logiciel propre de suivi des marchés, ce qui serait une première étape afin de mieux les recenser. Selon l'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires, la commune dispose désormais d'un fichier avec des données statistiques et le déploiement des nouveaux logiciels marchés publics devraient permettre d'élargir de manière automatisée le recensement d'information au stade de la mise en concurrence, ce qui serait effectivement une amélioration notable.

Une réorganisation a été engagée en 2017 : les bureaux du service « marchés publics » et du service « 3A » ont été rapprochés et un certain nombre de tâches juridiques ont été transférées au premier, permettant ainsi au second de se concentrer davantage sur la démarche achat, le recensement des besoins et la couverture des achats par des procédures de publicité et de mise en concurrence. Le souhait de l'ordonnateur est que ces deux services soient désormais ensemble parties prenantes de toute la procédure d'achat.

7.3- Le processus de recensement des besoins

En application des dispositions de l'article 27 du code des marchés publics¹⁵¹, un recensement annuel des besoins en fournitures et services doit être opéré en fonction d'une nomenclature interne de familles homogènes afin de déterminer a priori les seuils de procédures et de publicité légalement applicables aux achats envisagés.

Le recensement des besoins n'est donc pas formalisé (cette étape n'est du reste pas prévue dans le guide interne de la commande publique). En effet, la fiche sur l'activité de planification du service « 3A » transmise par l'ordonnateur ne présente que le processus de renouvellement des achats « récurrents », ainsi que le cas des besoins nouveaux qui « *sont intégrés à la charge de l'acheteur "au fil de l'eau"* ». Cette dernière modalité ne répond pas à l'exigence de recensement des besoins a priori.

Dans les faits, le « recensement » des besoins non formalisés résulte de la prise en compte des crédits budgétaires ouverts pour l'année à venir et des reconductions. Si le service « 3A » demande aux différentes directions leurs besoins afin de planifier les marchés de fournitures et services récurrents, nombre d'entre elles n'entrent pas réellement dans la procédure.

¹⁵⁰ Son suivi fait apparaître 330 marchés de fournitures et services courants actifs en mars 2017.

¹⁵¹ Devenu articles 20 et suivants du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

En tout état de cause, la procédure n'est pas efficace, un ensemble important d'achats correspondant à des mêmes familles étant effectué hors procédure de publicité et de mise en concurrence (cf. infra).

L'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, a indiqué qu'une cartographie des achats allait être réalisée. Celle-ci permettra de cibler des segments d'achat prioritaires et de mettre en œuvre des nouveaux marchés, ou de réorienter les marchés existants en incluant des besoins supplémentaires. Les segments d'achats prioritaires non couverts par des marchés seront traités dès la fin du premier semestre 2018. La chambre encourage cette démarche.

De plus, il n'existe pas de procédure d'alerte interne lorsqu'une famille dépasse les seuils de procédure, que ce soit en amont de l'exercice ou lors de celui-ci. Dès lors, des dérives importantes sont possibles, comme l'illustre l'exemple suivant. Le marché de fournitures des denrées alimentaires conclu en 2011 (n° 11A442 à 11A446) prévoyait un montant maximal de 800 k€ par an pour les produits surgelés ou congelés. Ce montant a été dépassé à l'autonomie 2013 (857 k€ mandatés). Dès lors, les trois derniers paiements de l'exercice ont été réalisés hors marché pour 198 k€, soit un total de 1,05 M€ sur l'exercice (cf. annexe). En 2014, constatant que le maximum serait certainement dépassé, la totalité des achats de surgelés auprès de ce prestataire ont été réalisés hors du marché pour un montant de 1,1 M€.

L'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, a indiqué que l'introduction dans le logiciel financier et comptable d'un système d'alerte lors d'un dépassement de seuil d'une famille était en cours, ce que la chambre encourage.

7.4- Les achats hors procédure de publicité et mise en concurrence

L'ancien ordonnateur a indiqué qu'un travail a été effectué au début des années 2010 afin de recenser achats et prestations afin de « *parvenir à passer davantage de marchés* ».

Pourtant, de nombreux secteurs d'achats ne sont pas convenablement couverts par des procédures de publicité et de mise en concurrence adaptées au volume financier qu'ils représentent.

Lors de la réunion du groupe technique relatif à la commande publique du 3 avril 2015, l'inspection générale des services de la commune a présenté les principales conclusions d'un rapport réalisé sur les achats « hors marché ». Il en ressort qu'il est difficile de mesurer exactement la part des achats « hors marché » en exploitant les données comptables parce que celles-ci sont mal renseignées, mais que, sous cette réserve, les achats « hors marché » représenteraient 9 % des travaux et 42 % des achats de fournitures et services. Le rapport constate, en outre, qu'il n'y a pas de dispositif d'alerte en cas de non-respect du code des marchés publics, ce qui a été exposé supra.

Ce rapport souligne la situation du service reprographie, qui engage la plupart de ses dépenses hors marché public. Des marchés arrivés à échéance depuis plusieurs années n'ont pas été renouvelés. Depuis ces constats, la situation n'a pas évolué.

Le service reprographie a engagé effectivement la majorité de ses dépenses hors marché, envers des prestataires récurrents, avec pour certains des montants conséquents. Ce service étant devenu commun avec la métropole en 2016, ses achats n'apparaissent plus dans les données de la commune¹⁵².

¹⁵² Un marché « papier et enveloppes » (quatre lots) a été conclu par la commune en décembre 2015, pour un montant de 99 500 € HT maximum tous lots confondus.

Tableau 47 : Achats effectués par le service reprographie en €

	2013	2014	2015
Dépenses ordonnancées	930 620	1 041 088	1 002 967
dont marché	343 841	411 698	434 020
dont hors marché	586 779	629 229	568 947

Source : état des dépenses engagées par service reprographie

En 2016, la direction des affaires juridiques a, dans le cadre du groupe technique, réalisé un nouveau document plus précis sur les achats « hors marché » de l'exercice 2015. Elle a notamment exclu les dépenses mal imputées ou effectuées auprès de tiers hors du champ de la commande publique (à l'instar de l'UGAP¹⁵³). Il en ressort que, sur 72 M€ d'achats, 16,5 M€, soit 23 %, sont des dépenses « hors marché » qui auraient dû relever d'un marché public.

La chambre a pu isoler, à partir de la base de données de la commune, des familles d'achat dont les dépenses hors marché sont significatives et récurrentes (cf. annexe). Ainsi, entre 2013 et 2016, le montant total des achats effectués hors procédure de publicité et de mise en concurrence est de près de 17 M€ : 1 296 k€ pour la formation professionnelle continue, 1 130 k€ pour la surveillance d'immeubles, 921 k€ pour le transport d'œuvres d'art, 822 k€ pour l'achat de pompes, circulateurs et accessoires, 707 k€ pour l'achat de peintures, vernis, encres, 687 k€ pour l'achat de véhicules utilitaires de moins de 3,5 tonnes, 655 k€ pour certains articles de quincaillerie, 630 k€ pour les consommables pour imprimantes, 617 k€ pour l'achat de papiers, 593 k€ pour les travaux d'impression, 469 k€ pour les boissons, 431 k€ pour les fournitures scolaires, par exemple.

Malgré ces constats d'irrégularités, aucune action de correction n'a été mise en œuvre. La réorganisation des services « marchés publics » et « 3A » doit être l'occasion de réviser les procédures internes afin que les besoins de la commune puissent être recensés exhaustivement et les achats conclus dans leur ensemble dans le respect des règles applicables.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a reconnu ces carences et a indiqué que des procédures étaient en cours d'élaboration pour un certain nombre de prestations.

7.5- Les modalités de publicité et de mise en concurrence

Une quarantaine de marchés entre 2013 à 2016 a été contrôlée par la chambre.

7.5.1- L'allotissement

L'article 10 du code des marchés disposait que la division en lots distincts des marchés publics est la règle générale : « *afin de susciter la plus large concurrence, et sauf si l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, le pouvoir adjudicateur passe le marché en lots séparés* ». Si, aux termes de l'article 10 du code des marchés publics, le pouvoir adjudicateur peut justifier l'absence d'allotissement pour diverses raisons, elles sont cependant appréciées strictement¹⁵⁴. Par ailleurs, en vertu de l'article 12 du décret du 25 mars 2016, l'acheteur qui décide dorénavant de ne pas allotir un marché dont le montant est supérieur aux seuils de procédure formalisée doit motiver ce choix dans les documents de la consultation ou le rapport de présentation. En procédure adaptée, il doit également motiver son choix.

¹⁵³ UGAP : union des groupements d'achats publics

¹⁵⁴ Conseil d'État, 7^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies, 11 août 2009, n° 319949.

Si, selon l'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, sur un échantillon de 249 marchés en 2016 et 2017, 80 % sont allotis, la chambre relève des cas de marchés de montants importants qui ne l'ont pas été.

C'est le cas du marché de prestations n° 16AS184 « *prestations de surveillance, de sécurité et de gardiennage de manifestations évenementielles et du palais des sports* », d'un montant maximum de 2,5 M€, conclu le 8 novembre 2016, qui porte sur l'ensemble des manifestations de la commune, qui ne sont pas listées de manière exhaustive (fête des Tuiles, fête de la musique, 14 juillet, festival « Cabaret frappé », l'été « Oh Parc », concerts de musique classique, rencontres du cinéma de montagne, thés dansants, vœux du maire) ainsi que pour le palais des sports. L'ordonnateur justifie l'absence d'allotissement par la difficulté de gérer une pluralité de prestataires pour des manifestations qui peuvent se dérouler sur des secteurs différents ou non, au même moment et via les mêmes équipes. Il estime par ailleurs que les services ne sont pas à même pour le moment d'estimer de manière exacte les besoins en matière de sécurité pour le palais des sports. L'absence d'estimation des besoins ne peut cependant pas justifier la décision de ne pas allotir. En effet, selon une réglementation constante aujourd'hui reprise à l'article 30 de l'ordonnance relative aux marchés publics, « *la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation* ». En l'espèce, cette décision conduit, en outre, à attribuer au prestataire une exclusivité pendant quatre ans.

Le marché n° 15A043 « *achat de matériels informatiques et réalisation de prestations associées* », sans montant minimum ni maximum, conclu le 5 août 2015 pour quatre ans maximum, porte sur l'ensemble des fournitures et services liés au matériel informatique. Il n'y a pas de distinction de lot par type de matériel informatique. Le marché porte donc simultanément sur des postes de travail (fixes et portables), des stations graphiques, des écrans, des tablettes, des stations graphiques 3D et des terminaux légers, qui sont par nature très différents. Si l'ordonnateur estime que « *la décision de ne pas allotir relève du positionnement économique des acteurs du domaine concerné* », la seule justification à l'absence d'allotissement figurant dans les pièces est que « *la globalisation des besoins permettra le choix d'un titulaire unique, dans les meilleures conditions techniques et économiques* ». Elle n'est pas démontrée.

Enfin, pour répondre à ses besoins en travaux de voirie, la commune conclut notamment deux importants marchés concomitants pour plusieurs années. Le premier s'intitule « travaux de voirie », le second « travaux de rénovation de chaussées ». Après avoir été utilisés pendant quatre ans depuis 2009, ils ont été relancés en 2014 sous une forme identique, pour des montants très légèrement inférieurs au seuil de procédure formalisée. Il a alors été décidé de mettre fin à l'allotissement du premier marché. Toutefois, ces prestations peuvent être distinguées. Une première distinction usuelle pour de tels marchés de voirie porte d'abord sur les prestations qui ont trait à la chaussée et celles qui ont trait aux trottoirs.

Par ailleurs, les prestations décrites dans les cahiers des clauses techniques particulières de ces marchés concomitants sont identiques, ainsi que les entreprises attributaires (cf. annexe). De fait, ces deux marchés différents peuvent être utilisés pour une même opération de travaux. Ainsi des travaux de voirie à l'intersection des rues Jean-Prévost et de New York ont été réalisés en 2014 concomitamment via les deux marchés, avec le même prestataire. L'ordonnateur n'a pas justifié cette situation qui s'analyse comme un fractionnement illicite. En effet, l'objet des deux marchés étant identique et leur exécution concomitante, leurs montants respectifs auraient dû être cumulés afin de déterminer le seuil de procédure de passation applicable (CAA Nancy, 4 août 2006, n° 04NC00370). Une procédure formalisée aurait dû être engagée, le montant total des deux marchés étant de 9,6 M€.

L'ordonnateur a indiqué, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, qu'il était conscient de la nécessité de justifier au mieux les décisions en matière de non allotissement et que pour ce faire des actions seront mises en place (note détaillée à l'appui de la demande de non allotissement notamment et amélioration de l'étude du recours possible à l'allotissement).

7.5.2- Les délais et les supports de la publicité

Si aucun délai de publication et de réponse n'est imposé par le code des marchés publics en matière de procédure adaptée, ils doivent néanmoins être suffisants pour permettre à la concurrence de jouer et aux entreprises intéressées de répondre. Une publicité adaptée fixant un délai de réponse trop court peut être considérée comme insuffisante, au regard des principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats. Pour déterminer un délai approprié, les acheteurs doivent tenir compte de l'objet du marché, de son importance, de sa complexité et de son degré d'urgence¹⁵⁵.

Les délais de publication des marchés sont répertoriés dans un document de suivi interne jusque fin 2015. Sur 473 marchés concernés, un peu moins de 80 affichent des délais de publicité de 20 jours ou moins. Un peu moins de 60 marchés ont une durée de 15 jours ou moins. Un peu moins d'une trentaine de marchés ont une durée de 10 jours ou moins. Si des circonstances particulières peuvent expliquer ce constat, la chambre observe qu'au total 17 % des marchés ont une durée de publicité de 20 jours et moins.

Ainsi, le marché de construction du centre sportif Arlequin, estimé à 3,7 M€, a bénéficié d'une publicité de 21 jours (du 7 novembre 2016 au 28 novembre 2016), manifestation trop courte au regard de son importance. En conséquence, un lot a dû être relancé en présence d'un seul candidat et deux lots ont été déclarés infructueux puis relancés sans publicité ni mise en concurrence.

Par ailleurs, les publicités de la commune peuvent se limiter aux Affiches de Grenoble et du Dauphiné, journal d'annonces légales, ce qui permet de respecter la réglementation mais non de bénéficier d'une visibilité importante, et donc d'obtenir une situation de concurrence satisfaisante.

Ainsi, le marché de retransmission audiovisuelle sur internet des séances du conseil municipal n° 16F154 conclu en 2016 n'a été publié que dans les Affiches et une seule candidature a été déposée. Il en est de même pour le marché de surveillance et sécurisation des piscines Jean-Bron, Les Dauphins et Bulle d'O n° 16S002¹⁵⁶, d'un montant maximum de 89 k€, conclu pour un an. Le candidat unique était attributaire de ce même marché relancé chaque année depuis trois ans. Il en est de même pour sa relance en 2017. La commune aurait donc dû, considérant la pluri-annualité du besoin, conclure un marché pluriannuel avec des modalités de mise en concurrence étendues. Suite au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'un marché pluriannuel allait être conclu en 2018.

L'ordonnateur a par ailleurs indiqué que les services ont réalisé une étude sur un échantillon de marchés pour les exercices 2016 et 2017, montrant une diminution très sensible des procédures de publicité de courte durée. Ces données et l'échantillon retenu n'ont pu être examinés par la chambre. De plus, l'ordonnateur a indiqué que de manière générale, une attention accrue sera portée sur les délais moyens et les supports de publication et que les services seront sensibilisés sur ce point.

¹⁵⁵ Le Conseil d'État a jugé qu'un délai de 18 jours pour un marché d'un montant de 160 000 € était insuffisant (CE, 5 août 2009, n° 307117, région Centre).

¹⁵⁶ Le dossier archivé contient une facture du BOAMP, mais l'avis au BOAMP archivé ne concerne pas ce marché. Il a cependant été publié en outre sur une plateforme internet.

7.5.3- L'utilisation d'un critère prix spécifique

Les services utilisent régulièrement un critère de « cohérence du BPU » (bordereau des prix unitaires¹⁵⁷), qui s'ajoute aux critères de prix et de valeur technique, pour une pondération souvent importante de l'ordre de 20 à 30 %. Il est présenté soit comme une composante du critère prix, soit comme un critère à part, mais, en tout état de cause, il s'agit d'une composante du critère prix car il ne permet de juger en réalité que les offres de prix en elles-mêmes.

L'ordonnateur a expliqué l'utilisation de ce critère en indiquant que « *le principe est de faire la moyenne de chaque prix pour l'ensemble des candidats et de les analyser un par un sur un tableur. Les prix supérieurs de x % d'écart type entre l'offre la plus haute et la moyenne révèlent un bordereau des prix potentiellement non cohérent (...) Le critère est utilisé dans le but de contrecarrer les tentatives éventuelles des candidats d'utiliser une stratégie commerciale défavorable à l'acheteur (...). Certains candidats sont tentés en effet de baisser « artificiellement » le prix de certaines prestations et de surévaluer d'autres. L'acheteur à travers le critère cohérence du BPU va sanctionner les écarts trop important entre les prix proposés par un même candidat pour des prestations jugées par l'acheteur comme similaires* »

Si le motif économique de l'utilisation de ce critère peut paraître fondé, la chambre rappelle que le juge administratif considère que « *la méthode de notation du critère du prix doit permettre d'attribuer la meilleure note au candidat ayant proposé le prix le plus bas* »¹⁵⁸, ce que ne permet pas forcément la méthode utilisée par la commune car un prix peu élevé peut se voir contrebalancer par une mauvaise notation de la « cohérence » du BPU. Ainsi, pour le marché n° 14A035, le candidat ayant eu la meilleure note relative à la commande comparative utilisée n'a obtenu qu'une faible notation de « cohérence » du BPU, se plaçant finalement second sur le critère prix, tandis que le candidat arrivé premier a gagné deux places grâce à cette méthode.

Tableau 48 : Exemple d'incidence du critère « cohérence du BPU » sur le prix (marché n° 14A035)

Candidat	Note prix par commande comparative	Note cohérence BPU	Note global « prix »	Classement « prix » sans critère de cohérence	Classement « prix » avec critère de cohérence
Entreprise n° 1	28,5	30	58,5	3	1
Entreprise n° 2	30	19,52	49,52	1	2
Entreprise n° 3	29,97	18,87	48,84	2	3

Source : tableau d'analyse des offres

De plus, la notation de ce critère est peu objective, en contradiction avec l'article 52 de l'ordonnance. En effet, les rapports d'analyse ne donnent aucune précision sur les modalités de notation de ce critère et l'ordonnateur n'a pu fournir de réponse précise sur ce point.

Enfin, par l'utilisation de ce critère, la commune évalue ce qui est « cohérent » ou non, alors qu'il n'est pas interdit aux entreprises d'élaborer des stratégies commerciales, tant que leur offre n'est pas anormalement basse au sens de la réglementation.

L'ordonnateur a indiqué, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, que ce critère a été mis en place spécifiquement pour les marchés de voirie ainsi que de façon limitée sur certains marchés de maîtrise d'œuvre, et qu'il ne serait plus utilisé depuis plusieurs années. Or, la chambre observe, par exemple, que ce critère a encore été utilisé dans le marché de travaux d'aménagement paysager et de végétalisation, attribué en janvier 2017, pour 5 M€.

¹⁵⁷ Le BPU, rempli par les candidats, liste les prix unitaires relatifs à chaque produit ou élément d'ouvrage prévu par le marché.

¹⁵⁸ CE 29 octobre 2013 Val d'Oise Habitat, req. n° 370789.

En définitive, il revient à la commune d'appliquer une méthode de notation du prix permettant de révéler l'offre économiquement la plus avantageuse dans des conditions transparentes.

7.6- La régularité de deux importants marchés suivis par la direction de la communication

7.6.1- La fête des Tuiles

Cet évènement festif a été organisée pour la première fois en juin 2015, puis renouvelé en juin 2016 et 2017.

La direction de la communication a établi une rétroplanification des marchés publics nécessaires dès mars 2014, prévoyant notamment la rédaction d'un cahier des charges. En réalité, aucune procédure de publicité ni de mise en concurrence n'a été organisée.

7.6.1.1- L'édition 2015

La commune a conclu en 2015 deux marchés publics en procédure adaptée sans mise en concurrence avec :

- ♦ l'association « Fusées », de 123 455 € HT, dont l'objet est l' « organisation de la fête des Tuiles : 1^{ère} édition 2015 ; achat d'un spectacle : Révolutions en cours le 6 juin 2015 Grenoble » ;
- ♦ l'association « Afric-impact », de 36 400 € HT, dont l'objet est l' « organisation de la fête des Tuiles : 1^{ère} édition 2015 ; achat d'un spectacle : Défilé des Tuiles du 6 juin 2015 à Grenoble ».

Les observations de la chambre portent sur le marché conclu avec l'association Fusées.

7.6.1.1.1 L'absence de publicité et de mise en concurrence

Le service des marchés publics, qui effectue un contrôle préalable des procédures de publicité et de mise en concurrence organisées par les services municipaux, a, exceptionnellement, refusé de donner son visa¹⁵⁹, la procédure ayant été menée par la direction de la communication, sans publicité ni mise en concurrence.

Selon l'ordonnateur, une mesure de publicité a été effectuée par le biais d'un « appel à idées¹⁶⁰ ». La chambre observe toutefois que cette démarche ne constitue pas une procédure de publicité et de mise en concurrence au sens du code des marchés publics.

Le fondement juridique de ce marché est l'article 28-II du code des marchés publics, qui disposait que « *le pouvoir adjudicateur peut décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables dans les situations décrites au II de l'article 35 ou lorsque ces formalités sont impossibles ou manifestement inutiles en raison notamment de l'objet du marché, de son montant ou du faible degré de concurrence dans le secteur considéré* ». Le marché en cause aurait trait à l'achat d'une prestation artistique exclusive à l'association

¹⁵⁹ La note du service des marchés indique que ce dernier « a été saisi tardivement sur ce dossier alors que la procédure, les caractéristiques du marché et le choix du titulaire étaient finalisés et achevés (...) Le déroulement des différentes étapes vide par ailleurs de leur sens les procédures internes : le service des marchés est amené à valider un processus déjà totalement abouti. Le président de la CAO est amené à donner un avis sur une attribution déjà effectuée dans les faits. Pour rappel : le rapport préalable a été transmis postérieurement au choix du titulaire, et aux premières rencontres de travail entre la ville et ce dernier (...) Ces éléments conduisent donc à l'absence de visa du service des marchés sur ce dossier ».

¹⁶⁰ Publié sur le site internet de la ville de Grenoble et via des urnes installées dans les Maisons des Habitants afin de collecter des idées et projets sur ce que pourrait être « une nouvelle fête symbolique, qui célèbre l'esprit de Grenoble, avant-gardiste, frondeur, innovant » (de début juin à mi-octobre 2014)

Fusées, ce qui justifierait l'absence de publicité et de mise en concurrence. L'article 35-II-8^{ème} du code des marchés publics permettait en effet de conclure un marché sans publicité préalable ni mise en concurrence pour « *les marchés et les accords-cadres qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité* ». L'interprétation de cette disposition par le juge a toujours été restrictive en raison des principes de liberté et d'égalité d'accès à la commande publique.

En l'espèce, la chambre considère que la prestation ne peut justifier la procédure retenue, à plusieurs titres.

Premièrement, il est de jurisprudence constante que la charge de la preuve de l'applicabilité de l'article appartient au pouvoir adjudicateur¹⁶¹. Or les documents du marché ou les documents internes ne comportent aucun élément à ce sujet.

Deuxièmement, si, selon l'ordonnateur, l'objet du marché était non l'achat d'un spectacle comme le mentionnent pourtant les documents contractuels, mais « *la mise en œuvre d'une création artistique originale et singulière associant les publics au processus créatif, par la mise en œuvre d'ateliers animés par des artistes et l'aménagement de conditions favorables à l'expression créative des habitants* », la chambre observe que même dans l'hypothèse de la nature artistique de la prestation fournie¹⁶², le juge administratif est très restrictif sur l'absence de publicité et de mise en concurrence pour des raisons artistiques (CE, 8 décembre 1995, n° 168253, publié au recueil Lebon ; CAA de Nantes, 2^{ème} chambre, 2 août 2000, n° 97NT01732). L'association Fusées n'était pas la seule à pouvoir répondre au besoin de la commune, puisque qu'elle ne disposait pas encore du « spectacle » ou de la « prestation artistique » en cause.

En effet, troisièmement, l'association ne disposait d'aucune exclusivité sur ce « spectacle » lors de la passation du marché, qui aurait rendu obligatoire de contracter avec elle. Elle a fait savoir le 17 avril 2015 seulement qu'elle déposait la marque « Révolutions en cours » à l'institut national de la propriété industrielle et le spectacle à la société des auteurs et compositeurs dramatiques, c'est-à-dire durant même la passation du marché. Elle n'a pas non plus justifié auprès de la commune a posteriori de cette exclusivité. L'ordonnateur a indiqué qu'« *il semble qu'il n'y ait pas eu de dépôt officiel pour le spectacle présenté et créé par Fusées en 2015 (et la version 2 l'année suivante). Nous n'avons donc pas de récépissé non plus* ».

Quatrièmement, l'association n'est pas à l'initiative de l'élaboration de ce « spectacle ». En effet, avant la passation du marché, l'association a été payée 38 800 € par la commune, suite à un devis du 14 novembre 2014 et de deux factures du 27 novembre et du 15 décembre 2014, dont l'objet est la « conception des « journées des Tuiles » ». La mission porte sur une « *étude de faisabilité, la définition du périmètre et des actions à mettre en œuvre pour la mise en place d'un évènement annuel avec une première édition début juin 2015* ». L'existence de relations contractuelles ayant cet objet et antérieures au marché n'a pas été signalée au service des marchés publics lors de la procédure interne de visa. Aucun contrat n'a été signé et l'ordonnateur n'a produit à la chambre, pour justifier le paiement de 38,8 k€, qu'un document préparatoire de cinq pages et un autre document, non daté, présentant la fête, ce qui est succinct au regard du prix de la prestation. Il n'a jamais été rendu compte au conseil municipal de cet engagement, contrairement aux dispositions applicables, ce qui constitue un manquement important aux obligations de transparence.

