



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

COMMUNE DE VITRY-SUR-SEINE
(94)

Cahier n° 1 : Contrôle organique

Exercices 2011 et suivants

Observations
délibérées le 27 septembre 2018

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	4
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	8
OBSERVATIONS	10
1 RAPPEL DE LA PROCEDURE	10
2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	10
2.1 Une commune en mutation dont la population croît rapidement et connaît des difficultés économiques et sociales	10
2.1.1 La situation démographique, économique et sociale	11
2.1.2 Une politique d'aménagement active qui alimente l'augmentation de la population sans en modifier les caractéristiques socio-économiques	11
2.2 L'environnement institutionnel	12
2.2.1 La communauté d'agglomération et l'EPT	12
2.2.2 Vitry-sur-Seine bénéficie d'un potentiel fiscal relativement élevé	13
2.3 Les organismes liés à la commune	13
2.3.1 Les syndicats intercommunaux	14
2.3.2 Les établissements publics locaux	14
2.3.3 Les entreprises publiques locales	15
2.3.4 Les associations	15
3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE	17
3.1 Organisation de la fonction financière et comptable	17
3.2 La fiabilité des comptes	18
3.2.1 Le provisionnement des créances irrécouvrables est insuffisant, ce qui augmente artificiellement le résultat	18
3.2.2 Un rattachement des charges à l'exercice insuffisant	21
3.2.3 Un actif immobilisé insuffisamment documenté et mal évalué	21
3.2.4 Des comptes d'actifs et de passifs circulant à apurer	25
3.2.5 Les engagements hors bilan	25
3.3 L'information financière et budgétaire	26
3.3.1 Les débats d'orientation budgétaire	26
3.3.2 Le budget primitif	28
3.3.3 La sincérité des prévisions budgétaires	28
4 ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE	28
4.1 Précisions méthodologiques	28
4.1.1 Périmètre de l'analyse	28
4.1.2 Les conséquences financières des réformes territoriales depuis 2013	29
4.1.3 Retraitements opérés pour l'analyse financière	32
4.2 La situation financière s'est dégradée entre 2011 et 2016	33
4.2.1 Les principaux déterminants de l'évolution de l'autofinancement brut	34
4.2.2 La couverture du besoin de financement des investissements	39
4.2.3 L'absence de véritable programmation des dépenses et des recettes d'investissement	42

5	L'AMÉNAGEMENT DE LA COMMUNE.....	43
5.1	Un PLU conduisant à une expansion démographique peu soutenable.....	43
5.1.1	Adopté en 2006, le PLU relève depuis 2016 de la compétence du territoire mais continue d'être piloté par la commune	43
5.1.2	Un PLU visant, entre autres objectifs, à redynamiser la démographie communale	43
5.1.3	Les besoins induits en équipements sont difficilement soutenables.....	44
5.2	Les opérations conduites ou lancées pendant la période contrôlée	44
5.2.1	Le cadre juridique des opérations d'aménagement	44
5.2.2	Les opérations d'aménagement conduites par la commune durant la période sous revue	45
5.2.3	Les opérations d'aménagement dont la maîtrise d'ouvrage n'est pas exercée par la commune	48
5.2.4	Les relations avec la Semise	50
6	LA GESTION DU PERSONNEL.....	53
6.1	Une fonction « gestion des ressources humaines » efficace	53
6.2	La gestion des carrières des agents titulaires	54
6.3	Les effectifs.....	55
6.4	Le régime indemnitaire	56
6.4.1	Une augmentation dynamique des indemnités servies aux agents	56
6.4.2	Les délibérations et leur application.....	57
6.4.3	La refonte du régime indemnitaire des cadres et des encadrants en 2012.....	57
6.4.4	La mise en place partielle du Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'expérience professionnelle (Rifseep).....	58
6.4.5	La prime annuelle	58
6.4.6	La nouvelle bonification indiciaire (NBI)	59
6.5	Les emplois et fonctions faisant l'objet d'un encadrement spécifique	59
6.5.1	Les agents contractuels.....	59
6.5.2	Les emplois fonctionnels.....	61
6.5.3	Les collaborateurs de cabinet	62
6.5.4	Les indemnités des élus	63
6.6	Le temps de travail	64
6.6.1	La durée annuelle du travail	64
6.6.2	Les heures supplémentaires	66
6.6.3	L'absentéisme.....	67
6.7	Les avantages en nature	67
7	LES ACHATS.....	68
7.1	Évolution des achats pour le fonctionnement de la commune	68
7.2	Stratégie, organisation, processus et contrôle interne en matière d'achat public.....	69
7.2.1	Une fonction historiquement décentralisée	69
7.2.2	La réforme de la fonction « achats » conduite entre 2015 et 2016.....	70
7.2.3	Des procédures internes récemment assouplies, dont la formalisation et la diffusion restent perfectibles	71
7.2.4	Des délais de paiement satisfaisants.....	72
7.2.5	La mutualisation de la fonction « achats »	73
7.3	Analyse d'un échantillon de marchés.....	73
7.3.1	Constitution de l'échantillon	73
7.3.2	Observations générales sur les marchés examinés	73

7.3.3	Le marché de réservation de places en crèche inter-entreprises	74
7.3.4	Les marchés d'acquisition de véhicules légers et utilitaires	75
7.3.5	Les marchés de nettoyage de la voirie.....	75
7.3.6	Les marchés d'entretien des bâtiments communaux	76
7.3.7	Le marché de conception-réalisation du système de collecte pneumatique des déchets	77
7.3.8	Le marché de conception-réalisation du centre aquatique du 8 mai 1945.....	81
8	SUIVI DES DERNIÈRES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE	81
	ANNEXES.....	84

SYNTHESE

La commune de Vitry-sur-Seine, dans le Val-de-Marne, connaît depuis 2011 un fort dynamisme démographique puisque sa population augmente de 1,7 % par an et s'établit à 92 531 habitants. Elle est désormais la commune la plus peuplée du département et une part importante de sa population connaît des difficultés sociales prononcées. Son territoire, concerné par de nombreuses opérations d'aménagement et bénéficiaire à l'avenir de nouvelles infrastructures de transport dans le cadre du Grand Paris Express, est en profonde mutation. Il se caractérise par sa diversité puisqu'y alternent zones pavillonnaires, centre ancien et grands ensembles, ainsi que par son dynamisme économique en raison de la présence de nombreuses activités à proximité de la Seine. Ce dynamisme lui assure un potentiel fiscal élevé. La commune cherche à entretenir à la fois ce dynamisme démographique et économique, tout en maintenant une forte mixité sociale comme en témoigne l'objectif de 40 % de logements sociaux.

La commune a été membre, entre 2013 et 2015, de la communauté d'agglomération Seine-Amont. Le 1^{er} janvier 2016, elle a intégré la métropole du Grand Paris ainsi que l'établissement public territorial Grand Orly Seine Bièvre. Sur le plan financier, elle a été bénéficiaire de ces évolutions institutionnelles. En raison du calendrier serré de la réforme territoriale, l'année 2016 a connu des flottements budgétaires et comptables qu'il conviendra de résoudre rapidement. En particulier, la commune a géré la compétence en matière d'assainissement hors de tout budget annexe en 2016, ce qui était irrégulier. En outre, elle n'a pas encore procédé aux transferts patrimoniaux correspondant aux transferts de compétences effectués, ce qui est critiquable à la fois aux plans comptable et juridique.

Dans l'ensemble, la chambre souligne le professionnalisme de l'administration communale et certaines réformes conduites durant la période sous revue. En revanche, sous l'effet de contraintes externes mais aussi en raison de plusieurs décisions et choix de gestion critiquables, la situation financière de la ville de Vitry-sur-Seine se dégrade rapidement, au point d'être aujourd'hui très préoccupante. La collectivité devra donc actionner sans tarder les différents leviers à sa disposition pour redresser cette trajectoire financière.

Le suivi des dernières recommandations de la chambre

À l'issue de son précédent examen de la gestion de la commune de Vitry-sur-Seine, en 2010, la chambre avait formulé neuf recommandations visant à améliorer la performance et la régularité de la gestion municipale.

Ces recommandations ont été suivies, totalement ou partiellement, à 75 %.

Des suites restent attendues en ce qui concerne l'information du conseil municipal sur les conséquences budgétaires pluriannuelles de certaines de ses décisions (constructions de classes et d'écoles, plan pluriannuel d'investissement, liens avec la société d'économie mixte Semis).

L'information budgétaire et comptable

La qualité de l'information comptable doit progresser afin de résoudre les trois principales insuffisances identifiées par la chambre. La sincérité du résultat est affectée chaque année, pour un montant évalué à 0,3 M€, par le niveau insuffisant des provisions sur les créances détenues sur la population. Le rattachement des charges à l'exercice a parfois été insuffisant, notamment en 2016, exercice à l'issue duquel plus d'1 M€ de dépenses ont été reportés sur 2017. Enfin, l'actif communal est très insuffisamment documenté tandis que plusieurs comptes de tiers restent à apurer, notamment des créances sur l'office public de l'habitat (OPH) de Vitry-sur-Seine au titre du mécanisme de partage des excédents de gestion de cet organisme.

L'information fournie dans le cadre du débat d'orientations budgétaires et du vote du budget primitif devra être corrigée, s'agissant du calcul de la capacité d'autofinancement. En outre, elle devrait être complétée par une prévision d'exécution du budget de l'année écoulée ainsi que par des données prospectives et des éléments permettant d'apprécier l'évolution du poids de la dette, comme le ratio de capacité de désendettement.

Une dégradation rapide et préoccupante de la situation financière de la commune

La situation financière de la commune de Vitry-sur-Seine se dégrade de façon continue depuis 2011. La capacité d'autofinancement (CAF) brute de la commune a diminué d'un tiers entre 2011 et 2016. Cette érosion de la CAF tient notamment à l'augmentation de la masse salariale (+ 10,84 M€, soit + 14,8 %) et à la baisse des ressources institutionnelles de la commune. Celles-ci ont diminué de 9,25 M€ depuis 2011 (- 17,5 %), dont 7,53 M€ en raison de la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF)¹ versée par l'État, non compensée par l'évolution des dotations de péréquation. Afin de contrer cet effet de ciseaux, la commune a régulièrement augmenté les taux de la fiscalité locale à compter de 2015 (+ 5 % entre 2015 et 2017).

En 2016, la CAF brute (13,04 M€) était désormais presque intégralement consommée par le remboursement des emprunts contractés par la commune. Ainsi, la CAF nette est devenue quasi nulle puisqu'elle s'établissait à 0,33 M€ en 2016. En d'autres termes, la commune était proche du moment où elle ne pourra plus faire face à ses échéances de dette sans de nouveaux recours à l'emprunt.

De ce fait, même si les dépenses d'équipement de la commune ont considérablement diminué de 2011 à 2016 (- 42,2 %) du fait de l'arrivée au terme d'un cycle d'investissement, le besoin de financement qui en résulte se maintient à un niveau élevé et continue d'alimenter le recours à l'emprunt. Ainsi, l'encours de dette a augmenté depuis 2011 de 34,03 M€ (+ 31,2 %) pour atteindre 146,44 M€ en 2016. La commune s'est endettée plus que nécessaire, ayant surévalué de 8,80 M€ son besoin en emprunts nouveaux sur la période.

En 2015, la capacité de désendettement a dépassé le seuil prudentiel de 10 ans. Elle est passée de 5,7 ans en 2011 à 11,2 ans en 2016 (après retraitement des effets favorables et non pérennes dus à l'année de transition de la réforme territoriale).

Cette tendance non soutenable et particulièrement préoccupante nécessite l'engagement d'actions correctrices, d'autant que l'expansion démographique de la commune alimente un cercle vicieux. En effet, elle soutient le niveau des investissements tandis que le recours à l'emprunt et les coûts de fonctionnement des nouveaux équipements exercent en retour une pression à la baisse sur le niveau de la CAF nette.

La commune a réaménagé une partie de sa dette en 2017. Cette opération, destinée à en lisser la charge dans le temps afin de dégager des marges d'autofinancement, a eu un coût net de 0,9 M€ pour les finances communales. L'encours de dette, majoritairement composé d'emprunts à taux variables, est en outre fortement exposé au risque de remontée des taux, ce qui fait peser un risque sur la capacité d'autofinancement future.

En matière d'aménagement, les objectifs démographiques ambitieux du plan local d'urbanisme (PLU) et les relations avec la Semise grèvent les finances communales

Les objectifs ambitieux inscrits dans le programme local de l'habitat et le plan local d'urbanisme (+ 750 logements neufs par an) ont soutenu la croissance de la population, entraînant un volume d'investissements de l'ordre de 9 M€ par an pour la seule mise à niveau des capacités d'accueil scolaire et périscolaire.

¹ Contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics en application de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

La période 2011-2017 a été particulièrement active en matière d'aménagement, avec pas moins de neuf zones d'aménagement concertées (Zac) sur le territoire, dont six pilotées par la commune. Dans le cadre des concessions de ces opérations à des aménageurs, les participations communales ont été relativement maîtrisées. Cependant, les provisions pour dépollution des sols ont parfois été sous-évaluées au commencement des opérations, ce qui en diminue significativement le résultat final, potentiellement récupérable par la commune. À l'exception de deux opérations, la rémunération des aménageurs s'est établie entre 5,7 et 7,7 % du total des dépenses des opérations.

Si la charge liée à la plupart de ces concessions d'aménagement arrive aujourd'hui à son terme, celles relatives aux deux Zac créées en 2012, dans le cadre de l'opération d'intérêt national des Ardoines en prendront le relais et vont continuer à se faire sentir. En effet, bien que le pilotage de ces deux Zac échappe à la commune puisqu'il est assuré par l'établissement public Orly Rungis Seine-Amont, elles pèseront sur les finances communales à hauteur de 33,2 M€ entre 2017 et 2025, soit 43,2 % des participations publiques aux deux Zac et aux équipements scolaires associés.

Par ailleurs, les relations entre la commune et la société d'économie mixte (Sem) communale (la Semise), déjà critiquées dans le rapport de la chambre de 2010, font l'objet de nouvelles observations. Le caractère insuffisant de l'information communiquée au conseil municipal au sujet de la vie de cette Sem est à nouveau souligné. En outre, une part significative des coûts induits par le plan de redressement couvrant la période 2013-2018 (23,18 M€, dont 8,97 M€ à la charge de la commune) aurait pu être évitée si la commune n'avait pas engagé imprudemment la Sem dans une ambitieuse opération de construction alors même qu'elle connaissait ses difficultés de gestion et le caractère insuffisant de sa surface financière. Parallèlement, la commune a concédé à la Semise une opération d'aménagement dans des conditions particulièrement favorables à cette dernière. En tout état de cause, la persistance sur le territoire d'une même commune de deux acteurs du logement social, relevant de deux niveaux de collectivités, paraît peu efficiente.

Malgré une gestion efficace des ressources humaines, la masse salariale croît sous l'effet de facteurs externes mais aussi des mesures indemnitaires décidées depuis 2012

L'effectif communal a augmenté de 4,5 % entre 2011 et 2016 et s'établissait en 2016 à 2 109 équivalents temps plein (ETP). Cette hausse se concentre dans les crèches, les écoles et les services à la population et reste moins rapide que celle de la population vitriote, la commune utilisant le levier du non remplacement systématique des agents qui la quittent. Ce levier devra continuer à être activé à l'avenir afin d'absorber les recrutements induits par la poursuite de l'augmentation de la population scolaire et l'ouverture prochaine du centre aquatique.

Sur la même période, la masse salariale a augmenté de 14,8 % et s'établissait en 2016 à 84 M€. Si cette hausse tient surtout à des facteurs externes, elle s'explique aussi à hauteur de 20 % par les augmentations des primes des agents, décidées entre 2012 et 2016 par la commune elle-même. Parmi celles-ci, l'augmentation de la prime annuelle des agents de 5 % par an depuis 2012 est irrégulière. En outre, la commune octroie indument une nouvelle bonification indiciaire à la quasi-totalité de ses agents titulaires.

Les principaux leviers d'économies concernent la durée du travail des agents. À Vitry-sur-Seine, celle-ci s'établit à 1 533 heures, soit un niveau particulièrement bas au regard de la moyenne des communes comme de la durée réglementaire de 1 607 heures. Le manque à gagner annuel correspondant s'élève à 3,87 M€. Le taux d'absentéisme (11,5 % en 2016), bien que proche de la moyenne des communes françaises, est particulièrement élevé dans certains services. Une baisse d'un point de l'absentéisme entraînerait une économie de 0,84 M€.

La fonction « ressources humaines » est efficace et professionnalisée. Au vu des dossiers examinés par la chambre, les conditions de recrutements des agents paraissent régulières à l'exception du recrutement dans les services de la commune d'un ancien collaborateur de cabinet. La chambre a également identifié un bref dépassement du nombre autorisé de collaborateurs de cabinet. Enfin, le conseil municipal ne délibère pas sur le taux moyen de l'ensemble des indemnités servies aux agents, ce qui devra être régularisé.

Une gestion décentralisée des achats, dont la réforme a été engagée en 2015 afin de circonscrire les risques inhérents à ce mode d'organisation

Depuis 2013, la commune a réalisé des économies substantielles sur ses charges de fonctionnement hors masse salariale. Rapporté au nombre d'habitants, le niveau des achats de la commune se situe au niveau de celui des communes de taille comparable de la région Île-de-France.

Si la fonction « achats » de la commune de Vitry-sur-Seine est largement décentralisée, les risques associés à ce choix d'organisation sont relativement circonscrits du fait de l'existence de contrôles centralisés et du professionnalisme des trois principaux services acheteurs. Néanmoins, les normes restent encore mal maîtrisées par les services réalisant les volumes d'achats les moins conséquents. Près de 10 % des achats de fonctionnement restent fractionnés et réalisés hors de toute procédure de marché. Consciente de ces faiblesses, la commune a engagé en 2015 et 2016 plusieurs réformes. Elle a notamment créé un service des achats transversaux et s'est dotée d'une nomenclature d'achats permettant des contrôles de seuils automatisés. Le bilan de cette réforme n'a pas encore été réalisé et devra l'être rapidement afin d'engager d'éventuelles actions complémentaires.

L'examen par la chambre d'un échantillon de marchés a révélé peu d'anomalies. La principale piste d'amélioration réside dans la recherche d'une concurrence plus effective, notamment pour certaines catégories d'achats réalisés depuis plusieurs années auprès des mêmes fournisseurs. Le rallongement et le lissage de la charge financière liée à d'importants marchés de travaux illustre la dégradation des finances communales.

Un marché de travaux, le marché de conception-réalisation du système de collecte pneumatique des déchets, est caractérisé par une prise de décision défailante au moment de son lancement car peu soucieuse de l'économie du projet, ce qui a entraîné d'importants surcoûts à la charge de la collectivité. Le coût des travaux s'établira, selon les dernières estimations, à 40,6 M€ TTC, soit 55 % de plus que l'estimation de 2009, alors qu'il n'est permis d'espérer aucun retour sur investissement, même à long terme.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

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

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

- Rappel au droit n° 1 : À défaut de missions d'intérêt local suffisant, mettre un terme au financement différencié des structures locales des organisations syndicales représentatives. 16
- Rappel au droit n° 2 : Délibérer sur le taux moyen des indemnités servies aux agents communaux. 57
- Rappel au droit n° 3 : Ramener le montant de la prime annuelle, irrégulièrement augmentée depuis 2012, à son montant de 2011. 59
- Rappel au droit n° 4 : Limiter le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire aux seuls agents éligibles à raison de leurs fonctions. 59
- Rappel au droit n° 5 : Pour chaque agent contractuel, établir le montant de la rémunération par arrêté du maire. 61
- Rappel au droit n° 6 : Prendre les arrêtés de recrutement des collaborateurs de cabinet dès le démarrage de leurs fonctions et ne pas leur verser d'autres indemnités que celles prévues par ces arrêtés. 63

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

- Recommandation n° 1 : Constituer des provisions à hauteur du risque d'irrecouvrabilité des créances. 20
- Recommandation n° 2 : Rapprocher l'inventaire communal et l'état de l'actif. Documenter les principaux postes d'immobilisations, notamment en procédant à un inventaire physique. 25
- Recommandation n° 3 : Enrichir le rapport sur les orientations budgétaires d'une prévision d'exécution de l'exercice écoulé, d'éléments prospectifs sur les principaux agrégats et d'informations permettant de juger de la soutenabilité de la dette. 28
- Recommandation n° 4 : Établir une programmation pluriannuelle des investissements équilibrée, l'actualiser régulièrement et la présenter annuellement au conseil municipal. 42
- Recommandation n° 5 : Établir sans tarder un plan d'actions visant à remettre en adéquation le niveau de la capacité d'autofinancement nette et les besoins de financement de la commune. 42

Recommandation n° 6 : Mettre en œuvre un plan d’actions destiné à réduire l’absentéisme au travail..... 67

Recommandation n° 7 : Faire le bilan de la réforme de l’achat public de 2015-2016 et compléter et mettre à jour le règlement intérieur des marchés afin d’en faire un document de référence complet en matière d’achat public. 73

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

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France (ci-après « la chambre »), en application de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Vitry-sur-Seine. Ce contrôle porte sur la période courant de l'année 2011 à la période la plus récente.

L'ordonnateur en fonction, M. Jean-Claude Kennedy, maire depuis le 1^{er} février 2015, et le précédent ordonnateur durant la période sous revue, M. Alain Audoubert, ont été informés de l'ouverture de ce contrôle par lettres envoyées le 15 septembre 2017.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, un entretien de fin de contrôle a eu lieu le 27 mars 2018 avec M. Jean-Claude Kennedy. L'ancien ordonnateur, M. Alain Audoubert, contacté par la chambre afin de programmer un entretien de fin de contrôle, n'a pas donné suite à cette demande.

Lors de sa séance du 26 avril 2018, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été notifiées le 18 mai 2018 à l'ordonnateur en fonction et au précédent ordonnateur ainsi que, pour ce qui les concernait, à des tiers sous forme d'extraits.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, délibérant en sa 5^{ème} section le 27 septembre 2018, a adopté le présent rapport d'observations définitives.

Ont participé au délibéré, présidé par M. du Breil de Pontbriand, président de section, M. Doumeix, premier conseiller, Mme Chastel-Dubuc, première conseillère, MM. Dellac et Merlin, conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Merlin, conseiller, assisté de Mme Viardot, vérificatrice des juridictions financières ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Nivore, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

La réponse de la commune au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé par la chambre le 20 novembre 2018, a été reçue par la chambre le 21 décembre 2018. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

2.1 Une commune en mutation dont la population croît rapidement et connaît des difficultés économiques et sociales

Située dans le département du Val-de-Marne (94), la commune de Vitry-sur-Seine est limitrophe des communes d'Ivry-sur-Seine (au nord), d'Alfortville (à l'est, sur l'autre rive de la Seine), de Choisy-le-Roi et Thiais (au sud) et de Chevilly-Larue et Villejuif (à l'ouest).

La municipalité de Vitry-sur-Seine n'a pas connu de changement de majorité politique durant la période sous revue.

2.1.1 La situation démographique, économique et sociale

Après une longue période de diminution depuis le milieu des années 1970, la population de la commune de Vitry-sur-Seine a augmenté continûment depuis le début des années 2000. Elle s'établissait à 92 531 habitants en 2015, soit 7,1 % de plus qu'en 2011 et 17,3 % de plus qu'en 1999². Depuis 2011, la population augmente au rythme dynamique de 1,7 % par an en moyenne. C'est désormais la commune la plus peuplée du département, devant Créteil.

Avec 7 814 habitants au km² en 2015, la densité de la population vitriote est élevée. Elle est supérieure à la densité moyenne du département du Val-de-Marne (5 571 habitants au km²) et plus généralement des trois départements de la petite couronne de Paris (6 903 habitants au km² en moyenne pour les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne).

Les indicateurs disponibles attestent des difficultés sociales vécues par les habitants de la commune par comparaison avec la population de l'établissement public territorial (EPT) Grand Orly Seine Bièvre auquel appartient Vitry-sur-Seine, celles du département du Val-de-Marne, du reste de la petite couronne ou plus généralement de l'Île-de-France. Le revenu moyen par habitant s'élève à 12 009 € par an, soit 15,7 % de moins que la moyenne de l'EPT et 36,3 % de moins que la moyenne départementale. Le taux de pauvreté monétaire y est de 22,7 % et le taux de chômage atteint 17,4 %, soit près de 5 points de plus que celui observé dans le département du Val-de-Marne et la région Île-de-France. D'après le diagnostic du projet éducatif de territoire, le taux de chômage des 15-24 ans est de 30,9 %. Deux ménages vitriots sur cinq ne sont pas imposables.

Le territoire communal compte quatre quartiers prioritaires de la politique de la ville³ qui concentrent 19,7 % des habitants. Des infrastructures de transport anciennes orientées nord-sud découpent fonctionnellement le territoire communal entre des zones d'activités, situées entre la ligne de RER⁴ C et la Seine, et des secteurs consacrés à l'habitat collectif le long des départementales D5 et D7. Le reste du territoire est majoritairement occupé par des habitations individuelles.

2.1.2 Une politique d'aménagement active qui alimente l'augmentation de la population sans en modifier les caractéristiques socio-économiques

Le dynamisme de l'augmentation de la population est soutenu par une politique d'aménagement active, la ville s'étant donné comme objectif sur la période 2012-2017 la construction de 750 logements par an (voir à ce sujet la **partie n° 5** du présent rapport, consacrée à l'aménagement). Il tient aussi à la mutation rapide du territoire et au développement des transports dans le cadre du Grand Paris, qui ont rendu la commune attractive pour les investisseurs privés.

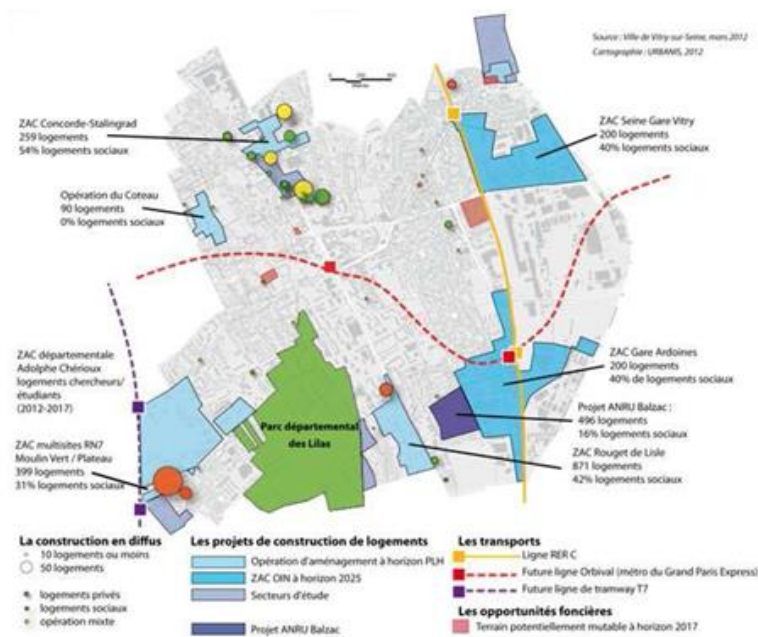
Ces opérations n'auront pas pour conséquence de modifier substantiellement les caractéristiques socio-professionnelles de la population vitriote puisque l'objectif inscrit dans le plan local d'urbanisme (PLU) est de maintenir la proportion de logements sociaux sur le territoire de la commune à 40 %.

² Insee, recensement de la population.

³ Décret n° 2015-1138 du 14 septembre 2015. Il s'agit des secteurs : « Colonel Fabien », « Centre-ville : Defresne - Vilmorin - Robespierre », « Commune de Paris - 8 mai 1945 » et « Balzac ».

⁴ RER : Réseau express régional.

Carte n° 1 : Répartition des constructions de logements prévues par le PLU entre 2012 et 2017



Source : Plan local d'urbanisme de la commune de Vitry-sur-Seine

2.2 L'environnement institutionnel

2.2.1 La communauté d'agglomération et l'EPT

Jusqu'en 2012, la commune de Vitry-sur-Seine n'était membre d'aucun établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Elle a rejoint à compter du 1^{er} janvier 2013 la communauté d'agglomération « Seine-Amont » (Casa), EPCI à fiscalité propre créé avec les communes de Choisy-le-Roi et Ivry-sur-Seine.

Le 1^{er} janvier 2016, en application de la loi NOTRe⁵, ces trois communes ont rejoint, au sein de la Métropole du Grand Paris, l'établissement public territorial (EPT) 12, renommé « Grand Orly Seine Bièvre », qui rassemble 24 communes⁶ et une population de plus de 680 000 habitants⁷. L'EPT est présidé par M. Michel Leprêtre, adjoint au maire de Vitry-sur-Seine depuis 2001 et également 9^{ème} vice-président de la métropole du Grand Paris délégué au suivi des politiques territoriales de l'habitat.

La commune avait délégué à Seine-Amont l'exercice de ses compétences en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville, à savoir le noyau dur des compétences obligatoirement exercées par les communautés d'agglomération en vertu de l'article L. 5216-1 du CGCT. Dans le domaine de l'environnement, la Casa s'était vue confier l'élaboration d'un schéma d'aménagement des berges de Seine, du plan bruit et du plan climat. S'agissant de l'action sociale, de la culture ou des sports, les compétences confiées à la Casa étaient limitées à la conduite d'études.

⁵ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁶ Ablon-sur-Seine, Arcueil, Athis-Mons, Cachan, Chevilly-Larue, Choisy-le-Roi, Fresnes, Gentilly, Ivry-sur-Seine, Juvisy-sur-Orge, le Kremlin-Bicêtre, l'Haÿ-les-Roses, Morangis, Orly, Paray-Vieille-Poste, Rungis, Savigny-sur-Orge, Thiais, Valenton, Villejuif, Villeneuve-le-Roi, Villeneuve-Saint-Georges, Viry-Châtillon et Vitry-sur-Seine.

⁷ 686 417 habitants selon le recensement de l'Insee au 1^{er} janvier 2014.

En pratique, dans la plupart de ces domaines, l'action de l'établissement s'est concentrée sur le lancement de réflexions sur la manière d'exercer ces compétences dans un cadre intercommunal⁸. Durant ses trois années d'existence, l'activité de Seine-Amont a cependant débouché sur l'adoption, en 2015, de documents-cadres tels que la stratégie communautaire en matière de développement économique ou le programme local intercommunal de l'habitat.

Ces transferts de compétences ne se sont accompagnés d'aucun transfert de biens, d'équipements, d'opérations d'aménagement ou de rénovation urbaine⁹. Seulement quatre agents, dont la mission relevait de la compétence « développement économique », avaient été transférés à Seine-Amont ; la masse salariale correspondante s'élevait à 211 788 € en année pleine. La commune a donc fait le choix d'un transfert de compétences *a minima*.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, conformément à la loi NOTRe, l'EPT Grand Orly Seine Bièvre a récupéré les compétences anciennement exercées par Seine-Amont. Cette loi lui confie aussi les compétences « assainissement » et « gestion des déchets ménagers », exercées jusqu'alors en régie par la commune, ainsi que la compétence « eau », qui était déléguée au syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif).

De nouveaux transferts de compétences ou d'équipements pourraient avoir lieu en 2018 en fonction des décisions de l'EPT concernant, les opérations et équipements d'intérêt territorial. Le secteur centre-ville / Robespierre / Mario Capra est concerné par le nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU) tandis qu'il existe quatre opérations d'aménagement communales actives sur le territoire communal.

2.2.2 Vitry-sur-Seine bénéficie d'un potentiel fiscal relativement élevé

En dépit des caractéristiques sociales de sa population, la commune de Vitry-sur-Seine a un potentiel financier supérieur aux autres communes membres de l'EPT du fait du dynamisme économique de son territoire où sont implantées de nombreuses activités industrielles et tertiaires.

Tableau n° 1 : Principales caractéristiques comparées de Vitry-sur-Seine et de son territoire

	Population DGF ¹⁰	Potentiel fiscal par habitant (€)	Potentiel financier par habitant (€)	Revenu par habitant (€)	Effort fiscal
Vitry-sur-Seine	92 334	1 460	1 556	12 009	0,86
Moyenne EPT	28 983	1 299	1 418	13 898	Entre 1,01 et 1,30, sauf pour 3 communes : Rungis-Thiais- Chevilly-Larue (0,43 à 0,74)
Moyenne département	29 482	1 229	1 346	16 367	

Source : chambre régionale des comptes (CRC), d'après DGCL, fiches communales de dotations de l'État

2.3 Les organismes liés à la commune

La commune a établi des liens avec plusieurs organismes aux statuts variés : syndicats intercommunaux, établissements publics locaux, sociétés d'économie mixte et associations. Ils interviennent dans des domaines aussi variés que la restauration collective, la gestion de l'informatique municipale, l'organisation d'activités de loisirs, la gestion du théâtre municipal, le logement social ou encore les opérations d'aménagement sur le territoire vitriot.

⁸ Voir l'exposé des motifs de la délibération cadre sur les compétences transférées à la communauté d'agglomération Seine-Amont, situation définitive au 31 décembre 2015.

⁹ Ont en revanche été déclarées d'intérêt communautaires deux opérations situées sur le territoire de la commune de Choisy-le-Roi.

¹⁰ DGF : Dotation globale de fonctionnement.

Ils constituent un enjeu financier significatif pour la collectivité en termes de dépenses comme de risques. En 2016, les subventions accordées à ces différents organismes s'élevaient au total à 16 M€, soit 7,4 % des dépenses réelles de la collectivité. Les emprunts contractés par plusieurs de ces entités, garantis par la commune, s'élevaient cette même année à 195,4 M€. Cet encours garanti représente 133,4 % de la dette communale.

2.3.1 Les syndicats intercommunaux

La commune de Vitry-sur-Seine adhère à 13 syndicats intercommunaux¹¹ parmi lesquels on dénombre quatre organismes créés conjointement avec un nombre restreint de collectivités membres, dans lesquels Vitry-sur-Seine conserve un poids significatif :

- le syndicat intercommunal pour la restauration municipale (Sidoresto), avec la commune de Gentilly (94). Les liens entre la commune et le Sidoresto ont déjà été examinés dans le cadre du contrôle consacré à l'exercice des compétences scolaires et périscolaires ;
- le syndicat Choisy-Vitry Distribution (CVD), avec la commune de Choisy-le-Roi (94). Il s'agit du nom d'usage du syndicat intercommunal de chauffage urbain Choisy-Vitry, qui gère et exploite le réseau de distribution de chaleur de ces deux communes ;
- le syndicat intercommunal pour l'achat d'un terrain : construction d'un centre d'aide par le travail ;
- le syndicat intercommunal pour l'informatique municipale (SIIM 94). Il comprend 12 membres dont 5 communes (Arcueil, Gentilly, Ivry-sur-Seine, Villejuif et Vitry-sur-Seine), 2 groupements (dont le syndicat Sidoresto), le département du Val-de-Marne et 3 offices publics de l'habitat (dont l'OPH de Vitry-sur-Seine).

2.3.2 Les établissements publics locaux

Les établissements publics locaux rattachés à la commune sont le centre communal d'action sociale, l'office public HLM (OPH) de Vitry-sur-Seine et la régie du théâtre Jean Vilar. La commune entretient également des liens avec l'établissement public d'aménagement Orly Rungis Seine-Amont (EPA Orsa), établissement public national chargé de la maîtrise d'ouvrage de deux Zac faisant partie de l'opération d'intérêt national (OIN) des Ardoines, couvrant une grande partie de l'est du territoire communal.

Les subventions versées par la commune à ces quatre établissements s'élevaient à 6,98 M€ en 2016. Elles ont diminué de 15,9 % depuis 2011, ce qui s'explique essentiellement par la diminution des subventions versées à l'OPH depuis 2013, en fonctionnement (- 0,45 M€) comme en investissement (- 0,66 M€). Les subventions aux autres établissements sont relativement stables sur la période.

¹¹ Hormis les quatre syndicats déjà listés : syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif), syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (Sipperec), syndicat des communes de la région parisienne pour le service funéraire (Sifurep), syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (Sigeif), syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères (Syctom jusqu'au transfert de la compétence à l'EPT en 2016), syndicat mixte d'action foncière du Val-de-Marne (SAF 94), syndicat d'études Vélis' Métropole, syndicat intercommunal nationale 7, syndicat mixte ouvert d'études Paris métropole.

Tableau n° 2 : Évolution des subventions communales aux établissements publics

(en M€)	2011	2016	Variation	Soit en %
Fonctionnement	7,03	6,45	- 0,58	- 8,2
Investissement	1,27	0,53	- 0,74	- 58,1
Total	8,30	6,98	- 1,32	- 15,9
dont :				
OPH	1,64	0,53	- 1,11	- 67,5
EPA Orsa	0,23	0,21	- 0,02	- 8,6
CCAS	4,59	4,50	- 0,09	- 1,9
Théâtre Jean Vilar	1,72	1,74	0,02	1,1
EPHAD Ivry-Vitry	0,12	0,00	- 0,12	- 100,0

Source : CRC, d'après annexes aux comptes administratifs

Par délibération du 19 juillet 2017, le conseil municipal a décidé du rattachement de l'OPH de Vitry-sur-Seine à l'EPT, dans les délais prévus par le décret du 23 août 2016 pris en application de la loi NOTRe¹². Cette décision devrait emporter peu de conséquences pratiques sur les liens entre l'OPH et la commune : les conseillers territoriaux administrateurs de l'OPH sont membres du conseil municipal de Vitry-sur-Seine. La dette de l'OPH qui était garantie par la commune le reste après son transfert à l'EPT. Cette dette s'élève à 143,5 M€ à fin 2016, soit un niveau proche de celui de la dette communale. Elle est garantie à 73,1 % (104,8 M€) par la commune. Depuis 2013, cette dernière ne verse plus de subvention de fonctionnement à l'OPH, dont le résultat est aujourd'hui excédentaire (4,9 M€ en 2016).

2.3.3 Les entreprises publiques locales

La commune détient des participations dans quatre entreprises publiques locales : la société anonyme immobilière d'économie mixte de la région parisienne sud-est (Semise), la société d'économie mixte départementale Sadev 94¹³, la société Vitry Coop Habitation et la société d'économie mixte d'aménagement et de construction du sud parisien (Semasep).

Parmi celles-ci, seules les participations dans la Semise, dont la commune détient 81,98 % des parts, soit un niveau proche du maximum légal de 85 %, et de la Sadev, dont la commune détient 7,11 % des parts, constituent un enjeu pour la commune. Les relations entre la commune et la Semise sont examinées en **partie n° 5** du présent rapport.

2.3.4 Les associations

En 2016, la commune versait 4,92 M€ à 204 associations. Ces subventions sont retracées au sein de l'annexe dédiée du compte administratif, qui indique sommairement les avantages en nature que lui accordent la commune. Les relations entre la commune et les associations gagneraient à être clarifiées à plusieurs égards.

D'une part, comme la chambre l'a signalé dans son cahier n° 2 consacré à l'exercice par la commune de ses compétences scolaires et périscolaires, la ville confie à une association des commandes de séjours de vacances et de loisirs sans aucune mise en concurrence. Elle se prévaut pour cela de l'exception dite « *in house* », sans pour autant en vérifier avec certitude les critères, ce qui autorise à douter de la régularité de ce montage.

¹² Décret n° 2016-1142 du 23 août 2016 relatif aux modalités de rattachement des offices publics de l'habitat communaux aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat et aux établissements publics territoriaux

¹³ Sadev 94 : Société d'aménagement et développement des villes et du département du Val-de-Marne.

D'autre part, la commune attribue chaque année une subvention de 15 965 € à l'union locale des syndicats CGT alors que les autres syndicats représentatifs ne bénéficient que de subventions annuelles comprises entre 150 et 3 500 €. Elle verse aussi annuellement 5 000 € de subvention au cercle de Vitry de l'union des jeunes communistes. Interrogée par la chambre sur les raisons qui la conduisent à un tel traitement différencié des structures locales des organisations syndicales représentatives, la commune n'a pas répondu. À défaut d'explication satisfaisante, cette pratique doit être considérée comme irrégulière.