¹⁶¹ CJCE, 14 sept. 2004, Commission c/ République italienne ; CE, 13 juillet 2007, Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence.

¹⁶² La grande majorité des prestations n'a trait qu'à l'organisation/animation/décoration des cours Jean-Jaurès et de la Libération.

L'association a donc été mandatée pour concevoir les journées des Tuiles ; il a ensuite été avancé que l'association était la seule à pouvoir mettre en œuvre cet évènement par le biais d'un « spectacle », justifiant ainsi l'absence de publicité et de mise en concurrence.

La chambre constate donc que l'ensemble des prestations contractuelles avec l'association Fusées a trait à la conception et la réalisation de la fête des Tuiles, et non pas à un « spectacle » que l'association aurait créé antérieurement. Cette mission globale, qui répond à un besoin de la commune, aurait pu être effectuée par une autre entité dans un secteur économique concurrentiel.

Il apparaît d'ailleurs que l'association est une entité organisatrice d'évènements, et non une compagnie de spectacle vivant, à qui on ferait appel pour exécuter une œuvre déterminée.

Enfin, la chambre observe que cette association, créée fin 2011, a déclaré un chiffre d'affaires de seulement 7 k€ en 2012, 34 k€ en 2013 et 32 k€ en 2014, sans commune mesure avec celui apporté par ce marché. Elle n'avait aucun salarié avant cet évènement, qui a nécessité de recruter six personnes.

7.6.1.1.2- *Le recrutement d'agents par la commune à la demande de l'association*

Dans le cadre de la première édition, la commune a recruté des personnes membres de l'association Fusées, pourtant titulaire du marché.

L'une des fondatrices et codirigeante de l'association a été recrutée du 15 mars 2015 au 30 juin 2015, par arrêtés mensuels, sur un fondement juridique inopérant (article 3-1 du statut relatif au remplacement d'agent sur emploi permanent). Elle a été rémunérée à l'heure, à l'instar des vacataires, soit 2 906,40 € bruts mensuels. Elle a confirmé à la chambre qu'elle coordonnait la manifestation et qu'elle avait « *un rôle d'interface entre la commune et l'association, ainsi qu'un rôle de mobilisation des commerçants et associations pour la commune de Grenoble et la réussite du spectacle géant Révolutions En Cours* ». Or il ressort d'un ensemble de documents de communication qu'elle a participé à l'élaboration du projet « Révolutions en cours » pour le compte de l'association.

Un autre membre de l'association a été recruté par la commune à la demande de l'association en tant que « régisseur général » pour trois mois (avril, mai, juin 2015) pour un salaire de l'ordre de 2 500 € bruts.

Un dernier membre de l'association Fusées a été recruté pour trois mois sur le grade d'attaché territorial à l'échelon 10 (salaire brut de 2 470 €). L'ordonnateur a indiqué que cette personne « *n'a pas été directement associée à la préparation ni au déroulé de la fête des Tuiles pour le compte de la ville* », mais son dossier mentionne de façon répétée la participation à cette manifestation.

Ces recrutements ont conduit à transférer à la commune la charge de leurs rémunérations, soit, au moins, 25 000 € bruts, alors qu'un marché public avait été conclu. En 2016, le même procédé a été utilisé puisque la commune a recruté la chargée de production chez Fusées, sur le grade d'attaché territorial, pour quatre mois, sans que l'ordonnateur ait été en mesure de préciser le contenu de ses fonctions.

Enfin, la commune a fait appel à un prestataire extérieur pour la direction technique de l'évènement. Il a été recruté, par l'intermédiaire de l'association, sous le statut d'intermittent du spectacle, et non via sa société¹⁶³. Sa rémunération s'est élevée à 5 683 €, pour un peu moins d'une trentaine de jours d'intervention.

¹⁶³ Dans un de ses documents, l'association indique qu'elle a créé une « offre de directeur technique que nous avons diffusée dans nos réseaux (...). Nous sommes allés à Lyon pour rencontrer [M. X] afin de valider la

Ce même prestataire a été retenu en 2016 pour deux prestations successives, sans procédure de publicité et de mise en concurrence : une « prestation conseil phase préparatoire » pour un montant de 4 925 € et un contrat de 11 645 € HT, soit un montant global de 16 570 €. Par ailleurs, le règlement de consultation prévoyait une date limite de remise des offres le 4 avril 2016, tandis que le devis de la société a été reçu en mairie à une date ultérieure (le 8 ou le 11 avril selon les deux tampons de la mairie). Ce devis, signé par le directeur général des services et donc valant contrat, a fait l'objet d'une tentative d'effacement des dates de réception. Cette manœuvre a permis de ne pas faire figurer de dates incohérentes dans le document archivé (la seule date apparaissant alors est le 31 mars, compatible avec la procédure).

7.6.1.2- L'édition 2016

En 2016, les mêmes prestataires ont été reconduits, dont l'association Fusées pour 128 909 € HT.

Le service des marchés publics a encore une fois émis des réserves très fortes, n'accordant pas de visa et indiquant notamment par courriel que « *la responsabilité du montage contractuel* » revenait à la direction de la communication. En tout état de cause, le directeur de la communication a indiqué que « *l'équipe Fusées a commencé à préparer l'édition 2016 depuis la fin de l'année dernière* », plusieurs mois avant la conclusion du marché.

La reconduction de ce marché avec la même association était effectivement prévue depuis l'année précédente puisque le conseil municipal avait approuvé, par délibération du 26 mai 2015, une convention avec l'association Fusées, qui mentionne notamment que la commune s'engage à conclure un marché public avec elle en 2015 et 2016. Un tel engagement ne peut cependant être valable puisqu'une collectivité ne peut s'engager à conclure un marché public avec un opérateur déterminé.

L'attribution du marché, sans publicité ni mise en concurrence, a été vivement contestée lors de la commission d'attribution des offres (CAO) du 9 mars 2016. Un membre a ainsi demandé que soit indiqué au procès-verbal que « *la procédure choisie est contestée au motif que la prestation artistique objet du marché s'apparenterait à une organisation événementielle comme telle soumise à concurrence* ».

En définitive, la passation de ces marchés pour près de 300 000 € HT présente plusieurs irrégularités importantes. Les règles de publicité et de mise en concurrence n'ont pas été respectées, les conditions dérogatoires prévues par le code des marchés publics n'étant pas satisfaites. La commune a recruté, pour l'exécution de la prestation, plusieurs personnes liées au prestataire, ce qui est contraire aux principes de la commande publique. Le conseil municipal n'a pas été correctement informé, le contrat de conception conclu à la fin de l'année 2014 ne lui ayant pas été présenté.

7.6.1.3- Le coût de la manifestation

L'information relative au coût de la prestation a été particulièrement fluctuante. La délibération du 26 mai 2015 approuvant les conventions avec les associations Fusées et Afric-Impact mentionne un budget de 200 000 €, correspondant au budget de l'évènement « Quartiers d'hiver », à laquelle la nouvelle municipalité a mis fin. Toutefois, le budget figurant en annexe est de 256 646 €. Le budget communiqué à un citoyen, après saisine de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), s'établit à 351 553 €. Après intégration de la prestation de conception par l'association Fusées de 38 800 €, dont la chambre constate qu'elle a été omise, le budget s'établit à 390 353 €.

pertinence de sa candidature. Nous avons participé au recrutement du directeur technique en faisant partie du jury ».

Au surplus, le budget communiqué par la commune ne comporte aucune charge de structure relative au personnel permanent de la commune, alors même que l'avis de la CADA portait notamment sur ce point. Il ne mentionne pas davantage les coûts de nettoyage des deux avenues concernées par cette fête populaire, nécessairement significatifs.

Le budget de la manifestation en 2016 (346 k€) est comparable à celui de 2015, tout comme le budget 2017 (334 k€).

7.6.2- La location des chalets de Noël

La commune a conclu en novembre 2016 un marché public de location-vente, installation, stockage et maintenance des chalets commerciaux en bois (pour le marché de Noël). Le marché est à bons de commande, pour une durée de cinq ans, sans minimum ni maximum. La dépense estimée annuellement selon la CAO est de 124 k€, soit 620 k€ HT sur cinq ans.

En l'absence de maximum, le marché relevait d'une procédure formalisée et aurait dû faire l'objet d'une publicité importante. Cela n'a pourtant pas été le cas, la commune se fondant sur les dispositions de l'article 30-I 3° du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, qui prévoient que les acheteurs peuvent passer un marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, pour des raisons artistique, technique ou de protection de droits d'exclusivité, reprenant en cela la précédente réglementation qui a toujours été appréciée strictement par le juge.

Le service juridique de la commune et le service des marchés publics ont fait part, chacun, de leur analyse selon laquelle la commune ne pouvait légalement invoquer les exceptions de l'article 30 précité pour conclure un marché sans publicité ni mise en concurrence.

Le 12 janvier 2017, le préfet de l'Isère a demandé au maire de Grenoble de résilier le marché, considérant qu'il « *apparaît clairement que la ville de Grenoble ne pouvait avoir recours au marché négocié sans publicité ni mise en concurrence* ».

Le motif d'opportunité qui a justifié cette procédure est le fait que, précédemment, l'office du tourisme de Grenoble, qui était responsable de l'organisation des marchés de Noël, avait conclu, pour ce faire, un marché de location-vente avec la société concernée, de 2012 à 2017, les chalets étant acquis pour un prix modique à l'issue de cette période (soit en 2018). Faute d'avoir pu mettre en œuvre un transfert du marché initial, de l'office de tourisme à la commune, cette dernière a reconduit la société afin de continuer à bénéficier des conditions tarifaires.

Par délibération du 21 décembre 2015, la commune a en effet repris en régie au 1^{er} janvier 2016 l'activité liée à l'évènementiel exercée par l'office du tourisme, ce dernier devenant un office de tourisme métropolitain dans le cadre de la création de la métropole et de la prise de compétence de cette dernière en matière de promotion touristique.

La chambre observe que la commune aurait pu, avant la reprise de compétence, faire le point avec l'office de tourisme sur les contrats en cours pour évaluer la possibilité de leur transfert, ce qu'elle n'a fait qu'à l'été 2016. Il était tout aussi loisible à la commune, au cours de 2016, de prévoir une procédure de publicité et de mise en concurrence, dans laquelle la société en cause aurait pu présenter sa candidature.

Le marché conclu en 2016 par la commune porte sur la location-vente sur deux années (2016 et 2017), afin d'arriver au terme du marché « initial » conclu avec l'office de tourisme, puis sur le stockage, la maintenance et l'installation des chalets pour trois années supplémentaires, soit jusqu'en 2020.

Par ailleurs, le marché offre la possibilité à la commune de louer des chalets supplémentaires à sa convenance, sans maximum, jusqu'en 2020. Il ajoute donc au marché « initial » deux années durant lesquelles le prestataire assure le stockage, la maintenance et l'installation des chalets, et peut en outre louer d'autres chalets à la commune.

La chambre observe ainsi que, irrégulier en soi, le marché garantit au surplus des prestations à la société sur une plus longue période. L'intérêt économique de la société a été au centre des discussions (cf. courriel du directeur de la communication du 4 novembre 2016).

De fait, la chambre relève que la société a doublé ses prix sur la période de trois années de maintenance (2018-2020) par rapport au marché conclu avec l'office de tourisme. Le marché portant sur 81 chalets au minimum, le gain de cette augmentation de prix pour la société est de 48 146 € par an au minimum, soit 144 438 € sur les trois années (2018-2020). Le gain total pour la société en considérant que le contrat devait s'arrêter initialement en 2018 est de 233 078 € HT¹⁶⁴ (cf. tableau en annexe).

Ainsi, par manque d'anticipation, la commune a méconnu la réglementation relative à la commande publique et a favorisé une entreprise. Si elle a cherché à préserver ses intérêts économiques, aucune étude n'a été menée afin d'apprécier quel était le bénéfice financier réel du nouveau contrat, qui se déroule sur une période plus longue et à des prix plus élevés.

L'avenant conclu avec le prestataire en juillet 2017, suite à une demande du représentant de l'État dans le cadre de sa mission de contrôle de légalité, et pendant l'instruction de la chambre, réduit la durée du marché de deux ans ; le gain pour la société est moins important mais s'élève à minima à 48 146 € pour l'année 2018 du fait de l'augmentation des prix.

7.7- Conclusion sur la gestion de la commande publique

Le dispositif de pilotage n'est pas adapté au niveau des achats de la commune. En particulier, aucune procédure de recensement exhaustive des besoins n'a été établie, ce qui conduit à des dépassements des seuils de publicité et de mise en concurrence évalués à plusieurs millions d'euros par an. Le constat de ces défaillances dressé en interne 2015 et 2016 n'a pas été suivi d'actions correctrices. Les principes d'allotissement et de publicité suffisante ne sont pas respectés. Enfin, l'utilisation d'un critère de classement des offres, qui n'est ni objectif ni transparent, doit être abandonnée.

La chambre a constaté, par ailleurs, d'importants manquements aux règles de publicité et de mise en concurrence pour deux marchés gérés par la direction de la communication.

L'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, a indiqué être conscient de la nécessité de réduire le volume d'achats effectué « hors marchés » à un niveau le plus faible possible. Il a précisé que la commune allait engager plusieurs actions destinées à atteindre rapidement cet objectif (notamment une nouvelle organisation entre juristes et acheteurs, la création d'un poste de chargé de mission en vue de l'élaboration d'une cartographie exhaustive des achats et d'un plan d'action de résorption du « hors marchés », ainsi que le développement de nouveaux outils informatiques). Il a indiqué que les premiers marchés résultant de la démarche autour de la nouvelle cartographie des achats seront lancés dès le second semestre 2018.

¹⁶⁴ Gain de 48 146 € en 2018, puis un gain sur la totalité des prestations en 2019 et 2020 soit 92 466 € par année.

8- LA GESTION PATRIMONIALE

La commune est propriétaire de 725 bâtiments représentant un peu moins de 700 000 m² et nécessitant 10 M€ par an de travaux d'entretien.

La gestion du patrimoine étant un enjeu stratégique, l'ancien ordonnateur avait engagé une démarche d'optimisation qui a abouti, non pas au plan pluriannuel prévu pour rationaliser et restructurer le patrimoine occupé par les services administratifs, mais à la seule production de données et à l'étude de projets de regroupement des services.

L'équipe municipale actuelle compte une adjointe notamment déléguée au patrimoine accompagnée de cinq autres adjoints qui ont délégation sur le patrimoine scolaire, culturel, sportif, historique ou encore la voirie.

8.1- La connaissance du patrimoine

La commune dispose d'une base de données très fournie et précise, grâce notamment au premier déploiement du logiciel de suivi en 2012-2013, permettant notamment de connaître, par type de secteur (administratif, culturel, enfance jeunesse, sports), le nombre de bâtiments occupés, les surfaces, les services occupants, le nombre de demandes d'intervention pour maintenance, le nombre d'heures de travaux en régie et le coût des travaux.

La commune occupe ainsi 576 bâtiments, pour 613 000 m² de surfaces « connues »¹⁶⁵. Le total des surfaces occupées est estimé à 693 000 m². La ville en est propriétaire à hauteur de près de 90 %. S'y ajoutent 66 000 m² de surfaces occupées par le CCAS, pour un total de 759 000 m².

Les secteurs occupant les surfaces les plus étendues sont la culture (161 000 m²) et le scolaire (138 000 m²). Les services administratifs (57 000 m²) et techniques (53 000 m²) n'occupent qu'une faible part du patrimoine, alors même que l'action de la commune en termes de rationalisation porte principalement sur ces secteurs.

Bénéficiant d'un fort soutien de la commune, les associations disposent en 2017 de 477 locaux pour un total de 85 000 m² (seul un quart des locaux a une surface calculée), soit au moins 12 % des surfaces communales. L'ordonnateur a indiqué qu'une démarche était engagée depuis 2016 visant à la consolidation des charges propres aux associations permettant une approche globale.

Par ailleurs, un peu plus de 16 000 m² de locaux sont vacants (dont 5 600 m² en vue d'une cession, 3 300 m² sont « exploitables », 3 200 m² sont des logements, 1 700 m² sont squattés, 1 600 m² sont vacants pour démolition et 1 000 m² sont insalubres).

Cette base de données pourrait être complétée de différents éléments, à l'instar du coût des fluides, des prestations de services (nettoyage, gardiennage), des charges de copropriété, d'assurances, afin d'obtenir un coût global par bâtiment. Elle pourrait aussi être complétée utilement par des données sur l'état du bâti et sur le suivi réglementaire, actuellement non renseigné, afin de devenir un véritable outil de connaissance et de gestion du patrimoine.

¹⁶⁵ En 2014, 45 % de la surface du patrimoine seulement était connue contre 72 % en 2017.

8.2- L'état du patrimoine communal

8.2.1- La situation d'ensemble

L'état du patrimoine de la commune est dégradé. La rétrospective financière réalisée en novembre 2014 évoque ainsi un « *entretien du patrimoine existant resté particulièrement délaissé* ».

L'ordonnateur a indiqué que « *les capacités financières pour assurer un entretien normal du patrimoine sont aujourd'hui largement insuffisantes* », ce qui oblige la commune « *chaque année à repousser à plus tard la réalisation de travaux pourtant jugés indispensables* » et ce depuis « *de nombreuses années* ». A cet aspect financier s'ajoutent, selon lui, de multiples causes, dont le fait que le patrimoine immobilier de Grenoble serait « *bien supérieur* » à la moyenne des villes comparables ou encore qu'une part importante de ce patrimoine constituée dans les années 60 et 70 « *nécessiterait soit des travaux de rénovation importants, soit des démolitions / reconstructions* ».

L'ancien ordonnateur a indiqué que « *le patrimoine de la ville de Grenoble est particulièrement conséquent. (...) Grenoble est une ville qui a été historiquement très active et entreprenante dans nombre de domaines. (...) chaque quartier a été doté d'équipements éducatifs, sportifs, socio-culturels, entraînant à terme une charge d'exploitation et d'entretien extrêmement conséquente. De ce fait, il a toujours existé une compétition entre entretien du patrimoine d'une part et services publics sociaux, éducatifs, culturels, sportifs, associatifs, et investissements d'avenir d'autre part. Si nous avons toujours eu le souci de la sécurité et de la valorisation de nos équipements, il nous a fallu faire des choix. Et ces choix ne pouvaient tourner le dos à la solidarité et à l'avenir* ».

Un « *plan écoles* » de rénovation a ainsi été adopté en 2015. Par ailleurs, alors que l'ordonnateur indique que « *tous les ans une programmation est établie en lien avec les services thématiques sur les budgets récurrents dédiés à l'entretien du patrimoine* », la chambre constate que la commune ne dispose toujours pas d'une programmation globale formalisée portant sur la rénovation de son patrimoine non scolaire.

Le nombre d'établissements recevant du public ayant accueilli un avis défavorable de la commission départementale de sécurité est cependant en diminution. En 2016 notamment, onze avis défavorables ont été levés, en particulier sur neuf écoles. En 2017, six avis défavorables l'ont été. Il reste en 2018, selon l'ordonnateur, 13 bâtiments sous avis défavorable (dont l'hôtel de ville, cf. infra), dont huit pour lesquels des travaux ont été réalisés et sont en attente d'une décision de la commission et trois dont les travaux sont programmés en 2018.

Un état des lieux limité aux bâtiments administratifs a été effectué en 2012 portant sur trois points : clos et couvert, conformité aux normes, accessibilité. Les deux premiers items posent problème pour certains bâtiments, dont l'hôtel de ville. Ce bâtiment nécessite une réhabilitation de 20 M€ (pour le clos et couvert et la conformité), tandis que deux autres bâtiments administratifs nécessitent une réhabilitation de 9 à 13 M€.

Tableau 49 : Diagnostic des dix bâtiments administratifs appartenant à la commune

Diagnostic / état	Mauvais	Moyen	Bon
Diagnostic clos et couvert	2 (dont HDV)	2	6
Diagnostic accessibilité	4	1	7
Diagnostic conformité	2 (dont HDV)	1	7

Source : fiche de synthèses sur les bâtiments - 2012

L'étendue du patrimoine implique un grand nombre d'interventions techniques, que ce soit en régie (55 000 heures) ou par des entreprises (environ 9 000 interventions par an, pour un montant de 5 M€). Le coût total annuel des interventions est de l'ordre de 10 M€, soit 1 400 € par an pour 100 m².

Les secteurs qui demandent le plus d'interventions, par rapport aux surfaces, sont le scolaire, l'enfance jeunesse, l'associatif et le sport. Ils représentent 75 % des interventions techniques, alors que leur surface ne constitue que 40 % du patrimoine communal. Ceci résulte moins de la nature des activités que de la vétusté des locaux, comme l'indique le « plan écoles », dont le volet « entretien du patrimoine scolaire » évoque une « ampleur des besoins » en la matière et identifie trois priorités : la mise en sécurité, l'étanchéité avec notamment la réfection des toitures, et la rénovation thermique et les économies d'énergie.

8.2.2- La situation particulière de l'hôtel de ville

L'hôtel de ville présente des risques élevés en matière de sécurité incendie. En effet, il a fait l'objet de trois avis négatifs successifs de la part de la commission départementale de sécurité qui recense des risques sérieux et constants. L'avis du 11 janvier 2007 souligne le non-respect de plusieurs principes de sécurité des immeubles de grande hauteur. Les dispositions constructives ne permettent pas d'éviter le passage d'un feu d'un compartiment à un autre et la limitation du potentiel calorifique, facteur prépondérant dans le développement d'un sinistre, n'est pas respectée. La dangerosité des locaux d'archives, au rez-de-chaussée, est soulignée. Cet avis a été reconduit en 2012 puis en mars 2017. Ce dernier avis mentionne également que « *les exercices d'évacuation (prépondérants dans ce bâtiment au vu du faible niveau de sécurité) ne sont pas réalisés annuellement et le temps d'évacuation (lors des exercices ayant eu lieu) est beaucoup trop important (respectivement 40 et 29 minutes)* ». Le préfet précise dans cet avis que « *les risques liés au fort potentiel calorifique des locaux d'archives situés en sous-sol et le risque de propagation d'un incendie aux étages supérieurs dans cet établissement pouvant accueillir près de 1 500 personnes sur plus de dix niveaux me conduisent à vous demander la plus grande vigilance concernant cet établissement* ».

Le suivi des avis est insuffisant puisque seulement quelques-unes des prescriptions ont été mises en œuvre. En effet, en 2017, il est relevé que vingt prescriptions émises suite à la précédente visite n'ont pas été prises en compte (sur 28) ; sept nouvelles prescriptions sont formulées. De tels avis, s'ils étaient émis à l'égard d'un bâtiment ayant un autre propriétaire, auraient certainement mené à des mises en demeure d'exécuter les travaux et éventuellement à une sanction¹⁶⁶.

L'ordonnateur actuel a indiqué lors de l'instruction, concernant les six observations impliquant des travaux légers, que des études devaient être engagées et qu'une programmation pluriannuelle devait être effectuée avant fin 2017. S'agissant des neuf observations impliquant des travaux lourds (gros-œuvre, clos et couvert), il a indiqué que les interventions seraient nécessairement « complexes » et nécessiteraient des « investissements très conséquents ». Il confirme qu'une « étude visant à définir une programmation des opérations est à engager ». Le déménagement des archives devrait intervenir au plus tôt à la moitié de l'année 2020 selon l'ordonnateur.

En conséquence, la chambre observe que si des travaux de mise en sécurité ont été réalisés entre 2012 et 2017 (pour 1,5 M€ TTC), ni l'ancien ni le nouvel ordonnateur n'ont véritablement

¹⁶⁶ Article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitat : « Sans préjudice de l'exercice par les autorités de police de leurs pouvoirs généraux et dans le cadre de leurs compétences respectives, le maire ou le représentant de l'État dans le département peuvent par arrêté, pris après avis de la commission de sécurité compétente, ordonner la fermeture des établissements recevant du public en infraction avec les règles de sécurité propres à ce type d'établissement, jusqu'à la réalisation des travaux de mise en conformité. »

pris la pleine mesure des risques, en s'abstenant d'engager des études et une programmation afin de sécuriser l'usage du bâtiment pour le personnel et le public.

En conclusion, des risques importants, rappelés à plusieurs reprises par les autorités compétentes, n'ont toujours pas été pris en compte. Il revient à l'ordonnateur de faire réaliser rapidement des études sur les investissements nécessaires et leurs coûts, comme il s'y est engagé, et de faire procéder aux travaux prioritaires de mise en sécurité.

8.3- L'évolution des consommations de fluides

La commune effectue chaque année un bilan des consommations d'énergie et d'eau dans les 400 sites gérés directement. Ce document détaille les consommations et les coûts par type d'énergie et par usage, explicite les motifs des évolutions et analyse la situation des bâtiments emblématiques et/ou très consommateurs.

La commune s'était engagée, dans le cadre du plan air énergie climat d'agglomération, à réduire de 8 % les consommations énergétiques entre 2005 et 2014. L'objectif a été largement atteint puisque la diminution des consommations constatées au bilan 2014 est de 19 % sur cette période.

En revanche, depuis 2011, le rythme de diminution des consommations énergétiques est plus modeste. Comme le constate le bilan annuel 2012, le niveau de consommation semble avoir atteint un palier, à moins d'une intervention « plus massive » sur la qualité thermique des bâtiments.

Les consommations sont ainsi très fluctuantes et dépendantes des conditions climatiques. En raison principalement d'ajustements sur les puissances souscrites¹⁶⁷, les consommations électriques diminuent fortement depuis 2014. La commune a lancé à la mi-2015 un « plan lumière » de huit ans visant à diminuer de moitié les consommations d'éclairage public.

De plus, malgré l'ouverture d'une nouvelle piscine municipale en 2014, la consommation en eau diminue, en raison de la réduction de 57 % du forfait volume facturé pour le nettoyage de la voirie.

En effet, depuis 1975, la consommation en eau de la commune pour le nettoyage des rues était facturée forfaitairement par la régie des eaux de Grenoble¹⁶⁸, sur la base d'une estimation de 476 000 m³ (auxquels s'ajoutent 30 000 m³ pour les marchés), inchangée pendant 40 ans¹⁶⁹. Tandis qu'une étude de 2009 concluait à la surévaluation du forfait de 275 000 m³, celui-ci n'a évolué qu'en mars 2015 diminuant de 150 000 m³, dans l'attente d'une solution plus satisfaisante. La commune a ainsi payé pendant de nombreuses années des sommes sans lien avec sa consommation réelle, portant sur plusieurs centaines de milliers d'euros¹⁷⁰, voire davantage, ce qui a constitué un avantage indu pour la régie.

La chambre rappelle que l'article L. 2224-12-4 du CGCT dispose que « toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné ». De plus, la méthode de facturation forfaitaire manquait de transparence. Elle se fonde en effet depuis 1975 sur des échanges de lettres, sans aucune indication dans les contrats ou factures

¹⁶⁷ Bilan des consommations énergétiques 2015, p. 7.

¹⁶⁸ Créée le 1^{er} mai 2000, la régie des eaux de Grenoble (REG), régie municipale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, alimente les communes de Grenoble, Sassenage, Varcis-Allières-et-Risset, La Tronche et les résidents du domaine universitaire de Saint-Martin-d'Hères. Elle a été transformée en société publique locale (SPL) au 1^{er} janvier 2014.

¹⁶⁹ Ces consommations d'eau sont prélevées sur des bouches de lavage, dans la rue, non munies de compteur. Elles ne sont pas directement mesurables en l'état.

¹⁷⁰ 0,9 € le m³ en 2017, soit potentiellement 250 k€ par an selon l'étude de 2009, ou 135 000 € si l'on retient la diminution consentie du forfait en 2015.

(qui évoquent un volume consommé), ni information du conseil municipal. Le rapport relatif au compte administratif 2016 évoque des consommations d'eau en baisse « *renforçant une tendance vertueuse constatée ces dernières années* », sans expliciter le motif principal de diminution de cette « consommation ». La chambre invite la commune à formaliser ses relations avec la SPL eaux de Grenoble.

Par ailleurs, l'étude de 2009 précise que « *la facture pour l'eau de nettoyage des voiries et le volume d'eau consommé sont les plus élevés pour la ville de Grenoble* » et que « *le lavage intégralement mécanisé permettrait de réduire d'un rapport de 10, voire plus, le volume d'eau utilisé pour le nettoyage* ». La commune a cependant conservé un mode de nettoyage manuel.

Ainsi, malgré les diminutions des consommations d'énergie et d'eau, les dépenses de la commune sont stables, voire en légère augmentation, à plus de 9 M€. Cette stabilité s'explique par la hausse continue des prix unitaires de l'énergie et de l'eau.

Tableau 50 : Evolution des consommations d'énergie et d'eau

	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution
Chauffage (en MWh)	38 221	43 646	41 097	32 062	37 988	- 0,6 %
dont chauffage urbain	25 419	29 215	27 893	21 778	26 486	+ 4,2 %
dont gaz naturel	12 332	13 847	12 792	10 134	11 309	- 8,3 %
dont fioul	470	585	412	150	193	- 58,9 %
Electricité (en MWh)	23 619	23 348	22 637	21 475	21 857	- 7,5 %
Total énergie hors éclairage public	62 176	66 995	63 734	53 537	59 845	- 3,7 %
Eclairage public (en MWh)	13 377	13 112	12 775	11 462	11 167	- 16,5 %
dont électricité	13 039	12 779	12 446	11 126	10 966	- 15,9 %
dont gaz naturel	337	333	329	335	200	- 40,7 %
Total énergie inclus éclairage public	75 216	80 107	76 509	64 999	71 012	- 5,6 %
Eau (en m3)	1 114 769	1 073 003	990 923	951 023	849 906	- 23,8 %

Les bilans annuels recensent les sites municipaux les plus consommateurs et les plus coûteux, parmi lesquels figurent le musée de Grenoble, la piscine Les Dauphins, le palais des sports, l'hôtel de ville et la piscine Vaucanson.

A ce titre, la situation du musée de Grenoble est particulière, ses dépenses d'énergie et d'eau, de 353 k€ en 2015, soit 23 € au m², étant près du double de la moyenne au m² du patrimoine communal, de l'ordre de 12 €. L'ordonnateur explique que le musée est plus consommateur que les autres bâtiments de la commune car il est de grand volume et maintenu en température et hygrométrie constantes du fait des exigences de bonne conservation des œuvres. Selon l'ancien ordonnateur, cette situation est aussi due à la conception même du musée dans les années 1980, sans préoccupation réelle d'économies d'énergie.

Ce bâtiment a fait l'objet d'un audit énergétique global en 2010, qui a conduit à différents travaux d'économie d'énergie. Selon l'ordonnateur, des actions au niveau de la régulation ont permis une nette baisse des consommations énergétique en 2017 et des travaux d'économie sont encore prévus en 2018.

En définitive, après que les précédents objectifs de réduction de consommation énergétique ont été atteints, la commune s'est à nouveau engagée globalement en juin 2016 dans un programme de réduction des consommations de 18 % pour l'ensemble du patrimoine, à échéance de 2020, dont 12 % pour le patrimoine bâti. Afin d'y parvenir, elle peut prendre des

mesures dans certains domaines dont la surconsommation est connue (nettoisement des rues, quelques bâtiments énergivores). Selon l'ordonnateur, le regroupement en 2020 de certains services administratifs dans le bâtiment Paul-Claudiel pourrait participer à la réalisation de cet objectif.

8.4- La stratégie de valorisation et d'optimisation du patrimoine

Il n'existe pas de délibération cadre validant un éventuel schéma directeur immobilier, résumant la stratégie patrimoniale de la commune.

Un groupe de travail « stratégie patrimoniale » a été constitué en avril 2015 afin de partager l'information sur le bâti communal, analyser les projets et propositions, procéder à des arbitrages sur les occupations et les investissements, garantir la mise en sécurité et agir en vue de l'optimiser. Il s'est réuni quatorze fois entre avril 2015 et mai 2017. Il se compose de différents adjoints et conseillers municipaux délégués, de représentants de la direction générale et de directeurs et chefs de service. C'est au sein de ce groupe de travail qu'est élaborée et mise en œuvre la stratégie patrimoniale de la commune.

Cependant, en l'absence d'objectif défini et de bilan global, l'incidence de la « stratégie » mise en œuvre par ce groupe technique ne peut être évaluée. Les cessions n'ont pas augmenté par rapport à la période antérieure à la création de ce groupe de travail.

Un des principaux objectifs de valorisation du patrimoine, prévu par le plan de sauvegarde des services municipaux, n'a pu être atteint. En effet, la facturation des fluides aux occupants du patrimoine municipal, principalement des associations, qui devait générer 300 k€ de ressources a été remise en cause. La commune a réévalué les recettes attendues à 90 k€ mais sans en valider le principe même de la facturation.

La politique de valorisation du patrimoine prévoit un appel à projets « Gren' de Projets », portant sur des bâtiments identifiés par le groupe technique. L'objectif est de « *sélectionner des projets de valorisation patrimoniale et d'innovation d'usages réalisables à court terme sur six bâtiments que la ville de Grenoble, actuelle propriétaire, proposera sous forme de cessions foncières ou de baux (emphytéotiques, à construction, à réhabilitation)* ».

L'appel à projets porte sur six importants bâtiments : la grande orangerie, l'ancien musée-bibliothèque, la villa Clément, l'ancien couvent des Minimes, le pavillon sud de la caserne de Bonne et la piscine Iris. Le lancement de la procédure devait intervenir à l'automne 2017 pour une décision à l'automne 2018. L'objectif de valorisation est patrimonial et financier, avec un prix de cession et une redevance proposés par les candidats. Aucun objectif financier n'a cependant été défini.

8.5- Les projets de relocalisation des services

Les services municipaux sont dispersés dans de très nombreux locaux, ce qui engendre des difficultés fonctionnelles et empêche l'optimisation des coûts. Deux grands projets de regroupement des services sont en cours, concernant, d'une part, les services techniques et, d'autre part, les services administratifs.

8.5.1- Le projet de regroupement des services techniques

Il est prévu de regrouper les services techniques, actuellement dispersés sur treize sites, dans un centre « ateliers » (Balzac) et un centre « logistique » (Halle), ainsi que dans un centre horticole de façon plus marginale. Ces bâtiments appartiennent déjà à la commune.

Aucune information précise sur le coût de l'opération et les économies attendues n'est disponible. Les huit ateliers existants (menuiserie, serrurerie, plomberie, électricité, etc.) seraient réunis aux ateliers municipaux Balzac. L'économie attendue serait de 170 k€ par an. S'ajoutent au moins les cessions possibles de bâtiments quittés, qui n'ont pas été chiffrées. Le regroupement doit être effectif en 2018 pour l'essentiel et devrait se prolonger jusqu'en 2019/2020.

8.5.2- Le projet de regroupement des services administratifs : l'achat du siège du Crédit agricole

Les services administratifs sont dispersés sur onze sites. Ainsi, selon le comité de pilotage (COPIL) « patrimoine » de novembre 2012, les « directions éclatées » représentaient 18 % de l'effectif total. Selon l'ordonnateur, aujourd'hui, elles représenteraient un niveau de l'ordre de 10 % des effectifs (en ETP total).

Il était donc envisagé depuis plusieurs années de regrouper un certain nombre de ces services dans un nouveau bâtiment. L'ancienne municipalité avait ainsi étudié plusieurs projets. Lors du comité de pilotage stratégie immobilière d'octobre 2013, il a été présenté plusieurs scénarios de regroupement, dont la construction d'un bâtiment neuf à côté de l'hôtel de ville actuel (coût net de - 4 M€¹⁷¹), l'acquisition d'un bâtiment neuf (coût net de - 4 M€¹⁷²) ou l'acquisition d'un bâtiment ancien (coût net de - 6 M€¹⁷³).

Le projet de regroupement a finalement été engagé par la nouvelle municipalité, en particulier par l'acquisition du siège du Crédit agricole en décembre 2015.

Par délibération du 21 décembre 2015, le conseil municipal a décidé d'acquérir ce bâtiment de 12 000 m², avec 270 places de parking pour un montant de 7,5 M€. En parallèle, la commune s'est portée acquéreur des équipements mobiliers du bâtiment pour 0,5 M€. Le même jour, le conseil municipal a autorisé le maire à conclure un bail de location avec le Crédit agricole, de deux ans, reconductible pour une année. La banque devait en effet être installée dans de nouveaux bâtiments, dont la livraison n'était pas prévue avant 2017, ce qui nécessitait son maintien sur place. L'acte de vente et le bail de location ont été conclus le 31 décembre 2015.

Le projet de regroupement des services au sein de ce bâtiment a pour objectif de libérer neuf sites et réunir de l'ordre de 500 agents. Il permettra aussi un rapprochement physique entre la commune et son CCAS. Il s'agira ainsi du second pôle d'accueil des publics après l'hôtel de ville.

8.5.2.1- L'étude préalable

Plusieurs directions de la commune ont effectué conjointement une analyse de l'opportunité d'acquisition du bâtiment du Crédit agricole, très précise et documentée, adressée au maire le 26 décembre 2014. Elle valorise notamment les recettes résultant des cessions de huit bâtiments potentiellement libérés (5,4 à 6,4 M€) et estime les économies potentielles en termes de fonctionnement (entre 477 k€ et 710 k€ par an) et d'investissement, du fait d'importants travaux de sécurité à réaliser dans les bâtiments existants (entre 2 et 2,6 M€).

Elle conclut à un bilan financier très favorable, le solde étant positif à hauteur de 5,1 à 7,6 M€.

¹⁷¹ 10 M€ de coût de construction (terrain déjà acquis), 14 M€ de recettes notamment de cessions.

¹⁷² 10 M€ de coût d'acquisition, 14 M€ de recettes notamment de cessions.

¹⁷³ 8 M€ de coût d'acquisition, 14 M€ de recettes notamment de cessions.

8.5.2.2- La délibération du 21 décembre 2015

Les élus municipaux bénéficient par principe d'un droit à l'information, ainsi qu'en dispose le CGCT en son article L. 2121-13 : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ». Ainsi, tout membre du conseil municipal doit notamment être destinataire, cinq jours francs la séance, d'une note de synthèse relative aux affaires soumises à délibération (art. L. 2121-12 du CGCT). Cette note de synthèse doit permettre aux élus « *d'apprécier les incidences, en fait et en droit de la décision à prendre* », sauf à rendre illégale la délibération¹⁷⁴. Selon le juge administratif, cette obligation d'information doit être adaptée « à la nature et à l'importance des affaires ».¹⁷⁵

Pourtant, les données de la note de synthèse fournie au conseil municipal sont lacunaires. Si l'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, indique que des informations plus précises ont été données lors de commissions, la chambre observe que c'est le conseil municipal lui-même qui devait être convenablement informé de ce projet de regroupement aux incidences organisationnelles et financières fortes. Alors que l'acquisition doit permettre la libération de nombreux sites municipaux, aucune indication n'est donnée sur les services et les bâtiments ni sur les recettes potentielles issues des bâtiments libérés (par location ou cession), la maîtrise des coûts étant pourtant un des axes principaux du projet de regroupement. Les conseillers municipaux n'ont pas eu d'information sur l'état du bâtiment dont l'acquisition est envisagée, alors même que les services municipaux avaient effectué une analyse. Aucune indication n'est donnée non plus sur les coûts prévisibles d'aménagement alors que les services avaient transmis au maire et à l'adjointe déléguée au patrimoine municipal une note chiffrant les aménagements nécessaires au moins entre 1,4 et 1,9 M€.

Le conseil municipal a autorisé le même jour le maire à conclure un bail de location avec la société, sans être informé du niveau de loyer convenu. Il n'en a pas été informé non plus lors d'un rendu acte postérieur du maire. En conséquence, le conseil municipal n'a été informé du prix de la location ni a priori ni a posteriori. Ceci est d'autant plus regrettable que le prix convenu déroge à la valeur locative du bien.

8.5.2.3- Les conditions d'acquisition

L'analyse de l'opportunité d'acquisition du bâtiment effectuée par les services municipaux, indique que le prix d'acquisition peut être estimé à 5 M€ (soit 400 €/m²), parkings compris. Elle qualifie cette valeur de « très faible » mais « crédible » car évoquée par les dirigeants de la société lors d'une rencontre en juin 2014 avec le maire. De plus, il est indiqué que la valeur correspond au prix qui pourrait être proposé pour une opération de démolition/reconstruction, information qui a été confirmée par les dirigeants de la société (somme comprise entre 4,5 et 5,5 M€).

En juin 2015, la société a refusé une première offre de la commune à ce prix et a proposé un prix compris entre 7,6 M€ et 8,2 M€. L'expert qu'elle a missionné a conclu, en juillet 2015, à une valeur de 10,8 M€, soit 896 € au m² utile. Aucune indication sur la méthode retenue par cette expertise n'a été communiquée¹⁷⁶.

¹⁷⁴ CAA de Nancy, 30 avril 2008, n° 07NC00414.

¹⁷⁵ CE, 14 novembre 2012, n° 342327.

¹⁷⁶ Les dix pages portant sur le détail de l'estimation et ses modalités ne figurent pas dans le document transmis à la chambre.

La chambre constate que la vente a été conclue pour des superficies mal connues. En effet, l'expert de la société a évalué le bien sur la base de 12 043 m² de bureaux utiles « hors locaux techniques et de maintenance »¹⁷⁷. Selon l'ordonnateur, qui a fait effectuer un relevé par un prestataire extérieur, mais seulement après l'acquisition, alors que les problématiques de surface étaient connues antérieurement, la surface « bureau / circulation » est de 10 681 m² et celle des locaux techniques de 2 192 m².

Si l'on retient ce dernier relevé, dont les surfaces sont inférieures de 11 % aux surfaces retenues pour fixer le prix de vente, l'évaluation aurait dû s'établir, toutes choses étant égales par ailleurs, à un peu plus de 9,6 M€. Une analyse similaire a d'ailleurs été effectuée par les services de la commune, par deux fois.

La commune a fait une seconde proposition de 8 M€, dont 7,5 M€ pour le bâti et 0,5 M€ pour le mobilier présent. Conformément à la réglementation, le maire a saisi le service de l'État France Domaine. L'avis rendu, en date du 17 décembre 2015, est basé sur une surface utile de 12 043 m² de bureaux « *en bon état et très bien entretenus* » ; il indique que « *compte tenu de ses caractéristiques et des tendances du marché, la proposition de prix d'acquisition à 7 500 000 € correspond à sa valeur vénale estimée* ». Cette valeur est erronée puisque la surface de 12 043 m² indiquée dans la saisine du maire ne correspond pas à la réalité, alors même que les échanges internes montrent que cette problématique avait été identifiée.

8.5.2.4- Les conditions de la location

Le bail, conclu pour deux ans, du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017 peut être prolongé d'un an à la demande du preneur. Il est stipulé dans le bail que la prolongation est alors automatique, jusqu'au 31 décembre 2018 au plus et que le preneur remboursera à la commune la taxe foncière (de l'ordre de 380 k€).

Aucun dépôt de garantie n'est prévu, alors même que 500 k€ de biens mobiliers restent mis à disposition du locataire. En considérant un amortissement générique sur dix ans, la perte de valeur au terme du bail est évaluée de 100 à 150 k€¹⁷⁸.

8.5.2.4.1- Le rabais accordé sur le prix de location au bénéfice de la société

L'analyse de l'opportunité d'acquisition du bâtiment effectuée par les services municipaux conduit à une estimation de recettes potentielles de 3,2 M€ sur deux ans, sur la base d'un prix de marché de 120 € par an pour les bureaux et de 60 € par mois par place de parking. Le nouvel ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, a estimé que cette prévision était très optimiste. L'expert de la société, quant à lui, a estimé la valeur locative annuelle du bien à 1,1 M€, sans précision sur les bases retenues.

Le loyer annuel convenu dans le bail est de 300 k€ indexé à partir du 1^{er} janvier 2017 sur l'indice des loyers des activités tertiaires. Dans une note aux élus du 27 février 2017 sur le projet, il est indiqué que « *le loyer convenu avec le CASRA n'est pas un loyer de marché mais a été fixé pour couvrir, pendant deux à trois ans, principalement les frais financiers liés à l'acquisition du bien et les frais d'assurance* ».

En considérant une valeur de location de 1,1 M€ par an, la différence avec le loyer convenu est de 0,8 M€ au bénéfice de la société. Comme celle-ci rembourse la taxe foncière à la commune, de l'ordre de 0,4 M€, la différence au profit de la société est alors de 0,4 M€ par an au moins.

¹⁷⁷ Or la note présentée aux élus en février 2017 par le maire mentionne que l'ensemble se compose de 9 720 m² de bureaux, le reste des surfaces correspondant à des locaux techniques (1 880 m²), une annexe « en mauvais état, inutilisable » (700 m²), une cafeteria/cuisine (630 m²).

¹⁷⁸ Valeur retenue par le maire dans sa réponse à un contribuable sur le sujet.

L'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, a indiqué que cet avantage était moindre car il convenait de considérer le prix du loyer TTC ainsi que les révisions sur la base de l'indice des loyers. La chambre observe que cette méthode est infondée, la comparaison devant s'effectuer avec la valeur locative établie par l'expertise selon un montant HT et hors révision de loyer.

8.5.2.4.2- Les conditions juridiques du rabais accordé sur le loyer

La chambre observe que la commune ne pouvait louer le bien très en dessous de sa valeur locative. Elle rappelle que l'autorité administrative doit veiller au respect des règles du droit de la concurrence (CE, 3 novembre 1997, société Million et Marais ; CE, 26 mars 1999, société EDA ; CAA de Paris, 7 février 2013, n° 10PA05686 et 11PA02805). Si ce principe est applicable à son domaine public, il l'est aussi à son domaine privé. Ne pas appliquer un prix de location correspondant à la valeur locative reconnue de l'immeuble revient à attribuer un avantage concurrentiel indu à l'entreprise preneuse. La location de biens immobiliers d'une commune est, en outre, encadrée par l'article L. 1511-3 du CGCT, qui considère les rabais sur les locations comme une aide économique : la commune ne pouvait légalement accorder à la société de rabais sur le prix de location¹⁷⁹.

8.5.2.4.3- Le motif du rabais accordé

Le niveau du loyer a été décidé¹⁸⁰ en prenant en considération la baisse du prix d'acquisition¹⁸¹. La commune a ainsi consenti à diminuer le prix de location, alors qu'elle connaissait le prix du marché, afin d'obtenir une baisse du prix d'acquisition, ce qui signifie que le coût d'acquisition effectif (prix d'acquisition et baisse de loyer consentie) est plus important que le prix affiché. Ce coût d'acquisition est ainsi à minima de 9,2 M€ contre 8 M€ affichés.

Cette procédure est irrégulière puisqu'elle conduit à contracter dépenses et recettes et qu'elle a pour effet de masquer le prix réel d'acquisition.

Au surplus, sur le fond, cette contrepartie n'est pas justifiée, dans la mesure où différentes estimations conduisaient à une valeur du bien entre 7 à 8 M€ et que les parties s'étaient accordées sur ce prix.

8.5.2.5- Les modalités d'engagement de la dépense

Cette acquisition n'a été prévue ni au budget primitif 2015 ni dans les décisions budgétaires modificatives. Les crédits correspondant à l'acquisition (7 M€) ont été ouverts au budget primitif 2016 du budget annexe « activités économiques », voté le 21 décembre 2015. Ce montant n'étant pas suffisant, des crédits supplémentaires ont été ouverts par une décision modification de juin 2016, à hauteur de 1,1 M€.

Selon l'article 30 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, l'engagement est « l'acte juridique par lequel une personne morale (...) crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense ». Ce même article dispose que « l'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire ».

¹⁷⁹ Par comparaison, et bien que non applicable en l'espèce, on peut relever que l'article R. 1511-15 du CGCT dispose que le rabais accordé sur la location ne peut excéder 10 % de la valeur vénale de location¹⁷⁹ et que « le montant des aides à la location ne peut être supérieur à 200 000 € par entreprise sur une période de trois exercices fiscaux couvrant l'exercice fiscal en cours et les deux exercices précédents ». En l'espèce, l'avantage accordé au Crédit agricole est à minima de 1,2 M€ pour trois exercices.

¹⁸⁰ Note du directeur du logement du 12 mars 2015 et courriel d'un DGA du 23 septembre 2015.

¹⁸¹ « Lors de la négociation et si le prix bas est confirmé [5 M€], lors de la première période, les loyers pourraient baisser » / « Cette proposition de prix d'acquisition qui sera certainement jugé bas par le CA pourrait être accompagnée d'une proposition d'un prix de location faible pendant le temps d'occupation du bâtiment ».

L'engagement comptable précède ou est concomitant à l'engagement juridique, ceci afin d'éviter que la collectivité territoriale s'engage juridiquement malgré l'insuffisance de crédits disponibles.

La signature de l'acte par l'ordonnateur, le 31 décembre 2015, a ainsi constitué un engagement ferme et irrévocable, alors qu'aucun crédit n'était disponible pour ce faire. La méconnaissance des règles budgétaires rappelées supra constitue un manquement important, l'ordonnateur allant au-delà de l'autorisation donnée par l'assemblée délibérante.

En outre, les dépenses engagées mais non mandatées par la commune doivent être inscrites en restes à réaliser du compte administratif de l'exercice considéré et reprises au budget suivant. Elles entrent notamment en compte dans l'appréciation de l'équilibre du compte administratif.

Dès lors, la commune devait constater que l'acquisition immobilière de 8 M€, engagée sur l'exercice 2015, restait à payer sur 2016 et constituait ainsi un reste à réaliser. Or le compte administratif 2015 du budget annexe ne constate que 0,2 M€ de restes à réaliser en matière d'immobilisations corporelles.

La prise en compte de cette acquisition dans le budget primitif 2016 ne permettait pas de régulariser la situation. En effet, en application du principe d'annualité budgétaire, celui-ci n'était exécutoire qu'au 1^{er} janvier 2016 et, en tout état de cause, comme il a été mentionné ci-dessus, les crédits initiaux sur 2016 n'étaient pas suffisants.

8.5.2.6- Les modalités de financement

Les paiements effectués par un premier mandat du 14 mars 2016 de 7 M€, puis par un second du 29 août 2016 de 1 M€. Selon l'ordonnateur, le prix d'acquisition de 8 M€ a été financé à 69 % par un emprunt de 5,53 M€ et à 31 % par autofinancement, soit 2,47 M€.

L'emprunt conclu en 2016 est au taux fixe de 1,29 %, amorti sur une durée de 25 ans, avec une première échéance d'amortissement du capital différé en avril 2019, c'est-à-dire lorsque la commune aura réellement pris possession des locaux. Cependant, les charges d'intérêt courent sur toute la durée de l'emprunt dès avril 2017. Elles sont actuellement de 70 000 €. Pendant les deux ou trois années de location du bien, la commune paie donc des charges d'intérêt importantes car le capital restant dû ne diminue pas, ce qui n'est pas satisfaisant. Ce dispositif reporte la charge du remboursement du capital sur les exercices futurs.

Selon l'ordonnateur, le loyer perçu de 300 k€ permet de compenser les charges d'intérêt de 70 k€ et les frais d'assurances de 9,5 k€. Il reste alors un solde au profit de la commune de 220,5 k€. Ce solde correspond à l'amortissement en capital de l'emprunt qui aurait pu être payé mais ne le sera qu'en 2019¹⁸². La correspondance des sommes permet à la chambre de considérer que le loyer avait initialement été calculé afin de correspondre aux charges financières, à l'assurance mais aussi à l'amortissement du capital, ce que l'ordonnateur a d'ailleurs confirmé dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre. L'emprunt conclu ultérieurement décale finalement le remboursement de ce dernier.

En conséquence, la situation financière de la commune s'améliore de manière artificielle en 2017 et 2018 et pour une partie de 2019, du fait de cette ressource dont la charge afférente a été reportée.

¹⁸² 5 530 € sur 25 ans, soit 221 k€ par an.