En effet, l'attribution de subventions communales aux structures locales des organisations syndicales représentatives obéit à certaines conditions posées notamment par les articles L. 2251-3-1¹⁴ et R. 2251-2 du code général des collectivités territoriales. Ces structures doivent exercer une mission d'intérêt général, ne procéder à aucun reversement à d'autres personnes morales et présenter à l'assemblée délibérante de la collectivité un rapport détaillant l'utilisation de la subvention. Le Conseil d'État¹⁵ n'admet l'octroi de subventions différenciées que dans les cas où l'intérêt local des missions exercées a un caractère suffisant. Il précise que l'attribution de telles subventions ne saurait répondre à des motifs politiques, ne doit pas viser à apporter un soutien dans un conflit collectif du travail ni à traiter inégalement des structures locales également éligibles à l'aide de la collectivité.

Rappel au droit n° 1 : À défaut de missions d'intérêt local suffisant, mettre un terme au financement différencié des structures locales des organisations syndicales représentatives.

Par ailleurs, il existe une certaine imbrication entre les services de la commune et certaines associations. Sur un plan organisationnel, les services financiers de la commune gèrent la comptabilité de quatre associations : le comité des fêtes, le centre culturel, l'office municipal de la jeunesse et le comité de jumelage de Vitry-sur-Seine. Ces prestations ne sont pas mentionnées dans l'annexe au compte administratif et elles ne sont pas systématiquement facturées aux associations bénéficiaires. De même, le « personnel salarié » du centre culturel de Vitry est en réalité à moitié composé d'agents communaux : deux responsables de projets culturels, un agent d'accueil et de secrétariat et l'agent responsable de la comptabilité. Des locaux sont également mis à disposition de ces associations à titre gracieux. En outre, ces associations contribuent à la réalisation de missions communales : jumelage, coordination et soutien de l'action des associations et participation à l'organisation d'événements municipaux (fêtes des Lilas, marché de Noël, fêtes de quartiers).

Ces caractéristiques des relations entre la commune et plusieurs associations qu'elle soutient ne vont pas sans risques juridiques, notamment au regard des faisceaux d'indices utilisés par le juge pour identifier les associations transparentes ou par le juge des comptes pour identifier les situations de gestion de fait. En outre, elles contreviennent aux règles établies par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, qui prévoit la valorisation des contributions facultatives de toute nature et qui limite le versement de subventions publiques aux projets ou activités relevant de l'initiative de l'association et ne constituant pas la rémunération de prestations répondant aux besoins de l'organisme qui les accorde.

La commune a pris conscience de la nécessité de clarifier ses relations avec plusieurs de ces associations et a engagé plusieurs actions en ce sens à compter de 2015. Ainsi, elle a remunicipalisé à la fin de l'année 2017 une large part de l'activité du comité des fêtes, consistant en l'achat de spectacles pour plusieurs événements municipaux, ce qui la conduit à envisager une « forte diminution » de la subvention qu'elle lui verse. De même, la subvention versée au centre culturel de Vitry est passée de 0,20 M€ par an jusqu'en 2014 à 0,41 M€ par an à compter de 2015, augmentation destinée à lui permettre de rembourser le personnel communal mis à sa disposition. Enfin, elle ne souhaite pas maintenir le service de la comptabilité des associations ; l'un des deux agents du service a déjà fait valoir ses droits à la retraite et n'a pas été remplacé.

¹⁴ Le conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation concernant les dispositions de cet article issu de la loi du 16 janvier 2002, considérant qu'il résulte d'exigences constitutionnelles que cet article « ne saurait avoir pour effet d'autoriser une assemblée locale à traiter inégalement les structures locales des organisations syndicales représentatives également éligibles à l'octroi de telles subventions du fait des missions d'intérêt général qu'elles remplissent sur le plan local ».

¹⁵ CE, 4 avril 2005, *commune d'Argentan* ; CE, 16 février 2011, *département de la Seine-Saint-Denis*, n° 334779.

3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

3.1 Organisation de la fonction financière et comptable

La direction des services financiers, qui comprend 34 agents, est organisée en 5 services : le service des affaires financières (3 agents de catégorie A) , chargé de l'ingénierie budgétaire et financière ; le service comptabilité dépenses (13 agents), chargé de l'engagement et du mandatement ; le service comptabilité recettes (4 agents), chargé de la facturation et de l'émission de titres pour l'ensemble des recettes (dotations, subventions, prestations aux usagers, redevances) ; le service des achats transversaux (10 agents), chargé de la passation et du suivi de marchés bénéficiant à plusieurs services ainsi que du magasin municipal ; le service comptabilité des associations (2 agents) et la direction elle-même (2 agents).

Le reste de la fonction financière et comptable est décentralisé dans les autres services de la commune : attribution de subventions ; saisie des engagements ; passation des commandes ; préparation de la facturation. Plusieurs services disposent d'une cellule financière assurant ces fonctions et intervenant dans la commande publique. La direction des services financiers exerce un contrôle *a posteriori*, à réception des factures ou des demandes d'émission de titres.

La commune ne s'est pas dotée d'un règlement comptable et financier. Elle dispose d'un « guide des procédures comptables » qui n'est plus utilisé depuis 2007 mais que la commune a pour projet de mettre à jour. Il était surtout destiné au service « comptabilité dépenses », décrivant notamment les missions du service, les règles de gestion des tiers et les procédures comptables générales (traitement des factures, paiement des mandats, opérations de fin d'exercice). Les services financiers s'appuient actuellement sur divers modes opératoires. Les six qui ont été produits sont essentiellement liées aux processus budgétaires (paramétrage comptes, nature, mise en page des documents budgétaires, situation de crédits).

La procédure de fin de gestion donne lieu chaque année à une note de la direction des services financiers informant les directeurs et chefs de services de la date limite d'émission des bons de commandes et rappelant les règles de rattachement et de report. Les seuils de rattachement de charges et de report de crédits, qui seraient respectivement de 50 et 100 € d'après les entretiens conduits sur place, ne sont pas précisés dans cette note. De même, elle ne prévoit pas non plus les modalités de transmission et d'examen des propositions de rattachement par les chefs de service.

Selon la commune, le caractère largement non écrit des procédures serait pallié par la polyvalence des agents dans une direction qui connaît un faible turnover. Sans nier cette réalité, la chambre estime que ce faible niveau de formalisme constitue un point de fragilité, en matière de contrôle interne. Même si l'adoption d'un règlement comptable et financier n'est pas obligatoire pour les communes, il pourrait utilement préciser l'ensemble des procédures existantes dans un document unique, afin de contribuer à leur bonne diffusion et d'assurer la permanence des méthodes et des contrôles¹⁶.

La commune utilise le logiciel de gestion financière Coriolis, dont elle utilise les différentes fonctionnalités, notamment en matière de contrôles automatisés.

¹⁶ Le Comité national de fiabilité des comptes locaux met à disposition des ordonnateurs et comptables un guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements.

3.2 La fiabilité des comptes

Les contrôles suivants se sont avérés satisfaisants et n'appellent pas d'observations : affectation du résultat, neutralisation des opérations de cession d'immobilisations, rattachement des produits à l'exercice et comptabilisation de la dette.

Le bilan de la commune, présenté en **annexe n° 1**, a progressé de 24 % sur la période sous revue, passant de 692,2 M€ en 2011 à 858,6 M€ au 31 décembre 2016, essentiellement du fait des immobilisations qui ont augmenté de 22,3 % en valeurs nettes. L'actif immobilisé représente 94 % du total du bilan. En contrepartie, les fonds propres ont également fortement progressé, passant de 556,6 M€ en 2011 à 688,7 M€ au 31 décembre 2016.

3.2.1 Le provisionnement des créances irrécouvrables est insuffisant, ce qui augmente artificiellement le résultat

Le provisionnement permet, entre autres, de constater une dépréciation ou un risque. Cette opération comprend à la fois une dépense de fonctionnement (la dotation) et un crédit au compte de bilan (la provision).

En application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires. L'instruction M14 et le CGCT précisent qu'une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public. Les provisions doivent être constituées à hauteur du risque d'irrécouvrabilité des créances, estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public.

Enfin, selon les dispositions de l'article 94 de la loi Maptam¹⁷, les provisions relatives aux emprunts à risque souscrits à compter du 1^{er} janvier 2014 constituent une dépense obligatoire.

Dans le cas de la commune de Vitry-sur-Seine, au cours de la période, seuls les comptes de « provisions pour litiges » et « provisions pour dépréciation des comptes de redevables » ont été mouvementés. Ils présentaient, pour le premier, un solde nul au 31 décembre 2016, après avoir été stable sur toute la période avec un solde de 3,73 M€, concernant un seul litige, et pour le second, un solde de 0,66 M€.

3.2.1.1 Le provisionnement insuffisant et inapproprié d'un contentieux dénoué en 2016

Le 14 janvier 2016, la Cour de cassation a définitivement tranché un contentieux ancien qui faisait suite à l'annulation, en 1995, de l'achat par la commune d'un bien immobilier à la société Rouget de Lisle, dont le prix avait déjà été versé. À la suite de la mise en liquidation judiciaire de cette société en 2000, la créance de la ville de Vitry-sur-Seine sur cette société a été fixée à 4,38 M€ par la Cour d'appel de Versailles. En 2005, la commune a engagé une action en justice contre son conseil pour « *perte de chance de récupérer les fonds consignés par suite de manquements professionnels* ».

¹⁷ Maptam : Loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Au plan comptable, la commune avait choisi de constituer une provision pour litiges d'un montant de 3,73 M€. Ce montant correspondait à la différence entre le montant de la créance détenue sur la société Rouget de Lisle, toujours inscrite au bilan (4,38 M€), et les gains espérés dans le cadre de son action en justice (0,65 M€).

La commune aurait dû distinguer les deux sujets, conformément aux principes comptables de non contraction des recettes et des dépenses et au principe de prudence. En premier lieu, elle aurait dû tenir compte de l'irrecouvrabilité de la créance dès la liquidation de la société par le biais d'une admission en non-valeur ou, du moins, au travers d'une provision pour dépréciation du montant total de la créance, soit 4,38 M€. Le comptable public a d'ailleurs proposé une telle admission en non-valeur à la commune à plusieurs reprises, et ce dès 2011. La ville ne risquant pas de faire face à une charge dans l'affaire qui l'opposait à son conseil, elle n'aurait pas dû constituer une provision pour risque. D'autre part, le principe de prudence de prudence voulant que l'on provisionne les risques probables mais que l'on ne comptabilise pas de recettes incertaines, elle n'aurait pas dû diminuer le montant de la provision constituée du montant des gains attendus à l'issue de la procédure contentieuse.

En 2016, la commune a finalement admis en non-valeur la créance qu'elle détenait sur la société Rouget de l'Isle, et repris la provision pour litiges qu'elle avait constituée. La société de conseil ayant été condamnée au versement de la somme de 1,73 M€ à la commune, le solde de ces mouvements a eu un impact positif sur le résultat 2016, à hauteur de 1,08 M€.

3.2.1.2 Des provisions pour dépréciation des restes à recouvrer insuffisantes

Tableau n° 3 : Taux de provisionnement des restes à recouvrer

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	En %
Redevables et comptes rattachés (Valeurs brutes)	5,66	6,21	5,70	6,21	6,42	7,34	1,68	29,7 %
dont contentieux	1,13	1,68	1,66	1,62	1,30	1,86	0,73	64,2 %
- Provisions dépréciation comptes redevables	- 0,36	- 0,42	- 0,48	- 0,54	- 0,60	- 0,66	- 0,30	83,3 %
Redevables et comptes rattachés (Valeurs nettes)	5,30	5,79	5,22	5,67	5,82	6,68	1,38	26,1 %
<i>Contentieux / Total en valeurs brutes</i>	<i>20,0 %</i>	<i>27,0 %</i>	<i>29,1 %</i>	<i>26,0 %</i>	<i>20,3 %</i>	<i>25,3 %</i>		
<i>Taux de provisionnement</i>	<i>6,4 %</i>	<i>6,8 %</i>	<i>8,4 %</i>	<i>8,7 %</i>	<i>9,3 %</i>	<i>9,0 %</i>		
Débiteurs divers (Valeurs brutes)	6,57	11,67	7,70	6,67	6,80	5,11	- 1,46	- 22,2 %
dont contentieux	0,15	0,18	0,21	0,68	1,22	1,21	1,06	690,4 %
- Provisions dépréciation débiteurs divers	- 0,94						0,94	- 100,0 %
Débiteurs divers (Valeurs nettes)	5,63	11,67	7,70	6,67	6,80	5,11	- 0,52	- 9,2 %
<i>Contentieux / Total en valeurs brutes</i>	<i>2,3 %</i>	<i>1,5 %</i>	<i>2,8 %</i>	<i>10,2 %</i>	<i>17,9 %</i>	<i>23,7 %</i>		
<i>Taux de provisionnement</i>	<i>14,3 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>		

Source : CRC, d'après les comptes de gestion de la commune de Vitry-Sur-Seine

Le montant des comptes de redevables et comptes rattachés a augmenté de 29,7 % depuis 2011. En leur sein, le solde des comptes sur lesquels sont comptabilisés les créances contentieuses a augmenté de 64,2 % et représente désormais 25,3 % de l'ensemble. Cette évolution reflète les difficultés sociales d'une partie de la population de la commune, mais aussi l'absence de régie de recettes pour toutes les activités scolaires, périscolaires et à la cantine municipale, qui ne peut que pénaliser le recouvrement. Ce sujet, ainsi que celui de la faiblesse des taux de recouvrement des prestations facturées aux usagers, avaient été soulevés dans le cadre du cahier n° 2 consacré à l'exercice, par la commune, de ses compétences scolaires et périscolaires.

La commune avait donné en 2015 à la comptable une autorisation générale de poursuites pour les créances des redevables de plus de deux ans. Toutefois, celle-ci n'était pas appliquée en pratique car le critère de durée ne pouvait être paramétré automatiquement dans le logiciel utilisé par le poste comptable. Après de longs échanges engagés dès 2016, le maire a donné à la comptable, le 9 janvier 2018, une nouvelle autorisation générale de poursuites, cette fois pour les créances d'un montant supérieur à 1 000 €. Si ce progrès doit être souligné, il n'est pas certain que ce seuil encore relativement élevé permette d'améliorer significativement le recouvrement des créances auprès de la population.

La commune a comptabilisé une provision relative aux créances dont le recouvrement est compromis et en augmente le montant de 60 000 € chaque année. Celle-ci s'établissait à 0,66 M€ au 31 décembre 2016. Ce montant est sous-évalué à la fois au regard du montant des redevables contentieux (1,86 M€ à cette même date) et de l'ancienneté des créances. Ainsi, au 30 juin 2017, 3,83 M€ de créances ayant une antériorité de plus de quatre ans étaient comptabilisés dans les comptes de redevables et comptes rattachés, essentiellement auprès de particuliers. En provisionnant de façon nettement insuffisante le non-recouvrement de ses créances auprès de la population, la commune repousse donc devant elle une charge de l'ordre de 3 M€. La trésorière municipale estime qu'une provision de 5 % des recettes de prestations des services (soit environ 0,34 M€ par an) serait plus proche du risque réel à provisionner. Du fait du caractère insuffisant des provisions constituées, le résultat de la commune est donc artificiellement augmenté d'un montant de l'ordre de 0,3 M€.

Par ailleurs, le solde du compte 46726 « débiteurs divers-contentieux » a considérablement augmenté et présentait un solde de 1,21 M€ au 31 décembre 2016 et 30 juin 2017. Il comprend notamment des sommes dues par l'OPH de Vitry-sur-Seine : 0,40 M€ d'avances de trésorerie non remboursées et 0,65 M€ d'excédents de gestion non reversés à la commune. Interrogée sur ce point, la commune n'a jamais répondu. Selon la trésorière municipale, ces soldes résulteraient d'une convention de gestion datant de 1982, selon laquelle l'OPH de Vitry-sur-Seine est tenu de reverser à la commune ses résultats bénéficiaires. Celui-ci ne semble pas s'acquitter de cette obligation alors même qu'il dégage des résultats bénéficiaires. La commune n'a pas pu indiquer à la chambre si le recouvrement de ces créances auprès de l'OPH était compromis.

À la suite du contrôle de la chambre, la commune a augmenté la provision pour créances irrécouvrables de 120 000 € au budget 2018 ce qui reste insuffisant par rapport aux 300 000 € nécessaires pour couvrir le risque réel. Elle s'est engagée à réaliser à la fin de l'année 2018 un bilan des actions en recouvrement engagées à la suite de la nouvelle autorisation générale de poursuites accordée à la trésorerie municipale.

Recommandation n° 1 : Constituer des provisions à hauteur du risque d'irrécouvrabilité des créances.

3.2.1.3 L'absence d'autres provisions pour risques et charges

Il n'a pas été identifié d'autres risques et charges que la commune aurait insuffisamment provisionnés. Parmi les charges exceptionnelles acquittées par la commune depuis 2011, il n'a pas été décelé de charge liée à des contentieux non provisionnés. La commune n'a pas constitué de provision relative aux comptes épargne temps (CET) mais cela ne pose pas de difficulté puisqu'elle ne pratique pas la rémunération des jours épargnés sur le CET des agents et que le nombre moyen de jours épargnés par agent (16) est faible. N'ayant souscrit aucun emprunt à risque depuis le 1^{er} janvier 2014, elle n'est pas concernée par l'obligation de provisionnement à ce titre récemment introduite par la loi Maptam. Enfin, il n'a pas été constitué de provision relative aux emprunts garantis par la commune, et ce même au cœur des difficultés de la Semise en 2011-2012. Ce choix s'explique, d'une part, par le fait que la Sem n'était pas engagée dans une procédure collective. En outre, la commune étant déjà engagée dans les négociations ayant conduit au plan de redressement conclu avec la CGLLS, assorti de subventions, le risque de cessation de paiement de la Sem était écarté à moyen terme.

3.2.2 Un rattachement des charges à l'exercice insuffisant

Le montant des charges rattachées a fortement diminué depuis 2013, passant de 2,23 M€ à 0,37 M€ en 2016, soit une baisse de 1,86 M€. Il ne représentait plus en 2016 que 0,2 % des charges de gestion, soit un niveau anormalement faible là où le niveau habituel se situe plutôt autour de 8 % correspondant à environ un mois de dépenses de fonctionnement.

Ce niveau anormalement faible de rattachement de charges doit être mis en regard de la pratique des restes à réaliser sur la même période¹⁸. Le fait même que la commune pratique les restes à réaliser en section de fonctionnement, même si cela est qu'autorisé par la réglementation comptable, constitue en soi une pratique atypique. Les restes à réaliser en dépenses de fonctionnement sont passés de 0,91 M€ en 2013 à 2,56 M€ en 2016, soit une augmentation de 1,65 M€.

Tableau n° 4 : Restes à réaliser en section de fonctionnement

en M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses fonctionnement	2,62	3,28	0,91	1,27	1,57	2,56
Recettes fonctionnement	0,00	0,00	0,37	0,29	0,57	0,25
Solde des RAR fonctionnement	- 2,62	- 3,28	- 0,54	- 0,98	- 1,00	- 2,31

Source : Comptes administratifs de la commune de Vitry-sur-Seine

La chambre a examiné un échantillon s'élevant au total à 2,20 M€ et représentant 85,6 % des restes à réaliser en dépenses de fonctionnement reportés de 2016 sur 2017. Parmi ceux-ci, 1,19 M€ correspondaient à des prestations facturées entre l'année 2016 et le 20 janvier 2017, qui auraient pu être rattachées à l'exercice 2016 durant la « journée complémentaire », c'est-à-dire jusqu'au 31 janvier 2017 comme le permet l'instruction comptable M14. Il s'agissait principalement de dépenses énergétiques, de chauffage urbain, de frais d'études et de maintenance.

La commune ne peut pas tirer pleinement profit de cette possibilité de recourir à la journée complémentaire car, en raison du calendrier imposé par la trésorerie en vue d'établir le compte de gestion, elle ne pratique les rattachements à l'exercice passé que sur les quinze premiers jours de l'année. Cette pratique a eu pour effet d'augmenter artificiellement le résultat comptable dans des proportions substantielles, à hauteur de 1,19 M€ en 2016.

Pour la fin de gestion 2017, la commune a anticipé ces difficultés afin d'éviter les restes à réaliser sur les comptes où sont comptabilisés les dépenses d'énergie. Le montant des rattachements est remonté à 1,27 M€ et celui des restes à réaliser en dépenses de fonctionnement est redescendu à 1,21 M€. La chambre prend note de cette action correctrice et invite la commune à pérenniser cette anticipation des opérations de rattachement.

3.2.3 Un actif immobilisé insuffisamment documenté et mal évalué

Les actifs immobilisés par la ville de Vitry-sur-Seine, ont progressé, en valeurs brutes de 26,4 % entre 2011 et 2016, passant de 694,7 M€ à 878,0 M€. En leur sein, l'augmentation la plus significative est celle des immobilisations en cours, qui ont progressé de 82,2 % sur la période et représentent désormais près d'un tiers (28,7 %) de l'actif.

¹⁸ Selon la définition donnée par l'instruction M14 : dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice.

3.2.3.1 Un actif insuffisamment documenté

L'état de l'actif a été produit par la comptable pour chaque exercice sous revue. Cet état a été rapproché de façon satisfaisante avec la balance générale du compte de gestion en ce qui concerne les valeurs brutes.

La commune, pour sa part, dit posséder un inventaire papier et tient informatiquement un inventaire des immobilisations acquises depuis 2012 et, s'agissant des études et véhicules, depuis 2009. Cet inventaire informatique est largement incomplet puisque son total, en valeurs brutes, ne s'élève qu'à 102,2 M€, soit seulement 11,8 % du total de l'état de l'actif hors immobilisations financières (867,6 M€). Il y manque des pans entiers de l'actif communal : une large partie des constructions (301,5 M€), les immobilisations corporelles en cours (252,4 M€) ou encore les réseaux et voiries (127,9 M€). La commune ne réalise pas d'inventaire physique.

Une incertitude demeure également quant à la réalité des immobilisations affectées, concédées affermées ou mises à disposition (comptes 24*), comptabilisées pour 2,46 M€ et n'ayant fait l'objet d'aucun mouvement sur toute la période sous revue. Ni la comptable ni l'ordonnateur n'ont pu apporter plus de précisions à la chambre concernant ces immobilisations dont la comptabilisation est ancienne (1971 et 1975). En outre, elles ne sont pas exhaustives et caractérisées par des erreurs de comptabilisation puisqu'elles correspondent à des biens :

- relatifs à l'assainissement (1,10 M€), comptabilisés sur le compte 243 « Immobilisations mises en affectation à une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ». Or, s'agissant d'une compétence gérée en budget annexe puis transférée à compter du 1^{er} janvier 2016, leur valeur aurait dû être portée au bilan du budget annexe assainissement jusqu'en 2015 puis affectée à l'EPT (compte 2498). Il conviendra de veiller à la bonne comptabilisation de ces immobilisations lors des transferts et mises à disposition des biens nécessaires à l'exercice des compétences de l'EPT (voir partie 4.1.2.5 du présent rapport) ;
- affectés à la Semise (1,36 M€) et actuellement comptabilisés sur le compte 248 « Autres immobilisations mises en affectation ». Ces biens ne comprennent pas les biens faisant l'objet d'une délégation de service public à la Semise jusqu'en 2017, à savoir les parkings en ouvrage de l'hôtel de ville, Audigeois, Robespierre et du marché, comptabilisés en comptes 21* et 23*.

3.2.3.2 Le maintien au bilan d'actifs totalement amortis

Si quelques actifs totalement amortis ont fait l'objet d'opérations d'apurement récentes¹⁹, ces régularisations demeurent isolées. Plusieurs comptes comprennent encore des actifs totalement amortis devant être sortis du bilan, soit du fait de la réglementation, soit du fait de leur possible inexistence.

Il s'agit en premier lieu des subventions d'équipement versées qui ont progressé de 46,0 % pour s'élever, en valeurs brutes à 32,85 M€ au 31 décembre 2016. La comptabilisation de ces subventions est affectée de plusieurs anomalies. Plus de 30 % (3,27 M€) des subventions inscrites sur le compte 20422 « bâtiments et installations -subventions d'équipement versées aux personnes de droit privé » ne devraient plus y figurer car, comptabilisées entre 2006 et 2008 avec une durée d'amortissement de cinq ans, elles sont totalement amorties. Or, l'instruction M14 prévoit que « *lorsqu'une subvention d'équipement est totalement amortie, elle est sortie du bilan* ».

¹⁹ En 2017, les frais d'études et les frais d'insertion totalement amortis ont fait l'objet d'un apurement, comme le préconise l'instruction M14, pour un total de 4,9 M€.

Il en va de même des autres immobilisations corporelles, d'un montant total brut de 74,2 M€ fin 2016 sont essentiellement constitués des matériels de transport et d'autres biens, comme par exemple du matériel informatique. Compte tenu des dates d'acquisitions indiquées dans l'état de l'actif et de la nature de certains biens (micro-ordinateurs, imprimantes de plus de 10 ou 15 ans), un important travail d'apurement est à réaliser à partir de l'inventaire physique.

Enfin, d'autres anomalies ont pu résulter d'erreurs d'imputation comptable. Ainsi, des subventions de 2008 concernant deux Zac communales (0,50 M€) ont été inscrites par erreur sur le compte 204423 « Projet d'infrastructures d'intérêt national – personnes de droit privé » (elles auraient dû, à ce titre, être amorties²⁰) en lieu et place du compte 204422 « Subventions d'équipement en nature versées pour des bâtiments et installations aux personnes de droit privé ». En réponse à la chambre, la commune s'est engagée à corriger cette erreur en lien avec la trésorerie municipale.

3.2.3.3 Un important volant d'immobilisations en cours non apurées

Tableau n° 5 : Immobilisations en cours

en euros (valeurs nettes)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
c/2312 Terrains	9 690 100	10 940 128	13 740 983	14 748 746	16 340 116	17 195 556
c/2313 Constructions	65 477 684	80 493 760	90 327 768	97 586 829	101 190 774	114 331 623
c/2315 Installations techn.	62 889 546	72 602 858	90 232 832	99 033 689	111 626 356	119 982 613
c/2318 Autres imm. en cours	448 377	448 377	448 377	448 377	448 377	448 377
Sous-total	138 505 706	164 485 124	194 749 960	211 817 641	229 605 623	251 958 169
c/238 - Avances & acomptes				76 232	360 096	458 997
Total	138 505 706	164 485 124	194 749 960	211 893 873	229 965 719	252 417 167
Total actif immobilisé	660 624 151	687 535 578	720 198 052	745 572 047	768 786 287	807 925 222
Ratio en cours/immo. Corp.	21,0 %	23,9 %	27,0 %	28,4 %	29,9 %	31,2 %

Sources : Comptes de gestion 2011 à 2016

Les immobilisations en cours ont progressé de 82,2 % sur la période. Les deux tiers d'entre elles (65,3 %) concernent des opérations antérieures à 2012. Le solde est essentiellement composé de dépenses courantes de voirie et réseaux ainsi que d'opérations achevées depuis plusieurs années, comme par exemple le centre municipal de santé Rouquès et la crèche Rouget de Lisle (2008), l'Exploradome (2009) ou encore l'école Montesquieu (2012). Sur la période, seuls deux transferts des comptes d'immobilisations en cours (23*) vers les comptes d'immobilisations définitives (21*) ont eu lieu, en 2011 et 2017, à hauteur, respectivement, de 0,32 M€ et 3,41 M€, soit des montants faibles.

La responsabilité de ces retards incombe à l'ordonnateur. En effet, le comptable public ne peut procéder à ces transferts sans que l'ordonnateur ait émis au préalable un certificat administratif attestant de la mise en service des biens en question.

Selon la commune, le maintien de ces biens en immobilisations en cours n'aurait pas de conséquence sur le niveau des amortissements, aucun d'entre eux n'étant amortissable. Ce point n'a pas pu, matériellement, être vérifié par la chambre.

3.2.3.4 Des amortissements peu fiables et des amortissements obligatoires non pratiqués

Les durées d'amortissement des immobilisations ont été établies avant le début de la période sous revue, par une délibération du 17 décembre 1997, complétée par les délibérations du 17 décembre 2003 et du 15 décembre 2004 portant sur l'amortissement des frais d'insertion et des frais d'études.

²⁰ L'instruction M14 indique une durée d'amortissement maximale de 40 ans des subventions d'équipement versées pour le financement de projets d'infrastructures d'intérêt national. La commune a opté pour une durée de 30 ans par délibération du 21 novembre 2012.

Ce cadre a été complété, en 2012, par une délibération établissant les règles d'amortissement des subventions d'équipement versées. La durée d'amortissement de ces subventions est fixée à 5 ans lorsque la subvention finance des biens mobiliers, du matériel ou des études, à 15 ans en cas de financement de biens immobiliers ou des installations et à 30 ans lorsqu'elle finance des projets d'infrastructure d'intérêt national. Ce faisant, la commune s'est mise en conformité avec l'instruction M14.

En pratique, le montant des amortissements recensés dans l'état de l'actif (38,30 M€) diffère de ceux comptabilisés dans le compte de gestion (72,12 M€, soit un écart de 31,8 M€). Un rapprochement est, là aussi, nécessaire.

En tout état de cause, compte tenu des nombreuses incohérences identifiées au niveau de l'actif brut, le montant des amortissements pratiqués est vraisemblablement erroné.

D'autre part, la chambre relève que les immeubles de rapport (compte 2132), inscrits au bilan pour un montant total de 4,2 M€, n'ont jamais été amortis. Les sommes figurant dans ce compte ont été comptabilisées en 2005 et 2006 et portent majoritairement le libellé « patrimoine géré par les HLM ». Il s'agit bien d'immeubles de rapport puisque la commune encaisse chaque année des revenus de ces immeubles (entre 0,62 et 1,04 M€ par an entre 2011 et 2016). La délibération sur les amortissements ne prévoit pas leur amortissement.

Or, l'article R. 2321-1-2° du CGCT prévoit que l'amortissement des « *biens immeubles productifs de revenus, et non affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif* » est une dépense obligatoire. En ne les amortissant pas, la commune se place donc dans une situation irrégulière qui, de plus, entache la sincérité du résultat. Il importe de régulariser cette situation en amortissant sans tarder les immeubles de rapport. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à délibérer sur l'amortissement des immeubles de rapport en 2018.

3.2.3.5 Des incohérences au niveau des titres de participation

Le montant des participations financières est stable depuis 2011 et s'élevait à 6,43 M€ au 31 décembre 2016. Elles se composent, selon l'état de l'actif tenu par le comptable public, des participations dans la Semise (5,94 M€), dans la Sem départementale Sadev 94 (0,47 M€) et dans la Sem d'aménagement et de construction du sud parisien (Semasep, 0,02 M€).

Le rapprochement entre l'état de l'actif tenu par le comptable public et l'annexe C2 au compte administratif de la commune, qui recense les organismes dans lesquels a été pris un engagement financier, n'est pas satisfaisant. En effet, le premier ne mentionne pas les titres détenus dans la société Vitry Coop Habitation, tandis que le second ne fait pas état de la participation de la commune au capital de la Semasep.

D'autre part, la commune n'est pas en capacité de justifier le montant de sa participation dans la société Vitry Coop Habitation.

De plus, au lieu de mentionner le montant des parts détenues par la commune, l'annexe C2 ne reporte que les pourcentages de détention.

Enfin, les informations contenues dans l'annexe C2 et le compte de gestion ne concordent pas avec celles figurant dans le rapport de gestion de la Semise portant sur l'exercice 2016, qu'il s'agisse du taux de détention comme du montant de la participation. Ce rapport indique que le capital social de la Semise s'élève à 7 280 731,25 € (477 425 actions de 15,25 €) dont 81,98 % détenus par la commune (5,97 M€).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle procéderait aux recherches nécessaires à la fiabilisation de ses participations financières.

Recommandation n° 2 : Rapprocher l'inventaire communal et l'état de l'actif. Documenter les principaux postes d'immobilisations, notamment en procédant à un inventaire physique.

À la suite du contrôle de la chambre, la commune s'est engagée à mettre en œuvre les moyens humains et techniques nécessaires au recensement exhaustif de l'inventaire communal et à son rapprochement avec l'état de l'actif.

3.2.4 Des comptes d'actifs et de passifs circulant à apurer

3.2.4.1 Les opérations d'investissement sous mandat

Si ces opérations réalisées pour le compte de tiers étaient relativement équilibrées jusqu'en 2014, un écart significatif apparaît entre actifs et passifs correspondants en 2016.

Tableau n° 6 : Opérations pour compte de tiers

en euros (valeurs nettes)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Actif (c/4581 et c/454)	39 720	46 387	62 576	123 990	217 483	7 825 768
Passif (c/4582 et c/454)	43 589	86 493	86 493	165 107	189 986	390 945

Source : Comptes de gestion (bilans) Ville de Vitry-sur-Seine

L'essentiel de cet écart est lié aux opérations réalisées pour le compte de l'EPT dans le cadre des compétences eaux et déchets (7,16 M€). D'après la commune, cet écart devrait se résorber en 2018, grâce aux remboursements attendus de l'EPT, qui ont été inscrits au budget primitif. Le reste de l'écart observé était lié aux opérations pour le compte de la société du Grand Paris (0,31 M€). Les remboursements obtenus en 2017 ont permis de le résorber.

Les opérations pour compte de tiers étant des opérations budgétaires, le choix de la commune de comptabiliser sur les comptes 458 correspondants les dépenses d'investissement liées aux compétences déchets et assainissement n'ont pas de conséquence sur la sincérité de la section d'investissement du budget. Elles obligent en revanche à un retraitement dans la partie consacrée à l'analyse financière, afin de réintégrer ces dépenses au sein des dépenses d'équipement, où elles figuraient jusqu'en 2015 (*cf. infra*).

3.2.4.2 Les dépenses et les recettes à classer ou à régulariser

La commune dispose d'un solde significatif de 3,85 M€ de recettes à classer ou à régulariser au 31 décembre 2016, composé à hauteur de 33,6 % d'opérations antérieures à l'exercice 2016, dont la plupart, eu égard à leur nature, auraient dû pouvoir être imputées. La comptable estime que le traitement des sommes imputées sur ces comptes transitoires n'est pas satisfaisant, compte tenu des opérations très anciennes non traitées.

Bien que d'un montant moins important, les dépenses à classer ou à régulariser présentent un solde débiteur de 0,17 M€ composé à hauteur de 58,1 % d'opérations antérieures à l'exercice 2016.

3.2.5 Les engagements hors bilan

L'annexe du compte administratif consacrée aux engagements hors bilan mentionne uniquement les garanties d'emprunts accordées par la commune. Elles s'élevaient à 289,96 M€ au 31 décembre 2016. La quasi-totalité (287,4 M€, soit 99,1 %) de ces garanties concernaient la réalisation de logements sociaux, principalement au bénéfice de la Semise (88,3 M€, soit 30,7 %) et de l'OPH de Vitry-sur-Seine (104,8 M€, soit 36,5 %).

Cette annexe est incomplète puisqu'il y manque les garanties d'emprunts accordées à la société d'économie mixte départementale Sadev 94, dont l'encours s'établissait, d'après les informations recueillies dans le cadre de l'examen des opérations d'aménagement, à 5,33 M€.

Une vigilance toute particulière doit être attachée au recensement et au suivi de ces garanties d'emprunts en raison du risque induit pour la commune. Leur montant représente en effet plus du double de la dette communale. L'ordonnateur s'est engagé à corriger ce recensement en vue du vote du budget primitif 2019.

De plus, les difficultés rencontrées par la Semise témoignent du fait que l'appel de ces garanties n'était pas qu'un risque hypothétique. Le soutien financier substantiel apporté par la commune à la Semise dans le cadre du plan de redressement conclu en 2015, (voir partie n° 5) est intervenu alors que, selon les termes du protocole conclu avec la CGLLS, la Semise « était dans une situation très fragile qui, à terme, pouvait entraîner une cessation de paiement ».

Il est d'ailleurs regrettable que l'annexe ne mentionne pas l'engagement pris par la commune dans le cadre de ce plan. La ville s'y engageait à verser à la Semise un montant total de 8,97 M€ de subventions, dont 5,97 M€ après le 31 décembre 2016.

3.3 L'information financière et budgétaire

3.3.1 Les débats d'orientation budgétaire

L'adoption des documents budgétaires est soumise à plusieurs règles formelles. Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, le conseil municipal doit tenir dans un délai de deux mois avant l'adoption du budget primitif un débat d'orientation budgétaire (DOB), s'appuyant sur un rapport sur les orientations budgétaires (ROB). Depuis la loi NOTRe, il doit être pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Enfin, depuis 2016, la collectivité doit mettre en ligne ses documents budgétaires.

Les délais entre le débat d'orientation budgétaire et le vote du budget primitif varient fortement d'un exercice à l'autre. Ce délai a été particulièrement court en 2017 puisqu'il n'était que de 14 jours, limitant de fait l'utilité du débat d'orientation budgétaire. De même, en 2014 et 2015, il n'a été respectivement que de 19 et 20 jours. Il serait souhaitable que le DOB et l'adoption du budget soient moins rapprochés, afin de permettre aux membres du conseil municipal de prendre connaissance des documents budgétaires de façon approfondie.

Tableau n° 7 : Analyse des délais entre les DOB et les votes des budgets primitifs

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Débat d'orientation budgétaire (DOB)	09/02/2011	15/02/2012	13/02/2013	10/04/2014	25/03/2015	17/02/2016	18/01/2017
Vote du budget primitif (BP)	06/04/2011	28/03/2012	27/03/2013	29/04/2014	14/04/2015	13/04/2016	01/02/2017
Nombre de jours entre DOB et vote du BP	56	42	42	19	20	56	14

Sources : CRC, d'après les rapports d'orientations budgétaires et notes de synthèse sur les budgets primitifs

Conformément à la réglementation, la commune a mis en ligne²¹ sur son site Internet ses documents budgétaires dès l'année 2016, de façon complète (ROB, budget primitif et notes d'accompagnement associées), sous un format facilement appréhendable pour le citoyen. Le conseil municipal a bien pris acte de la tenue du DOB par des délibérations spécifiques.

²¹ <http://www.vitry94.fr/elus-action-citoyenne/budgets-et-impots/budget/budget-2016/>

Au-delà de ces exigences formelles, le CGCT précise le contenu de l'information à communiquer dans le ROB, qui doit porter sur les « *orientations budgétaires* » ainsi que les « *engagements pluriannuels envisagés* ». Avant la loi Maptam du 27 janvier 2014, la jurisprudence administrative²² avait déjà imposé que le ROB soit suffisamment détaillé et comporte des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, le niveau d'endettement et son évolution, ainsi que l'évolution des taux de la fiscalité locale²³. Les récentes évolutions législatives ont complété le champ des informations obligatoires. Depuis la loi Maptam, le DOB doit également porter sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement. La loi NOTRe et son décret d'application, publié en 2016²⁴, imposent de fournir des informations sur la structure et la gestion de la dette, sur les effectifs et sur la structure et l'évolution passée et à venir des dépenses de personnel.

De façon synthétique, ces exigences se répartissent selon deux axes :

- l'information doit être particulièrement détaillée sur certains postes stratégiques ou à risque : investissements, dette, fiscalité locale et masse salariale ;
- l'information doit être prospective : le ROB doit éclairer à la fois sur les orientations budgétaires de l'exercice à venir et sur leurs conséquences à moyen terme.