8.5.2.7- Le bilan financier prévisionnel

La comparaison entre le bilan prévisionnel de l'opération effectué en décembre 2014 et le bilan actualisé en février 2018 par l'ordonnateur montre que le bilan financier prévisionnel de l'opération se dégrade, du fait du prix d'acquisition du bâtiment retenu, des recettes de loyer très inférieures à celles envisagées, et des travaux d'aménagement substantiellement revus à la hausse.

L'ordonnateur explique en particulier cette augmentation du coût des travaux par le fait que l'étude initiale ne prévoyait qu'une installation en l'état, sans développer un projet plus ambitieux ni une amélioration substantielle des conditions de travail pour les services concernés.

Le solde prévisionnel de l'opération avant cession des locaux libérés est ainsi un déficit élevé pour la commune, alors qu'il était projeté qu'il ne soit que faiblement négatif. Les recettes prévisionnelles de cessions ne parviennent plus à équilibrer l'opération, qui initialement devait être très positive à cet égard.

Ce n'est que l'intégration des économies liées au CCAS, avancées nouvellement par l'ordonnateur en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, qui permettent d'obtenir un bilan d'opération positif, non pas pour le budget de la commune, mais en agrégation des deux budgets. L'ordonnateur a indiqué à cet égard que cette intégration du CCAS symbolise le rapprochement politique stratégique entre la ville et son CCAS et qu'il s'agit de la « *clé essentielle dans l'atteinte de l'objectif d'optimisation des moyens* ». Ce bilan reste néanmoins dégradé par rapport aux projections initiales.

Selon l'ordonnateur, l'opération Claudel devrait toutefois permettre d'économiser 0,7 M€ de dépenses de fonctionnement par exercice, ce qui devrait améliorer le solde de l'opération au fil des exercices.

Tableau 51 : Bilan financier prévisionnel de l'opération dite « Paul Claudel »

		Note décembre 2014		Actualisation fév. 2018	
		Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Périmètre commune	Acquisition du bâtiment	5 à 6 M€		7,5 M€	
	Acquisition du mobilier	Non chiffré		0,5 M€	
	Travaux, aménagements	1,8 à 2,3 M€		3,2 M€	
	Informatique	Non chiffré		0,6 M€	
	Economies travaux Desaix-Chanrion	- 4 M€		- 4 M€	
	Recettes de loyer (sur 2 ans en 2014 et 3 ans en 2018)		3,2 M€		1,1 M€
	Total	2,8 à 4,3 M€	3,2 M€	7,8 M€	1,1 M€
	Solde de l'opération avant cessions	- 1,1 M€ à 0,4 M€		- 6,7 M€	
	Cessions des locaux libérés		5,4 à 6,4 M€		3,9 à 5,7 M€
	Solde de l'opération hors dépenses fonctionnement	4,3 M€ à 6,8 M€		- 2,8 M€ à -1 M€	
Périmètre agrégé commune + CCAS	Economies travaux CCAS	- 0,4 M€		-	
	Démolition du siège du CCAS			1 M€	
	Economie relocalisation du siège du CCAS			-12 M€	
	Solde de l'opération avec prise en compte des économies liées au CCAS	4,7 M€ à 7,2 M€ 15,3 M€ à 17,8 M€ en chiffrant pleinement les économies sur le CCAS		8,2 M€ à 10 M€	
<i>Pour information, montant potentiel des travaux à réaliser pour rendre utilisable l'annexe du bâtiment (non prévus pour l'instant)</i>		1,6 à 2 M€			

8.6- Conclusion sur la gestion patrimoniale

Les outils de pilotage dont disposent les services pour assurer la gestion d'un patrimoine conséquent et dispersé sont de qualité, mais la fiabilité et l'exhaustivité des informations peuvent être améliorées. Les crédits consacrés à l'entretien de ce patrimoine important n'ont pas été à la hauteur des besoins, notamment en raison de la situation financière de la ville. Des risques élevés, en particulier dans le bâtiment de l'hôtel de ville, n'ont pas été suffisamment pris en compte. La chambre recommande donc de prendre rapidement les mesures nécessaires pour maîtriser ces risques.

La commune a engagé depuis deux années une démarche d'optimisation et de valorisation du patrimoine, qui devrait mener, à terme, à des cessions ou à des mises à disposition des biens. Dans ce cadre, elle gagnerait à formaliser davantage un plan d'entretien.

Par ailleurs, afin de répondre à la dispersion de ses locaux administratifs, elle a acquis le 31 décembre 2015 un important bâtiment afin d'y installer un peu plus de 500 agents à l'horizon 2020. Les conditions d'acquisition sont critiquables. La décision a été prise rapidement à la demande du vendeur et, de ce fait, toutes les études préalables à l'installation n'ont pu avoir lieu qu'après la décision d'achat.

L'information des élus n'a pas été suffisante sur les travaux à entreprendre et sur les conditions de location pendant plusieurs années à l'entreprise occupant antérieurement le bien. Par ailleurs, les conditions financières de location négociées bien en deçà du prix du marché sont irrégulières. L'objectif de regroupement des services sera réalisé mais dans des conditions financières moins avantageuses que celles prévues initialement, bien que l'intégration à l'opération des économies réalisées par le CCAS permette de rendre ce bilan prévisionnel à nouveau positif dans sa globalité.

9- ANNEXES

9.1- Mesures du plan de sauvegarde des services publics présentées en juin 2016

Tableau 52

Un service public ajusté à ses missions	
Donner la priorité aux compétences communales	<ul style="list-style-type: none"> - Recentrer la santé scolaire sur l'aspect médical - Reconversion de l'aide municipale d'habitation - Augmenter la participation des ETAPS sur le temps scolaire - Fin du portage professionnel des réseaux d'échanges
Faire évoluer les modes de gestion	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion par le théâtre municipal de deux autres théâtres - Gestion directe de la Chaufferie et transformation en équipement jeunesse - Fin de la gestion de deux centres sociaux - Révision des modes de gestion des services et équipements pour les personnes âgées - Réduction du coût et étude sur la gestion du POHI - Etude sur le devenir de la base de loisirs d'Echarlières
Proposer un nouveau contrat aux organismes extérieurs	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse mesurée de certaines subventions aux associations - Transfert de l'acquittement de la cotisation à l'agence d'urbanisme à la métropole
Un service public au plus près des usagers	
Adapter les horaires et le maillage territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Modification des horaires d'accueil à l'hôtel de ville - Recentrage sur trois lieux d'accueil pour l'état civil - Evolution du réseau des bibliothèques (fermeture d'une bibliothèque, fermeture des sections jeunesse de 2 bibliothèques, regroupement de deux bibliothèques) - Modernisation du parc de crèches à nombre de places constants (déménagements et transferts) - Expérimentation d'une garderie périscolaire dans certaines écoles - Evolution de la gestion de la sécurité aux abords des écoles (fin de la mission de certains agents) - Dématérialisation de certains services
Reconfiguration des événements ville vers plus de sobriété	<ul style="list-style-type: none"> - Suppression du chapiteau du Cabaret Frappé - Réduction des budgets de certains événements
Un service public qui se donne les moyens d'agir	
Etablir une politique tarifaire solidaire	<ul style="list-style-type: none"> - Evolution des tarifs culturels et sportifs - Evolution des tarifs du périscolaire - Evolution tarifaire du stationnement sur voirie - Diminution des gratuités des matériels sportifs - Suppression des niches d'exonération de la TFB et TH
Dynamiser la gestion du patrimoine	<ul style="list-style-type: none"> - Cession des bâtiments inutilisés - Lancement fin 2016 d'un appel à projets pour de nouvelles affectations de certains bâtiments - Facturation des fluides pour les occupants - Tarification de la mise à disposition de certains équipements
Un service public plus agile dans son organisation	
Renforcer les mutualisations	<ul style="list-style-type: none"> - Création de services communs avec la métropole - Mutualisation de l'action territoriale, du parc automobile, des services ressources avec le CCAS - Etc.
Dématérialiser les actes et les procédures	<ul style="list-style-type: none"> - Mutualisation des applications entre la ville, la métropole et le CCAS - Amplification de la dématérialisation des procédures internes
Privilégier une sobriété de fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction du parc automobile et promotion des déplacements doux, développement de l'électrique - Baisse du nombre de conseils municipaux (de 11 à 9 par an) - Réduction des dépenses courantes - Poursuite de la sobriété protocolaire
Optimisation de la commande publique	<ul style="list-style-type: none"> - Anticipation et définition précise de chaque besoin - Travail de mutualisation avec la métropole et le CCAS
Mobiliser de nouvelles ressources	<ul style="list-style-type: none"> - Recherche de partenariats extérieurs, de mécénats et de subventions ; financement participatif - Optimisation de la fonction financière et recettes au sein des services
Maîtriser les effectifs et améliorer le cadre de travail	<ul style="list-style-type: none"> - Maîtrise de la masse salariale (remplacements, heures supplémentaires, départs à la retraite) - Accompagnement des agents dans le cadre des évolutions et des modifications d'organisation - Promotion de la qualité de vie au travail - Mutualisation internes - Télétravail - Actualisation du prix des repas de la restauration des agents - Dissolution du GIE Agir et réintégration d'une partie des effectifs
Dynamiser la gestion des locaux municipaux	<ul style="list-style-type: none"> - Optimisation des locaux de la ville - Optimisation de la gestion des équipements (gardiennage, entretien, etc.) - Regroupement de services dans le futur bâtiment Claudel - Relocalisation du COS

9.2- Respect des obligations légales et réglementaires relatives au contenu du ROB 2017

Tableau 53 : Respect des obligations légales et réglementaires relatives au contenu du ROB

Obligation	Respect au sein du rapport 2017
Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.	Oui
La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.	Oui mais présentation par thématique. Pas de présentation des plus importantes dépenses d'équipement avec leurs conséquences.
Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.	Oui
Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.	Oui
Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport prévu au troisième alinéa de l'article L. 2312-1, présenté par le maire au conseil municipal, comporte, au titre de l'exercice en cours, ou, le cas échéant, du dernier exercice connu, les informations relatives : 1° A la structure des effectifs ; 2° Aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ; 3° A la durée effective du travail dans la commune. Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.	Non, sauf structure des effectifs

9.3- Analyse détaillée du soutien à la SEM Alpexpo

➤ L'avance en compte courant en 2012

Après plusieurs exercices durant lesquels la SEM a constaté des résultats négatifs, le résultat anticipé de l'exercice 2011, qui devait être négatif à hauteur de 485 k€, a été présenté au conseil d'administration de novembre 2011. Le résultat définitif présenté lors du conseil d'administration du 1^{er} mars 2012 a, en fait, été négatif à hauteur de 2,461 M€. Les capitaux propres, qui étaient en 2010 de 0,86 M€ sur un capital social de 1,525 M€ (du fait des pertes constatées plusieurs exercices de suite), sont ainsi devenus négatifs à hauteur de 1,597 M€.

Le conseil d'administration de la SEM a demandé aux actionnaires des avances en compte courant, à hauteur 2 M€, au maximum. Par délibération du 26 mars 2012, le conseil municipal de Grenoble a décidé d'approuver une avance en compte courant d'associé de 1 M€, remboursable dans un délai d'un an.

Les avances en compte courant d'associés des collectivités territoriales sont régies par l'article L. 1522-5 du CGCT, qui dispose notamment qu'aucune avance ne peut être accordée si les capitaux propres de la société d'économie mixte sont devenus inférieurs à la moitié du capital social. Or le conseil d'administration (comprenant cinq représentants de la commune) de la SEM avait acté dès mars 2012 que les pertes constatées seraient très conséquentes et le commissaire aux comptes avait lancé une procédure d'alerte. La commune était donc informée de ce que les capitaux propres de la société devenaient largement inférieurs à la moitié du capital social (puisque négatifs)¹⁸³.

➤ La recapitalisation en 2013

Une étude, commandée par la métropole et transmise à la commune, conclut en avril 2012 que le déficit constaté résulte de tendances de fond et notamment d'une « activité en difficulté structurelle ». Elle indique, en outre, que le budget 2012 de la SEM paraît optimiste « au vu des hypothèses » et que le résultat positif annoncé ne pourra être tenu.

Parallèlement, la mission municipale d'information et d'évaluation créée par la commune, en application de l'article L. 2121-22-1 du CGCT, a rendu un rapport très fourni en novembre 2012. Il conclut notamment que « *s'il ne faut pas minorer l'impact de la crise économique sur l'activité des métiers exploités par la SEM, de nombreux dysfonctionnements internes à la société ont été soulignés* ». Il propose d'engager un plan de recapitalisation appuyé sur un plan de redressement et de développement pluriannuel.

De fait, en 2013, après la prévision d'un résultat prévisionnel 2013 encore négatif de 0,663 M€¹⁸⁴, une recapitalisation importante de la SEM est opérée, cette dernière émettant 353 836 nouvelles actions pour une augmentation de capital de 5,396 M€ (finalement 4,87 M€), autour d'une nouvelle gouvernance et d'une nouvelle stratégie de développement sur six ans. Le plan d'affaires présenté alors est excessivement positif, comme le démontreront les résultats ultérieurs. En effet, le chiffre d'affaires projeté dès 2014 est de 11,27 M€, en augmentation de 29 % par rapport au cinq derniers exercices précédents (même ordre d'augmentation pour les années suivantes)¹⁸⁵. Il sera finalement de 8,17 M€, c'est-à-dire conforme aux années antérieures.

¹⁸³ Par ailleurs, lors d'une délibération postérieure, du 21 octobre 2013, il est indiqué que « *pour rappel, compte tenu du niveau important des pertes de l'exercice 2011 (- 2 461 k€) qui ont ramené le montant des capitaux propres à moins de la moitié du capital social, le conseil d'administration de la SEM du 1^{er} mars 2012 a sollicité les actionnaires afin qu'il lui soit alloué des apports en compte courant d'associés à hauteur de 2 M€* ».

¹⁸⁴ Ce qui suscitera une nouvelle procédure d'alerte du commissaire aux comptes.

¹⁸⁵ Moyenne de 8,7 M€ de CA entre 2008 et 2012.

L'ordonnateur n'a pas répondu à la question de la chambre portant sur l'analyse de ce plan d'affaires effectuée alors par la commune. En tout état de cause, la recapitalisation étant actée depuis la présentation du rapport de la mission d'information, il n'était pas envisageable pour le conseil municipal de ne pas y participer.

Dans le cadre de cette recapitalisation, et devant l'incapacité de la SEM à rembourser l'avance en compte courant, la commune a consenti à la transformer en augmentation de capital à hauteur de 1 M€, par délibération du 21 octobre 2013. Dans le même temps, elle a consenti à une autre souscription de capital à hauteur de 889 k€. La commune a ainsi fait progresser sa participation au sein de la SEM de 0,534 M€ à 2,423 M€.

Le résultat 2013 de la SEM sera finalement négatif à hauteur de 2,177 M€. Malgré l'importante recapitalisation, les capitaux propres de la société ont été de nouveau négatifs en 2013 (- 555 k€), ce qui est exceptionnel.

➤ La recapitalisation en 2014

Les objectifs du plan d'affaires n'étant pas atteints, il a été acté lors du conseil municipal du 21 juillet 2014 que le résultat 2014 serait encore largement négatif (- 1,8 M€). De plus, la SEM était redevable à la commune de 3,7 M€ à cette date, au titre notamment du remboursement de taxe foncière, de redevances, de loyers et de provisions pour travaux entre 2011 et 2013.

Par cette même délibération, le conseil municipal a autorisé le maire à « *engager toute démarche auprès du trésorier municipal, solidairement à celles engagées par la SEM, en demandant de surseoir au recouvrement de la dette vis-à-vis de la ville de Grenoble* ».

Le 27 octobre 2014, le conseil municipal a acté que la situation n'était plus tenable et a décidé la résiliation anticipée du contrat de DSP conclu avec la SEM, au 31 décembre 2015.

Le 15 décembre 2014, le conseil municipal a décidé de transformer une partie de la dette de la SEM (1,172 M€) en augmentation du capital social, la commune détenant alors 47,5 % du capital social (3,595 M€) contre 37,9 % auparavant. Cette augmentation de capital est portée par le budget annexe locaux économiques de la commune.

Le reste de la dette a été transformée en créance à long terme (2,85 M€) sur dix ans à compter de 2015, ce qui constitue une facilité de paiement exceptionnelle pour des créances dont l'échéance était annuelle. Le conseil municipal a, par ailleurs, exonéré la SEM du paiement des échéances 2014 (taxe foncière, loyer, redevance), pour un montant de 1,3 M€, par délibération du 21 juillet 2014.

➤ La recapitalisation par « coup d'accordéon en 2015 » et la création d'un SPL

Le 22 juin 2015, le conseil municipal a acté la transformation de la SEM Alpexpo en société publique locale, ne réunissant donc que des actionnaires publics. Auparavant, il a été acté la « réduction du capital à zéro ». De fait, cela est revenu à constater une perte de valeur totale des actions détenues par la commune. Dans le même temps, le capital de la SEM/future SPL a été ré-augmenté de 1,5 M€, dont 1,088 M€ souscrit par la commune (soit 72,56 % du capital). Il s'agit donc d'une opération de recapitalisation par « coup d'accordéon »¹⁸⁶, qui a eu un coût de 4,68 M€ pour la commune, correspondant aux actions qu'elle détenait et à la nouvelle capitalisation.

¹⁸⁶ Le « *coup d'accordéon* » est la réalisation successive d'une réduction et d'une augmentation de capital. Cette situation se rencontre généralement lorsqu'une société se trouve obligée d'apurer des pertes cumulées tout en maintenant son capital à un certain niveau. Pour cela, elle procède à l'apurement des pertes au moyen d'une réduction du capital qu'elle reconstitue immédiatement.

Le montant du nouveau capital est fondé sur un plan de trésorerie afin de permettre à la nouvelle SPL d'assurer le paiement de ses fournisseurs jusqu'au 31 décembre 2016, date à laquelle la société devait être dissoute selon ses statuts et la gestion d'Alpexpo confiée à un prestataire privé dans le cadre d'une délégation de service public.

Par délibération du 7 novembre 2016, le conseil municipal est revenu sur sa position eu égard aux conditions financières proposées par le seul candidat et a décidé de confier la DSP à la SPL Alpexpo du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2021, sans mise en concurrence.

La commune a ainsi définitivement perdu 3,595 M€ correspondant aux actions qu'elle détenait dans la SEM, ainsi que 1,3 M€ de créances exonérées, soit un total de 4,895 M€ de pertes sèches. Elle a malgré tout investi à nouveau 1,088 M€ dans la SPL prenant la suite de la SEM.

Durant la période 2008-2015, la commune a, en outre, investi environ 12 M€ en travaux d'équipement sur l'équipement afin de le rendre plus attractif.

9.4- Annexes relatives à la gestion des ressources humaines

Tableau 54 : Taux d'absentéisme par année selon la Ville de Grenoble

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de jours d'arrêts	116 016	105 829	114 284	114 420	109 073	111 983
Effectif moyen retenu	2 011	2 985	2 974	3 010	2 789	2 775
taux	10,56 %	9,71 %	10,53 %	10,41 %	10,71 %	11,02 %

Source : Ville de Grenoble, selon formule suivante : Taux d'absentéisme = (Nombre de jours d'arrêt/(effectif moyen*365))*100

Tableau 55 : Taux d'absentéisme selon la méthode SOFAXIS appliquée à la Ville de Grenoble

	Données SOFAXIS 2015		Données calculées sur la ville de Grenoble selon formule SOFAXIS
	toutes collectivités	collectivités de 350 agents et +	
<i>sur les seuls motifs listés ci-après:</i>			Grenoble
Maladie ordinaire	4,50 %	5,80 %	6,64 %
Maternité	0,70 %	0,70 %	0,63 %
Longue maladie / Longue durée	2,70 %	2,40 %	2,59 %
Accident du travail	1,30 %	1,50 %	1,50 %
Global	9,20 %	10,40 %	11,36 %

Source : CRC

Tableau 56 : Absentéisme par motif

		Absence compressible			Autres types d'absence							Total tous motifs confondus	
		01 Maladie Ordinaire	02 Accident du Travail	total compressible	03 Accident Trajet	04 Maladie Longue Durée	05 Longue Maladie	06 Grave Maladie	07 Maladie Professionnelle	08 Congé Maternité	09 Congé Paternité		
<i>part dans le total des absences</i>													
2011	Nb de jours travaillés	225	60 %	11 %	71 %	3 %	11 %	8 %	1 %	2 %	4 %	0 %	
	Nb d'ETP moyens	2011	69 691	12 671	82 362	3 504	12 287	9 675	854	1 845	5 119	370	116 016
	Tx méthode SOFAXIS		11,00 %	2,00 %	13,00 %	0,55 %	1,94 %	1,53 %	0,13 %	0,29 %	0,81 %	0,06 %	18,31 %
	Tx méthode VDG		9,47 %	1,72 %	11,19 %	0,48 %	1,67 %	1,31 %	0,12 %	0,25 %	0,70 %	0,05 %	15,76 %
2012	Nb de jours travaillés	225	59 %	9 %	68 %	3 %	12 %	7 %	1 %	3 %	6 %	0 %	
	Nb d'ETP moyens	2985	62 597	9 138	71 735	3 562	12 450	7 873	807	3 179	5 915	308	105 829
	Tx méthode SOFAXIS		6,66 %	0,97 %	7,63 %	0,38 %	1,32 %	0,84 %	0,09 %	0,34 %	0,63 %	0,03 %	11,26 %
	Tx méthode VDG		5,73 %	0,84 %	6,57 %	0,33 %	1,14 %	0,72 %	0,07 %	0,29 %	0,54 %	0,03 %	9,69 %
2013	Nb de jours travaillés	225	55 %	11 %	66 %	4 %	10 %	8 %	1 %	4 %	6 %	0 %	
	Nb d'ETP moyens	2974	63 117	12 956	76 073	4 968	11 548	9 500	730	4 396	6 716	353	114 284
	Tx méthode SOFAXIS		6,74 %	1,38 %	8,12 %	0,53 %	1,23 %	1,01 %	0,08 %	0,47 %	0,72 %	0,04 %	12,20 %
	Tx méthode VDG		5,80 %	1,19 %	6,99 %	0,46 %	1,06 %	0,87 %	0,07 %	0,40 %	0,62 %	0,03 %	10,50 %
2014	Nb de jours travaillés	225	55 %	11 %	66 %	4 %	10 %	8 %	2 %	5 %	5 %	0 %	
	Nb d'ETP moyens	3010	62 983	12 645	75 628	4 396	11 260	9 255	2 482	5 562	5 436	401	114 420
	Tx méthode SOFAXIS		6,64 %	1,33 %	7,98 %	0,46 %	1,19 %	0,98 %	0,26 %	0,59 %	0,57 %	0,04 %	12,07 %
	Tx méthode VDG		5,72 %	1,15 %	6,86 %	0,40 %	1,02 %	0,84 %	0,23 %	0,50 %	0,49 %	0,04 %	10,39 %
2015	Nb de jours travaillés	225	58 %	11 %	69 %	3 %	8 %	8 %	2 %	5 %	5 %	0 %	
	Nb d'ETP moyens	2789	62 885	11 643	74 528	3 457	9 135	8 387	2 220	5 442	5 497	407	109 073
	Tx méthode SOFAXIS		7,16 %	1,33 %	8,48 %	0,39 %	1,04 %	0,95 %	0,25 %	0,62 %	0,63 %	0,05 %	12,42 %
	Tx méthode VDG		6,16 %	1,14 %	7,30 %	0,34 %	0,89 %	0,82 %	0,22 %	0,53 %	0,54 %	0,04 %	10,69 %
2016	Nb de jours travaillés	225	60 %	9 %	69 %	3 %	9 %	10 %	1 %	4 %	5 %	0 %	
	Nb d'ETP moyens	2775	66 678	10 222	76 900	2 866	9 599	11 388	1 667	4 103	5 099	361	111 983
	Tx méthode SOFAXIS		7,63 %	1,17 %	8,80 %	0,33 %	1,10 %	1,30 %	0,19 %	0,47 %	0,58 %	0,04 %	12,81 %
	Tx méthode VDG		6,57 %	1,01 %	7,57 %	0,28 %	0,95 %	1,12 %	0,16 %	0,40 %	0,50 %	0,04 %	11,03 %

Source : Ville de Grenoble et retraitement CRC

9.5- Annexes relatives à la commande publique

Tableau 57 : Exemples d'achats effectués hors procédure de marché public (classés par montant total hors marché)

	2013	2014	2015	2016	Total hors marché	% de hors marché sur la catégorie
Surveillance d'immeubles, gardes, protection par vigiles	372 514	450 350	176 892	130 839	1 130 595	17 %
Transports d'œuvres d'art	-	325 385	439 771	156 257	921 413	82 %
Pompes, circulateurs et accessoires	152 362	116 056	456 429	97 374	822 221	86 %
Formation professionnelle continue, à caractère administratif	232 753	267 489	203 776	90 152	794 170	88 %
Peintures, vernis, adjuvants, encres d'imprimerie et accessoires	235 130	200 406	163 235	108 067	706 838	74 %
Véhicules utilitaires < 3,5T	176 573	107 495	352 798	49 227	686 093	32 %
Articles de fixation, quincaillerie, serrurerie	171 227	212 664	137 843	133 730	655 464	64 %
Services de représentation juridique	177 233	163 987	152 688	144 700	638 608	99 %
Organisation des services démarche qualité, audit, conseil, contrôle de gestion	267 645	178 893	143 246	48 234	638 018	63 %
Consommables pour imprimantes et fax (autre que papier)	133 994	183 060	191 406	122 396	630 856	100 %
Papiers et cartons en l'état	185 288	199 071	184 245	48 642	617 246	94 %
Travaux d'impression offset.	148 368	152 295	145 493	147 489	593 645	100 %
Produits d'entretien à usage domestique et articles de droguerie	213 917	184 426	58 613	97 618	554 574	55 %
Formation professionnelle continue, à caractère technique	253 359	148 578	59 339	41 565	502 842	75 %
Conception graphique, maquette.	191 481	149 525	69 475	91 260	501 741	70 %
Produits de conditionnement, stockage et emballage, en plastique	114 441	168 429	101 989	105 991	490 850	100 %
Boissons	80 984	133 987	146 219	107 441	468 631	79 %
Fournitures scolaires	204 447	111 581	62 358	52 928	431 314	38 %
Gestion de personnel, recrutement, conseil, organisation.	155 119	134 502	81 320	56 275	427 216	96 %
Produits d'épicerie d'origine biologique ou équivalent	-	179 969	155 377	78 449	414 754	88 %
Equipements sportifs	117 930	45 062	163 597	86 973	413 562	91 %
Produits surgelés d'origine biologique ou équivalent	63 096	50 103	166 981	128 969	409 149	42 %
Micro-ordinateurs et écrans	46 656	169 912	15 209	173 800	405 577	27 %
Fruits, légumes et pommes de terre (autres que surgelés ou en conserve)	72 467	118 183	89 769	93 154	373 573	29 %
Produits laitiers d'origine biologique ou équivalent	-	62 774	206 710	79 371	348 855	69 %
Agences et conseils en communication et publicité	99 727	49 566	90 696	68 824	308 813	54 %
Produits pétroliers raffinés liquides, à usage de carburant	40 182	142 264	104 786	13 443	300 675	12 %
Equipements et accessoires pour la pratique sportive	50 166	56 649	100 381	86 374	293 570	89 %
Autres imprimés	90 584	58 699	62 566	56 973	268 822	76 %
Etudes à caractère général (hors communication)	45 937	41 576	87 454	64 501	239 468	39 %
Total	4 371 356	4 798 484	4 795 365	2 891 653	16 856 858	-

Source : nomenclature exécutée des achats de la commune

Tableau 58 : Marchés pluriannuels de voirie conclus par la commune

	Marché travaux de voirie 2009	Marché travaux de rénovation de chaussées 2009	Marché travaux de voirie 2014	Marché travaux de rénovation de chaussées 2014
Numéro	09A556 et 09A557	09A553	14A056	14A035
Procédure	Appel d'offres ouvert	Marché à procédure adaptée	Marché à procédure adaptée	Marché à procédure adaptée
Forme	Marché à bons de commande mono attributaire	Accord-cadre multi attributaire (3)	Marché à bons de commande multi attributaire (3)	Accord-cadre multi attributaire (3)
Attributaires	Screg (Colas ¹⁸⁷) et Eurovia	Screg (Colas), Eurovia, Moulin TP	Colas, Eurovia et Moulin TP	Colas, Eurovia et Moulin TP
Montant	6 M€	4,8 M€	4,8 M€	4,8 M€
Allotissement	Oui (zone nord et zone sud)	Non	Non	Non
Objet	« réalisation des travaux de voirie, en particulier, les travaux d'entretien VRD dont le programme est défini au fur et à mesure »	« travaux de rénovation de chaussées selon une programmation annuelle »	« travaux de voirie, en particulier les travaux d'entretien VRD, dont le programme est défini au fur et à mesure »	« travaux de rénovation de chaussées selon une programmation annuelle »
Date de passation	Janvier, février, mars, avril 2010	Février, mars avril 2010	Avril, mai, juin 2014	Avril, mai, juin 2014
Durée	4 ans	4 ans	3 ans	4 ans

Source : marchés

Tableau 59 : Comparaison des conditions contractuelles des marchés de location de chalets de Noël

	Office de tourisme – marché de 2012	Commune – marché de 2016	Observation
Durée location	2012 - 2017	2016-2017	-
Date d'achat	2018	2018	-
Après achat - durée stockage, maintenance, entretien	2018	2018-2020	deux années supplémentaires
Prix de location d'un chalet	6 m ² : 1 097 € 8,8 m ² : 1 402 € 13,2 m ² : 1 859 € 17,6 m ² : non prévu 26,4 m ² : non prévu	6 m ² : 1 097 € 8,8 m ² : 1 402 € 13,2 m ² : 1 859 € 17,6 m ² : 2 300 € 26,4 m ² : 3 200 €	Nouveaux prix pour les plus gros chalets
Prix d'achat des chalets	6 m ² : 10 € 8,8 m ² : 15 € 13,2 m ² : 20 € 17,6 m ² : non prévu 26,4 m ² : non prévu	6 m ² : 10 € 8,8 m ² : 15 € 13,2 m ² : 20 € 17,6 m ² : 30 € 26,4 m ² : 40 €	Nouveaux prix pour les plus gros chalets
Après achat - Prix stockage, maintenance, entretien	6 m ² : 480 € 8,8 m ² : 560 € 13,2 m ² : 680 € 17,6 m ² : non prévu 26,4 m ² : non prévu	6 m ² : 878 € 8,8 m ² : 1 212 € 13,2 m ² : 1 487 € 17,6 m ² : 1 840 € 26,4 m ² : 2 560 €	Prix multiplié par deux

¹⁸⁷ Filiale à 99,99 % de la société Colas.



ERIC PIOLLE
MAIRE DE GRENOBLE

Réf : DGS/2018
Affaire suivie par : Emmanuel ROUEDE
☎ : 04.76.76.35.07

CRC Auvergne, Rhône-Alpes

KAR A181350 KJF

31/08/2018



Grenoble, le 30 AOUT 2018

Note à l'attention de

Madame Marie-Christine Dokhélar
Présidente
Chambre régionale des comptes Auvergne-
Rhône-Alpes

**Objet : Réponse écrite de la ville de Grenoble au rapport d'observations définitives de la
Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône Alpes en date du 11 juillet 2018.**

Madame la Présidente,

Par courrier en date du 23 juillet 2018, vous avez bien voulu nous accorder un délai supplémentaire. Conformément à l'article L243-5 du Code des Juridictions Financières, je vous prie de trouver ci-joint la réponse écrite de la ville de Grenoble, suite au rapport d'observations définitives que vous nous avez transmis le 11 juillet dernier.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération,

Le Maire

Eric PIOLLE

SOMMAIRE

2.	LES RELATIONS AVEC LA METROPOLE DE GRENOBLE	5
2.1	Les relations financières entre la Ville et la Métropole	5
2.2	Les principales compétences transférées	6
2.3	Les mutualisations	8
3.	LA SITUATION GESTION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES	8
4.	LE SOUTIEN DE LA COMMUNE A LA SEM ALPEXPO	10
5.	LA SITUATION FINANCIERE	11
6.	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	12
6.1	Le pilotage, les effectifs et la masse salariale	13
6.2	Le recrutement des agents contractuels	13
6.3	La composition du cabinet du Maire	15
6.4	Le temps de travail	15
6.4.1	Le respect de la durée légale	15
6.4.2	Les autorisations spéciales d'absence	16
6.4.3	L'absentéisme	16
6.5	La rémunération du personnel	17
6.5.2	Les heures supplémentaires	18
6.5.2	L'attribution de la NBI	19
6.6	Les modalités de déroulement de carrière des agents	19
6.7	Les avantages en nature	20
6.7.2	Les logements de fonction	20
6.8	La participation au comité social du personnel	21
7.	LA COMMANDE PUBLIQUE	21
7.6	La régularité de deux importants marchés suivis par la direction de la communication	22
7.6.1	La fête des Tuiles	22
7.6.2	Marché des chalets de Noël	25
8.	LA GESTION PATRIMONIALE	26
8.2	L'état du patrimoine communal	26
8.2.2	La situation de l'hôtel de Ville	27
8.3	L'évolution de la consommation des fluides	27
8.4	La stratégie de valorisation et d'optimisation du patrimoine	28
8.5	Les projets de relocalisation des services	28
8.5.2	Le projet de regroupement des services administratifs : l'achat du siège du Crédit Agricole Sud Rhône Alpes	29

SYNTHESE

Une situation financière fragile

La situation financière de la Ville est, comme le rappelle la Chambre Régionale des Comptes, historiquement fragile, et sa dégradation amplifiée dès 2011, malgré une forte augmentation d'impôts en 2009, s'est accélérée avec la baisse des dotations de l'Etat à partir de 2014.

Des efforts de gestion depuis 2014 reconnus par la Chambre

Les mesures de sobriété mises en place dès 2014, le Plan de Sauvegarde et de Refondation des services publics locaux lancé en juin 2016, le développement progressif des outils de pilotage budgétaire ont permis de redresser la tendance à partir de 2016, et ceci, sans recourir à une augmentation de la fiscalité. Si la Chambre mentionne que les plans successifs depuis 2009 « n'ont globalement pas atteint leur objectif », elle reconnaît que « des économies importantes sont réalisées par la collectivité » dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de Sauvegarde et refondation des services publics locaux et que « les modalités de suivi du plan sont de qualité ». Le plan couvrant la période 2016-2019, l'audit de la Chambre couvrant 2011-2016, l'essentiel des effets seront constatés post-audit.

Une gestion saine des ressources humaines reconnue par la Chambre

Concernant la gestion des ressources humaines, comme la Chambre le mentionne, « la collectivité s'est engagée dans un important travail de rationalisation des moyens ». En effet, un travail de fond a été conduit par chaque direction pour permettre d'ajuster la masse salariale aux ressources disponibles de la Ville tout en assurant la continuité et la transformation de l'administration. Cela s'est traduit par :

- la transformation des manières de faire et de s'organiser permettant de réduire le recours aux heures supplémentaires et aux renforts ;
- la prise en compte des besoins des agents à travers un effort de dé-précarisation (emplois aidés, contractuels,...), la mise en place d'une équipe pluridisciplinaire accompagnant la mobilité, la possibilité de faire du télétravail, le renforcement de l'égalité femmes-hommes ;
- la remise à plat des logements de fonction et des véhicules privatisés, le recours à des flottes mutualisées de véhicules qui ont permis de réinscrire les notions d'exemplarité et d'équité au cœur de la politique menée par la Ville avec ses agents ;
- le développement des outils permettant à chaque directeur d'assurer un pilotage fin de la masse salariale, des effectifs et de l'absentéisme ;
- les refontes du régime indemnitaire d'une part, et du système des astreintes d'autre part, qui ont permis de mettre fin aux irrégularités relevées par la Chambre, la plupart d'entre-elles datant du début des années 1980.

Enfin, les chantiers portant sur l'annualisation du temps de travail ont largement été entamés et leur nécessaire poursuite demande un temps de dialogue social indispensable à leur appropriation.

Un retard de structuration de la commande publique en cours de rattrapage

Concernant la commande publique, la Ville reconnaît que le « dispositif de pilotage n'est pas adapté au niveau des achats de la commune » et qu'elle « dispose d'une marge d'amélioration importante en matière d'outils de suivi et de statistique des achats » comme le mentionne la Chambre. De nombreuses actions correctives ont été lancées dès 2015 : réorganisation des services intervenant dans la commande publique, redéfinition des rôles (juristes, acheteurs, directions opérationnelles,...), plan de sensibilisation et de formation des agents à la commande publique, mise en place d'un système d'alerte et de contrôle des seuils de procédures, déploiement d'un nouveau logiciel de gestion des procédures de marchés, réécriture en cours du Guide interne de la commande publique...

La Ville entend poursuivre ce travail afin d'améliorer l'ensemble du processus d'achat, de la planification des besoins au suivi des commandes, quel que soit le type d'achat.

La Chambre considère qu'il y a eu des manquements aux règles de publicité et de mise en concurrence sur deux marchés parmi la quarantaine de marchés contrôlés et les 950 marchés passés de 2014 à 2016 :

- Les éditions 2015 et 2016 de la Fête des tuiles : la Chambre porte une appréciation divergente de celle de la Ville sur la qualification juridique du marché vis-à-vis des critères fixés par le code des marchés publics. Considérant que ce projet (qui a la particularité d'associer création artistique et participation citoyenne), entrant dans le champ de la création artistique, la Ville a choisi d'appliquer la procédure d'achat adaptée, c'est-à-dire celle de l'article 35-II-8 du code des marchés publics. C'est ce point que conteste la Chambre.
- Les chalets du marché de Noël : le manque d'anticipation à l'origine de l'irrégularité soulevée par la Chambre, s'explique par une réorganisation des services entre la Ville et la Métropole à ce moment-là : l'office du tourisme initialement en charge du marché de Noël était transféré à la Métropole alors que le marché de Noël était repris en régie par la Ville, ce qui n'a pas permis aux équipes d'assurer un niveau de continuité approprié de l'ensemble des dossiers. Depuis cette phase de transfert la situation a été régularisée.

Un patrimoine immobilier important en mutation

Concernant le patrimoine communal (plus de 650 bâtiments scolaires, culturels, sportifs, historiques et associatifs), la Chambre note qu'il est dans un « état dégradé » et que « les crédits consacrés à l'entretien de ce patrimoine important n'ont pas été à la hauteur des besoins ».

C'est à partir d'un constat similaire que la Ville a engagé, dès 2015, une démarche d'optimisation et de valorisation du patrimoine qui s'est traduite par :

- un projet de regroupement des services sur un nombre de sites limités : à termes 2 (contre 10 actuellement) pour les services administratifs et 3 (contre 14) pour les services techniques et logistiques. C'est dans le cadre de ce projet que la Ville a acquis le siège régional du Crédit Agricole dans des conditions que la Chambre considère « critiquables ». Cependant cette dernière reconnaît « que l'intégration à l'opération des économies réalisées par le CCAS permet de rendre ce bilan prévisionnel positif dans sa globalité » (8,2 à 10 M€ d'économies recalculées par la CRC) ;
- un plan de valorisation des actifs exceptionnel avec le lancement d'un appel à projet (Gren'de Projet) sur 6 bâtiments emblématiques de la Ville, la cession des bâtiments non adaptés aux besoins et compétences de la Ville (garages, logements...), la mise en œuvre d'une politique de mutualisation des espaces et des usages ;
- une attention toute particulière sur la sécurité avec la remise en place dès 2015 d'un comité de sécurité (ce qui a permis de lever l'ensemble des avis défavorables sur les écoles, notamment), la réalisation de travaux (1,5 M€) et le renforcement des mesures de sécurité sur l'Hôtel de Ville, ainsi que la programmation de la relocalisation des archives municipales (préalable indispensable à la levée de l'avis défavorable sur ce bâtiment) ;
- une organisation et un pilotage interne renouvelé permettant de suivre l'ensemble du patrimoine municipal (arbitrages financiers, attributions, mutualisations...).

La Ville regrette que la Chambre n'ait pas complètement analysé les causes structurelles qui ont conduit à ce que Grenoble ait une dépense par habitant des plus élevées de France.

Elle analyse plusieurs facteurs : poids et choix de gestion de la dette couteux, forte augmentation des charges de gestion entre 2011 et 2014, etc....

Or, du fait d'un important retard d'intégration intercommunale la Ville continue à porter d'importantes charges de centralité pour des équipements à rayonnement métropolitain (dont Alpexpo examiné par la Chambre). Comme le mentionne la Chambre, seul un pacte financier et fiscal permettrait de « réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres » opérant ainsi un rééquilibrage des charges au sein de la Métropole.

REPONSES DE LA VILLE AUX RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

Recommandation n°1 : présenter une programmation pluriannuelle des investissements au conseil municipal.

La Ville entend respecter ses obligations résultant du décret n°2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire. La volonté d'augmenter le nombre d'autorisations de programme afin de faciliter la gestion pluriannuelle des investissements se traduira par une augmentation des informations données dès le Débat d'Orientation Budgétaire 2019.

Recommandation n°2 : veiller à maîtriser la masse salariale, notamment en modérant les heures supplémentaires et en appliquant la réglementation sur le temps de travail annuel des agents.

La Ville entend poursuivre la politique de maîtrise de la masse salariale initiée depuis 2014 qui a d'ores et déjà permis une réduction de près de moitié des heures supplémentaires entre 2011 et 2016. Des chantiers de réorganisation sont en cours au sein des services (sécurité civile et protocole notamment) afin de régulariser et réduire le recours aux heures supplémentaires.

Recommandation n°3 : mettre en place des outils de pilotage et de recensement des besoins en matière de commande publique, afin de respecter les procédures de publicité et de mise en concurrence applicables.

La Ville entend poursuivre l'amélioration du processus de la commande publique, qui a été amorcé dès 2015, afin d'en respecter, dans tous les domaines, les procédures.

Recommandation n°4 : faire adopter par le conseil municipal une stratégie de gestion du patrimoine et lui présenter régulièrement la programmation des travaux d'entretien et de mise en sécurité des bâtiments.

La Ville entend poursuivre les efforts de réorganisation et de programmation qui ont été initiés dès 2014. La stratégie de gestion du patrimoine est élaborée au sein du groupe de travail stratégie patrimoniale présidé par l'adjointe au maire en charge du patrimoine. Celui-ci regroupe les élus et responsables administratives concernées par les sujets inscrits à l'ordre du jour. Il permet une gestion cohérente de l'ensemble de l'immobilier municipal quel que soit son usage, sa localisation ou son état. Et qui fera comme le préconise la Chambre l'objet de la délibération cadre qui sera présentée prochainement au conseil municipal.

Recommandation n°5 : procéder à une étude chiffrant les coûts de mise aux normes de l'hôtel de Ville et établir sans délai la programmation des investissements correspondants.

La Ville prend note des observations quant aux conditions de sécurité à l'hôtel de Ville, situation ancienne et complexe, plusieurs initiatives ayant été prises depuis 2012 afin de créer les conditions permettant la levée de l'avis défavorable de la commission de sécurité compétente, en particulier en programmant le transfert des archives municipales.

Recommandation n°6: veiller au recrutement prioritaire de fonctionnaires sur les emplois permanents.

La Ville est très attachée au respect du statut de la fonction publique territoriale et se situe dans la moyenne des collectivités de taille comparable en matière d'emplois de contractuels (5% des effectifs sur des emplois permanents). Elle entend poursuivre sa politique de recrutement prioritaire d'agents titulaires.

2. LES RELATIONS AVEC LA METROPOLE DE GRENOBLE

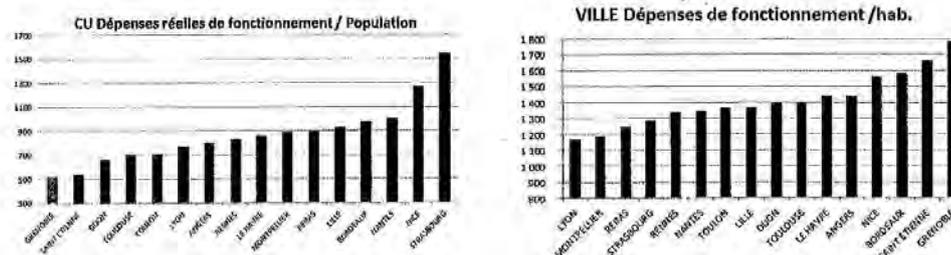
2.1 Les relations financières entre la Ville et la Métropole

La Ville souhaite rappeler la spécificité de la situation de Grenoble, qui porte « historiquement » d'importantes charges de centralité, du fait du retard pris par le territoire dans l'intégration intercommunale. La métropole de Grenoble reste aujourd'hui encore l'une des agglomérations la moins intégrée de France et donc de fait, la « Ville centre » enregistre un niveau de dépenses par habitant très élevé par rapport à celui des collectivités de sa strate. Là où la dynamique intercommunale a permis aux autres territoires de faire porter le développement des charges de centralité par l'intercommunalité depuis des décennies, elles continuent à peser de manière importante sur la fiscalité de la Ville de Grenoble, et fragilisent sa situation financière..

Les lois MAPTAM et NOTRE ont permis de franchir un cap important en matière de construction métropolitaine, et la Chambre relève la contribution de la Ville de Grenoble par le transfert de près de 200 agents, avec des services complets, pour faciliter la montée en compétences opérationnelles de la Métropole, et par la constitution de services communs. Les conditions de transfert des compétences examinées par la Chambre ne font pas l'objet de remarques particulières, à l'exception de la voirie, pour laquelle la Métropole a décidé d'une méthode spécifique qui a été appliquée pour les 49 communes.

Au-delà des transferts de 2015, la question du rattrapage du portage de certaines charges de centralité demeure, et devra être abordée dans les prochaines étapes de la construction métropolitaine, à l'instar de ce qui a pu être fait pour la maison de la culture MC2.

Le territoire de Grenoble présente un retard significatif en termes d'intégration métropolitaine. En effet, la Métropole de Grenoble avait lors de sa création un niveau de dépenses faible par rapport à la moyenne de la strate du fait de sa faible intégration : 524€ par habitant en 2014, ce qui est le plus faible montant dépensé par une agglomération/ métropole (source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>)



Alors que dans le même temps, la Ville de Grenoble dépensait 1 779€ en 2014 par habitant, ce qui est la dépense la plus importante par habitant des Villes de la strate, la moyenne se situant à 1 411€.

La Ville a porté, et continue à porter sur ses ressources propres des compétences et des équipements dont la portée dépasse très largement son périmètre communal. Elle peut légitimement attendre un rééquilibrage de la montée en puissance de l'intercommunalité, comme cela a pu être le cas dans la plupart des autres territoires métropolitains, qui se sont structurés autour d'intercommunalités fortes comme les Communautés Urbaines « historiques ».

La Ville considère que la Chambre a surestimé le bénéfice des transferts de compétences de 2015, du fait de plusieurs effets indirects qui ne sont pas rentrés dans son périmètre d'analyse :

- certaines compétences telles que le marché d'intérêt nationale (MIN) ou les locaux économiques ont conduit à faire peser sur le budget principal des dépenses autrefois supportées par le budget annexe « activités économiques » en venant minorer l'attribution de compensation ;
- comme le constate la Chambre qui n'émet pas d'observations sur les transferts des compétences économie, énergie, et stationnement en ouvrage, la CLECT a retenu comme méthode d'évaluation – pour l'essentiel des compétences transférées – la moyenne des budgets des années précédentes (ce signifie que la Ville de Grenoble continue à porter un budget équivalent aux années précédentes malgré le transfert de compétence) ;
- si des charges de centralité ont été reconnues et prises en comptes sur certains transferts (MC2 notamment), d'autres charges, induites par la construction métropolitaine, ont été décidées par la CLECT (ce qui représente des charges majorées pour la Ville, ouvrages d'art, « forfait environnement de travail » des services communs, ...).

Par ailleurs, sans transfert de compétences à la Métropole, il est peu probable au vu des contraintes financières, que la Ville aurait poursuivi le même niveau de dépenses dans les années futures. Elle aurait été amenée à réduire ses dépenses, comme elle l'a fait dans le cadre du plan de sauvegarde et de refondation des services publics locaux.

En réalité, les transferts de compétences à la Métropole ont figé un certain nombre de poste de dépenses, parfois à un niveau élevé, privant la Ville d'une partie de ses marges de manœuvre dans les démarches et projets d'optimisation.

Comme cela est noté par la Chambre, l'impact de la Métropole sur la section de fonctionnement est au final de 0,3 M€ au moment de la présentation du budget 2016 dont les dépenses réelles de fonctionnement s'élevaient à 243 M€ (soit 0,12%). Un tel pourcentage ne permet pas de parler « d'amélioration de la situation de la section de fonctionnement » grâce à la méthode de calcul retenue. Au contraire, ce faible impact montre que la Ville-centre continue à porter d'importantes charges de centralité, contrairement à l'objectif de construction métropolitaine.

Le mécanisme de dette récupérable, proposé par la Métropole et plébiscité par la plupart des communes, a permis de refléter de manière plus juste la nature des charges transférées en limitant la charge d'investissement pesant sur la section de fonctionnement dans un contexte financier plus contraint pour les communes que pour la Métropole au moment des transferts. La Métropole a en effet bénéficié notamment d'une DGF majorée comme tous les EPCI ayant le statut de Métropole.

2.2 Les principales compétences transférées

La Ville souhaite rappeler que le V-1bis de l'article 1609 nonies C du Code général des impôts qui régit les transferts prévoit que « le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission d'évaluation des transferts de charges ». La Ville rappelle également qu'elle n'est pas majoritaire dans le processus décisionnel de la CLECT.

Concernant la compétence voirie, le transfert de la propreté urbaine n'est pas dicté par le droit positif, la Loi MAPTAM ne le rend pas obligatoire. Il s'agit en effet d'un choix pragmatique effectué lors de la création de la Métropole : organiser des transferts de manière progressive avec d'abord la voirie – compétence obligatoire - afin de garantir la continuité du service public. Ce choix a également été dicté par la volonté des élus d'une construction progressive d'une intercommunalité encore récente et qui était jusqu'alors très peu intégrée (précipiter les transferts peut conduire à de grandes difficultés opérationnelles et à une baisse du niveau de service public au profit des usagers). La propreté urbaine impose, pour être réactive, une grande proximité, qui à ce stade est toujours assurée par les élus communaux. Les 49 maires ont émis le souhait de conserver la propreté urbaine, ce service public de proximité, au niveau communal.

Le fait de considérer la propreté urbaine comme un accessoire de la compétence « voirie » est discutable, comme le montrent les transferts intervenus dans de nombreuses intercommunalités où le transfert de la compétence « voirie » n'a pas emporté le transfert de la propreté urbaine. Ailleurs en France, très peu de Villes-centre ont fait le choix de confier leur service propreté urbaine à l'intercommunalité : Le Havre, Perpignan, Metz, Cahors, Niort, Avignon, Nîmes, Toulon, et Versailles, par exemple, l'ont conservé.

Par ailleurs, les transferts de compétences liés au passage en Métropole en 2015 ont été conséquents puisque la Métropole grenobloise est passée directement du statut de communauté d'agglomération à celui de Métropole, sautant ainsi l'étape fréquente de communauté urbaine. L'impact a été d'autant plus important que la communauté d'agglomération de Grenoble faisait partie des moins intégrées et n'intervenait pas dans le domaine de la proximité, mise à part la collecte des ordures transférée depuis 2005.

En ajoutant les services communs décidés d'un commun accord à partir de 2015 entre la Métropole et la commune de Grenoble, où les agents travaillent certes pour le compte des deux collectivités mais sont administrativement rattachés à la Métropole, cette dernière a vu ses effectifs doubler entre 2014 et 2015, ce qui a nécessité un important travail de structuration à peine achevé à ce jour.

Au vu de ces différents éléments, le transfert de la propreté urbaine apparaissait prématuré et il a été convenu d'un commun accord entre les 49 communes et la Métropole qu'il n'y aurait pas de transfert de la propreté urbaine dans un premier temps. Ce choix en faveur du maintien de la propreté urbaine au niveau communal n'interdit pas de conventionner entre l'échelon métropolitain et communal (par exemple sur la gestion d'espaces complexes, c'est ainsi qu'un service commun patrimoine arboré - géré par la Ville de Grenoble - a été créé en 2017).