Avant 2017, les ROB de la commune de Vitry consistaient plus en une synthèse du budget primitif à venir, comparé au budget de l'année précédente, qu'en un véritable document stratégique. Ils ne comprenaient ni analyse rétrospective, ni analyse prospective pluriannuelle sur les principaux postes stratégiques ou à risque comme les investissements, la dette, la fiscalité locale et la masse salariale. En revanche, les explications fournies concernant le budget de l'exercice à venir étaient nourries et la commune y donnait des informations détaillées concernant la structure et la durée de la dette.

En 2017, le ROB s'est enrichi d'analyses rétrospectives commentant l'évolution de plusieurs postes stratégiques (investissements, fiscalité, masse salariale) sur les quatre derniers exercices. En revanche, il ne comprend toujours pas de chronique retraçant l'évolution de la dette et ses conséquences sur l'autofinancement, tant en matière de hausse des frais financiers que d'augmentation des remboursements d'emprunts.

La commune a respecté à partir de 2017 la plupart des préconisations de la loi NOTRe en établissant un rapport de support au débat d'orientation budgétaire, ainsi qu'une annexe spécifique sur la situation du personnel. Le ROB 2017 comprend une analyse rétrospective des sections de fonctionnement et d'investissement. Il fait bien état de la baisse de la CAF nette entre 2012 et 2015. Enfin, les orientations de la commune pour 2017 avec des rappels de 2016 sont exposées, en recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement. En revanche, le ROB ne comprend toujours pas d'éléments prospectifs pluriannuels.

Le rapport devrait toutefois être amélioré de quatre manières. En premier lieu, la commune devrait apporter une vigilance particulière au calcul de la CAF nette dont le montant indiqué dans le ROB 2017 est erroné (2,17 M€ au lieu de 1,12 M€), ce qui a eu pour effet de minimiser sa dégradation apparente. D'autre part, compte tenu de l'évolution rapide de la situation financière de la commune, il conviendrait de faire en sorte que les données présentées comprennent une prévision d'exécution du budget de l'année écoulée (N-1), en plus des données relatives aux quatre années antérieures (N-2 à N-5). Compte tenu de l'enjeu tout particulier associé à la soutenabilité de la dette pour la commune de Vitry-sur-Seine, il serait utile de communiquer l'évolution du ratio de désendettement. Enfin, le ROB devrait s'enrichir d'éléments prospectifs, qui font totalement défaut au document actuel.

²² Cour administrative d'appel (CAA) Douai, 14 juin 2005, *commune de Breteuil-sur-Noye* ; tribunal administratif (TA) Nice, 10 novembre 2006, *M. Antoine Di Lorio c/ commune de La Valette-du-Var* ; TA Nice, 19 janvier 2007, *M. Bruno Lang c/ commune de Mouans-Sartoux*.

²³ Réponse du ministre des collectivités territoriales publiée au Journal officiel (JO) du 25 octobre 2011, p. 11319, à la question n° 113040 publiée au JO du 5 juillet 2011, p. 7036.

²⁴ 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.

Recommandation n° 3 : Enrichir le rapport sur les orientations budgétaires d'une prévision d'exécution de l'exercice écoulé, d'éléments prospectifs sur les principaux agrégats et d'informations permettant de juger de la soutenabilité de la dette.

En réponse à la chambre, la commune a indiqué qu'elle prévoyait de présenter dans le ROB 2019 une prévision d'exécution du budget n-1, le ratio de désendettement, le besoin de financement et des éléments prospectifs.

3.3.2 Le budget primitif

La note accompagnant le budget primitif donne une vision synthétique des principales évolutions par rapport au budget primitif de l'année passée, en faisant état du niveau d'autofinancement des investissements envisagé ainsi que des nouveaux emprunts prévus. Un document plus détaillé expose ensuite les variations poste par poste, ce qui permet différents niveaux de lecture.

Toutefois, cette note synthétique pourrait utilement être complétée par une mention du niveau prévisionnel de dette à la fin de l'exercice et du ratio de désendettement envisagé à cette date.

3.3.3 La sincérité des prévisions budgétaires

Les taux d'exécution du budget de fonctionnement sont satisfaisants, avant comme après prise en compte des restes à réaliser, notamment en recettes avec des taux proches de 100 %. Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement est inférieur à 95 % depuis 2014, ce qui reflète à la fois les ajustements effectués en cours de gestion depuis cette date, dans un contexte de tensions budgétaires et l'insuffisance des rattachements de charges à l'exercice depuis cette date (**cf. partie n° 3**).

En ce qui concerne la section d'investissement, les taux d'exécution avant prise en compte des restes à réaliser sont généralement compris entre 50 % et 60 %, soit un niveau relativement faible. Toutefois, ils atteignent près de 95 % après prise en compte des restes à réaliser, soit un niveau satisfaisant.

4 ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE

4.1 Précisions méthodologiques

4.1.1 Périmètre de l'analyse

Les comptes de la commune de Vitry-sur-Seine sont constitués, à compter de 2016, du budget principal et de quatre budgets annexes consacrés au centre médico-psycho-pédagogique, à la restauration municipale, au centre municipal de santé et au cinéma municipal. Les dépenses de fonctionnement portées par ces budgets annexes représentent 8,44 % des dépenses de fonctionnement du budget principal au CA 2016. Leur principale composante, la masse salariale, est portée depuis cette même année par le budget principal contre refacturation. Les dépenses d'investissement des budgets annexes sont marginales par rapport à celles du budget principal. En conséquence, l'analyse qui suit ne porte que sur le budget principal.

4.1.2 Les conséquences financières des réformes territoriales depuis 2013

4.1.2.1 Des transferts de compétences et des flux financiers en théorie budgétairement neutres

La création, en 2013, de la communauté d'agglomération Seine-Amont (Casa), a donné lieu à des flux financiers entre les budgets de Vitry-sur-Seine et de la Casa. Dès 2013, le transfert de la fiscalité économique²⁵ s'est traduit par une perte de recettes fiscales de 39,40 M€, compensée par l'attribution de compensation versée par la communauté d'agglomération. En 2014 et en 2015, la commune a transféré en totalité à la Casa ses compétences dans le domaine du développement économique. Ce transfert couvrait les actions propres de la commune et le soutien au réseau de l'insertion professionnelle (mission locale, PLIE, école de la deuxième chance), ainsi que les agents municipaux concernés. Il s'est traduit par une moindre charge de 0,84 M€ pour la commune, l'attribution de compensation ayant été diminuée à due concurrence.

La création de la métropole du Grand Paris et de l'EPT au 1^{er} janvier 2016 a entraîné la mise en place de flux financiers nouveaux. L'EPT, contrairement à la Casa, ne perçoit pas de ressources fiscales directes. Il ne verse donc pas d'attribution de compensation à la commune comme le faisait auparavant la Casa. C'est désormais la métropole du Grand Paris (MGP) qui perçoit les ressources fiscales économiques qui avaient été transférées à la Casa en 2013. En contrepartie, la MGP verse à la commune une attribution de compensation, augmentée de 14,10 M€ correspondant à la compensation de la part salaires de l'ancienne taxe professionnelle. Ce montant est intégralement reversé à l'EPT via le mécanisme du fonds de compensation des charges territoriales (FCCT). Le montant total du FCCT est égal à la somme de ces 14,10 M€ et du coût supporté par l'EPT au titre des compétences transférées par la commune, évalué dans un premier temps à 0,70 M€ pour l'année 2016.

Tableau n° 8 : Conséquences théoriques de la création de la Casa, puis de la MGP et de l'EPT, sur les comptes de la commune

Réalisé - en M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Transfert développement économique	0	0	0	- 0,33	- 0,78	- 0,78
Transfert ordures ménagères, assainissement, eaux pluviales, PLU						- 0,70
Fonds de compensation des charges territoriales (compétences transférées)						0,70
Fonds de compensation des charges territoriales (part salaires de l'ancienne TP)						14,10
Charges	0,00	0,00	0,00	- 0,33	- 0,78	13,31
Transfert de la fiscalité économique			- 39,37	- 39,37	- 39,37	- 39,37
Attribution de compensation (transfert de la fiscalité économique)			39,37	39,37	39,37	39,37
Attribution de compensation (compétences transférées)				- 0,33	- 0,76	- 0,76
Attribution de compensation (part salaires de l'ancienne TP)						14,10
Produits	0,00	0,00	0,00	- 0,33	0,76	13,33
Solde des flux liés à la Casa, puis à la MGP et à l'EPT	0,00	0,00	0,00	0,00	- 0,02	0,02

Source : CRC, d'après comptes de gestion 2011-2016 et rapports des CLECT²⁶ pour les exercices 2013 à 2016

Les réformes du cadre intercommunal depuis 2013 étaient donc, théoriquement neutres, au plan budgétaire, pour la commune.

²⁵ Cotisation foncière des entreprises (CFE), cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) et imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (Ifer).

²⁶ CLECT : Commission locale d'évaluation des charges transférées.

4.1.2.2 La commune a en réalité bénéficié financièrement de la création de la Casa

En réalité, la création de la Casa a bénéficié à la commune. En effet, grâce à un niveau de ressources supérieur à ses besoins, la Casa a opéré deux versements exceptionnels représentant pour la commune une ressource nette de 1,90 M€.

Ainsi, en 2013, la Casa a versé à la commune une dotation de solidarité communautaire de 0,92 M€. Il s'agissait de répartir entre les communes membres l'excédent dû au fait que la Casa, dans sa première année d'existence, percevait plus que les sommes nécessaires pour couvrir ses activités, encore embryonnaires.

En 2015, la Casa a versé à la commune un fonds de concours exceptionnel de 0,97 M€ destiné à financer le fonctionnement du centre municipal de santé, des parcs et jardins et des écoles maternelles et primaires.

Pour justifier du versement de ce fonds de concours, la Casa s'est appuyée sur l'article L. 5216-5 du CGCT qui prévoit la possibilité, pour une communauté d'agglomération, de financer par voie de fonds de concours la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, sous réserve de l'accord du conseil municipal des communes concernées. La Casa estimait que cette possibilité lui était ouverte « pour financer des opérations ne relevant pas directement de l'intérêt intercommunal ». Or rien dans l'article L. 5216-5 du CGCT ne permet une telle intervention en dehors de son champ de compétence. En outre, cet article ne mentionne, parmi les compétences obligatoires ou optionnelles dévolues aux communautés d'agglomération, ni la santé ni les espaces verts ni l'éducation. Ces compétences ne figurent pas non plus dans l'intérêt communautaire tel qu'il a été délibéré par le conseil de la Casa. Enfin, à l'exception du centre municipal de santé, les équipements auxquels était affecté ce fonds de concours ne sont pas listés avec précision. La légalité de ce fonds de concours ne paraît donc pas établie.

En tout état de cause, celui-ci a été décidé en fin d'exercice, lors du conseil communautaire du 9 décembre 2015. Il était destiné à consommer les ressources de la Casa, notamment fiscales, qui ont atteint un niveau plus important que prévu, ainsi que le constatait la DM1 adoptée durant la même séance du conseil communautaire. La mise en place de ce fonds de concours s'apparente donc à un moyen de redistribuer les excédents de la Casa à ses anciennes communes membres avant qu'elles intègrent l'EPT au 1^{er} janvier 2016.

4.1.2.3 L'année 2016 : un résultat du budget principal augmenté artificiellement au terme d'un exercice de transition

Sur le plan budgétaire et comptable, les transferts de compétence au nouvel EPT créé par la loi NOTRe se sont opérés dans une certaine confusion. Le calendrier imparti était court puisque moins de cinq mois se sont écoulés entre la promulgation de la loi, le 7 août 2015, et la création des EPT, prévue par le même texte au 1^{er} janvier 2016. Durant ce délai, la commune était tenue de préparer le transfert des nouvelles compétences dévolues à l'EPT, parmi lesquelles la gestion des déchets ménagers, l'assainissement et l'eau.

La préparation de ces transferts en matière de gestion des ressources humaines (transferts ou mise à disposition d'agents et dialogue social correspondant), de gestion budgétaire (évaluation des charges et produits liés à ces compétences) et comptable (identification des actifs et passifs à mettre à disposition ou à transférer) était difficilement possible dans le temps imparti. La commune indique en outre qu'elle ne disposait alors d'aucun accompagnement et d'aucune consigne des services de l'État. De plus, le périmètre du nouvel EPT ne correspondant pas à celui d'une intercommunalité préexistante, il a d'abord dû se constituer et ne disposait pas, dès sa création, de l'ingénierie nécessaire à l'exercice de ses compétences.

Par pragmatisme, la commune a donc conclu avec l'EPT en décembre 2015, des conventions de gestion en vertu desquelles elle a exercé les nouvelles compétences de celui-ci en son nom durant l'année 2016. Ces conventions comprenaient une estimation des dépenses annuelles concernées par ces transferts, établie à l'aide de la comptabilité analytique. Elles étaient évaluées, pour les seuls coûts directs, à 10,12 M€ en fonctionnement et 13,21 M€ en investissement, soit respectivement 5,9 % et 16,1 % du budget communal.

Tableau n° 9 : Estimation des coûts directs annuels correspondant aux compétences transférées à l'EPT au 1^{er} janvier 2016

(en M€)	Coûts directs				
Compétence	Masse salariale	Autres charges de fonctionnement	Fonctionnement	Investissement	Total
Déchets ménagers et assimilés	1,05	7,25	8,30	8,86	25,45
Eau et assainissement	0,26	1,54	1,80	4,35	7,94
Plan climat air énergie		0,02	0,02		0,05
Total	1,31	8,81	10,12	13,21	33,44
% des dépenses réelles de fonctionnement	1,4 %	11,3 %	5,9 %	16,1 %	7,9 %

Source : Conventions de gestions conclues entre la commune et l'EPT et compte administratif 2016

L'incidence des transferts effectivement opérés a été supérieure à ces estimations, qu'il s'agisse de la masse salariale (- 1,96 M€ contre - 1,31 M€) ou des dépenses relatives à la compétence assainissement (- 2,12 M€ au BP 2017 contre - 1,80 M€).

D'autre part, le résultat des comptes 2016 a été artificiellement augmenté par la sous-estimation du montant dû par la commune à l'EPT au titre du FCCT. Celui-ci a été réévalué de 1,07 M€ lors des CLECT de mars 2017. Le versement du complément correspondant grèvera donc les comptes 2017.

4.1.2.4 L'absence de budget annexe « assainissement » en 2016

En 2016, le budget annexe assainissement a été réintégré au budget principal. Ce faisant, la commune a géré pendant une année un service public à caractère industriel et commercial (SPIC) au sein du budget principal, ce qui était irrégulier.

En effet, l'article L. 2224-2 du CGCT interdit la prise en charge de dépenses d'un SPIC par le budget principal. Comme le rappelle l'instruction comptable M14, un SPIC doit être financé par l'usager au travers d'une redevance. Cet objectif suppose la connaissance exacte du coût du service, qui ne peut s'obtenir que par l'individualisation des dépenses et des recettes qui s'y rapportent. Le Conseil d'État a jugé que « les tarifs des SPIC, qui servent de base à la détermination des redevances demandées aux usagers en vue de couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers²⁷. ».

La commune a toutefois indiqué à la chambre qu'elle a continué de suivre spécifiquement les dépenses, recettes, actifs et passifs associés à la compétence assainissement grâce à sa comptabilité analytique. Le compte administratif 2017 n'étant pas encore établi, il n'a pas été possible de vérifier cette affirmation. La note explicative jointe au BP 2017, qui isole sur des lignes spécifiques les dépenses et recettes liées à la compétence assainissement au budget 2016 et au budget 2017, témoigne aussi de la volonté d'un suivi budgétaire spécifique.

En tout état de cause, la réintégration du budget annexe assainissement a gonflé les masses financières et modifié l'équilibre du budget 2016. En effet, elle a eu pour effet d'augmenter l'excédent de la section de fonctionnement de 0,8 M€.

²⁷ CE, 30 septembre 1996, Société stéphanoise des eaux - Ville de Saint-Étienne.

4.1.2.5 L'année 2017 : un retour à la normale sur le plan budgétaire mais des travaux comptables toujours inachevés

Ces transferts n'ont été effectifs qu'au 1^{er} janvier 2017. Leurs conséquences en dépenses et en recettes ont été intégrées au BP 2017.

Les transferts et mises à disposition de personnels ont été effectués au 1^{er} janvier 2017. Le transfert des 47 agents de la commune de Vitry-sur-Seine dont les missions relevaient à plus de 50 % des compétences assainissement ou collecte des déchets a été réalisé au 1^{er} janvier 2017. Pour la part de leurs missions continuant de relever des compétences communales, 7 d'entre eux continuent de travailler pour la commune dans le cadre d'une convention de mise à disposition²⁸. À la même date, les 81 agents communaux contribuant à ces compétences pour moins de 50 % de leur quotité de travail ont été mis à disposition de l'EPT à due concurrence²⁹. L'EPT rembourse ces mises à dispositions et 0,61 M€ ont été inscrits à ce titre au BP 2017.

La chambre a souhaité s'assurer de l'exhaustivité des transferts inscrits au BP 2017 mais ce travail s'est avéré matériellement impossible parce que ces effets de périmètre n'ont fait l'objet d'aucun état récapitulatif ni d'aucune mention dans la note de synthèse accompagnant le budget. Plus généralement, la commune n'a pas su répondre aux questions posées durant l'instruction sur les conséquences budgétaires et comptables de la création de l'EPT, à compter de 2017 – à l'exception toutefois des transferts et mises à dispositions d'agents.

Au plan patrimonial, en revanche, ni les transferts ou mises à disposition des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées à l'EPT ni les opérations comptables correspondantes n'ont été réalisés à ce jour. Cette lacune a pour effet de fausser le bilan comptable et constitue un facteur de risque juridique puisque l'EPT exerce ses compétences en utilisant des biens dont il n'a juridiquement ni la propriété ni l'usage. Selon la commune, au milieu de l'année 2018, le travail de rédaction des procès-verbaux de mise à disposition des biens à l'EPT était en cours.

4.1.3 Retraitements opérés pour l'analyse financière

Les données financières ont été retraitées de plusieurs éléments afin de faciliter la comparaison des exercices.

Ainsi, les recettes réelles de fonctionnement n'incluent pas les recettes liées aux cessions d'immobilisations. Celles-ci ont été incluses parmi les recettes d'investissement.

Les données relatives à l'exercice 2016 ont été retraitées des éléments qui avaient pour conséquence de gonfler artificiellement le niveau des dépenses et des recettes, de la capacité d'autofinancement, des charges financières et de la dette, à savoir les flux liés à la création de la MGP et de l'EPT et les flux dus à la réintégration du budget annexe assainissement.

D'autre part, ces retraitements visent à neutraliser un changement de méthode opéré en 2016. Depuis lors, la masse salariale des agents contribuant aux missions des activités faisant l'objet d'un budget annexe est prise en charge par le budget principal contre remboursement par les budgets annexes, au lieu d'émarger directement sur le budget annexe concerné.

Enfin, les dépenses d'équipement de 2016 incluent les dépenses d'investissement liées à la compétence collecte et traitement des ordures ménagères. Celles-ci ont été comptabilisées par la commune en opération pour compte de tiers en 2016 alors que la compétence et les dépenses et recettes associées n'ont réellement été transférée à l'EPT qu'en 2017. La réintégration de ces dépenses dans les dépenses d'investissement facilite la comparaison des exercices 2015 et 2016.

²⁸ Convention adoptée par le conseil municipal du 14 décembre 2016, comprenant en annexe la liste des agents concernés. Les 47 emplois correspondants ont été supprimés du tableau des effectifs communaux.

²⁹ Convention adoptée par le conseil municipal du 14 décembre 2016, comprenant en annexe la liste des agents concernés.

4.2 La situation financière s'est dégradée entre 2011 et 2016

Tableau n° 10 : La situation financière de la commune

(en M€)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	En %
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	155,94	157,16	160,09	161,06	162,12	165,27	9,33	6,0 %
Dépenses réelles de fonctionnement	139,08	143,64	145,44	145,55	148,23	150,26	11,19	8,0 %
Capacité d'autofinancement brute (CAF brute)	19,54	15,92	14,71	16,55	13,90	13,04	- 6,50	- 33,3 %
CAF brute / RRF	12,5 %	10,1 %	9,2 %	10,3 %	8,6 %	7,9 %		
Annuité en capital de la dette	12,95	9,73	10,67	11,30	12,78	12,71	- 0,24	- 1,8 %
Capacité d'autofinancement nette (CAF nette)	6,59	6,19	4,04	5,25	1,12	0,33	- 6,27	- 95,0 %
Dépenses d'équipement (hors restes à réaliser)	44,64	35,45	37,86	25,45	28,22	30,44	- 14,20	- 31,8 %
Encours de dette au 31 décembre	111,61	119,64	123,22	130,43	139,26	146,44	34,83	31,2 %
Dette / RRF	71,6 %	76,1 %	77,0 %	81,0 %	85,9 %	88,6 %		
Ratio de désendettement (en années)	5,7	7,5	8,4	7,9	10,0	11,2		

Source : CRC, d'après comptes administratifs et comptes de gestion

La situation financière de la commune de Vitry-sur-Seine se dégrade de façon continue depuis 2011. La capacité d'autofinancement (CAF) brute de la commune a diminué d'un tiers entre 2011 et 2016. Cette érosion de la CAF tient notamment à l'augmentation de la masse salariale (+ 10,84 M€, soit + 14,8 % depuis 2011) et à la baisse des ressources institutionnelles de la commune qui ont diminué de 9,25 M€ depuis 2011 (- 17,5 %). La part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État a été abaissée de 7,53 M€ au titre de la participation de la commune au redressement des comptes publics³⁰. Cette baisse n'a pas été compensée par l'évolution des dotations de péréquation. Afin de contrer cet effet de ciseaux, la commune a régulièrement augmenté les taux de la fiscalité locale à compter de 2015 (+ 3 % entre 2015 et 2016).

Si la CAF brute se maintient à un niveau théoriquement confortable (13,04 M€ en 2016), elle est désormais presque intégralement consommée par le remboursement des emprunts contractés par la commune. La CAF nette est désormais quasi nulle puisqu'elle s'établissait à 0,33 M€ en 2016. En d'autres termes, la commune approche de la situation où elle ne pourra plus faire face à ses échéances de dette sans de nouveaux recours à l'emprunt.

De ce fait, même si les dépenses d'équipement de la commune ont considérablement diminué (- 31,8 % depuis 2011), le besoin de financement qui en résulte se maintient à un niveau élevé et continue d'alimenter le recours à l'emprunt. Ainsi, l'encours de dette a augmenté de 34,83 M€ (+ 31,2 %) pour atteindre 146,44 M€ au 31 décembre 2016. La capacité de désendettement³¹ est passée de 5,7 à 11,2 ans. Depuis 2015, elle est supérieure au seuil d'alerte communément admis de 10 ans³².

Cette tendance particulièrement préoccupante nécessite l'engagement d'actions correctrices, d'autant que l'expansion démographique de la commune alimente un cercle vicieux. En effet, elle soutient le niveau des investissements tandis que le recours à l'emprunt et les coûts de fonctionnement découlant des nouveaux équipements mis en service exercent en retour une pression à la baisse sur le niveau de la CAF nette.

³⁰ Contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics en application de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

³¹ Capacité de désendettement = encours de dette / CAF brute.

³² La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 fixe ce seuil d'alerte à 12 ans pour les collectivités du bloc communal.

4.2.1 Les principaux déterminants de l'évolution de l'autofinancement brut

Tableau n° 11 : Formation de la capacité d'autofinancement brute

(en M€)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	En %
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	75,56	75,90	53,48	55,78	57,99	60,08	- 15,49	- 20,5%
Ressources d'exploitation	12,70	12,66	13,84	13,72	13,93	13,31	0,61	4,8%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	52,89	52,72	36,39	36,24	34,46	29,54	- 23,35	- 44,2%
Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	13,77	13,16	53,58	52,51	51,56	53,07	39,30	285,5%
Produits de gestion (A)	154,92	154,45	157,30	158,25	157,93	155,99	1,08	0,7%
Charges à caractère général	37,07	37,73	38,96	36,64	36,39	34,93	- 2,14	- 5,8%
Charges de personnel	73,16	77,11	79,79	83,28	83,21	84,00	10,84	14,8%
Subventions de fonctionnement	12,27	10,76	11,81	9,39	10,61	9,64	-2,63	- 21,4%
Autres charges de gestion	4,44	4,58	4,44	4,49	4,74	9,28	4,84	109,1%
Charges de gestion (B)	126,93	130,18	135,01	133,79	134,95	137,84	10,91	8,6%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	27,99	24,27	22,28	24,46	22,99	18,15	- 9,84	- 35,2%
en % des produits de gestion	18,1%	15,7%	14,2%	15,5%	14,6%	11,6%		
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 2,96	- 2,92	- 2,76	- 2,66	- 2,63	- 2,49	0,47	- 16,0%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	5,17	5,25	5,26	5,27	5,47	5,18	0,01	0,2%
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	- 0,31	- 0,19	0,45	0,02	- 0,99	2,56	2,87	- 921,0%
CAF brute	19,54	15,92	14,71	16,55	13,90	13,04	- 6,50	- 33,3%
en % des produits de gestion	12,6%	10,3%	9,4%	10,5%	8,8%	8,4%		

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

4.2.1.1 Une forte augmentation de la masse salariale dont 20 % relève de la responsabilité de la commune

Les charges de personnel ont augmenté de 10,84 M€ (+ 15,8 %) entre 2011 et 2016. Elles ont fortement augmenté jusqu'en 2014 avant de se stabiliser en 2015 et d'augmenter à nouveau en 2016. Le palier observé en 2015 résulte de la diminution des effectifs en 2014 et en 2015, du fait du non-remplacement de plusieurs agents ayant quitté la collectivité et, dans une moindre mesure, des transferts de compétence vers la Casa. Ce ralentissement ne s'est pas pérennisé puisque la masse salariale a repris son mouvement haussier en 2016.

Près des deux tiers de cette augmentation dynamique résultent de facteurs extérieurs à la commune, notamment des augmentations de cotisations sociales, de la réforme des parcours professionnels, carrières et rémunérations (dite PPCR) et des recrutements liés à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires.

Le reste de l'augmentation de la masse salariale résulte tout d'abord de facteurs comprenant une part d'automatisme mais sur lesquels la commune dispose de marges de manœuvres comme par exemple les recrutements d'Atsem³³ liés aux ouvertures de classes ou les avancements d'échelons, qui sont largement pratiqués à la durée minimale. Enfin, 20,4 % de l'évolution observée résulte des diverses augmentations du régime indemnitaire des agents, décidées par la commune entre 2011 et 2014.

Ces effets, notamment l'évolution des effectifs et du régime indemnitaire, sont analysés en détail dans la **partie n° 6** du présent rapport, dédiée à la gestion des ressources humaines.

³³ Atsem : Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

Tableau n° 12 : Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale depuis 2011

(en M€)	Variation 2011-2016	En % du total
Facteurs externes	6,38	58,8 %
Réforme des rythmes scolaires	1,00	9,2 %
Hausses des cotisations retraite	2,10	19,3 %
Hausse des cotisations sécurité sociale	1,48	13,6 %
Revalorisation du SMIC	0,08	0,7 %
Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)	1,58	14,5 %
Augmentation de la valeur du point d'indice	0,15	1,4 %
Facteurs internes	2,21	20,4 %
Revalorisation prime annuelle	0,63	5,8 %
Généralisation de la NBI	0,41	3,8 %
Refonte RI cadres et encadrants	1,17	10,8 %
Renforcement de la participation employeur à la mutuelle	0,07	0,6 %
Facteurs mixtes	2,72	25,1 %
Glissement vieillesse-technicité (GVT) - échelons	1,80	16,6 %
GVT - grade	0,84	7,7 %
Transferts de compétence Casa	- 0,25	- 2,3 %
Recrutements d'Atsem	0,33	3,0 %
Autres	- 0,47	- 4,3 %
Total	10,84	100,0 %

Source : CRC, d'après analyses transmises par la commune de Vitry-sur-Seine

4.2.1.2 La rationalisation progressive des autres charges de fonctionnement

Les charges à caractère général s'élevaient à 34,93 M€ en 2016 après avoir diminué de 2,14 M€ entre 2011 et 2016 (- 5,8 %). Elles ont augmenté jusqu'en 2013 et commencé à décroître en 2014. Cette diminution est particulièrement sensible en 2015 (- 1,46 M€). Elle a notamment été permise par les économies réalisées sur les dépenses liées au patrimoine immobilier (entretien, maintenance, fluides etc.) ainsi que par des économies substantielles sur plusieurs postes de charges tels les dépenses de publicité, publications et relations publiques, les honoraires et frais d'études ou les dépenses d'entretien et de réparation (voir **partie n° 7** du présent rapport).

Les subventions de fonctionnement versées par la commune aux associations et aux divers organismes qu'elle finance s'élevaient à 9,64 M€ en 2016. Elles ont baissé de 2,63 M€ entre 2011 et 2016 (- 21,4 %). Cette diminution résulte de mouvements contraires, dont notamment :

- l'arrêt du subventionnement de plusieurs organismes liés à la commune a entraîné une baisse de 3,14 M€. Il s'agit notamment de la Sadev 94 (- 2,51 M€), de l'OPH de Vitry-sur-Seine (- 0,45 M€) et du SAF 94³⁴ (- 0,10 M€) ;
- le plan de rétablissement de l'équilibre de la Semise a induit une subvention de 1 M€ par an depuis 2014. Ce plan et la subvention communale correspondante, qui a vocation à augmenter, sont examinés en détail dans la **partie n° 5** du présent rapport ;
- l'arrêt des subventions aux structures intervenant dans le cadre de la compétence développement économique, transférée à la Casa en 2015 (- 0,33 M€) ;
- la remunicipalisation d'activités auparavant organisées par le comité des fêtes de Vitry-sur-Seine (- 0,24 M€).

³⁴ SAF 94 : Service d'action foncière du Val-de-Marne.

Hormis ces effets, le montant total des subventions de fonctionnement versées aux seules associations est resté stable sur la période examinée. Les structures intervenant dans le domaine culturel (Exploradôme, la Briquetterie, centre culturel de Vitry-sur-Seine) sont les principales bénéficiaires des variations au sein de cette enveloppe globale.

Les autres charges de fonctionnement sont relativement stables jusqu'en 2015 puis augmentent fortement en 2016 (+ 4,6 M€). Ce ressaut s'explique en quasi-totalité par la comptabilisation en créance éteinte d'une somme de 4,38 M€, suite au dénouement d'un contentieux avec la société Rouget de Lisle. Cette décision n'a pas eu pour effet de grever le résultat, au contraire, puisque qu'elle a permis la reprise de la provision correspondante (3,73 M€) et que la partie adverse a été condamnée à verser 1,73 M€ à la commune pour défaut de conseil, ce qui explique d'ailleurs le niveau élevé du résultat exceptionnel en 2016.

4.2.1.3 Des ressources institutionnelles en nette diminution, du fait de la contribution de la commune au redressement des finances publiques

Les ressources institutionnelles, c'est-à-dire les dotations de l'État et les diverses participations des collectivités publiques, ont diminué de 23,35 M€ entre 2011 et 2016, soit - 44,2 %. Une partie de cette baisse n'est qu'un effet d'optique dû à la création de la Casa en 2013. En effet, depuis cette date, la part de la DGF³⁵ correspondant à la compensation de la part salaires de l'ancienne taxe professionnelle (14,10 M€) a été directement versée à la Casa. En contrepartie, la Casa versait un montant équivalent à la commune par le biais de l'attribution de compensation.

Ainsi, la baisse de ressources institutionnelles réellement supportée par la commune, même si elle reste substantielle, n'est que de 9,25 M€, soit - 17,5 %. Elle s'explique essentiellement par la baisse de la part forfaitaire de la DGF, presque divisée par deux depuis 2009 (- 9,02 M€, soit - 49,3 %), du fait notamment de la contribution au redressement des comptes publics (- 7,53 M€) appliquée depuis 2014. Ces évolutions n'ont pas été compensées par les mécanismes de péréquation horizontale.

4.2.1.4 Une légère hausse du produit net de la fiscalité reversée et de la péréquation horizontale

Les sommes perçues au titre de la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État ont connu une forte augmentation, passant de 13,77 M€ en 2011 à 53,07 M€ en 2016. Cependant, cette évolution est essentiellement due à la structure des recettes liée à la création de la Casa en 2013. À compter de cette date, la Casa versait à la commune une attribution de compensation en contrepartie de la perte du produit de la fiscalité professionnelle.

Retraités de cet effet, les flux de recettes liés à l'intercommunalité n'augmentent que de 0,69 M€, soit + 5 %. Cette augmentation tient à la montée en puissance du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF, + 1,62 M€ soit + 66,4 %) et à la légère augmentation des sommes perçues au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR, + 0,30 M€ soit + 2,7 %). Elle est atténuée à hauteur de 1,23 M€ par la contribution nette de la commune au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) mis en place en 2012. La commune est bénéficiaire nette du FSRIF compte tenu des difficultés sociales relatives de sa population et contributrice au FPIC compte tenu du caractère relativement élevé de son potentiel financier par habitant.

³⁵ DGF : Dotation globale de fonctionnement.

Tableau n° 13 : Détail de la fiscalité reversée et de la péréquation horizontale

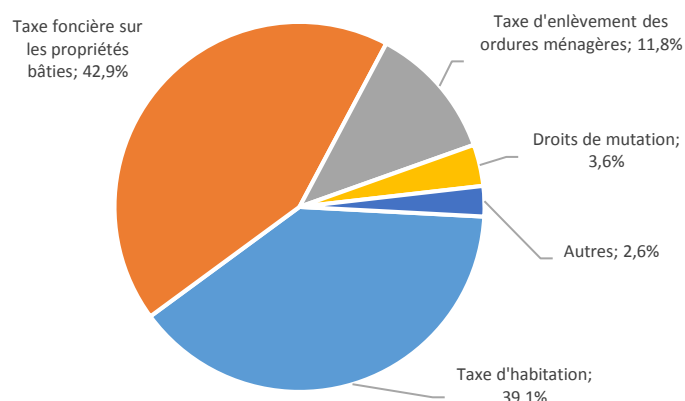
(en M€)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	En %
Attribution de compensation	0,00	0,00	39,37	39,04	38,61	38,61	38,61	-
Dotation de solidarité communautaire	0,00	0,00	0,92	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Contribution nette au FPIC	0,00	-0,67	-0,96	-1,17	-2,09	-1,23	-1,23	-
Bénéfice net du FSRIF	2,44	2,33	2,61	3,01	3,41	4,06	1,62	66,4 %
Bénéfice du FNGIR	11,33	11,50	11,63	11,63	11,63	11,63	0,30	2,7 %
Total	13,77	13,16	53,58	52,51	51,56	53,07	39,30	285,5 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

4.2.1.5 Une fiscalité locale portée sur toute la période par le dynamisme des bases et, notamment depuis 2015, par la hausse des taux

Le produit de la fiscalité locale s'est établi en 2016 à 60,08 M€ et constitue la principale ressource de la commune, représentant 38,5 % des produits de gestion. Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation constitue l'essentiel de ces ressources (respectivement 25,75 M€ et 23,48 M€, soit 39,1 % et 42,9 % de l'ensemble). La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), dont le produit a été transféré à l'EPT à compter de 2017 en même temps que la compétence « déchets », pesait en 2016 pour 11,8 % dans les ressources fiscales communales.

Graphique n° 1 : Composition des recettes fiscales en 2016



Source : CRC, d'après comptes de gestion et états 1259
établis par la direction départementale des finances publiques

Les ressources fiscales de la commune paraissent diminuer depuis 2011 mais cette diminution n'est qu'apparente et est due à la création de la Casa en 2013. En effet, à cette date, la commune a perdu le bénéfice de la fiscalité professionnelle³⁶ au profit de la Casa, soit un total de 25,57 M€³⁷.

En réalité, après retraitement de cet effet, le produit de la fiscalité locale a augmenté de 9,09 M€ (+ 17,8 %). Cette augmentation résulte de l'effet combiné du dynamisme des bases, depuis 2011, et du relèvement progressif des taux. En ce qui concerne les bases d'imposition, leur croissance s'explique à la fois par l'évolution du coefficient de revalorisation des bases et par la croissance du nombre de logements.

³⁶ Essentiellement la cotisation foncière des entreprises (CFE), cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (Ifer).

³⁷ Retraitement établi à partir du détail du calcul de l'attribution de compensation pour 2013 : montant total (39,73 M€) – montant de la compensation de la part salaires de la taxe professionnelle pour 2012 (14,80 M€) = 25,57 M€.

S'agissant des taux, la commune a décidé d'augmenter les taux de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières de 2 % en 2015 et de 1 % en 2016 afin d'enrayer l'érosion de son autofinancement. En ce qui concerne la TEOM, son taux a été augmenté régulièrement durant l'ensemble de la période sous revue, au rythme dynamique de 5 % par an. La commune explique cette augmentation par la nécessité de couvrir les coûts induits par le développement du tri sélectif. En réalité, comme en témoigne le rapport annuel 2015 sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets ménagers et assimilés, le coût de la collecte et du traitement supporté par la commune a diminué depuis 2011. L'augmentation de la TEOM vise donc surtout à couvrir le dérapage des coûts de construction du système de collecte pneumatique des déchets (voir **partie n° 7** du présent rapport).

Cette tendance à la hausse des taux de la fiscalité locale se poursuit puisque la commune a décidé pour 2017 d'une nouvelle augmentation de 2 % de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières et d'une hausse de 4,9 % du taux de la TEOM.

Tableau n° 14 : Évolution des bases et des taux de la fiscalité locale

	Bases (2011-2016)	Taux (2015-2016)
Taxe d'habitation	17,4 %	5,1 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	16,8 %	5,0 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	14,0 %	5,1 %
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	21,3 %	32,7 %

Source : CRC, d'après états 1259 établis par la direction départementale des finances publiques

La commune dispose encore d'une certaine marge de manœuvre pour actionner le levier fiscal, les taux pratiqués à Vitry-sur-Seine restant inférieurs à ceux des autres communes du département ou au niveau national.

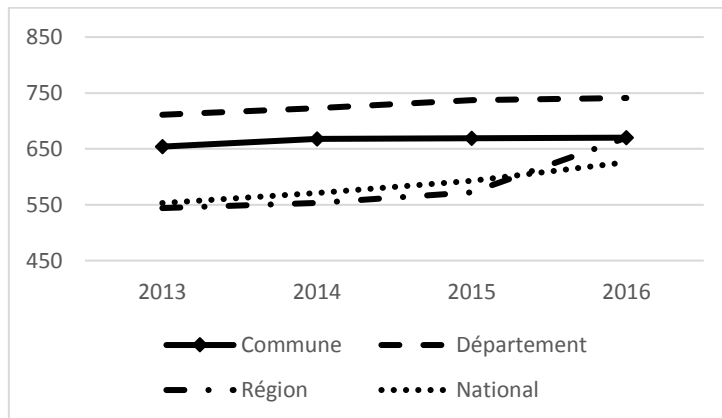
Tableau n° 15 : Mise en contexte des taux d'imposition de la commune en 2016

	Taux Vitry-sur-Seine	Taux moyen départemental	Taux moyen national
Taxe d'habitation	20,13 %	24,06 %	24,38 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	18,62 %	20,98 %	20,85 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	31,05 %	63,16 %	49,31 %

Source : CRC, d'après états 1 259 établis par la direction départementale des finances publiques

En outre, rapporté au nombre d'habitant, le produit des impôts locaux reste inférieur à celui des communes comparables du département et proche de la moyenne régionale. Il s'élevait à 670 € en 2016.

Graphique n° 2 : Produit des impôts communaux en € par habitant



Source : CRC, d'après fiches AEFF établies par la direction générale des finances publiques

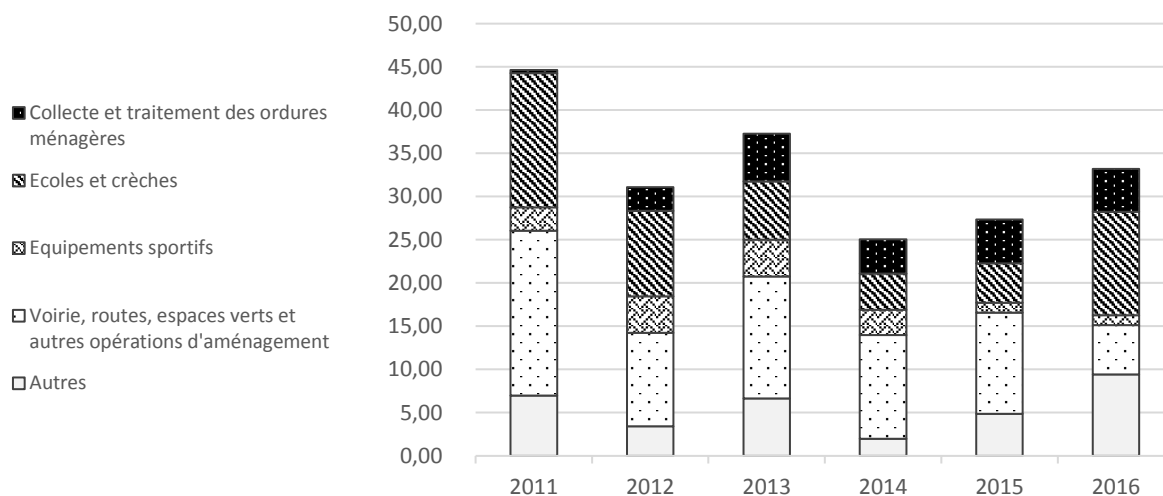
4.2.2 La couverture du besoin de financement des investissements

4.2.2.1 Une contraction du budget d'investissement en dépenses comme en recettes

Les dépenses d'équipement constituent le principal poste des dépenses d'investissement et sont celles qui ont l'impact le plus significatif sur l'évolution de l'ensemble. Elles se sont élevées, en cumul entre 2011 et 2016, à 202,06 M€. Considérées annuellement, elles ont connu une diminution significative de 31,8 % entre 2011, où elles s'élevaient à 44,64 M€, et 2016 où elles n'étaient plus que de 30,44 M€.

Cette diminution s'explique par l'arrivée à son terme d'un cycle d'investissement, la plupart des opérations d'aménagement communales qui étaient en phase opérationnelle au début de la période sous revue étant aujourd'hui achevées ou en voie d'achèvement (cf. **partie n° 5** du présent rapport, consacrée à l'aménagement communal). De ce fait, les dépenses liées à l'acquisition de terrains et à la réalisation des voiries et espaces verts autour de ces zones ont fortement diminué. L'effet de la fin de cycle sur la construction d'équipements est plus mitigé. Du fait de l'accroissement continu de la population sur la période, l'investissement dans les équipements scolaires et les crèches, malgré un creux en 2014, est resté soutenu avec un niveau moyen d'investissements pour la construction, l'extension et l'entretien des écoles et crèches de l'ordre de 9 M€ par an. Dans le même temps, le lancement du projet de construction d'un système de collecte pneumatique des déchets a induit un nouveau flux de dépenses de l'ordre de 4 M€ par an à compter de 2012.

Graphique n° 3 : Évolution des dépenses d'équipement (en M€)



Source : CRC, d'après comptabilité par fonctions dans les comptes administratifs

D'autre part, au cours de la période, les participations nettes dans le cadre des opérations d'aménagement urbain se sont élevées, en cumul, à 7,42 M€.

Les subventions d'équipement versées, quant à elles, ont varié entre 1,19 M€ et 3,37 M€ selon les exercices, sans qu'une tendance à la hausse ou à la baisse se dégage. Elles sont essentiellement composées de subventions d'équipement à des organismes de logement social.

Dans le même temps, les recettes réelles d'investissement, hors emprunt, ont fortement diminué puisqu'elles sont passées de 17,13 M€ en 2011 à 8,64 M€ en 2016, enregistrant une diminution de 49,5 %.

Cette division par deux des ressources est largement due à la diminution du volume des investissements. En effet, elle s'accompagne mécaniquement d'une baisse des sommes versées par l'État au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), qui représentent un tiers des recettes et ont diminué de 38,7 % entre 2011 et 2016. En outre, pour financer ses projets d'aménagement, notamment l'opération Balzac-Touraine-Marronniers, la commune a vendu une part significative de ses réserves foncières au début de la période sous revue. Ainsi, entre 2011 et 2013, le montant annuel moyen des produits de cession était de 4,02 M€. Ce montant a ensuite fortement diminué et, en 2016, les produits de cession n'étaient plus que de 0,10 M€. Elle résulte en outre de la diminution de 45,8 % des subventions d'investissement reçues, entre 2011 et 2016.

4.2.2.2 Un besoin de financement persistant, du fait de la baisse de l'autofinancement

Tableau n° 16 : Formation et couverture du besoin de financement

(en M€)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	En %
CAF brute	19,54	15,92	14,71	16,55	13,90	13,04	- 6,50	- 33,3 %
- Annuité en capital de la dette	12,95	9,73	10,67	11,30	12,78	12,71	- 0,24	- 1,8 %
= CAF nette ou disponible	6,59	6,19	4,04	5,25	1,12	0,33	- 6,27	- 95,0 %
TLE et taxe d'aménagement	0,92	0,00	0,00	1,06	0,65	1,39	0,47	51,3 %
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	5,10	6,34	4,87	5,57	3,83	3,13	- 1,97	- 38,7 %
+ Subventions d'investissement reçues	7,42	5,58	4,58	2,17	2,31	4,02	- 3,40	- 45,8 %
+ Produits de cession	3,69	3,88	4,50	0,11	1,38	0,10	- 3,58	- 97,2 %
+ Autres recettes	0,00	1,07	1,77	0,00	1,89	0,00	0,00	0 %
= Recettes d'inv. hors emprunt	17,13	16,87	15,72	8,92	10,07	8,64	- 8,49	- 49,5 %
- Dépenses d'équipement	44,64	35,45	37,86	25,45	28,22	30,44	- 14,20	- 31,8 %
- Subventions d'équipement	1,62	3,37	3,27	1,14	1,38	1,19	- 0,43	- 26,5 %
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature	2,56	0,46	0,01	0,46	0,01	0,28	- 2,27	- 89,0 %
- Participations et inv. financiers nets	- 2,48	- 3,47	- 2,80	3,70	- 0,87	- 1,52	0,96	- 38,8 %
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 0,01	- 0,02	0,01	- 0,01	- 0,02	- 0,03	- 0,02	189,4 %
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0,00	0,04	- 0,02	0,02	- 0,07	- 0,25	- 0,25	- 6 449,3 %
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 22,61	- 12,70	- 18,60	- 16,56	- 17,61	- 21,65	0,96	- 4,3 %
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	26,36	17,74	14,25	18,50	21,60	20,08	- 6,29	- 23,8 %
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	3,75	5,04	- 4,35	1,94	3,99	- 1,57	- 5,32	- 141,9 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La diminution des dépenses d'investissement n'a pas permis de diminuer le besoin de financement qui s'est maintenu à un niveau annuel moyen de 18,29 M€ entre 2011 et 2016. Il atteignait en 2016 un niveau proche de celui de 2011. Ce maintien du besoin de financement résulte, d'une part, de la diminution des recettes d'investissement en parallèle de la baisse des dépenses. Il s'explique, d'autre part, par la diminution de la CAF brute, qui s'est répercutée directement sur la CAF nette. Cette dernière a diminué de 6,27 M€ en six ans pour atteindre un niveau presque nul en 2016.

La diminution de la CAF entraîne une pression sur le budget d'investissement, qui a conduit la commune à décaler le démarrage ou étaler dans le temps certains projets comme la construction du futur centre aquatique du 8 mai 1945 ou le système de collecte pneumatique des déchets (voir **partie 7.4**).

4.2.2.3 L'augmentation de la dette au-delà du niveau prudentiel de 10 ans

Le besoin de financement, d'un montant cumulé de 109,73 M€ entre 2011 et 2016, a conduit la commune à avoir massivement recours à l'emprunt. Elle a ainsi contracté 118,53 M€ d'emprunts nouveaux sur la même période, soit en moyenne 19,76 M€ par an.

Ce faisant, elle a surévalué son besoin en emprunts nouveaux pour financer ses investissements. Depuis 2011, la commune a ainsi apporté 8,80 M€ à son fonds de roulement.

L'encours de la dette communale a donc fortement augmenté, passant de 111,61 M€ au 31 décembre 2011 à 146,44 M€ au 31 décembre 2016, soit une hausse de 31,2 %. L'ordonnateur a précisé à la chambre que cette hausse de la dette « résulte d'un choix politique, visant à assurer le financement des travaux de construction des équipements communaux ». L'encours de dette à fin 2016 équivalait à 11,2 années³⁸ de CAF brute alors que ce ratio n'était que de 5,7 au début de la période sous revue, en 2011. En 6 ans, le ratio de désendettement a donc presque doublé et excède aujourd'hui le seuil prudentiel de 10 ans communément admis³⁹.

En 2017, afin de dégager des marges d'autofinancement à court terme, la commune a réaménagé une partie de sa dette (9,45 M€, soit 6,5 % de l'encours total). Pour ce faire, elle a remboursé par anticipation des emprunts d'une durée résiduelle de 3 à 6 ans assortis de taux d'intérêts fixes élevés, de l'ordre de 4,50 %, pour souscrire des prêts d'une durée de 15 ans, au taux fixe de 1,21%. La durée de vie de la dette a donc augmenté mais l'étalement des remboursements du capital qui en découle allègera les intérêts dus durant les prochains exercices. L'indemnité de remboursement anticipée s'est élevée à 1,7 M€, tandis que les gains en termes de charges d'intérêts sont de 0,8 M€.

Ce réaménagement de la dette visant à en étaler la charge dans le temps était donc contraire à l'intérêt financier de la commune puisqu'il a eu un coût net de 0,9 M€ pour les finances communales. L'ordonnateur a confirmé que « *le but de ce réaménagement était d'alléger la contrainte budgétaire sur les prochains exercices* », précisant qu'« *il était admis et validé que cela aurait un coût.* »

La dette de la commune est, à première vue, peu risquée puisque l'ensemble de la dette communale est classé 1-A selon la charte Gissler, c'est-à-dire qu'il comporte un faible niveau de risque. Le taux moyen est de 1,70 % et la durée de vie moyenne de l'encours au 31 décembre 2016 est de sept ans et un mois. Ces taux bas obtenus par la commune expliquent que, malgré l'augmentation de l'encours, l'annuité de la dette soit restée stable.

Cependant, la dette communale étant majoritairement composée de prêts à taux variable, qui représentaient 58,3 % de l'encours au 31 décembre 2016, elle est fortement exposée au risque de taux. Une étude commandée à un cabinet de conseil en finances locales en novembre 2017 estime que, dans l'hypothèse probable d'une remontée des taux les charges financières supportées annuellement par la commune pourraient augmenter de 1 M€ à 1,75 M€. Les intérêts des emprunts s'élevant à 2,38 M€ en 2016, une telle augmentation entraînerait un renchérissement de la dette compris entre 42,1 % et 73,6 % et aurait pour effet de rendre la capacité d'autofinancement négative.

³⁸ Avant les retraitements opérés par la chambre pour l'année 2016, ce ratio tel qu'il apparaît au compte administratif 2016 était de 8,9 années. Il donne toutefois une vision faussée de la capacité de la commune à rembourser sa dette. En effet, en 2016, la CAF du budget principal était indument gonflée de la CAF dégagée par les activités liées à la compétence « assainissement ». Retraitée de ce seul effet, la capacité de désendettement était de 9,8 années, montant proche du seuil de 10 ans, atteint en 2015. En outre, en 2016, la commune a perçu le produit de la TEOM alors qu'elle ne supportait plus toutes les charges liées à la compétence « déchets ». Les flux entre la commune et l'EPT n'étaient pas encore stabilisés, ce qui a d'ailleurs donné lieu à un rattrapage de FCCT dès 2017. Ces retraitements sont détaillés en partie 4.1.2.3.

³⁹ La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 fixe un seuil d'alerte à 12 ans pour les collectivités du bloc communal.

Le conseil de la commune recommande d'augmenter à brève échéance la part fixe de l'encours par une nouvelle renégociation, afin de profiter des taux bas actuel. Pour les lignes de crédit pour lesquels le gain estimé en valeur actuelle nette excède l'indemnité de remboursement anticipée prévue au contrat, la commune a en effet intérêt à envisager une nouvelle opération de refinancement.

4.2.3 L'absence de véritable programmation des dépenses et des recettes d'investissement

La commune établit une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) septennale (2008-2014, puis 2014-2020), mise à jour chaque année, conçue comme un outil d'aide à la décision. Très complet et détaillé, ce document fournit le détail des dépenses par opération et par nature. Il distingue également les dépenses liées à des acquisitions et constructions neuves de celles relevant de l'amélioration et de l'entretien du patrimoine. Il fournit enfin une évaluation du recours à l'emprunt nécessaire, compte tenu des recettes propres de la commune, pour mettre en œuvre la programmation.

Cependant, ce document ne constitue pas un outil de programmation budgétaire. En effet, il n'est pas ajusté en fonction des dépenses réellement mandatées lors des exercices antérieurs. Il n'y a donc pas d'actualisation des prévisions de dépenses au regard de l'exécution budgétaire passée. De plus, les prévisions de recettes qui y sont inscrites sont surévaluées, conduisant à minimiser le besoin de recours à l'emprunt prévisionnel. Enfin, il n'est pas équilibré en recettes et en dépenses. Ainsi, la dernière programmation mise à jour en 2016 affichait un déficit moyen de 20,74 M€ par an de 2016 à 2020.

En pratique, ces imprécisions se compensent partiellement. En effet, en exécution, la sous-consommation des crédits d'investissements envisagés compense la surévaluation des recettes prévisionnelles. En définitive, le niveau des emprunts envisagé dans la PPI est proche du niveau réellement contracté. Le suivi financier des opérations conduites, quant à lui, est de bonne tenue. La commune suit finement le coût de ses opérations en raisonnant toutes dépenses confondues (TDC), c'est-à-dire en incluant le coût des études préalables, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre, des contrôles techniques, de la coordination sécurité et protection de la santé en plus des travaux proprement dits.

Au-delà de ce document, la chambre estime que la pression qui s'exerce sur le budget d'investissement de la commune a vocation à se maintenir du fait de la persistance de plusieurs facteurs. Pour accompagner l'accroissement de sa population, la commune devra maintenir un rythme soutenu de construction et d'extension d'équipements scolaires, périscolaires et de garde d'enfants. Elle devra aussi mener à son terme la construction du futur centre aquatique, à peine engagée (cf. **partie n° 7**). En outre, la mise en service de ces différents équipements entraînera nécessairement des recrutements et des coûts de fonctionnement qui risquent de diminuer la CAF. La commune devra également supporter le coût induit par l'opération d'intérêt national des Ardoines, estimé à 33,2 M€ d'ici à 2025 (cf. **partie n° 5**).

Dans la situation financière qui est la sienne, la commune de Vitry-sur-Seine ne peut plus faire l'économie de l'élaboration d'une programmation pluriannuelle des investissements solide sur le plan méthodologique, sincère et équilibrée en recettes et en dépenses. Cette programmation pourrait utilement être présentée pour information au conseil municipal, par exemple en marge du débat d'orientation budgétaire, afin de l'éclairer sur les conséquences budgétaires des projets d'investissements.

Recommandation n° 4 : Établir une programmation pluriannuelle des investissements équilibrée, l'actualiser régulièrement et la présenter annuellement au conseil municipal.
--

Recommandation n° 5 : Établir sans tarder un plan d'actions visant à remettre en adéquation le niveau de la capacité d'autofinancement nette et les besoins de financement de la commune.
--

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'il prévoyait de commander à un cabinet externe « *une prospective financière des marges de manœuvre en complément de la PPI, visant notamment à éclairer l'évolution de la CAF nette de la commune.* »

5 L'AMÉNAGEMENT DE LA COMMUNE

5.1 Un PLU conduisant à une expansion démographique peu soutenable

5.1.1 Adopté en 2006, le PLU relève depuis 2016 de la compétence du territoire mais continue d'être piloté par la commune

Les orientations en matière d'aménagement et d'urbanisme relèvent de deux documents structurants : le programme local de l'habitat⁴⁰ (PLH) et le plan local d'urbanisme (PLU). Au sein du PLU, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) fixe les orientations générales de la politique d'aménagement et d'urbanisme à long terme.

En 2006, en application de la loi ALUR⁴¹, la commune a révisé son plan d'occupation des sols et s'est dotée de son premier PLU. Une deuxième version de ce document a été adoptée par le conseil municipal du 18 décembre 2013, elle a fait l'objet de trois modifications à la marge, tandis qu'une quatrième est en préparation concernant le secteur des Ardoines. Avant d'adopter son PLU, la commune s'était dotée d'un PLH. Le premier a été adopté en 2005 et le second couvrait la période 2012-2017.

Aucune compétence en matière d'urbanisme n'avait été transférée à la communauté d'agglomération Seine-Amont lors de sa création en 2013. Depuis le 1^{er} janvier 2016 et l'intégration de la communauté d'agglomération Seine-Amont à l'EPT Grand Orly Seine - Bièvre, ce dernier dispose d'une compétence obligatoire et exclusive en matière de PLU.

Pour que l'EPT puisse assurer cette compétence nouvelle, six agents de la direction générale du développement urbain sont mis à disposition de Grand Orly Seine - Bièvre à temps partiel, représentant un total de 1 équivalent temps plein (ETP). Les rémunérations correspondantes sont remboursées par l'EPT.

Le PLU communal s'appliquera jusqu'à l'élaboration d'un PLU intercommunal par Grand Orly Seine - Bièvre, sur la base du schéma de cohérence territoriale de la métropole du Grand Paris, et vraisemblablement des PLU déjà adoptés par les communes membres.

5.1.2 Un PLU visant, entre autres objectifs, à redynamiser la démographie communale

Le PLH s'est donné pour objectifs d'améliorer le parc existant, de répondre aux besoins en logements des diverses composantes de la population vitriotes selon leur situation sociale et la composition des foyers. Il comprend des objectifs ambitieux de construction de nouveaux logements : 500 logements neufs par an dans le PLH de 2005 et 750 logements neufs par an sur la période 2012-2017, soit un objectif de plus de 5 000 nouveaux logements entre 2011 et 2017. Le PLH prévoyait en outre de maintenir la part du logement social à 40 % de l'offre de logements sur le territoire communal. Ce faisant, la commune souhaitait mieux satisfaire la demande de logement social, le nombre de demandeurs ayant été estimé à 4 600 en 2005 et à plus de 6 000 en 2011.

⁴⁰ Articles L. 302-1 à L. 302-4-1 du code de la construction et de l'habitation – CCH.

⁴¹ Loi n° 200-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

Le PLU a repris à son compte ces objectifs. Parallèlement à cette impulsion donnée à la construction de logements, le PLU identifie dès 2006 comme enjeux principaux le développement du dynamisme économique, des services à la population et de l'attractivité de Vitry-sur-Seine. Le PLU adopté en 2013 s'inscrit dans la continuité du précédent, tout en prenant acte des nouveaux enjeux supra-communaux. Il tient notamment compte du fait que la commune est concernée, à l'est, par une opération d'intérêt national (OIN), l'OIN Orly Rungis – Seine Amont, qui sera desservie par deux gares du Grand Paris. Il comprend en outre un volet transports et une dimension environnementale plus affirmée.

5.1.3 Les besoins induits en équipements sont difficilement soutenables

Portée par ces objectifs de construction de logements, la population de Vitry-sur-Seine a augmenté au rythme dynamique de 1,6 % par an depuis le PLU adopté en 2006. À la date du dernier recensement (2015), la commune accueillait 9 629 habitants de plus qu'en 2006 (+ 11,6 %) et 6 156 de plus qu'en 2011 (+ 7,1 %). En moyenne, chaque année depuis 2011, la population vitriote augmente de plus de 1 500 habitants.

Selon le bilan du PLU établi en 2015, cette évolution tient non seulement aux constructions dans le périmètre des différentes Zac mais aussi aux nombreux logements construits à l'initiative des promoteurs privés en dehors des Zac, dans le secteur dit « diffus ». La multiplication de ces projets privés s'explique par l'attractivité croissante de la commune due au développement des transports en commun, à la proximité de Paris et à l'amélioration du cadre de vie à Vitry-sur-Seine. Elle tiendrait aussi à l'évolution du cadre réglementaire, désormais plus favorable à la densification, ainsi qu'à la fiscalité attractive mise en place autour des projets de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru). La commune estime que *« le contexte budgétaire tendu ne permet pas à la ville d'envisager des constructions immédiates de nouveaux groupes scolaires en dehors de ceux déjà programmés d'ici 2020 (extension-reconstruction d'Éva Salmon, groupe scolaire Zac Seine Gare) ou le développement des réseaux viaires et d'assainissement, des espaces publics nécessaires au bon fonctionnement et à la qualité de vie des quartiers »*.

En effet, l'augmentation rapide de la population entraîne des besoins nouveaux, notamment en équipements scolaires et sportifs. Pour les seuls équipements scolaires et périscolaires, les investissements induits ont été évalués par la chambre à 9 M€ par an. Le coût de la construction du nouveau centre aquatique du 8 mai 1945 était évalué, lors de son lancement, à 24,52 M€ TTC toutes dépenses confondues. Au-delà des coûts d'investissement, la construction de ces nouveaux équipements entraîne ensuite des coûts de fonctionnement nouveaux. Toutes choses égales par ailleurs et compte tenu des dépenses nouvelles induites par cet afflux de population, la poursuite du développement démographique de la commune au même rythme que celui observé depuis 2006 n'est pas financièrement soutenable.

Le 9 décembre 2015, le conseil municipal a lancé une nouvelle révision du PLU afin de répondre à cette problématique et d'aboutir à une révision en 2019.

5.2 Les opérations conduites ou lancées pendant la période contrôlée

5.2.1 Le cadre juridique des opérations d'aménagement

Le droit français a progressivement encadré les dispositions relatives aux concessions d'aménagement, tant en ce qui concerne les modalités d'attribution que la prise en charge du risque d'exploitation.

La loi SRU⁴² du 13 décembre 2000⁴³, a mis fin à la prise en charge automatique du déficit des opérations d'aménagement par la collectivité concédante⁴⁴ et donc posé le principe du risque de l'aménageur. Les participations financières des collectivités locales aux opérations d'aménagement ne sont autorisées que dans le cas où celles-ci sont déléguées à un établissement public ou à une Sem dans le cadre d'une convention publique d'aménagement (art. L300-5). Le montant de la participation doit figurer dans la convention et ne peut être modifié que par avenant, soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante sur la base d'un rapport de l'aménageur. Toutefois, la loi SRU a explicitement exclu les conventions publiques d'aménagement des dispositions applicables aux délégations de service public, en particulier en matière de mise en concurrence.

La loi du 20 juillet 2005⁴⁵ a visé à mettre en conformité le droit interne avec le droit européen⁴⁶, en instaurant une obligation de publicité et de mise en concurrence.

Le décret d'application du 22 juillet 2009⁴⁷ a explicitement distingué les conventions soumises au droit européen des concessions (art. R. 300-4 et suivants), lorsque le concessionnaire assume une part significative du risque économique et si les produits de l'opération sont supérieurs au seuil des marchés de travaux, des conventions soumises au droit européen des marchés (art. R. 300-11-1 et suivants). Lorsque le seuil n'est pas atteint, les modalités de concurrence sont fixées librement (art. R. 300-11-7).

Enfin, plus récemment, l'ordonnance du 29 janvier 2016⁴⁸ et son décret d'application du 1^{er} février 2016⁴⁹ ont transposé les dispositions de la directive du 26 février 2014 relative aux concessions.

5.2.2 Les opérations d'aménagement conduites par la commune durant la période sous revue

Neuf opérations d'aménagement ont eu cours sur le territoire communal entre 2011 et aujourd'hui. Parmi celles-ci, six ont été conduites par la commune, dont cinq dans le cadre de zones d'aménagement concerté (Zac) et une en régie.

Tableau n° 17 : Données relatives aux six opérations d'aménagement communales

(en M€)	Zac Bel Air	Zac Port à l'Anglais	Zac Concorde - Stalingrad	Zac RN7 / Moulin Vert / Plateau	Zac Rouget de Lisle	Opération Balzac - Touraine - Marronniers
Ouverture	1990	1994	1999	2007	2009	2006
Clôture	2012	2017	Concession : 2015	Concession : 2018	Concession : 2020	Concession : 2016
Opérateur	Aucun (en régie)	Sadev 94	Sadev 94	Grand Paris Aménagement	Sadev 94	Semise
Bilan de clôture ou à date (TTC ^(*))	4,67	16,36	41,70	21,36	67,35	27,96
Participation communale (TTC)	4,21	3,92	6,24	5,42	9,23	11,05
Résultat (HT)	- 4,21	0,01	0,59	3,90	0,00	3,11
Avance maximale	NA	0,50	2,65	0,00	2,70	3,80
Garantie d'emprunts maximale	NA	0,00	2,00	0,00	8,70	4,40
Avance en cours fin 2017	NA	0,00	0,00	0,00	2,00	0,00
Garantie d'emprunts fin 2017	NA	0,00	0,00	0,00	5,33	0,00
Rémunération de l'aménageur	NA	1,04	2,37	1,21	4,93	3,23
en % du bilan HT	NA	7,5 %	6,6 %	5,7 %	7,7 %	11,6 %

Source : CRC, d'après commune de Vitry-sur-Seine, conventions de concession et Compte rendu d'activité à la collectivité locale (CRACL) établis par les aménageurs

⁴² SRU : Loi relative à la solidarité et renouvellement urbain.

⁴³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

⁴⁴ Article R. 311-13 du code de l'urbanisme, abrogé par le décret n° 2001-261 du 27 mars 2001 relatif aux zones d'aménagement concerté et modifiant le code de l'urbanisme.

⁴⁵ Loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement.

⁴⁶ Notamment à la suite de l'arrêt CJCE *Teleaustria Verlags GmbH et a.* du 7 décembre 2000, et de l'arrêt de la CAA de Bordeaux *Sogedis c/ Cne de Cilaos* (9 novembre 2004).

⁴⁷ Le décret d'application du 31 juillet 2006 établissait pour critère que « le concessionnaire [soit] rémunéré substantiellement par les résultats de l'opération d'aménagement » (ancien article R. 300-11 du code de l'urbanisme).

⁴⁸ Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

⁴⁹ Décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession.

À l'exception de l'opération Balzac Touraine Marronniers, les opérations d'aménagement de la commune se caractérisent par :

- une participation communale généralement conforme à celle prévue dans la convention initiale, sauf pour la Zac du Port-à-l'Anglais, pour laquelle la participation de la commune a fortement augmenté (x 2,6) pour couvrir des coûts de dépollution non provisionnés ;
- un taux de rémunération de l'aménageur représentant entre 5,7 % et 7,7 % du montant total des dépenses de l'opération. Après partage du résultat positif, ce taux devrait toutefois atteindre 11,1 % pour la Zac RN7 / Moulin Vert / Plateau ;
- un risque supporté par l'aménageur mais atténué par plusieurs éléments : des participations communales significatives et qui ont pu fortement augmenter pour couvrir des aléas non provisionnés ; des modalités de rémunération du concessionnaire généralement proportionnelles aux dépenses et comportant une part de rémunération forfaitaire. En outre, les concessionnaires ont bénéficié d'avances et de garanties d'emprunts significatives. Ces avances ont été remboursées mais 5,33 M€ d'emprunts restent garantis à fin 2017.

La concession de la Zac Balzac / Touraine / Marronniers, opération sous convention avec l'Anru, sort de ce cadre. Elle a été particulièrement favorable au concessionnaire, la Semise. Elle est examinée de façon détaillée en **partie 5.2.4**.

5.2.2.1 La Zac Bel-Air

La Zac Bel-Air, créée en 1990, a été conduite en régie. Son programme définitif n'a été adopté qu'en 2001. Il prévoyait notamment la construction de 10 000 m² de locaux d'activité et commerciaux ainsi que l'élargissement de la rue du Bel-Air. L'ensemble des acquisitions foncières ont été réalisées en 2004.

Les réalisations dans le cadre de cette Zac se limitent à la construction d'un programme de bureaux et d'un centre de formation pour une société de transport ainsi que, en termes d'équipements publics, à l'élargissement de la rue du Bel-Air. En effet, le périmètre de cette Zac étant compris dans celui de l'OIN Gare Ardoines, elle a été supprimée en février 2012.

Du fait de cette interruption anticipée, le bilan de la Zac Bel-Air, fait apparaître un déficit de 4,21 M€. Les dépenses comprenaient 2,77 M€ correspondant à l'acquisition du foncier et 1,72 M€ correspondant aux travaux d'élargissement de la rue du Bel-Air. Les recettes se sont limitées à la vente des charges foncières pour la construction du centre de formation évoqué précédemment, soit 0,46 M€.

5.2.2.2 La Zac du Port à l'Anglais

La Zac du Port-à-l'Anglais, située au nord-est de la commune en bord de Seine, a été créée en 1995 et son aménagement a été confié la même année à la société d'économie mixte départementale Sadev 94. Elle prévoyait notamment la construction de 28 000 m² de logements et de 1 000 m² de commerces, ainsi que l'agrandissement du square Charles Fourier et de l'école maternelle Eva Salmon. Elle a été clôturée en 2017.

Le volume du bilan de la Zac en dépenses est passé de 9,14 M€ TTC à sa création à 16,36 M€ TTC en 2007. Cette augmentation s'explique essentiellement par la multiplication par cinq des coûts d'acquisition et de mise en état des sols. En effet, les coûts de dépollution n'avaient pas été provisionnés dans le bilan prévisionnel. L'augmentation de ces coûts a aussi induit un besoin en trésorerie plus important pour l'opérateur, que la commune a couvert par l'augmentation de sa participation en numéraire ainsi qu'au travers d'une avance de 0,50 M€ entre 2005 et 2008.

Le bilan de la Zac est cependant resté à l'équilibre, ce qui s'explique par des cessions de charges foncières supérieures de 50 % aux estimations initiales et par une augmentation significative de la participation communale. En effet, la participation de la commune a été multipliée par 2,6 puisqu'elle est passée de 1,51 M€ en 1995 à 3,92 M€ en 2009.

Dans le même temps, la rémunération de l'aménageur a plus que doublé, passant de 0,52 M€ à 1,08 M€. Exprimée en pourcentage des dépenses de la Zac, cette rémunération est passée de 6,6 % à 7,5 %, ce qui tient au fait qu'elle était en partie assise sur les coûts de l'opération.

5.2.2.3 La Zac Concorde Stalingrad

La Zac Concorde-Stalingrad, située au nord de la commune visait à requalifier l'entrée nord de la commune, en bordure d'Ivry-sur-Seine, en apportant une nouvelle offre de logements et de commerces. Elle a été créée en 1999 et initialement conduite en régie. Toutefois, en 2004, la commune est revenue sur ce choix de mode de gestion et en a confié l'aménagement à la société d'économie mixte départementale Sadev 94.

Cette Zac se caractérise par une augmentation significative du bilan prévisionnel, qui est passé de 29,77 M€ TTC à 41,70 M€ TTC (+ 40,1 %) qui s'explique principalement par un élargissement du périmètre de la Zac, en 2007.

La rémunération du concessionnaire comprend une part forfaitaire de 235 000 € HT, une part correspondant à 3,2 % des dépenses et une part correspondant à 3,2 % des recettes de commercialisation. Son montant prévisionnel a augmenté de 59 % en valeur absolue, du fait de son mode de calcul partiellement assis sur les dépenses et de l'augmentation des prévisions de produits de cession. La rémunération de l'aménageur est ainsi passée de 5,8 % à 6,6 % du bilan de l'opération en dépenses et s'élèvera à 2,37 M€.

Selon le dernier CRACL relatif à l'année 2015, le résultat net prévisionnel est estimé à 591 825 € HT, dont 300 000 € HT déjà versés et le solde à récupérer par la ville à la clôture. La concession est arrivée à échéance le 31 décembre 2015 mais n'était toujours pas clôturée à la fin de l'année 2017. Selon la commune, ce retard tient au caractère tardif des régularisations foncières et à l'achèvement des travaux liés au Square Beethoven.

5.2.2.4 La Zac RN7 / Moulin Vert / Plateau

La Zac RN7 / Moulin Vert / Plateau, créée en 2007, avait pour objet principal, d'une part, de requalifier et développer l'entrée de ville sud de la commune au niveau de la nationale 7 à travers la construction de logements et l'implantation d'activités nouvelles ainsi que, d'autre part, de favoriser les cheminements doux vers le parc des Lilas. Elle prévoyait notamment la construction de 290 logements (26 000 m² de surface hors œuvre nette - Shon) et l'implantation d'activités économiques et commerciales sur 13 000 m² de Shon.

L'opération ayant été concédée en 2009, c'est-à-dire après la loi du 20 juillet 2005, elle était soumise à publicité et mise en concurrence. La commune a respecté cette obligation et a concédé l'opération à Grand Paris Aménagement, établissement public à caractère industriel et commercial à gouvernance paritaire État / collectivités territoriales.

La procédure de publicité et de mise en concurrence, conduite en 2009, antérieure au début de la période sous revue, n'a pas été examinée.

L'article 20.1 de la convention prévoit que « l'aménageur prend le risque financier de l'opération ». Cette prise en charge du risque par l'aménageur est toutefois largement tempérée par le fait qu'il est rémunéré au forfait versé sous forme de mensualités. Selon le dernier bilan prévisionnel, ce forfait, qui s'élève au total à 1,21 M€, représente 5,7 % des dépenses totales dans le cadre de l'opération.

L'article 20.5 de la convention prévoit que le résultat excédentaire (3,90 M€ HT, selon le dernier bilan prévisionnel) sera réparti entre la commune et l'aménageur, respectivement à hauteur de 70 % et 30 %. En ajoutant la part du résultat qui lui revient au forfait évoqué ci-dessus, la rémunération totale de l'aménageur devrait s'élever à 2,38 M€, soit 11,1 % des dépenses totales dans le cadre de l'opération.

5.2.2.5 La Zac Rouget de Lisle

La Zac Rouget de Lisle (anciennement dénommée Zac RN 305 Sud), créée en 2009, avait pour objet, d'une part, de développer l'entrée de ville sud de la commune au travers de la construction de logements et d'activité ainsi que, d'autre part, de désenclaver le parc des Lilas et les quartiers Balzac et du Plateau, de part et d'autre de la route nationale 305. Elle prévoyait notamment la construction de 800 logements (65 000 m² de Shon) et l'implantation d'activités économiques et commerciales sur 70 000 m².

L'opération ayant été concédée en 2010, c'est-à-dire après la loi du 20 juillet 2005, elle était soumise à publicité et mise en concurrence. La commune a respecté cette obligation et a concédé l'opération à la société d'économie mixte départementale Sadev 94.

La procédure de publicité et de mise en concurrence, conduite en 2010, antérieure au début de la période sous revue, n'a pas été examinée.

Les modalités de rémunération de la Sadev 94 comprenaient un part fixe de 250 000 € par an, soit 1,75 M€ sur l'ensemble de la durée de vie de la Zac. Cette part fixe représentait 36 % de la rémunération totale de l'aménageur, telle qu'estimée à fin 2015. Selon les dernières prévisions, la rémunération de l'opérateur s'élèverait à 4,93 M€, représentant 7,7 % des dépenses totales liées à l'opération.

Parallèlement, la commune a apporté sa garantie à trois emprunts contractés entre 2011 et 2017, pour un montant total de 15,2 M€, dont 5,33 M€ restaient dus à fin décembre 2017.

Elle a également accordé 2,70 M€ d'avances dont 2,00 M€ restaient à rembourser au 31 décembre 2017. Le besoin de prolonger cette avance au-delà de son terme, initialement prévu en 2016, résulte des difficultés liées à la libération des terrains de la Zac et au retard induit dans la commercialisation aux opérateurs.

Cette Zac, conformément aux prévisions initiales, devrait dégager un résultat quasi nul.

5.2.3 Les opérations d'aménagement dont la maîtrise d'ouvrage n'est pas exercée par la commune

Ces trois opérations, dont la maîtrise d'ouvrage échappe à la commune, ont été examinées sous l'angle de leurs incidences financières pour la ville de Vitry-sur-Seine.

5.2.3.1 Les Zac Gare Ardoines et Seine Gare Vitry, dans le cadre de l'OIN des Ardoines

Deux Zac (Seine Gare Vitry et Gare Ardoines) ont été créées en 2012 par l'État dans le cadre de l'opération d'intérêt national des Ardoines, qui sont sous la maîtrise d'ouvrage de l'établissement public d'aménagement Orly Rungis Seine Amont. Ces Zac prévoient la construction de 8 100 logements nouveaux et le développement d'un immobilier productif devant entraîner la création de 21 000 emplois. Elles s'appuient sur le développement des transports à travers le franchissement des voies ferrées, la mise en service du TZen 5 et de la ligne 15 Sud du Grand Paris Express, le renforcement de la desserte du RER C et la restructuration du réseau de bus.

La participation financière de la commune à ces deux Zac prend plusieurs formes :

- la subvention de fonctionnement versée à l'EPA Orsa, maître d'ouvrage, de l'ordre de 200 000 € par an, censée couvrir le quart de ses frais de gestion ;
- une participation financière fixée par le contrat d'intérêt national signé le 9 mars 2017 à 14,9 M€ HT entre 2017 et 2025, dont 2,4 M€ HT pour la Zac Gare Ardoines et 12,5 M€ HT pour la Zac Seine Gare Vitry.

D'autre part, l'arrivée de populations nouvelles du fait des constructions de logements prévues dans le cadre de ces Zac induirait des besoins d'agrandissement et de construction d'équipements scolaires, estimés à 28,3 M€. Dans le cadre du contrat d'intérêt national, l'État s'est engagé à couvrir cette dépense à hauteur de 10 M€, ce qui laisse 18,3 M€ à la charge de la commune.

Cette dépense complémentaire de 18,3 M€, prévue par le contrat d'intérêt national et supérieure aux participations communales aux deux Zac, n'était pas mentionnée dans la note fournie au conseil municipal en accompagnement du contrat, ce qui a nui à sa bonne information.

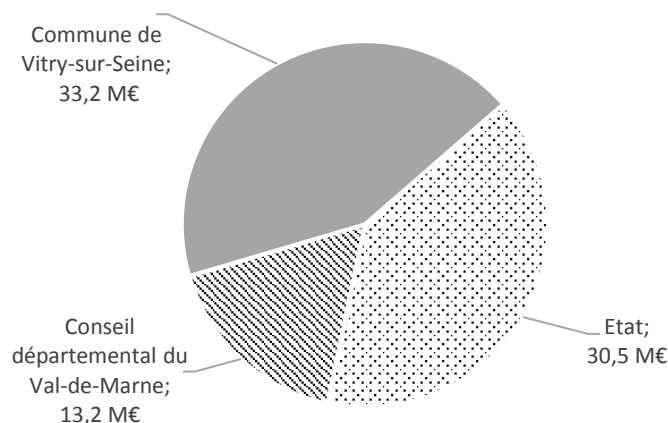
La participation aux deux Zac et le financement des coûts induits en équipements scolaires, hors frais de gestion, sont répartis comme suit entre les financeurs.