À Grenoble Alpes Métropole, le transfert de compétences de la voirie a été permis grâce à un dialogue approfondi et une négociation collective entre les communes et l'intercommunalité. La méthode d'évaluation de la compétence « voirie » a été approuvée par la CLECT puis par les conseils municipaux et le conseil métropolitain. Cette méthode a été retenue afin de garantir la soutenabilité financière pour les communes et a été adoptée à la suite de travaux associant les techniciens des communes et les élus. La CLECT est la scène et l'outil qui ont permis d'aboutir à ce consensus général, en définissant au préalable une méthode d'évaluation du patrimoine et des charges transférées, à partir d'un diagnostic technique précis sur l'état des voiries.

Quand la Chambre relève une situation apparemment favorable à la Ville de Grenoble sur le calcul des charges nettes de voirie calculées par la CLECT de 2015, elle ne tient pas compte de l'importance des recettes de PV de stationnement, à reverser maintenant à l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), et qui proviennent des efforts importants consacrés par la Ville au contrôle du stationnement.

Cette recette a été prise en compte de manière identique dans les méthodes « budgétaire » et « technique ». Une fois neutralisé cet effet, pour pouvoir se comparer aux autres communes, le différentiel de charges de voirie est ramené à -26% pour la Ville de Grenoble, -40% pour la moyenne des autres communes et -34% pour la moyenne de l'ensemble des communes métropolitaines.

2.3 Les mutualisations

La création des neuf services communs entre la métropole et la commune de Grenoble a eu pour but d'éviter la constitution de doublons entre Ville-centre et Métropole, tendance souvent dénoncée comme facteur de surcoût du bloc communal. Les services communs ont également contribué à la création rapide de la Métropole en mettant à disposition de celle-ci des compétences existantes au lieu de l'obliger à recruter et former.

Au cœur d'une période marquée par un contexte territorial et organisationnel en pleine évolution, la Ville et la Métropole ont fait le choix de se doter d'un plan de mutualisation ambitieux.

Les bénéfices financiers n'ont pas été la seule motivation de la création des services communs. En effet, la logique de création des services communs est de favoriser la construction de la Métropole et de promouvoir l'intérêt général. Elle doit répondre à une vision partagée et raisonnée sur le long terme, et s'inscrit dans une temporalité qui ne saurait se soumettre à une seule exigence financière immédiate mais bien de l'évaluation de la qualité du service rendu aux habitants.

A ce jour, le bénéfice financier de l'instauration des services communs est d'ailleurs encore difficile à établir avec précision, et constitue un enjeu partagé entre la Ville et la Métropole (les conventions de gestion desdits services communs arrivent à échéance à la fin de l'année 2018). La Ville rappelle que la création des services communs ne remonte qu'à 2015-2016, et que les bénéfices financiers de la mutualisation ne sauraient être immédiats, puisqu'ils reposent sur la construction progressive d'une action partagée et optimisée. Le renforcement de la gouvernance des services communs entre la Ville et la Métropole devrait permettre de développer une collaboration sur de nouvelles missions.

3. LA SITUATION GESTION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

La Ville souhaite souligner la situation financière très dégradée dont elle a hérité en 2014, et ce, malgré une hausse importante des impôts locaux décidés en 2009 sans avoir été annoncés.

La situation financière de 2014 s'est révélée plus grave que celle affichée dans le budget primitif 2014 qui a servi de base aux propositions de la nouvelle équipe municipale.

La nouvelle équipe municipale a dû faire face, dès sa mise en place, à des impasses financières occultées (il convient de souligner que le budget 2014 est proche de l'insincérité compte tenu de l'obligation de rajout de 6M€ de crédits de charges de personnel au budget supplémentaire 2014 pour répondre au besoin de charges de personnel déjà en place). Et une transition difficile dont un révélateur est l'absence de transmission d'une quelconque archive en provenance du directeur général des services.

La nouvelle équipe a dû, pour faire le point sur la situation réelle de la collectivité, lancer les diagnostics nécessaires (financiers, juridiques, organisationnels...) et mettre en place les plans d'action appropriés (plan de sobriété, plan de sauvegarde et de refondation, conférence sociale, plan d'optimisation de l'immobilier municipal...), alors même qu'elle participait à la construction de la Métropole.

Malgré cette situation très difficile héritée, amplifiée par la baisse des dotations de l'Etat – équivalent d'un mois de fonctionnement (les dotations de l'Etat étant passées de 46M à 28M entre 2013 et 2017), la Ville de Grenoble souhaite porter à la connaissance de la Chambre qu'elle répond aux critères visés par le projet de contractualisation avec l'Etat porté par le Gouvernement, à savoir qu'elle contient ses dépenses réelles de fonctionnement à une progression inférieure à 1,2 % et bénéficie, de ce fait, d'une majoration de 0.07% dans le cadre des efforts de rationalisation qu'elle a d'ores et déjà effectués entre 2014 et 2016.

En matière de pilotage budgétaire, la Chambre ne peut reprocher à la Ville d'avoir surévalué ses dépenses et recettes en 2015. En effet, le budget 2015 (voté au conseil municipal du 23 février 2015) a été voté à périmètre constant sans tenir compte des transferts de compétences puisque la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) n'a rendu ses conclusions que fin novembre 2015 et le rapport de la CLECT n'a été approuvé que lors du conseil municipal du 11 décembre 2015. Cela explique la non réalisation des dépenses de personnel liée au transfert de personnel par vagues successives (les transferts à la Métropole ont représenté une baisse de la masse salariale de 8,1 M€) et la non réalisation de certaines dépenses à caractère général.

De même, le budget 2015 a maintenu une recette d'attribution de compensation constante alors que cette dernière fut réduite en cours d'année pour tenir compte de l'impact des transferts de compétences. Concomitamment, en 2015, la situation de la Ville était financièrement délicate et l'ensemble des services a fait d'importants efforts de maîtrise des dépenses aboutissant à une sous-consommation globale du budget voté dont la Chambre devrait se féliciter.

En matière de recettes, dès 2015, elles ont été prévues avec les éléments connus au moment du vote en décembre. Il est évident qu'il peut y avoir de petites variations, notamment sur la fiscalité, la notification des bases ou la connaissance d'exonérations décidées par l'Etat (exemple l'exonération des personnes veuves ou élevant seules un ou plusieurs enfants pour la taxe d'habitation) intervenant après le vote du budget. Il y a également, les changements de méthodes comptables à prendre en compte.

Par ailleurs, si la Chambre considère qu'entre 2011 et 2013, les dépenses étaient précisément déterminées, la Ville relève par exemple que la masse salariale a été estimée à 126,4 M€ dans le BP 2013, et réalisée à hauteur de 130,4 M€ dans le compte administratif 2013, à soit un écart de 4 M€.

Concernant la qualité du rapport d'orientations budgétaires, la Ville souligne que c'est le décret du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du ROB qui est venu préciser le contenu obligatoire du rapport sur les orientations budgétaires, pleinement applicable pour les DOB 2017. Dès lors, aucune obligation ne pesait sur la collectivité concernant les ROB des années précédentes. Ainsi, elle précise qu'une prospective pluriannuelle est venue enrichir le ROB dès 2017 conformément aux textes.

De plus, la Ville tient à préciser qu'il n'est aucunement obligatoire de voter la Programmation Pluriannuelle des Investissements mais que dans un souci de transparence, la Ville a fait le choix de développer l'utilisation des AP/CP (Autorisations de Programmes) figurant en annexe du budget dès 2015 et qu'elle travaille actuellement à développer la création d'opérations budgétaires et espère pouvoir aboutir pour le BP 2019.

La Chambre a considéré que les provisions inscrites au budget étaient sous-évaluées, en mentionnant notamment une indemnité potentielle de 17 M€ pour un contentieux avec Vinci Park. La Ville vient de conclure un accord transactionnel, en juillet dernier, après près de 10 ans de procédure et qui s'est soldé par le versement d'une indemnité de 2,8M€ (cf. délibération du 9 juillet 2018), alors qu'elle avait provisionné 4,1M€. Le niveau des provisions inscrites par la Ville était donc parfaitement justifié.

4. LE SOUTIEN DE LA COMMUNE A LA SEM ALPEXPO

En 2014 la Ville a été confrontée à une situation de crise très sérieuse sur la SEM Alpexpo, héritée de la gestion passée. L'activité a failli être interrompue alors qu'elle porte un service public important pour le bassin économique élargi de l'aire métropolitaine de Grenoble.

La Ville a pris les mesures pour rétablir une gestion saine de l'établissement, et son retour à l'équilibre financier. Elle a transformé la SEM en SPL, et étudie avec la Métropole les conditions de maintien et développement de cet équipement majeur d'agglomération.

La Chambre émet des critiques quant aux apports financiers réalisés par la Ville à l'égard de la SEM Alpexpo entre 2012 et 2015.

La Ville souhaite rappeler qu'en 2012-13, ces apports (recapitalisations et une avance sur compte courant d'associé) "compensaient" un loyer et une redevance trop importants que le contrat de Délégation du Service Public de 1999 faisait peser sur la SEM. Ce déséquilibre, constaté dès 2008 par la Chambre régionale des comptes, était aggravé, depuis 2005, par l'incapacité de la structure à développer les différents types d'activités et de manifestations puis, à partir de 2008, par une gestion inadaptée. La présentation des comptes 2013 au conseil d'administration de la SEM du 28 mai 2014, était si grave qu'elle soulevait la question de la continuité d'exploitation.

En 2014-2015, les actions de la Ville de Grenoble étaient motivées par la volonté d'assurer la continuité d'exploitation du site Alpexpo dont les activités et les retombées économiques sont importantes pour toute l'agglomération (évaluées récemment à plus de 100 M€ par an pour la Foire et le segment MICE). Pour ce faire, le loyer et la redevance ont été réduits à zéro de 2014 à 2016, puis fixés à des montants raisonnables (0.1M€ à partir de 2017 contre 0.9M€ jusqu'en 2013). En parallèle, la présidence et la direction de la SEM/SPL ont mené un travail important sur les 2 aspects : développement du portefeuille de services, et de réduction des coûts. Le résultat de ce travail a été le retour à l'équilibre dès 2016.

Sans l'annulation des paiements contractuels de la SEM à la Ville en 2014, la société serait entrée en procédure de sauvegarde. Sans recapitalisation à hauteur de 1,5M€ en juillet 2015, la société aurait été en cessation de paiements, mettant en péril les manifestations qu'elle organise, et l'appel à candidature en cours durant l'année 2015 pour une DSP avec un tiers.

Les réductions de loyers et redevances entre 2014 et 2016 ne peuvent pas être assimilées à une compensation d'un déficit de fonctionnement : leur montant avait été surévalué au départ, du fait de la surévaluation initiale du niveau de loyer et de redevance. D'ailleurs, la Ville n'a pas procédé à une remise de dette pour loyers et redevances impayés pré- 2014, mais étalé leur paiement sur dix ans. Les résultats ont ensuite permis d'accélérer ce remboursement pour fin 2021.

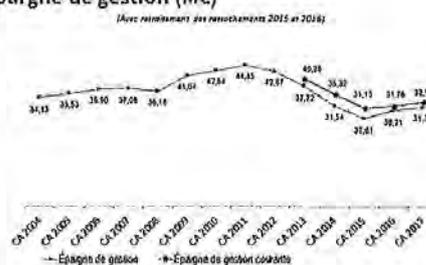
S'agissant de l'information du conseil municipal sur la réduction du capital de la SEM lors de sa transformation en SPL, le montant du capital annulé figure bien dans le dispositif de la délibération.

La SEM puis la SPL Alpexpo réalise une mission de service public d'organisation de foires, salons congrès et spectacles. Cette activité de service public ne parvient pas à réaliser le grand équilibre (financement des équilibres de fonctionnement et d'investissement) et doit donc bénéficier d'un soutien de la collectivité. Sa rentabilité est économique et repose sur les retombées économiques que l'équipement génère et qui dépassent largement le territoire de la Ville de Grenoble. En France, aucun site comparable n'est porté que par la seule Ville centre. C'est pour cette raison que la Ville de Grenoble et Grenoble-Alpes Métropole instruisent les scénarios possibles d'évolution.

5. LA SITUATION FINANCIERE

Si, de 2005 à 2008, la Capacité d'Autofinancement Brute (CAF) de la Ville (159 €/hab. en moyenne sur 2005-2008) était inférieure à celle de la strate (172 €/hab. en moyenne sur 2005-2008), en revanche, du fait de la hausse des taux votée en 2009, elle s'améliore en 2009 et est supérieure à celle de la strate jusqu'en 2013. En 2015, la CAF brute de la collectivité a diminué pour s'améliorer en 2016 et rejoindre celle de la strate (163 €/hab. pour Grenoble contre 164 €/hab. pour la strate).

Epargne de gestion (M€)



Les niveaux d'endettement et de capacité de désendettement sont en effet élevés mais la capacité de désendettement reste inférieure à 13 ans (à souligner une gestion active de la dette et de la trésorerie depuis 2015).

Si la Ville relève, qu'à juste titre la Chambre estime le bilan mitigé de la conférence de redéploiement mise en place entre 2009 et 2013, en revanche, elle tient à souligner la contribution importante au redressement des comptes dès 2016 du plan de sobriété adopté en 2015, puis du plan de sauvegarde et de refondation des services publics à partir de 2016 pour 4 ans.

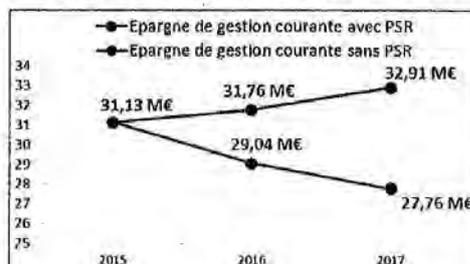
En effet, la politique de sobriété, mise en œuvre dès l'arrivée de la nouvelle équipe municipale, répondait à une volonté politique d'exemplarité, et s'est traduite par environ 2 M€ d'économies dès 2015. Elle a permis de réduire fortement les dépenses des élus et du « train de vie » de la collectivité (baisse de l'indemnité des élus, maîtrise des dépenses liées au protocole et aux réceptions, réduction des effectifs de la Direction Générale...).

La reprise en régie du Palais des Sports constitue une mesure emblématique. Jusqu'en 2014, la Ville soutenait l'association Palais des Sports à hauteur de 1,35 M€ par an. A compter de 2015 et de la reprise en régie, les dépenses du Palais des Sports se montent à 0,7 M€ pour des recettes de 0,3 M€, soit un coût net de 0,4 M€. La Ville a donc bien diminué ses dépenses de -1 M€, grâce à une gestion plus sobre et plus rigoureuse.

Puis, à partir de 2016, refusant d'augmenter les impôts, et souhaitant impulser une démarche de transformation des services publics, la nouvelle municipalité a fait le choix d'élaborer un plan de sauvegarde et de refondation. L'identification des propositions a été conjointe entre les élus de la majorité, le cabinet du Maire, la Direction Générale et les membres du comité des directeurs. La mise en œuvre de ces mesures a fait l'objet d'une information transparente à la population. Elle s'est également structurée autour d'un dialogue avec les organisations syndicales : présentation systématique des réorganisations à toutes les organisations en amont de leur examen en comité technique, création de nouvelles instances dans le cadre d'un accord de méthode avec deux d'entre elles signataires.

13M€ d'économies ou de nouvelles recettes auront été réalisées par la Ville de Grenoble dans le cadre de ce plan entre 2016 et 2019. La Ville a d'ores et déjà réalisé 7,9 M€ d'économies ou de nouvelles recettes en 2016 et 2017. 3,9 M€ d'économies ou recettes supplémentaires sont inscrites au budget 2018, et les prévisions pour 2019 (à ce stade de la préparation du budget) sont de 1,2 M€².

Les mesures du plan de sauvegarde et de refondation des services publics ont permis de repenser leur organisation à l'aune des besoins des usagers, des évolutions du territoire ou des métiers. Une partie des économies réalisées a été affectée à de nouvelles actions, l'autre à la stabilisation de la situation financière de la Ville, en améliorant l'épargne de gestion courante de la collectivité (et donc, son autofinancement).



Exemple : l'optimisation du patrimoine

Les mesures mises en œuvre dans le cadre de l'optimisation du patrimoine auront permis, entre 2016 et 2019, de réaliser 1,9 M€ d'économies.

- Le regroupement des services techniques et la fermeture de locaux (menuiseries, ateliers...) qui n'offraient plus de bonnes conditions de travail, et représentaient un patrimoine coûteux à entretenir, a permis de réaliser des économies sur les dépenses courantes. En parallèle, la Direction de l'Immobilier Municipal (DIM) s'est réorganisée pour se recentrer sur les métiers liés aux bâtiments, et conduit une stratégie d'amélioration de ses interventions et de son efficacité. Ces mesures ont permis de réaliser 0,9 M€ d'économies sur 3 ans ;
- Le contrat d'assurance de la Ville a fait l'objet d'une nouvelle mise en concurrence et d'une renégociation, permettant d'économiser plus de 1 M€. Une partie de ces crédits a été réaffectée sur d'autres dépenses prioritaires, et 0,9M€ d'économies ont été entérinées au titre du plan de sauvegarde et de refondation ;
- La facturation des fluides aux occupants du patrimoine municipal a permis de régulariser plusieurs situations dans une logique d'équité, d'encourager aux économies d'énergie et s'est traduite par de nouvelles recettes à hauteur de 0,1 M€.

6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La Chambre a relevé les efforts de gestion que la Ville a produits depuis 2014 : la réduction du recours aux heures supplémentaires, aux renforts dans les services, le suivi mensuel de leur budget ressources humaines par les directeurs eux-mêmes, le plan de sobriété et de sauvegarde. Ces actions ont permis une maîtrise des dépenses de personnel, contribuant ainsi au redressement des finances de la Ville.

La remise à plat des logements de fonction et des véhicules privatisés a permis de réinscrire les notions d'exemplarité, d'efficacité et d'équité au cœur de la politique menée par la Ville vis-à-vis de ses agents.

² Chiffres 2018 et 2019 actualisés (juillet 2018) depuis la réponse au rapport d'observations provisoires transmise en mars

Les refontes du régime indemnitaire d'une part, et du système des astreintes d'autre part, ont permis de mettre fin à la plupart des irrégularités datant pour beaucoup du début des années 1980, pointées par la Chambre régionale des comptes. Enfin, les chantiers portant sur l'annualisation du temps de travail ont été largement entamés et leur nécessaire poursuite demande un temps de dialogue social indispensable à leur appropriation.

6.1 Le pilotage, les effectifs et la masse salariale

La Chambre pointe un niveau d'agents de catégorie A et B supérieur à la moyenne nationale. Cette situation a été constatée en 2014, mais les chiffres doivent être nuancés par le fait que la Ville fait fonctionner un réseau de bibliothèques particulièrement dense et un conservatoire à rayonnement régional.

La plupart des postes de ces établissements sont de catégorie B (assistants de conservation, assistants d'enseignement artistiques) ou A (bibliothécaires, professeurs d'enseignement artistiques). Ainsi les agents de catégorie B de la filière culturelle s'élevaient à 170 sur un total de 594 agents de catégorie B ; les agents de catégorie A de cette même filière sont 84 sur un total de 369^[1].

Le rapport du conseil supérieur de la fonction publique territoriale de 2017 portant sur les catégories A permet de comparer la part de chaque filière dans la catégorie A et les chiffres de la Ville de Grenoble confirme le poids pris par la filière culturelle au sein des effectifs de la commune de Grenoble :

Filières	Effectifs de catégorie A (en %) au niveau national	Effectifs de catégorie A (en %) pour la Ville de Grenoble
Administrative	50,2%	50,4%
Culturelle	8,9%	22,7%
Technique	18,5%	19%

En outre, la Ville a fait le choix de renforcer l'encadrement de la police municipale dans un objectif de professionnalisation et de structuration de l'organisation.

6.2 Le recrutement des agents contractuels

Avec 66 intégrations dans la fonction publique en moyenne par an, la Ville de Grenoble propose un cadre stable aux agents qu'elle recrute. Les contractuels représentent aujourd'hui 5% des effectifs sur emplois permanents (149 agents sur 2768^[3]).

La Ville de Grenoble se situe dans la moyenne nationale des agents contractuels dans la fonction publique. Par la recherche systématique de titulaire, la Ville de Grenoble cantonne, en respectant les textes législatifs et réglementaires, le recours aux contractuels :

- Lorsqu'il s'agit du remplacement temporaire d'un fonctionnaire ou pour pallier une vacance d'emplois,

^[1] Chiffres issus du rapport de situation comparée 2016 page 5

^[3] Données issues du bilan social 2016 page 10

- Lorsque l'appel à candidature de fonctionnaires s'est avéré infructueux ou que les candidatures de titulaires ne correspondaient pas aux attendus de la fiche de poste définie préalablement.

La Ville prend acte des situations pointées par la Chambre datant de la précédente municipalité qui ont conduit à proposer des contrats de droit public à des agents pour lesquelles les règles de transparence et de mise en concurrence n'avaient pas été suivies, et qui ont été remises à plat à compter du nouveau mandat de 2014, à l'exemple de la situation de la pigiste du journal Gremag ou de l'intégration de "collaborateurs de cabinet" dans les effectifs permanents de la collectivité.

La Ville de Grenoble publie systématiquement ses postes sur le site www.emploi-territorial.fr, site lié à la plateforme de déclaration des centres de gestion, ainsi que le site www.grenoble.fr.

Elle conteste formellement l'analyse de la Chambre concernant les jurys suivants :

- Le recrutement du directeur des affaires internationales : la Ville a organisé un jury interne/externe des 6/10/2011 et 13/10/2011 avec sept candidats dont un statutaire, à l'issue d'une publication sur juillet et août 2011. L'ensemble des candidats a été entendu dans les conditions habituelles de jury après appel de candidatures, avec audition par un jury de recrutement composé de membres de la direction générale et en présence d'un représentant des ressources humaines. En avril 2015, le poste a fait de nouveau l'objet d'une publicité, dans les mêmes termes que la précédente.

En 2017, l'anticipation du renouvellement est due à une question d'organisation interne, la responsable de ce département, encadrante hiérarchique directe, étant en congé maternité au moment où le jury devait avoir lieu. La publication, qui s'est accompagnée d'une déclaration de vacance au centre de gestion, a donné lieu à l'audition en jury de quatre candidats dans les conditions habituelles de recrutement à la Ville, c'est-à-dire avec la direction du service le n+1 et une présence des ressources humaines.

Par ailleurs, le directeur qui exerce ces fonctions depuis 2011 est largement reconnu dans ce milieu professionnel : il préside notamment l'ARRICOD, réseau de professionnels de l'Europe et de l'International dans la fonction publique territoriale. Il est formateur pour le centre national de la fonction publique territoriale, l'ENA et Sciences Po.

- Le recrutement du directeur de la communication en 2014 : la Ville a bien respecté les règles de transparence pour ce recrutement. Un jury a été organisé le 17/10/2014, les trois candidats (un désistement) dont un statutaire ont été entendus dans les conditions habituelles de jury. L'audition a été faite par un jury de recrutement composé de membres de la direction générale et en présence d'un représentant des ressources humaines. A noter qu'outre la déclaration préalable de vacance de poste, la publication a bien été faite sur le site www.emploi-territorial.fr, permettant ainsi une large publicité du poste.

Par ailleurs, la Ville conteste le fait que le grade de recrutement proposé à cet agent n'était pas adapté. En effet, il dispose des diplômes nécessaires et son expérience correspond à un niveau d'administrateur hors classe. Ce grade est en effet accessible dès 32/33 ans pour un administrateur externe passé par le concours ayant effectué une mobilité, ce qui est le cas de cet agent qui avait eu, avant de rejoindre la Ville de Grenoble, une expérience dans une autre collectivité. En outre, ce candidat justifie d'un doctorat et d'une expérience professionnelle dans le domaine de la communication, il donne en outre régulièrement des cours en faculté.

Son parcours, ses diplômes, son expérience justifient ainsi totalement son recrutement comme contractuel au grade retenu avec un contrat de trois ans. D'ailleurs ce recrutement n'a fait l'objet d'aucune remarque au titre du contrôle de légalité, particulièrement attentif aux recrutements à ce niveau.

6.3 La composition du cabinet du Maire

Comme le souligne la CRC, la composition du cabinet du Maire a été clarifiée et est conforme aux textes depuis 2014. En effet, une Direction de la Vie Institutionnelle a été créée. Elle comprend notamment un service de la « coordination générale » en charge des fonctions administratives, en particulier de secrétariat (secrétariat du maire et des membres de cabinet).

Les discours ou interventions du Maire préparés au sein de ce service sont liés uniquement à la fonction de représentation institutionnelle administrative du premier magistrat de la Ville (inauguration, remises de prix, cérémonies mémorielles, ...). Les discours visant à mettre en valeur la politique municipale sont, eux, préparés par un collaborateur de cabinet du Maire.

Par ailleurs, le recrutement d'un collaborateur de cabinet par le CCAS, permet aujourd'hui un suivi des dossiers qui relèvent des questions sociales au plus près du président du CCAS qui est, par les textes et en droit, le Maire.

L'ouverture de ce poste de cabinet marque la volonté de mieux articuler la mise en œuvre des politiques sociales entre la Ville et le CCAS. C'est ainsi que le Directeur Général du CCAS est également Directeur Général Adjoint de la Ville de Grenoble (en charge du Département Ville solidaire et citoyenne).

A Grenoble, qui dispose d'un des plus importants CCAS de France, les politiques sociales sont très imbriquées entre la Ville et le CCAS. Par exemple, la politique petite enfance est assurée par le CCAS, les actions en direction des SDF sont assurées par la Ville, les réfugiés et les migrants sont à la fois pris en charge par la Ville et par le CCAS au titre des politiques sociales, mais aussi par la Ville au titre des politiques de santé, hygiène et salubrité, tranquillité publique.