Tableau n° 18 : OIN des Ardoines : répartition des participations aux Zac et du financement des équipements scolaires

Objet	Participations (en M€ HT)	Zac Gare Ardoines	Zac Seine Gare Vitry	Total	%
Zac	État (programme 135)	6,8	13,7	20,5	
Zac	Conseil départemental du Val-de-Marne	4,4	8,8	13,2	
Zac	Commune de Vitry-sur-Seine	2,4	12,5	14,9	
Écoles	État (FSIL)	3,2	6,8	10	
Écoles	Commune de Vitry-sur-Seine	9,3	9	18,3	
Zac + écoles	État	10	20,5	30,5	39,7 %
Zac + écoles	Conseil départemental du Val-de-Marne	4,4	8,8	13,2	17,2 %
Zac + écoles	Commune de Vitry-sur-Seine	11,7	21,5	33,2	43,2 %
Zac + écoles	Total général	26,1	50,8	76,9	100,0 %

Source : CRC, d'après le contrat d'intérêt national du 9 mars 2017

Graphique n° 4 : OIN des Ardoines : répartition des participations aux Zac et du financement des équipements scolaires



Source : CRC, d'après le contrat d'intérêt national du 9 mars 2017

Pour la commune, la charge liée à ces deux opérations s'élèvera donc à 33,2 M€ entre aujourd'hui et 2025, ce qui représente 43,2 % du coût total estimé de l'opération. Le coût annuel moyen correspondant pour la commune s'élèvera à 4,15 M€ par an, soit un montant significatif qui représente 19,2 % de son besoin de financement annuel. À cette participation s'ajoutent les subventions versées annuellement à l'EPA Orsa.

5.2.3.2 La Zac départementale Adolphe Chérioux

Une Zac a par ailleurs également été créée par le département du Val-de-Marne sur le domaine Adolphe Chérioux, au sud-ouest du territoire communal, qui accueille plusieurs établissements de formation. La commune indique n'apporter à cette Zac aucune participation.

5.2.4 Les relations avec la Semise

La société anonyme immobilière d'économie mixte de la région parisienne sud-est (Semise) est détenue à hauteur de 81,98 % par la commune de Vitry-sur-Seine. Elle était l'un des deux acteurs communaux en matière de logement social, avec l'OPHLM de Vitry-sur-Seine, jusqu'au transfert de ce dernier à l'EPT au 1^{er} janvier 2018. La Semise gère en 2012 un parc de 3 456 logements implantés exclusivement sur la commune, ainsi que 70 locaux commerciaux et environ 2 500 places de parking. Elle intervenait alors sur l'opération Anru du quartier Balzac-Touraine-Marronniers en tant que bailleur social, mais aussi en tant qu'aménageur puisqu'elle est titulaire de la concession d'aménagement associée. La Semise a également une activité de constructeur de logements.

5.2.4.1 Un plan de sauvetage inutilement coûteux pour la commune

Un plan de rétablissement de l'équilibre de la Semise a été signé entre la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), l'État, la commune et la Semise en 2015, couvrant la période 2013-2018. En effet, la situation de la Semise à fin 2012 était considérée par la mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) et la CGLLS comme préoccupante, du fait d'une exploitation de l'activité de logement social très déficitaire (endettement élevé, charges de fonctionnement importantes), d'un rythme de construction trop soutenu et de la conduite d'opérations déséquilibrées. Cette situation avait conduit la Semise à annuler une opération de construction, à négocier l'ouverture d'une ligne de trésorerie et à solliciter de ses actionnaires une opération de recapitalisation d'urgence⁵⁰. Le rapport de la Miilos dressait en outre un constat très sévère sur la gestion de cette Semise jusqu'en 2012 : absence de pilotage financier, dégradation rapide de la situation financière sous l'effet du dynamisme des charges et de la stagnation des recettes, effectif pléthorique au niveau du siège, irrégularités et dysfonctionnement du conseil d'administration.

Le plan de redressement signé en 2015 comprend plusieurs mesures destinées à améliorer l'autofinancement de la Semise, parmi lesquelles une réduction significative des pertes de loyer dues à la vacance, une forte baisse des frais de gestion et une stabilisation de la masse salariale qui, en 2018 à l'échéance du plan, resterait proche de son niveau de 2012. Grâce à ces mesures, le plan prévoit le retour à un autofinancement positif dès 2015 et à un potentiel financier quasi nul en 2017 puis positif en 2018. À compter de 2017, l'autofinancement aurait même été suffisant pour couvrir les investissements liés au renouvellement des composants du parc géré par la Semise.

⁵⁰ Sources : Miilos, Rapport définitif n° 2013-027 consacré à la Société anonyme d'économie mixte de la région parisienne-secteur sud-est (Semise) - Vitry-sur-Seine et Plan de rétablissement de l'équilibre de la société anonyme immobilière d'économie mixte de la région parisienne sud-est (Semise), années 2013-2018, conclu entre la CGLLS, la Semise, la Ville de Vitry-sur-Seine et l'État.

Pourtant, le même plan prévoit l'attribution à la Semise de 23,18 M€ de subventions, dont 8,97 M€ à la charge de la commune et 8,84 M€ à la charge de la CGLLS, soit un total de 17,81 M€ dus par les deux principaux financeurs de ce plan, dont l'effort annuel monte progressivement en charge pour atteindre 4,98 M€ de subventions en 2018. Selon la commune, les subventions versées par les autres partenaires étaient des subventions de droit commun pour ce type d'opération ou déjà prévues dans la convention avec l'Anru.

Tableau n° 19 : Subventions prévues dans le protocole de 2015

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Commune de Vitry-sur-Seine	1,00	1,00	1,00	2,98	2,98	8,97
Région Île-de-France		1,11				1,11
Département de Val-de-Marne		1,06				1,06
État		1,78				1,78
Anru		1,42				1,42
CGLLS		4,00	0,84	2,00	2,00	8,84
Total	1,00	10,38	1,84	4,98	4,98	23,18

Source : Protocole de rétablissement de l'équilibre 2013-2018

Ce subventionnement massif ne visait pas à pallier les difficultés structurelles de la Semise mais à financer un programme d'investissement de 36,73 M€ sur la période 2013-2018, comprenant notamment un plan d'amélioration d'un montant total de 4,30 M€ et la construction d'un ensemble de 139 logements dans la Zac Concorde-Stalingrad, pour un coût de 26,32 M€. Compte tenu des capacités financières de la Semise, le protocole avec la CGLLS limitait à 14,60 M€ les nouveaux emprunts destinés à financer ces projets, le complément étant apporté par voie de subvention.

Tableau n° 20 : Financement du programme d'investissements 2013-2018 de la Semise

en M€	Coût estimé	Fonds propres	Emprunts	Reste à financer
Construction 139 logements Zac Concorde-Stalingrad	26,32	5,50	13,95	6,87
Programme d'amélioration	4,30	1,66	0,65	2,00
Programme de renouvellement de composants	6,11	6,11	0,00	0,00
Total	36,73	13,27	14,60	8,87

Source : Protocole de rétablissement de l'équilibre 2013-2018

Le choix de la commune – il s'agit bien, en effet, d'un choix de la ville de Vitry-sur-Seine, majoritaire au conseil d'administration et signataire de la convention de 2015 – d'autoriser la Semise à s'engager dans de tels investissements a eu un coût élevé pour les finances publiques, qui aurait pu être évité. En particulier, si les constructions nouvelles confiées à la Semise dans le cadre de la Zac Concorde-Stalingrad avaient été confiées à d'autres opérateurs, le besoin en subventions aurait été inférieur de 6,87 M€⁵¹ et les frais financiers supportés par la Sem plus soutenables. Sa trajectoire d'autofinancement s'en serait trouvée améliorée.

Cette opération a été lancée, dans son principe, le 15 octobre 2009 par le conseil d'administration de la Sem, puis entérinée par une série de décisions ultérieures entre 2010 et 2013, de la Sem comme de la commune (cession du terrain) alors même que la situation préoccupante de la Semise était connue (audit de la Miilos très critique en 2009, autofinancement courant négatif dès 2011 et atteignant - 2,44 M€ en 2012).

⁵¹ Soit le montant du reste à financer identifié dans le cadre du protocole conclu avec la CGLLS, sur cette opération, après mobilisation des fonds propres et des emprunts.

Entre fin 2009 et 2012, plutôt que de chercher à rétablir et consolider l'équilibre financier de la Semise, la commune l'a donc imprudemment engagée dans une nouvelle opération d'envergure alors qu'elle était déjà en grave difficulté après des années de gestion déficitaire et que sa structure financière ne lui permettait pas de la financer. La commune et la CGLLS ont alors dû subventionner massivement cette société.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique que le conseil d'administration du 18 septembre 2013 avait cependant renoncé à deux autres opérations, l'une de construction de 62 logements et 1 commerce dans la Zac Rouget de Lisle et l'autre d'acquisition de 22 logements en vefa rue Lagaisse.

Depuis, le rapport à mi-parcours sur l'exécution du protocole, qui devait être établi au milieu de l'année 2017, ne l'a jamais été, ce qui nuit à l'information du conseil municipal.

La Semise continue à exercer cette activité de constructeur, ayant récemment autorisé le lancement d'une opération de construction de 73 logements dans la Zac Rouget de Lisle. D'autre part, elle a engagé un plan de recrutement de 26 gardiens et employés d'immeubles, finalement ramené à 17 recrutements lors du conseil d'administration du 29 mai 2018.

5.2.4.2 L'opération Balzac Touraine Marronniers

L'opération Balzac Touraine Marronniers est une opération d'aménagement et de renouvellement social et urbain d'un quartier faisant partie du secteur « Grand Ensemble Est », construit à la fin des années 1960, sous convention avec l'Anru. La plupart des entités résidentielles de ce secteur appartiennent à l'OPHLM de Vitry-sur-Seine ou à la Semise.

Cette opération a été concédée à la Semise en 2006 par une convention ayant fait l'objet de 3 avenants en 2009, en 2012 et le 1^{er} décembre 2014. Les 2 derniers avenants ont notamment eu pour effet d'allonger la durée de la convention de 3,5 années, la portant à plus de 10 ans.

Du fait des financements obtenus du département du Val-de-Marne et de l'Anru, la participation communale prévisionnelle a diminué de 12 %, passant de 12,60 M€ dans la convention initiale à 11,05 M€ selon le CRACL relatif à l'exercice 2016, soit une baisse de 1,55 M€.

Cette évolution n'est favorable à la commune qu'en apparence, cette dernière ayant dans le même temps subventionné la Semise et supporté une partie de ses risques, tout en lui accordant une rémunération plus élevée que celle prévue dans la convention d'origine.

S'agissant tout d'abord du partage des risques, il était en apparence favorable à la collectivité, selon les termes de la convention initiale, puisque l'augmentation de la participation communale était strictement limitée aux événements extérieurs et demandes expresses de modification de programme de la commune (article 21.3.3).

Cependant, la provision pour dépollution des sols prévue dans la concession, d'un montant de 0,40 M€, était très largement sous-évaluée puisque ces coûts se sont finalement établis à 2,99 M€. Or, si la convention envisageait la survenance de surcoûts, elle n'en prévoyait pas les modalités de financement, renvoyant pour cela à des négociations ultérieures entre les parties. Ils ont finalement été couverts, en pratique, par la commune puisqu'ils diminuent d'autant le résultat de la concession.

De plus, la convention prévoyait la possibilité, pour la commune, de garantir les emprunts contractés par la Semise pour financer cette opération et de lui accorder des avances. Cette faculté a été utilisée, la commune ayant accordé en 2010 sa garantie sur un emprunt, à hauteur de 4,4 M€, et octroyé au total 3,8 M€ d'avances entre novembre 2007 et juin 2009 (dont 3,05 M€ d'avances effectivement mobilisées).

S'agissant enfin de la rémunération de la Semise, celle-ci a augmenté de 1,43 M€ entre la convention initiale et le dernier CRACL. Son montant prévisionnel s'établit désormais à 3,23 M€, soit 79 % de plus que dans la convention initiale. Exprimée en pourcentage des dépenses annuelles hors frais financiers, cette rémunération serait de 11,7 %, soit 3,5 points de plus que prévu au démarrage de l'opération.

Cette augmentation résulte principalement de la modification des modalités de rémunération de la Semise par avenant en 2009. D'un pourcentage de 8,2 % des dépenses hors frais financiers, la rémunération de l'aménageur est alors passée à la somme d'un forfait annuel de 330 000 € HT et d'un pourcentage des recettes foncières sur les opérations hors logement social, établi à 3 %. Du fait de la part forfaitaire annuelle ainsi introduite et de son assiette adossée aux recettes plutôt qu'aux dépenses, ainsi que de l'allongement de la durée de l'opération, entérinée par les avenants ultérieurs, la rémunération de la Semise a mécaniquement augmenté de façon significative. En outre, le passage à une rémunération assise sur les recettes foncières a permis à la Semise de tirer parti de prix de cessions de charges foncières largement supérieurs à ceux qui sous-tendaient les prévisions initiales, concernant les logements en accession. Ces cessions ont en effet été réalisées au prix de 448 € HT par m² alors que les prévisions initiales s'appuyaient sur un prix de 250 € HT par m².

5.2.4.3 La coexistence de deux acteurs du logement social de faible envergure sur le même territoire

Au-delà de ces choix contestables au regard de leurs conséquences financières pour la commune et, plus largement, les finances publiques, la chambre souligne la faible pertinence du maintien d'un tel acteur communal de relativement faible envergure, sauf à en limiter l'activité à la gestion du parc existant.

Outre les difficultés structurelles de cette Sem à financer de nouvelles opérations, faute de disposer de la taille critique suffisante, l'existence de deux acteurs du logement social de taille comparable⁵² sur une même commune est *a priori* contre-efficace et justifierait que la ville envisage un rapprochement entre l'OPH de Vitry-sur-Seine et la Semise. Le plan de redressement signé en 2015 prévoyait d'ailleurs que ses signataires se réunissent à mi-parcours, c'est-à-dire en 2017, pour « *examiner les possibilités de rapprochement entre la Semise et l'OPH de Vitry-sur-Seine* ». Cette clause n'a pas été suivie d'effets.

Alors que l'OPH de Vitry-sur-Seine vient d'être transféré à l'EPT, la commune devrait aussi examiner la possibilité d'un transfert de la Semise à l'EPT. Une telle évolution serait conforme à l'esprit de la loi NOTRe⁵³ et, avant elle, de la loi ALUR⁵⁴, qui privilégient l'exercice des compétences en matière d'habitat social au niveau intercommunal. Tel est également l'avis de la Miilos qui, dans son rapport de 2013, indiquait que la Semise était « *appelée à devenir un instrument au service de la nouvelle intercommunalité* ».

6 LA GESTION DU PERSONNEL

6.1 Une fonction « gestion des ressources humaines » efficace

La fonction ressources humaines relève de deux directions de niveau hiérarchique identique, toutes deux placées sous l'autorité d'une même directrice générale adjointe, ayant également sous son autorité la direction de la communication. La première, intitulée « DRH : Effectifs et Gestion Financière », est responsable de la paie, du recrutement, de la gestion des carrières et du système d'information des ressources humaines. C'est la direction ressource en matière de budgétisation et de suivi des effectifs et de la masse salariale. L'autre direction, intitulée « DRH : Environnement du Travail et Formation du Personnel » est responsable de la gestion du temps de travail, des aspects sociaux liés à la gestion du personnel et de la mobilité des agents. Cette division des tâches n'est pas source de difficultés particulières.

⁵² Semise : 2 456 logements ; OPH de Vitry-sur-Seine : 4 610 logements.

⁵³ Article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République modifiant l'article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitat.

⁵⁴ Article 114 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite ALUR.

La commune dispose d'un bon niveau de technicité dans le domaine de la gestion des ressources humaines, ainsi que d'une capacité à produire des analyses de qualité sur les différents déterminants de l'évolution de sa masse salariale. Elle utilise des outils de suivi et de pilotage précis qui se traduisent par des prévisions budgétaires fiables.

La commune n'a pas formalisé de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Toutefois, elle conduit des actions qui s'y apparentent, en anticipant les besoins nouveaux liés au vieillissement de sa population, en évaluant les besoins en recrutements liés à ses nouveaux équipements (écoles, centres de loisirs, centre aquatique) ou en tenant des prévisions à jour concernant les départs en retraite. En outre, en 2015, la commune a mis en place un « atelier mobilité » afin de permettre l'évolution et la reprise du travail des agents déclarés inaptes à leurs fonctions.

Les services de la direction générale adjoint chargée des ressources humaines ont poursuivi plusieurs priorités durant la période sous revue. Il s'agit en premier lieu des recrutements liés aux besoins précédemment évoqués, ainsi que ceux liés à la réforme des rythmes scolaires. Ils ont aussi transposé dans les services de la commune les deux réformes indiciaires conduites au niveau national en 2014 (revalorisation des agents de catégorie B et C⁵⁵) et en 2016 (accords dits PPCR⁵⁶). Plusieurs réformes indemnitaires ont été pilotées, dont la mise en place de primes en deux parts pour les cadres et les agents exerçant des fonctions d'encadrement, dans la logique de la prime de fonctions et de résultats. Enfin, la participation employeur à la mutuelle de ses agents a été renforcée.

6.2 La gestion des carrières des agents titulaires

Les agents titulaires de la fonction publique territoriale peuvent prétendre à trois types d'avancement : l'avancement d'échelon, l'avancement de grade et la promotion interne. La promotion interne concerne les changements de cadre d'emploi, les avancements d'échelon et de grade portant sur une progression à l'intérieur du même cadre d'emploi. La commune dispose d'une marge de manœuvre au niveau des avancements de grades, qui s'effectuent sur sa proposition. Elle peut aussi moduler la durée passée par un agent dans chaque échelon, dans les limites prévues par les textes⁵⁷.

Les avancements de grade pour les agents de Vitry-sur-Seine, sont soumis à la commission administrative paritaire (CAP) du centre interdépartemental de gestion de la petite couronne. La commune a établi des critères d'avancements de grade par catégorie d'agents, sur la base des résultats des entretiens professionnels, avec ou sans examen professionnel. Elle ne s'est pas fixé de quotas contraignant, sauf pour l'avancement au grade d'attaché hors classe qui est assorti d'un quota de 10 %. Cependant, en pratique la commune a maîtrisé les avancements de grade⁵⁸ sur la période, le ratio entre agents promus et agents promouvables étant progressivement passé de 39,7 % en 2011 à 18,9 % en 2016.

Les avancements d'échelon sont généralement accordés à la durée minimum, mais pas de façon systématique. En effet, chaque année, entre 7 et 11 % des agents ne bénéficient que d'un avancement à la durée maximum. Même si ce levier aurait pu être activé de façon plus significative, il témoigne, même de façon limitée, d'un pilotage des avancements d'échelon en fonction de la manière de servir.

⁵⁵ Décrets du 29 janvier 2014.

⁵⁶ Décrets de 2016 mettant en œuvre l'accord relatif à l'avenir de la fonction publique : la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR).

⁵⁷ Les avancements d'échelon sont régis par les articles 78 et 78-1 de la loi n° 84-53 modifiée respectivement par l'article 148V de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 et par l'article 73 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

⁵⁸ Les années 2012 et 2013.

6.3 Les effectifs

Le décompte des emplois prévisionnels et effectivement pourvus, figurant dans les annexes aux documents budgétaires, n'est pas fiable, ce qui nuit à l'information du conseil municipal dans ce domaine. En effet, jusqu'en 2014, ces annexes étaient renseignées manuellement et leur périmètre était incomplet, s'agissant des agents contractuels. Les données étaient donc peu cohérentes, que ce soit entre le budget primitif et le compte administratif ou d'une année sur l'autre.

Un chantier de fiabilisation a été engagé, qui a conduit à partir de 2016 à des ajustements des emplois titulaires budgétés aux emplois réellement consommés par le passé. Ce chantier n'est toutefois pas encore abouti, comme en témoignent les données relatives aux contractuels et des écarts encore importants entre prévisions et exécution. La correspondance avec les données issues du système d'information n'étant toujours pas assurée, il importe que la commune fiabilise sans tarder l'état du personnel joint aux documents budgétaires.

Tableau n° 21 : Effectifs figurant dans l'état du personnel annexé aux documents budgétaires

ETPT ⁵⁹	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Budget primitif	Compte admin.	Budget primitif	Compte admin.	Budget primitif	Compte admin.	Budget primitif	Compte admin.	Budget primitif	Compte admin.	Budget primitif	Compte admin.
Titulaires	1 965,00	1 980,00	1 980,00	1 994,00	2 002,00	2 119,00	1 872,95	1 803,30	1 803,30	1 638,78	1 637,78	1 775,45
Non titulaires	82,85		85,25		84,85		139,16	143,75	143,75	229,02	564,46	251,55
TOTAL	2 047,85	1 980,00	2 065,25	1 994,00	2 086,85	2 119,00	2 012,11	2 056,47	1 947,05	1 867,80	2 202,24	2 027,00
Écart BP-CA	67,85		71,25		- 32,15		- 44,36		79,25		175,24	

Source : Budgets primitifs et comptes administratifs

Ces incohérences ne traduisent cependant pas une méconnaissance des effectifs présents dans les services de la commune, qui sont dénombrés grâce au logiciel de gestion des ressources humaines. L'analyse qui suit s'appuie donc sur les données issues de ce logiciel et non de l'état du personnel annexé aux budgets primitifs et comptes administratifs.

Les effectifs de la commune ont augmenté de 4,5 % entre 2011 et 2016 et s'établissaient en 2016 à 2 109 équivalents temps plein (ETP).

Tableau n° 22 : Évolution des effectifs de la commune de Vitry-sur-Seine entre 2011 et 2016

(ETP)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2011/2016
Catégorie A	216,9	217,3	224,3	215,6	224,0	219,9	3,0
Catégorie A+	16,8	15,0	17,0	15,0	15,0	18,9	2,1
Catégorie B	299,1	310,2	320,1	320,7	315,8	325,7	26,6
Catégorie C	1 481,3	1 520,5	1 556,8	1 535,8	1 514,1	1 545,4	64,1
TOTAL	2 014,1	2 063,0	2 118,2	2 087,1	2 068,9	2 109,9	95,8
Titulaires	1 783,8	1 793,4	1 847,1	1 802,6	1 770,6	1 781,8	- 2,0
Non titulaires	230,3	269,6	271,1	284,5	298,3	328,1	97,8
TOTAL	2 014,1	2 063,0	2 118,2	2 087,1	2 068,9	2 109,9	95,8

Source : Commune de Vitry-sur-Seine

(réponse au questionnaire n° 1 : annexe 3 « répartition des effectifs permanents »)

Cette augmentation de 95,8 ETP est exclusivement due au recrutement d'agents contractuels, les effectifs des titulaires étant restés stables sur la période. Selon les explications fournies par la commune, ces créations d'emplois sont liées à l'ouverture de nouvelles structures (2 crèches, 1 centre de loisirs, de nombreuses classes dans les écoles primaires) ou au développement de services (auxiliaires de vie et aides-soignants du CCAS⁶⁰, notamment).

⁵⁹ ETPT : Équivalent temps plein travaillé.

⁶⁰ CCAS : Centre communal d'action sociale.

Dans un futur proche, du fait de l'augmentation de la population scolaire, d'une part, mais aussi de l'ouverture de centre aquatique (+ 15 postes) la commune anticipe de nouveaux recrutements.

6.4 Le régime indemnitaire

Les indemnités constituent la part du cadre de rémunération des agents sur laquelle la commune dispose d'une marge de manœuvre.

La fixation des régimes indemnitaires relève de la compétence du conseil municipal, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État⁶¹ et dans le respect des bornes minimales et maximales prévues par la réglementation⁶². Le conseil municipal est tenu de fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen de chaque indemnité⁶³. Plusieurs indemnités comportent une part pouvant varier individuellement en fonction des résultats des agents concernés.

6.4.1 Une augmentation dynamique des indemnités servies aux agents

Tableau n° 23 : Décomposition de l'évolution de la masse salariale depuis 2011

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution	En %	Var. annuelle
Rémunérations hors charges	49,00	50,82	52,21	55,35	56,62	58,82	9,82	20,0 %	3,7 %
dont titulaires - part indiciaire	30,78	32,07	32,85	33,68	34,17	35,20	4,42	14,4 %	2,7 %
dont titulaires - régime indemnitaire	10,55	11,05	11,56	12,89	12,69	13,53	2,98	28,2 %	5,1 %
dont contractuels, apprentis et emplois d'insertion	7,67	7,70	7,80	8,78	9,77	10,09	2,41	31,4 %	5,6 %
Impôts et charges sociales	19,41	20,29	20,79	21,55	23,01	24,44	5,03	25,9 %	4,7 %
Total charges de personnel	68,41	71,11	73,00	76,90	79,64	83,26	14,85	21,7 %	4,0 %

Source : Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Le montant des indemnités versées aux agents titulaires de la commune de Vitry-sur-Seine a augmenté à un rythme de 5,1 % par an, en moyenne, depuis 2011. Avant impôts et charges sociales, elles s'élevaient au total à 13,53 M€ en 2016, après avoir augmenté de 2,98 M€ depuis 2011 (+ 28,2 % au total sur la période).

Cette augmentation étant plus rapide que celle de la part indiciaire de la masse salariale, les indemnités représentent désormais 27,8 % de la rémunération des agents vitriots contre 25,5 % en 2011.

Cette évolution particulièrement dynamique résulte de trois réformes du régime indemnitaire décidées par la commune depuis 2011 : la revalorisation des indemnités versées aux cadres et encadrants à l'occasion de la mise en place de la prime de fonctions et de résultats (PFR) au 1^{er} janvier 2012 (+ 1,17 M€), la revalorisation de la prime annuelle versée à l'ensemble des agents de 5 % par an depuis 2012 (+ 0,64 M€) et l'attribution d'une NBI de 10 points à l'ensemble des agents à compter du 1^{er} janvier 2014 (+ 0,41 M€). Ces surcoûts résultent exclusivement des choix opérés par la commune et ne sauraient être imputables à des contraintes externes comme des modifications du cadre réglementaire en vigueur.

⁶¹ Article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁶² Article 1 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁶³ Article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

6.4.2 Les délibérations et leur application

Le régime indemnitaire des agents de la commune de Vitry-sur-Seine résulte de nombreuses délibérations adoptées entre 1985 et aujourd'hui. Ce corpus est certes dense mais correctement référencé et la direction des ressources humaines tient à jour une liste des délibérations applicables à chaque filière ainsi qu'à tous les agents de la commune.

Sur le plan formel, ces délibérations sont précédées de visas complets, font référence aux bornes minimales et maximales réglementaires, identifient les catégories de bénéficiaires selon leur filière, leur statut et leur grade et indiquent les modalités de modulation, toujours dans la limite des bornes réglementaires. Il a été vérifié dans le cadre du contrôle des dossiers individuels que les indemnités servies à chaque agent titulaire sont fixées par des arrêtés individuel d'attribution.

Cependant, plusieurs de ces délibérations⁶⁴ ne prévoient pas le taux moyen des indemnités attribuables, que ce soit par indemnité ou par niveau de responsabilité, contrairement aux dispositions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984. Dans la pratique, les montants des indemnités attribuables en fonction du grade et du niveau de responsabilité sont établis par un tableau tenu au niveau de la direction des ressources humaines. Ce tableau n'a fait l'objet d'aucune adoption formelle par délibération du conseil municipal ou arrêté du maire. Cette pratique est irrégulière.

En outre, compte tenu du niveau d'information qui lui est soumis, le conseil municipal n'est pas informé des incidences budgétaires des régimes mis en place ou modifiés. En effet, les notes de synthèse accompagnant ses délibérations dans ce domaine ne renseignent ni sur les taux moyens, ni sur les grilles que souhaite mettre en place l'administration communale, ni même sur le coût des réformes, et ce même lorsque ces dernières ont une forte incidence budgétaire, à l'instar de la réforme de 2012 (cf. ci-dessous).

Rappel au droit n° 2 : Délibérer sur le taux moyen des indemnités servies aux agents communaux.

6.4.3 La refonte du régime indemnitaire des cadres et des encadrants en 2012

Par deux délibérations du 14 décembre 2011, la commune a refondu l'ensemble du régime indemnitaire de ses agents d'encadrement. Cette réforme a pris trois formes différentes, selon les filières, catégories et cadres d'emplois concernés :

- pour les cadres A et A+ de la filière administrative, la commune a mis en place la PFR, composée d'une part liée aux fonctions (85 %) et une part liée aux résultats (15 %) ;
- pour les agents de catégorie B et C exerçant des responsabilités d'encadrement, la commune a instauré une prime liée aux fonctions et à la manière de servir. Dans le même esprit que la PFR, elle se compose d'une part liée aux fonctions (85 %) et une part liée aux résultats (15 %) ;
- de même, en ce qui concerne la filière technique, la commune a mis en place l'indemnité de performance et de résultat pour les ingénieurs en chef, l'indemnité spécifique de service (ISS) et la prime de service et de rendement (PSR) pour les autres cadres de la filière technique, en intégrant pour ces dernières primes une part liée au niveau dans l'organigramme et une part liée aux résultats. Dans le même esprit que la PFR, elle se compose d'une part liée aux fonctions (85 %) et une part liée aux résultats (15 %).

⁶⁴ C'est le cas de la délibération DL1193 du 14 décembre 2011 mettant en place la prime de fonction et de résultats et un régime en deux parts pour les cadres et encadrants, de la délibération n° 08.7.8 du 17 décembre 2008 modifiant le régime indemnitaire des agents de catégorie C afin de mettre en place l'indemnité d'administration et de technicité et de la délibération n° DL1348 portant création d'un régime indemnitaire pour le cadre d'emploi des sages-femmes.

Cette revalorisation indemnitaire n'a pas été appliquée aux cadres d'emplois, cadres et agents d'encadrement dont les régimes indemnitaires atteignaient déjà, à Vitry-sur-Seine, les maximums réglementaires. Il s'agit de la filière police municipale, des cadres d'emplois des assistants du patrimoine, des adjoints du patrimoine, des éducateurs de jeunes enfants, des puéricultrices, des cadres de santé, des infirmiers, des rééducateurs, des assistants médico techniques, des auxiliaires de soins et des auxiliaires de puériculture.

Les délibérations créant ce nouveau régime prévoient une modulation individuelle de ces indemnités. En pratique, il n'y a pas eu de modulation, ces indemnités étant systématiquement attribuées à 100 % du niveau correspondant aux fonctions de chaque agent.

La commune a utilisé cette réforme comme véhicule juridique pour revaloriser fortement (+ 15 %) le régime indemnitaire de l'ensemble des agents concernés. En application de cette réforme, le montant total des indemnités versées aux agents vitriots (hors prime annuelle) a augmenté de 1,17 M€.

6.4.4 La mise en place partielle du Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'expérience professionnelle (Rifseep)

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'expérience professionnelle (Rifseep) créée en 2014⁶⁵, a été appliqué dans la fonction publique d'État aux administrateurs civils au 1^{er} juillet 2015, puis aux attachés et à de nombreux autres cadres d'emplois de référence depuis 1^{er} janvier 2016.

Lors de sa séance du 9 décembre 2015, le conseil municipal a mis en place le Rifseep pour les seuls agents relevant du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux. En pratique la réforme ne concerne que le seul DGS. Elle s'est faite à coût constant.

Pour les agents non administrateurs relevant des catégories A et A+, dans la mesure où les délibérations renvoient aux textes réglementaires sur la prime de fonction et de résultats, abrogés depuis, il existe désormais un vide juridique que la commune pourrait utilement combler lors d'un prochain toilettage de ses délibérations sur le régime indemnitaire, ou à l'occasion d'une future réforme indemnitaire. En revanche, pour les agents encadrants de catégorie B et C, il n'y a pas de difficulté car ils bénéficient bien d'un régime « en deux parts » conformément à la loi du 20 avril 2016⁶⁶ et sans référence à la PFR.

6.4.5 La prime annuelle

Une prime annuelle forfaitaire est versée à l'ensemble des agents communaux à l'exception des apprentis, des emplois d'avenir et des stagiaires bénéficiant d'une gratification. La prime annuelle est versée en mai et en novembre, et un solde est versé lors du départ de l'agent (retraite, mutation, disponibilité, détachement, etc.). Cette prime, versée par la commune au titre des avantages collectivement acquis avant la loi du 26 janvier 1984, s'appuie sur une délibération cadre de 1985 et une délibération annuelle fixant le montant de la prime pour l'année en cours.

En 2012, la commune s'est engagée dans une revalorisation de la prime annuelle de 5 % chaque année. Son montant brut, qui s'élevait en 2011 à 835 € par agent, a ainsi augmenté de 28,4 % pour s'établir en 2016 à 1 072 € par agent. Le coût total de cette prime annuelle est passé de 1,76 M€ en 2011 à 2,40 M€ en 2016. Cette même année, elle représentait 2,9 % de la masse salariale.

Ces augmentations successives depuis 2012 n'ayant pas été prévues par les délibérations qui instauraient la prime annuelle, elles sont irrégulières et doivent s'interpréter comme des décisions d'octroyer de nouvelles indemnités sans base légale.

⁶⁵ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

⁶⁶ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, modifiant l'article 88 de la loi de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Rappel au droit n° 3 : Ramener le montant de la prime annuelle, irrégulièrement augmentée depuis 2012, à son montant de 2011.

6.4.6 La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La NBI valorise les emplois comportant des responsabilités ou une technicité particulière, et se traduit par l'attribution de points d'indices majorés⁶⁷. Elle doit cesser d'être versée lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit. Seuls les fonctionnaires sont, à l'exclusion des agents contractuels, éligibles à la NBI. Les fonctions éligibles à la NBI et le nombre maximal de points attribuables sont définis par décrets⁶⁸. Pour certains emplois, des majorations sont prévues pour les agents exerçant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.

À compter du 1^{er} janvier 2014, la commune a décidé d'attribuer une NBI de 10 points à l'ensemble des agents de catégorie C titulaires, mesure assortie d'un coût évalué à 0,41 M€. Depuis lors, la quasi-totalité des agents communaux titulaires bénéficie de la NBI. Cette mesure, qui ne s'appuie sur aucun texte ni sur aucune délibération, doit être considérée comme irrégulière. La commune explique que cette pratique vise à « favoriser la mobilité interne » de ses agents, considérant qu'« *il est difficile voire impossible de retirer un élément de rémunération aux agents de catégorie C lorsqu'ils changent de lieux ou de fonctions qui ne donnent plus droit à la NBI* ». La chambre rappelle toutefois que la NBI est attachée à un emploi et non à l'agent qui l'occupe.

Ainsi, en 2016, 1 636 agents communaux, soit 89,6 % de l'effectif réel d'agents titulaires, percevaient une NBI. Le montant total versé au titre de la NBI s'élevait alors à 1,11 M€, soit 1,3 % de la masse salariale. Le nombre moyen de points de NBI par agent bénéficiaire est relativement faible, s'établissant à 12 points.

La commune devra en outre veiller à mettre à jour ses attributions de NBI aux agents dont le lieu de travail est sorti du zonage des quartiers prioritaires de la politique de la ville, dans les conditions prévues par le décret du 30 octobre 2015⁶⁹, soit une réduction d'un tiers au 1^{er} janvier 2018, de deux tiers au 1^{er} janvier 2019 et une suppression au 1^{er} janvier 2020.

Rappel au droit n° 4 : Limiter le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire aux seuls agents éligibles à raison de leurs fonctions.

6.5 Les emplois et fonctions faisant l'objet d'un encadrement spécifique

6.5.1 Les agents contractuels

6.5.1.1 Les dispositions réglementaires

Le recours à des agents contractuels est une exception prévue mais aussi strictement encadrée par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Il est autorisé dans les cas de remplacement temporaires d'agents absents sur une longue durée (articles 3-1), pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article 3-2), lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou, pour les emplois 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 dans les conditions prévues par la présente loi (article 3-3).

⁶⁷ Elle ne constitue donc pas, à proprement parler, une indemnité, mais a été analysée dans cette partie consacrée au régime indemnitaire mis en place dans la commune, compte tenu de la généralisation décidée en 2014.

⁶⁸ Décrets n° 2006-779 et n° 2006-780 du 3 juillet 2006 ; décret n° 2001-1274 du 27 décembre 2001.

⁶⁹ Décret n° 2015-1386 du 30 octobre 2015 relatif à la NBI attribuée aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville, à la suite de la création des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La création de l'emploi et, pour les cas relevant de l'article 3-3⁷⁰, la possibilité de la pourvoir par un agent contractuel, nécessite une délibération du conseil municipal, qui doit en outre établir le niveau de rémunération correspondant. La rémunération doit ensuite être fixée par l'autorité administrative, c'est-à-dire par arrêté du maire⁷¹. Il ressort de la jurisprudence⁷² qu'elle doit être fixée par référence à celle que percevrait un fonctionnaire qui assurerait les mêmes fonctions, à niveaux de qualification et d'expérience professionnelle équivalents.

Les agents non titulaires bénéficient de l'augmentation de la valeur du point lorsque leur rémunération est assise sur le point d'indice. Ils ne peuvent bénéficier du système de la carrière qui est réservé aux seuls fonctionnaires, même si la rémunération des agents doit faire l'objet d'un réexamen, au minimum tous les trois ans notamment au vu des résultats de leurs entretiens professionnels (Article 1-3 du décret du 17 janvier 1986). La loi du 26 janvier 1984 prévoit la transformation des contrats en contrats conclus en application de l'article 3-3 au bout de six ans.

6.5.1.2 Les pratiques de la commune de Vitry-sur-Seine

La chambre a analysé les dossiers individuels et la paye de 10 agents contractuels.

La plupart des contractuels bénéficiant de niveaux de rémunération significatifs, outre les médecins exerçant au centre municipal de santé, occupent des emplois dans le domaine de la communication ou de la culture, ainsi que des emplois d'ingénieurs (architectes, paysagistes). Sans nier les difficultés de recrutement dans certains de ces secteurs, la chambre rappelle que des corps de fonctionnaires territoriaux, ingénieurs et conservateurs, notamment, ont vocation à remplir des besoins de cet ordre. D'autre part, plusieurs agents ont été embauchés comme contractuels suite à la municipalisation de l'activité de l'association des centres de loisirs, en 2007 et sont toujours employés par la commune sous ce statut.

Au vu des dossiers examinés par la chambre, la plupart des conditions réglementaires de recours à des contractuels sont respectées. Les délibérations établissant le régime indemnitaire précisent bien qu'il s'applique aux agents contractuels. Pour les recrutements permis par l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984, le conseil municipal s'est bien prononcé sur la création des postes concernés et leur ouverture aux contractuels. Dans la grande majorité des cas, des vacances de poste sont publiées dans des délais suffisants au regard de la jurisprudence. Nombre d'entre eux ont enchaîné des contrats à durée déterminée pendant des durées supérieures à six ans mais leur situation a été progressivement régularisée, soit par leur accès à des corps de fonctionnaires, soit parce qu'il leur a été proposé un contrat à durée indéterminée. Les arrêtés les concernant indiquent avec précision les fonctions et l'indice permettant de déterminer leur rémunération principale.

En revanche, les arrêtés d'attribution individuels sont souvent incomplets. En effet, ils ne mentionnent généralement ni les primes auxquelles l'agent a droit, ni les montants servis. À la place, ces arrêtés indiquent que « *l'intéressé percevra les primes et indemnités afférentes à son grade et à son niveau de responsabilité* ». Or la correspondance entre grade et niveau de responsabilité d'une part, régime indemnitaire susceptible d'être servi d'autre part, est établie par un tableau tenu au niveau de la direction des ressources humaines. Ce tableau n'a fait l'objet d'aucune adoption formelle par délibération du conseil municipal ou arrêté du maire. Aucun arrêté individuel d'attribution d'indemnités n'accompagne ces arrêtés de recrutement de contractuels. Le régime indemnitaire attribué aux agents contractuels de la commune n'est donc pas fixé par le maire, ce qui contrevient à l'article 1-3 du décret du 17 janvier 1986.

⁷⁰ Article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁷¹ Article 1-2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

⁷² CAA Douai, 14 mars 2006, n° 04DA00951 ; CAA Nancy, 22 octobre 2012, n° 12NC00150.

Rappel au droit n° 5 : Pour chaque agent contractuel, établir le montant de la rémunération par arrêté du maire.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a pris acte qu'il conviendra au plus vite, d'établir le montant de la rémunération par arrêté du maire pour chaque agent contractuel.

6.5.1.3 L'accès d'un ancien collaborateur de cabinet à un emploi communal, sous statut de contractuel

Un collaborateur de cabinet du maire a été recruté en tant que contractuel dans les services de la commune à compter du 1^{er} mai 2016, pour assurer les fonctions de « chargé de mission des relations internationales et de culture de paix ». Le poste était rattaché au directeur général adjoint, en charge de ces questions. La commune avait en effet *« jugé nécessaire que les relations internationales et la culture de paix soient rapatriées dans les services administratifs de la ville, le cabinet se recentrant sur ses missions d'assistance au maire. »*

Un premier contrat à durée déterminée de trois mois a été signé, par le biais duquel il a été recruté pour assurer les fonctions de chargé de mission, sans plus de précision, et positionné comme attaché territorial. Son recrutement visait à *« assurer le remplacement momentané d'un agent titulaire, dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. »*. Toutefois, le poste vacant n'était pas précisé. L'arrêté ne faisait pas non plus référence à une quelconque délibération créant cet emploi et l'ouvrant aux contractuels. L'avis de vacance du poste de « chargé de missions des relations internationales » n'a été publié que le 11 mai 2016, c'est-à-dire après le recrutement de l'agent sur ces fonctions. Il avait postulé le 4 mai 2016, c'est-à-dire avant la publication de la vacance officielle du poste. Ces éléments témoignent de l'absence de recherche d'un candidat fonctionnaire ou de tout autre candidat.

Son deuxième contrat, établi le 22 juillet 2016, pour une durée d'un an jusqu'au 31 juillet 2017, fait référence à cette vacance d'emploi mais ne renvoie toujours à aucune délibération.

Le recrutement de cet agent s'est donc effectué dans des conditions irrégulières sur un poste visiblement créé pour cet agent, sans l'aval du conseil municipal et selon un schéma en deux temps ayant eu pour effet de dissimuler au contrôle de légalité l'absence initiale de vacance de poste.

Sa rémunération dans ces nouvelles fonctions est très proche de celle qu'il percevait en tant que collaborateur de cabinet.

6.5.2 Les emplois fonctionnels

L'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale liste les trois emplois fonctionnels que la commune a la possibilité de créer, à savoir ceux de directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques. L'article 34 précise que les emplois des collectivités sont créés par le conseil municipal, via une délibération.

Le conseil municipal n'a jamais délibéré spécifiquement sur les emplois fonctionnels. Cependant, il a établi le nombre maximum d'emplois fonctionnels dans le tableau des emplois annexé au budget primitif. Ce plafond était de huit de 2011 à 2014, de sept en 2015 et de six en 2016. Au regard des contrats des agents détachés sur ces emplois depuis 2011, ce plafond toujours été respecté sur la période sous revue. Par ailleurs, les agents détachés sur ces fonctions étaient tous bien des fonctionnaires, conformément à la réglementation. Il n'a pas été décelé d'anomalie au niveau de la rémunération de ces agents.

6.5.3 Les collaborateurs de cabinet

L'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que l'autorité territoriale peut librement recruter un ou plusieurs collaborateurs de cabinet, sous réserve de l'absence de lien de parenté avec ladite autorité. Leur nombre est plafonné par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 et doit être établi par délibération du conseil municipal. Compte tenu du nombre d'habitants à Vitry-sur-Seine, qui a dépassé 85 000 habitants en 2011, le nombre maximum de collaborateurs de cabinet est de quatre. Le même décret encadre leur rémunération. Au total, elle ne doit pas excéder un montant établi par délibération du conseil municipal. Individuellement, leur rémunération comprend un traitement indiciaire, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement ainsi que, le cas échéant, des indemnités. Le montant maximal de la rémunération de chaque collaborateur de cabinet selon un double plafond :

- le traitement indiciaire ne peut excéder 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire de la collectivité ;
- le montant des indemnités ne peut excéder 90 % du montant maximum du régime indemnitaire servi au titulaire de l'emploi ou du grade de référence ci-dessous.

À Vitry-sur-Seine, le nombre de collaborateurs de cabinet durant la période sous revue et le montant total de leurs rémunérations a été établi par deux délibérations. La première, datée du 9 avril 2008, avait fixé à trois le nombre de postes et à 170 000 € le plafond des rémunérations correspondantes. La seconde est datée du 10 avril 2014, c'est-à-dire peu après publication des chiffres du recensement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) pour 2011, le 31 décembre 2013. Elle a porté à quatre le nombre de postes et à 250 000 € le plafond des rémunérations correspondantes.

En première analyse, ces règles sont respectées. Ainsi, le maximum réglementaire de quatre collaborateurs de cabinet durant la période sous revue été tenu. Durant la plupart de la période sous revue, la commune a bien respecté le plafond de rémunération global adopté par le conseil municipal ainsi que le double plafond de rémunération de chacun de ses collaborateurs.

Cependant, l'analyse des fichiers de paye et des dossiers des agents a permis d'identifier plusieurs irrégularités concernant la situation des collaborateurs de cabinet. Tout d'abord, deux collaborateurs ont été embauchés et rémunérés pendant plusieurs mois en l'absence d'arrêté décidant de leur recrutement et de leur rémunération :

- le premier, d'après son arrêté de recrutement, daté du 7 juin 2016, a commencé à exercer en tant que collaborateur de cabinet à compter du 1^{er} mai 2016. Or, avant cette date, pendant près de deux mois entre le 7 mars et le 30 avril 2016, il a été rémunéré en tant qu'attaché territorial au sein du service « Secrétariat des élus », comme en témoignent ses fiches de paye. Aucun arrêté de recrutement n'a pu être produit par la commune pour cette période, ce qui indique qu'il était alors rémunéré sans base légale. Il a été ainsi recruté officieusement dans l'attente de la fin des fonctions au sein d'un autre collaborateur de cabinet du maire, le 30 avril 2016. Durant cette période, le nombre réel de collaborateurs de cabinet a donc été irrégulièrement porté à cinq au lieu de quatre ;
- le second, d'après son arrêté de recrutement, a été embauché à compter du 4 avril 2014 comme directeur de cabinet. Cependant, comme en attestent ses fichiers de paye et un certificat du maire, il a en réalité été embauché pour assurer ces fonctions dès le 9 septembre 2013. Aucun arrêté de recrutement n'a pu être produit par la commune pour la période courant du 9 septembre 2013 au 3 avril 2014, ce qui indique qu'il était alors rémunéré sans base légale.

D'autre part, les collaborateurs ont perçu l'IFTS alors même que leurs arrêtés de recrutement ne le prévoyaient pas. Cette indemnité a donc été irrégulièrement versée, pour un montant mensuel de 2 163,67 € bruts au total pour ces quatre agents.

Rappel au droit n° 6 : Prendre les arrêtés de recrutement des collaborateurs de cabinet dès le démarrage de leurs fonctions et ne pas leur verser d'autres indemnités que celles prévues par ces arrêtés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle prendrait désormais des arrêtés de recrutement des collaborateurs de cabinet dès le démarrage de leurs fonctions et ne leur verserait pas d'autres indemnités que celles prévues par ces arrêtés.

6.5.4 Les indemnités des élus

Les montants des indemnités de fonctions versées aux élus, c'est-à-dire au maire, aux adjoints au maire et aux conseillers municipaux, sont encadrés par les articles L. 2123-23 à L. 2123-24 et R. 2123-23 du CGCT, en fonction de taux qui dépendent principalement du nombre d'habitants de la commune. Ils peuvent être majorés en fonction de plusieurs critères, parmi lesquels l'éventuel caractère de chef-lieu d'une circonscription administrative et le bénéfice de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de cohésion sociale depuis trois exercices. Ils sont appliqués par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique, soit 1015 (indice majoré 821) jusqu'au 31 décembre 2016⁷³. L'indemnité versée aux adjoints et conseillers délégués peut dépasser, individuellement, le maximum réglementaire ainsi établi, dans la limite de 40 % et à condition que le seuil constitué par la somme des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé.

La commune de Vitry-sur-Seine est éligible à ces sur-classements en tant que chef-lieu de canton (majoration de 15 %) et bénéficiaire de la DSU sur l'ensemble de la période sous revue. Le taux applicable à l'indice de référence devient celui de la strate des communes de plus de 100 000 habitants soit 145 % au lieu de 110 %, pour les maires, et 66 % au lieu de 44 % pour les adjoints au maire.

Le régime actuel des indemnités du maire, des adjoints et des conseillers municipaux de Vitry-sur-Seine a été établi par une délibération du 10 avril 2014⁷⁴. Cette délibération avait pour objet de porter au maximum réglementaire l'indemnité du maire. Il a été vérifié que les indemnités versées aux membres du conseil municipal respectaient les maximums réglementaires précédemment évoqués, individuellement ou globalement.

Tableau n° 24 : Indemnités des élus, fin 2016, comparées aux maximums réglementaires

	Nombre à Vitry	Maximum réglementaire (€/mois)	Montants Vitry (€/mois)	Écart
Maire	1	6 176	6 176	0
Adjoints	15	2 776	2 029	- 748
Conseillers délégués	5	264	803	539
Conseillers municipaux	29	264	170	- 93
Total pondéré		56 795	45 562	- 11 232

Source : CRC, d'après les délibérations du conseil municipal de Vitry-sur-Seine

⁷³ Depuis le décret n° 2017-85 du 26 janvier 2017, l'indice brut de référence est 1022 (et l'indice majoré de 826).

⁷⁴ Celle-ci a été remplacée par des délibérations de février 2015 et mai 2015, prises en raison de la modification de la composition du conseil municipal mais sans incidence sur les indemnités accordées.

La commune s'assure également du respect, par les élus qui composent le conseil municipal, des règles de plafonnement du cumul des rémunérations et indemnités perçues au titre de leurs différents mandats⁷⁵.

6.6 Le temps de travail

6.6.1 La durée annuelle du travail

Le temps de travail dans la fonction publique est fixé à 1 607 heures⁷⁶, auxquelles peuvent s'ajouter des heures supplémentaires. Il s'agit à la fois d'un plancher et d'un plafond⁷⁷. Par exception⁷⁸, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité. Si les collectivités territoriales peuvent conserver leur régime antérieur ou appliquer les 35 heures, elles ne peuvent cumuler le bénéfice des deux dispositifs.

Par une délibération du 21 juin 2000, c'est-à-dire avant la loi du 3 janvier 2001, la commune de Vitry-sur-Seine a décidé de la mise en œuvre des 35 heures hebdomadaires et a fixé le temps de travail annuel à 1 589 heures. Ces délibérations ne précisait pas le nombre de jours de congés, qui avait été établi dans le cadre d'un accord général local portant sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, daté du 5 juin 2000, qui indique en annexe que les agents municipaux bénéficient de 34 jours de congés annuels. Malgré les demandes réitérées, le document définitif et signé de cet accord n'a pas pu être produit par la commune. Il permet toutefois de penser que le nombre de jours de congés des agents vitriots était déjà de 34 par an avant la loi du 3 janvier 2001.

⁷⁵ L'élu local qui détient d'autres mandats électoraux ou qui représente sa collectivité au sein de divers organismes et établissements publics, ne peut recevoir pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunération et d'indemnités de fonction supérieur, déduction faite des cotisations sociales obligatoires, à une fois et demie l'indemnité parlementaire dite de base, telle qu'elle est définie par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Lorsque ce plafond est dépassé, les indemnités font l'objet d'un écrêtement et antérieurement au mois de mars 2014, cette part écrêtée pouvait être reversée à d'autres élus locaux.

⁷⁶ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (RTT) dans la fonction publique de l'État (FPE), rendu applicable aux agents territoriaux par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

⁷⁷ CE, 9 octobre 2002, *Fédération nationale interco de la CFDT*, n° 238461 ; CE, 9 octobre 2002, *Fédération des personnels des départements et des régions CGT-FO*, n° 238070.

⁷⁸ Article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, créant l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Tableau n° 25 : Temps de travail à Vitry-sur Seine en 2016

Nombre d'agents en ETP	2 109,9
Masse salariale 2016 (en M€, retraitée de la masse salariale des budgets annexes)	84
Durée hebdomadaire de travail en vigueur dans la collectivité (en heures)	35
Jours ouvrés annuels	253
Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité	34
Décompte annuel (Nombre de jours travaillés dans la collectivité)	219
Durée du travail annuelle en vigueur (en heures)	1 533
Durée légale du travail en heures	1 607
Différence (en heures)	74
Soit en nombre de jours	11
Soit pour l'ensemble de la collectivité (en nombre de jours)	22 305
Soit pour l'ensemble de la collectivité (en nombre d'heures)	156 133
Coût estimé (en ETP)	97,2
Coût estimé (en M€)	3,87

Source : chambre régionale des comptes d'après les données 2016 produites par la commune

Après prise en compte des jours de congés, la durée annuelle de travail à Vitry-sur-Seine est donc de 1 533 heures, soit 74 heures de moins que la durée réglementaire. Cet écart a un coût théorique élevé pour la commune puisqu'il représente l'équivalent de 97,2 agents décomptés en ETP, soit 3,87 M€ de masse salariale.

En outre, sans être irrégulière, cette durée est inférieure aux moyennes observées, qu'il soit fait référence au rapport Laurent⁷⁹ (1 584 heures), ou plus récemment, au rapport de 2016 de la Cour des comptes sur les finances publiques locales⁸⁰ (1 562 heures). Dans ce dernier rapport, il avait été retenu un échantillon de 103 collectivités locales, dont 6 communes entre 50 000 et 100 000 habitants. Parmi celles-ci, une seule commune pratique un temps de travail inférieur à celui en vigueur à Vitry-sur-Seine (Calais, avec 1 526 heures).

Indépendamment des congés annuels, la loi du 26 janvier 1984⁸¹ permet l'attribution d'autorisations d'absence, sans en fixer la durée. Le décret d'application n'ayant jamais été pris, celles-ci doivent donc être déterminées localement. En pratique, ces autorisations participent aussi à l'abaissement de la durée annuelle effective du travail.

Le régime d'autorisations d'absence pour événements familiaux est particulièrement étendu à Vitry-sur-Seine, notamment en cas d'union. Ainsi, la commune accorde à ses agents 7 jours d'absence en cas de mariage ou de conclusion d'un PACS, 3 jours en cas de mariage d'un ascendant ou descendant direct de l'agent, d'un frère, d'une sœur, d'un beau-père, d'une belle-mère, d'un beau-frère ou d'une belle-sœur. La commune octroie également une journée complémentaire aux mères et aux pères ayant la garde de leurs enfants, 8 jours lors de l'obtention de la médaille du travail (argent, vermeil ou or, pour 20, 25 ou 30 années de service, soit 24 jours ouvrés au cours d'une carrière complète), 1 jour ouvré pour les donneurs de sang et 3 mois de congés de pré-retraite pour les agents qui quittent leur activité, sous certaines conditions⁸².

Les modalités de décompte et de demande de congés ne sont pas automatisées. Les demandes et reports éventuels de congés sont effectués au moyen d'une fiche manuscrite. Il existe bien un logiciel de gestion des temps à usage des chefs de service qui, sont tenus d'y enregistrer les absences de leurs agents, congés ordinaires et congés au titre du compte épargne-temps. Ce suivi n'est donc pas automatique et la direction des ressources humaines rappelle annuellement aux directeurs et chefs de service la nécessité de mettre à jour régulièrement ce logiciel.

⁷⁹ Philippe Laurent, *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique*, 26 mai 2016.

⁸⁰ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements public*, 11 octobre 2016.

⁸¹ Article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁸² Départ en retraite à 60 ans au moins, après au moins 25 ans de services effectifs dans la fonction publique, dont au moins 15 ans au sein de la commune de Vitry-sur-Seine.

Le fonctionnement du compte épargne temps a fait l'objet d'une délibération en 2011 et n'appellent pas de remarques particulières. Après un doublement entre 2013 et 2015, le nombre de jours crédités sur les comptes épargne-temps des agents s'est stabilisé. En 2016, il y avait 496 comptes épargne-temps ouverts, représentant 8 463 jours, contre 500 et 8 527 en 2015 et 282 et 4 204 en 2013.

6.6.2 Les heures supplémentaires

Plusieurs exigences réglementaires conditionnent la réalisation d'heures supplémentaires et le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Il s'agit en particulier de la fixation par l'organe délibérant de la liste des emplois ouvrant droit au versement d'IHTS⁸³, du respect de la limite de 25 heures mensuelles par agent⁸⁴ et de l'absence de versement à des agents de catégorie A. En outre, le versement d'IHTS est subordonné à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies (pour les agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé)⁸⁵.

Le régime des heures supplémentaires et des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) attribuables aux agents de la commune de Vitry-sur-Seine, établi par trois délibérations de 2003 à 2015, est conforme à la réglementation en vigueur. Ces délibérations établissent à 25 le nombre maximum mensuel d'heures supplémentaires, sauf « circonstances exceptionnelles » listées dans la délibération de 2012. Le versement d'IHTS n'intervient que « lorsque ces heures ne peuvent être récupérées » et ne peut bénéficier qu'aux agents de catégorie C et aux agents de catégorie B d'un indice inférieur à 380.

Cependant, la commune n'a pas déployé de badgeuses dans l'ensemble de ses locaux. Environ 800 agents, soit 41,5 % des agents de catégorie B et C disposant d'un ordinateur, pointent quotidiennement au travers d'une interface dédiée. Pour ces agents, un logiciel permet de contrôler les heures d'arrivée et de départ des agents et de comptabiliser leurs heures supplémentaires, le cas échéant, et l'activité des services. Sur ce périmètre, la commune effectue un suivi fin et la direction des ressources humaines envoie régulièrement des états de contrôle aux chefs de services et à la direction générale. Il n'en reste pas moins que la commune n'a déployé de moyens de décompte et de contrôle automatisé que pour une minorité de ses agents.

D'après le recensement effectué par la commune, le nombre moyen d'heures supplémentaires accordées et rémunérées chaque année, pour chaque agent bénéficiaire, est de 52. Ce nombre est en général plus faible dans la plupart des filières, à l'exception de la police municipale où il est de 188 heures par an.

Le contrôle des fichiers de paye n'a pas conduit à identifier d'anomalies majeures en matière d'IHTS. Sur la période sous revue, 10 agents ont effectué plus de 200 heures supplémentaires, et deux ont dépassé les 250 heures annuelles. Il s'agit pour la plupart de cas anciens remontant à 2013, année durant laquelle la ville avaient organisé d'importantes manifestations (fêtes du Lilas, fête des Associations, diverses manifestations dans les écoles).

⁸³ Article 2 du décret du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁸⁴ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Des dérogations sont possibles en cas de circonstances exceptionnelles.

⁸⁵ *Idem*.

6.6.3 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme des agents de la commune de Vitry-sur-Seine⁸⁶, s'élevait à 10,56 % en 2015 et à 11,5 % en 2016. Il a augmenté de 1,5 point de base depuis 2011 où il s'établissait à 10 %. Ces données sont proches du constat opéré par le cabinet Sofaxis, qui évaluait le taux d'absentéisme dans les communes françaises à 10,4 % en moyenne en 2015. Derrière ce taux global coexistent des situations contrastées.

L'augmentation observée entre 2011 et 2016 est due exclusivement à l'augmentation de l'absentéisme des agents titulaires, qui passe de 10,8 % à 12,8 %. Le taux d'absentéisme des contractuels est resté stable autour d'une moyenne de 3,9 %, soit à un niveau trois fois inférieur à celui des agents titulaires.

Le taux d'absentéisme est particulièrement élevé dans certains services comme les bibliothèques municipales (23,1 %), le service des aides à domicile (23,0 %), le secteur propreté urbaine (21,52 %), le service de maintenance et d'entretien des bâtiments (17,6 %) ou le personnel de service des écoles (15,6 %). Plusieurs de ces services comprennent un part significative d'emplois assortis d'une certaine pénibilité, ce qui pourrait expliquer cette situation.

Quoi qu'il en soit, le coût théorique de cet absentéisme⁸⁷ est élevé puisqu'il peut être évalué à 9,63 M€. Si une part de ces absences peut être considérée comme frictionnelle, cette évaluation ne comprend pas le coût des agents permanents en surnombre ou des remplaçants recrutés afin de faire face à ces absences. Ainsi, en 2016, le coût des 128 agents recrutés de façon temporaire pour des remplacements s'élevait à 4,50 M€. En tout état de cause, l'économie minimale liée à la diminution d'un point du taux d'absentéisme s'élèverait à 840 000 €. Ce potentiel d'économie justifie à lui seul qu'une attention particulière soit portée par la commune à la réduction de l'absentéisme au sein de ses services. En mars 2018, elle a réalisé un premier diagnostic sommaire et fait part de son souhait d'identifier des pistes d'action pour diminuer l'absentéisme au travail. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir mis en place un groupe de travail sur l'absentéisme et décidé de mener différentes actions pour réduire les absences au travail.

Recommandation n° 6 : Mettre en œuvre un plan d'actions destiné à réduire l'absentéisme au travail.

6.7 Les avantages en nature

Le parc automobile municipal est composé de 160 véhicules, dont 94 poids lourds et 66 véhicules légers utilisés comme véhicules de service. Aucun d'entre eux n'est utilisé comme véhicule de fonction. Le remisage à domicile est autorisé de façon permanente pour 8 véhicules : le maire et les adjoints au maire (7 véhicules) et les 6 membres de la Direction Générale (1 véhicule). Il est autorisé de façon ponctuelle par les agents en astreinte et à titre exceptionnel par les agents ou élus en mission ponctuelle.

⁸⁶ Les absences décomptées pour le calcul de cet indicateur sont les absences pour raisons de santé (congé maladie ordinaire, congé longue maladie, congé de longue durée, congé pour accident de service et congé pour maladie contractée dans l'exercice des fonctions), les congés pour motifs familiaux (maternité, paternité et adoption) ainsi que les absences non justifiées. Compte tenu de l'impossibilité, dans les systèmes d'information de la commune, de distinguer les jours d'absence ouvrés des jours d'absence non ouvrés, le taux d'absentéisme est calculé à l'aide de la formule suivante : $(\text{Nombre de jours d'absence} \times 5/7 \times 100) / (\text{Effectif en ETP} \times \text{Nombre de jours ouvrés})$.

⁸⁷ C'est à dire sa valorisation financière selon la formule suivante : équivalent en nombre d'agents à temps plein x masse salariale moyenne par agent, charges sociales comprises. En 2016, cette masse salariale moyenne s'élevait à 39 812 €, correspondant à la masse salariale 2016 (84,0 M€) divisée les 2109,9 ETP décomptés à cette date.

Depuis le dernier passage de la chambre, plusieurs améliorations ont été signalées par la commune : déploiement en 2015 d'un logiciel de suivi des consommations de carburant au niveau de la station-service du centre technique municipal, diminution du nombre de cartes accréditatives de carburant (30 vs. 43), légère baisse du nombre de litres consommé par carte de carburant (400 vs. 463), déploiement des carnets de bord dans les véhicules du parc automobile municipal.

S'agissant des logements de fonction, une délibération liste les emplois de la collectivité pour lesquels un logement de fonction peut être attribué ; ils sont tous attribués pour nécessité absolue de service et généralement aux gardiens des écoles, complexes sportifs, centres de vacances ainsi qu'au directeur général des services. La commune a également produit la liste des bénéficiaires de logement de fonction, soit, 34 agents communaux, ainsi que les arrêtés d'attribution nominatifs correspondants. Ces arrêtés précisent les lieux, consistance, superficie et conditions financières (concession à titre gratuit, paiement des charges).

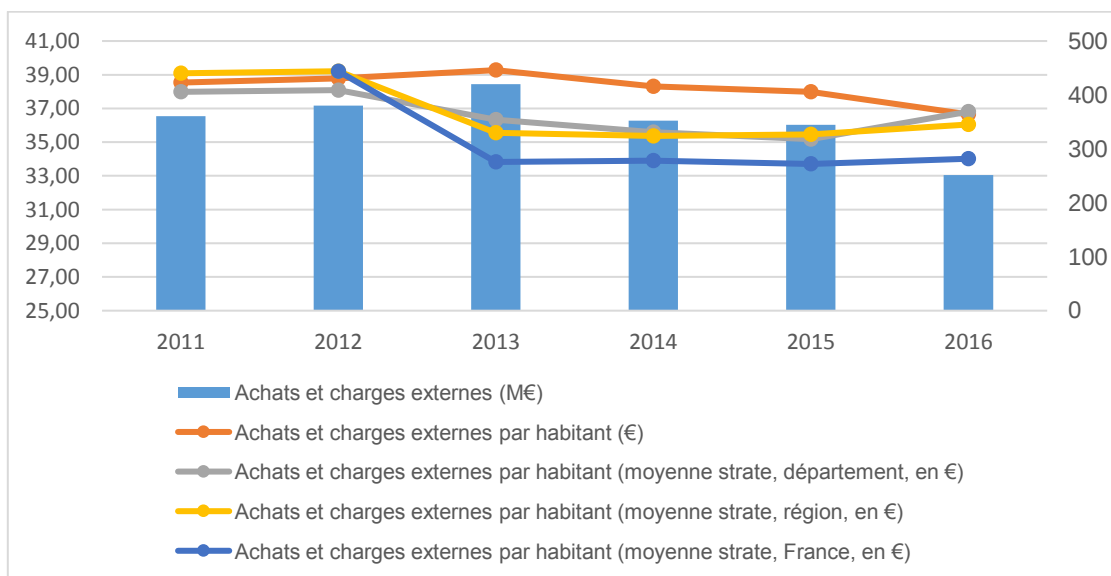
En ce qui concerne les outils de télécommunications, la commune tient à jour une liste des bénéficiaires des 175 téléphones portables, 33 tablettes et 76 ordinateurs portables qu'elle met à disposition de ses élus et agents, soit environ 10 % de l'effectif communal. La commune précise que « *l'attribution se fonde sur les caractéristiques des missions et des contraintes de sécurité, les déplacements quotidiens voire l'isolement* ».

Les modalités d'attribution et de suivi des avantages en nature sont donc satisfaisantes.

7 LES ACHATS

7.1 Évolution des achats pour le fonctionnement de la commune

Graphique n° 5 : Achats et charges externes par habitant



Source : CRC, d'après fiches AEF

Les achats et charges externes⁸⁸ ont connu des évolutions contrastées, depuis 2011. Ils ont augmenté de 1,88 M€ entre 2011 et 2013 (+ 5,2 %) avant de diminuer de 5,38 M€ entre 2013 et 2016 (- 14,0 %). Cette diminution tient pour moitié aux économies réalisées par la commune et pour moitié à des effets de périmètres. Ainsi, depuis 2013, la commune a réalisé des économies substantielles sur plusieurs postes de charges tels les dépenses de publicité, publications et relations publiques (- 0,60 M€), les honoraires et frais d'études (- 1,14 M€) ou les dépenses d'entretien et de réparation (- 0,59 M€). Le principal effet de périmètre est le transfert de la compétence déchets à l'EPT en 2016, qui s'est traduit par un déport de charges de 2,80 M€ dû notamment à l'acquittement par l'EPT de la redevance au syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères (Syctom).

Rapportée au nombre d'habitants, la diminution observée est de même ampleur que celle qui a eu cours dans les autres communes de taille comparable, avec toutefois un effet retard de trois ans. Ce décalage tient vraisemblablement au calendrier des transferts effectifs de compétences à la Casa, qui n'ont démarré qu'en 2015, ainsi qu'à leur nature. En effet, ces transferts ont surtout eu pour conséquence, en dépenses, des diminutions au niveau de la masse salariale et des subventions. En 2016, le niveau des achats et charges externes par habitant retrouve un niveau proche de celui des communes franciliennes de référence (communes de 50 000 à 99 999 habitants).

7.2 Stratégie, organisation, processus et contrôle interne en matière d'achat public

La commune n'a pas formalisé de stratégie en matière d'achat public mais les actions engagées durant la période sous revue, notamment à compter de 2015, témoignent de l'existence, de fait, d'une telle stratégie. Elle s'articule autour de plusieurs axes comme par exemple la recentralisation partielle du pilotage de la fonction achat et des contrôles, la volonté de réduire les achats hors procédure de marché ou encore, en lien avec les dépenses d'investissements, la réduction des dépenses de fluides (cf. cahier n° 2 consacré à l'exercice des compétences scolaires et périscolaires).

7.2.1 Une fonction historiquement décentralisée

À Vitry-sur-Seine, la fonction achats est assez largement décentralisée vers les différentes directions opérationnelles et organisée selon un principe de subsidiarité. Ainsi, les fonctions d'expression des besoins, d'élaboration des cahiers des charges, de gestion des procédures de passation et de suivi de l'exécution des marchés publics sont exercées au sein de chacune des directions pour les marchés qui les concernent directement. Les directions qui concluent le plus grand nombre de marchés (Direction voirie – environnement, direction de l'architecture et des espaces verts, direction de la petite enfance) sont dotées d'un service administratif chargé spécifiquement de ces fonctions.

Les fonctions de pilotage de la fonction achats, de conseil et de contrôle sont exercées par la direction des affaires réglementaires, sous l'autorité d'un DGA chargé également des systèmes d'information, du numérique, de la culture, des sports et de la jeunesse.

En son sein, le service des affaires juridiques et des marchés publics (AJMP), renforcé en 2014 et composé de cinq agents, est le service central référent en matière d'achat public. Il organise les commissions d'appel d'offres (CAO), diffuse les normes relatives à la commande publique au sein de la commune et exerce un rôle de conseil et de contrôle juridique des marchés publics examinés par la CAO. Ses contrôles portent sur les dossiers de consultation des entreprises, les avis d'appel public à la concurrence, et les rapports d'analyse des offres. À la demande des services, il joue un rôle de conseil dans le montage des marchés, la mise en œuvre de la procédure et le contrôle les marchés. C'est lui qui rédige le règlement intérieur de la commande publique et veille à sa mise en œuvre. C'est enfin le service qui a piloté les réformes engagées à compter de 2015.

⁸⁸ Charges à caractère général, hors impôts et taxes.

Au sein de la même direction, le service des travaux du conseil municipal assure un deuxième niveau de contrôle, concentré sur la régularité. Il s'assure du caractère complet et régulier des dossiers de consultations, puis des marchés proprement dit, pour tous les marchés d'un montant supérieur à 50 000 € HT. Il notifie les marchés.

7.2.2 La réforme de la fonction « achats » conduite entre 2015 et 2016

Au 1^{er} semestre 2013, un groupe de travail a été constitué, pour réfléchir aux moyens de recenser et mieux contrôler les marchés publics de la commune. En effet, il avait été constaté que l'organisation décentralisée de l'achat public pouvait être source d'inefficience et d'insécurité juridique, du fait d'un volume élevé d'achats hors procédure de marchés et de l'impossibilité de s'assurer du respect des seuils de procédure prévus par l'ancien code des marchés publics. Le bilan réalisé en 2015 fait état d'une insuffisance des moyens de centralisation et de contrôle et de l'impossibilité de procéder à une computation des achats par catégorie homogène, la nomenclature en vigueur étant, en pratique, mal ou pas utilisée par les services gestionnaires. Il s'appuie sur une méthodologie semblable à celle qu'aurait utilisée la chambre, en compilant les achats réalisés hors marché pour une même catégorie, pour des montants supérieurs aux seuils de publicité et de mise en concurrence ou alors qu'un marché existait pour couvrir des besoins similaires.

Face à ce constat, plusieurs réformes ont été mises en œuvre entre 2015 et 2016, à la suite d'une démarche collaborative associant l'ensemble des services acheteurs.

Premièrement, une nomenclature d'achats a été adoptée en octobre 2015 et déployée en 2016, intitulée Nadège, qui a vocation à s'appliquer à l'ensemble des services⁸⁹.

Parallèlement, des moyens de contrôle et de suivi de la bonne application de la nomenclature ont été mis en place. Cette nomenclature a été intégrée au logiciel de gestion financière utilisé par la commune, en dépenses de fonctionnement et d'investissement. Le logiciel bloque automatiquement l'engagement de la dépense lorsqu'aucun code nomenclature n'est indiqué ou lorsque celui-ci porte le montant des engagements hors marché à plus de 25 000 € pour le code famille renseigné⁹⁰. Un contrôle de la bonne imputation des dépenses à la catégorie pertinente est exercé *a posteriori* par la direction des services financiers, lors de la réception des factures.

D'autre part, en 2016, un service des achats transversaux (SAT) de 11 agents, dont 3 gestionnaires achats⁹¹, a été créé au sein de la direction des affaires financières. Ce service, qui résulte de la transformation du service des marchés de la direction de la logistique et du patrimoine, a pour objectifs d'améliorer l'efficience et la sécurité juridique des achats, notamment en réduisant le volume des dépenses hors marché. Ainsi, il passe et suit les marchés de fournitures et services courants relevant de besoins communs, pour un volume annuel d'achats de l'ordre de 7 M€ par an.

Toujours en 2016, la commune a adhéré au GIP⁹² Maximilien. La gestion des procédures de marché au travers de cette nouvelle interface est prévue pour 2018.

Une montée en compétence du service des affaires juridiques et des marchés publics a également été recherchée dans le cadre des recrutements et au travers d'actions de formation.

⁸⁹ Nomenclature identique à celle de l'arrêté du 13 décembre 2001 définissant la nomenclature prévue aux II et III de l'article 27 du code des marchés publics, à l'exception des achats et services de véhicules qui continuent de faire l'objet d'une nomenclature distincte.

⁹⁰ Le logiciel permet par ailleurs des blocages automatiques en cas de tentative d'enregistrer un engagement dépassant le montant maximal d'un marché. Dans ce cas, il n'est plus possible d'affecter un engagement à ce marché ou au tiers concerné.

⁹¹ Il comprend aussi les six agents du magasin municipal.

⁹² GIP : Groupement d'intérêt public.

Un point d'étape a été réalisé à mi année 2016, faisant ressortir un volume d'achats hors marché de 2,28 M€ d'achats durant le seul premier semestre 2016. Ce constat, encore peu satisfaisant, peut s'expliquer par un nécessaire temps de rodage des services. Il devait être complété d'un bilan sur l'ensemble de l'année 2016 mais celui-ci n'a pas été réalisé.

Un tel bilan s'impose car le volume d'achats hors procédure de marché reste substantiel, surtout en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement. Il s'élevait à 3,72 M€ en 2016. Une partie de ces achats a fait l'objet d'une consultation sous forme de demande de devis, mais ces demandes ne sont pas tracées. Quoi qu'il en soit, on y recense 32 catégories homogènes pour lesquelles des achats supérieurs au seuil réglementaire de 25 000 € HT ont été réalisés. Les montants les plus importants concernent les dépenses liées à la maintenance des espaces verts (132 634 € HT), les services d'animation (117 690 € HT), les services photographiques et audiovisuels de communication (116 552 € HT), la formation professionnelle continue des agents (110 549 € HT) et les petites fournitures de bureau (104 750 € HT).

S'agissant de la création du SAT, les contrôles réalisés sur place ont permis de constater le professionnalisme des marchés passés par ce service.

Les réformes engagées en 2015 et 2016 dans le domaine de l'achat public vont dans la bonne direction et doivent être saluées. En effet, pour être efficace et sécurisée, la décentralisation des achats doit avoir pour corollaire un renforcement du pilotage et des contrôles centralisés. Il importe toutefois que la commune réalise sans tarder le bilan de ces réformes afin de voir si elles se sont effectivement accompagnées de la diminution des dépenses hors marché et des achats hors marchés au-delà des seuils de publicité et de mise en concurrence attendue. Elle pourrait, le cas échéant, donner lieu à des actions correctrices comme la passation de nouveaux marchés pour les catégories non couvertes, le rattachement de dépenses aux marchés existants ou un renforcement des contrôles centralisés sur l'achat public.

La commune a indiqué à la chambre qu'elle comptait poursuivre la rationalisation de ses achats en améliorant la traçabilité des demandes de devis, en améliorant la pertinence de l'imputation des dépenses aux catégories homogènes d'achat et en concluant de nouveaux marchés chaque fois que nécessaire, comme elle l'a fait en 2017 pour les formations hygiène et sécurité ou en 2018 pour la commande de jeux et jouets.

7.2.3 Des procédures internes récemment assouplies, dont la formalisation et la diffusion restent perfectibles

Jusqu'en 2014, tous les marchés au-delà de 90 000 € étaient présentés à la commission d'appels d'offres. En outre, le conseil municipal n'avait délégué au Maire que la signature des marchés d'un montant inférieur à 200 000 € HT. Ces règles étaient plus strictes que celles prévues par l'ancien code de la commande publique, qui ne prévoyait la compétence obligatoire de la CAO que pour les marchés d'un montant supérieur aux seuils de procédure formalisée⁹³.

En 2014, la commune a assoupli ces procédures internes afin de réduire le nombre de dossiers passant en CAO (- 33,3 %), de fluidifier les procédures de passation des marchés à procédure adaptée (Mapa) et de limiter le contrôle du conseil municipal aux marchés publics les plus significatifs, au regard des pratiques des communes de taille comparable.

Ainsi, la commune a relevé le seuil de saisine de la commission d'appel d'offres pour les Mapa, le ramenant au seuil réglementaire de procédure formalisée pour les marchés de fournitures et de services (209 000 € HT depuis le 1^{er} janvier 2016) et à 1 000 000 € HT pour les marchés de travaux. D'autre part, le seuil de délégation du conseil municipal au maire a été relevé à 500 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services et 1 000 000 € HT pour les marchés de travaux.

⁹³ Entre 2011 et 2014, ces seuils réglementaires ont été compris entre 193 000 € HT et 207 000 € HT pour les marchés de fournitures et de service ; 4 845 000 € HT et 5 186 000 € HT pour les marchés de travaux.

La commune s'est dotée de longue date d'un règlement intérieur des marchés, diffusé sur l'intranet. La dernière version de ce document, adopté par le Maire, date de 2014. Ce guide rappelle les grands principes du droit de la commande publique, les principales règles en matière d'évaluation des besoins, de passation et d'exécution des marchés et comprend un diagramme des procédures en vigueur au sein de la collectivité. Il comporte toutefois plusieurs faiblesses qui l'empêchent d'être un document de référence en matière d'achat public, pour les services de la commune.

En premier lieu, il ne détaille que la procédure applicable aux marchés à procédure adaptée et ne traite pas des marchés à procédures formalisées. S'agissant des marchés d'un montant inférieur au seuil réglementaire de procédure adaptée, le guide prévoit une mise en concurrence consistant en la demande d'au moins trois devis. La mise en œuvre de cette exigence n'est pas contrôlée de façon centralisée⁹⁴.

D'autre part, il n'est pas à jour des modifications réglementaires intervenues depuis 2015. Ainsi, la diffusion au sein des services des nouveaux seuils de procédure en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016⁹⁵ s'est effectuée par une autre voie, au travers d'une note interne. En matière d'avenants, le guide mentionne la jurisprudence selon laquelle un avenant à un marché ayant pour effet d'augmenter le prix de plus de 15 % est considéré comme irrégulier, mais n'est pas à jour du décret du 25 mars 2016 qui porte cette limite à 10 % pour les marchés de fournitures et de services⁹⁶.

Plus généralement, les évolutions du droit de la commande publique font régulièrement l'objet de notes de service (pas moins de 12, depuis 2011). Il existe ainsi, même si des formations internes complètent ces notes de service afin d'en faciliter l'assimilation, plusieurs sources de droit interne parallèles et parfois contradictoires en matière de commande publique.