6.4 Le temps de travail

6.4.1 Le respect de la durée légale

Depuis quelques années, la Chambre adresse systématiquement des remarques aux collectivités sur le respect des 35h/semaine. Force est de constater que la Ville fait plutôt partie des bons élèves en la matière, et présente un temps de travail supérieur à plusieurs collectivités de taille comparable.

Si la Chambre observe que les deux jours du Maire accordés aux agents de la Ville sont systématiquement chômés, cette affirmation doit être nuancée : il s'agit en effet d'autorisations d'absence non reportables qui ne peuvent être posées qu'à des dates déterminées par une note de service faite chaque année. Les agents absents ne peuvent pas, par exemple, en bénéficier.

Par ailleurs, la Chambre indique qu'une durée de travail effective de 1575 h se traduit par une perte pour la Ville de 2 M€/an.

Le calcul est contestable : il repose sur l'hypothèse que tous les agents sont remplacés pendant la durée qui sépare 1575 de 1607 h. Or, ce n'est pas le cas, la plupart des agents ne sont pas remplacés pendant ces 32 heures : l'équipe tout entière fait alors face aux missions de service public qui lui incombent.

Il n'est pas aisé d'indiquer le gain de service public qu'entraînerait la suppression des deux jours du Maire et celle des deux jours de congés « supplémentaires » : les écoles ouvertes pendant toute la durée de l'année scolaire n'ouvriraient pas davantage, les équipements sportifs ouverts toute l'année non plus... La Ville entend continuer à travailler sur l'organisation des cycles de travail et notamment sur l'annualisation de certains services pour répondre au mieux aux besoins des Grenoblois.

Par ailleurs, la Chambre reproche à la Ville de ne pouvoir donner des informations fiables sur la gestion des congés. La Ville a contesté et persiste à contester cette allégation : le logiciel de gestion du temps de travail « Octime » regroupe l'ensemble des agents qu'ils soient à horaires variables ou à horaires fixes (il y a environ 3100 agents sur « Octime » actuellement). L'ampleur du chantier fait que le déploiement du logiciel sera achevée en 2018 avec les trois secteurs de la DEJ manquants, la santé scolaire, le Théâtre et les bibliothèques et permettra donc d'avoir des éléments consolidés.

À ce sujet, la Ville a participé en 2015 au rapport "Laurent" sur le temps de travail dans la fonction publique. Le déploiement d'« Octime », la mise en place d'un règlement unique du temps de travail, ont été soulignés comme des éléments allant dans le sens d'une bonne connaissance du temps de travail effectif des agents de la Ville.

6.4.2 Les autorisations spéciales d'absence

Concernant les autorisations spéciales d'absence, les collectivités disposent d'une liberté particulière d'appréciation de certaines autorisations spéciales d'absence. L'article 59 de la Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit des autorisations spéciales d'absence, n'entrant pas dans le calcul des congés annuels, qui peuvent être accordées dans différentes circonstances et « notamment à l'occasion des événements familiaux ». Le dernier alinéa précise qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. Or, ce décret n'a jamais été pris et chaque collectivité a par conséquent développé sa propre doctrine en la matière. La comparaison avec les jours d'autorisations spéciales d'absence en vigueur dans la fonction publique d'État est forcément limitée puisque chaque ministère a ses propres règles (ex : "jours du ministre" dans certains ministères). Par ailleurs, les principaux avantages offerts aujourd'hui par la Ville par rapport à la circulaire existante pour les personnels de l'État est d'élargir les autorisations spéciales d'absence pour :

- Le mariage des « enfants ou personnes à charge dans le foyer fiscal » (3 jours),
- La maladie grave « d'une personne à charge vivant au foyer fiscal » (5 jours),
- Le décès d'une personne à charge vivant dans le foyer fiscal ou alors d'un membre de la famille (frère, sœur, gendre, belle-fille, grands-parents, beaux-parents, petits enfants...) : 5 jours).

La faible récurrence de ce type d'évènements, permet de penser que leur impact reste limité.

6.4.3 L'absentéisme

Le niveau d'absentéisme à la Ville de Grenoble a tendance à se stabiliser, malgré l'ancienneté importante des personnels : les absences pour maladie ordinaire ont représenté 65 602 jours en 2017 contre 66 497 jours en 2016. La durée moyenne des arrêts reste quant à elle stable à 13,9 jours en moyenne sur cette même période.

La comparaison que fait le rapport de la Chambre avec les chiffres du courtier d'assurances, SOFAXIS, a plusieurs limites. L'étude de ses "clients" par cet assureur ne distingue pas les taux d'absentéisme selon la taille des organisations, ce qui apparaît pourtant comme un filtre pertinent d'analyse pour aborder la question de l'absentéisme. L'étude de l'assureur ne distingue pas non plus les choix de gestion faits les collectivités ; entre celles qui ont fait le choix de garder en régie la totalité de leur activité comme la Ville de Grenoble, ou celles qui ont fait le choix d'externalisations.

Parmi l'ensemble des éléments explicatifs donnés dans le bilan social, rapport très complet sur la collectivité débattu chaque année en comité technique, le facteur le plus déterminant est lié à l'âge moyen des agents de la collectivité.

A cet égard, l'âge moyen des agents de la Ville s'élève à 47 ans et 3 mois, ce qui pèse dans le niveau d'absentéisme de la collectivité. Il reste par ailleurs globalement constant pour les agents de catégorie C (7,69% en 2016 pour la maladie ordinaire) : ce niveau d'absentéisme étant lié en grande partie aux métiers techniques de la Ville qui peuvent entraîner une usure physique.

Consciente des difficultés que l'absentéisme entraîne dans les équipes, la Ville a généralisé en 2017 des propositions portées par le groupe de travail qui s'est réuni en 2016. Cela s'est traduit par la mise en place :

- Des commissions d'absence, réunissant services RH et services opérationnels qui ont été créées dès janvier 2017. Ces commissions, organisées tous les trimestres, ont pour objectif d'être force de proposition pour des solutions concrètes et concertées afin de permettre un retour durable de l'agent au travail.
- Les entretiens de retour d'absence ont été systématisés, et des conférences/formations ont été organisées à destination de l'encadrement pour s'approprier le sujet.

6.5 La rémunération du personnel

La Chambre estime que la baisse des rémunérations est un levier d'économie pour la Ville. La rémunération d'embauche d'un agent de catégorie C est de 1 300 €/mois. Un cadre A est rémunéré 2 894€/mois en moyenne. A ces niveaux de rémunération, juger que la baisse des rémunérations est un levier est théorique : elle est déconnectée de la réalité du recrutement du bassin d'emploi, de la reconnaissance des qualifications.

En donnant le chiffre de 16,5 M€ pour les dépenses de personnel, la Chambre prend en compte le 13^{ème} mois versés aux agents qui relève d'un avantage acquis (près de 6M€, cf. point 6.5.1.3.1). Les dépenses liées au régime indemnitaire sont passées de 9,8 à 9,6 M€ entre 2011 et 2016 et sont donc beaucoup plus maîtrisées que le constat fait par la Chambre.

Le niveau de rémunération des agents de la police municipale de Grenoble est d'un niveau comparable à celle des autres Villes. D'après l'Association des Maires de France : « la quasi-totalité des Villes verse une indemnité de fonction à un taux compris entre 18 et 20% », ce qui est le cas de Grenoble.

Depuis la création de la filière de la police municipale en 1994, le repositionnement de l'État, son retrait d'un certain nombre de ses missions, ont provoqué des glissements entre la police nationale, la gendarmerie nationale et la police municipale. La complexité de ces missions, de police administrative et judiciaire, renforcé par le peu de professionnels formés, justifie ce niveau de rémunération.

Concernant le niveau de rémunération des agents du stationnement, celui-ci est lié à la nécessité de rendre attractifs ces fonctions qui n'attirent que peu de candidats. Par ailleurs, ces agents ont une fonction importante de gestion de l'espace public et génèrent des recettes importantes de droits de stationnement.

L'analyse de certaines primes spécifiques :

La Ville de Grenoble n'a pas délibéré avant 1984 sur son « 13^{ème} mois ». Jusqu'en 1992, le 13^{ème} mois était versé par le comité des œuvres sociales, avant de l'être, depuis 1992, régulièrement par la Ville (délibération du 13 mars 1992).

Concernant la question des avantages collectivement acquis, l'article 111 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 pose une définition qui a été précisée par la jurisprudence :

- La loi prévoit un dispositif de maintien des « avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération » ;
- Pour pouvoir maintenir les avantages, la Ville doit établir que ces derniers sont bien « collectivement acquis », et non pas versés ponctuellement (CAA Paris, 8 déc. 2004 n°01PA00544).

A cet égard, le versement effectué par la Ville a été constant (comme en témoigne les fiches de payes conservées depuis lors) et antérieur aux lois de décentralisation de 1984. Le 13^{ème} mois remplit donc les conditions pour être considéré comme un avantage acquis régulier.

L'ensemble des autres primes et astreintes mises en avant par la Chambre comme étant irrégulières ont été refondues lors du conseil municipal de juillet 2018. Il s'agit notamment :

- De l'allocation complémentaire de fonction,
- Des astreintes : comme noté par la Chambre, le Conseil Municipal a délibéré le 31 octobre 2017 pour mettre en conformité le cadre des astreintes à la Ville de Grenoble avec les textes nationaux. Par ailleurs, depuis 2012, aucun membre de la direction générale n'a cumulé NBI et astreintes. Les pratiques pointées sont antérieures à cette date.
- Des majorations pour travail du dimanche et jours fériés.

Plus globalement, la Ville a mis en place un régime indemnitaire basé sur la fonction (le métier) lors du Conseil Municipal de juillet 2018. Le délai de transposition avec l'Etat est très raisonnable dans la mesure où l'Etat n'a pas encore publié l'ensemble des décrets concernant les corps équivalents à ceux de la fonction publique territoriale (décret 91-875 du 6 septembre 1991). À titre d'exemple : initialement, la mise en place du RIFSEEP était prévue au 1^{er} janvier 2017 pour les ingénieurs en chef, courant 2017 pour les ingénieurs, pour les techniciens.... Les collectivités ne disposent à ce jour d'aucun texte applicable.

Par ailleurs, la Ville a fait le choix de ne pas opérer des transpositions au coup par coup mais de considérer la refonte du régime indemnitaire comme un véritable outil managérial ce qui prend nécessairement un temps d'échange et de construction avec les encadrants d'une part, mais également avec les organisations syndicales d'autre part.

6.5.2 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont globalement en forte diminution. Les services ont réalisé d'importantes réductions (passage de 110 983 heures supplémentaires en 2011 à 62 764 en 2016), soit une diminution de près de moitié.

Par ailleurs, la Ville a initié une régulation de pratiques individuelles ou collectives concernant les heures supplémentaires :

- La logique de définition d'enveloppes de masse salariale par direction à compter de 2015 a conduit à une diminution sensible des heures supplémentaires en 2016 (-10% entre 2015 et 2016^[2]) ;
- Plusieurs services ou directions ont déjà adopté une annualisation du temps de travail qui évite de générer des heures supplémentaires à l'exemple de la DEJ, de la santé scolaire, du théâtre ;

^[2] Chiffre du bilan social 2016 page 33 : de 102 417 à 92 001 heures entre 2015 et 2016

- Le logiciel de gestion des temps intègre bien les cycles des agents à horaires fixes qui, même s'ils ne pointent pas, déposent leurs autorisations spéciales d'absence, congés, récupérations d'heures sur Octime ;
- Le conseil municipal a délibéré à deux reprises en 2017 pour acter une liste exhaustive de services et d'activités susceptibles de générer des heures supplémentaires ;
- Enfin, des chantiers sont en cours au sein du service sécurité civile et de celui du protocole afin de permettre la régularisation de la consommation des heures supplémentaires (étude sur une réorganisation du service du protocole et étude des cycles de travail à la sécurité civile) ;
- Le temps de travail du service de la propreté urbaine génère aujourd'hui des heures supplémentaires pour le nettoyage des marchés les dimanches. Une réflexion sur l'organisation du travail sera menée avec les agents, leur encadrement et les organisations syndicales.

Plus globalement, la Chambre pointe une réflexion sur les cycles de travail qui ne serait que partielle. La Ville tient à souligner qu'entre 2011 et 2016, ce sont plus de 24 organisations spécifiques du temps de travail qui ont été présentées en comité technique, qui permettent à chaque fois d'adapter les organisations aux besoins du service public, à l'exemple de la police municipale dont la prise de poste du matin a été avancée.

Enfin, les chiffres indiqués dans le rapport de la Chambre font apparaître les groupes scolaires comme un service pourvoyeur de 53 867 heures supplémentaires sur la période 2011-2016. Cette présentation est contestable dans la mesure où l'organisation de la direction éducation jeunesse (DEJ) est annualisée et n'est pas génératrice par elle-même d'heures supplémentaires.

Elle laisse croire que la Ville n'aurait pas pris en compte les besoins de fonctionnement des écoles pour bâtir les plannings correspondants. Or, ce n'est pas le cas : l'annualisation du travail des ATSEM les conduit par exemple à travailler ⁽¹⁾39,5h par semaine (hors grand nettoyage et heures de formation).

Les heures supplémentaires de la DEJ calculées par la Ville sont de 23 364 heures sur cette même période. La différence entre le chiffre de la Chambre et celui de la Ville provient vraisemblablement de la comptabilisation d'heures « complémentaires » faites dans les écoles, c'est-à-dire d'heures concernant des agents à temps non complets (ex : ATSEM à 68%). Lors du remplacement d'un agent malade, dans une logique de lutte contre la précarité, il paraît plus cohérent de demander à un agent à temps non complet de compléter son temps de travail et ses revenus. Le besoin du service ne pourrait par ailleurs pas être satisfait par la création de nouveaux postes de titulaires (ex : le remplacement ponctuel d'une ATSEM absente un mercredi matin, s'il n'était pas fait par un agent à temps non complet se ferait par le recours aux services d'un vacataire).

6.5.2 L'attribution de la NBI

Concernant l'attribution de la NBI "accueil du public", la Ville prend en compte les remarques de la Chambre et fera un réexamen des missions des agents pour voir si celles-ci sont bien conformes aux dispositions prévues par les textes.

6.6 Les modalités de déroulement de carrière des agents

Les règles d'avancement et de promotion internes ont fait l'objet d'un groupe de travail paritaire conduit en 2015, suite à la conférence sociale organisée à l'automne 2014. Les conclusions ont été présentées au comité technique du 8 décembre 2015 pour information.

Ainsi, le processus de préparation des commissions administratives paritaires (CAP) d'avancement et de promotion interne est depuis largement diffusé et rendu transparent par différents moyens :

- La direction de la gestion des ressources humaines organise chaque année une conférence à l'attention de l'ensemble des encadrants pour partager les processus et les pratiques ;
- L'ensemble des données, dont les critères, est mise en ligne sur l'intranet de la commune, accessible à tous les agents. Ils savent s'ils sont promouvables ou non, et peuvent y trouver les possibilités de nomination existantes. Les choix des directions sont quant à eux rendus publics pour que les agents puissent échanger avec leur encadrant pour savoir s'ils ont ou non été proposés ;
- Les ressources humaines participent à l'ensemble des réunions organisées par département pour harmoniser et avoir une lecture commune du choix opérés et proposés au Maire.

En outre, la Ville prend note de la nécessité d'inscrire les agents au tableau annuel d'avancement selon un ordre décroissant. Le processus de la CAP (par étape successive, cf. ci-dessus) permet d'ores et déjà d'effectuer un classement entre les agents promouvables et de défendre le cas échéant les choix faits.

6.7 Les avantages en nature

6.7.2 Les logements de fonction

La Chambre relève le fait que la Ville loge certains agents dans des logements qui ne sont pas des logements de fonction. Ces logements entrent en réalité dans le droit commun sur l'occupation du domaine public. Il ne s'agit plus de logements de fonction. Ils concernent six logements occupés par des agents de la direction des sports (contre dix en 2015) qui étaient précédemment logés par nécessité de service.

À ce titre, la mise à disposition du domaine public se fait moyennant le paiement par l'occupant d'une redevance tenant compte des avantages qui lui sont procurés (articles L.2125-1 et L.2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques CG3P). La convention est précaire et révocable, elle peut donc être résiliée à tout moment pour tout motif d'intérêt général, ce qui correspond aux cas d'espèces (ex : logements qui font partie de la galerie de l'Arlequin qui vont être détruits). En cela la Ville respecte le cadre posé par le CG3P.

Les appréciations de la Chambre méritent d'être relativisées. Jusqu'en 2015, les bénéficiaires de logements par nécessité absolue de service ne payaient aucune redevance d'occupation et ceux logés par utilité de service s'acquittaient d'une faible redevance et payaient leur consommation de fluides. Dès 2014, l'actuelle équipe municipale a amorcé le travail de mise en conformité avec les textes et a redéfini la liste des bénéficiaires de logement par nécessité et par utilité de service.

Les visites du service foncier qui ont eu lieu en 2015 ont fait apparaître un état souvent dégradé des logements concernés (problèmes d'entretien entraînant des fuites d'eau, d'humidité et d'isolation). Cet état des lieux a conduit à revisiter les valeurs locatives servant de fondement au calcul du montant des loyers dus car elles paraissaient en totale déconnexion avec les montants pratiqués dans le parc locatif social.

Par ailleurs, ces logements sont difficilement comparables avec des logements du parc privé ou du parc social. Par exemple, ils n'ont parfois pas d'entrée indépendante, dans la mesure ils font partie de bâtiments publics comme des écoles, des gymnases...

De plus, ces logements sont attribués parfois depuis de très nombreuses années à des agents de catégorie C, ils contribuent à maintenir une présence dans des équipements qui sont la plupart du temps isolés (stades notamment).

6.8 La participation au comité social du personnel

La convention triennale avec le Comité des œuvres sociales prend fin en 2018. Pour préparer une nouvelle convention, la Ville a pris note des observations de la Chambre : la direction du contrôle de gestion a été mandatée de manière à analyser et proposer un suivi plus resserré des prestations offertes par le COS dans le cadre de la nouvelle convention 2019/2022 (type de prestations, conditions d'attribution, modulation).

7. LA COMMANDE PUBLIQUE

La Chambre régionale des comptes souligne que la Ville « dispose d'une marge d'amélioration importante en matière d'outils de suivi et de statistique des achats » « afin de respecter les procédures de publicité et de mises en concurrence applicables ».

La Ville malgré tout, déjà engagée vers une véritable politique de l'achat durable, socialement responsable, est consciente des progrès à accomplir, et a d'ores et déjà mis en place nombre d'actions, lancé de multiples actions correctives et entend poursuivre :

- la réorganisation de la fonction commande publique :
 - o redéfinition des rôles et missions des juristes et des acheteurs et leur rapprochement dans le traitement quotidien des procédures au sein de la direction des affaires juridiques et de la commande publique ;
 - o redéfinition du rôle et de la place des directions et services opérationnels ;
 - o création fin 2017 d'un poste de chargé de mission en vue de l'élaboration d'une cartographie exhaustive des achats à finaliser et d'un plan d'action de résorption du « hors marchés » sur les segments d'achats qui auront été ainsi identifiés ;
 - o mise en place d'un plan de sensibilisation et de formation de l'ensemble des agents de toutes catégories sur les processus d'achats, notamment les responsables administratifs et financiers des services opérationnels.
- le développement de nouveaux outils par :
 - o la mise en place d'un système d'alerte et de contrôle des seuils de procédures dans le système d'information financier et comptable (logiciel "Grand Angle") ;
 - o déploiement en cours d'un nouveau logiciel de gestion des procédures de marchés ("MARCO") dont un des modules permettra de suivre et sécuriser notamment les achats de faible montant, et d'assurer un suivi fin de l'activité commande publique grâce au développement d'indicateurs adaptés ;
 - o création dans le « Portail décisionnel », (outil permettant le partage et l'accès aux données de gestion : Finances, RH...), d'un volet commande publique permettant de suivre en temps réel les engagements juridiques et comptables de l'ensemble des directions et services ;
 - o réécriture en cours du Guide interne de la commande publique notamment en ce qui concerne le dispositif de recensement des besoins et la définition des différents acteurs de la fonction commande publique.

La Ville entend donc poursuivre l'amélioration de tout le processus de la commande publique, afin d'en respecter dans tous les domaines, les procédures, se conformer aux textes en vigueur et résorber la part d'achats hors marché.

Enfin, la Ville espère également pouvoir faire des économies substantielles en achetant mieux.

La Chambre indique avoir contrôlé « une quarantaine de marchés de 2013 à 2016 » lors de ce contrôle de gestion portant sur les années 2011 à 2016.

L'attention de la Chambre s'est particulièrement portée sur deux marchés de 2014 et 2015.

7.6 – La régularité de deux importants marchés suivis par la direction de la communication

7.6.1 La fête des Tuiles

La Ville de Grenoble rappelle que la construction et la réalisation de la Fête des Tuiles, nouvel événement populaire de la Ville de Grenoble dont la 1^{ère} édition a eu lieu en Juin 2015, nécessitait d'allier la connaissance du milieu associatif et culturel grenoblois, la médiation et mobilisation d'un savoir-faire en matière d'association du public à la création artistique ainsi que la création artistique elle-même.

Considérant que ce projet, associant création artistique et participation citoyenne, n'entrait pas dans la définition de la prestation d'organisation d'événement mais bien dans la création artistique, la Ville de Grenoble a choisi d'appliquer la procédure d'achat adaptée, c'est-à-dire celle de l'art 35-II-8°. Cependant, elle a malgré tout tenu à mettre en place une procédure qui a permis à plusieurs projets d'émerger et d'aboutir au choix final.

Cette particularité explique la divergence de qualification juridique du marché vis-à-vis des critères fixés par le code des marchés publics. Mais elle ne constitue pas une volonté de contournement des règles des marchés publics ayant pour finalité de favoriser un candidat en particulier.

Le projet « fête des Tuiles » n'est pas un événement culturel classique mais bien un projet qui a fait l'objet, de la part du maître d'ouvrage, la Ville de Grenoble :

- D'une définition initiale du besoin ;
- D'un appel public à projet ;
- D'une phase de médiation culturelle (co-construction citoyenne et participative) assistée par des acteurs du milieu culturel grenoblois ;
- De plusieurs propositions artistiques traduisant les résultats de la médiation culturelle ;
- D'une sélection du projet sur des critères culturels et géographiques ;
- D'une négociation sur le prix du projet dans un cadre budgétaire contraint et défini ;
- Puis d'une passation du marché en la forme adaptée.

La définition du besoin et l'appel à projets

Le projet de la « Fête des Tuiles » était un engagement annoncé de la nouvelle équipe municipale. Toutefois, en raison de la nécessaire mise en place des nouvelles équipes, la première édition de la Fête des Tuiles n'a pu avoir lieu dès 2014. Mais les orientations souhaitées pour cet événement ont été rapidement définies par les élus en charge de l'animation, des relations internationales et des écoles. « Ce temps n'a volontairement pas été défini par l'équipe municipale puisque nous souhaitons que les habitants s'emparent de l'idée pour faire des propositions qui, progressivement, dans une logique participative, aboutiront à définir un événement s'adressant à tous les grenoblois et au-delà. » déclarait le conseiller municipal délégué aux fonctions « animations, événements et temps festifs » en juin 2014. (Arrêté de délégation signé du Maire le 14 avril 2014).

Ainsi, dès le mois de juin 2014, plusieurs urnes ont été mises à disposition du public pour collecter les idées et propositions concernant cette manifestation. Fin août 2014, un appel à projet a été diffusé sur le site internet de la Ville fixant le cadre de la manifestation culturelle.

A l'issue de cette première phase, la Ville de Grenoble a collecté environ 60 propositions d'animations qui ne permettaient pas de dégager un projet global. En revanche, des propositions plus complètes avaient été émises par des associations ou collectifs.

La Ville a alors souhaité que le projet puisse se concrétiser pour une mise en œuvre dès la fin du printemps 2015, en retenant la date anniversaire de la « Journée des Tuiles » du 7 juin 1788 à Grenoble et a souhaité se faire assister par les collectifs qui avaient fait des propositions dans le cadre de l'appel à projet.

L'assistance à la médiation culturelle

La Ville de Grenoble ne disposait pas, en interne, des compétences pour mener la phase de médiation culturelle: en partant des contributions, mener des rencontres avec le public grenoblois et les associations pour aboutir à un projet artistique liant l'histoire de Grenoble, à ses lieux et à sa population.

Elle a donc demandé à deux acteurs importants de la vie culturelle grenobloise, un créateur artistique et culturel et une association culturelle regroupant un collectif, qui avaient fait des propositions dans le cadre de la première phase, de l'accompagner dans la phase de participation-médiation et d'en tirer une proposition artistique.

A l'issue de cette phase de médiation, ils ont séparément proposé un projet de manifestation pour la Journée des Tuiles, reposant sur des partis-pris artistiques et culturels très différents :

- Un projet proposant un lien culturel entre les places du centre-Ville de Grenoble ;
- Les journées des « P'tits Bonheurs au long Cours » proposées par l'association culturelle, plus aboutie culturellement et adoptant le parti-pris d'un lieu unique de la manifestation, mais symbolique, les cours Jean-Jaurès et de la Libération à Grenoble.

La sélection du projet

Les deux projets ont fait l'objet d'une présentation au groupe de travail de la Ville de Grenoble regroupant élus et responsables des services en janvier 2015. Le choix du projet s'est fait sur des considérations de nature artistique et d'emplacement géographique, le symbole du cours Jean-Jaurès/Libération à Grenoble comme axe structurant de la Ville, et son lien en particulier avec Vizille (où s'est tenue le 21 juillet 1988 « l'Assemblée de Vizille » qui a fait suite à la Journée des Tuiles du 7 juin 1788), a emporté l'assentiment.

Ainsi, dès la phase de création du projet :

- La Ville de Grenoble a publié un appel à projet directement auprès de la population mais également sur son site internet en direction de tout prestataire volontaire ; ;
- La Ville de Grenoble a souhaité se faire assister dans une procédure inédite de création qui implique une médiation culturelle et donc nécessitant un savoir-faire artistique participatif et une bonne connaissance du milieu culturel et associatif grenoblois ;
- La Ville de Grenoble a pour cela confié à deux prestataires distincts cette phase de création initiale ;
- La Ville de Grenoble a sélectionné le projet en fonction d'un parti-pris artistique et géographique sans considération du prestataire.