Les modalités de publicité et de mise en concurrence ainsi définies ne sont pas appliquées par l'ensemble des services. Certains services opérationnels choisissent leurs procédures d'achats non en fonction du montant de commande par catégorie homogène d'achat mais selon une logique thématique. Ainsi, au sein de la direction des services socio-éducatifs (DSSE), les procédures de passation ont été établies en fonction de la nature du besoin à couvrir (jeux de cour, fournitures, etc.) indépendamment du montant du besoin estimé.

Le règlement intérieur des marchés à procédure adaptée est un outil utile mais incomplet et devenu en partie obsolète, qui ne constitue pas à ce jour, pour les agents communaux, un document de référence en matière d'achat public. Pour sécuriser l'achat public de la commune et devenir un tel document de référence, il gagnerait à être complété (procédures internes pour les différents types de marchés, contenu des différentes notes de service émises depuis 2014) et régulièrement mis à jour (évolutions du cadre réglementaire et des procédures internes).

La commune a indiqué à la chambre qu'elle prévoyait de mettre à jour le règlement intérieur des marchés adaptés mais sans l'étendre aux marchés à procédures formalisées. Elle élaborera un autre document ayant vocation à répondre aux questions pratiques des agents, toutes procédures confondues.

7.2.4 Des délais de paiement satisfaisants

Le délai global de paiement (DGP) constitue le délai imparti à la collectivité pour payer le titulaire d'un marché public. Ce délai est fixé à 30 jours par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique. Dans l'ensemble, la commune respecte ce délai réglementaire avec un délai global de paiement en diminution depuis 2013 et qui s'est établi à 20,7 jours en 2016.

⁹⁴ Elle l'est toutefois au niveau de certains services comme la direction voirie-environnement

⁹⁵ Décret n° 2015-1904 du 30 décembre 2015 modifiant les seuils applicables aux marchés publics et autres contrats de la commande publique.

⁹⁶ Article 139 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, pris pour l'application de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2016 relative aux marchés publics.

Tableau n° 26 : Évolution des délais de paiement de l'ordonnateur et du comptable

	2013	2014	2015	2016
Délai global de paiement	29,04	24,06	22,48	20,72
<i>dont délai du comptable</i>	<i>6,81</i>	<i>6,99</i>	<i>8,63</i>	<i>6,53</i>
<i>dont délai de l'ordonnateur</i>	<i>22,23</i>	<i>17,07</i>	<i>13,85</i>	<i>14,19</i>
Nombre de lignes de mandats	51 341	49 473	49 787	48 118

Source : Tableau de synthèse du comptable

7.2.5 La mutualisation de la fonction « achats »

La commune est membre de 10 groupements de commandes conclus entre 2006 et 2017 avec le syndicat intercommunal dans le domaine de la restauration (Sidoresto), le syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (Sigeif), le syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (Sipperec), la Sadev 94, le CCAS et la régie du Théâtre Jean Vilar. Elle coordonne les groupements constitués avec le CCAS, la régie du Théâtre Jean Vilar et, pour ce qui concerne la maintenance et l'entretien des bâtiments, le Sidoresto.

La commune fait appel de manière limitée à l'Union des groupements d'achat public (Ugap). Depuis 2011 les achats auprès de l'Ugap concernaient essentiellement du matériel informatique et des couches jetables. Depuis 2016, la commune a également confié à l'Ugap des prestations de location-maintenance de deux copieurs destinés à l'imprimerie municipale pour une durée de quatre ans. Les dépenses correspondant à l'ensemble de ces achats auprès de l'Ugap, depuis 2011, s'élèvent à 0,39 M€. En dépit de l'augmentation constatée en 2016, les achats mutualisés ne représentent qu'une part minime des achats de la commune (1,2 %).

Recommandation n° 7 : Faire le bilan de la réforme de l'achat public de 2015-2016 et compléter et mettre à jour le règlement intérieur des marchés afin d'en faire un document de référence complet en matière d'achat public.

7.3 Analyse d'un échantillon de marchés

7.3.1 Constitution de l'échantillon

La chambre a examiné 32 marchés passés selon 4 types de procédures par 7 directions de la commune, représentant un montant total d'achats estimé à 121,82 M€ (cf. **annexe n° 6**).

Tableau n° 27 : Principales caractéristiques de l'échantillon examiné

en M€	Montant HT total 2011-2017	Montant HT marchés contrôlés	%	Nombre total de marchés 2011-2017	Nombre de marchés contrôlés	%
Fournitures		0,90		429	9	2 %
Services		48,78		478	15	3 %
Travaux		72,14		186	8	4 %
Total	429,82	121,82	28 %	1093	32	3 %

Source : CRC, d'après la liste des marchés passés depuis 2011 établie par la commune

7.3.2 Observations générales sur les marchés examinés

Dans l'ensemble, ces contrôles font ressortir une application satisfaisante des règles de la commande publique et un bon niveau de maîtrise des risques. À de rares exceptions près, les marchés sont correctement anticipés et s'appuient sur une estimation précise du besoin. Ils sont généralement passés dans des délais permettant une mise en concurrence effective et sur la base de dossiers de consultation correctement constitués. Les analyses des offres sont, dans la majorité des cas, rigoureuses et documentées. Le risque lié au degré variable de technicité des services gestionnaires semble correctement circonscrit par les interactions avec le service des affaires juridiques et des marchés publics.

La connaissance des procédures et le niveau des contrôles internes est bonne, surtout dans les services effectuant chaque année un niveau significatif d'achats, à savoir les services des achats transversaux, de l'architecture et des espaces verts ainsi que de la voirie et de l'environnement.

Les contrôles ont toutefois permis d'identifier des pratiques peu favorables au jeu de la concurrence. Certaines d'entre elles ont déjà été identifiées par la commune mais toutes n'ont pas encore fait l'objet d'actions correctrices :

- certains choix de formes de marché sont peu favorables à la concurrence comme le recours à un marché public au lieu d'une DSP⁹⁷ pour réserver des places en crèche inter-entreprises aux agents communaux, alors qu'il n'existait pas de concurrence sur le marché local ; ou encore la fragmentation des achats de véhicules au lieu du recours à un accord cadre pluriannuel multi-attributaire ou à une centrale d'achats, ce qui profite de fait à un garagiste local ;
- la règle interne consistant à faire démarrer les marchés à bons de commande au 1^{er} janvier se traduit par un nombre élevé de publication d'avis d'appel public à la concurrence en période estivale, qui n'est traditionnellement pas la plus favorable pour les fournisseurs. D'autre part, elle entraîne un engorgement des services de la direction juridique en fin d'année ce qui est un facteur de risque en termes de contrôle interne. L'ordonnateur a indiqué à la chambre que les deux principales directions concernées tendraient à modifier le fait que les échéances des marchés de gestion récurrents soient calées avec la fin d'année ;
- l'utilisation de critères d'appréciation peu pertinents ou de méthodes de notation susceptibles d'entraîner de fortes distorsion entre les offres des candidats et les notes attribuées. Ces dernières ont toutefois été remplacées par des méthodes de notation plus fines, dans les marchés les plus récents ;
- une définition des besoins dans les dossiers de consultation des entreprises que les candidats ont parfois du mal à s'approprier, notamment dans le cas des marchés de nettoyage de voirie. Ceux-ci échoient, de fait, toujours au même tiers depuis deux décennies. Au vu des montants en jeu (entre 2,91 et 4,55 M€ HT par an), une vigilance particulière s'imposera à l'avenir pour assurer une concurrence maximale.

D'autre part, deux marchés de travaux d'un montant substantiel ont attiré l'attention de la chambre en raison d'anomalies affectant la prise de décision et l'exécution. Le marché de conception-réalisation du système de collecte pneumatique des déchets, lancé dans un contexte mouvant du fait des nombreuses opérations d'aménagement en cours et sans considération de rentabilité, se caractérise par une importante sous-estimation initiale ayant conduit à un fort dépassement du coût d'objectif initial comme du prix du marché. L'exécution de ce marché ainsi que du marché de conception-réalisation du futur centre aquatique du 8 mai 1945 a été lissée ou suspendue en raison des contraintes budgétaires de la commune, ce qui illustre les tensions croissantes dues à la dégradation de sa capacité d'autofinancement.

7.3.3 Le marché de réservation de places en crèche inter-entreprises

Le 3 avril 2012, la commune a attribué un marché de réservation de places en crèche inter-entreprises, afin de répondre à la demande de certains de ses agents qui, n'étant pas résidents de Vitry-sur-Seine, ne pouvaient accéder à l'offre de garde d'enfants organisée par la commune pour ses habitants. Ce marché, conclu pour une durée d'un an, était reconductible jusqu'en août 2015. Il concerne la réservation d'un nombre maximal de 9 places chaque année, au prix de 13 000 € TTC par place.

⁹⁷ DSP : Délégation de service public.

Au vu de la spécificité du besoin à couvrir, les candidats potentiels ne pouvaient se situer que dans un faible rayon autour de l'hôtel de ville. La commune appréciait d'ailleurs cette proximité via un critère géographique comptant pour 30 % de la note finale. Il n'existait à cette époque – et il n'existe toujours – dans ce rayon qu'une seule entreprise susceptible de répondre au besoin exprimé. Elle s'apprêtait à gérer, à compter de la rentrée 2012, une crèche inter-entreprises devant s'installer dans une construction neuve, encore en cours d'achèvement au moment de la passation du marché. Cette société est d'ailleurs la seule à avoir déposé une offre et a donc remporté le marché.

Compte tenu de l'état de la concurrence sur le secteur considéré, la commune n'aurait pas dû avoir recours à cette procédure. En effet, il aurait été préférable de recourir à une délégation de service public pour l'exploitation d'un tel équipement. L'appel à la concurrence se serait adressé au marché plus vaste des sociétés gestionnaires de crèches inter-entreprises et non à celui des structures existantes sur le territoire vitriot, qui n'était alors qu'embryonnaire.

Ce marché a été renouvelé durant l'année 2015 et à nouveau confié à la même société. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle ne reconduirait pas ce marché en 2019.

7.3.4 Les marchés d'acquisition de véhicules légers et utilitaires

La commande publique en matière de véhicules légers et utilitaires est particulièrement fragmentée. À la demande du garage municipal, la commune passe au moins un marché d'achat de véhicules par an, portant généralement sur moins d'une dizaine de voitures. Lorsqu'un imprévu survient ou qu'il s'avère en cours d'année qu'il faut remplacer un véhicule non prévu au marché annuel, la commune passe alors un nouveau marché. Durant la seule année 2016, elle a ainsi attribué trois marchés comportant au total huit lots.

Peu d'entreprises candidatent à ces appels d'offres de faible montant, généralement pas plus de trois, et il n'est pas rare que la commune ne reçoive qu'une seule offre⁹⁸. Ces marchés sont, à de rares exceptions près (un lot du marché de 2013), attribués au même garage automobile situé sur le territoire de la commune de Vitry-sur-Seine, qui a ainsi bénéficié de 376 394 € de commandes depuis 2011.

Cette pratique n'est pas performante et elle est peu à même de faire jouer au mieux la concurrence. En effet, elle conduit à multiplier des procédures inévitablement chronophages pour les services concernés en même temps qu'elle est peu attrayante pour des candidats potentiels, eu égard aux montants en jeu. Il conviendrait que la commune réfléchisse à d'autres modalités d'achat, comme par exemple un accord cadre pluriannuel multi-attributaire ou le recours à une centrale d'achats.

La commune justifie cette pratique par le caractère spécifique des aménagements de certains véhicules, absents des catalogues des centrales d'achats. D'après ses contacts avec la profession, l'absence de réponse à ses appels d'offres résulterait de la complexité des marchés publics et du faible nombre de véhicules commandés dans ce cadre. La commune indique toutefois qu'elle a eu recours à une centrale d'achat pour acquérir un véhicule standard en 2018 et qu'elle étudiera la piste d'un accord cadre.

7.3.5 Les marchés de nettoyage de la voirie

La commune confie depuis deux décennies ses marchés de nettoyage de voirie à la même entreprise, sous forme de marchés à bons de commandes, au terme d'appels d'offres ouverts conclus pour une durée de trois ou quatre ans. Les sommes en jeu sont importantes. À titre d'exemple, les montants minimum et maximum de commandes étaient respectivement de 1,45 M€ et 2,28 M€ par an, dans le cadre du marché couvrant la période 2014-2017.

⁹⁸ Cas des marchés n° 2016-0005, 2016-0007, 2016-00046, 2016-00093, 2016-00094, 2016-00095 et 2016-00096.

Ces appels d'offres sont caractérisés par une concurrence effective très faible avec un seul candidat (marchés couvrant la période 2014-2017) ou deux, tout au plus (marchés couvrant les périodes 2006-2009, 2010-2013 et 2018-2021).

Les modalités de passation de ces marchés apparaissent perfectibles à plusieurs égards. Tout d'abord, la publicité des offres, pour les trois marchés couvrant la période sous revue, a eu lieu durant la période estivale qui n'est traditionnellement pas la plus favorable.

De plus, la méthode de notation des candidats utilisée avant 2013 – elle été rectifiée depuis – créait de fortes distorsions dans l'appréciation des offres⁹⁹. Cette méthode a permis à la société historique d'emporter le marché couvrant la période 2010-2013, alors même qu'elle était 49 % plus chère que celle de la société concurrente. Sur le plan technique, les 2 offres étaient pourtant comparables, à l'exception des moyens humains prévisionnels : 54 employés pour la société ayant emporté le marché contre 39 pour la société concurrente. La commune a tenu à préciser à la chambre que le critère de prix n'était pas, alors, prépondérant, et que s'agissant d'un marché de service où les besoins humains sont essentiels, la différence entre les 2 candidats était substantielle. Sachant qu'il s'agissait d'un marché à bons de commandes et que les besoins réels de la commune n'étaient pas précisés, cette différence dans les moyens humains affectés au marché paraissait toutefois peu signifiante.

Enfin, le cahier des charges est difficile à appréhender. Il précise les besoins en nettoyage selon un découpage très fin en 75 secteurs géographiques, chacun associé d'une fréquence particulière de nettoyage, ce qui semble inutilement complexe et détaillé sachant que la commune assure une large part du nettoyage des rues en régie et qu'elle a recours au marché au gré de ses besoins et à titre subsidiaire. Inversement, ce document ne distingue pas, par exemple, les rues devant faire l'objet d'un nettoyage mécanisé ou manuel. Le candidat non retenu à l'issue du dernier appel d'offres a d'ailleurs critiqué énergiquement dans un courrier adressé à la commune, estimant que ces incohérences l'avaient empêché de fournir une offre à un prix adéquat. Son offre était en effet inférieure de 63,7 % à l'estimation de la commune alors que l'offre de la société historique, qui connaissait les besoins de la commune, égalait cette estimation à 0,04 % près.

Compte tenu des sommes en jeu, il importe donc que la commune recherche la manière de favoriser une concurrence effective pour couvrir le besoin de nettoyage de la voirie communale, par exemple en améliorant le calendrier de passation du prochain marché, la lisibilité du cahier des charges et le degré de précision de son besoin.

La commune a indiqué à la chambre qu'elle était consciente des améliorations à apporter et qu'à l'occasion du prochain renouvellement de ce marché, elle en ferait évoluer le cahier des charges et, si possible, le calendrier.

7.3.6 Les marchés d'entretien des bâtiments communaux

À la suite d'un marché pluriannuel en plusieurs lots passé en 2012, puis renouvelé en 2015, la commune a confié depuis à deux sociétés l'entretien et la métallisation des sols des bâtiments communaux. Les enjeux financiers sont significatifs puisque ce marché en deux lots porte sur un montant de commandes annuels compris entre un minimum de 1,30 M€ HT et un maximum de 2,5 M€ HT par an.

⁹⁹ Selon la méthode utilisée le meilleur candidat pour un critère donné obtenait 100 % des points tandis que le second n'obtenait que 50 %.

La notation des candidats à ces marchés s'appuyait notamment sur un critère technique, pour l'appréciation duquel le nombre d'heures de nettoyage prévu par les candidats a constitué l'un des principaux éléments de distinction entre les offres. Or, le nombre d'heures de prestation, dans un marché à bons de commandes et *a fortiori* pour une prestation de main d'œuvre comme celle-ci, ne paraît pas un critère pertinent. En effet, il est par construction en partie redondant avec le critère de prix. Il est en outre apprécié de façon peu critique par les services prescripteurs. Ainsi, pour l'attribution du troisième lot du marché de 2015 la commune a donné le maximum de 4 points à la note technique à l'entreprise historique, au motif qu'elle prévoyait une temps d'intervention de 12 881 heures par semaine, contre seulement 7 694 et 7 118 heures pour ses principales concurrentes. Pourtant cette entreprise était financièrement la mieux-disante, avec en outre un prix proche de celui de sa principale rivale ce qui est matériellement impossible – sauf à hypothèse peu vraisemblable d'écarts salariaux allant du simple au double d'une entreprise à l'autre sur ce secteur.

La chambre invite donc la commune, en vue du prochain marché pour répondre à ce besoin, à imaginer un critère technique plus approprié.

7.3.7 Le marché de conception-réalisation du système de collecte pneumatique des déchets

En 2011, la commune a attribué à un groupement, à la suite d'un appel d'offres restreint, un marché de conception réalisation d'un ouvrage de collecte pneumatique des déchets ménagers (centrale d'aspiration, réseau et bornes) dans les quartiers Balzac, 8 mai 1945, Zac RN 305 sud et Grand ensemble Ouest – Commune de Paris. Ces installations d'aspiration des déchets ont vocation à collecter les ordures ménagères et les déchets recyclables ménagers produits par 10 000 logements, hébergeant près du tiers de la population communale. Les réseaux devront transporter les déchets depuis les bornes jusqu'à la centrale. Dans ces grands ensembles à forte densité, cet équipement vise à traiter les problèmes d'encombrement des trottoirs, esthétiques et d'hygiène liés au nombre élevé de bacs de collectes ainsi qu'aux incivilités récurrentes qui les affectent.

Sans méconnaître les externalités positives sur le cadre de vie liées à la mise en place d'un tel système, la chambre constate que le lancement du projet n'obéissait à aucune rationalité économique et que son exécution financière a été irrégulière.

7.3.7.1 Des études de faisabilité incomplètes et financièrement défavorables à la commune

Avant de lancer ce marché, la commune a eu recours en 2008 et en 2009 à un cabinet d'études pour réaliser une étude de faisabilité. Cette étude, réalisée en deux temps, comprenait un état des lieux du marché, une évaluation des coûts d'investissement et une comparaison des coûts de fonctionnement d'alors avec ceux de l'équipement futur. Elle faisait ressortir le caractère oligopolistique d'un marché dominé par deux grands industriels et elle évaluait le coût des travaux à 25,25 M€ TTC et le coût de fonctionnement à 0,52 M€ TTC par an.

Les éléments de comparaison des coûts entre le système de collecte traditionnel et le système de collecte pneumatique fournis dans ces études permettaient d'envisager une économie de coûts de fonctionnement de l'ordre de 37 % en cas de mise en place du système de collecte pneumatique, à l'échelle de l'ensemble de la chaîne de collecte. Cependant, selon cette étude, l'économie ne devait profiter qu'aux principaux bailleurs, à savoir l'OPH de Vitry-sur-Seine et la Semise, en supprimant les tâches de pré-collecte. Pour la commune, chargée de la collecte, au contraire, les coûts de fonctionnement estimés avec le système pneumatique étaient plus élevés (+ 34,7 %) qu'avec le système de collecte traditionnel.

Le lancement du projet, avec un financement à la seule charge de la commune, a donc été décidé alors que les études réalisées ne démontraient aucune économie pour cette dernière, mais seulement pour les principaux bailleurs dans les zones concernées (OPH de Vitry-sur-Seine et Semise). En outre, ces études ne comprenaient aucun raisonnement économique tel qu'un calcul de « retour sur investissement » ou de « point mort ».

Tableau n° 28 : Comparaison entre les coûts du système traditionnel de collecte et le système pneumatique, selon les études de faisabilité

En € TTC par habitant	Traditionnelle	Pneumatique	Écart
<i>Selon 1^{ère} étude en 2008 (périmètre 3 quartiers, en € TTC par habitant)</i>			
Pré-collecte (OPH, Semise)	32	2,5	-92,2%
Collecte (Commune)	24,8	33,4	34,7%
TOTAL	56,8	35,9	-36,8%
<i>Selon 2^{ème} étude en 2009 (périmètre 4 quartiers, en € TTC par tonne)</i>			
TOTAL	81	51	-37,0%

Source : CRC, d'après les études de faisabilité de 2008-2009

En tout état de cause, cette étude ne consistait pas en une étude de faisabilité technique de l'opération, au regard du bâti et des réseaux existants.

7.3.7.2 Le recours à la procédure de conception-réalisation

La commune a eu recours à un marché de conception-réalisation, un choix qui est réservé aux cas dont la liste est fixée par l'article 37 de l'ancien code des marchés publics, à savoir :

- existence d'un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique ;
- motifs d'ordre technique (...) liés à la destination ou à la mise en œuvre technique de l'ouvrage. Sont concernées des opérations dont la finalité majeure est une production dont le processus conditionne la conception, la réalisation et la mise en œuvre ainsi que des opérations dont les caractéristiques, telles que des dimensions exceptionnelles ou des difficultés techniques particulières, exigent de faire appel aux moyens et à la technicité propre des opérateurs économiques.

Le respect de ces conditions est apprécié strictement par le juge administratif¹⁰⁰.

Or, le recours à la procédure de conception-réalisation n'a été justifié par la commune ni dans la délibération lançant le marché en 2009, ni dans la note de synthèse l'accompagnant. L'étude de 2008 indiquait que l'ouvrage envisagé entraînait « incontestablement » dans la catégorie des procédés industriels visés par l'article 37 de l'ancien code des marchés publics, sans en apporter la démonstration.

Il ressort toutefois des entretiens menés au sein des services de la commune que, ce sont aussi les caractéristiques du produit (encore peu développé en France) et du marché (dominé par deux groupes industriels) qui l'ont conduite à envisager de lier conception et réalisation.

En tout état de cause, ce choix de marché n'est pas sans conséquence sur le rapport de forces entre la commune et ses fournisseurs. Dans l'étude de 2008, la conception-réalisation est préférée aux autres modes de commande publique parce qu'elle présenterait « *le meilleur bilan avantage/inconvénient* ». Le principal avantage identifié était celui de la « solidarité » entre le concepteur et le constructeur, supposée permettre d'éviter les malfaçons. Cet avantage avait pour corollaire l'inconvénient de placer le maître d'œuvre et le constructeur « du même côté ».

¹⁰⁰ CE, 8 juillet 2005, *Communauté d'agglomération de Moulins* : absence des conditions requises pour une procédure de conception réalisation d'un atelier de construction et d'exploitation de dirigeables ; CE, 28 décembre 2001, *Conseil régional de l'Ordre des architectes d'Auvergne c/ département du Puy-de-Dôme*.

7.3.7.3 Un marché attribué en dépit d'importants dépassements des estimations initiales

Le 18 novembre 2009, le conseil municipal a autorisé la passation et la conclusion d'un marché sur la base d'une estimation de 17,57 M€ TTC, montant présenté comme incluant la tranche conditionnelle (quartier commune de Paris). Or, en réalité, la tranche conditionnelle n'était pas incluse dans ce chiffre. L'évaluation qui avait été présentée au conseil municipal, sur laquelle s'est appuyée sa décision, était particulièrement confuse puisqu'elle mentionnait explicitement un coût global de 17,57 M€ TTC en même temps qu'elle comprenait un tableau détaillé totalisant pour 25,87 M€ TTC de dépenses y compris la tranche conditionnelle.

Le marché a finalement été attribué au prix de 31,12 M€ TTC après une nouvelle consultation du conseil municipal, soit 20,3 % de plus que l'estimation qui lui avait été initialement présentée, tranche conditionnelle comprise. Le surcoût par rapport à l'objectif initial était alors justifié par des modifications de programme (desserte du sud de la Zac RN 305 sud, approfondissement des réseaux, mise en place d'un troisième flux de matières fermentescibles) et un décalage avec le calendrier de réfection des voies du quartier Balzac.

En dépit de l'importante augmentation du coût prévisionnel de l'ouvrage, la question de l'équilibre économique du projet n'a, à nouveau, pas été évoquée.

7.3.7.4 Sept avenants et une transaction augmentant de près d'un tiers le prix du marché, et de 55 % le montant de l'estimation initiale

À la suite de six modifications successives¹⁰¹, le prix du marché, tranche conditionnelle incluse, a été porté de 26,02 M€ HT (31,12 M€ TTC) à 32,15 M€ HT (38,48 M€ TTC), soit une augmentation de 23,6 %. Une hausse de cette ampleur est de nature à bouleverser l'économie générale du contrat, au regard des critères posés par la jurisprudence¹⁰², ce qui fait peser un risque juridique sur ce marché.

Il était envisagé de conclure au cours du premier semestre 2018 une septième modification du marché qui en augmenterait le prix d'environ 0,34 M€.

Ces avenants ont eu pour effets pour d'intégrer plusieurs modifications de programme mais aussi de tenir compte de l'apparition de sujétions techniques imprévues et des retards enregistrés par les nombreuses opérations de travaux menées par des tiers sur le périmètre du projet. En outre, l'avenant n° 4 prévoyait un allongement de la durée de la tranche ferme et un lissage de la charge financière pour la commune, du fait de « contraintes de planification financière de l'opération ». Les versements de la commune ont ainsi été plafonnés à 4,2 M€ TTC par an.

À ce total, il convient d'ajouter le montant du protocole transactionnel conclu entre la ville et le groupement en 2014 aux termes duquel la commune s'engageait à verser une indemnité de 1,24 M€ HT (montant non assujéti à la TVA). Cette somme devait couvrir à hauteur de 0,13 M€ le coût d'études complémentaires, dont certaines étaient demandées par la ville, et indemniser le groupement à hauteur de 1,11 M€ des retards enregistrés sur les phases 2 (études de conception) et 3 (construction du terminal de collecte et pose du réseau dans le secteur Balzac) du marché. Ces retards étaient notamment dus à l'annulation par le tribunal administratif de Melun, le 13 novembre 2013, de l'arrêté préfectoral du 30 avril 2012 déclarant d'utilité publique la Zac Rouget de Lisle. Ce jugement était motivé, entre autres, par le fait que le coût de la création d'un système de collecte pneumatique des déchets n'était pas intégré à l'appréciation sommaire des dépenses figurant dans le dossier d'étude d'impact. Or, les coûts du système de collecte pneumatique des déchets étaient connus dès le 22 juin 2011, date de l'approbation du marché correspondant par le conseil municipal.

¹⁰¹ Compte tenu du transfert de la compétence déchets à l'EPT au 1^{er} janvier 2016, le dernier avenant a été conclu par l'EPT.

¹⁰² CE, 19 janvier 2011, *SARL Entreprise MATEOS c/ Centre hospitalier territorial de Nouvelle-Calédonie* : la pratique d'augmenter par avenant de 15 à 20 % le montant du marché bouleverse son économie. S'agissant d'un marché conclu avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, les limites posées par le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ne trouvent pas à s'appliquer. Pour information, l'article 139 dudit décret autorise la modification des marchés de travaux sous réserve que cette modification n'excède pas 15 % du montant total du marché initial.

Le coût total de ce marché pour la commune s'élèvera donc à 33,73 M€ HT correspondant à 40,06 M€ TTC, soit 55 % de plus que l'estimation initialement présentée au conseil municipal en 2009.

Tableau n° 29 : Évolution du prix du marché de conception réalisation du système de collecte pneumatique des déchets

Étape de la vie du marché	Date	€ HT - TF	€ HT - TC	Total
Acte d'engagement	08/07/2011	20 437 106	5 584 920	26 022 027
Avenant 1	27/12/2011	-		-
Avenant 2	03/07/2012	343 500		343 500
Avenant 3	14/11/2014	130 360		130 360
Avenant 4	14/11/2014	4 272 441		4 272 441
Avenant 5	23/12/2015	131 478	- 131 478	-
Avenant 6	05/01/2017	1 384 419		1 384 419
Total avenants		6 262 197	- 131 478	6 130 720
Total après avenants		26 699 304	5 453 443	32 152 747
Évolution				23,6 %
Protocole transactionnel	10/12/2014	1 240 000		1 240 000
Avenant n° 7 (projet)	S1 2018	340 000		340 000
Total		28 279 304	5 453 443	33 732 747
Évolution				29,6 %

Source : CRC, d'après acte d'engagement et modifications successives du contrat

7.3.7.5 Un investissement qui ne sera probablement jamais amorti financièrement

Il est possible d'approcher de façon simplifiée le retour sur investissement en divisant le coût de l'investissement initial par les gains annuels nets associés en dépenses de fonctionnement. Pour rendre compte des coûts liés au nécessaire renouvellement de l'équipement sur sa durée de vie, ces gains annuels nets peuvent être diminués du montant moyen des amortissements. Ces derniers ont été calculés sur la base de la durée maximale d'amortissement en matière de réseaux (60 ans pour les réseaux d'assainissement).

Tableau n° 30 : Calcul simplifié du point mort, au lancement du projet en 2009 et aujourd'hui

		M€ TTC	M€ TTC	M€ TTC	Hypothèses et sources
		Projet	Marché initial	Prévisions	
Investissement	Construction (A)	25,87	31,12	40,06	Lancement : délibération de 2009 Prévision : avenant n° 7
Fonctionnement / an	Coût de fonctionnement du système de collecte pneumatique (B)	0,52	0,52	0,52	Lancement : études de 2008-2009 Prévision : l'hypothèse de 2008-2009 est confirmée par les marchés passés pour le fonctionnement de l'équipement (entretien-maintenance : 0,40 M€ TTC + retrait des caissons au terminal)
	Gain attendu sur collecte traditionnelle (C)	1,76	1,76	1,76	Estimation : 2/3 du montant au CA 2011 (5,27 M€), considérant que l'équipement couvre 1/3 de la population communale
Amortissement / an	(D)	0,29	0,52	0,67	Amortissement sur 60 ans (hypothèse basse)
Point mort hors amortissement	(A/(C-B)) (en années)	21	25	32	Hors amortissement et hors coût du financement
Point mort y compris amortissement	(A/(C-B-D)) (en années)	27	43	70	Hors coût du financement

Source : CRC, d'après éléments recueillis pendant l'instruction

Selon ces hypothèses, au moment du lancement du projet en 2009, l'investissement ne permettait de dégager des économies qu'au bout de 27 années après sa mise en service. Lors de la décision de signer le marché, cette durée s'établissait à 43 ans. Au regard des coûts totaux actuels, le point mort ne sera atteint que dans 70 ans. Ces durées seraient encore augmentées si l'on ajoutait aux coûts engagés par la commune les dépenses telles que les frais d'études et les frais financiers liés au fait que, compte tenu du faible autofinancement de la commune, la réalisation de cet équipement a été largement financée par emprunt.

7.3.8 Le marché de conception-réalisation du centre aquatique du 8 mai 1945

Le marché de conception-réalisation du centre aquatique, conclu en 2013 pour un prix de 22,45 M€ HT, est en cours d'achèvement.

Le recours à ce type de marché a été dument documenté dans une note au conseil municipal, selon un argumentaire répondant aux critères établis par l'article 37 de l'ancien codes des marchés publics, notamment ceux d'engagements en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique et de contraintes d'ordre technique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage. L'urgence ne figurait pas parmi les critères invoqués par la commune, conformément à la jurisprudence. Pour mémoire, le respect de ces conditions est apprécié strictement par le juge administratif¹⁰³ qui a notamment exclu l'urgence des motifs invocables¹⁰⁴.

L'analyse de la passation n'a pas révélé d'anomalie et l'exécution ne s'est traduite par aucun avenant modifiant le prix du marché.

En revanche, l'exécution du marché a été suspendue pendant près de trois années, entre le stade du permis de construire et celui du projet, ce qui s'est traduit par l'absence totale de facturation et donc de dépense entre janvier 2014 et le 30 novembre 2016. Cette suspension n'est pas due à des causes techniques, mais au souhait de la commune de différer les dépenses associées à cet investissement, pour des raisons budgétaires. Les conséquences de cette interruption sur le prix du marché sont mineures puisqu'elles s'élèvent à moins de 0,20 M€. En revanche, elle illustre les tensions croissantes qui s'exercent sur le budget communal du fait de la dégradation de la CAF nette.

8 SUIVI DES DERNIÈRES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

Dans le cadre de son précédent examen de la gestion de la commune (2010), la chambre avait formulé neuf recommandations, dont six visant à mettre fin à des situations irrégulières et trois visant à améliorer la performance de la gestion. Certaines avaient aussi pour but d'améliorer l'information du conseil municipal sur des sujets à forts enjeux budgétaires.

Sur les neuf recommandations formulées en 2010, une est devenue sans objet. Parmi les huit recommandations restantes, quatre ont été mises en œuvre et deux ont fait l'objet d'une mise en œuvre partielle ou encore en cours, soit un taux de suivi de 75 %. Les réalisations concernent principalement l'amélioration des outils de suivi et de pilotage. Les voies d'amélioration concernent l'information du conseil municipal sur les conséquences budgétaires pluriannuelles de certaines de ses décisions (constructions de classes et d'écoles, plan pluriannuel d'investissement, liens avec la Semise).

- Recommandation n° 1 (régularité) : Veiller au respect des procédures permettant une comptabilisation correcte des opérations d'ordre relatives aux intérêts courus non échus (ICNE).

Le dysfonctionnement informatique à l'origine des anomalies identifiées dans le précédent rapport de la chambre au niveau des ICNE a été réglé. Les contrôles réalisés sur les ICNE n'ont conduit à la détection d'aucune anomalie. Cette recommandation est considérée comme totalement mise en œuvre.

- Recommandation n° 2 (régularité) : Clarifier les conditions d'utilisation des cartes accréditives de carburant. Mettre en place dans les meilleurs délais des carnets de bord pour l'ensemble du parc automobile municipal. Se doter des moyens et des outils permettant un suivi régulier et un contrôle des consommations en carburant des véhicules municipaux.

Compte tenu des améliorations exposées en partie 6.7 du présent rapport, la recommandation peut être considérée comme mise en œuvre.

¹⁰³ CE, 8 juillet 2005, *communauté d'agglomération de Moulins* : absence des conditions requises pour une procédure de conception réalisation d'un atelier de construction et d'exploitation de dirigeables ; CE, 28 décembre 2001, *Conseil régional de l'Ordre des architectes d'Auvergne c/ département du Puy-de-Dôme*.

¹⁰⁴ CE, 17 mars 1997, *syndicat national du béton armé, des techniques industrialisées et de l'entreprise générale*.

- Recommandation n° 3 (régularité) : Adopter la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement.

La commune n'a pas mis en œuvre la procédure des autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP), estimant qu'une telle gestion en AP/CP, au demeurant non obligatoire, est trop complexe. Cette recommandation est donc considérée comme non mise en œuvre.

La commune a précisé qu'en matière d'information du conseil municipal et de gestion des opérations pluriannuelles, le montant total de ces opérations était précisé, en marge des dépenses annuelles liées à chacune d'entre elles, dans le document de vulgarisation dit « interface du BP ». Si ces informations sont effectivement fournies, elles ne sauraient remplacer la vision consolidée donnée par le montant global des AP, dans le cas d'une gestion en AP/CP. Le conseil municipal ne dispose pas d'une telle vision aujourd'hui puisqu'il ne lui est pas non plus présenté de programmation pluriannuelle des investissements (PPI). Une recommandation recentrée sur la présentation de la PPI au conseil municipal est donc formulée dans le cadre du présent rapport.

- Recommandation n° 4 (régularité) : Mettre en place, pour les marchés de formation, une consultation globale, éventuellement sous la forme d'un marché à bons de commande, soumis à la commission d'appels d'offre (CAO).

La commune n'a passé, entre 2011 et 2016, qu'un seul marché de formation sur toute la période, en 2016, pour les formations relatives à la sécurité. L'essentiel des achats en matière de formation continuaient alors d'être passés hors de toute procédure de marché. En janvier 2017, la commune a attribué un accord-cadre à bons de commandes multi-attributaires en 11 lots, pour des formations dans divers domaines : travail en hauteur, sécurité incendie, travaux de soudure, etc. Il a été décidé de ne pas reconduire le marché au-delà de sa première année, la fréquence des remises en concurrence à chaque besoin de formation étant trop rapprochée. Un nouveau marché a été relancé sous la forme d'un accord-cadre mono-attributaire le 27 septembre 2017. L'analyse des plis était encore en cours durant la fin de l'instruction de la chambre.

La mise en œuvre de cette recommandation est en cours.

- Recommandation n° 5 (performance) : Fixer par délibération du conseil municipal des objectifs quantifiés et se doter d'outils d'évaluation adaptés dans le domaine de la petite enfance, de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation.

La chambre a noté, dans le cahier n° 2 consacré à l'exercice des compétences scolaires et périscolaires de la commune, l'existence de plusieurs outils de pilotage et d'évaluation mis en place par les services : évaluation des besoins en ouverture de classes au regard de l'évolution de la population scolaire, notes d'analyses annuelle sur la politique tarifaire, programmation pluriannuelle des investissements. Cependant, en dehors des notes tarifaires, le conseil municipal n'est pas destinataire de toutes ces informations, notamment des plus structurantes sur le plan budgétaire (prévisions d'ouverture de classes, projections d'investissement, taux d'encadrement).

Dans le domaine de la petite enfance, la fixation d'objectifs par le conseil municipal se fait au travers de l'approbation du contrat enfance jeunesse (CEJ) conclu avec la CAF tous les quatre ans. Ce document fixe, par exemple, des objectifs en termes de taux d'occupation, de taux d'encadrement ou d'implantation de nouvelles structures sur le territoire. À la fin de chaque période contractuelle, chaque action est évaluée dans le cadre du diagnostic qui est présenté au Conseil municipal. La ville s'est doté de tableaux de bord de suivi, permettant une évaluation annuelle. Les indicateurs examinés sont notamment : le taux de satisfaction des familles, l'évolution des dépenses et des recettes, le coût par place, le coût horaire d'accueil, le reste à charge de la ville, le taux d'occupation des structures, l'offre d'accueil municipal et l'offre d'accueil du territoire. Toutefois, la commune ne déclarant pas les accueils périscolaires élémentaires à la CAF, ce document ne couvre pas leur activité.

La recommandation doit être considérée comme partiellement mise en œuvre.

- Recommandation n° 6 (régularité) : Engager auprès du préfet les démarches nécessaires à la reconnaissance du programme local de l'habitat (PLH).

Un nouveau PLH couvrant la période 2012-2017 a été adopté. La recommandation est donc devenue sans objet.

- Recommandation n° 7 (performance) : Compte tenu de la majorité détenue par la commune au conseil d'administration de la Semise, prendre les mesures nécessaires à son redressement.

Un plan de redressement a été signé en 2015 et son autofinancement s'est amélioré. Cependant, il a été vu en **partie n° 5** du présent rapport que les subventions publiques versées dans le cadre de ce plan auraient pu être bien inférieures s'il n'avait pas été décidé, dans les mois précédant la période couverte par ce plan, d'engager la Semise dans une opération d'investissement qu'elle ne pouvait financer. De façon à faire prévaloir la réalité sur l'apparence, cette recommandation doit être considérée comme seulement partiellement mise en œuvre.

- Recommandation n° 8 (régularité) : Veiller à soumettre au conseil municipal les informations nécessaires à l'exercice de son contrôle sur la Semise (art. L. 1524-5 du CGCT) ;

Selon l'article L. 1524-5 du CGCT, « *les organes délibérants des collectivités territoriales (...) actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance* ». La recommandation faisait suite à l'absence de présentation du rapport de gestion de la Semise au conseil municipal pendant une année.

Depuis 2011, cette règle a été respectée, sauf en ce qui concerne l'exercice 2013. Le rapport de gestion concernant cet exercice n'a été communiqué au conseil municipal que le 9 décembre 2015, soit près de deux ans après la fin de cet exercice. La même anomalie que durant la précédente période examinée par la chambre est donc constatée. La recommandation doit être considérée comme non mise-en œuvre.

L'absence d'information du conseil municipal en temps utile est d'autant plus regrettable que l'année 2013 était une année critique pour la Semise. C'est l'année durant laquelle a été établi le rapport de la Miilos qui mettait en évidence de nombreuses insuffisances dans la gestion de cette Sem. C'est aussi la première année du plan de redressement conclu avec la CGLLS (cf. **partie n° 5.2.4** du présent rapport).

- Recommandation n° 9 (performance) : Se doter des moyens permettant l'évaluation de la politique en matière de sécurité et de tranquillité publique.

Depuis le précédent contrôle de la chambre, la commune s'est dotée de moyens nouveaux pour piloter et évaluer la politique en matière de sécurité et de tranquillité publique. Une cellule dédiée au contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) a été créée en 2012, composée d'un coordinateur, secondé depuis 2013 par un rédacteur territorial à mi-temps. Un diagnostic local de sécurité a été réalisé en 2013-2014. Des axes prioritaires ont été définis en 2014 (jeunes exposés à la délinquance ; prévention des violences faites aux femmes, des violences intrafamiliales et aide aux victimes ; amélioration de la tranquillité publique). Un comité de pilotage du CLSPD et des groupes de travail spécifiques à chacune de ces thématiques ont été mis en place.

Une stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance a été signée le 22 novembre 2016, par le maire, le préfet et la procureure du Val-de-Marne. Il est encore trop tôt pour en dresser le bilan mais la commune envisage de la faire en 2018 ou 2019.

Cette recommandation peut être considérée comme mise en œuvre.

ANNEXES

Annexe n° 1. Bilans de la commune de 2011 à 2016	85
Annexe n° 2. Glossaire des sigles.....	86

Annexe n° 1. Bilans de la commune de 2011 à 2016

en euros (valeurs nettes)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	variation 2011/2016
ACTIF							
Immobilisations incorporelles							
Subventions d'équipement versées	17 663 136	17 447 885	18 447 645	17 462 759	17 156 283	16 684 453	-5,5%
Autres immobilisations incorporelles	2 234 445	2 498 454	2 691 099	2 698 907	2 504 390	2 414 417	8,1%
Immobilisations corporelles							
Terrains	58 823 226	59 167 412	59 675 750	60 800 741	62 849 337	63 351 515	7,7%
Constructions	281 482 250	285 550 565	289 201 253	293 445 081	298 447 435	302 043 567	7,3%
Réseaux et installations de voirie et réseaux divers	103 945 008	103 978 253	104 010 508	104 027 396	104 046 053	119 048 418	14,5%
Œuvres d'art	442 654	726 674	746 174	762 674	789 624	815 624	84,3%
Autres immobilisations corporelles	39 626 970	39 247 826	39 042 278	39 147 232	38 559 060	38 196 929	-3,6%
Immobilisations corporelles en cours	138 505 706	164 485 124	194 749 960	211 893 873	229 965 719	252 417 167	82,2%
Immob.en concessions, affermage ou à dispo	2 460 837	2 460 837	2 460 837	2 460 837	2 460 837	2 460 837	0,0%
Immobilisations financières							
Participations et créances rattachées	6 427 524	6 427 524	6 427 524	6 427 524	6 427 524	6 427 524	0,0%
Autres titres immobilisés	25 594	25 594	25 594	25 594	25 594	24 817	-3,0%
Prêts	5 100 000	4 300 000	1 500 000	5 200 000	4 335 000	2 808 000	-44,9%
Avances en garanties d'emprunt	109 822	109 822	109 822	109 822	109 822	109 822	0,0%
Autres créances	3 776 978	1 109 608	1 109 608	1 109 608	1 109 608	1 122 130	-70,3%
Total actif immobilisé	660 624 151	687 535 578	720 198 052	745 572 047	768 786 287	807 925 222	22,3%
Actif circulant							
Redevables et comptes rattachés	5 301 631	5 791 680	5 221 613	5 668 319	5 817 338	6 684 344	26,1%
Créances Etats et coll. Publiques	9 313 920	8 658 126	7 144 602	5 756 364	6 649 393	14 322 154	53,8%
Créances sur BA CCAS et CDE rattachées	7 966 060	8 947 586	8 376 214	9 741 915	8 170 249	3 138 029	-60,6%
Opérations pour le compte de tiers	39 720	46 387	62 576	123 990	217 483	7 825 768	19602,3%
Autres créances	5 632 021	11 674 146	7 696 723	6 673 201	6 795 866	5 109 753	-9,3%
Disponibilités	3 069 413	9 859 099	6 983 811	11 580 377	8 416 642	13 469 489	338,8%
Avances de trésorerie					900 000		
Charges constatées d'avance	0	0	0	0	0	0	
Total actif circulant	31 322 766	44 977 025	35 485 539	39 544 166	36 966 970	50 549 536	61,4%
Comptes de régularisation	230 603	20 181	403 147	101 835	122 306	169 356	-26,6%
TOTAL ACTIF	692 177 520	732 532 783	756 086 737	785 218 049	805 875 563	858 644 114	24,0%
PASSIF							
Dotations	44 205 756	44 205 756	44 473 434	44 473 434	44 694 261	44 694 261	1,1%
Mise à disposition chez le bénéficiaire						1 098 452	
Réserves	354 935 029	369 609 775	381 600 173	394 761 906	403 741 274	424 724 319	19,7%
Report à nouveau	10 369 387	10 408 348	8 470 979	4 678 910	6 939 503	8 192 243	-21,0%
Résultat de l'exercice	14 713 708	10 051 382	9 369 664	11 239 961	8 886 051	14 772 931	0,4%
Subventions transférables			-56 406	-56 406	0	1 487 996	
Différences sur réalisations d'immobilisations	6 259 537	7 978 184	11 867 929	11 848 604	12 437 095	12 516 761	100,0%
Fonds globalisés	94 243 918	101 657 230	108 296 657	114 929 438	121 302 156	130 770 017	38,8%
Subventions non transférables	31 879 718	37 461 745	42 044 432	44 218 687	46 471 261	50 491 007	58,4%
Total fonds propres	556 607 053	581 372 420	606 066 861	626 094 535	644 471 601	688 747 988	23,7%
Provisions pour risques	3 728 981	3 728 981	3 728 981	3 728 981	3 728 981	0	-100,0%
Total provisions pour risques et charges	3 728 981	3 728 981	3 728 981	3 728 981	3 728 981	0	-100,0%
Dettes :							
Emprunts auprès des établissements de crédits	112 144 041	120 265 968	123 125 875	130 327 982	139 144 002	147 037 853	31,1%
Emprunts et des financières divers	80 591	98 691	908 907	996 517	115 895	895 683	1011,4%
Sous-total dettes financières	112 224 633	120 364 659	124 034 782	131 324 499	139 259 897	147 933 535	31,8%
Fournisseurs et comptes rattachés	5 105 516	4 527 440	5 106 609	4 959 913	3 868 956	3 563 435	-30,2%
Dettes fiscales et sociales	276 722	654 176	986 790	46 600	23 530	71 803	-74,1%
Dettes envers Etat et collec.publiques	9 002 194	9 247 082	8 836 981	7 778 236	7 322 851	7 927 863	-11,9%
Dettes envers BA CCAS et CDE rattachées	1 246 873	2 382 599	1 488 347	1 545 483	1 518 067	4 270 981	242,5%
Opérations pour le compte de tiers	43 589	86 493	86 493	165 107	189 986	390 945	796,9%
Autres dettes	213 710	699 805	434 607	2 836 904	56 715	82 982	-61,2%
Fournisseurs d'immobilisations	1 573 883	3 231 400	2 878 811	2 413 780	1 829 603	2 808 696	78,5%
Comptes de régularisation	2 154 367	6 237 728	2 437 475	4 324 010	3 605 376	2 845 887	32,1%
Produits constatés d'avance	0	0	0	0	0	0	
Total dettes	131 841 486	147 431 382	146 290 895	155 394 533	157 674 981	169 896 126	28,9%
TOTAL PASSIF	692 177 520	732 532 783	756 086 737	785 218 049	805 875 563	858 644 114	24,0%

Annexe n° 2. Glossaire des sigles

Anru	Agence nationale pour la rénovation urbaine
BP	Budget primitif
CAF	Capacité d'autofinancement
Casa	Communauté d'agglomération Seine-Amont
CAO	Commission d'appels d'offres
CCAS	Centre communal d'action sociale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CRACL	Compte rendu d'activité à la collectivité locale
CRC	Chambre régionale des comptes
DOB	Débat d'orientations budgétaires
EPA Orsa	Établissement public d'aménagement Orly Rungis Seine-Amont
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein
FCCT	Fonds de compensation des charges transférées
HT	Hors taxes
Maptam	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi de)
Miilos	Mission interministérielle d'inspection du logement social
M€	Millions d'euros
MGP	Métropole du Grand Paris
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NOTRé	Nouvelle organisation territoriale de la République
OIN	Opération d'intérêt national
OPH	Office public d'habitation
PFR	Prime de fonctions et de résultats
PLU	Plan local d'urbanisme
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
Sadev 94	Société d'aménagement et développement des villes et du département du Val-de-Marne
Sem	Société d'économie mixte
TTC	Toutes taxes comprises
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
Zac	Zone d'aménagement concerté

REPONSE

**DE MONSIEUR JEAN-CLAUDE KENNEDY
MAIRE DE LA COMMUNE DE VITRY-SUR-
SEINE (*)**

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



ville de vitry sur seine

LE DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES

adresse :

monsieur le maire

hôtel de ville

94407 vitry-sur-seine cedex

téléphone : 01 46 82 80 00

télécopie : 01 57 67 08 31

pour joindre directement votre correspondant

téléphone : ☎01.46.82.84.07

télécopie :

références à rappeler dans tous les cas :

010 BH /SQ



Vitry, le 19 Décembre 2018

**Monsieur le Président de la Chambre Régionale des
Comptes Ile de France**

6 cours des Roches

BP 187

77315 MARNE LA VALLEE

Objet : Réponse de la commune de Vitry sur Seine aux observations définitives

Votre référence : Contrôle n°2017-0173 – Rapport 2018-0186R

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les réponses que la commune de Vitry/S entend apporter aux observations définitives de la Chambre transmises le 20 novembre 2018 et référencées ci-dessus dans le cadre du contrôle organique sur la gestion de la commune pour la période 2011/2017.

La Municipalité de Vitry/S tient à se féliciter du satisfecit général et de la tonalité du rapport définitif de la Chambre ; celle-ci souligne d'ailleurs la qualité de l'administration de la ville, gage d'une bonne gestion des missions de service public en application des orientations politiques municipales.

Des points d'alerte ont été émis ; ils ont retenu toute notre attention.

Toutefois, je regrette la tonalité bienveillante des écrits de la Chambre envers la responsabilité de l'Etat, tonalité qui minore les impacts négatifs des décisions successives de baisse des dotations sur le niveau de l'investissement public et son financement.

Je rappelle que la Municipalité a souhaité inscrire la commune dans plusieurs projets structurants relevant de l'initiative de l'Etat (programme de renouvellement urbain, ZAC d'intérêt national, métro SGP...), tous indispensables à l'amélioration des conditions de vie des habitants. La commune entend y prendre sa part mais sa juste part à la hauteur de ses capacités contributives déjà mises à mal par les baisses de dotations. Le succès de ces opérations reste donc avant tout conditionné par le respect des engagements financiers de l'Etat.

L'histoire de Vitry/S est marquée par des politiques municipales souvent innovantes en matière de petite enfance, de santé, de vacances, d'éducation, de culture, de sport...qui impliquent des engagements budgétaires. Nous restons convaincus qu'un haut niveau de service public de proximité constitue une contribution à l'épanouissement de tous et une protection pour certains. Il est un ferment de cohésion sociale à l'heure où les liens et la solidarité sont malheureusement menacés de délitement.

Je précise enfin que le rapport et la réponse seront communiqués aux membres du Conseil Municipal dans sa séance du 13 février 2019.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



LE MAIRE DE VITRY SUR SEINE

Jean-Claude KENNEDY



ville de vitry sur seine

LE DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES

adresse :

Vitry, le 19 Décembre 2018

monsieur le maire

hôtel de ville

94407 vitry-sur-seine cedex

téléphone : 01 46 82 80 00

télécopie : 01 57 67 08 31

pour joindre directement votre correspondant

téléphone : ☎01.46.82.84.07

télécopie :

références à rappeler dans tous les cas :

010 BH /SQ

REPONSES DE LA COMMUNE AUX OBSERVATIONS DEFINITIVES

DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES ILE DE FRANCE

1/ Dans son propos synthétique introductif au rapport portant observations définitives, la Chambre Régionale des Comptes (C.R.C.) Ile-de-France émet certaines appréciations à caractère général qu'il convient de reprendre d'emblée car elles caractérisent objectivement les mouvements à l'œuvre sur le territoire de la commune de Vitry-sur-Seine.

La commune de Vitry-sur-Seine connaît un fort dynamisme démographique. Sa population connaît des difficultés sociales prononcées. Le revenu moyen par habitant de la commune de Vitry-sur-Seine est de 12 017€ alors que le revenu moyen national par habitant est de 14 316€. De même, la proportion de la population résidant en quartiers prioritaires de la politique de la ville de la commune est de près de 20%. 40% des logements sont des logements d'habitat à loyer modéré (H.L.M.) avec une volonté affirmée de la part de l'exécutif communal d'assurer au travers de programmes innovants de construire des parcours résidentiels locaux pour les Vitriots. Ancré dans le développement métropolitain, le territoire est concerné par de nombreuses opérations d'aménagement (9 ZAC en cours connaissant pour certaines de lourdes problématiques de dépollution) et bénéficiera de nouvelles infrastructures de transport à vocation régionale dans le cadre du Grand Paris Express. Au total, la commune de Vitry-sur-Seine se caractérise par une grande diversité de l'habitat et par un dynamisme économique reconnu.

Au regard de ces constats partagés avec la Chambre Régionale des Comptes, l'ambition municipale pour une ville complète, populaire, mixte et productive, notamment manifestée dans la délibération du 9 décembre 2015 portant révision du Plan Local d'Urbanisme (P.L.U.), est de soutenir l'attractivité de la ville particulièrement en matière d'activités économiques et d'emploi et de permettre à chacun d'habiter selon ses besoins. Le P.L.U. une fois révisé et ses outils devront permettre de contrôler la mutation observée qui porte des risques de déséquilibre et qui tient avant tout aux facteurs externes dont les plus structurants sont présentés ci-après.

La Chambre dans son rapport d'observations définitives et malgré les éléments soumis par la Commune lors dudit contrôle paraît manifestement sous-estimer les effets négatifs des lois adoptées par le Parlement s'imposant aux communes pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové (Mars 2014 : suppression du coefficient d'occupation des sols) et de Simplification de la Vie des Entreprises (décembre 2014 : baisses des normes de stationnement) ainsi que les mesures de taux réduit de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (T.V.A.) aux abords des projets de politique de la ville au travers des dispositifs A.N.R.U. (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine) ou bien encore, des lois de défiscalisation, toutes dispositions favorisant la construction en secteurs diffus (hors Z.A.C., zone d'aménagement concerté) au-delà du souhaitable.

Au total, l'ensemble de ces dispositifs législatifs ont constitué autant de facteurs externes à la gestion communale qui ont favorisé dans un premier temps un développement urbain non localement régulé de manière satisfaisante.

2/ Le rapport définitif pointe « une dégradation rapide et préoccupante de la situation financière de la commune ». L'analyse financière de la Chambre est centrée sur la mesure du seul indicateur de la capacité d'autofinancement de la commune.

La Chambre estime que son érosion tient d'abord à l'augmentation des dépenses de personnel sur la période. Simultanément, la Chambre note que les effectifs n'ont augmenté que de +4.5% entre 2011 et 2016, soit moins que la population vitriote. De plus, la Chambre précise que cette augmentation des dépenses de personnel vise à assurer des services directs à la population (politique liée à la Petite Enfance au travers des crèches, politique d'éducation au travers de l'offre publique communale dans les écoles). **Nous noterons que ces politiques publiques fortement attendues par les populations nécessitent par nature d'avoir recours à du personnel en nombre. Toutefois, le rapport définitif de la Chambre retrace dans le détail les facteurs qui concourent à cette augmentation des dépenses de personnel et vient préciser que cette augmentation résulte à 80% de facteurs nationaux exogènes.** Parmi les facteurs issus du contrôle de la Chambre, la Commune tient à relever notamment les facteurs structurants suivants :

- ✓ Réforme des rythmes scolaires
- ✓ Hausse des cotisations retraites

- ✓ Hausse des cotisations de sécurité sociale
- ✓ Parcours professionnels, carrières et rémunérations

Ainsi selon la Chambre, « (...) 20% de l'augmentation des dépenses de personnel relève de la responsabilité de la commune (...) ».

Puis, en seconde explication seulement, ce qui en minimise la portée, la Chambre attribue cette érosion à la baisse des transferts financiers de l'Etat au bénéfice du budget communal. Cette forte baisse est venue impacter lourdement la principale dotation que l'Etat attribue à la commune de Vitry-sur-Seine à savoir la Dotation globale de fonctionnement (D.G.F.).

Au total, la Commune de Vitry-sur-Seine sur la période récente 2011-2016 a subi une perte de 9,25M€. Cette diminution de recette s'est poursuivie également en 2017 et 2018.

Malgré une rigueur reconnue par la Chambre dans l'élaboration des prévisions budgétaires et dans leur exécution particulièrement en section de fonctionnement, il reste cependant incontestable pour la commune (comme pour une majorité d'institutions locales) que cette baisse des dotations d'Etat a fortement grevé ses capacités d'épargne.

Rappelons que ces baisses successives de dotations ont été mises en œuvre au nom de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques, avant tout du budget national, afin de respecter le critère européen des 3%, dit de Maastricht ; également que, contrairement à l'Etat, les collectivités locales ne peuvent légalement présenter et exécuter des budgets en déficit ni financer leurs dépenses de fonctionnement par l'appel à l'emprunt...

Après avoir pris l'initiative d'opérer un retraitement des données budgétaires qui n'engage qu'elle, la Chambre Régionale établit l'indicateur de désendettement de la ville à 11,2 années en 2016.

La Commune ne conteste en rien l'augmentation de cet indicateur. Toutefois, la commune tient à rappeler que cette augmentation résulte des effets conjugués des facteurs suivants :

- ✓ En recette de fonctionnement, baisse des dotations d'Etat alimentant l'épargne de la ville,
- ✓ En dépense de fonctionnement, augmentation des dépenses de personnel liées notamment à renforcer les politiques communales éducatives (Petite Enfance et enfance) et à limiter les mesures prises au niveau national.
- ✓ En investissement, du fait de la volonté de maintenir un niveau d'investissement public en aménagement urbain, en réhabilitation du patrimoine, en équipements nouveaux et en soutien aux bailleurs en matière

de constructions de logements sociaux, niveau d'investissement indispensable eu égard à la pression démographique évoquée précédemment.

On notera, et la Chambre ne pourra qu'en convenir, que les contraintes de la section de fonctionnement résultent de facteurs extérieurs qui sont venus s'imposer à la commune.

La municipalité, consciente des dynamiques financières défavorables citées en dépenses et en recettes, a tenu à s'inscrire pour l'avenir dans le dispositif dit de Cahors de contractualisation avec l'Etat pour mieux en maîtriser l'impact.

Dans le cadre des discussions menées en 2018 autour de ce nouveau contrat, on évoquera le fait que l'indicateur de désendettement s'établit à sur la période 2014/2017 à 8,98 années selon les services de l'Etat et ce sans retraitement des données. Il convient également de pointer que la Chambre fixe communément à 10 ans contre 12 ans pour l'Etat ainsi que nombre de Cabinets experts en matière d'analyse financière, la durée de désendettement admissible. Selon les modes de calcul, celui de la Chambre avec retraitements comptables ou celui sans retraitements opéré par les services de l'Etat, la commune de Vitry-sur-Seine pour la période contrôlée reste en deçà du seuil communément admis comme critique (12 ans).

3/ La Chambre énonce qu' « (...) en matière d'aménagement, les objectifs démographiques ambitieux du P.L.U. grèvent les finances communales (...) ». Selon la commune, malgré les éléments présentés lors du contrôle à la Chambre, il nous apparaît erroné d'affirmer en ces termes que la croissance démographique a constitué un objectif de la politique municipale (cf. point 1).

Au vu des besoins sociaux criants que la Chambre illustre de façon pertinente dans son rapport (cf. : partie 2.1.1, page 11), au vu des enjeux de réponse aux besoins de logements et d'emploi par le renouvellement et le réaménagement urbains, il est impérieux que les pouvoirs publics à responsabilité nationale - au 1^{er} rang, l'Etat - et territoriale apportent des contributions financières à la hauteur de ces enjeux à la fois locaux et métropolitains. A ce titre, la Chambre souligne justement en son rapport définitif (page 6, §2) que « (...) bien que le pilotage de ces 2 ZAC d'intérêt national échappe à la commune puisqu'il est assuré par l'établissement public Orly Rungis Seine Amont, elles (les charges) pèseront sur les finances communales (...). »

4/ La commune de Vitry-sur-Seine tient à valoriser le fait que la Chambre - c'est appréciable et peu fréquent dans ses productions - souligne « (...) le professionnalisme de l'administration communale (...) » ainsi qu'une « (...) gestion efficace des ressources humaines(...) ».

Sur cette thématique traditionnelle de contrôle de la Chambre, la C.R.C. émet des appréciations positives à plusieurs titres : efficacité, bon niveau de technicité, gestion prévisionnelle des effectifs, création de l'atelier Mobilité pour les agents inaptes, transposition des textes nationaux, qualité des délibérations, maîtrise des avancements de grade et d'échelon, fiabilisation en voie d'achèvement des états du personnel, mise en place de la prime de performance et de résultat. En outre, la Chambre évoque quelques points d'amélioration. La commune partage la nécessité de poursuivre ces efforts d'amélioration en matière de gestion des ressources humaines.

La chambre note que les effectifs permanents au nombre de 2014 agents en 2011 s'établissent à 2109 en 2016, soit + 95 postes liés notamment à l'ouverture de 2 crèches, un centre de loisirs et de nombreuses classes dans les écoles.

5/ Concernant les relations avec la SEMISE (Société anonyme immobilière d'économie mixte de la région parisienne sud-est), l'intervention financière de la Caisse de garantie du logement locatif social (C.G.L.L.S.), dispositif national d'aide aux bailleurs sociaux, et de la commune ont permis de rétablir positivement la situation financière de ce bailleur social local. Ce redressement partenarial a été opéré sans remettre en cause les programmes d'aménagement urbain et de constructions attendus par les populations vitriotes et incités au niveau supracommunal en vue de répondre tout particulièrement en région francilienne à la crise du logement. Ainsi, les livraisons de logements suivants ont pu être effectués : une opération de construction de 139 logements sociaux (Concorde-Stalingrad, opération livrée la même année que la signature du protocole C.G.L.L.S.), de 73 logements sociaux (Rouget de Lisle) ainsi que la réhabilitation de 120 logements sociaux. L'affirmation de la Chambre selon laquelle la participation communale ne visait pas à pallier les difficultés structurelles de la SEMISE est donc particulièrement erronée eu égard à l'activité et aux résultats portés par cet acteur institutionnel.

6/ Concernant la commande publique d'achats et de travaux, la Chambre admet n'avoir relevé que peu d'anomalies tout en soulignant les « (...) *économies substantielles sur les charges de fonctionnement hors masse salariale (...)* ». Sans exhaustivité, la commune tient cependant à relever que la Chambre a positivement noté :

- les très bons délais de paiement des titulaires des marchés (20.7 jours en moyenne soit en dessous du délai légal de 30 jours)
- une application satisfaisante des règles de la commande publique et un bon niveau de gestion des risques
- une bonne anticipation et estimation des besoins et des délais autorisant une mise en concurrence effective sur la base de dossiers de consultation correctement constitués...

La Chambre recommande à la commune d'aller plus loin dans la formalisation et la diffusion interne des procédures, la mutualisation interne des achats et la traçabilité des marchés hors procédure. La commune partage ces recommandations.

La Chambre a pointé le marché particulier de conception/réalisation du système de collecte pneumatique (CPOM) en s'en tenant cependant à une stricte approche financière d'un projet unique en France et innovant, elle ne s'appesantit pas sur les « externalités positives » de cet équipement d'intérêt général malgré les nombreux échanges préalables d'informations faits entre la Chambre et la Commune. Il convient donc de revenir sur les motivations de ces choix.

Le périmètre retenu dès l'origine visait trois secteurs en tranche ferme et un secteur en tranche conditionnelle dont les configurations de densité urbaine s'avèrent être similaires. Ces secteurs ont induit pour autant une approche différente pour ce marché de mise en œuvre d'un nouveau système de collecte des ordures ménagères du simple fait que le système devait être mis en place dans des sites d'ores et déjà bâtis ou bien en devenir :

- Le périmètre lié à l'opération ANRU Balzac intégrait tant du patrimoine bâti existant, réhabilité que des constructions nouvelles.
- Le périmètre du quartier du 8 mai 45 n'intégrait quant à lui que du bâti dense préexistant.
- La ZAC Rouget de Lisle concernait majoritairement des immeubles neufs non encore réalisés lors du lancement de la procédure.
- La tranche conditionnelle portant sur le périmètre sud du grand ensemble Ouest concerne exclusivement un bâti préexistant.

Ce choix volontariste avait donc pour but premier d'améliorer les conditions de collecte des ordures ménagères des périmètres considérés :

- pour les quartiers qui subissaient d'ores et déjà une situation quotidienne difficile liée à un cadre de vie fortement dégradé du fait de la présence exponentielle et récurrente des bacs d'ordure en pied des immeubles d'habitation,
- également pour les périmètres de restructuration urbaine tels la ZAC Rouget de Lisle ou l'ANRU Balzac devant accueillir de nouveaux habitants et pour lesquels une attention particulière a été portée afin de ne pas reproduire des conditions de vie quotidienne impactées par des espaces publics encombrés de bacs d'ordure ménagère.

C'est donc un équivalent de plus de 10 000 équivalents logements qui est concerné par ce système de collecte, soit près de 25 000 habitants et 27% de la population. Et c'est bien sur un périmètre très urbanisé qu'il a été décidé d'intervenir avec ce système du simple fait que l'inadaptation des configurations d'immeubles des grands ensembles ne permet pas de

pouvoir gérer dans de bonnes conditions les bacs extrêmement nombreux à la fois au sein même des rez-de-chaussée des immeubles mais également sur le domaine public dont les emprises sont limitées.

La collecte traditionnelle dans de tels sites à forte densité urbaine ne permet pas de résoudre efficacement les problèmes d'hygiène rencontrés. Les conséquences sont nombreuses avec, au-delà même de la dégradation visuelle à répétition des espaces extérieurs des grands ensembles et du domaine public environnant, la question du cadre de vie dégradé de par la présence récurrente de rats, les odeurs nauséabondes présentes tout au long de l'année mais plus encore au cours des périodes de forte chaleur qui se multiplient, les éventuels feux de poubelles et autres agressions induites par la présence en extérieur de ces bacs. Ce système de collecte pneumatique de par sa capacité d'utilisation 24h sur 24 permet d'absorber des pics de production de déchets à certaines périodes de l'année dont l'impact est très négatif sur le domaine public des sites urbains denses en cas de collecte traditionnelle.

La question des nuisances liées à la multiplication des camions bennes effectuant la collecte des déchets (bruit, encombrement des voies) est ici aussi résolue. Seuls persistent les camions gérant la récupération des containers situés dans le terminal de collecte et dont le nombre est très fortement réduit en lien avec le système même de compactage central des déchets intégré dans le terminal. Au regard de la densification des flux de véhicules sur le territoire vitriot, ce point est à mettre en avant tout particulièrement.

La mise en place de ce système de collecte pneumatique a été par ailleurs pensée de telle sorte à améliorer la qualité du service rendu auprès de la population. C'est ainsi un service accessible 24 heures sur 24 qui se situe soit dans les halls des immeubles neufs ou bien à proximité immédiate des immeubles anciens. Le stockage des déchets dans les logements tel que l'impose la collecte traditionnelle par benne à ordures est ici également résolue.

La mise en place du système de la CPOM s'est par ailleurs accompagnée d'un suivi de l'ensemble des habitants des logements concernés par le déploiement de ce système. La réussite du projet est liée à la capacité de la Ville d'avoir une approche pédagogique auprès de la population qui fait face à cette nouvelle manière de gérer ses déchets avec la question du tri au cœur de cet accompagnement.

C'est pourquoi environ 6 mois après chaque mise en service, est envoyé un questionnaire de satisfaction aux utilisateurs. Entre décembre 2015 et avril 2017, des questionnaires de satisfaction ont été envoyés à 1 230 ménages habitant 3 résidences : 93% des répondants se sont déclarés satisfaits du système de collecte pneumatique, 83% des répondants estiment

que la collecte pneumatique favorise le geste de tri et 79% des répondants estiment que la collecte pneumatique a permis une amélioration de la propreté de leur résidence.

Il a par ailleurs été constaté que les rencontres du maire avec la population au cours des derniers mois ont mis en avant des demandes de riverains souhaitant l'extension de ce système dans leurs quartiers, ce au vu du changement radical de la qualité des espaces extérieurs des résidences connectées et du domaine public environnant, en bref de la qualité de vie.

Il convient également de prendre en compte les aspects dangereux et physiquement usants du métier de ripeur en charge d'amener les conteneurs au camion benne : une source d'accidents parfois très graves et d'usure physique est ainsi tarie.

Enfin, les bailleurs et copropriétés ont vu deux effets positifs à la mise en service de ce système innovant : libération des locaux de stockage des conteneurs et libération de temps de travail de leurs agents affectés au remisage des conteneurs.

RAPPELS AU DROIT DE LA CHAMBRE

Rappel au droit n°1 :

A défaut de missions d'intérêt local suffisant, mettre un terme au financement différencié des structures locales des organisations syndicales représentatives

3 organisations syndicales représentatives et actives sur le territoire de la commune bénéficient de subventions annuelles pour un montant global de 19 615 €. Nul ne peut nier l'importance nationale et locale de ces structures dans la représentation et la défense des salariés, dans une société en proie au chômage, à la précarisation du travail et à la pression sur les revenus du travail ; l'actualité le démontre encore...

Cela dit, la commune demandera des précisions à ces syndicats lors de leurs prochaines demandes de subvention notamment en matière de bilans d'activité pour formaliser l'intérêt local de celles-ci.

Rappel au droit n°2 :

Délibérer sur le taux moyen des indemnités servies aux agents communaux

Courant 2019 et en fonction de la parution des textes réglementaires, la collectivité va mettre en place le nouveau régime indemnitaire, le RIFSEEP, par voie de délibération. A cette occasion, elle se conformera aux recommandations de la Chambre.

Rappel au droit n°3 :

Ramener le montant de la prime annuelle irrégulièrement augmentée au montant de 2011.

Les observations en réponse de la Commune, mentionnaient que la prime annuelle était légale puisque la délibération l'instituant date de 1973, délibération qui a été de nouveau fournie. La commune constate que la Chambre a donc tenu compte de nos remarques sur la légalité de la prime.

En revanche, la Chambre pointe de nouveau l'illégalité de l'augmentation régulière puisque la délibération l'instituant n'a pas prévu cette augmentation.

La chambre demande de ramener le montant de la prime annuelle au montant de 2011.

La prime est actuellement de 1126 € brut annuel. La ramener au montant de 2011 la fixerait à un montant de 835 € brut annuel engendrant une perte de pouvoir d'achat de 291 € brut annuel (- 34.85%).

L'augmentation de la prime annuelle n'a jamais fait l'objet de remarques lors des derniers contrôles, ni même du contrôle de légalité préfectoral. Pourtant, elle a connu des augmentations régulières.

Au moment où le point d'indice a été gelé pendant des années, il est difficile d'amputer le pouvoir d'achat des agents de 291€.

Cependant, il convient de noter que pour l'exercice 2018, le montant de la prime annuelle est identique à celui de 2017.

Rappel au droit n°4 :

Limiter le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire (N.B.I.) aux seuls agents éligibles en fonction de leurs fonctions

Dans la réponse aux observations provisoires, la ville avait justifié la N.B.I. de 10 points aux agents de catégorie C afin de favoriser la mobilité interne entre services, rappelant que les agents sont titulaires de leur grade et non de leur poste et qu'une gestion rigoureuse des effectifs amenait la collectivité à des changements d'affectation en fonction des besoins, qu'ils émanent de l'employeur ou des agents eux-mêmes.

Si la chambre fait état de notre argument, elle rappelle que la N.B.I. est attachée au poste et non à l'agent qui l'occupe.

Supprimez la N.B.I. aux agents non éligibles de par leurs fonctions représenterait pour eux une perte de salaire de 562.32 € brut annuel.

D'autre part, l'application du décret du 30 octobre 2015 qui supprime progressivement sur 3 ans la N.B.I. aux agents dont le lieu de travail se trouvait en zone sensible mais qui n'est plus aujourd'hui en QPV est très difficile dans la mesure où, pour une bonne gestion de nos effectifs, les agents sont amenés d'une année sur l'autre à changer de lieux de travail.

Il convient également de souligner la « volatilité » des critères nationaux de fixation des périmètres Politique de Ville au gré des orientations gouvernementales, volatilité qui complique encore l'accès ou le maintien de cette gratification et tout retour en arrière.

NB : l'application cumulée des rappels au droit n°3 et 4 entraînerait une perte de pouvoir d'achat annuel de 853.32 € pour un grand nombre d'agents de catégorie C.

Rappel au droit n°5 :

Pour chaque agent contractuel, établir le montant de la rémunération par arrêté du maire

La collectivité a pris acte de cette remarque formelle et s'engage à régulariser cette situation.

Rappel au droit n°6 :

Prendre les arrêtés de recrutement des collaborateurs de cabinet dès le démarrage de leurs fonctions et ne pas leur verser d'autres indemnités que celles prévues par ces arrêtés.

La collectivité entend préciser que le décalage de temps entre le recrutement et la production des arrêtés fut de quelques mois seulement. Elle prend cependant acte de la remarque et s'engage pour de futurs recrutements à suivre ces recommandations.

RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE**Recommandation n°1 :**

Constituer des provisions à hauteur du risque d'irrécouvrabilité des créances

Avec une logique préventive, une nouvelle autorisation générale de poursuite a été accordée à Mme la Trésorière municipale afin d'améliorer le recouvrement de la commune. Les 1ers résultats sont encourageants. Au titre des provisions comptables et afin de conforter une gestion davantage prudentielle, une appréciation des risques sera à engager. Toutefois et sans attendre, la Commune a conforté dès le budget primitif 2018 le montant de la provision annuelle. Celui-ci a en effet été doublé et l'effort budgétaire devra être poursuivi.

Recommandation n°2 :

Rapprocher l'inventaire communal de l'état de l'actif. Documenter les principaux postes d'immobilisations, notamment en procédant à un inventaire physique.

La commune est consciente de la nécessité de parfaire le suivi comptable de son inventaire et plus globalement la nécessité de poursuivre son effort en vue de développer une gestion active patrimoniale. Concernant strictement, la traduction comptable de l'état de son actif, la commune s'engage en lien avec les services du Trésor Public à engager un recensement davantage optimisé de l'inventaire communal et ainsi d'améliorer les conditions d'un meilleur rapprochement avec l'état de l'actif.

Recommandation n°3 :

Enrichir le rapport sur les orientations budgétaires d'une prévision d'exécution de l'exercice écoulé, d'éléments prospectifs sur les principaux agrégats et d'informations permettant de juger de la soutenabilité de la dette.

La Chambre constate que la Commune met en ligne et de façon complète sur son site internet les éléments budgétaires nécessaires et appréhendables par tout citoyen. Elle note également que pour alimenter les débats d'orientation budgétaire la Commune produit un rapport comportant une analyse rétrospective, un document sur la situation du personnel et des éléments sur son endettement.

Afin de parfaire l'information des conseillers et des citoyens, le prochain rapport intégrera une prévision de l'exécution de l'exercice n-1, le ratio de désendettement et le besoin de financement (nb : éléments produits lors de l'approbation de la délibération portant contractualisation avec l'Etat, dite dispositif Cahors) ainsi que des éléments prospectifs.

Recommandation n°4 :

Etablir une programmation pluriannuelle des investissements équilibrée, l'actualiser régulièrement et la présenter annuellement au conseil municipal.

La programmation pluriannuelle des investissements établie par l'administration reste un outil de pilotage interne pour la construction budgétaire. Elle reprend tous les besoins exprimés par les services municipaux. La traduction annuelle des propositions de dépenses et leurs éventuels financements par voie de subventions fait l'objet d'une actualisation périodique notamment lors des préparations successives des budgets primitifs. Afin d'améliorer l'analyse prospective de la Commune, les incidences en fonctionnement des investissements structurants sont également périodiquement actualisées et prises en compte. Cependant, la commune rappelle qu'aucune obligation légale contraint la collectivité à voter en conseil municipal un outil de gestion et de suivi tel que le plan pluriannuel d'investissements. Malgré ce défaut de contrainte légale, afin de parfaire la bonne information des élus et des administrés, des éléments permettant d'apprécier la politique d'investissement de la commune seront apportés dans les rapports budgétaires et notamment lors du rapport annuel des orientations budgétaires en amont du vote du budget primitif.

Recommandation n°5 :

Etablir sans tarder un plan d'actions visant à remettre en adéquation le niveau de la capacité d'autofinancement netté et les besoins de financement de la commune.

La commune prend acte de la recommandation de la Chambre. Eu égard aux évolutions des principaux agrégats traditionnellement usités en matière d'analyse financière qui pour la

plupart résultent de facteurs externes mais dont les dynamiques sont globalement partagées avec la Chambre, la commune s'engage à apprécier en continu ces évolutions et à identifier les actions possibles pour assurer durablement sa capacité à assumer ses prérogatives publiques sans pour autant mettre en péril sa situation financière. Au-delà de l'annualité budgétaire et considérant l'actuel période historique de développement urbain, l'adéquation entre besoins de financement et capacités de financement devrait pouvoir s'apprécier de manière pluriannuelle, au niveau communal et tous acteurs institutionnels confondus concernés (Etat, Région, Département, EPA ORSA et Territoire entre autres).

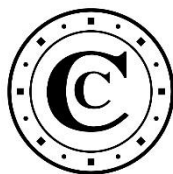
Recommandation n°6 :

Mettre en place un plan d'actions permettant de réduire l'absentéisme au travail

La Chambre note que le taux d'absentéisme de la commune (10.56% en 2015) est proche du constat opéré par le cabinet SOFAXIS qui évaluait le taux d'absentéisme dans les communes françaises à 10.4% pour la même période. Elle note également que le taux d'absentéisme est particulièrement élevé dans certains services dont les emplois sont assortis d'une certaine pénibilité (aide à domicile, propreté urbaine, personnel de service des écoles...). Cela s'explique également par l'augmentation chaque année de l'âge moyen des agents, 36% des agents ayant plus de 50 ans. Beaucoup sont aussi amenés à prolonger leur carrière compte tenu de la faiblesse des pensions particulièrement pour les agents de catégorie C.

Si la chambre a pointé le nombre de jours de congés annuels (33 jours), il convient de souligner qu'une éventuelle réduction de ces droits à congés participerait sans conteste à terme, à augmenter l'absentéisme du fait de la diminution des temps de repos nécessaires au bien-être.

La chambre a pris acte de notre engagement à mener différentes actions pour réduire les absences au travail. En 2019, la collectivité se fera accompagner par le Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne pour mettre en œuvre un plan d'actions afin d'agir sur les causes de l'absentéisme.



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

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

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france