La définition budgétaire et la passation du marché

Le projet choisi, la Ville de Grenoble a engagé un dialogue avec l'association culturelle pour la mise en place du projet artistique. Il s'agissait alors, pour la Ville, en fonction de contraintes budgétaires, de s'assurer du respect du périmètre de la prestation artistique et que cette prestation ne corresponde pas à des prestations techniques et administratives assurées directement par la Ville de Grenoble (embauches de contractuels spécialisés pour une partie de l'organisation de la Fête des tuiles pour la part non artistique).

Avant toute passation d'un marché avec l'association culturelle, il n'a alors été question que de définir le contour budgétaire du projet en fonction d'une enveloppe précise et d'une volonté de la Ville de Grenoble d'ajouter un carnaval au projet qui fera l'objet d'un marché de prestation artistique séparé avec une autre association culturelle.

Cette discussion a permis de supprimer certaines propositions de prestations et de faire entrer le projet de carnaval et de « révolution en cours » dans une enveloppe budgétaire de 200 000 euros - correspondant à celui d'une autre manifestation antérieure qui avait été supprimée, « *quartiers d'hivers* ».

La Ville de Grenoble disposait en outre des éléments qui permettaient d'estimer que la proposition finale de l'association culturelle relevait bien d'une prestation artistique correspondant à un achat de spectacle :

- Le devis produit à l'appui du marché d'achat de spectacle correspondait à la mise en œuvre d'un tel spectacle de plein air découpé en 4 prestations artistiques distinctes (*les Chuchoteurs, la fête/la nuit, les décorations artistiques et les espaces animés*), nécessitant une importante mobilisation de ressources humaines pour coordonner tant la préparation que la mise en œuvre le jour J, sachant que la création associait la population ;
- L'association culturelle a elle-même déclaré qu'elle déposait le spectacle auprès de la SACD, étant précisé qu'en matière de spectacle artistique, les prestataires ne prennent pas toujours les précautions de déclaration, ce qui n'empêche pas leur protection par les juridictions ; la condition d'exclusivité était donc à ce stade bien remplie.

C'est dans ces conditions que la Ville de Grenoble a décidé de procéder à un achat de spectacle selon les formes prévues par les dispositions des articles 28-II et 35 II 8° du code des marchés publics alors en vigueur.

En l'espèce :

- Deux acteurs culturels artistiques ont bien proposé et produit une prestation artistique ;
- L'association culturelle a d'ailleurs déclaré à la Ville de Grenoble que le spectacle faisait l'objet d'un dépôt auprès de la SACD ; il convient d'ailleurs de préciser que la forme particulière de création en co-construction participative ne permettait pas de déposer le concept plus en amont, contrairement à l'appréciation du rapport de la Chambre ;
- Le choix a été fait en fonction d'un parti-pris artistique et géographique, in situ, après appel à projet, qui rendait indispensable le choix du prestataire porteur de ce projet ;
- Cette prestation artistique nécessitait une bonne connaissance du public grenoblois pour le faire participer, des lieux grenoblois et de leurs usages, et du secteur associatif et culturel ;
- La part organisationnelle technique a été internalisée par la Ville de Grenoble après discussion budgétaire serrée avec le prestataire artistique.

Le service de la commande publique a émis des réserves sur les procédures internes à la Ville de Grenoble : il a en effet estimé qu'il n'a pu exercer réellement son rôle de conseil juridique du fait d'une procédure accélérée par des nécessités d'aboutir à l'organisation de la Fête des Tuiles à la date fixée par l'histoire grenobloise soit juin 2015. Tant les discussions budgétaires avec les prestataires artistiques que les précisions sur le périmètre de la Fête des Tuiles, avec l'ajout d'un défilé/carnaval, ont en effet ralenti le processus qui était déjà prévu dans un calendrier très serré. Organiser en moins d'un an, dans le cadre d'un changement d'équipe municipale, et d'un changement d'organisation des services, une manifestation d'une telle ampleur relevait de la prouesse.

Enfin, cette procédure a fait l'objet d'un recours gracieux de la part de la Préfecture de l'Isère qui n'a pas donné de suites après réception des explications fournies par la Ville de Grenoble.

La convention biannuelle et le marché 2016

Parallèlement à la passation du marché de création artistique et prestations liées, la Ville de Grenoble et les associations culturelles organisatrices ont contracté sur la réalisation des spectacles sur deux saisons.

Ces conventions avaient pour objet essentiellement de permettre aux deux associations culturelles de tenir compte de la création de 2015 et de disposer d'une prévisibilité économique de leurs spectacles sur deux années. Ces conventions ne valaient pas marché public. En revanche, elles définissaient bien le besoin et les attentes de la Ville en vue de préparer la deuxième édition de la Fête des Tuiles. Elles permettaient en cela d'éviter de construire la commande de l'année 2016 dans la précipitation contrairement à l'année 2015.

Ces conventions ont fait l'objet d'une délibération en conseil municipal, ainsi que d'un recours devant le Tribunal administratif de Grenoble, qui a été rejeté.

La question du recrutement des agents

Cette question ne relève pas des dispositions propres aux marchés publics mais bien de celles du respect des lois et règlements régissant la fonction publique territoriale. La Ville de Grenoble entend toutefois préciser que ces embauches ont été faites pour renforcer l'équipe avec des compétences techniques et artistiques qu'elle n'avait pas et surtout renforcer la coordination entre les équipes sous une hiérarchie ville, ce qui était indispensable au vu du calendrier. Ceci permettait, en outre, de réduire le cout par rapport à une prestation extérieure.

Le marché de direction technique en 2016

Pour l'édition 2016, la Ville de Grenoble a souhaité bénéficier d'une prestation technique supplémentaire. La Chambre indique qu'il n'y a pas eu de procédure de publicité et de mise en concurrence, ce qui est matériellement inexact puisque la procédure de mise en concurrence a bien été effectuée. Le prestataire a envoyé dans le cadre de son offre un premier devis d'un montant de 11 645 € HT non signé par lui, daté du 31 mars 2016, avant la date limite de réception des offres, fixée au 4 avril. Il lui a été demandé, après la date de remise des offres fixée au 4 avril 2016, de renvoyer par courrier un devis signé, totalement identique, dans le but d'en faire un document contractuel du marché. C'est bien ce second document, en tout point confirmatif du premier, qui a été reçu par les services de la mairie le 8 avril 2016, et qui a effectivement été tamponné aux dates de réception en mairie puis dans le service destinataire, les 8 et 11 avril 2016 (circuit habituel du courrier). Et c'est afin de faire signer au Directeur Général des Services ce second devis signé du prestataire, que l'agent en charge de cette tâche a en effet apposé du correcteur sur les tampons de date de réception dans l'objectif de gagner un peu de place sur le document. Il n'a à aucun moment été question de tentative d'effacement de ces dates dans un but de dissimulation, le dossier de cette consultation contenant bien les deux devis originaux signé et non signé.

7.6.2 Marché des chalets de Noël

Dans ce dossier, la Ville, a dû constater tout d'abord l'impossibilité de se voir transférer le contrat de location-vente des chalets de Noël passé par l'Office du tourisme

(marché passé en novembre 2012 pour une durée de 6 ans,).

La prestation de fourniture de ces chalets relevait auparavant de la compétence de l'Office du tourisme, en charge de la manifestation annuelle du marché de Noël. Le 1er janvier 2015, la compétence « promotion du tourisme » a été transférée à Grenoble-Alpes Métropole et L'EPCI s'est substitué à la Ville de Grenoble dans la gouvernance et, pour les missions transférées, dans le financement de l'EPIC Office du Tourisme de Grenoble (délibération du 7 novembre 2014).

Cependant, la Ville a souhaité reprendre la compétence « événementiel » dévolue à l'Office du tourisme, et, par sa délibération du 21 décembre 2015, a décidé la reprise en régie des activités correspondantes, et notamment l'organisation de la manifestation du Marché de Noël.

Compte tenu de cette nouvelle répartition des compétences, le marché de location maintenance avec option d'achats des chalets de Noël qui avait été passé par l'Office du tourisme avec la société Chalet'Expo aurait dû être transféré à la Ville de Grenoble dans le cadre d'un avenant de transfert.

Ce n'est toutefois que très tardivement, au moment où la Ville a souhaité actionner ce marché dans le cadre de la préparation du marché de Noël 2016, qu'il est apparu que ce contrat avait été résilié par l'Office du tourisme.

La Ville a eu pour principal objectif, dans un contexte d'urgence, de préserver, dans l'intérêt des finances communales, à son profit le bénéfice économique de ce contrat.

C'est en effet la préoccupation de préservation des deniers publics qui a guidé la Ville et l'a conduite à conclure un marché négocié avec le prestataire de l'office du tourisme. Cette procédure, certes exceptionnelle, a permis de préserver le dispositif de rachat des chalets du contrat initial, dans les mêmes conditions que celles prévues dans ce contrat à l'issue de la période de location.

Par ailleurs, et comme le mentionne la Chambre, la négociation engagée par la Ville à l'instigation du préfet de l'Isère a permis de réduire par avenant la durée du marché de deux ans, et partant, le lien d'exclusivité avec ce prestataire.

8. LA GESTION PATRIMONIALE

8.2- L'état du patrimoine communal

La Ville de Grenoble possède et entretient plus de 650 bâtiments représentant une surface supérieure à 700 000 m², répartis en quatre usages. Les bâtiments scolaires et sportifs représentent la plus grande part avec 32% des surfaces, les locaux associatifs 30% (dans plus de 242 lieux). Les activités culturelles, sociales et de santé occupent près de 20% du patrimoine. Enfin, les services techniques et administratifs de la Ville représentent 17% du total. Le choix jamais démenti d'offrir des services au plus près des habitants, dans chaque quartier de la Ville, explique en bonne partie l'importance de ce patrimoine immobilier.

Dans un cadre budgétaire toujours plus contraint par la baisse des dotations de l'Etat, la Ville a mis en place une gestion rigoureuse pour entretenir ce patrimoine, en priorisant collectivement les travaux les plus nécessaires, et une stratégie pour l'optimiser, c'est-à-dire procéder à des regroupements de locaux et à des ventes lorsque les bâtiments n'ont plus d'usage.

Comme le cite la Chambre Régionale des Comptes, la très forte diminution du nombre d'avis défavorables émis par la commission départementale de sécurité démontre la qualité du travail de gestionnaire réalisé par la Ville depuis 2015, privilégiant la sécurité des utilisateurs et du public. La remise en place du comité de sécurité dès 2015 a permis de réduire de manière significative les 30 avis défavorables antérieurs émis sur les Etablissements Recevant du Public : 17 ont été levés en 2016 et 2017, et notamment toutes celles sur les écoles. Sur les 13 avis défavorables restants, les travaux sont réalisés pour 9 bâtiments et en attente du positionnement du SDIS, et les travaux sont programmés en 2018 pour 3 autres. Il restera donc 1 avis défavorable sur les 30 recensés en 2015.

Parallèlement, la nouvelle municipalité a lancé un plan de construction et de rénovation des écoles de plus de 60 M€, pour tenir compte d'un patrimoine en mauvais état et inadapté au regard de la démographie grenobloise. Ce plan écoles, prioritaire, qui a déjà permis de livrer des bâtiments de très grande qualité (l'école Simone Lagrange est par exemple un bâtiment référence pour la qualité de l'air intérieur) se poursuit et participe de la rénovation du patrimoine communal.

8.2.2 – La situation de l'hôtel de Ville

Comme en atteste les nombreux diagnostics et les travaux réalisés entre 2012 et 2017 visant directement à améliorer la sécurité du bâtiment pour un montant de 1,5 M€ TTC travaux, la Ville est pleinement consciente des travaux de remise aux normes nécessaires de ce bâtiment construit en 1968.

Afin de lever les avis négatifs, il faut principalement régler le risque que représentent les archives présentes dans le bâtiment, compte tenu du potentiel calorifique du fonds entreposé. La décision de déménager les Archives municipales et de les installer, avec celles de la Métropole, dans les locaux actuellement occupés par les Archives départementales est prise. Ce déménagement s'effectuera à moyen terme, lorsque les Archives départementales auront intégré leurs nouveaux locaux neufs en cours de construction.

Sans attendre, des actions régulières vers les utilisateurs sont réalisées (contrôles réguliers par le responsable de la sécurité, informations et exercices inopinés, etc.). Par ailleurs, pour prévenir et limiter les risques, la Ville de Grenoble a renforcé le service central de sécurité incendie, au-delà des obligations réglementaires fixées, en associant un deuxième agent au chef d'équipe Service de Sécurité Incendie et d'Assistance à Personnes, titulaire d'une qualification SSIAP.

8.3 L'évolution de la consommation des fluides

La Ville de Grenoble s'est engagée globalement dans un programme de réduction des consommations d'énergie. (Délibération du 20 Juin 2016 relative aux travaux d'économie d'énergie sur le patrimoine municipal). Elle s'est ainsi fixée comme objectif, sur la base des actions du plan Air-Energie Climat, de la métropole, de réduire de 18% les consommations d'énergie de son patrimoine entre 2014 et 2020 (effort réparti entre -12% pour les bâtiments municipaux, -17% pour sa flotte de véhicules, -47% pour l'éclairage public). Le label Cit'ergie a par ailleurs été remis à la ville de Grenoble en janvier 2017 avec les « Félicitations » de la Commission Nationale du label pour la « qualité générale de sa politique en matière d'énergie et de climat ».

Cette stratégie est mise en œuvre et produit les résultats escomptés. Le plan écoles s'inscrit pleinement dans cette stratégie avec la mise en chantier en Juin 2018 de la rénovation énergétique niveau BBC de 3 importants groupes scolaires (Painlevé, Ampère, Chatin). De même, la démarche de regroupement des services (Claudel 2020) permet d'optimiser les surfaces occupées et les consommations énergétiques induites.

La Ville prend bonne note des remarques de la Chambre sur la nécessité d'obtenir une facturation de l'eau conforme à la réalité de la consommation. Des échanges sont en cours pour cette mise en œuvre avec la direction de la régie métropolitaine de l'eau et la société publique locale Eaux de Grenoble Alpes.

8.4. La stratégie de valorisation et d'optimisation du patrimoine

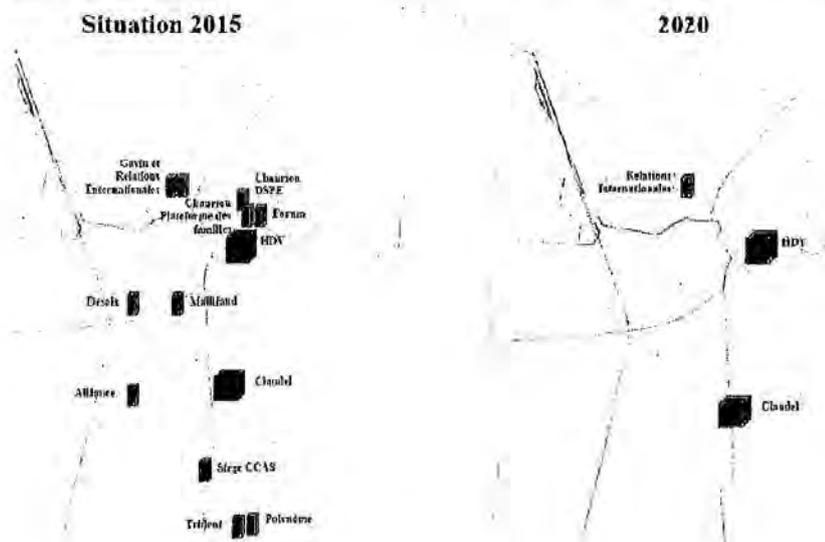
L'absence de délibération cadre ne signifie pas, bien au contraire, que la Ville de Grenoble ne dispose pas d'une stratégie de valorisation et d'optimisation du patrimoine. Une gouvernance politique et administrative a été mise en place, comme l'indique la Chambre, en soulignant les travaux menés par le groupe de travail stratégie patrimoniale. Une base de données robuste permet de recenser et suivre le patrimoine et ses évolutions. Des objectifs de rationalisation de l'occupation des bâtiments municipaux sont fixés et poursuivis au quotidien, au cas par cas, bâtiment par bâtiment, avec pour ambition de mieux occuper les espaces, de les optimiser, notamment en rassemblant les équipes, de partager les coûts, notamment avec les occupants associatifs. La Ville s'est engagée dans un programme de cession de bâtiments dont elle n'a pas la nécessité.

Ainsi, pour chaque occupation d'un local municipal, par une association, le loyer et le paiement des fluides par l'association sont questionnés et validés collectivement. Par ailleurs, les élus ont exprimé leur souhait de travailler sur les usages et la sobriété énergétique en mettant en place une démarche innovante d'accompagnement des associations à la maîtrise de l'énergie, initiée en 2018, et mise en place par les services..

Ce travail au quotidien nécessite un investissement important des services et des élu-es, tout particulièrement pour monter et porter les regroupements de service.

8.5. Les projets de relocalisation des services.

Comme le souligne la Chambre, la Ville a bâti une stratégie de regroupement ambitieuse, qui devrait permettre de réduire les surfaces occupées et d'optimiser les consommations de fluide. Un schéma permet de la résumer.



Au terme du projet de regroupement, l'Hôtel de Ville et le site Claudel hébergeront environ 800 agents administratifs ; les autres agents administratifs sont implantés dans les équipements territorialisés (ex : Maisons des Habitants).

8.5.2- Le projet de regroupement des services administratifs : l'achat du siège du Crédit Agricole Sud Rhône Alpes

L'acquisition du bâtiment Claudel (23 000 m²) représente une opportunité particulièrement intéressante pour la Ville et le CCAS, en cohérence avec leurs objectifs.

- Elle permet de **regrouper des effectifs administratifs dispersés sur une dizaine de sites**. Cet éclatement génère des dysfonctionnements et des surcoûts (fluides, maintenance...), et certains sites n'offrent plus des conditions de travail satisfaisantes.
- Elle offre une **solution de relocalisation pour le siège du CCAS**, dont la démolition est programmée à moyen terme dans le cadre du renouvellement urbain Villeneuve, et dont l'état du bâti aurait rendu nécessaires, quoiqu'il arrive, des investissements importants.
- Elle ouvre des **perspectives de rapprochement entre la Ville et le CCAS**, en termes de proximité des équipes et de travail en coopération et transversalité d'une part, et du partage des coûts d'exploitation d'un bâtiment administratif commun d'autre part.
- Les locaux du bâtiment Claudel n'étant pas libérés immédiatement par le Crédit Agricole après l'acquisition par la Ville, ce délai a permis de prendre le temps nécessaire pour **conduire la concertation avec les agents, construire un projet commun** autour de l'accueil des usagers et du service rendu, et de la transformation des organisations dans de nouveaux espaces de travail.

Cette opération est immédiatement avantageuse pour la Ville et le CCAS. Sans cette acquisition, la Ville et le CCAS auraient dû réaliser des investissements importants pour se maintenir dans les locaux actuels (4 M€), ou trouver des solutions de relocalisation (12 M€).

La Ville a fait le choix d'assumer sur son seul budget l'achat du bâtiment, et de construire un projet commun avec le CCAS. Sur le périmètre strict de la commune, l'opération sera rentable après quelques années de mise en service, puisque le regroupement doit permettre d'économiser 0,7 M€ par an en fonctionnement.

Un bilan financier positif

Claudel – bilan financier prévisionnel actualisé⁴

		Dépenses	Recettes
Périmètre Ville	Acquisition du bâtiment	7,5 M€	
	Acquisition du mobilier + cuisine	0,5 M€	
	Travaux, aménagements	2,7 M€	
	Informatique	0,5 M€	
	Economies travaux Desaix-Chanrion	- 4 M€	
	Démolition du siège du CCAS	1 M€	
	Recettes de loyer (sur 3 ans)		1,1 M€
	Total	8,2 M€	1,1 M€
	Solde de l'opération avant cessions (= Recettes-Dépenses)	- 7,1 M€	
	Cessions des locaux libérés		3,9 à 5,7 M€
Solde de l'opération pour la Ville	-3,2 M€ à -1,4 M€		
Hors dépenses de fonctionnement et avant économies planifiées			
Périmètre CCAS	Economie relocalisation siège du CCAS	-12 M€	
	Travaux, aménagements	0,5 M€	
	Informatique	0,1 M€	
	Total	11,4 M€	
	Solde de l'opération pour le CCAS	11,4 M€	
Hors dépenses de fonctionnement et avant économies planifiées			
Périmètre agrégé Ville + CCAS : Solde de l'opération		8,2 à 10 M€	
Hors dépenses de fonctionnement et avant économies planifiées			

En comparaison des premières estimations sur le bilan financier :

- L'enveloppe travaux/aménagement et informatique a été précisée pour correspondre aux besoins exprimés par les futurs utilisateurs du site, aux objectifs du projet, et pour intégrer le déménagement des serveurs informatiques ;
- Le prix d'acquisition du bâtiment (7,5 M€) est certes plus important que les prévisions initiales (5 à 6 M€) mais reste très avantageux (voir ci-dessous) ;
- Les prévisions de recettes suite à la vente des bâtiments libérés ont été minorées, la Ville privilégiant les négociations avec les bailleurs sociaux sur la vente des locaux libérés.

⁴ La Chambre a distingué, dans son rapport d'observations définitives, les bilans financiers des périmètres Ville et CCAS. Le tableau ci-dessus corrige, dans cette perspective, deux éléments :

- Il distingue les dépenses travaux/aménagements et informatique de la Ville et du CCAS

- La démolition du siège du CCAS (1 M€) est une dépense prise en charge par la Ville dans le cadre du renouvellement urbain

Il n'est cependant pas nécessairement pertinent de distinguer les deux périmètres, dans la mesure où les travaux de relocalisation du siège du CCAS n'auraient pas été assumés sans le soutien financier de la Ville quoiqu'il advienne.

Des économies en fonctionnement de 0,7 M€ par an sont attendues grâce à l'opération Claudel, en raison d'une part de l'optimisation du patrimoine (la gestion des sites décentralisés est plus coûteuse sur la maintenance ou les fluides, par rapport à l'exploitation d'un bâtiment central), et d'autre part des possibilités de mutualisation avec le CCAS sur un certain nombre de fonctions support.

La Ville de Grenoble a conduit en 2015 une négociation globale avec le Crédit Agricole pour se saisir de cette opportunité et défendre ses intérêts et ceux du CCAS dans cette opération.

La Ville de Grenoble et le Crédit Agricole Sud Rhône-Alpes ont conduit une négociation « classique » sur les montants de cette opération et son phasage, dans le respect de leurs intérêts respectifs. La transaction a été conclue en décembre 2015 (acquisition du bâtiment et bail de location) dans des conditions équilibrées, avantageuses pour les deux parties, acceptées et visées par les notaires.

Le prix finalement retenu par les deux parties au terme de cette négociation (7,5 M€) est inférieur de l'ordre de 0,1 M€ à 0,7 M€ à l'offre initiale du Crédit Agricole (entre 7,6 et 8,2 M€), et inférieur de 3,3 M€ à la valeur vénale estimée du bien par l'expert missionné dans ce cadre (10,8 M€⁵). Même en reconstituant un coût exhaustif qui comprendrait l'acquisition du bâtiment (7,5 M€) et la baisse du loyer consentie sur trois ans dans le cadre de cette négociation (1,2 M€), le montant d'acquisition du bâtiment reste inférieur à sa valeur estimée.

L'acquisition du mobilier et du matériel de cuisine (0,5 M€), par ailleurs, a constitué une plus-value réciproque dans cette transaction et un élément de la négociation globale. Ce matériel est de bonne qualité et fera l'objet d'un nouvel état des lieux lors du départ du Crédit Agricole⁶.

La Ville prend note des remarques de la Chambre concernant les erreurs administratives dans le cadre de cette transaction (oubli de mention a posteriori du loyer convenu dans le rendu acte du Maire⁷, erreur de rattachement de la dépense liée à l'achat du bâtiment en 2016 alors que celle-ci aurait dû être constatée en 2015, bien que la signature ait eu lieu le 31 décembre 2015).

Le nouveau pôle administratif « Claudel » sera mis en service en septembre 2020.

Il regroupera près de 500 agents et constituera le deuxième pôle d'accueil du public après l'hôtel de Ville : démarches d'urbanisme, accueil petite enfance, environnement et cadre de vie, siège du CCAS...

Il comportera :

- Un accueil mutualisé entre la Ville et le CCAS ; l'accueil a été pensé avec les équipes et un panel d'usagers afin de répondre aux besoins et d'améliorer le service rendu ;
- Des espaces de travail conçus pour refléter les besoins des équipes et les nouvelles organisations (travail en réseau, espaces partagés, ...) ;
- Une cafétéria accessible aux agents de la Ville/du CCAS et aux partenaires extérieurs.

⁵ La Ville a apporté à deux reprises auprès de la Chambre les explications concernant la superficie du bâtiment, dont la Chambre estime qu'elle est « mal connue » et invaliderait l'estimation à 10,8 M€. Le bâtiment représente une superficie totale de 23 000m². Le calcul de la « surface utile », en son sein, diffère entre l'estimation reprise par France Domaine (12 043m²) et celle réalisée a posteriori par le prestataire de la Ville (bureaux, circulations et sanitaires : 10 935 m²). Cet écart s'explique par un mode de calcul et de relevé différent, par exemple sur l'épaisseur des murs, cloisons intérieures ou encore des espaces dont la hauteur est inférieure à 1,80m (rappelons ici que le bâtiment a une forme pyramidale et qu'il comporte des surfaces importantes qui peuvent être concernées par cette différence de mètre).

⁶ Ainsi que la Ville l'avait rappelé dans sa réponse à la lettre d'observations provisoires, l'absence de dépôt de garantie dans le bail s'explique par le recours, d'un commun accord entre les deux parties, à un bail dérogatoire au statut des baux commerciaux, l'occupation par le Crédit Agricole après la vente n'étant que temporaire.

⁷ Le Maire est autorisé à fixer le niveau du loyer sans en référer au conseil municipal (il a reçu la délégation de ce dernier) mais aurait dû, effectivement, en rendre acte par la suite.

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr