



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

**COMMUNE DE VERSAILLES**

(78)

Exercices 2016 et suivants

Observations  
délibérées le 23 mars 2022



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>3</b>
<b>RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE.....</b>	<b>5</b>
<b>PROCEDURE.....</b>	<b>6</b>
<b>OBSERVATIONS .....</b>	<b>7</b>
<b>1 PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE.....</b>	<b>7</b>
1.1 Les caractéristiques de la commune .....	7
1.1.1 Territoire, population et organisation de la commune.....	7
1.1.2 Une situation foncière atypique.....	8
1.2 Les suites du précédent rapport.....	9
<b>2 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE.....</b>	<b>9</b>
2.1 L'exécution budgétaire .....	9
2.1.1 Les taux d'exécution budgétaire.....	9
2.2 Le rattachement des charges et des produits.....	12
<b>3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE .....</b>	<b>13</b>
3.1 La stratégie financière de la commune .....	13
3.2 Le décrochage de l'autofinancement lié à la crise sanitaire de 2020.....	13
3.2.1 L'excédent brut de fonctionnement.....	13
3.2.2 La capacité d'autofinancement.....	14
3.3 L'évolution des produits de fonctionnement .....	16
3.4 L'évolution des dépenses de fonctionnement.....	19
3.5 L'investissement .....	20
3.6 Le financement des investissements .....	21
3.7 L'endettement .....	22
3.7.1 L'encours de dette .....	22
3.7.2 L'évolution de l'annuité de la dette.....	23
<b>4 LES RELATIONS AVEC VERSAILLES GRAND PARC .....</b>	<b>23</b>
4.1 La place de la commune dans la gouvernance intercommunale.....	23
4.2 Les flux financiers entre la commune et l'intercommunalité .....	24
4.3 Les mutualisations .....	24
4.4 Les transferts liés aux compétences communautaires .....	25
4.5 Les charges de centralité.....	25
<b>5 LA POLITIQUE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS .....</b>	<b>26</b>
5.1 Le diagnostic et le pilotage .....	26
5.1.1 Les données sociodémographiques .....	26
5.1.2 Le diagnostic des besoins .....	27
5.1.3 Les objectifs au niveau départemental .....	27

5.2	L'offre d'accueil et son adéquation à la demande .....	27
5.2.1	Une demande en augmentation .....	27
5.2.2	Une offre qui s'adapte à la croissance de la demande.....	28
5.2.3	L'adéquation de l'offre à la demande.....	29
5.3	Le coût du service rendu .....	34
5.3.1	Analyse du coût .....	34
5.3.2	Le financement de cette politique.....	35
<b>6</b>	<b>LA POLITIQUE FONCIÈRE AU TRAVERS DE DEUX OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT.....</b>	<b>38</b>
6.1	L'opération Versailles Chantiers .....	38
6.1.1	Le projet d'aménagement tel qu'il existait avant 2008 .....	38
6.1.2	Un nouveau projet à compter de 2008.....	39
6.1.3	La réalisation des travaux .....	39
6.1.4	Le financement du projet.....	40
6.2	L'opération d'aménagement du quartier Gally.....	40
6.2.1	Présentation générale du projet .....	40
6.2.2	La modification du traité de concession en 2021 .....	43
<b>7</b>	<b>LE TÉLÉTRAVAIL .....</b>	<b>47</b>
7.1	Les effectifs globaux.....	47
7.2	Le recours au télétravail a fortement augmenté à l'occasion de la crise sanitaire.....	47
7.2.1	Le contexte de la mise en place du télétravail en 2017 .....	47
7.2.2	L'augmentation du nombre de télétravailleurs entre 2019 et 2021 .....	48
7.3	L'impact de la mutation sur la gestion RH et l'organisation des services.....	49
7.3.1	Un management centré sur l'adaptation et l'accompagnement.....	49
7.3.2	Un investissement matériel.....	49
7.3.3	Un nouveau profil d'agents en télétravail .....	49
7.4	Les évolutions envisageables.....	50
7.4.1	Des procédures à harmoniser.....	50
7.4.2	Certaines dispositions techniques devront être ajustées.....	50
7.4.3	Une évaluation des conséquences du télétravail doit être conduite .....	51
7.4.4	Un dialogue social de proximité s'engage.....	51
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>52</b>

## SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Versailles (86 000 habitants) de 2016 à 2020.

### **Une situation financière favorable**

Les charges à caractère général sont très bien maîtrisées ainsi que les charges de personnel. Malgré la diminution de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État, l'autofinancement est devenu très satisfaisant en fin de période. Cette dynamique vertueuse a toutefois été interrompue par la crise sanitaire dont le coût net s'est élevé à 4,85 M€ en 2020.

La situation favorable de la commune de Versailles lui a permis d'autofinancer en grande partie ses investissements et de recourir modérément à l'emprunt. La capacité de désendettement est de trois ans seulement. Le financement des opérations importantes d'investissement n'est toujours pas présenté sous forme d'autorisations de programmes et crédits de paiement.

À compter de 2021, plusieurs facteurs viennent diminuer les recettes de fonctionnement : perte de ressources liées à un parking que Versailles ne gère plus, hausse des pénalités infligées par l'État du fait de l'insuffisance des logements sociaux au regard de la loi SRU, incertitudes sur la prise en charge dérogatoire du fonds de péréquation des ressources intercommunales (FPIC) par la communauté d'agglomération.

En conséquence, Versailles aura trois possibilités pour assurer le financement de ses investissements futurs : diminuer encore ses charges de fonctionnement, céder certains éléments de son patrimoine foncier et, le cas échéant, recourir un peu plus à l'emprunt.

### **Des relations avec la communauté d'agglomération à approfondir**

La mutualisation de plusieurs services avec l'intercommunalité peut permettre des économies de gestion. De même, le transfert de l'office de tourisme à la Versailles Grand Parc à compter de mai 2022 permettra de dégager de nouvelles marges de manœuvre. Cela pourra être l'occasion d'entamer une réflexion sur le transfert du théâtre et des musées, équipements liés à l'attractivité du territoire et donc à la compétence « tourisme ».

### **Le service d'accueil de la petite enfance, de qualité et bien géré**

Les dépenses afférentes à ce service s'élèvent à environ 12 M€ par an et ses recettes à 7 M€, dégageant un coût net de 5 M€. La commune gère 708 berceaux et 16 établissements d'accueil du jeune enfant. En incluant les autres offres de places proposées par les assistants maternels ainsi que les établissements privés et associatifs, le taux de couverture du territoire s'élève à environ 70 %. Il s'agit d'un taux très satisfaisant, supérieur de 11 points à la moyenne nationale.

La gestion des moyens consacrés à ce service est très rigoureuse et efficiente. Le taux d'occupation est élevé, autour de 80 % entre 2016 et 2019, et le taux de facturation est satisfaisant. Le taux de réponse de la commune à la demande des habitants diminue toutefois. En effet, le nombre de places proposées par les assistants maternels baisse fortement et la demande des parents se reporte sur l'offre municipale. Un enjeu prioritaire sera d'inciter à l'installation d'assistants maternels, par exemple en recourant à la création de maisons d'assistants maternels.

Trois points d'amélioration peuvent être identifiés. Tout d'abord, les places sont pour l'instant affectées aux demandeurs selon des critères qui devraient être diversifiés et pondérés. De plus, ce service pourrait être élargi aux non-Versaillais habitant sur le territoire de la communauté d'agglomération. Enfin, les subventions accordées aux crèches associatives devraient être revues afin que les coûts du berceau associatif et du berceau communal soient équivalents.

### **Un projet d'aménagement redéfini en profondeur**

Le contrôle de l'opération d'aménagement du quartier des Chantiers a permis à la chambre de constater que le risque de contentieux juridique a été soldé en juillet 2014 par la conclusion d'un protocole d'accord qui a permis de continuer à travailler avec les opérateurs impliqués dans le projet précédent selon un programme redéfini et quasiment achevé en 2021.

Un nouveau projet a été lancé en 2018 par la conclusion d'un traité de concession d'aménagement pour le quartier Gally. Ce traité a été modifié en mars 2021 par un avenant qui a abaissé le prix de cession du terrain à l'aménageur de 18,4 M€ à 12,5 M€. Cette modification du contrat, si elle avait été opérée *a priori*, aurait pu conduire au choix d'une autre offre lors de la sélection de l'aménageur.

### **L'essor du télétravail à partir de 2021**

Sur un peu plus de 1 500 agents en équivalent temps plein travaillé, 21 % des postes sont susceptibles d'être télétravaillés. Le recours au télétravail, possible depuis 2017, était marginal en 2019 et concernait seulement 58 agents. Les modifications de l'environnement de travail induites par la crise sanitaire sont profondes et 233 agents télétravaillent en 2021. Les agents de la filière administrative sont les plus concernés mais des agents des filières culturelle, sanitaire et sociale bénéficient aussi de ce dispositif.

Des règles de gestion, harmonisées entre toutes les directions, devraient être définies. Par ailleurs, une évaluation socio-économique des gains attendus du recours au télétravail pourrait être menée.

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

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

*La chambre adresse les recommandations<sup>1</sup> reprises dans la présente section.*

### **Les recommandations de régularité :**

---

Recommandation régularité 1 : Améliorer la sincérité des prévisions des dépenses et des recettes de la section de fonctionnement du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales..... 11

---

### **Les recommandations de performance :**

---

Recommandation performance 1 : Adopter pour les dépenses d'investissement importantes une présentation des crédits en autorisations de programme et crédits de paiement afin d'améliorer la diffusion de l'information aux élus...  
..... 21

Recommandation performance 2 : Étudier la mise en place d'une grille de critères diversifiés reposant sur un système de pondération pour l'attribution des places dans les établissements municipaux d'accueil du jeune enfant. .... 31

---

---

<sup>1</sup> Les recommandations de régularité sont des rappels aux droit.  
Les recommandations de performance visent à améliorer la gestion de l'organisme/collectivité/établissement.

## **PROCEDURE**

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Versailles.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

La réponse de la commune au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 25 avril 2022, a été reçue par la chambre le 24 mai 2022. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

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

## OBSERVATIONS

### 1 PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

#### 1.1 Les caractéristiques de la commune

##### 1.1.1 Territoire, population et organisation de la commune

Versailles est le chef-lieu du département des Yvelines. Elle fait partie de la communauté d'agglomération de Versailles Grand Parc (VGP). Elle regroupe huit quartiers et compte 86 000 habitants.

Elle est traversée par trois lignes de chemin de fer et compte cinq gares. Dans le cadre du Grand Paris Express, la ligne 18 desservira la gare de Versailles-Chantiers.

Le secteur Massy-Palaiseau, Saclay, Versailles et Saint-Quentin-en-Yvelines fait l'objet d'une Opération d'intérêt National (OIN). Afin de mettre en œuvre ce projet, l'établissement public de Paris-Saclay a été créé en 2010 avant d'être transformé en établissement public d'aménagement en 2015. Le périmètre de l'ancien établissement public de Paris-Saclay (devenu EPAPS) a été élargi et regroupe 49 communes et 4 communautés d'agglomération sur deux départements (Yvelines et Essonne). Versailles appartient à l'établissement mais seule une partie de son territoire est concernée par le périmètre juridique de l'OIN.

Les données sociodémographiques traduisent une aisance certaine de la commune.

**Tableau n° 1 : Données sociodémographiques 2017/2018**

	Versailles	Départ. Yvelines	Région ÎDF	France métropo.
Part de la population âgée de moins de 30 ans en 2017 (%)	38,9	38,2	39,5	35,7
Part de la population âgée de plus de 60 ans en 2017 (%)	23,0	21,5	19,8	25,5
Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2018	32 140	26 810	23 860	21 100
Part des ménages fiscaux imposés en 2018 (%)	75,0	69,4	63,6	51,7
Taux de chômage (1) en 2017 (%)	8,3	10,4	12,5	13,4
Taux de pauvreté (2) en 2018 (%)	7,0	9,7	15,6	14,6

Notes : (1) taux de chômage des 15-64 ans au sens de l'Insee / (2) part de la population percevant moins de 60 % du revenu médian.

Source : Insee

La situation de Versailles est nettement plus favorable que celle décrite par les indicateurs aux niveaux départemental, régional et national : taux de chômage, taux de pauvreté, part des ménages imposés.

La population est composée principalement de cadres et professions intellectuelles (26,3 %), de retraités (21,9 %), de personnes sans activité professionnelle (19,3 %), de professions intermédiaires (13,5 %) et d'employés (12,8 %)<sup>2</sup>.

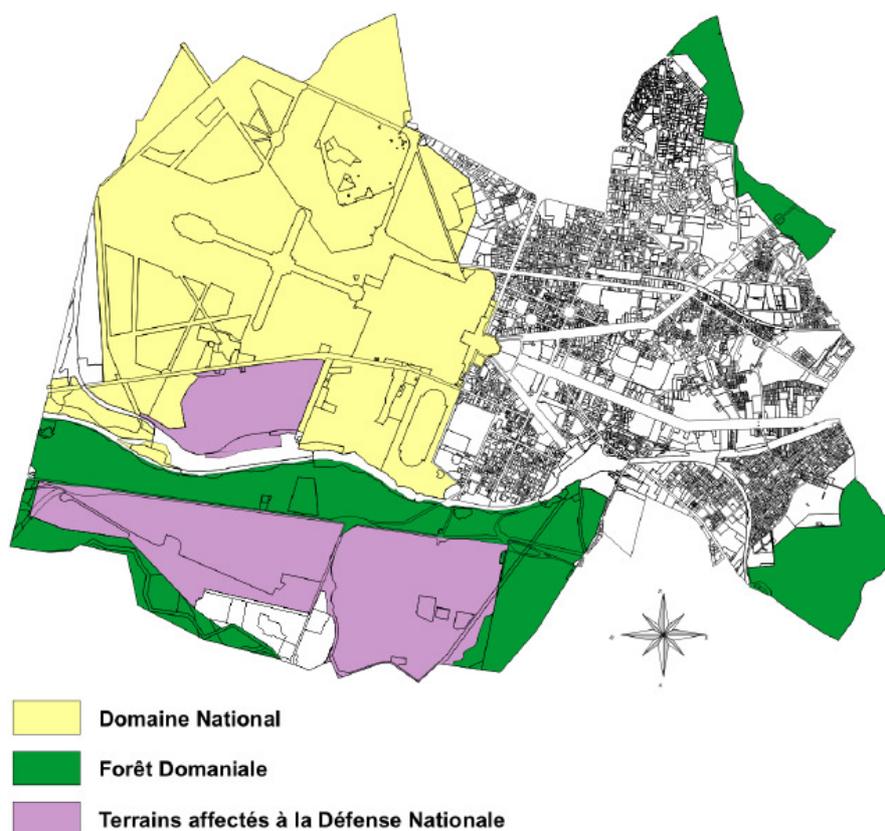
<sup>2</sup> Chiffres INSEE 2017.

Les services administratifs sont organisés autour d'un directeur général des services auquel sont directement rattachées dix directions (finances, RH, informatique, commande publique, urbanisme, grands projets, sécurité, projets innovants, affaires juridiques, assemblées), d'une direction générale adjointe « Familles et solidarité » à laquelle sont rattachées dix directions (petite enfance, CCAS, éducation, vie des quartiers, état civil, accueil du citoyen, vie associative, jeunesse, régie centralisée de recettes, famille) et d'une direction générale des services techniques à laquelle sont rattachées sept directions (centre technique municipal, bâtiments, construction, déplacements et aménagements urbains, espaces verts, sports, personnels de service et de restauration).

### 1.1.2 Une situation foncière atypique

Versailles, avec 2 618 hectares de superficie, est l'une des communes urbaines les plus vastes d'Île-de-France.

**Carte n° 1 : Les différentes emprises foncières**



Source : rapport de présentation du PLU / commune de Versailles

Toutefois, la commune ne se développe que sur une partie du territoire. En effet, 830 hectares correspondent au domaine national du château, géré par le ministère de la culture, 430 hectares sont affectés à la défense nationale et 350 hectares abritent les forêts domaniales. Ce sont donc 1 640 hectares qui relèvent de la gestion de l'État soit les deux tiers du territoire communal.

## **1.2 Les suites du précédent rapport**

Le dernier examen de la gestion de la commune, notifié à l'ordonnateur dans sa version définitive le 3 octobre 2014, porte sur les exercices 2007 à 2012. Trois recommandations y sont formulées, dont la première s'est avérée mise en œuvre à l'occasion du présent contrôle :

- mettre en place une programmation budgétaire pluriannuelle des investissements plus élaborée et exhaustive ;
- adopter une présentation des crédits en autorisation de programme / crédits de paiement (AP/CP) afin de donner plus de visibilité à la stratégie budgétaire de la collectivité ;
- élaborer un système d'information décisionnelle (SID) qui intègre les perspectives d'évolutions institutionnelles concernant les relations avec VGP.

Par ailleurs, ce rapport relève que les comptes sont fiables et la situation financière favorable. Il constate que la commune a consacré d'importants moyens à l'entretien de son patrimoine ainsi qu'à sa politique d'attractivité touristique. Ce rapport examine également les conditions de l'évolution des choix urbanistiques et d'aménagement du projet Versailles-Chantiers. Enfin l'intégration à VGP est abordée par les transferts de compétences et la fiscalité économique.

## **2 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE**

Les questions relatives à la procédure budgétaire, à la tenue des débats d'orientation budgétaire, à l'élaboration des rapports d'orientation budgétaire, aux participations et autres immobilisations et à l'inventaire ont été examinées et n'appellent pas d'observation de la part de la chambre.

### **2.1 L'exécution budgétaire**

#### **2.1.1 Les taux d'exécution budgétaire**

La bonne information des élus lors du vote du budget suppose que celui-ci soit élaboré sur la base de prévisions sincères tant en dépenses qu'en recettes. L'article L. 1612-4 du CGCT en fait l'une des conditions de l'adoption du budget en équilibre réel. Il importe donc que l'exécution budgétaire ne présente pas d'écart significatif et systématique avec les dépenses et recettes prévues.

##### **2.1.1.1 Le taux d'exécution de la section de fonctionnement**

Le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement se situe, en moyenne, autour de 90 % tandis que celui des recettes de fonctionnement est supérieur à 100 %. Les prévisions apparaissent insuffisamment précises.

L'année 2016 est atypique en raison d'opérations comptables relatives aux produits de cession de l'opération Versailles Chantiers. Après retraitement, le taux d'exécution est, en 2016, de 88 % en dépenses et de 101,9 % en recettes.

**Tableau n° 2 : Taux d'exécution – Section de fonctionnement**

Dépenses (en M€)	Crédits ouverts (a)	Mandats émis (b)	Charges rattachées (c)	Crédits annulés	Taux d'exécution = mandats (b + c) / crédits (a) (en %)
2016	137,89	156,46	0,00	- 18,80	114 (88 après retraitement)
2017	130,86	121,10	0,00	9,59	93
2018	130,04	116,12	0,00	13,76	89
2019	134,74	116,09	0,00	18,52	86
2020	127,60	114,43	1,54	11,64	91
Recettes (en M€)	Crédits ouverts (d)	Titres émis (e)	Produits rattachés (f)	Crédits annulés	Taux d'exécution = titres (e + f) / crédits (d) (en %)
2016	137,89	177,45	0,00	- 39,56	128,69 (101 après retraitement)
2017	137,02	143,22	0,00	- 6,20	104,52
2018	142,27	147,90		- 5,63	103,96
2019	143,77	148,95	0,00	- 5,18	103,61
2020	134,16	141,45	0,66	- 7,96	105,93

Source : Comptes administratifs 2016 - 2020

Le taux d'exécution de 90 % des dépenses de fonctionnement est faible. La commune explique cette situation par des prévisions de dépenses de personnel établies sur l'ensemble des postes ouverts et non sur les effectifs réels, et une contribution au fonds de péréquation des ressources intercommunales (FPIC) qui se fonde toujours sur l'ensemble de la part due par la commune sans tenir compte de la part prise en charge de manière dérogatoire par VGP. Si ces contraintes sont réelles, la sous-estimation régulière et importante des dépenses de fonctionnement doit être corrigée.

Les recettes de fonctionnement affichent un taux d'exécution compris entre 103 % et 106 %, sauf en 2016. Ce taux anormalement élevé s'explique principalement par des prévisions incorrectes des produits issus des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

**Tableau n° 3 : Droits de mutation à titre onéreux**

DMTO (en M€)	Crédits ouverts (d)	Titres émis (e)	Produits rattachés (f)	Crédits annulés	Taux d'exécution = titres (e + f) / crédits (d) (en %)
2016	5,00	7,01	0,00	- 2,01	140,27
2017	5,00	8,25	0,00	- 3,25	164,93
2018	5,00	7,79	0,00	- 2,79	155,84
2019	5,00	8,44	0,00	- 3,44	168,78
2020	5,00	8,33	0,00	- 3,33	166,62

Source : comptes administratifs 2016 – 2020

Entre 2016 et 2020, les prévisions budgétaires ont été systématiquement inférieures d'au moins 2 M€ aux montants réalisés. Le taux d'exécution des produits de DMTO évolue de 140 % en 2016 à 168 % en 2019. Cela signifie que ces prévisions ont été inférieures de 28 à 40 % aux produits de DMTO réellement perçus. La commune répond qu'elle dispose de peu de données permettant d'anticiper les recettes issues des DMTO, au regard de l'état connu du marché immobilier. Elle a interrogé en août 2020 le service de fiscalité locale de la DDFIP 78 afin de disposer d'informations concernant les encaissements perçus au titre des DMTO (en particulier, la période de transaction et le nombre de transactions). Le service a indiqué qu'il n'existe pas « *d'outils applicatifs permettant de rapprocher les données comptables des données déclaratives...et les transformer en données statistiques communicables. Ces informations ne sont pas considérées comme se rapportant à des données de fiscalité directe locale communicables en application de l'article L135 B du LPF. Aussi, à défaut de texte permettant cette communication, l'accès à ces données ne me semble pas autorisé, en vertu du secret fiscal (données individuelles hors L135 B) mais aussi du secret statistique en matière de données agrégées* ». La chambre s'interroge sur le caractère secret de ces données statistiques agrégées.

La commune s'engage à améliorer ses taux d'exécution budgétaire. En réponse aux observations provisoires, elle a indiqué avoir ajusté les crédits de masse salariale, qui devraient être exécutés à plus de 99 % en 2021.

**Recommandation régularité 1 : Améliorer la sincérité des prévisions des dépenses et des recettes de la section de fonctionnement du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.**

### 2.1.1.2 Les taux d'exécution de la section d'investissement et les restes à réaliser

En investissement hors restes à réaliser, le taux de réalisation est compris entre 37 % et 70 % pour les dépenses et entre 42 % et 62 % pour les recettes.

**Tableau n° 4 : Taux d'exécution – Section d'investissement**

(en %)	Taux d'exécution des dépenses	Taux d'exécution des recettes
2016	58,62	62,54
2017	45,73	52,33
2018	69,54	42,82
2019	55,71	42,37
2020	37,18	44,33

Source : Comptes administratifs 2016 - 2020

Les restes à réaliser de la section d'investissement représentent de 16 % à 35 % des dépenses et de 9 % à 32 % des recettes.

**Tableau n° 5 : Restes à réaliser de la section d'investissement**

En M€	2016	2017	2018	2019	2020
Montant de RAR en dépenses	16,3	31,2	19,4	34,8	25,6
Montant de RAR en recettes	10,2	9,6	12,2	31,7	22,8

Source : CRC d'après les comptes administratifs

La vérification des justificatifs des restes à réaliser en recettes pour les exercices 2018 à 2020 montre que la commune respecte les règles d'inscription des recettes d'investissement en restes à réaliser hormis en ce qui concerne l'opération de réaménagement du quartier Gally.

Pour cette opération, la commune avait prévu d'acheter à l'établissement public foncier des Yvelines (EPFY) un terrain pour le montant de 12,72 M€ et de le revendre à un aménageur pour un montant de 18,4 M€. Le montant de cession était inscrit dans le traité de concession d'aménagement conclu en 2018. Sur cette base et celle de la délibération de 2019 autorisant l'acquisition et la cession, ces montants ont été inscrits en 2019 en restes à réaliser en dépenses (12,72 M€) et en recettes (18,4 M€). Toutefois, ces recettes et dépenses n'étaient pas certaines, et n'auraient alors pas dû faire l'objet d'une inscription en tant que restes à réaliser mais en tant qu'engagement hors bilan. En effet, il n'était pas certain que la commune achète le terrain à l'EPFY. La convention signée avec l'EPFY stipule que « *les biens acquis par l'EPFY dans le cadre de la présente convention seront rachetés par la commune ou par l'aménageur de son choix* »<sup>3</sup>. Finalement, c'est un achat direct du terrain à l'EPFY par l'aménageur qui a été privilégiée en 2021. L'inscription de ces restes à réaliser en 2019 a conduit à l'intégration dans le résultat comptable de la plus-value de 5,9 M€ qui en découlait, ce qui a faussé ce résultat.

En 2020, les évolutions de ce projet ont entraîné une baisse des prévisions de recettes de cession de 18,4 M€ à 12,5 M€, montant qui a fait l'objet d'un reste à réaliser en recettes ainsi qu'en dépenses. Sur cet exercice, les deux montants se compensent.

En 2021, les restes à réaliser ont été supprimés puisque l'acquisition et la cession du terrain n'ont pas été faites par Versailles. La situation se trouve, alors, régularisée de fait.

## 2.2 Le rattachement des charges et des produits

Le principe d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices implique de recenser toutes les charges et les produits qui se rattachent à un exercice<sup>4</sup>.

La commune a choisi d'instaurer un seuil minimum d'engagements unitaires à rattacher d'un montant de 100 000 €. Ce seuil très élevé n'a pas permis de rattacher des charges et des produits de 2016 à 2019.

Cependant, en 2020, des rattachements ont été constatés. Il s'agit du rattachement de produits liés aux aides exceptionnelles de la CAF et de l'État en lien avec la crise, et du rattachement de charges liées à un désaccord sur le montant d'une redevance que Versailles doit verser à l'établissement public du château de Versailles.

**Tableau n° 6 : Rattachement des charges**

Rattachements (en M€)	2016	2017	2018	2019	2020
Total des charges rattachées	0	0	0	0	1,434
Montant global des charges de gestion	103,275	104,619	102,125	104,545	103,030
<b>Charges rattachées en % des charges de gestion</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,4</b>

Source : comptes de gestion

<sup>3</sup> Article 13.1, convention commune de Versailles – EPFY de 2014.

<sup>4</sup> Le rattachement des charges consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être payées en raison de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative mais qui doivent être comptabilisées budgétairement, par émission de mandat sur le sous compte correspondant à la nature de la dépense. Le rattachement des produits consiste à intégrer dans le résultat annuel les produits de l'exercice considéré qui n'ont pu faire l'objet d'un encaissement mais qui doivent être comptabilisées budgétairement.

L'absence de rattachements des charges peut majorer artificiellement le résultat de fonctionnement et la capacité d'autofinancement. Si le seuil était diminué à 5 000 €, le montant des éventuels rattachements pour 2019 aurait été au minimum de 218 000 €.

La commune a précisé qu'elle « envisageait d'abaisser le seuil des rattachements, notamment lors du passage à la M57 en 2023 ». La chambre l'invite à s'engager dans cette démarche.

### 3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

#### 3.1 La stratégie financière de la commune

Les principaux axes de la stratégie financière de la commune, définie dans les lettres de cadrage, sont les suivants :

- stabiliser les taux communaux des impôts locaux, qui n'ont pas été augmentés depuis 2011 ;
- maintenir les dépenses de fonctionnement et les subventions aux associations au niveau de l'enveloppe budgétaire du budget primitif  $n - 1$  ;
- rationaliser les nouvelles demandes de crédits. Ces dernières doivent faire l'objet d'une note circonstanciée, être autofinancées soit par de nouvelles recettes, soit par la réduction d'autres dépenses et sont soumises à un examen spécifique ;
- maîtriser les dépenses de masse salariale : l'évolution est en général de 0,9 % par an. La commune a mis en place un pilotage spécifique depuis 2016 et communique à chaque direction une enveloppe plafond à respecter ;
- éviter de recourir à l'emprunt.

#### 3.2 Le décrochage de l'autofinancement lié à la crise sanitaire de 2020

##### 3.2.1 L'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) représente l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion. Il renseigne sur la capacité de la commune à maîtriser sa gestion courante.

**Tableau n° 7 : Excédent brut de fonctionnement**

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020
= Produits de gestion (A)	121,98	121,88	122,09	124,08	119,39
= Charges de gestion (B)	103,28	104,62	102,13	104,55	103,03
<b>Excédent brut de fonctionnement (A - B)</b>	<b>18,71</b>	<b>17,26</b>	<b>19,97</b>	<b>19,54</b>	<b>16,36</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,3</i>	<i>14,2</i>	<i>16,4</i>	<i>15,7</i>	<i>13,7</i>

Source : données issues des comptes de gestion

Les années 2018 et 2019 sont marquées par un redressement de l'excédent brut de fonctionnement. L'année 2020 se caractérise par un décrochage, avec un EBF diminuant de 3,2 M€ et s'établissant à 13,7 % des produits de gestion.

### 3.2.2 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute renseigne sur la capacité de l'établissement à assurer le remboursement de sa dette en capital et le financement d'une part de ses dépenses d'équipement. Elle a suivi l'évolution de l'EBF avec un niveau satisfaisant en 2018 et 2019, puis une forte diminution en 2020. Le niveau de CAF brute de 2020 devient comparable à celui de 2016, qui était le plus bas de la période sous revue, en raison notamment de charges exceptionnelles importantes en lien avec les écritures comptables concernant l'opération d'aménagement Versailles Chantiers.

La CAF nette représente la CAF brute à laquelle est retranchée l'annuité de la dette. Cette dernière est stable sur la période, autour de 6 M€ par an.

**Tableau n° 8 : Capacité d'autofinancement**

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>18,71</b>	<b>17,26</b>	<b>19,97</b>	<b>19,54</b>	<b>16,36</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	15,3	14,2	16,4	15,7	13,7
+/- Résultat financier	- 0,70	- 0,61	- 0,54	- 0,56	- 0,50
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	1,99	1,99	1,88	1,79	1,80
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 3,397	0,30	0,14	0,28	- 0,62
<b>= CAF brute</b>	<b>12,64</b>	<b>14,96</b>	<b>17,69</b>	<b>17,47</b>	<b>13,43</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	10,4	12,3	14,5	14,1	11,3
- Annuité en capital de la dette	5,95	5,97	5,60	5,69	6,35
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>6,70</b>	<b>8,99</b>	<b>12,08</b>	<b>11,79</b>	<b>7,09</b>

Source : données issues des comptes de gestion

En 2020, l'impact financier net de la crise sanitaire a été de 4,85 M€. Les pertes de recettes ont atteint 8,40 M€ et les dépenses supplémentaires de 1,45 M€. Les économies imputables à la crise sanitaire se sont établies à 2,70 M€. Les compensations (État + CAF) reçues par la commune s'élèvent à 2,29 M€.

La crise continue à avoir un effet sur l'année 2021 même si les prévisions de dépenses de fonctionnement du budget ont été préparées à partir de l'exercice de référence 2019 à l'exception des dépenses de personnel fondées sur l'exercice 2020.

Les recettes ne retrouvent pas leur niveau habituel pour certaines prestations de services (activités culturelles et sportives, stationnement, taxe de séjour, droits de place, etc.). Cela a conduit la commune à prévoir à son budget primitif pour 2021 une minoration des recettes de fonctionnement de 3 M€ par rapport au budget primitif de 2019 pris comme exercice de référence.

**Tableau n° 9 : Diminution des recettes liées à la crise sanitaire**

(en M€)	Recettes 2019	Recettes 2020	Impact COVID 2020
Taxe de séjour	0,81	0,40	- 0,41
Stationnement	11,62	7,96	- 3,65
Occupation du domaine public	2,38	1,59	- 0,79
Restauration scolaire – Service périscolaire	6,88	5,10	- 1,77
Petite enfance	2,31	1,59	- 0,71
Sports – loisirs – culture	1,64	1,01	- 0,63
Revenus des immeubles (sport, mais. quartier...)	0,19	0,09	- 0,10
Redevances DSP	0,87	0,80	- 0,08
Remise gracieuse DSP et loyers		0,17	- 0,17
Communication (encarts publicitaires)	0,20	0,18	- 0,02
DMTO	8,43	8,33	- 0,10
Taxe d'aménagement	0,65	0,71	+ 0,05
<b>TOTAL</b>	<b>36,04</b>	<b>27,98</b>	<b>- 8,40</b>

Source : données de la commune

**Tableau n° 10 : Dépenses supplémentaires liées à la crise sanitaire**

(en M€)	Dépense sup. 2020	Commentaire
Dépenses d'équipement	0,53	Aménagement de pistes cyclables « coronapistes »
Achat de matériel de protection	0,36	Achats de masques, de gel, de désinfectants
Subventions	0,20	Aide exceptionnelle à l'office de tourisme
Prime COVID aux agents	0,79	Délibérations juin et septembre 2020
Remboursements divers	0,33	Stands à « Esprit Jardin », activités sportives, maison de quartier
Portage repas à domicile	0,28	
Autres	0,23	Nettoyage crèches, communication, confection locale de masques
<b>TOTAL</b>	<b>1,45</b>	

Sources : données de la commune

**Tableau n° 11 : Économies imputables à la crise sanitaire**

(en M€)	Dépenses 2019	Dépenses 2020	Économie COVID
Alimentation (restau scol. et crèches)	3,68	2,89	- 0,78
Activités – sports – loisirs – culture	1,21	0,68	- 0,52
Communication (grandes manifs)	0,48	0,78	- 0,40
Communication (publi., relations publiques)	0,54	0,31	- 0,22
Dépenses de personnel (paye vacataire, heures supplémentaires, saisonniers, formation, colloques, médecines du travail...)	-	-	- 0,65
Recours à Chantiers Yvelines	0,77	0,67	- 0,09
Fluides	2,47	2,41	- 0,06
<b>TOTAL</b>			<b>- 2,70</b>

Source : données de la commune

**Tableau n° 12 : Compensations reçues par la commune**

(en M€)	Montant
Compensation État pour pertes fiscales et domaniales	1,10
Prise en charge à 50 % des commandes de masques	0,03
Subvention exceptionnelle de la CAF (petite enfance)	1,15
<b>TOTAL</b>	<b>2,29</b>

Source : données issues de la commune

### 3.3 L'évolution des produits de fonctionnement

De 2016 à 2020, les recettes de fonctionnement ont diminué de 2,59 M€, soit une baisse de 2,1 %. Cette baisse résulte principalement du niveau des ressources d'exploitation qui évolue de 28,8 M€ en 2016 à 24,14 M€ en 2020 soit une diminution de 16,2 %. Cette différence est imputable à la crise sanitaire de 2020.

**Tableau n° 13 : Produits de fonctionnement**

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</b>	<b>60,47</b>	<b>62,04</b>	<b>61,53</b>	<b>64,28</b>	<b>63,32</b>
<i>dont impôts locaux</i>	51,19	51,47	51,44	53,04	52,95
<i>dont DMTO</i>	7,01	8,25	7,79	8,38	8,28
<b>+ Fiscalité reversée</b>	<b>11,56</b>	<b>10,24</b>	<b>11,04</b>	<b>10,44</b>	<b>10,88</b>
<i>dont attribution de compensation</i>	13,34	13,34	14,35	13,46	13,46
<i>dont FPIC</i>	- 1,78	- 3,10	- 3,32	- 3,03	- 2,58
<b>= Fiscalité totale (nette)</b>	<b>72,03</b>	<b>72,28</b>	<b>72,57</b>	<b>74,71</b>	<b>74,21</b>
<b>+ Ressources d'exploitation</b>	<b>28,80</b>	<b>29,96</b>	<b>30,09</b>	<b>30,39</b>	<b>24,14</b>
<i>dont ventes diverses, produits des services et du domaine et remb. de frais</i>	26,51	27,70	27,90	28,38	21,62
<b>+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)</b>	<b>21,16</b>	<b>19,64</b>	<b>19,43</b>	<b>18,98</b>	<b>21,04</b>
<i>dont DGF (dotation forfaitaire)</i>	12,82	11,32	11,05	10,66	10,48
<i>dont autres participations</i>	6,04	6,52	7,08	6,99	7,81
<i>dont autres attributions et participations</i>	1,67	1,34	0,84	0,90	2,11
<b>= TOTAL</b>	<b>121,98</b>	<b>121,88</b>	<b>122,09</b>	<b>124,08</b>	<b>119,39</b>

Source : données issues des comptes de gestion

Une fois les effets de la crise estompés, il n'y aura pas mécaniquement un retour au niveau antérieur des ressources d'exploitation. En effet, sont perdues à compter de septembre 2021 au profit de l'établissement public du château de Versailles (EPV) les recettes liées au parking de la place d'armes du château, recettes d'un montant annuel de 2,5 M€.

### Encadré n° 1 : La perte de recettes liées aux parkings de la place d'armes

Jusqu'en 2008, Versailles exploitait les parkings de la place d'armes faisant face au château. La domanialité de cet espace était discutée et un protocole de 2006 a finalement désigné l'État propriétaire, via l'EPV. Une convention d'occupation temporaire (COT) a alors été conclue le 14 décembre 2009 entre l'EPV et la commune. Elle autorise la commune à occuper et exploiter sur la place d'armes deux parcs de stationnement en contrepartie d'une redevance. Cette convention débute rétroactivement le 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour une durée initiale fixée à 12 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2020.

Cet accord conclu avec l'EPV en 2009 a permis à Versailles de conserver l'essentiel des revenus tirés de ces deux parkings. En effet, la redevance est calculée ainsi : jusqu'au plafond des revenus tirés des parkings en 2008 (3,08 M€), la redevance versée à l'EPV correspond à 5 % de ce montant de 2009 à 2014, 10 % de 2015 à 2018 et 15 % en 2019 et 2020. Au-delà de ce plafond, la redevance correspond à 75 % du montant.

Cette convention d'occupation temporaire prévoit qu'une prolongation de cet accord au-delà de 2020 est possible. Toutefois, les dispositions de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques issues de l'ordonnance du 19 avril 2017 imposent une procédure de sélection préalable pour toute autorisation d'occupation temporaire portant sur une activité à caractère économique, ce qui est le cas de l'exploitation des deux parkings. Ainsi, une mise en concurrence s'impose et l'EPV ne peut plus conclure de gré à gré avec la commune. Un avenant, en date du 29 décembre 2020, du reste irrégulier au regard de l'ordonnance de 2017 précitée, a prolongé la COT jusqu'au 31 août 2021, l'EPV se chargeant de lancer une procédure de mise en concurrence afin d'assurer la continuité de l'exploitation du parking à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2021. Depuis cette date, l'EPV a délégué la gestion des parkings de la place d'arme à un opérateur. La perte de l'exploitation par la commune de ces parkings entraîne une perte de recettes nettes de 2,5 M€ en année pleine.

Cette transition se produit sur fond de désaccord entre la commune et l'EPV sur le montant des dernières redevances à acquitter. En septembre 2018, la direction départementale des finances publiques (DDFiP) des Yvelines a saisi la commune afin qu'elle soumette à la TVA les recettes de stationnement perçues sur la place d'armes, avec un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> décembre 2014. La commune a alors procédé au rattrapage de déclarations de TVA depuis cette date, puis répercuté cette charge sur le calcul des reversements effectués à l'EPV depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2014. Elle considère que les redevances versées incluaient la TVA, et demande donc le remboursement de 1 M€ à l'EPV, ce qu'il conteste.

De plus, la commune estime que le montant des revenus tirés des parkings pour atteindre le plafond des 3,08 M€ revalorisés doit être calculé hors TVA. Cela a une incidence forte sur la méthode de calcul de la redevance due à l'EPV. Ainsi, dans courrier de juin 2021, le maire de Versailles estime que le trop versé pour la période de 2014 à 2016 est de 0,89 M€ et que le montant des redevances de 2019 et 2020 s'élève à 0,23 M€ et non à 1,60 M€ comme réclamé par l'EPV par un titre de recettes à l'exécution duquel s'oppose la commune.

Les autres facteurs d'évolution des dépenses de fonctionnement sont les suivants :

- le poste « Ventes diverses, produits des services et du domaine » a augmenté régulièrement de 26,51 M€ en 2016 à 28,38 M€ en 2019. Cette évolution dynamique découle des recettes issues des droits de stationnement et de location sur la voie publique ainsi que des redevances pour occupation du domaine communal ;
- les recettes fiscales ont augmenté de 3 M€ entre 2016 et 2020 (+ 4,7 %) en raison, à parts égales, de l'évolution des produits des DMTO et de la revalorisation des bases d'imposition ;

- les ressources institutionnelles ont diminué du fait de la baisse de la dotation générale de fonctionnement (DGF) de 12,82 M€ en 2016 à 10,66 M€ en 2019. Leur niveau était exceptionnellement élevé en 2020 en raison des aides accordées du fait de la crise par la CAF (1,17 M€) et l'État (1,12 M€) au titre de l'article 21 de la loi de finances rectificative 2020<sup>5</sup>.

Le produit des amendes de police était compris entre 0,5 M€ et 0,7 M€ entre 2016 et 2018. Il est devenu quasiment nul en 2019, puis nul à partir de 2020. Toutefois, l'évolution de cette ligne de ressources s'explique par la réforme du stationnement payant.

### Encadré n° 2 : Le produit des amendes de police

Jusqu'en 2018 inclus, la commune percevait de l'État 25 % du produit de l'ensemble des amendes de police de l'année  $n - 2$ . Les 75 % restants étaient répartis entre Île-de-France Mobilités (IDFM) pour 25 % et la région Île-de-France pour 50 %.

La réforme du stationnement payant<sup>6</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2018 a dépénalisé cette infraction et a commencé à se faire sentir sur le montant du produit des amendes de police à compter de 2020. Afin de garantir les ressources de la région et d'IDFM, le législateur<sup>7</sup> a figé les versements au montant de 2018, soit 1,848 M€. Ainsi, à partir de 2020, le montant du produit ayant considérablement diminué, il n'y a plus de solde positif des amendes de police mais au contraire un prélèvement de la commune au profit d'IDFM et de la région.

Dans le même temps, la réforme du stationnement payant a instauré le forfait post-stationnement (FPS) directement perçu par les communes dans le cadre de leurs contrôles du stationnement. La loi a voulu que le produit des FPS soit destiné au financement des opérations visant à améliorer les transports collectifs respectueux de l'environnement et, plus généralement, la circulation routière en conformité avec les orientations inscrites dans les plans de déplacement urbains, lorsqu'ils existent.

**Tableau n° 14 : Flux financiers liés au stationnement**

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Produit total des amendes	2,894	2,286	2,464	1,883	0,860	0,496
Part IDFM et Région	2,171	1,714	1,848	1,848	1,848	1,848
Produit des amendes (ou prélèvement) pour la commune (a)	0,723	0,571	0,616	0,034	- 0,987	- 1,352
Montant du Forfait post- stationnement (b)	0	0	0,545	1,000	0,900	1,04 <sup>8</sup>
<b>Solde pour la commune (a) + (b)</b>	<b>0,723</b>	<b>0,571</b>	<b>1,161</b>	<b>1,034</b>	<b>- 0,087</b>	<b>- 0,312</b>

Source : données de la commune et comptes administratifs

Les années 2018 et 2019 ont permis à la commune de percevoir des montants plus élevés que précédemment, dans la mesure où venait s'ajouter au solde positif des versements de produit des amendes de police le montant lié au FPS. En revanche en 2020, le montant de FPS n'a pas compensé intégralement le prélèvement à IDFM et la région, le solde pour la commune s'élevant à - 0,087 M€. En 2021, le montant de FPS devrait se situer autour de 1,04 M€, et le solde pour la commune serait alors de l'ordre de - 0,312 M€.

Ainsi, la réforme du stationnement payant a été avantageuse pour la commune en 2018 et 2019, globalement neutre en 2020, mais devient coûteuse à compter de 2021.

<sup>5</sup> Par prélèvement sur les recettes de l'État, une dotation avait été instituée (article 21 de la loi du 20 juillet de finances rectificative pour 2020) au profit des communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre confrontés en 2020 à des pertes de certaines recettes fiscales et de produits d'utilisation du domaine liés aux conséquences économiques de l'épidémie de covid-19.

<sup>6</sup> Article 63 de la loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>7</sup> Article L. 2334-25-1 du CGCT.

<sup>8</sup> Données prévisionnelles : au 30 septembre 2021, les titres pour le FPS s'élèvent à 0,78 M€.

### 3.4 L'évolution des dépenses de fonctionnement

Le représentant de l'État a contractualisé avec Versailles sur la maîtrise des dépenses publiques dans le cadre des contrats dits de Cahors. Le taux d'évolution maximale des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) a été fixé à 0,9 %. Une minoration de 0,3 point a été appliquée au taux standard de 1,2 %. Ce plafond a été respecté en 2018 et 2019, l'obligation ne s'appliquant pas à l'exercice 2020 en raison de la crise sanitaire.

**Tableau n° 15 : Contrat de Cahors**

En M€	2018	2019
Niveau maximal de dépenses réelles de fonctionnement	113,37	114,39
Dépenses réelles de fonctionnement exécutées (source : compte de gestion)	104,97	107,06
Dépenses réelles de fonctionnement exécutées après retraitement	104,97	106,81

Source : courriers de la préfecture

Les charges courantes sont passées de 103,97 M€ en 2016 à 103,53 M€ en 2020, soit une diminution de 0,4 %.

**Tableau n° 16 : Charges courantes**

(En M€)	2016	2017	2018	2019	2020
Charges à caractère général	22,63	22,94	21,38	22,49	21,06
Charges de personnel	68,24	69,41	68,34	69,23	68,78
Subventions de fonctionnement	5,48	5,51	5,55	6,18	6,18
Autres charges de gestion	6,93	6,77	6,86	6,66	7,00
Charges d'intérêt et pertes de change	0,70	0,62	0,54	0,56	0,50
<b>= Charges courantes</b>	<b>103,97</b>	<b>105,24</b>	<b>102,67</b>	<b>105,10</b>	<b>103,53</b>
Charges de personnel / charges courantes (en %)	65,6	66,0	66,6	65,9	66,4

Source : données issues des comptes de gestion

Le niveau des dépenses de 2018 était exceptionnellement bas du fait d'un niveau réduit de charges générales dû au prix d'achat peu élevé des fluides et des assurances, et de moindres frais de maintenance et d'études. Cela s'est conjugué à un niveau également faible des charges de personnel. Enfin, Versailles n'a pas versé à l'EPV la part variable relative aux recettes du parking de la place d'armes, étant en désaccord sur le montant de cette part.

Les charges à caractère général affichent une diminution de 7 % soit 1,56 M€ entre 2016 et 2020. Les efforts de maîtrise des charges initiés par l'ordonnateur ont permis de stabiliser le niveau des charges entre 2016 et 2019. La baisse de 2020 est une conséquence de la crise liée au Covid qui a entraîné une minoration des dépenses.

Les charges de personnel n'augmentent que de 0,54 M€, passant de 68,24 M€ en 2016 à 68,78 M€ en 2020, soit une augmentation de 0,8 %. Ce poste est très bien maîtrisé par la commune. Les effectifs sont passés de 1 587 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2016 à 1 517 en 2020.

Les subventions de fonctionnement augmentent de 12,9 % sur la période ce qui bénéficie essentiellement au CCAS.

Les autres charges de gestion sont demeurées q stables passant de 6,93 M€ en 2016 à 7 M€ en 2020. Dans le même temps, les charges d'intérêt ont diminué de 196 268 € soit 28,1 %.

Le prélèvement au titre de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU)<sup>9</sup> constitue un facteur important d'évolution des dépenses.

### Encadré n° 3 : Les pénalités au titre de l'article 55 de la loi SRU

L'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 prévoit le versement de pénalités si les communes n'atteignent pas les objectifs fixés en matière de réalisation de logements sociaux afin d'atteindre en 2025 le ratio de 25 % des résidences principales.

Les services préfectoraux ont constaté lors de l'examen de la période triennale 2017-2019 que la commune de Versailles n'atteignait pas cet objectif. Les pénalités sont prélevées en année  $n$  au titre de l'année  $n - 1$ . Il y a prélèvement SRU à compter de 2018 : 0,75 M€ en 2018, 0,40 M€ en 2019. En 2020, la déduction des subventions versées aux bailleurs sociaux a intégralement compensé le montant dû.

Lors de l'examen de la période triennale 2019 à 2021, les services de la préfecture ont constaté que les objectifs n'étaient toujours pas atteints et ont décidé de majorer le taux de pénalité. Ce taux était de 100 % pour la période 2017-2019 et passe à 160 % pour la période 2019-2021. Ainsi, la pénalité versée au titre de 2019 a atteint 0,95 M€ en 2020. La pénalité à verser en 2021 et 2022 devrait être comparable, autour d'un million d'euros par an.

La commune a exprimé son désaccord sur le ratio de logements sociaux fixé par la préfecture à 20,02 % sur la base de 7 735 logements sociaux et 38 629 résidences principales au 1<sup>er</sup> janvier 2020 ( $7\,735/38\,629 = 0,2002$ ).

La commune estime, quant à elle, que les 2 010 logements militaires et les 300 logements de gardiens du château de Versailles, soit 2 310 logements, ne devraient pas être comptabilisés dans le nombre total de résidences principales de Versailles au motif qu'elle n'a aucun pouvoir d'urbanisme les concernant. Elle considère en conséquence que le ratio est de 21,29 % ( $7\,735 / 36\,319 = 0,2129$ ). Il s'ensuivrait une diminution du prélèvement SRU versé en 2020.

Toutefois, les services de la préfecture ont appliqué les textes en vigueur au plan national pour calculer le ratio de logements sociaux sur lequel est fondée la pénalité due par la commune de Versailles.

## 3.5 L'investissement

Les dépenses d'investissement se composent des dépenses d'équipement et des subventions d'équipement, soit 140 M€ sur l'ensemble de la période.

Tableau n° 17 : Dépenses d'investissement

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Dépenses d'équipement (a)	27,39	18,82	31,80	32,52	21,98	132,52
Subventions d'équipement (b)	1,11	1,78	2,43	0,83	1,30	7,45
Dépenses d'investissement (a + b)	28,50	20,60	34,23	33,36	23,27	139,96

Source : comptes de gestion

Les subventions d'équipement sont composées principalement de subventions pour divers organismes d'HLM (Versailles habitat et Emmaüs habitat notamment) ainsi que pour SNCF mobilité et SNCF réseau.

<sup>9</sup> Ces versements sont imputés au compte 739115, à la rubrique « atténuation de produits » du compte administratif.

Les dépenses d'équipement ont notamment financé l'opération Versailles Chantiers (27,8 M€), les travaux d'opérations nouvelles et de rénovations lourdes (68,8 M€), les opérations de gros entretien (29,8 M€), les acquisitions (19,3 M€) et les opérations immobilières (14,3 M€).

En ce qui concerne le pilotage des dépenses d'équipement, la direction des finances établit un plan pluriannuel des investissements (PPI) en collaboration avec la direction générale des services techniques et la direction des grands projets. Cette programmation est actualisée au moins deux fois par an. Ce document retrace les projets d'équipement de chaque direction et les dépenses qui en résultent pour les quatre exercices suivant l'exercice en cours.

L'inscription des dépenses d'investissement en autorisations de programme et crédits de paiement, recommandée par le précédent rapport de la chambre, n'a toujours pas été mise en œuvre. Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune précise qu'elle n'utilise pas ce dispositif facultatif. Cependant, elle assure un suivi pluriannuel de ses investissements. Elle indique en effet que lors du lancement des concours, une enveloppe budgétaire est systématiquement déterminée. Elle ajoute que, pour les grands projets, une information spécifique annuelle des élus est assurée.

Si ces mesures sont utiles, elles ne permettent pas de garantir le même degré de suivi et d'information que la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement.

**Recommandation performance 1 : Adopter pour les dépenses d'investissement importantes une présentation des crédits en autorisations de programme et crédits de paiement afin d'améliorer la diffusion de l'information aux élus.**

### 3.6 Le financement des investissements

Le financement propre disponible agrège la CAF nette et les recettes d'investissement hors emprunt. Il informe sur le niveau de dépenses d'investissement qu'une collectivité territoriale peut financer par ses ressources propres.

**Tableau n° 18 : Financement propre disponible**

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
<b>CAF nette ou disponible (A)</b>	<b>6,70</b>	<b>8,99</b>	<b>12,08</b>	<b>11,79</b>	<b>7,09</b>	<b>46,64</b>
TLE et taxe d'aménagement	0,37	1,34	1,27	0,55	0,61	4,14
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	3,15	2,83	2,40	3,25	4,86	16,48
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	1,39	1,74	5,15	3,17	5,26	16,71
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0,73	0,54	0,62	0,03	0,23	2,15
+ Produits de cession	36,67	1,90	2,57	0,14	0,05	41,33
+ Autres recettes	0,00	0,00	0,00	0,00	- 0,12	- 0,12
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (B)</b>	<b>42,30</b>	<b>8,35</b>	<b>12,01</b>	<b>7,15</b>	<b>10,88</b>	<b>80,69</b>
<b>= Financement propre disponible (A + B)</b>	<b>49,00</b>	<b>17,34</b>	<b>24,09</b>	<b>18,93</b>	<b>17,97</b>	<b>127,33</b>

Source : CRC Île-de-France d'après les données issues des comptes de gestion

L'exercice 2016 est atypique du fait du montant de cessions (36,67 M€) liées à l'opération Versailles Chantiers. Hors ce produit de recettes, le montant du financement propre serait de 12,32 M€ sans tenir compte du montant de ces cessions. En 2017, 2019 et 2020, le financement propre se stabilise entre 17 M€ et 19 M€. L'exercice 2018 affiche un montant de financement propre plus élevé (24 M€) notamment grâce à des subventions d'investissement d'un montant de 5,15 M€.

Le financement propre disponible cumulé est composé à 36 % de la CAF nette (46,64 M€), à 32 % des produits de cession (41,33 M€), à 13 % des subventions d'investissement (16,71 M€) et à 13 % du fonds de compensation de la TVA (16,48 M€).

Sur la période, les dépenses d'investissement ont été financées à hauteur de 127,33 M€ par le financement propre et pour le solde par l'emprunt et le fonds de roulement.

**Tableau n° 19 : Besoin de financement**

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
<b>Financement propre disponible</b>	<b>49,00</b>	<b>17,34</b>	<b>24,09</b>	<b>18,93</b>	<b>17,97</b>	<b>127,33</b>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	27,39	18,82	31,80	32,52	21,98	132,52
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	1,11	1,78	2,43	0,83	1,30	7,45
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 0,05	0,00	- 0,03	0,00	- 0,12	- 0,19
- Participations et inv. financiers nets	8,28	- 8,29	-0,01	0,00	0,00	- 0,01
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 0,08	0,01	0,02	0,13	0,03	0,11
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 0,10	- 0,06	- 0,10	0,12	-0,16	- 0,29
- Reprise sur excédents capitalisés	0,00	0,00	0,00	2,09	1,63	3,72
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>12,24</b>	<b>4,95</b>	<b>- 10,21</b>	<b>- 16,52</b>	<b>- 7,01</b>	<b>- 16,56</b>
Recours à l'emprunt	6,00	0,00	0,00	6,00	6,88	18,88
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net	18,24	4,95	- 10,21	- 10,52	- 0,13	2,32

Source : CRC Île-de-France, d'après les données issues des comptes de gestion

La trésorerie au 31 décembre a diminué depuis 2016 et se stabilise depuis 2019 à environ 24 M€, soit 86 jours de charges courantes.

**Tableau n° 20 : Trésorerie**

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	35,33	40,27	30,06	21,11	23,11
- Besoin en fonds de roulement global	- 13,34	- 1,21	- 3,91	- 3,81	- 1,37
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>48,67</b>	<b>41,48</b>	<b>33,98</b>	<b>24,93</b>	<b>24,48</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>170,9</i>	<i>143,9</i>	<i>120,8</i>	<i>86,6</i>	<i>86,3</i>

Source : données issues des comptes de gestion

### 3.7 L'endettement

#### 3.7.1 L'encours de dette

L'encours de dette a diminué de 10,92 M€ sur la période. La capacité de désendettement s'établit à 3,08 années en 2020. Au 31 décembre 2020, l'encours de dette est constitué de 23 emprunts ne présentant aucun risque de taux.

**Tableau n° 21 : Encours de dette et capacité de désendettement**

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dette du BP au 31 décembre	52,31	46,33	40,71	40,89	41,39
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute)	4,14	3,1	2,3	2,34	3,08
Nouveaux emprunts	6,00	0,00	0,00	6,00	6,88

Source : CRC Île-de-France d'après les données issues des comptes de gestion

L'encours de la dette par habitant est de 461 € pour Versailles, très inférieur aux moyennes régionale de 1 504 € et nationale de 1 350 €.

### 3.7.2 L'évolution de l'annuité de la dette

L'annuité de la dette est globalement stable sur la période. L'annuité en capital a augmenté de 0,40 M€ entre 2016 et 2020, mais dans le même temps les charges d'intérêt ont diminué de 0,20 M€, les nouveaux emprunts bénéficiant de taux d'intérêt plus avantageux. Le taux d'intérêt a évolué entre 1,2 et 1,4 % sur la période.

**Tableau n° 22 : Annuité de la dette**

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	0,70	0,62	0,54	0,56	0,50
Annuité en capital de la dette	5,95	5,97	5,60	5,69	6,35
= Annuité de la dette	6,65	6,59	6,15	6,24	6,85

Source : CRC d'après les données issues des comptes de gestion

En matière de gestion de la dette, Versailles est accompagnée par un prestataire extérieur afin de limiter le recours à l'emprunt, sécuriser les produits et conserver des taux d'intérêt performant.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Les finances de la commune de Versailles sont gérées de manière rigoureuse. Les dépenses de fonctionnement sont maîtrisées tout en maintenant des ressources dynamiques jusqu'en 2019. Il en résulte annuellement des excédents permettant de financer les investissements en ayant recours de manière marginale à l'emprunt.*

*Cet équilibre est toutefois en train d'évoluer. Deux facteurs principaux viennent diminuer les ressources de fonctionnement à compter de 2021 : la perte des recettes annuelles de 2,5 M€ liées au parking de la place d'armes et les prélèvements SRU de l'ordre d'un million d'euros par an. D'autres facteurs pourront intervenir, notamment à compter de 2022 une moindre prise en charge dérogatoire du FPIC par VGP. Ainsi, alors qu'il y avait chaque année entre 2016 et 2019 un peu plus de 10 M€ d'excédents de fonctionnement puis 8 M€ en 2020, le montant de l'excédent va se trouver annuellement amputé d'au moins 4 M€.*

*Pour préserver les mêmes capacités d'investissement, trois possibilités seront alors ouvertes : diminuer encore les charges de fonctionnement, céder certains éléments du patrimoine foncier ou, le cas échéant, recourir un peu plus à l'emprunt. Par exemple, le projet d'achat d'un nouveau local de police municipale sera financé par la vente de deux biens immobiliers.*

## **4 LES RELATIONS AVEC VERSAILLES GRAND PARC**

### **4.1 La place de la commune dans la gouvernance intercommunale**

La communauté d'agglomération de Versailles Grand Parc, présidée par le maire de Versailles compte 76 conseillers communautaires dont 25 issus de la commune de Versailles. L'instance la plus importante au sein de VGP est le bureau où se préparent les projets de décisions présentés au conseil communautaire et se prennent par délégation de nombreuses décisions. Ce bureau est composé des maires des 18 communes membres. En revanche dans chacune des six commissions thématiques<sup>10</sup>, Versailles bénéficie d'un mécanisme destiné à tenir compte de son poids particulier : elle y détient trois sièges alors que chaque autre commune en détient un seul.

<sup>10</sup> Finances, affaires générales et mutualisation du personnel ; Eaux, déchets et enjeux environnementaux ; Aménagement durable, habitat, patrimoine naturel, tourisme et JO ; Transports et mobilité ; Culture ; Développement durable et ville intelligente.

## 4.2 Les flux financiers entre la commune et l'intercommunalité

Versailles perçoit chaque année environ 16 M€ de la communauté d'agglomération.

**Tableau n° 23 : Flux financiers perçus par Versailles en provenance de VGP**

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020
Attribution de compensation	13,337	13,339	14,353	13,463	13,463
Remboursement mises à disposition	0,952	0,981	0,970	1,080	1,241
Remboursement charges école de musique			0,110	0,052	0,085
Prise en charge dérogatoire du FPIC	1,779	0,532	0,785	0,995	1,490
Fonds de concours « retour incitatif »		0,163			
Plan de développement intercommunal				0,888	
Autres fonds de concours		0,152	0,051	0,018	
<b>Total</b>	<b>16,070</b>	<b>15,169</b>	<b>16,271</b>	<b>16,499</b>	<b>16,280</b>

Source : données de VGP

Ces flux sont stables entre 2018 et 2020. Toutefois la prise en charge dérogatoire du FPIC constitue une ressource fragile dépendant de VGP. Dans un rapport d'observations adressé à VGP en décembre 2021, la chambre a émis de sérieuses réserves sur cette prise en charge dérogatoire. VGP a réduit le montant de celle-ci en 2021 et a compensé cette baisse par des fonds de concours.

Les situations financières comparées de Versailles et de VGP montrent une divergence, même si elles sont toutes deux favorables. En effet, la situation de Versailles est particulièrement stable. Son épargne brute oscille entre 10 et 14 % des produits de gestion. Ce même *ratio* est beaucoup plus variable pour VGP, entre 6 et 20 %, du fait des évolutions importantes de ses contributions aux communes membres. Ainsi, VGP joue un rôle de stabilisateur des finances de la commune de Versailles et procède à des versements facultatifs plus importants lorsque la situation des communes membres est dégradée.

**Tableau n° 24 : Situations financières comparées de Versailles et de VGP**

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020
<b>CAF brute de la commune de Versailles en M€</b>	<b>12,64</b>	<b>14,96</b>	<b>17,69</b>	<b>17,47</b>	<b>13,43</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,4</i>	<i>12,3</i>	<i>14,5</i>	<i>14,1</i>	<i>11,3</i>
<b>CAF brute de VGP en M€</b>	<b>3,89</b>	<b>9,89</b>	<b>3,06</b>	<b>11,77</b>	<b>5,26</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>8,2</i>	<i>18,1</i>	<i>6,4</i>	<i>20,1</i>	<i>9,1</i>

Source : données issues des comptes de gestion

## 4.3 Les mutualisations

La plupart des services support communaux sont mutualisés avec VGP, selon une convention adoptée en octobre 2016. Cette mutualisation est source d'économies. En effet, les remboursements par VGP des mises à disposition ont augmenté de 30,3 % depuis 2016 et, dans le même temps, les charges communales de personnel sont globalement stables (+ 1,6 %). Ces remboursements représentent 1,98 % des charges totales de personnel en 2016 et 2,52 % en 2020.

**Tableau n° 25 : Remboursements des mises à disposition et charges de personnel**

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020 (%)
Remboursements des mises à disposition	0,952	0,981	0,970	1,080	1,241	+ 30,36
Charges totales de personnel	48,077	48,916	48,702	49,189	48,871	+ 1,65

Source : données issues de VGP et des comptes de gestion

#### 4.4 Les transferts liés aux compétences communautaires

Le conservatoire à rayonnement régional Versailles Grand Parc a été transféré à VGP en 2010 et le service d'assainissement en 2020. Comme cela est mentionné dans le rapport consacré à VGP, il conviendra d'envisager le transfert de la zone d'activité économique (ZAE) de Satory, les ZAE étant de compétence communautaire.

De plus, il est prévu de transférer l'office de tourisme. VGP exerce la compétence « Tourisme », et à ce titre subventionne deux offices de tourisme à Bougival et Jouy-en-Josas. Versailles dispose d'un classement comme station de tourisme<sup>11</sup> ce qui l'autorise à ne pas transférer sa compétence en la matière. Néanmoins, les conséquences de la pandémie sur le tourisme, particulièrement le tourisme international, et la modernisation des procédés de vente des billets du musée du château de Versailles, ont conduit l'office du tourisme de Versailles à repenser son modèle économique. Il projette de s'orienter vers des activités de congrès et de tourisme vert notamment. Le niveau communautaire serait, alors le plus pertinent pour exercer cette compétence.

#### 4.5 Les charges de centralité

Les charges de centralité liées à la gestion d'équipements à rayonnement supra-communal se limitent à quelques établissements culturels et de loisirs. Elles sont évaluées en calculant la part de non-Versillais fréquentant ces équipements. Leur coût s'élève à 2,05 M€ par an.

**Tableau n° 26 : Évaluation des charges de centralité**

(en M€)	Charges de fonct.	Recettes de fonct.	Charges nettes	Fréq. Ext. (%)	Charges centralité	Modalité de compensation (prises en compte au sein des recettes de fonct.)
Bibliothèque	3,58	0,01	3,56	5	0,17	L'inscription est gratuite pour tous, sauf pour la bibliothèque centrale : 42 € pour les non-Versillais
Piscine Montbauron	0,37	0,23	0,13	33	0,04	Tarifs majorés de 2,3 % en moyenne pour les non-Versillais
Université ouverte	1,10	0,85	0,25	43	0,10	Tarifs majorés pour certains ateliers (+ 35 à + 50 %) et pour d'autres les communes prennent directement en charge les frais d'inscriptions de leurs administrés
École des Beaux-Arts	1,08	0,24	0,83	44	0,37	Majoration comprise entre 45 et 100 % selon les situations
Théâtre Montansier	1,12	0,12	1,00	56	0,55	Pas de dispositif de compensation
Musée Lambinet et Espace Richaud	1,52	0,17	1,34	59	0,79	Pas de dispositif de compensation
Total	8,78	1,64	7,13	-	2,05	-

Source : données de la commune

Les charges de centralité sont limitées en ce qui concerne la piscine Montbauron et l'université ouverte. Les modulations tarifaires pour les non-Versillais jouent en grande partie leur rôle compensateur. Elles sont aussi limitées pour les bibliothèques, la part des extérieurs usagers n'y étant que de 5 %.

En revanche, pour le théâtre Montansier, le musée Lambinet et l'espace Richaud, les charges de centralité sont importantes. Le théâtre Montansier est fréquenté selon les derniers chiffres d'août 2021 à 46 % par des Versillais et 12 % par d'autres habitants de VGP, le reste du public étant extérieur à VGP. De même, le musée Lambinet et l'espace Richaud sont fréquentés à 41 % par des Versillais et 36 % par des habitants des Yvelines non Versillais, le reste du public provenant d'autres départements. À moyen terme, une réflexion sur le transfert de ces équipements à VGP pourrait être engagée. Dans la mesure où ils contribuent à l'attractivité du territoire, un tel transfert représenterait un prolongement utile à celui de l'office de tourisme de la commune de Versailles effectif à compter de mai 2022.

<sup>11</sup> Décret du 17 avril 2019.

**Encadré n° 4 : Le cas particulier de l'école des Beaux-Arts de Versailles**

L'école des Beaux-Arts est une école municipale créée en 1816. Elle propose des cours publics ainsi qu'un cursus supérieur menant au diplôme de l'École des Beaux-arts. Elle est ouverte au public versaillais et non-versaillais, français et étranger, sans limite d'âge.

Le coût global est d'environ 1 M€ par an, et le coût net après recettes de 0,83 M€. Si 44 % des élèves sont non-versaillais, il est difficile d'évaluer précisément les charges de centralité. En effet, les élèves inscrits au cursus supérieur sont susceptibles de venir de toute la France, voire de l'étranger. Sur les 314 élèves inscrits en 2019, 94 sont inscrits au cursus supérieur (dont 35 domiciliés à Versailles, 14 dans les Yvelines et 45 hors des Yvelines). Le surcoût issu de ces inscriptions d'extérieurs n'est pas directement une charge de centralité : il s'agit plutôt d'une action destinée à renforcer le rayonnement culturel de la commune de Versailles.

Les 220 autres élèves sont inscrits au cours public (dont 153 domiciliés à Versailles, 54 dans les Yvelines et 13 hors Yvelines). Les extérieurs sont majoritairement originaires du territoire et le surcoût lié pourrait être qualifié de charge de centralité.

Plusieurs constats peuvent être formulés au sujet de cette école.

- Dans la mesure où les coûts liés aux élèves extérieurs ne peuvent pas être entièrement assimilés à des charges de centralité, la solution d'un transfert de cet équipement à l'intercommunalité n'est pas la plus pertinente.
- Pour trouver une solution aux charges de centralité liées aux élèves originaires du territoire et inscrits aux cours publics, des conventions avec les communes d'origine pourraient être conclues, afin que ces dernières participent aux frais liés à ce service.
- Le coût global par élève est de 3 439 €, et le coût net après recettes est de 2 643 €. Ce coût net reste élevé. Pour cette raison, la chambre invite Versailles à s'interroger sur la tarification de ce service.

## 5 LA POLITIQUE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

La politique d'accueil des jeunes enfants concerne l'ensemble des dispositifs visant à faire coïncider offre et demande de garde des enfants âgés de moins de trois ans. Elle cherche à permettre aux parents de concilier vie familiale et professionnelle, à favoriser la socialisation de l'enfant et, finalement, à favoriser le dynamisme démographique et le taux d'emploi des femmes. Versailles déploie de nombreuses actions dans ce domaine, mises en place par la direction de la petite enfance.

### 5.1 Le diagnostic et le pilotage

#### 5.1.1 Les données sociodémographiques

Le nombre de naissances domiciliées à Versailles diminue sur la période récente, la population communale restant stabilisée autour de 85 000 habitants.

**Tableau n° 27 : Nombre de naissances**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Naissances	1 102	1 109	1 113	1 016	1 061	1 034	880

Source : données transmises par la commune

Le nombre d'enfants de moins de trois ans en 2017 est de 3 057, soit 3,6 % de la population (la moyenne d'Île-de-France se situe à 3,8 %, et 3,3 % au niveau national).

La part de familles monoparentales est de 7,9 % en 2018, contre 9,9 % au niveau national.

## 5.1.2 Le diagnostic des besoins

Le dernier diagnostic de territoire date de 2015, pour l'élaboration du précédent contrat enfance jeunesse (CEJ) 2015-2018. Le CEJ 2019-2022 ne s'est pas appuyé sur un diagnostic territorial, mais un tel diagnostic doit être réalisé pour l'élaboration de la convention territoriale globale (CTG), nouveau document contractuel qui devra être conclu avec la CAF au plus tard le 31 décembre 2022.

## 5.1.3 Les objectifs au niveau départemental

Le département a adopté le schéma départemental yvelinois des services aux familles et de l'animation de la vie sociale, pour la période 2021-2023. Le département fixe deux objectifs à la politique de la petite enfance : développer l'offre d'accueil du jeune enfant contre les inégalités sociales et territoriales, et mieux répondre aux besoins spécifiques d'accueil des familles vulnérables ou avec enfants en situation de handicap. Versailles s'inscrit correctement dans ces deux objectifs.

Les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) communaux accueillent 14 enfants en situation de handicap en 2016, puis 17 en 2017 et 2018, 18 en 2019 et 25 en 2020. Les demandes de ces enfants sont prioritaires. Une équipe pluridisciplinaire composée de médecin, psychologue, psychomotricien et aide médico-psychologique a un rôle d'observation, de prévention et de formation et vient en appui des équipes de direction.

La part des enfants issus de foyers vivant sous le seuil de pauvreté est passée de 18 % en 2016 à 21,5 % en 2019. Cette augmentation témoigne de l'effort d'information des familles de la part de la commune, et de la bonne application de la priorité légale pour *minima* sociaux dans les critères d'attribution de places en EAJE.

De plus, en mai 2021, Versailles a répondu à l'appel à projet de la CAF des Yvelines « Innovation petite enfance précarité ». Elle a ainsi réservé deux places dans un EAJE pour des inscriptions à vocation d'insertion professionnelle (places AVIP). Ces places sont ouvertes à des personnes domiciliées à Versailles, inscrites à Pôle emploi, en situation de précarité, se trouvant dans une démarche active de retour à l'emploi, et n'ayant pas de personne « relais » au domicile. Ces places bénéficient d'une subvention particulière de la part de la CAF, et la commune s'engage à accorder une place pérenne si le parent en insertion retrouve un emploi.

## 5.2 L'offre d'accueil et son adéquation à la demande

### 5.2.1 Une demande en augmentation

Le nombre de demandes pour des accueils réguliers au 1<sup>er</sup> septembre de 1 à 5 jours est passé de 806 en 2018 à 910 en 2021, soit une augmentation de 12,9 %. Les chiffres de 2016 et 2017 sont donnés pour information, mais la comparaison avec les données de 2018 et des années suivantes n'est pas possible. À compter de 2018, toutes les demandes d'accueil régulier de 1 à 5 jours sont comptabilisées alors qu'avant, seules les demandes de 3 à 5 jours l'étaient.

**Tableau n° 28 : Nombre de demandes**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Nb de demandes au 1<sup>er</sup> septembre</b>	780	700	806	865	955	910

Source : rapports d'activité – direction petite enfance

Le nombre de demandes augmente alors même que le nombre de naissances diminue légèrement sur la période.

Le principal facteur d'explication réside dans la baisse du nombre d'assistants maternels. Le nombre de nouveaux agréments ne permet pas de renouveler le vivier.

**Tableau n° 29 : Évolution du nombre d'assistants maternels**

	Nombre d'assistants maternels agréées	Nombre de places auprès des AM
<b>2016</b>	319	822
<b>2017</b>	293	797
<b>2018</b>	272	694
<b>2019</b>	259	656
<b>2020</b>	206	641
<b>2021</b>	NC	590

Source : données transmises par la commune

Le taux d'occupation des places auprès des assistants maternels est important : en septembre 2021, sur les 590 places auprès des assistants maternels, seules 56 sont encore disponibles. Ainsi, avec ce taux d'occupation élevé, la diminution du nombre de places auprès des assistants maternels a pour conséquence un report de la demande sur l'offre communale.

## 5.2.2 Une offre qui s'adapte à la croissance de la demande

### 5.2.2.1 L'offre municipale en 2021

Le direction « petite enfance » gère 648 places réparties dans 16 EAJE et une crèche familiale. Elle gère également 60 berceaux réservés dans 3 crèches privées.

**Tableau n° 30 : Nombre de places gérées par la commune en 2021**

<b>EAJE municipaux et crèche familiale</b>	<b>648</b>
<i>Crèche collective Saint-Nicolas</i>	64
<i>Crèche collective Marie Anne Boivin</i>	60
<i>Crèche collective Le Manège enchanté</i>	26
<i>Crèche collective Chat Botté</i>	66
<i>Crèche collective Jacques Veslot</i>	66
Multi-accueil Borgnis Desbordes	24
<i>Multi-accueil Chantiers</i>	55
<i>Multi-accueil Clagny</i>	22
<i>Multi-accueil La goutte de lait</i>	20
<i>Multi-accueil Jeu de l'oie</i>	80
<i>Multi-accueil Porchefontaine</i>	20
<i>Multi-accueil Notre Dame / ateliers</i>	35
<i>Multi-accueil Prés aux Bois</i>	20
<i>Multi-accueil Saint-Louis</i>	18
<i>Multi-accueil Vauban</i>	12
<i>Multi-accueil Petits Bois</i>	20
<i>Crèche familiale</i>	40
<b>Places réservées dans des crèches privées</b>	<b>60</b>
<i>La maison bleue – Réglisse</i>	20
<i>Les petites canailles</i>	20
<i>Babilou</i>	20
<b>Total des places gérées par la commune</b>	<b>708</b>

Source : données de la commune

Parmi les 16 EAJE, 5 sont des crèches collectives réunissant 282 places et proposant seulement un accueil régulier. De plus, 11 établissements sont des multi-accueils. Ils proposent à la fois de l'accueil régulier et occasionnel, et réunissent 326 places. Enfin, la crèche familiale est composée d'une quinzaine d'assistants maternels, employés par la commune, qui peuvent chacun accueillir entre 2 et 3 enfants à leur domicile, ce qui représente 40 places.

L'offre complémentaire sur le territoire est la suivante : 148 places gérées par deux crèches associatives, 60 places dans une crèche destinée aux agents du ministère des armées, 356 places dans le secteur privé, dont les 60 places réservées par la commune.

### 5.2.2.2 L'évolution de globale de l'offre

L'évolution de l'offre globale du nombre de places en EAJE municipaux, associatifs ou privés sur le territoire passe de 1 068 en 2016 à 1 212 en 2021, soit une augmentation de 13,4 %.

**Tableau n° 31 : Offre globale de places en EAJE**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2016-2021 (en %)
Places municipales en régie	664	660	654	654	656	648	- 2,4
Places municipales réservées dans des crèches privées	10	40	40	40	60	60	+ 500
Places associatives	140	140	140	148	148	148	+ 5,7
Places inter administrations	60	60	60	60	60	60	0
Places privées	194	249	249	275	296	296	+ 52,5
<b>Total places</b>	<b>1 068</b>	<b>1 149</b>	<b>1 143</b>	<b>1 177</b>	<b>1 220</b>	<b>1 212</b>	<b>+ 13,4</b>

Source : données transmises par la commune de Versailles

Si le dynamisme de l'offre est d'abord dû aux crèches privées (+ 102 places), la commune a, par son action, offert 34 places supplémentaires sur la période.

L'offre de places municipales en régie diminue. Des places sont progressivement fermées dans la crèche familiale. Cette baisse est compensée dans une proportion plus importante par la réservation de places dans des crèches privées. Ainsi, le nombre global de places communales relevant de la régie ou d'un marché est passé de 674 à 708 entre 2016 et 2021, soit une augmentation de 5 %.

La commune a établi un document de prospective jusqu'en 2025. La seule évolution envisagée est celle du nombre de berceaux réservés dans les crèches privées, qui passerait de 60 en 2021 à 90 à compter de 2023. Les places gérées en régie devraient rester stables mais les places en crèche familiale continueront de diminuer. Le quartier Satory est en cours d'aménagement. À compter de 2024, deux nouvelles crèches seront nécessaires, l'une d'environ 30 berceaux et l'autre d'environ 60. Aucune décision n'est prise quant à leur statut de crèche municipale ou privée.

### 5.2.3 L'adéquation de l'offre à la demande

#### 5.2.3.1 Un taux de réponse en diminution

Le taux de réponse correspond au nombre de places divisé par le nombre de demandes.

**Tableau n° 32 : Taux de réponse à la demande**

	2016	2017	2018	2019	2020
Nb de demandes au 1 <sup>er</sup> septembre	780	700	806	865	955
Nb de places dispo. au 1 <sup>er</sup> septembre	308	343	484	413	398
Taux de réponse (%)	39	49	60	48	42

Source : données transmises par la commune

Ce taux diminue depuis 2018. L'augmentation de la demande s'explique particulièrement par la baisse du nombre d'assistants maternels. L'évolution du nombre de places disponibles dépend de trois facteurs : le nombre de places communales supplémentaires (+ 34 en 2020 par rapport à 2016), le taux de renouvellement des crèches, et les travaux de rénovation en 2019 et en 2020.

### 5.2.3.2 Un taux de couverture stable

Le taux de couverture correspond au nombre de places existantes pour tous les modes de garde rapporté au nombre d'enfants de moins de trois ans. Ce taux est très satisfaisant, autour de 70 % alors qu'il est de 59 % au niveau national en 2019.

Le nombre total de places proposées dans un EAJE (ou crèche familiale) est passé de 1 068 en 2016 à 1 212 en 2021. Le taux de couverture ne s'est pas amélioré malgré l'augmentation du nombre de places proposées en EAJE. En effet, le nombre de places offertes par des assistants maternels libéraux a chuté de façon importante. Le taux de couverture est, donc, resté stable.

**Tableau n° 33 : Taux de couverture**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre total de places en EAJE (ou crèche familiale)	1 068	1 149	1 143	1 177	1 220	1 212
Assistants maternels libéraux	822	797	694	656	641	590
Auxiliaires parentales	329	323	295	342	336	336
Scolarisation des moins de 3 ans	89	72	59	25	29	27
<b>Total places offertes</b>	<b>2 308</b>	<b>2 341</b>	<b>2 191</b>	<b>2 200</b>	<b>2 226</b>	<b>2 165</b>
Enfants de moins 3 ans	3 290	3 286	3 293	3 109	3 109	3 057
<b>Taux de couverture des modes d'accueil (%)</b>	<b>70,15</b>	<b>71,24</b>	<b>66,54</b>	<b>70,76</b>	<b>71,60</b>	<b>70,82</b>

Source : données transmises par la commune

### 5.2.3.3 La gestion des attributions de places

L'attribution des places en crèche est décidée par une commission au sein de laquelle siègent l'adjointe au maire chargée de la petite enfance, la directrice de la petite enfance et les directrices des EAJE municipaux. Cette commission fonctionne en deux temps.

- Dans un premier temps, elle se réunit pour attribuer les places aux familles répondant à un des critères prioritaires (*minima* sociaux, fratrie, jumeaux, priorités exceptionnelles pour cause médicale, familiale ou sociale). Ces demandes prioritaires représentent environ 17 % des demandes globales et 34 % d'entre elles relèvent du critère des *minima* sociaux.
- Dans un deuxième temps, la commission étudie l'ensemble des autres demandes, non-prioritaires, en fonction des critères suivants : ancienneté de la demande, disponibilité de places dans la tranche d'âge de l'enfant à accueillir, établissements souhaités par les parents.

Ce système d'attribution des places disponibles appelle plusieurs observations.

Tout d'abord, la composition de la commission d'attribution pourrait être élargie. En effet, Versailles a signé en 2018 une charte relative à la transparence des attributions de places en crèche, qui engage à respecter les principes énoncés par un vade-mecum proposé par l'association des maires de France (AMF). Celui-ci expose qu'il pourrait être opportun d'associer à ces commissions des représentants des usagers. Adopter une telle mesure supposerait d'anonymiser au préalable le traitement des dossiers par la commission.

De plus, la méthode retenue par la commune conduit à valoriser le critère de l'ancienneté pour l'ensemble des demandes non-prioritaires. La commune estime que sa politique d'attribution des places lui permet d'aboutir à une mixité sociale satisfaisante au sein des EAJE. Elle indique qu'en 2019, il y avait dans ces établissements 21,5 % d'enfants provenant de familles vivant sous le seuil de pauvreté, 24 % avec un parent sans activité professionnelle, 9,2 % issus d'une famille monoparentale, 34 % issus d'une famille nombreuse (3 enfants et plus) et 70 % issus d'un couple bi-actif.

Toutefois, le vade-mecum précité suggère de composer une grille d'attribution diversifiée. Il propose notamment les champs de critères suivants : situation familiale (famille monoparentale, famille nombreuse, handicap d'un membre de la famille, etc.), situation dans l'emploi (activité des parents, formation, recherche d'emploi, trajet domicile-travail, etc.), domiciliation afin d'assurer une mixité sociale des EAJE, revenus, historique de la demande. Si tous ces critères ne trouvent pas nécessairement à s'appliquer à la situation particulière de la commune, ce vaste panel de possibilités montre que valoriser le critère de l'ancienneté est trop restrictif. En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué que la réalisation d'un diagnostic de territoire en 2022 permettra d'évaluer si les critères d'attribution doivent être ajustés.

À cette occasion, il pourra être pertinent de recourir à une grille unique de critères adossée à un système de pondération. Un tel système de pondération permet d'attribuer des points à l'ensemble des familles demandant une place. Cela permet de classer un grand nombre de demandes tout en laissant à chacune une chance de pouvoir bénéficier d'une place. Le courrier de réponse adressé à chaque demandeur mentionne alors si une place est disponible dans ses vœux et dans l'affirmative le nombre de points nécessaires pour une attribution.

**Recommandation performance 2 : Étudier la mise en place d'une grille de critères diversifiés reposant sur un système de pondération pour l'attribution des places dans les établissements municipaux d'accueil du jeune enfant.**

#### 5.2.3.4 L'optimisation des moyens consacrés à l'accueil des jeunes enfants

Le taux de facturation et le taux d'occupation sont les deux indicateurs permettant de mesurer si les moyens consacrés à l'accueil du jeune enfant sont utilisés de manière optimale. Ils sont suivis par la CAF pour moduler ses aides.

##### 5.2.3.4.1 Le taux de facturation

Ce taux est calculé en ramenant les heures facturées aux termes du contrat conclu avec la famille aux heures réelles effectuées. Ce taux permet de mesurer si les parents respectent leur contrat. Plus ce *ratio* est faible, moins il y a d'heures facturées inutilisées, donc plus l'utilisation des berceaux est optimale. Chaque famille pointe pour garantir un suivi précis de ce taux. Pour calculer ce *ratio*, seules les absences dites « non déductibles » sont prises en compte<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Les absences déductibles sont celles causées par une hospitalisation de l'enfant, une maladie supérieure à trois jours, une éviction prononcée par le médecin de l'établissement, une fermeture exceptionnelle de l'établissement.

Afin d'inciter à une meilleure allocation des moyens, la CAF module ses aides par rapport à ce taux à trois niveaux : niveau élevé (taux supérieur à 117 %), niveau moyen (taux compris entre 107 et 117 %), niveau faible (taux inférieur à 107 %). Chaque EAJE se trouve donc incité financièrement à préparer avec les parents un contrat au plus proche de leurs besoins réels.

Plus le taux de facturation d'un établissement est bas, plus le montant de la prestation de service unique (PSU) qui lui sera versé par la CAF sera important. Sur la période, aucun établissement versaillais n'affiche un taux supérieur à 117 % et la majorité des EAJE se situe sur un niveau moyen, sauf en 2020 où cette majorité se situe sur le niveau faible.

**Tableau n° 34 : Taux de facturation**

	Taux global de facturation (%)	Nombre d'EAJE au-dessous de 107 %	Nombre d'EAJE compris entre 107 et 117 %	Nombre d'EAJE au-dessus de 117 %
<b>2016</b>	110	3	13	0
<b>2017</b>	107,3	8	8	0
<b>2018</b>	109,7	3	13	0
<b>2019</b>	109,2	5	11	0
<b>2020</b>	106,2	10	6	0

Source : direction de la petite enfance

L'amélioration récente s'explique en partie par les conditions exceptionnelles d'exercice. Une part des heures a été réalisée pour les enfants de travailleurs prioritaires en 2020, pour lesquels la question des absences ne se posait pas.

#### 5.2.3.4.2 Le taux d'occupation satisfaisant mais fragile

Le taux d'occupation est calculé en ramenant les heures effectivement réalisées (ou le nombre d'heures facturées pour le taux financier) au nombre d'heures potentiellement réalisables.

**Tableau n° 35 : Taux d'occupation**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Taux d'occupation</b>	71 %	75 %	74 %	75 %	62 %
<b>Taux financier</b>	79 %	81 %	81 %	82 %	65 %

Source : données transmises par la commune

Ce taux est supérieur au taux national. En effet, d'après les données de la CAF, la moyenne nationale du taux d'occupation est stable autour de 68,8 % entre 2016 et 2018<sup>13</sup>. Le taux de référence fixé par la CAF dans ses documents de contractualisation se situe à 70 %.

Les résultats de Versailles en termes de taux d'occupation sont donc satisfaisants. Cela s'explique en partie par la mise en place d'un mécanisme permettant d'adapter la durée des contrats demandés par les familles aux offres de chaque EAJE. Ainsi, aux termes du dossier de pré-inscription, les familles doivent réserver une durée de contrat minimale en fonction de l'amplitude d'ouverture de l'EAJE. À titre d'exemple, il faut souscrire un contrat d'au-moins 8 heures par jour pour un EAJE dont l'amplitude quotidienne d'ouverture est de 12 heures. Cela permet de répondre aux besoins des familles tout en assurant une bonne gestion des établissements.

Ce bon taux d'occupation peut toutefois être fragilisé par trois facteurs.

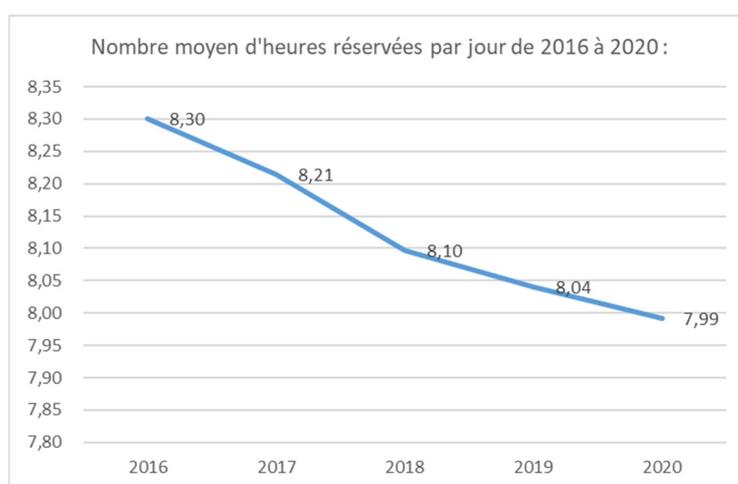
<sup>13</sup> Source : data.gouv.

Tout d'abord, à la demande de la CAF, la mention d'une durée minimale a été supprimée du règlement intérieur en 2019. Cette mention demeure toutefois dans les dossiers de pré-inscription, à titre indicatif selon la commune. Le caractère indicatif de cette durée minimale n'est toutefois pas spécifié. S'il venait à l'être, cela pourrait avoir une incidence sur le taux d'occupation.

Ensuite, alors que la pratique de la réservation en surnombre est autorisée par la réglementation à hauteur de 115 % de la capacité d'accueil. Le nombre d'inscrits en surnombre est variable mais ne dépasse jamais les 110 %. Deux facteurs expliquent ce recours limité au surnombre : les contraintes de superficie propres aux locaux de chaque EAJE et la volonté de maîtriser la masse salariale qui serait dynamique en cas de surnombre plus important.

Enfin, la moyenne d'heures réservées par jour ne cesse de diminuer depuis 2016. Cette tendance pourrait s'accroître si la crise engendre un recours plus large au télétravail.

**Graphique n° 1 : Nombre moyen d'heures réservées par jour**



Source : données transmises par la commune

### 5.2.3.5 Les pistes d'amélioration du service rendu

#### 5.2.3.5.1 L'implantation de maisons d'assistants maternels

Pour maintenir un taux global de couverture satisfaisant, un des leviers sera de limiter la diminution du nombre d'assistants maternels. La loi du 9 juin 2010 est à l'origine de la création des maisons d'assistants maternels (MAM). Leur création vise à répondre aux attentes des assistants maternels confrontés à l'inadaptation de leur logement ou de leur localisation, ou souhaitant sortir de leur isolement en se regroupant avec des collègues. Les MAM permettent à quatre assistants maternels au plus d'accueillir chacun au maximum quatre enfants simultanément. En 2020, 20 maisons d'assistants maternels sont implantées dans les Yvelines et regroupent 63 assistants maternels. Aucune maison d'assistants maternels n'est implantée sur le territoire communal. De telles structures pourraient inciter des assistants maternels à s'installer à Versailles, sur le modèle des maisons de santé incitant à l'installation de nouveaux personnels soignants.

La CAF et le département peuvent apporter des aides. Même si les assistants maternels sont agréés par le département, la commune peut également choisir de soutenir le projet de création d'une MAM sur son territoire à travers notamment la mise à disposition d'un local ou d'aides financières.

La chambre invite la commune à étudier les aides possibles permettant d'inciter à l'installation de maisons d'assistants maternels.

### 5.2.3.5.2 Un élargissement du service aux non-Versillais

Les EAJE municipaux sont ouverts aux seuls Versailles. Une telle politique de restriction est contraire au principe général d'égalité d'accès des usagers aux services publics, fussent-ils communaux et facultatifs (CE – 13 mai 1994 – Commune de Dreux - n° 116549).

Les non-Versillais travaillant sur le territoire de la commune pourraient avoir la possibilité de candidater pour obtenir une place dans un EAJE. De telles situations devraient être pondérées dans la nouvelle grille de critères d'attribution que la chambre a recommandée d'adopter.

Cette ouverture aux non-Versillais devrait s'accompagner d'une rationalisation de la politique de petite enfance au niveau communautaire. Pour l'instant, il n'y a aucune instance de coordination permettant par exemple de connaître les niveaux d'offre et de demande d'accueil dans chaque commune membre de VGP. Il existe certes une association des élus de la petite enfance des Yvelines, mais son objectif est d'échanger sur des orientations générales au niveau départemental. Mettre en place une structure de coordination propre à VGP, et centrée sur les problématiques liées à la gestion de cette politique, pourrait être utile.

Un deuxième temps de cette intégration communautaire souhaitable pourrait être de conclure, à l'échelle de l'agglomération, une convention. Celle-ci garantirait, que lorsqu'un enfant extérieur est accueilli dans un EAJE d'une commune membre, la commune d'origine s'engage à participer au financement de cette place.

La CAF appelle de fait à une coopération territoriale. En effet, les documents contractuels actuels prennent la forme de contrats enfance jeunesse (CEJ). Toutefois, ces CEJ ont vocation à être remplacés au plus tard à la fin de 2022 par une convention territoriale globale (CTG). Celle-ci a pour objectif de « favoriser la coopération entre les acteurs locaux », dans une approche « communale voire intercommunale »<sup>14</sup>. Toutefois, la commune a fait savoir qu'elle s'engageait dans la discussion de la future CTG en restant au seul niveau communal.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué ne pas envisager l'élargissement du service aux non-Versillais dans la mesure où les demandes des Versailles ne sont pas toutes satisfaites. La chambre invite toutefois à une coordination de la politique de petite enfance au niveau de l'agglomération.

## 5.3 Le coût du service rendu

### 5.3.1 Analyse du coût

Le coût net du service de petite enfance s'élève à environ 5 M€ par an.

**Tableau n° 36 : Coût du fonctionnement du service de petite enfance**

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes	6,856	7,378	7,726	7,803	7,924
Dépenses	12,394	12,658	12,616	12,928	12,816
dont dép. de pers	10,371	10,479	10,308	10,607	10,503

Source : données issues des comptes administratifs

Les dépenses de personnel sont stables sur la période : l'augmentation liée à l'ancienneté des agents est compensée par les départs à la retraite non remplacés des assistants maternels.

<sup>14</sup> Source : CEJ 2019-2022 à propos de la future CTG.

**Tableau n° 37 : Coût net du berceau**

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Crèche familiale	10 860	9 753	9 325	8 993	8 826
Crèches collectives	6 166	5 838	5 984	6 741	7 277
Multi-accueil	6 121	5 338	5 472	5 848	5 775
Moyenne générale	6 573	5 998	6 081	6 648	6 945

Source : données transmises par la commune

Le coût du berceau est plus élevé en crèche familiale, ce qui s'explique par le type de garde qui y est proposé, avec deux à trois places seulement par assistant maternel. Cela conduit la commune à ne plus remplacer les départs à la retraite des assistants maternels qu'elle emploie dans cette crèche dont les 40 places seront à terme fermées.

Au fur et à mesure que les places en crèche familiale sont fermées, des places sont réservées dans des crèches privées. Leur nombre est passé de 10 en 2016 à 40 en 2017, puis à 60 à compter de 2020 dans trois crèches privées. Le coût brut de chaque berceau dans ces crèches privées est d'environ 9 000 €, la CAF les subventionne à hauteur de 4 000 €, le coût net est de 5 000 €. Lorsqu'un assistant maternel de la crèche familiale part en retraite, 3 places sont fermées. Avec l'économie de masse salariale engendrée, entre 8 et 10 places peuvent être réservées dans une crèche privée.

Des subventions sont accordées à deux crèches associatives : 7 950 € par berceau pour la première et 7 228 € par berceau pour la deuxième. Ces deux crèches de 60 et 88 berceaux constituent un apport important à l'offre de garde. Le versement d'une subvention se justifie pleinement pour garantir la continuité de leur activité, d'autant que ces crèches ne perçoivent pas de prestations « CEJ » de la CAF. Toutefois, le fait que le montant de cette subvention soit supérieur au coût moyen des berceaux gérés par la commune doit être interrogé.

Les dépenses d'investissement augmentent de 2019 à 2020 en raison de la réhabilitation et de l'extension d'un multi-accueil et de la transformation d'une ancienne école maternelle en locaux pouvant être mis à disposition de crèches associatives. Les recettes d'investissement perçues en 2020 correspondent à une subvention de 0,5 M€ du département, le reste provenant essentiellement de la CAF.

**Tableau n° 38 : Dépenses et recettes d'investissement du service de petite enfance**

(en M€)	2016		2017		2018		2019		2020	
	Réal.	RAR								
Dépenses	0,340	0,056	0,506	0,365	0,582	0,993	3,102	0,200	1,436	0,350
Recettes	0	0,096	0,170	0	0,500	0,152	0,224	1,167	1,279	0

Source : données issues des comptes administratifs

### 5.3.2 Le financement de cette politique

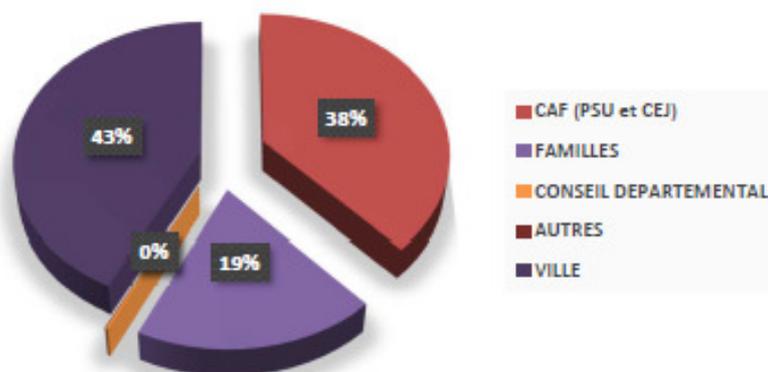
Les recettes augmentent de manière continue sur la période et sont issues à 69,9 % de la CAF et à 28,77 % des familles.

**Tableau n° 39 : Recettes du service petite enfance**

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Recettes	6,85	7,37	7,72	7,80	7,92	37,68
dont participation CAF	4,41	4,90	5,40	5,35	6,26	26,34
dont participation familles	2,24	2,43	2,25	2,31	1,59	10,84
dont autres subventions	0,17	0,02	0,02	0,03	0,02	0,28

Source : données issues des comptes administratifs

Le financement global des EAJE en 2019 se décompose alors ainsi.

**Graphique n° 2 : Financement des EAJE en 2019**

Source : rapport d'activité Direction de la petite enfance 2019

**5.3.2.1 Le financement de la CAF et les effets de la crise sanitaire****5.3.2.1.1 Le financement de la CAF**

Les participations de la CAF proviennent de deux conventions. Celle contractée dans le cadre de la PSU représente environ 72 % du montant global, et celle contractée dans le cadre du CEJ représente les 28 % restants. L'objectif du CEJ est de favoriser le développement de l'offre d'accueil et l'optimiser en proposant des financements pour de nouvelles actions ou pour des actions antérieures qui peuvent être reconduites.

La PSU finance 66 % du prix de revient d'une heure d'accueil plafonnée, déduction faite de la participation des familles. L'objectif ayant présidé à la mise en place de cette prestation en 2002 était de corriger les inégalités. Dans la mesure où la participation des familles est déduite de la PSU, les EAJE n'ont pas d'intérêt financier à accepter de manière préférentielle les enfants issus de familles aisées. Le calcul se fait ensuite en appliquant le *ratio* de 66 % du prix de revient plafonné d'une heure au nombre d'heures facturées.

À partir de 2014, deux variables complémentaires viennent moduler le montant de PSU. Tout d'abord, si le taux de facturation est inférieur à 107 % ou inférieur à 117 %, des bonus vont être accordés. D'autres bonus sont accordés si la crèche fournit les couches et les repas, afin de ne pas pénaliser les crèches qui proposent ce service par rapport à celles qui ne le proposent pas.

**Tableau n° 40 : Mode de calcul de la PSU**

	Prix horaire plafonds	Prestation de service (= 66 %)
EAJE avec taux de facturation inférieur à 107 % fournissant couches et repas	8,67	5,72
EAJE avec taux de facturation inférieur à 107 % ne fournissant pas couches et repas	8,02	5,29
EAJE avec taux de facturation inférieur à 117 % fournissant couches et repas	8,02	5,29
EAJE avec taux de facturation inférieur à 117 % ne fournissant pas couches et repas	7,42	4,90
EAJE avec taux de facturation supérieur à 117 % fournissant couches et repas	7,42	4,90
EAJE avec taux de facturation supérieur à 117 % ne fournissant pas couches et repas	7,13	4,71

Source : CAF

Depuis 2016, tous les EAJE de Versailles proposent les couches et les repas. Ainsi, les variations globales des prestations de la CAF s'expliquent par les variations de participations des familles, liées aux variations de leurs revenus : plus ces participations sont faibles, plus la part de PSU augmente. Les variations s'expliquent également par la proportion plus ou moins grande, chaque année, du nombre d'EAJE ayant un taux de facturation inférieur à 107 %.

### **5.3.2.1.2 Les effets de la crise sanitaire**

En 2020, le nombre d'heures réalisées a chuté de 27,29 % par rapport à 2019, passant de 1 051 877 à 764 834. Cette baisse s'explique par la crise sanitaire. Ainsi, du 16 mars au 11 mai 2020, seules la crèche du jeu de l'oie et la crèche familiale sont restées ouvertes aux enfants des familles dites prioritaires. Du 11 mai au 30 juin, les EAJE ont été rouverts avec une jauge maximale à 10 enfants par section.

Le nombre d'heures facturées ayant diminué, le montant de la PSU aurait dû diminuer d'autant. Pour compenser cette perte, une aide exceptionnelle de 1,179 M€ a été accordée par la CAF. Cette aide a ensuite été reconduite pour l'année scolaire 2020-2021.

Grâce à cette aide, les recettes de 2020 n'ont pas souffert de la crise et sont même supérieures de 100 000 € à celles de 2019. Les dépenses de 2020 sont, par ailleurs, restées stables par rapport à celles de 2019. Elles auraient dû diminuer du fait des économies engendrées par la fermeture partielle des EAJE (économies de restauration, de couches et de produits d'hygiène), ainsi que du non-paiement sur la période de fermeture des berceaux réservés dans les crèches privées ou de l'annulation du forum des tout-petits. Cependant, la commune a réservé dans le même temps 20 berceaux supplémentaires dans une crèche privée et la restauration du jeu de l'oie est passée en liaison froide, ce qui a engendré des dépenses supplémentaires.

### **5.3.2.2 La participation des familles et la politique tarifaire**

La PSU est accordée aux EAJE à condition que ces derniers appliquent un tarif défini par la CAF. Ce tarif est calculé sur la base d'un taux d'effort s'appliquant aux revenus des usagers, dans la limite d'un plancher (revenu de solidarité active socle) et d'un plafond d'un revenu mensuel de 6 000 €.

Ces tarifs fixés par la CAF n'ont pas évolué depuis 2002. La CAF a alors décidé d'ajuster ce barème des participations familiales, avec une augmentation progressive des tarifs du 1<sup>er</sup> septembre 2019 au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Parmi les usagers des EAJE, 354 familles sont soumises en moyenne au tarif plafonné chaque année. Ainsi, plus de la moitié des 708 places gérées par la commune sont occupées par des familles au plafond. La commune aurait le droit de ne pas tenir compte de ce plafond et d'appliquer le taux d'effort au-delà, seul écart possible par rapport à la grille de la CAF. Toutefois, il n'y a pas d'intérêt à pratiquer un tel déplafonnement, puisque l'augmentation des ressources issues des participations familiales viendrait diminuer le montant de la PSU.

### **Encadré n° 5 : Les tarifs des services municipaux**

En 2016, le mode de tarification de certaines prestations prenait en compte jusque-là le quotient familial qui a été modifié pour s'appuyer sur la notion de taux d'effort. Il s'agit des tarifs de la direction de l'éducation, des maisons de quartier, des sports, de l'autonomie. Cette modification se justifie par une simplification du travail administratif et une plus grande lisibilité pour les usagers. En effet, cette notion de taux d'effort est déjà connue puisque pratiquée dans les EAJE. Ainsi, la grille tarifaire commune a été harmonisée pour que le mode de calcul soit comparable. Il s'agit là d'une bonne pratique.

Cela a toutefois deux conséquences d'ordre financier :

- chaque année, les tarifs dans l'ancien système étaient adoptés avec un taux d'évolution de 2 %, toutefois modulé par certaines exceptions. Le mode de calcul des tarifs reposant sur un taux d'effort ne connaît pas d'évolution depuis 2016. Cela peut, à terme, être un facteur de moindres ressources pour la commune ;
- de plus, l'élément principal de variations des recettes dans le système précédent était la fréquentation des services. Avec ce nouveau système, le revenu des familles devient un élément de variation supplémentaire, ce qui peut rendre plus complexe la prévision budgétaire.

#### **5.3.2.3 La participation du conseil départemental**

Le conseil départemental, jusqu'en 2015, accordait à Versailles une subvention de fonctionnement supérieure à 0,5 M€ par an. En 2016, il a décidé de mettre fin à cette subvention. Il n'accorde plus maintenant que des subventions (environ 30 000 € par an) liées à l'accueil d'enfants handicapés, domaine qui relève de ses compétences.

#### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*La commune propose à ses habitants un service d'accueil de la petite enfance géré de façon satisfaisante. Le taux de couverture des besoins est élevé et les moyens mis en œuvre par la commune sont optimisés en termes de taux d'occupation et de taux de facturation.*

*Les enjeux pour continuer à répondre aux besoins des habitants sont de trois ordres. Il faudra réviser et compléter les règles d'attribution des places afin que l'ancienneté ne soit pas le seul critère de départage. Il conviendra également de mettre en place des dispositifs d'incitation à l'installation d'assistants maternels. Enfin, une coordination de l'accueil de la petite enfance devra voir le jour au niveau communautaire.*

## **6 LA POLITIQUE FONCIÈRE AU TRAVERS DE DEUX OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT**

### **6.1 L'opération Versailles Chantiers**

#### **6.1.1 Le projet d'aménagement tel qu'il existait avant 2008**

Le site Versailles Chantiers était constitué d'une friche ferroviaire ainsi que d'anciens réservoirs d'eau. Au début des années 2000, un premier projet d'aménagement voit le jour. Son enjeu est la réalisation d'un nouveau quartier autour de la gare Versailles Chantiers.

Suite à un appel à candidature paru en 2000 afin de rechercher un aménageur-ensemblier, le groupe Nexity a été désigné lauréat de la consultation. Le dossier de création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) a été approuvé par délibération de juin 2003. Un traité de concession d'aménagement a été signé en 2007. Le projet issu de ce traité visait à aménager un centre commercial sur dalle, un multiplexe, et à construire des immeubles de bureaux et logements. Un protocole liait à cette opération la société Unibail-Holding par des promesses de vente en l'état futur d'achèvement et un contrat de promotion immobilière.

Dans le cadre de cette ZAC, une convention de financement a été signée entre l'État au titre du contrat de plan État-Région (CPER), la région Île-de-France, le département des Yvelines, la société nationale des chemins de fer (SNCF), le réseau ferré de France (RFF), la commune de Versailles et le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). L'objet de cette convention était de financer la construction d'un pôle d'échanges multimodal (PEM).

### **6.1.2 Un nouveau projet à compter de 2008**

De nouvelles priorités pour l'aménagement du quartier des Chantiers ont été fixées en 2008 :

- préserver l'identité du quartier en renonçant à une architecture sur dalle, en préservant un bassin historique et en aménageant une ancienne halle SNCF ;
- recentrer le projet sur un quartier mixte composé d'un îlot de bureaux et de commerces et d'un îlot de logements et de services, en ne procédant plus à la construction du cinéma multiplexe et du vaste centre commercial ;
- améliorer l'accessibilité de la gare grâce à un parking souterrain et une station vélos ;
- diminuer la charge de cette opération pour la commune, de 47 M€ à l'origine à environ 20 M€.

Le précédent rapport de la chambre en 2014 aborde cette opération d'aménagement en mettant en exergue les risques de contentieux supportés par la commune lors de l'abandon du premier projet. En effet, les permis de construire signés par l'ancien maire n'ont pas été notifiés par le nouveau. Le projet de ZAC Chantiers a été abandonné par une délibération de septembre 2011. Le rapport insiste sur la fragilité juridique issue de la stratégie retenue pour réaliser la transition entre les deux projets. Il constate également que l'information délivrée au conseil municipal est insuffisante et tardive.

De fait, au début de l'année 2014, la commune estimait le risque contentieux auquel elle s'exposait dans une fourchette allant de 4,62 à 17 M€. Elle a pu mettre un terme à ce risque en concluant en juillet 2014 avec les sociétés Nexity et Unibail un protocole d'accord. Ce dernier prévoyait le versement d'indemnités, de 2,68 M€ à Nexity et 1,64 M€ à Unibail, correspondant aux 4,62 M€ de frais d'étude engagés pour le précédent projet. Les parties se sont engagées à se désister de l'ensemble des contentieux en cours et à œuvrer ensemble à la réalisation du nouveau projet.

### **6.1.3 La réalisation des travaux**

Cette opération a été conduite en régie et pilotée par la direction des grands projets, la direction financière et la direction générale des services techniques. L'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) était assurée par le cabinet OskaProd.

Le deuxième hall de la gare SNCF a été livré en 2016. Les phases de travaux du projet d'aménagement du quartier se sont concentrées entre 2017 et 2019. Les travaux ont été livrés, en 2019, pour les deux îlots de bureaux, de logements et de commerces et pour la gare routière, en 2020, pour le parvis de la gare. La dernière opération liée à ce projet, en 2021, concerne un bâtiment acquis par la commune en 2019 pour un montant de 2,7 M€ et cédé, en 2021, pour le même montant à un opérateur qui y installera une salle de sport et un café.

## 6.1.4 Le financement du projet

Ce projet d'aménagement est présenté sous la forme d'une programmation pluriannuelle d'investissements (PPI) dès 2016, révisée régulièrement jusqu'en 2021.

La PPI 2016 prévoyait 95,40 M€ de dépenses pour 77,33 M€ de recettes, soit un solde à la charge de la commune de 18,06 M€. Les prévisions ajustées en 2021 font état de dépenses globales à hauteur de 89,49 M€ et de recettes à hauteur de 74,39 M€. Le solde à la charge de la commune s'élève, alors, à 15,09 M€ et contient une provision de 5,22 M€ constituée dans l'attente des derniers décomptes généraux. Avec les derniers crédits votés en 2021, l'essentiel de ces prévisions redéfinies est réalisé. Aucune dépense n'est prévue après 2021 et quelques recettes telles que des subventions d'investissement et des reversements du FCTVA restent attendues jusqu'en 2023-2024.

**Tableau n° 41 : Coût prévisionnel 2021 de l'opération Versailles Chantiers**

(en M€)	Coût prévisionnel ajusté en 2021
Total dépenses opération Chantiers	89,49
Total recettes opération Chantiers	74,39
Solde global opération Chantiers	15,09

Source : Données de la commune

## 6.2 L'opération d'aménagement du quartier Gally

### 6.2.1 Présentation générale du projet

#### 6.2.1.1 Un projet porté par l'établissement public foncier des Yvelines

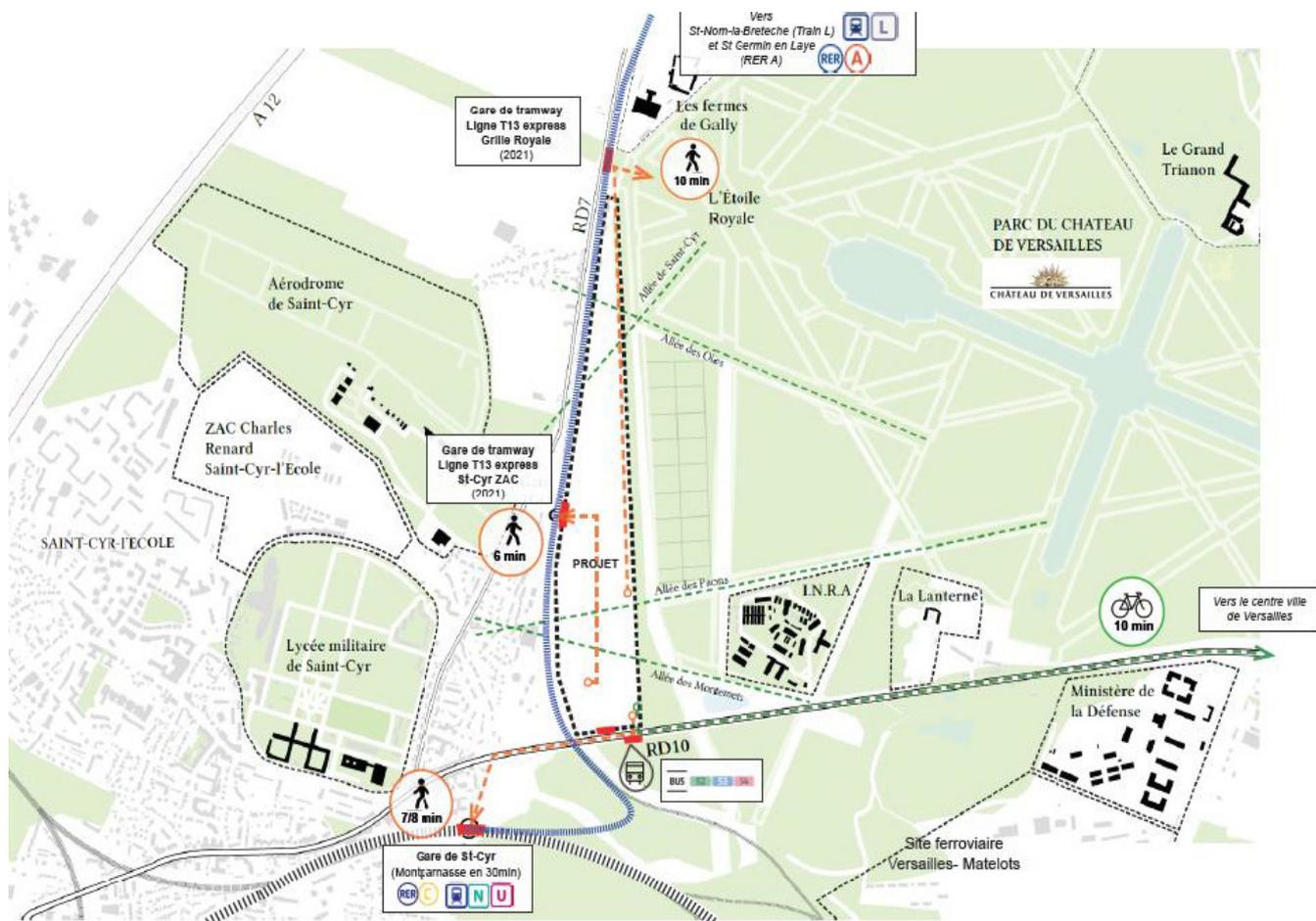
Le site du quartier Gally, situé à l'extrémité sud-ouest du parc du Château, est limitrophe de la commune de Saint-Cyr-l'École. Il abritait la caserne militaire « Pion », désaffectée, sur un terrain de 20 hectares appartenant au ministère des armées.

Dès 2006, ce dernier a envisagé de céder le terrain de l'ancienne caserne Pion. Afin de maîtriser le développement de ce site, Versailles a signé, en 2009, une convention avec l'établissement public foncier des Yvelines (établissement public foncier d'Île-de-France – EPFIF– depuis 2016) pour qu'il achète le terrain, procède à sa remise en état (démolition des constructions existantes et dépollution pyrotechnique des sols) et le lui cède ensuite ou le cède à l'aménageur de son choix<sup>15</sup>. Cette convention a été prolongée en 2014, à l'expiration de celle initialement conclue. La commune souhaitait ainsi réaliser un projet garant du respect de ce site emblématique, à la lisière du parc du domaine national du château de Versailles. Elle poursuivait également deux autres objectifs : réaliser une opération neutre pour les finances communales et aboutir à une livraison de la première phase de travaux en 2023 dans la perspective des jeux olympiques et paralympiques de 2024.

L'EPFY a acquis, en 2011, le terrain concerné auprès de l'État pour un montant correspondant à un prix principal de 5 M€. La valeur vénale du bien est d'un montant de 11 M€ grevé par des coûts de dépollution (4 M€) et de démolition (2 M€).

<sup>15</sup> Versailles a délégué son droit de préemption à l'EPFY, comme indiqué dans l'acte de vente État-EPFY, et c'est sur cette base qu'elle a pu contracter avec l'EPFY sur la vente d'un terrain qui ne lui appartient pas.

### Schéma n° 1 : Site du quartier Gally



Source : présentation générale du projet au Conseil municipal, 25 mars 2021

#### 6.2.1.2 Les conditions de sélection de l'aménageur

Le code de l'urbanisme prévoit aux articles R. 300-4<sup>16</sup> et suivants (formulation en vigueur à la date du lancement de la procédure de concession) que si le montant total d'une opération d'aménagement est supérieur au montant fixé par un seuil européen et que le concessionnaire assume un risque économique lié à l'opération, la concession d'aménagement est soumise au droit communautaire des concessions et donc à une procédure formalisée. C'est dans ce cadre que la procédure de désignation du concessionnaire a été lancée en 2017.

<sup>16</sup> Modifié par le décret du 1<sup>er</sup> février 2016 relatif aux contrats de concession appliquant l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, l'article R\* 300-4 du code de l'urbanisme prévoit que les dispositions de l'ordonnance relative aux contrats de concession et du décret du 1<sup>er</sup> février 2016 sont applicables aux « concessions d'aménagement lorsque le concessionnaire assume un risque économique lié à l'opération d'aménagement ».

L'analyse des offres initiales avait placé *ex aequo* les quatre candidats recevables. À l'issue de la phase de négociation, le rapport d'analyse des offres (RAO) finales a été soumis en mars 2018 à la commission d'appel d'offres qui a désigné comme aménageur la société Icade. Le règlement de la consultation précise que les offres sont analysées à la lumière d'un critère de qualité technique décliné en six sous-critères et d'un critère d'offre financière décliné en quatre sous-critères. Ces critères doivent permettre de générer deux notes sur 10. Toutefois, le rapport analysant les offres n'établit ni notation ni classement. Le procès-verbal de la commission indique le classement des quatre candidats mais sans préciser les notes respectives. À la demande de la chambre, la commune a transmis un document « Notation offres finales », qui présente l'application notée des critères pour chaque candidat. Ce document n'était ni intégré au RAO ni mentionné au procès-verbal de la commission. Le règlement de la consultation, dans son article 8.1 « Jugement des candidatures et des offres »<sup>17</sup>, précise pourtant qu'il s'agit d'un élément déterminant pour apprécier le classement des offres. Joindre cette grille de notation au RAO qui a été transmis aux conseillers municipaux pour le choix du concessionnaire aurait été un complément nécessaire.

La chambre observe par ailleurs que les dispositions législatives relatives à la définition de l'autorité attributaire de la concession ont été respectées.

En mai 2018, le traité de concession d'aménagement (TCA), conclu pour une durée de 10 ans, engage la société Icade à aménager 51 250 m<sup>2</sup> de surface de plancher, dont 42 160 m<sup>2</sup> de logements, 1 180 m<sup>2</sup> de commerces, 5 510 m<sup>2</sup> d'activités et d'hôtel et 2 400 m<sup>2</sup> d'équipements. Une société dédiée à cette opération, la SNC Versailles Pion a été créée à cet effet.

### **6.2.1.3 La conclusion d'un projet urbain partenarial**

Pour une opération d'aménagement de cette envergure, la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) aurait pu être envisagée. Ce cadre juridique permet de mettre à la charge de l'aménageur le financement de certains équipements publics. En dehors de cette procédure, une commune peut obtenir un financement des équipements publics par l'aménageur au moyen de la taxe d'aménagement qui, toutefois, ne permet que rarement de les financer en totalité et exige que la commune soit en capacité d'avancer les dépenses.

Pour remédier à ce problème, les projets urbains partenariaux (PUP) prévoient la prise en charge financière par l'aménageur de tout ou partie des équipements publics. Un PUP doit définir le périmètre couvert par la convention, lister précisément les équipements publics concernés et fixer la durée d'exonération de la taxe d'aménagement qui ne peut excéder dix ans. De plus, le montant de la participation de l'aménageur doit être proportionnel à l'usage des équipements publics retiré par les usagers et futurs habitants. Le financement ne peut être intégral si cet usage dépasse le cadre du quartier aménagé.

Le projet urbain partenarial signé en mai 2018 est concomitant à la signature du traité de concession d'aménagement. Le montant prévisionnel versé par l'aménageur au titre du financement des équipements publics s'élève à 23,63 M€ HT. La liste des équipements publics est présentée en annexe du projet urbain partenarial : un groupe scolaire, une salle polyvalente, une grande terrasse, une place boisée, un mail central, un cordon boisé, une place, des voiries de desserte, une aire de loisirs, un carrefour et un franchissement ferroviaire.

Icade est exonérée de taxe d'aménagement pendant dix ans. Le périmètre du PUP est celui du secteur défini dans le TCA. Pour deux équipements, le principe de proportionnalité a conduit à ne pas imputer la totalité du financement à l'aménageur. Il s'agit d'une terrasse financée par la commune à hauteur de 0,77 M€, soit 25 % du montant global et d'un passage sous voie financé par la commune à hauteur de 0,50 M€, soit 30 % du montant total.

---

<sup>17</sup> Cet extrait du règlement de consultation est joint en annexe au présent rapport (annexe n° 2).

La formule d'une concession d'aménagement sans ZAC et avec PUP s'est avérée intéressante. Cette forme souple de convention est bien adaptée à cette opération pour laquelle il y a unité foncière.

#### **6.2.1.4 Un lancement du projet en 2022**

Devenue propriétaire du terrain en 2021, la société Icade a prévu trois phases de chantier à compter de 2022. La phase 1 (237 logements et un hôtel) commencera début 2022. Le démarrage de la phase 2 (156 logements) est prévu en 2023, et celui de la phase 3 (152 logements) fin 2024 pour une livraison en 2027. Comme toute opération d'aménagement, il s'agit d'un projet de longue durée pendant laquelle diverses actions sont engagées de manière imbriquée, ce qui nécessite des adaptations formalisées par des avenants au contrat de concession d'aménagement.

### **6.2.2 La modification du traité de concession en 2021**

#### **6.2.2.1 Présentation générale de cette modification**

La convention conclue entre l'EPFY et la commune précise que le montant de l'engagement financier de l'EPFY s'élève à 12,5 M€ : 5 M€ d'acquisition, 6 M€ de charges liées à la déconstruction et à la dépollution, le reste étant lié aux frais de portage, de notaire, aux travaux d'entretien, à la réalisation d'études préalables. Elle stipule également que les biens acquis par l'EPFY seront rachetés « *par la commune ou par l'opérateur de son choix* ».

Initialement, la commune avait prévu de racheter le terrain à l'EPFY pour le montant maximal de son engagement, soit 12,5 M€, puis de céder ce terrain à l'aménageur pour 18,4 M€, montant indiqué dans le traité de concession d'aménagement signé en 2018. La plus-value prévisionnelle de 5,9 M€ devait lui permettre de financer des dépenses qui ne sont pas susceptibles d'être intégrées au bilan de l'opération d'aménagement mais qui y sont directement liées.

La direction départementale des finances publiques (DDFiP) a attiré l'attention de la commune sur une clause de l'acte de vente qui prévoit un complément de prix. Au titre de celle-ci, la commune aurait dû, si ce montage financier avait été adopté, reverser à la DDFiP l'intégralité du montant de plus-value évalué à 5,9 M€. La commune de Versailles a contesté cette interprétation de la clause de complément de prix sans que cela ait conduit la DDFiP à modifier son analyse<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> La clause de complément de prix formulée dans l'acte de vente entre l'État et l'EPFIF est annexée au présent rapport (annexe n° 3).

Tableau n° 42 : Évolution du bilan de l'opération « Gally »

Dépenses				
	Prévisionnel CRACL 2018	Prévisionnel 2021	Différence	Commentaire de la commune
<i>Acquisition foncière</i>	18,400	12,515	- 5,884	Baisse du prix d'acquisition du foncier
<i>Dépenses annexes au foncier</i>	0,981	0,804	- 0,177	Droits de mutation indexés
<i>Dépollution – mise en état sols</i>	2,050	1,349	- 0,701	Montant ajusté en prenant compte de la gestion des déchets amiante ciment (DAC)
<b>Total foncier</b>	<b>21,431</b>	<b>14,668</b>	<b>- 6,762</b>	
<i>Travaux espaces publics</i>	16,043	18,256	+ 2,212	Montant ajusté avec la gestion des terres DAC et l'ajout d'une provision pour la qualité des espaces publics
<i>Aléas</i>	0,802	0,912	+ 0,110	
<b>Total travaux espaces publics</b>	<b>16,846</b>	<b>19,169</b>	<b>+ 2,323</b>	
<i>Travaux école</i>	3,699	4,129	+ 0,430	Prise en compte d'une 7 <sup>ème</sup> classe et évolution du projet
<i>Travaux salle polyvalente</i>	1,000	1,150	+ 0,150	Provision ajoutée pour occupation temporaire de la halle
<i>Aléas 5%</i>	0,234	0,256	+ 0,021	
<b>Total travaux équipements publics</b>	<b>4,933</b>	<b>5,535</b>	<b>+ 0,602</b>	
<b>Total travaux équipements privés</b>	<b>0,668</b>	<b>0,668</b>	<b>0</b>	
<i>Études et AMO</i>	2,757	3,212	+ 0,455	Prise en compte campagne de sondages amiante – ciment, frais d'études sup. pour le permis d'aménager, l'étude d'impact et le complément
<i>Honoraires techniques et de maîtrise d'œuvre</i>	2,748	3,325	+ 0,576	Prise en compte d'une maîtrise d'œuvre sur la gestion des terres et indexation des honoraires sur les montants de travaux revalorisés. Revalorisation du poste OPC (organisation, pilotage, coordination)
<i>Rémunération aménageur</i>	2,335	2,335	0	
<b>Total honoraires</b>	<b>7,840</b>	<b>8,873</b>	<b>+ 1,032</b>	
<b>Total frais généraux</b>	<b>0,812</b>	<b>0,841</b>	<b>+ 0,028</b>	
<b>Total participation au financement ouvrage ferroviaire</b>	<b>1,680</b>	<b>1,176</b>	<b>- 0,504</b>	Versement de la participation Ville (0,504) en direct à la SNCF donc la SNC ne verse que sa quote-part à la SNCF.
<b>Total participation aux ouvrages ville</b>	<b>0</b>	<b>0,972</b>	<b>+ 0,972</b>	Ajout de dépenses initialement prévues en direct par la ville (reprise de voiries, petits équipements, mobilier...)
<b>Total frais financiers</b>	<b>1,433</b>	<b>1,423</b>	<b>- 0,010</b>	
<b>Total provisions pour aléas</b>	<b>0,769</b>	<b>0,769</b>	<b>0</b>	
<b>TOTAL DES DÉPENSES</b>	<b>56,415</b>	<b>54,097</b>	<b>- 2,318</b>	
Recettes				
	2018	2021		Commentaire
Total produits immobiliers (charges foncières)	55,134	52,684	- 2,450	Baisse de surface au plancher sur les commerces, l'hôtel et les logements
Participation ville coût terrasse	0,776	0,776	0	
Participation ville coût franchissement ferroviaire	0,504	0	- 0,504	Versement de la participation ville (0,504) en direct à la SNCF donc la SNC ne verse que sa quote-part à la SNCF.
<b>Total recettes</b>	<b>56,372</b>	<b>54,288</b>	<b>- 2,127</b>	

Source : délibération du conseil municipal de mars 2021 visant à l'adoption de l'avenant n° 2 du TCA, retiré pour la ligne « Total participation aux ouvrages de la ville »

Pour éviter ce reversement à la DDFiP, Versailles a demandé à l'EPFY devenu EPFIF de céder directement le terrain à l'aménageur sélectionné plutôt qu'à elle-même. L'aménageur a acheté le terrain à l'EPFIF pour 12,5 M€, l'acte de vente ayant été signé en septembre 2021.

La modification du montage financier a conduit à adopter un avenant n° 2 au TCA, signé le 30 mars 2021. Le bilan de l'opération a dû être modifié pour tenir compte de la baisse du prix d'achat du terrain de 18,4 à 12,5 M€. L'équilibre du nouveau bilan est obtenu en prévoyant pour l'aménageur des dépenses supplémentaires au titre de travaux complémentaires liés à la découverte d'amiante, de nouvelles dépenses et de la prise en charge de dépenses initialement portées par la commune et de recettes moindres au titre de la diminution de la surface du projet.

### **6.2.2.2 Cette modification par l'avenant du 30 mars 2021 appelle plusieurs observations**

#### **6.2.2.2.1 La modification du bilan repose sur des estimations qui manquent de fiabilité**

L'aménageur a acquis le terrain pour un montant de 12,5 M€ alors que le montant initialement prévu était de 18,4 M€. Pour conserver un bilan équilibré, l'avenant n° 2 a donc introduit les modifications présentées dans le tableau ci-dessus. Pour autant, il apparaît que certaines de ces modifications du bilan pourraient être surestimées, contiennent des erreurs ou ne soient pas régulières.

##### **➤ Un défaut d'actualisation concernant la rémunération de l'aménageur**

Dans le bilan prévisionnel modifié en 2021, la rémunération<sup>19</sup> de l'aménageur est restée stable à 2,335 M€. Or, aux termes de l'article 20.2 du traité de concession d'aménagement, ce montant de rémunération sera réexaminé dans le cas d'une modification du programme. « *Ce montant variera alors à due proportion de celle de la modification des m<sup>2</sup> de surface de plancher du programme global des constructions* ». Or, la surface de plancher globale des constructions est passée de 51 250 m<sup>2</sup> dans le traité de concession d'aménagement à 46 784 dans l'avenant n° 2, soit une diminution de 8,7 %. La rémunération de l'aménageur devrait, alors, diminuer dans la même proportion, soit de 0,19 M€, ce qui n'a pas été inscrit dans la modification prévisionnelle du bilan 2021.

##### **➤ Un nouveau bilan prévisionnel en réponse aux aléas financiers reposant sur une évaluation insuffisante des nouvelles contraintes**

Des dépenses qui devaient initialement être supportées par la commune sont transférées dans le bilan de l'aménageur pour un montant de 0,97 M€. Cette dépense supplémentaire apparaît à la ligne « Total participation ouvrages de la ville ». Cette ligne a été retraitée par la chambre. Dans le bilan du CRACL 2020, elle est fusionnée au sein d'une ligne « participation aux ouvrages ferroviaires et aux ouvrages de la ville », ce qui rend peu lisible l'information concernant le montant que l'aménageur consacre par avenant à des ouvrages initialement portés par la commune.

Au cours du contrôle de la chambre, la commune a transmis une décomposition de ces dépenses transférées vers l'aménageur d'un montant total un peu supérieur à celui de 0,97 M€ indiqué dans le bilan prévisionnel modifié en 2021. Elles concerneraient les postes suivants : achat du mobilier du groupe scolaire pour 100 000 €, achat du mobilier de la salle polyvalente pour 93 000 €, aménagement de petits équipements d'espace public (auvent) pour 100 000 €, aménagement intérieur de la meulière pour 107 000 €, et reprises légères de voiries et trottoirs à proximité de l'opération pour environ 700 000 €.

---

<sup>19</sup> Il s'agit de l'imputation des charges de fonctionnement du concessionnaire, en fonction de l'état d'avancement des travaux, afin de couvrir le coût d'intervention.

Toutefois, ces informations ne figurent pas dans l'avenant n° 2 ou dans son annexe ni la décomposition précise des montants des différents travaux qu'ils financent. Ainsi, l'information au sein des documents contractuels pour justifier ces nouveaux montants transmis par avenant à l'aménageur pourrait être complétée.

De même, en matière d'évaluation insuffisante des nouvelles contraintes, l'ordonnateur a ajouté au bilan actualisé un montant de dépenses supplémentaires de 0,87 M€ afin de garantir la qualité des espaces publics au cours de l'enfouissement des terres amiantées. Toutefois, ce montant n'a pas donné lieu à transmission de pièces détaillant les travaux concernés.

Dans la mesure où les dépenses de l'aménageur ont été réduites au titre de l'acquisition foncière par l'avenant n° 2, ce document formalisant le nouveau bilan financier devrait être parfaitement complet et fiable afin de constater que le nouvel équilibre modifié a été atteint dans le cadre d'une juste estimation.

#### **6.2.2.2 La modification du contrat de concession introduit des conditions qui auraient pu conduire au choix d'une autre offre**

La cession du terrain au prix de 12,5 M€ et non au prix initialement prévu de 18,4 M€ introduit des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient pu conduire au choix d'une offre autre que celle initialement retenue.

Les notes attribuées pour répartir les quatre candidats se répartissaient en deux domaines : une note technique et une note financière. D'après la fiche de notation, le prix d'achat des terrains intervenait directement dans le calcul du premier critère de la note financière. Le rapport d'analyse des offres indique que les quatre candidats proposaient un prix d'achat du terrain à la commune compris entre 17,7 M€ et 18,36 M€. Cet aspect de la notation aurait été neutralisé si chaque candidat avait intégré un prix d'achat à 12,5 M€ directement auprès de l'EPFIF.

Enfin, dans le troisième critère de la note financière, la cohérence des prévisions de recettes est examinée. Il s'agit là d'évaluer comment le montant des recettes viendra compenser les dépenses prévisionnelles, et s'il y a notamment besoin d'une subvention pour équilibrer le bilan. Une des offres, qui a recueilli la moins bonne note sur ce critère, prévoyait la nécessité d'une subvention. Or, en modifiant à la baisse de plus de 5 M€ le montant prévisionnel des dépenses *via* la modification du poste des dépenses foncières, les candidats auraient proposé par construction un plan de financement différent.

#### **6.2.2.3 L'équilibre économique est affecté**

Il a été établi que le nouveau bilan prévisionnel de dépenses devait être diminué d'un montant compris entre 1,2 et 2,6 M€. Cela vient donc déséquilibrer d'autant le bilan prévisionnel, et ainsi affecter l'équilibre économique du contrat.

De plus, si à la fin de l'opération un boni est constaté, l'article 27.1 du TCA précise : *« Le résultat sera partagé comme suit : le concessionnaire versera à l'État le boni à hauteur du complément de prix dont il pourrait être redevable envers l'État en application de l'article 11.2 de l'acte de vente en date du 16 décembre 2011 – Le solde du boni sera partagé à concurrence de 60 % pour le concédant et 40 % pour le concessionnaire ».*

L'application de la clause de complément de prix conduira l'aménageur à verser à l'État 30 % de la plus-value.

Si les retraitements envisagés étaient opérés, le solde du bilan prévisionnel d'opération serait positif de 1,4 M€ dans l'hypothèse la moins favorable et de 2,8 M€ dans l'hypothèse la plus favorable. Un tel solde conduirait à verser à l'État entre 0,4 M€ et 0,8 M€ au titre de la clause de complément de prix. Le reste serait réparti à hauteur de 0,4 M€ à 0,8 M€ pour le concessionnaire et de 0,6 M€ à 1,2 M€ pour la commune.

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*La commune avait initialement prévu de réaliser une plus-value sur la cession du terrain à l'aménageur. Une partie de cette plus-value aurait permis de compenser des dépenses qu'elle supporte et qu'elle considère liées à cette opération.*

*Il est apparu que l'intégralité de cette plus-value devait finalement être versée à l'État au titre de la clause de complément de prix. Afin d'éviter ce versement, la commune a fait le choix de demander à l'EPFIF de céder directement son terrain à l'aménageur. Cela a conduit à une modification profonde du contrat d'aménagement, l'aménageur ne l'acquérant qu'au prix de 12,5 M€ au lieu des 18,4 M€ initialement prévus.*

*Pour tenir compte de ces bouleversements, la commune a modifié par avenant le bilan prévisionnel. Les documents présentant ces modifications auraient dû reposer sur une évaluation plus complète des nouvelles contraintes.*

## **7 LE TÉLÉTRAVAIL**

### **7.1 Les effectifs globaux**

En 2020, la commune de Versailles employait 1 517,12 agents en équivalent temps plein travaillé (ETPT), dont environ 18 % de contractuels. La filière technique réunissait 562 ETPT, suivie de la filière administrative avec 320 ETPT.

**Tableau n° 43 : Effectifs en ETPT**

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Tit	NT								
<b>Emplois fonctionnels</b>	2	2	2	2	4	1	2	1	2	1
<b>Filière administrative</b>	278,5	46,14	283,5	48,14	281,3	60,24	272,8	73,04	270,5	49,64
<b>Filière technique</b>	641	99	645,1	108,6	600,3	99,8	553,94	140,83	542,74	119,8
<b>Filière sociale</b>	110,6	5	118,6	3	119,7	14,8	106,7	14	109,7	15,8
<b>Filière médico-sociale</b>	102,3	11,33	95,5	14,93	96,5	16,63	101,7	16,83	101,7	14,83
<b>Filière médico-technique</b>	1	1,8	1	0,8	0	1,4	2	0,8	0	2,96
<b>Filière sportive</b>	10,5	3,7	5	1,38	5	1,4	6	1,89	5	4,4
<b>Filière culturelle</b>	66,08	26,75	63,58	26,51	64,78	20,79	61,24	21,88	57,82	14,93
<b>Filière animation</b>	121,8	13,8	125	15	128,7	16	126,4	13,8	119,2	15
<b>Filière police municipale</b>	24	0	22	0	19	0	22,5	0	22	0
<b>Assistants maternels</b>	0	24	0	24	0	17	0	16,2	0	16,2
<b>Total</b>	1 355,78	231,52	1 359,28	242,36	1 315,28	249,22	1 253,28	299,27	1 246,46	270,66

*Source : comptes administratifs*

### **7.2 Le recours au télétravail a fortement augmenté à l'occasion de la crise sanitaire**

#### **7.2.1 Le contexte de la mise en place du télétravail en 2017**

La possibilité pour les agents communaux d'exercer en télétravail a été mise en place par une délibération de juillet 2017, suite à l'avis du comité technique. Cette délibération fait suite au décret 2016-152 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature. L'autorisation d'exercer en télétravail est accordée pour un an maximum, renouvelable, et la quotité peut être au maximum de trois jours de télétravail par semaine. Il est également possible d'opter pour une quotité annuelle de cinq jours flottants plutôt que des jours hebdomadaires fixes.

Sur 1 668 postes ouverts en 2021, 355 sont potentiellement éligibles au télétravail, soit un *ratio* d'environ 21 %. La notion de postes « télé-travaillables » se définit par défaut : il s'agit selon la délibération précitée des activités « *sans lien direct avec le public et pouvant être exercées de façon isolée sans perturber le fonctionnement du service. Chaque demande fera l'objet d'un examen par la direction des ressources humaines afin de déterminer la compatibilité des activités* ».

Les objectifs poursuivis par la mise en place de ce dispositif sont les suivants : mieux articuler vie professionnelle et personnelle, diminuer la fatigue liée aux transports, réduire l'absentéisme, diminuer le nombre d'accidents de trajet, contribuer à la protection de l'environnement, valoriser l'image de l'employeur, et promouvoir un management basé sur la responsabilité, l'autonomie et le résultat plutôt que sur le présentiel.

## 7.2.2 L'augmentation du nombre de télétravailleurs entre 2019 et 2021

Le dispositif de télétravail s'est déployé progressivement. En 2019, seuls 47 agents bénéficiaient de jours hebdomadaires fixes de télétravail, et 11 des 5 jours annuels flottants, soit 58 agents au total. Cela représente 3,7 % de l'effectif.

Au cours de la crise sanitaire, la pratique du télétravail a été élargie. À cette occasion, 28 % des agents ont été placés en télétravail, sur un ensemble de 43 % qui ont poursuivi leur activité. Sur cette même période, 48 % des agents ont été placés en autorisation spéciale d'absence (ASA) et 9 % en arrêt maladie.

Cette pratique du télétravail fut d'abord informelle. Il s'agissait d'un télétravail contraint pour s'adapter à la crise sanitaire. Puis, à partir d'octobre 2020, la commune a commencé à régulariser les situations en adoptant avec les agents placés en télétravail des conventions de courte durée. Il s'agissait d'accorder des périodes de télétravail de trois mois renouvelables au titre des circonstances exceptionnelles imposées par la crise.

Suite à la régularisation progressive des situations, les agents ayant bénéficié de ces conventions de courte durée ont été nombreux à candidater au cours de l'année 2021 pour bénéficier de conventions standards. Ainsi, au 31 décembre 2021, 233 agents se trouvent en situation de télétravail de droit commun, soit 15,3 % de l'effectif global.

En passant de 58 au 31 décembre 2019 à 233 au 31 décembre 2021, le nombre d'agents en situation de télétravail a augmenté de 301 %. Le nombre moyen de jours télé-travaillés est de 1,4 par semaine.

**Tableau n° 44 : Évolution du nombre de télétravailleurs**

	Nb. de conventions de télétravail	Nb. de conventions / effectif total (%)
Au 31/12/2019	58	3,7
Au 31/12/2020	122	8
Au 31/12/2021 sur la base des autorisations prises à la date de réponse à cette enquête	233	15,3

Source : données de la commune

Avec 15 % d'agents en télétravail en 2021 pour environ 20 % des agents occupant un poste télétravaillable, le recours au télétravail est devenu généralisé alors qu'il était marginal avant la crise sanitaire. L'ensemble des éléments chiffrés présentant cette évolution est exposé dans l'annexe n° 4.

## **7.3 L'impact de la mutation sur la gestion RH et l'organisation des services**

### **7.3.1 Un management centré sur l'adaptation et l'accompagnement**

La crise a conduit l'encadrement à ajuster à chaque étape les mesures mises en place et à formaliser ces modifications. Ainsi, une note du directeur général des services a été adressée à tous les directeurs dès le 16 mars 2020. Puis un plan de continuité de l'activité a été adopté en novembre 2020, puis modifié en décembre 2020 et en mars 2021. Un plan de reprise d'activité a été présenté dès juin 2020 au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Avant la crise, la commune ne disposait pas de tels plans.

La gestion de la crise a conduit la direction des ressources humaines à mettre en place un accompagnement des agents. Des communications en matière de gestes et postures, de prévention, de conditions d'exercice du télétravail ont été faites sous forme de notes et de vidéo. De plus, un questionnaire à l'issue du premier confinement a été adressé aux agents dont l'analyse globale a été effectuée au CHSCT de novembre 2020. Ce sont 207 agents qui ont répondu, soit 12 % de l'effectif. Les questions portaient sur leur situation pendant le confinement, les modes de communication utilisés et leur appréciation personnelle de cette période.

Le développement à l'occasion de la crise sanitaire de ces pratiques fondées sur la confiance envers les directions et sur l'accompagnement des agents a été un élément moteur dans le déploiement ultérieur du télétravail post-crise.

### **7.3.2 Un investissement matériel**

Depuis le début de la crise sanitaire, 418 ordinateurs portables ont été acquis. En 2019, 400 ordinateurs portables étaient déjà affectés et 49 ont été attribués au début de la crise sanitaire en 2020. Par ces acquisitions, la commune a donc quasiment doublé son parc d'ordinateurs portables. À raison d'environ 550 € par poste, le coût total de l'équipement informatique est d'environ 220 000 €. Le coût de l'amélioration de la sécurité du système informatique s'établit à 13 000 € et la masse salariale des agents nécessaires à ce déploiement (magasinier et technicien) s'élève à 18 000 €.

### **7.3.3 Un nouveau profil d'agents en télétravail**

La filière police municipale et la filière animation ne comptent aucun agent en télétravail.

La filière administrative est la principale concernée par le déploiement du télétravail, le nombre de conventions ayant triplé entre 2019 et 2021, passant de 48 à 148.

La sortie de crise a été l'occasion de développer le télétravail dans des filières au sein desquelles il n'était pas pratiqué : la filière culturelle et la filière sanitaire et sociale. Dans la filière culturelle, le nombre de conventions est passé de 7 en 2019 à 40 en 2020, dont 28 agents bibliothécaires dont, en effet, le travail comprend l'accueil du public mais aussi d'autres tâches pouvant être exécutées à distance. Il en va de même pour certains agents de la filière sanitaire et sociale, principalement au sein des maisons de quartier. En 2021, il y a dans cette filière 25 conventions de télétravail.

**Tableau n° 45 : Répartition par filières des agents en situation de télétravail**

Filières	AU 31/12/2019	AU 31/12/2020	AU 31/12/2021
Administrative	48	99	148
Technique	1	9	14
Sanitaire et Sociale	1	2	25
Culturelle	7	7	40
Sportive	1	5	6
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>122</b>	<b>233</b>

Source : données de la commune

## 7.4 Les évolutions envisageables

### 7.4.1 Des procédures à harmoniser

Au niveau administratif, les décisions relatives à la gestion du télétravail ne sont pas prises par la direction des ressources humaines mais par chaque direction du fait de leur bonne connaissance de la spécificité du poste occupé par chaque agent. Toutefois, il peut en résulter un manque d'harmonisation à trois niveaux.

- Les critères généraux permettant de définir si un poste est télétravaillable peuvent être déclinés différemment selon les directions. Il conviendrait de reprendre chaque fiche pour évaluer si le poste est télétravaillable.
- De plus, lorsqu'un agent demande à exercer en télétravail, les critères pour fixer la quotité autorisée ne sont pas communs. Par exemple, aucun critère commun à tous les services ne définit une entrée progressive dans le télétravail, en commençant par un jour par semaine avant d'évoluer éventuellement vers une quotité plus importante.
- Enfin, les décisions de reconduction des conventions de télétravail ou de non-reconduction devront s'appuyer sur des critères communs à toutes les directions.

Il conviendra alors d'établir un document interne de référence qui puisse harmoniser les pratiques sur ces différents points. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué souscrire à cet objectif. Pour l'atteindre, elle entend conduire les actions suivantes : analyse par la direction des ressources humaines du caractère télétravaillable de chaque poste à partir des missions mentionnées dans les fiches de postes, analyse par les directions opérationnelles des conditions dans lesquelles ce télétravail peut être réalisé, évaluation des écarts de pratiques entre directions opérationnelles, groupe de travail visant à élaborer des règles communes à partir d'un questionnaire de retour d'expérience et en concertation avec les partenaires sociaux.

### 7.4.2 Certaines dispositions techniques devront être ajustées

Le choix entre une quotité de télétravail hebdomadaire et un forfait de cinq jours annuels flottants n'est pas adapté. Onze agents bénéficiaient de ce forfait en 2019, et seulement quatre en 2021. La commune souhaite, à l'occasion du groupe de travail précité envisager l'augmentation du nombre de jours annuels flottants. Ce travail sera mené à partir de l'étude réalisée sur la base des fiches de postes afin d'ajuster les quotités aux missions télétravaillables.

Dans sa réponse, la commune considère que la question du contrôle des agents en télétravail fera partie des points à arbitrer. En effet le télétravail à Versailles n'est pas réservé aux cadres au forfait horaire mais concerne l'ensemble des agents. Parmi les 233 conventions de télétravail en 2021, 83 concernent des agents de catégorie C, 77 de catégorie B et 69 de catégorie A.

#### **7.4.3 Une évaluation des conséquences du télétravail doit être conduite**

Aucune évaluation des impacts des gains directs et indirects éventuellement générés pour l'employeur par la mise en œuvre du télétravail n'a encore été menée pour l'instant, à l'exception d'une économie de frais de restauration du personnel estimée à 3 000 € pour 2022. Cette absence d'évaluation des impacts financiers doit être comblée rapidement. Un bilan économique prévisionnel global est nécessaire. Il comprendra à la fois les gains attendus de l'optimisation des espaces de travail, de l'éventuelle diminution du taux d'absentéisme<sup>20</sup>, de l'éventuelle augmentation de la productivité des agents. Il est vrai que de tels indicateurs exigent un certain recul pour être appréhendés avec précision. Toutefois, la commune pourrait se fixer des objectifs prévisionnels, quitte à les redéfinir annuellement en fonction des évaluations.

De même, le calcul des gains et des coûts financiers supplémentaires pour les agents devra être mené.

Enfin, cette évaluation pourrait être élargie à d'autres domaines tels que le bien-être au travail et les nouvelles pratiques de management notamment.

En réponse aux observations provisoires, la commune indique que l'optimisation de l'espace de travail ne sera pas un levier d'économie à court terme dans la mesure où les pratiques du bureau flexible ou de l'*open space* ne correspondent pas au collectif de travail qu'elle entend promouvoir. Par ailleurs, elle souhaite établir un bilan qualitatif régulier des conséquences du télétravail sur l'absentéisme et la productivité. Enfin, l'analyse du bien-être et des nouvelles pratiques de management pourra faire l'objet d'un questionnaire annuel et d'un groupe d'échanges de pratiques.

#### **7.4.4 Un dialogue social de proximité s'engage**

La préparation d'un dialogue social de proximité prévu par l'accord relatif à la mise en place du télétravail dans la fonction publique le 13 juillet 2021 est, d'ores et déjà, entamée à Versailles. Un questionnaire a été adressé à tous les agents début novembre afin de mieux identifier leurs besoins et attentes. Les réponses serviront de base à un groupe de travail réunissant des agents volontaires. Il se réunira à la fin de l'année 2021 et proposera au CHSCT du premier trimestre 2022 des contributions et orientations.

Ce dialogue social permettra certainement d'aboutir sur plusieurs points déjà évoqués : élaboration d'une charte, décision d'augmenter le nombre de jours annuels flottants.

En revanche d'autres sujets ne pourront faire l'objet d'un accord qu'à une échéance plus longue. C'est seulement en fonction des évaluations financières et des retours d'expérience qui restent à mener que des décisions pourront être prises en termes de réorganisation des espaces de travail ou encore de versement de prime spécifique aux agents. C'est pourquoi il serait intéressant de confier au groupe de travail constitué pour l'occasion une mission plus pérenne que la seule préparation de premières propositions à formuler au CHSCT du début de l'année 2022. Il pourrait par exemple se réunir tous les trimestres et préparer, à l'horizon 2023, un projet d'accord local sur le télétravail plus complet à présenter devant les instances élues.

---

<sup>20</sup> Ce taux sur la période est compris entre 6 et 6,5 % (calcul en jours calendaires).

## ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure .....	53
Annexe n° 2. Extrait du règlement de la consultation pour l'aménagement du quartier Gally .....	54
Annexe n° 3. Clause de complément de prix (article 11.2 de l'acte de vente entre l'État et l'établissement public foncier des Yvelines).....	56
Annexe n° 4. Données chiffrées relatives au télétravail.....	64
Annexe n° 5. Glossaire des sigles.....	66

**Annexe n° 1. Déroulement de la procédure**

*Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :*

<b>Objet</b>	<b>Dates</b>	<b>Destinataire</b>
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	9 juin 2021	François de Mazières
Entretien de début de contrôle	15 juin 2021	François de Mazières
Entretien de fin d'instruction	19 novembre 2021	François de Mazières
Délibéré de la formation compétente	26 novembre 2021	-
Envoi du rapport d'observations provisoires	23 décembre 2021	François de Mazières (maire de Versailles)
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	23 décembre 2021	Catherine Pégard (présidente de l'établissement public du château de Versailles) François de Mazières (président de la communauté d'agglomération Versailles Grand Parc)
Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits	18 février 2022	François de Mazières
Délibéré de la formation compétente	23 mars 2022	-
Envoi du rapport d'observations définitives	25 avril 2022	François de Mazières
Réception des réponses annexées au rapport d'observations définitives	24 mai 2022	François de Mazières

## **Annexe n° 2. Extrait du règlement de la consultation pour l'aménagement du quartier Gally**

### **Article 8 – Jugement des offres - Attribution du contrat de concession**

#### **8.1. Jugement des candidatures et offres**

Le jugement des offres sera effectué dans les conditions prévues aux articles 45 et suivants de l'ordonnance relative aux contrats de concessions au moyen des critères suivants :

##### **8.1.1. Critères de sélection des candidatures**

La sélection des candidatures s'effectue conformément à l'article 45 de l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 et aux articles 19 et suivants du Décret n°2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession au regard de l'aptitude à exercer l'activité professionnelle, de la capacité économique et financière et de la capacité technique et professionnelle des candidats.

Les candidats ne pouvant pas soumissionner en application des articles 39 et 42 de l'ordonnance relative aux contrats de concessions sont éliminés. Les candidats qui ne satisfont pas aux exigences de capacités requises sont éliminés.

La sélection des candidatures s'effectuera dans les conditions suivantes :

1. Vérification de la recevabilité des candidatures en termes de contenu ;
2. Examen des candidatures, en tenant compte des garanties techniques et financières qu'elles présentent ainsi que de leurs références professionnelles.

*Notation :*

- 1. Les garanties professionnelles et techniques du candidat, compétence et complémentarité de l'équipe (note / 10 – pondération 50% de la note globale)**
- 2. La qualité des références générales et références similaires, en matière d'opérations d'aménagement complexes et en conduites d'opérations (note / 10 – pondération 30% de la note globale).**
- 3. Les garanties financières et références d'opération adaptées au montant de la concession - bilans financiers (note / 10 – pondération 20% de la note globale).**

Les candidatures seront classées par ordre décroissant de leur note finale.

##### **8.1.2. Critères de jugement des offres**

Par application de l'article 47 de l'ordonnance, pour choisir la meilleure offre au regard de l'avantage économique global, la collectivité concédante se fondera sur les critères pondérés de la façon suivante (les notations de 0 à 10 s'entendent comme la notation de 0 (largement insuffisant) à 10 (répond en tous points)) :

- 1. Qualité technique de l'offre (note / 10 – pondération 50% de la note globale) et décomposée comme suit :**
  - a. qualité de l'approche de la faisabilité architecturale, urbaine et paysagère du projet et cohérence par rapport au programme de la consultation (note / 10 – sous-pondération 30 % de la note Qualité technique) ;
  - b. qualité de l'approche de la programmation à mettre en œuvre dans le projet (note / 10 – sous-pondération 15 % de la note Qualité technique) ;

- c. qualité des propositions en matière de développement durable, de développement d'un projet de cité-jardin innovante (note / 10 – sous-pondération 15 % de la note Qualité technique) ;
  - d. l'expérience et la cohérence de l'équipe dédiée qui prendra en charge la réalisation de l'opération d'aménagement (CV détaillé, qualifications, références adaptées à l'opération) (note / 10 – sous-pondération 15 % de la note Qualité technique) ;
  - e. la pertinence opérationnelle et réglementaire du planning prévisionnel et du phasage général de l'opération (note / 10 – sous-pondération 15 % de la note Qualité technique) ;
  - f. les qualités de l'organisation et des outils de suivi proposés destinés au concédant et modalités d'exécution pour assurer la réalisation de l'opération et son pilotage (note / 10 – sous-pondération 10 % de la note Qualité technique).
2. Offre financière : **(note / 10 – pondération 50% de la note globale)** et décomposée comme suit :
- a. montant de la participation des collectivités à l'opération et aux équipements publics et prix d'acquisition des terrains (note /10 – sous-pondération 40 % de la note Offre financière) ;
  - b. pertinence et cohérence du bilan financier et du plan de trésorerie prévisionnels de l'opération en matière de dépenses – qualité de la justification de chacun des postes et des aléas, des frais financiers (note /10 – sous-pondération 25 % de la note Offre financière) ;
  - c. pertinence et cohérence du bilan financier et du plan de trésorerie prévisionnels de l'opération en matière de recettes - qualité de la stratégie en termes de prix de cession des charges foncières, prix de sortie des programmes, coût d'acquisition – mobilisation de subvention (note /10 – sous-pondération 25 % de la note Offre financière) ;
  - d. rémunération du concessionnaire (note /10 – sous-pondération 10 % de la note Offre financière).

Après avis de la commission aménagement sur les propositions reçues, le concédant choisira le concessionnaire après avoir engagé toute discussion utile avec une ou plusieurs personnes ayant remis une proposition.

### **Annexe n° 3. Clause de complément de prix (article 11.2 de l'acte de vente entre l'État et l'établissement public foncier des Yvelines)**

#### **11.2 Compléments éventuels de prix**

##### **➤ Préambule**

Le prix stipulé de cession de l'immeuble, a été déterminé par le Directeur Départemental des Finances Publiques des Yvelines, au vu des éléments communiqués par la ville de Versailles, notamment à partir d'un programme de construction équivalant à une SHON totale qui s'établirait à 73 500 m<sup>2</sup> et réparti de la manière suivante :

- Logements libres : 9 500 m<sup>2</sup>
- Logements à caractère social : 4 000 m<sup>2</sup>
- Activités tertiaires : 60 000 m<sup>2</sup>

#### **A. CONDITIONS GENERALES D'APPLICATION DES COMPLEMENTES EVENTUELS DE PRIX**

##### **● Fait Générateur**

Les clauses de complément éventuel de prix s'appliqueront à l'occasion des mutations successives de la manière indiquée au paragraphe "B - Compléments éventuels de prix", ci-après.

##### **● Redevable du complément de prix**

L'Acquéreur et tout propriétaire subséquent de l'immeuble ainsi qu'il est dit au paragraphe "B - Compléments éventuels de prix", ci-après.

##### **● - Durée de la clause**

Les clauses de complément éventuel de prix s'appliqueront ainsi qu'il est dit au paragraphe "Fait Générateur" à toutes les mutations successives qui interviendront jusqu'à la cession des lots à leurs Constructeurs et au plus tard dans le délai de cinquante ans (50 ans) à compter de ce jour.

##### **● - Opposabilité des clauses.**

L'Acquéreur s'oblige à reproduire le paragraphe "B - Compléments éventuels de prix" dans tous les actes de mutation de tout ou partie de l'immeuble et à imposer à ses sous-acquéreurs et propriétaires subséquents la même obligation de telle sorte que toute mutation de l'immeuble donne lieu à l'application des clauses de compléments de prix ci-après stipulées.

- **Indexation**

L'indexation lorsqu'elle est stipulée s'effectuera chaque année sur l'évolution de l'indice ICC publié par l'INSEE;

L'indice de référence étant celui publié à la date de signature de l'acte de vente, le dernier indice sera celui connu au jour du paiement de la partie du complément de prix concernée.

En cas de cessation de publication ou de disparition de l'indice choisi et si l'INSEE publie un nouvel indice destiné à remplacer celui disparu, la révision se fera de plein droit par indexation sur ce nouvel indice et le passage de l'ancien indice au nouveau s'effectuera en utilisant le coefficient de raccordement nécessaire. Si l'INSEE ne publie pas de nouvel indice destiné à remplacer celui disparu, il appartiendra aux parties de se mettre d'accord sur le choix d'un nouvel indice.

A défaut d'accord entre elles, l'indice de remplacement sera déterminé par deux experts choisis d'un commun accord ou désigné d'office à la requête de la partie la plus diligente par Monsieur le Président du Tribunal de Grande Instance de Versailles. En cas de désaccord, ces experts auront la faculté de s'adjoindre un troisième expert pour les départager. Ce troisième expert pourra être nommé par le même président sur simple requête de la partie la plus diligente. Les frais d'expertise seront à la charge de l'Acquéreur, qui s'y oblige.

## **B. COMPLEMENTS EVENTUELS DE PRIX**

Il convient de distinguer le complément éventuel de prix à la charge de l'Acquéreur et le complément éventuel de prix à charge du (ou des) sous-acquéreur(s).

### **(a) Complément éventuel de prix dû par l'Acquéreur :**

L'Acquéreur sera éventuellement redevable d'un complément de prix correspondant aux caractéristiques suivantes :

- **Montant du complément de prix :**

Le complément de prix correspondra à cent pour cent (100%) de la plus-value réalisée par l'Acquéreur.

- **Détermination de la plus value**

La plus-value sera égale à la différence positive entre le prix de vente par l'Acquéreur et le prix d'acquisition acquitté par l'Acquéreur, majoré des frais suivants (ce prix d'acquisition et ces frais étant indexés comme il est dit ci-dessus) :

- frais de mutation générés par l'acquisition,

- frais annexes liés à l'acquisition, au portage ou à la cession de l'immeuble (géomètre, avocat, expert...),

- frais de démolition et de dépollution justifiés par factures, correspondant aux travaux et à toute étude ou prestation nécessaire à la réalisation de ces travaux, pour un montant minimum forfaitaire de six millions d'euros hors taxe (6.000.000 € HT), (En ce qui concerne la prise en charge de ces frais, le redevable devra justifier de la réalisation de l'intégralité des travaux de démolition et de dépollution par la fourniture d'une attestation. A défaut ces frais ne pourront être pris en compte.)

- frais de gestion, comprenant les impôts et assurances évalués forfaitairement à 1% du prix d'acquisition indexé, et les frais d'entretien, de surveillance et de gardiennage, justifiés par factures.

En cas de mutation partielle de l'immeuble le prix d'acquisition retenu sera déterminé au prorata de la surface objet de la vente.

Pour la qualification de redevable, la mise en œuvre et l'opposabilité il est fait référence au paragraphe A ci-dessus.

#### ● Modalités d'exécution

L'Acquéreur s'oblige à informer l'Etat de la vente de l'immeuble dans les quinze jours suivants la régularisation de la Promesse de vente, par notification d'une copie de la promesse à l'Etat à l'adresse suivante :

en l'invitant à :

- constater l'existence ou l'absence de plus-value ;
- intervenir à l'acte authentique notarié constatant le versement à l'Etat de ce ou ces compléments de prix et contenant quittance d'autant, par acte distinct de l'acte de vente. Cet acte de constatation du complément de prix et de quittance sera réalisé au frais du redevable.
- décharger l'Acquéreur de toute obligation résultant du paiement de l'un ou l'autre des compléments éventuels de prix stipulés aux présentes, il est convenu :
  - que le défaut de réponse de l'Etat dans les deux mois de la notification par l'Acquéreur obligera ce dernier à adresser une nouvelle notification au même domicile
  - que le défaut de réponse de l'Etat dans le mois de la seconde notification par l'Acquéreur vaudra accord de l'Etat sur le complément de prix ou sur l'absence de complément de prix, et vaudra décharge pleine et entière de l'obligation de payer tout autre complément de prix.

#### (b) Compléments éventuels de prix dus par les acquéreurs subséquents :

L'Acquéreur aura, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'obligation d'imposer à son (ou ses) sous-acquéreurs le paiement d'un complément éventuel de prix dans les conditions ci-après. Ce complément de prix sera calculé différemment selon que la vente sera ou non effectuée en totalité au profit d'un même aménageur.

**1. Cas de la vente effectuée au profit d'un sous acquéreur non aménageur, non constructeur et porteur du projet au même titre que l'Acquéreur :**

Dans cette hypothèse le complément de prix défini au (a) s'appliquera dans les mêmes conditions, sous réserve de ce qui est ajouté ci-dessous

**Exigibilité – Clause Pénale/Pénalités**

Le paiement du complément de prix ainsi convenu sera exigible le jour de l'acte de vente.

A titre de clause pénale, et dans la mesure où le complément de prix ne serait pas versé sur les comptes de l'ETAT dans un délai de 100 jours calendaires à compter du fait générateur, le montant du complément portera intérêts au taux défini ci-après :

- taux appliqué par la banque centrale européenne sur les opérations de refinancement en vigueur le 101ème jour à compter du fait

générateur, majoré de dix points de pourcentage (10%) jusqu'au paiement du principal.

Cette clause pénale ne trouvera pas à s'appliquer si le redevable est la commune de Versailles.

**2. Cas de la vente effectuée en totalité au profit d'un même aménageur ou de deux aménageurs différents:**

Par vente à un ou à deux aménageurs différents (Acquéreurs subséquents), il est entendu la vente de la totalité du terrain à une ou deux personnes bénéficiant d'une procédure administrative l'autorisant à réaliser un opération d'aménagement au sens du Code de l'urbanisme (permis d'aménager, zone d'aménagement concerté).

Il est précisé que la Ville de Versailles peut elle-même être considérée comme Aménageur.

En pareil cas, la plus-value sera calculée sur le bilan d'aménagement de chaque aménageur (un ou deux) de la manière suivante :

### Montant du complément de prix :

Le complément éventuel de prix correspondra à trente pour cent (30%) de la plus value déterminée ainsi qu'il sera dit ci-après.

En outre, en cas de réalisation par les pouvoirs publics d'infrastructures lourdes (hors réalisation Tangentielle Ouest TGO) bénéficiant au site de PION (notamment dans le cadre du Grand Paris ou de l'application du SDRIF), le taux de 30% pourra être majoré, par accord entre les parties et en fonction de la nature de l'investissement public, sans pouvoir toutefois dépasser 45%. Dans le cas d'aménagement et ou d'investissements pris en compte par les collectivités locales, cette clause ne trouvera pas à s'appliquer.

Les parties devront faire leurs meilleurs efforts pour trouver un accord.

Cependant, cette majoration sera revue à la baisse à due concurrence des taxes spécifiques éventuellement mises en place par l'Etat, à son profit ou à celui de ses opérateurs, à ce titre et sur la zone considérée par voie législative ou réglementaire.

### Détermination de la plus-value pour chaque aménageur (un ou deux)

La plus-value sera égale aux recettes hors TVA provenant de la revente par le ou chacun des deux aménageurs des terrains à des personnes bénéficiant de permis de construire, déduction faite des dépenses d'aménagement hors TVA, telles qu'elles résultent du bilan de l'opération.

### Modalités d'exécution

Pour le calcul de la plus-value, il sera pris comme références :

- a - le prix des ventes conclues résultant des actes notariés de vente ;
- b - les frais de l'opération d'aménagement résultant du bilan de l'opération.

A cet égard, le ou les deux aménageurs s'obligent à ne prendre en compte que les dépenses effectuées dans des conditions normales, réalisées habituellement par un aménageur pour une opération comparable.

En cas de difficulté, il sera fait appel à un expert désigné par les parties ou, à défaut, par le Président du tribunal de grande instance de VERSAILLES, qui aura pour mission de définir les dépenses qui seraient habituelles et conformes aux usages dans ce domaine et les autres.

Le calcul devra intervenir aussi tôt que possible après la dernière vente, et en toutes hypothèses, dans un délai n'excédant pas trois ans suivant la dernière vente relative à chaque opération d'aménagement (une ou deux).

A cet égard, le ou les aménageurs devront faire leurs meilleurs efforts pour la commercialisation de l'immeuble.

A l'occasion des ventes réalisées par l'aménageur au profit de sous-acquéreurs, l'Etat devra garantir les sous-acquéreurs contre tous troubles ou éviction résultant de sa part, ne conservant que l'aménageur comme débiteur du complément de prix éventuel. L'Etat renonce à la condition résolutoire résultant des articles 1184 et 1654 du Code civil.

L'Aménageur s'oblige à informer l'Etat de toute vente de l'Immeuble. A cet effet, chaque aménageur notifiera à l'Etat dans les 15 jours de sa signature toute promesse de vente et tout acte de vente. Il transmettra également avant le 31 mars de chaque année le bilan de l'opération mis à jour au 31 décembre de l'année précédente. Ces informations seront transmises à l'adresse suivante :

Monsieur le Directeur Départemental des Finances Publiques  
Direction Départementale des Finances Publiques des Yvelines  
Division Domaine  
16, avenue de Saint Cloud  
78018 Versailles Cedex.

#### Exigibilité – Clause Pénale/Pénalités

Le paiement du complément de prix ainsi convenu sera exigible ainsi qu'il est indiqué ci-dessus aussi tôt que possible après la dernière vente, et en toutes hypothèses, dans un délai n'excédant pas trois ans suivant la dernière vente relative à chaque opération d'aménagement (une ou deux).

A titre de clause pénale, et dans la mesure où le complément de prix ne serait pas versé sur les comptes de l'ETAT dans un délai de 100 jours calendaires à compter du fait générateur, le montant du complément portera intérêts au taux défini ci-après :

- taux appliqué par la banque centrale européenne sur les opérations de refinancement en vigueur le 101ème jour à compter du fait générateur, majoré de dix points de pourcentage (10%) jusqu'au paiement du principal.

Cette clause pénale ne trouvera pas à s'appliquer si le redevable est la commune de Versailles.

### 3. Autres cas :

Au cas où la ou les reventes par l'Acquéreur s'effectueraient pour la totalité de l'immeuble à plus de deux aménageurs différents ou directement à des constructeurs, (c'est-à-dire à des personnes ayant obtenu un permis de construire), le complément de prix sera calculé de la manière suivante pour chaque aménageur.

#### Montant du complément de prix :

Le complément éventuel de prix (CP) correspondra à trente (30%) de la plus value déterminée ainsi qu'il sera dit ci-après.

CP = 30% \* plus-value.

#### Détermination de la plus-value :

La plus-value sera déterminée par application de la formule suivante :

$$\text{Plus value} = \Sigma PV - \left( 374 * N + 11\,000\,000 * \frac{s}{(212\,838 - S)} \right)$$

Dans laquelle : -  $\Sigma$  PV désigne la somme des prix de vente hors TVA à des personnes bénéficiant de permis de construire ;

- N désigne le nombre de m<sup>2</sup> de surface de plancher;
- s désigne la surface en m<sup>2</sup> acquise par l'aménageur ;
- S désigne la surface en m<sup>2</sup> acquise par la ville de Versailles strictement dédiée à des aménagements collectifs ;
- Le coefficient 374 est indicé et correspond au coût de l'aménagement au m<sup>2</sup> hors acquisition du terrain, déterminé à partir du compte à rebours.

Les compléments de prix seront acquittés par l'aménageur à compter de la première vente à un constructeur ayant pour effet de générer une plus-value, puis à l'occasion de chaque vente ultérieure.

#### Modalités d'exécution

Le Propriétaire de l'Immeuble souhaitant céder tout ou partie dudit Immeuble à un Constructeur aura l'obligation d'informer l'Etat de la vente dans les quinze jours suivants la régularisation de la Promesse de vente, à l'adresse suivante :

**Monsieur le Directeur Départemental des Finances Publiques**  
**Direction Départementale des Finances Publiques des Yvelines**  
**Division Domaine**  
**16, avenue de Saint Cloud**  
**78018 Versailles Cedex.**  
en l'invitant à :

- constater l'existence ou l'absence de plus-value ;
- intervenir à l'acte authentique notarié constatant le versement à l'Etat de ce ou ces compléments de prix et contenant quittance d'autant, par acte distinct de l'acte de vente. Cet acte de constatation du complément de prix et de quittance sera réalisé au frais du redevable
- décharger le Propriétaire de toute obligation résultant du paiement de l'un ou l'autre des compléments éventuels de prix stipulés aux présentes, il est convenu:
  - que le défaut de réponse de l'Etat dans les deux mois de la notification par le Propriétaire obligera ce dernier à adresser une nouvelle notification au même domicile
  - que le défaut de réponse de l'Etat dans le mois de seconde notification par le Propriétaire vaudra accord de l'Etat sur le complément de prix ou sur l'absence de complément de prix, et vaudra décharge pleine et entière de l'obligation de payer tout autre complément de prix.

### **Exigibilité – Clause Pénale/Pénalités**

**Le paiement du complément de prix ainsi convenu sera exigible ainsi qu'il est indiqué ci-dessus à compter de la première vente à un constructeur ayant pour effet de générer une plus-value, puis à l'occasion de chaque vente ultérieure.**

**A titre de clause pénale, et dans la mesure où le complément de prix ne serait pas versé sur les comptes de l'ETAT dans un délai de 100 jours calendaires à compter du fait générateur, le montant du complément portera intérêts au taux défini ci-après :**

- **taux appliqué par la banque centrale européenne sur les opérations de refinancement en vigueur le 101ème jour à compter du fait générateur, majoré de dix points de pourcentage ( 10%) jusqu'au paiement du principal.**

**Cette clause pénale ne trouvera pas à s'appliquer si le redevable est la commune de Versailles.**

**Annexe n° 4. Données chiffrées relatives au télétravail****Modalités d'exercice du télétravail**

		Modalités d'exercice du travail				
		Nbre d'agents physiques sur emplois permanents	dont Agents en situation de travail en présentiel à 100%	dont Agents relevant d'une situation de <b>télétravail de droit commun</b> quelle que soit la quotité de temps de travail	dont Agents relevant d'une situation de <b>télétravail contraint pendant la crise sanitaire</b> quelle que soit la quotité de temps de travail ( <b>de mars 2020 à septembre 2021</b> )	dont Agents relevant d'une autre forme d'organisation du travail (nomadisme, ...)
Au 31/12/2019	Catégorie A	269		58		0
	Catégorie B	278				0
	Catégorie C	1 215				0
Au 31/12/2020	Catégorie A	257	221	36	Données non connues	0
	Catégorie B	300	265	35		0
	Catégorie C	1 195	1 144	51		0
Au 31/08/2021	Catégorie A	230	188	42	Données non connues	0
	Catégorie B	277	228	49		0
	Catégorie C	1 210	1 170	40		0
Au 31/12/2021 sur la base des autorisations à la date de réponse à cette enquête	Catégorie A	230	160	70		0
	Catégorie B	277	199	78		0
	Catégorie C	1 210	1 125	85		0

Source : données de la commune

**Modes d'organisation**

		Agents sur emploi permanent en télétravail (droit commun) modalités fixes ou souples			
		Formule dite fixe ou régulière (jours pré-déterminés du moment de l'autorisation)		Autre formule dite souple ou ponctuelle (jours flottants à prendre sur des cycles hebdomadaires, mensuels ou annuels)	
		Nbre d'agents	Représentant Nbre de jours de télétravail (total annuel)	Nbre d'agents	Représentant Nbre de jours (total annuel)
Au 31/12/2019	Catégorie A	47	66,78	11	55
	Catégorie B				
	Catégorie C				
Au 31/12/2020	Catégorie A	35	66,78	1	5
	Catégorie B	35	64,26	0	0
	Catégorie C	50	64,26	1	5
Au 31/12/2021 sur la base des autorisations à la date de réponse à cette enquête	Catégorie A	69	60,48	1	5
	Catégorie B	77	59,64	1	5
	Catégorie C	83	65,94	2	10

Source : données de la commune

**Profils des télétravailleurs**

Âges	AU 31/12/2019		AU 31/12/2020		AU 31/12/2021	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
60 et plus	12	46	0	4	3	13
50-59			6	35	14	47
40-49			11	31	22	59
30-39			6	24	11	52
Moins de 30 ans			2	3	5	7

Source : données de la commune

**Répartition par fonctions**

Fonctions / filières	AU 31/12/2019	AU 31/12/2020	AU 31/12/2021
Administrative	48	99	148
Technique	1	9	14
Sanitaire et Sociale	1	2	25
Culturelle	7	7	40
Sportive	1	5	6
Animation	0	0	0
Autres	0	0	0

Source : données de la commune

**Traitement des demandes annuelles**

	Nbre d'agents ayant fait l'objet d'une décision favorable/défavorable de télétravail (dans l'année de référence)		Nbre de télétravailleurs ayant renoncé au télétravail (dans l'année de référence)	Nbre de télétravailleurs qui ont connu une fin d'autorisation de télétravail sur demande de l'employeur (dans l'année de référence)
	décision favorable (y compris si quotité autorisée est inférieure à la quotité demandée)	décision défavorable		
Au 31/12/2019	58	0	0	0
Au 31/12/2020	122	1	0	0
Au 31/12/2021 sur la base des autorisations prises à la date de réponse à cette enquête	233	1	0	0

Source : données de la commune

## Annexe n° 5. Glossaire des sigles

<b>CAF</b>	Caisse d'allocations familiales
<b>CEJ</b>	Contrat enfance jeunesse
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CHSCT</b>	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
<b>COT</b>	Convention d'occupation temporaire
<b>COVID</b>	Coronavirus disease
<b>CTG</b>	Convention territoriale globale
<b>DGF</b>	Dotation globale de fonctionnement
<b>DDFIP</b>	Direction départementale des finances publiques
<b>DMTO</b>	Droits de mutation à titre onéreux
<b>EAJE</b>	Établissement d'accueil du jeune enfant
<b>EPFY</b>	Établissement public foncier des Yvelines
<b>EPFIF</b>	Établissement public foncier d'Ile-de-France
<b>EPV</b>	Établissement public du château, du musée et du domaine de Versailles
<b>ETPT</b>	Équivalent temps plein travaillé
<b>FPIC</b>	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
<b>FPS</b>	Forfait post-stationnement
<b>IDFM</b>	Île-de-France mobilités
<b>MAM</b>	Maisons d'assistantes maternelles
<b>OIN</b>	Opération d'intérêt national
<b>PLU</b>	Plan local d'urbanisme
<b>PSU</b>	Prestation de service unique
<b>PUP</b>	Projet urbain partenarial
<b>RAR</b>	Restes à réaliser
<b>SNCF</b>	Société nationale des chemins de fer
<b>SRU (loi)</b>	Solidarité et renouvellement urbain
<b>TCA</b>	Traité de concession d'aménagement
<b>VGP</b>	Versailles Grand Parc
<b>ZAC</b>	Zone d'aménagement concerté
<b>ZAE</b>	Zone d'activité économique

**RÉPONSE DU MAIRE  
DE LA COMMUNE DE VERSAILLES (\*)**

***(\*) 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.***



Monsieur Christian MARTIN  
Président  
Chambre régionale des compte Ile-  
de-France  
6 cours des Roches  
BP 187 NOISEL  
77315 MARNE-LA-VALLEE Cedex 2

Versailles, le 24 mai 2022

Vos/Réf. : Contrôle n°2021-0092 – Rapport n°2022-0045 R

Procédure suivie par : Nadia Dumoulin, Greffière

Objet : Réponse aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la  
Commune de Versailles

Monsieur le Président,

Madame la Conseillère,

Monsieur le Conseiller,

Je vous informe par la présente avoir reçu le rapport d'observations définitives faisant suite au contrôle réalisé par deux représentants de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de la Ville de Versailles pour la période 2016 à 2021.

Certaines observations contenues dans ce rapport amènent la Ville à formuler les observations suivantes.

## **I. La qualité de l'information financière et comptable (2) :**

Au plan budgétaire et financier (parties 2, 3 et 4 du document), le rapport d'observations définitives fait état d'une gestion rigoureuse de la Ville :

- « Les charges à caractère général sont très bien maîtrisées ainsi que les charges de personnel » (page 3) ;
- « Les efforts de maîtrise des charges initiés par l'ordonnateur ont permis de stabiliser le niveau des charges entre 2016 et 2019 » ;
- « Les dépenses de fonctionnement sont maîtrisées tout en maintenant des ressources dynamiques » (page 23 du rapport) ;
- « L'encours de la dette par habitant est de 461 € pour Versailles, très inférieur aux moyennes régionale de 1 504 € et nationale de 1 350 € » (page 22).

La chambre n'a par ailleurs relevé aucune irrégularité en ce qui concerne la tenue des comptes. La ville dispose d'une bonne qualité comptable objectivée par l'indice de qualité des comptes locaux (IQCL), conforme à la moyenne nationale, et à un faible taux de rejet du comptable public (inférieurs à 4% en volume de mandats sur la période 2019-2020).

.../...

Néanmoins, nous souhaitons revenir sur les recommandations de régularité et de performance formulées par la Chambre.

### **1. Recommandation de régularité : amélioration de la sincérité des prévisions des dépenses et recettes :**

***=> Des choix budgétaires guidés par la prudence dans un contexte incertain.***

La chambre relève des taux de réalisation trop éloignés de la prévision budgétaire, en recettes et en dépenses.

En réponse, la Ville entend faire remarquer que le calibrage prudent des recettes est un moyen de maîtriser les dépenses et de constituer ainsi une réserve de précaution. Cette stratégie a été particulièrement utile, dans un contexte de raréfaction de ses ressources et de ponctions opérées par l'Etat sur son budget.

Les prélèvements imposés par l'Etat ont été largement documentés dans le cadre du contrôle. Il convient néanmoins de les rappeler et de préciser que la contrainte devrait encore s'accroître en 2022.

La dotation globale de fonctionnement a été divisée par 2 depuis 2010 et le mouvement d'écrêtement de la dotation forfaitaire se poursuit en 2022. D'une part, à enveloppe globale constante, les montants consacrés à la péréquation pour les communes rurales et pour les communes comportant des quartiers éligibles à la politique de la ville progressent de 180 M€, réduisant la dotation forfaitaire de droit commun. D'autre part, cet écrêtement va porter sur un nombre réduit de communes. Alors qu'il concernait jusqu'à présent les communes dont le potentiel fiscal par habitant était supérieur ou égal à 0,75 fois la moyenne (soit 1318 communes l'an dernier), la loi de finances pour 2022 porte ce seuil à 0,85.

Le taux de pénalité SRU a été majoré à 160% l'an dernier sur la base d'un décompte défavorable du nombre de logements sociaux sans prise en compte des disponibilités foncières de la commune. De ce point de vue, la Ville accueille favorablement la loi différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification dit 3 DS promulguée en février dernier. Cette loi tient compte des importantes implantations militaires sur son territoire, en sortant de l'assiette totale des logements recensés sur la commune les logements concédés à des militaires des armées dans des immeubles dépendant du domaine de l'État, et les logements concédés par nécessité de service pour les militaires de la gendarmerie nationale.

L'assiette de versement des amendes de police a été réduite ces deux dernières années avec la baisse du produit national à redistribuer et du nombre d'amendes émises sur la ville, dans le contexte de la pandémie. Pour autant, le prélèvement au bénéfice de la région et d'Ile de France Mobilités (1,848 M€) est resté fixe.

La ville ne pourra plus compter sur les recettes du parking de la place d'Armes qui représente un produit net de 2,5 M€ sans compensation de la part de l'État. Cependant, initialement, la dévolution de la gestion de la place d'Armes devait compenser le coût d'entretien des contre-allées du Trident<sup>1</sup> appartenant à l'Etat. La Ville conserve aujourd'hui la charge de ces espaces mais sans apport externe pour les financer.

---

<sup>1</sup> Le Trident est constitué des trois voies de circulation menant au Château : avenue de Sceaux, avenue de Paris, et avenue de Saint Cloud.

La Ville rappelle à la Chambre la perte du produit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle. Cette ressource représentait en 2008 près de 2,8 M€. L'évolution des critères de répartition de ce fonds national par le Département des Yvelines a conduit la ville à sortir de ce dispositif en 2018. Cette perte supplémentaire de ressources survenue pendant la période sous revue mériterait d'être mentionnée dans le rapport.

Plus largement, la Ville s'inquiète également de la perte de son autonomie fiscale, à l'instar de l'ensemble des collectivités. Avec la suppression de la taxe d'habitation en 2021 dans le budget communal, c'est une partie du lien avec les habitants non propriétaires qui a disparu. Les ressources fiscales de la commune ne proviennent plus que de la taxe foncière qui concerne exclusivement les propriétaires, parfois éloignés de la commune. La réforme des impôts de production mise en place en 2020 avec la réduction des valeurs locatives participe du même mouvement.

A l'issue de cette longue liste de prélèvements, de réduction des dotations, etc., il serait légitime de s'interroger sur la réelle portée des principes constitutionnels d'autonomie financière et de libre administration des collectivités locales.

Cela étant, en ce qui concerne la recommandation de la chambre consistant à améliorer encore la sincérité des dépenses, la Ville a engagé plusieurs actions pour ajuster la prévision budgétaire lorsqu'elle en a eu la possibilité.

C'est notamment le cas des dépenses de personnel. La Ville poursuit ses efforts d'ajustement des crédits de masse salariale. Après un abattement de 500 000 € opéré sur le budget de 2021, les dépenses de personnel resteront stables en 2022, moyennant la prise en compte des revalorisations salariales décidées par l'État pour les agents de catégorie C et du glissement vieillesse technicité. Sous réserve de la clôture définitive des comptes 2021, les dépenses de personnel devraient être exécutées à plus de 99%.

En outre, la Ville a revu à la hausse ses prévisions de recettes de droits de mutation. Estimés jusqu'en 2020 à 5 M€, ils ont été revus une première fois en 2021 à 6 M€. Depuis le rapport de la Chambre, ils ont été portés à 7 M€, ce qui apparaît comme une estimation raisonnable compte tenu de l'absence d'informations communiquées par l'État pour relier ces recettes aux transactions immobilières sur son territoire.

## **2. Recommandation de performance n°1 : mise en place des autorisations de programme et de crédits de paiements (AP/CP) :**

*=> Une information spécifique du conseil municipal sur les projets d'investissements et leur coût*

La mise en place des AP/CP est une simple option et ne s'impose pas aux collectivités locales à l'échelon municipal.

La Ville reste donc libre de choisir ou non ce mode de gestion des crédits d'investissements et rappelle que, à l'occasion du lancement du concours de maîtrise d'œuvre, le conseil municipal délibère sur les programmes des projets d'investissement et sur une enveloppe budgétaire. Les exemples des délibérations pour la maison de quartier des Chantiers en 2019, l'office du tourisme de la place Lyautey en 2020 et la réhabilitation de l'ancienne Poste centrale ont été joints au 1<sup>er</sup> questionnaire.

En outre, les grands projets de Chantiers et Pion-Gally font tous les ans l'objet d'une information spécifique aux élus dans le cadre du rapport d'orientation budgétaire. Le bilan prévisionnel de l'opération est présenté ainsi que la programmation des dépenses et des recettes.

### **3. Etude d'opportunité du transfert du théâtre et du musée Lambinet-espace Richaud à l'intercommunalité**

#### **=> Des charges de centralité contestables**

Au préalable, la Ville entend rappeler que tout transfert de compétences facultatives ou optionnelles à une intercommunalité n'est étudié que sous réserve d'un consensus entre ses communes membres. La Ville de Versailles ne saurait imposer aux autres communes de considérer la mutualisation d'équipements spécifiquement Versailles, en particulier dans le domaine culturel.

La Ville souhaite également porter à la connaissance de la Chambre le lancement du processus de transfert de l'office du tourisme à Versailles Grand Parc. Le conseil municipal a délibéré le 10 février dernier - ainsi que le conseil communautaire le 15 février - pour confier la promotion touristique à la Communauté d'agglomération, à compter du 1<sup>er</sup> mai 2022. La Ville et l'intercommunalité vont se concentrer sur la bonne conduite de ce transfert d'ampleur qui comporte un enjeu de promotion et de rayonnement du territoire, notamment dans la perspective des prochains Jeux Olympiques, avant d'envisager d'autres projets à porter à l'échelle intercommunale.

Ceci étant rappelé, la Ville souhaite nuancer l'appréciation portée par la Chambre sur la désignation des équipements induisant des charges de centralité, à savoir le théâtre Montansier et le Musée Lambinet associé à l'espace Richaud.

Selon une étude publiée par l'Agence Nationale de la cohésion des territoires<sup>2</sup>, la centralité est « *la propriété conférée à une ville d'offrir des biens et des services à une population extérieure, complémentaire de la ville. (...) Une centralité ne se déduit pas uniquement et nécessairement de la taille de la population ou du nombre d'emplois mais il vaudrait mieux considérer la concentration et le caractère structurant des commerces, services et équipements fréquentés par sa population et par les habitants des communes voisines qui ne possèdent pas d'équipements sur place* ».

Les habitants du territoire de Versailles Grand Parc ont accès à une offre culturelle diversifiée qui ne se limite ni à la ville de Versailles, ni au territoire intercommunal. Dans un rayon de 20 kilomètres au plus et en dehors du territoire intercommunal, on recense de nombreux théâtres et musées : Scène nationale à Saint-Quentin-en-Yvelines, théâtre Firmin Gémier-la piscine à Châtenay-Malabry, Centre d'art et de culture à Meudon, musée Tourgueniev à Bougival, musée Fournaise des impressionnistes à Chatou, musée de National de la Préhistoire et musée Maurice Denis à Saint-Germain-en-Laye, etc. sans compter l'attraction des équipements culturels parisiens.

En matière culturelle, au sein de l'aire urbaine de Paris, les polarisations sont donc multiples et les zones de centralités diffuses. Le théâtre Montansier et le musée Lambinet ont un rayonnement au-delà du territoire intercommunal.

Pour préciser les chiffres de fréquentation communiqués dans le 2<sup>ème</sup> questionnaire en août 2021, le théâtre Montansier a été fréquenté au cours de la saison 2018-2019 à 45% par des Versailles, à 12% par des habitants de la communauté d'agglomération (hors Versailles), à 5% par des parisiens et à 18% d'autres villes. Ces proportions sont stables sur les deux saisons précédentes. Le musée Lambinet a été visité à 41% par des Versailles, 36% par des habitants des Yvelines, 17% par des parisiens et 6% par une catégorie autre. La ville ne dispose pas de la proportion des non-Versillais provenant de VGP mais leur part est minoritaire et représente dans tous les cas, moins d'un tiers du public.

<sup>2</sup> « Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales ? », juin 2020, <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/2020-centralites-08-coclusion-de-l-etude-centralites-comment-les-identifier-et-quels-roles>

Le caractère central du théâtre Montansier et de l'ensemble musée Lambinet-espace Richaud pour le bassin de vie de Versailles Grand Parc paraît donc contestable.

Par ailleurs, des réflexions sont en cours en ce qui concerne l'Ecole des Beaux-Arts pour adapter le coût de fonctionnement de cet équipement.

## **II. La politique d'accueil des jeunes enfants :**

- ⇒ **Recommandation de performance n°2 : étudier la mise en place d'une grille de critères diversifiées reposant sur un système de pondération pour l'attribution des places dans les établissements municipaux d'accueil du jeune enfant.**

### **1. La gestion des attributions de places :**

A titre liminaire, il est rappelé que la petite enfance est une compétence facultative et non obligatoire des communes. La fixation des critères d'attribution des places en crèche relève de la libre administration des collectivités territoriales.

Lors des commissions d'attribution, des informations personnelles et confidentielles sur les familles sont échangées. Certaines familles en difficulté (sociales, familiales...) sont déjà connues des directrices de crèche et plusieurs situations sont évoquées lors de la commission afin de déterminer la solution d'accueil la plus appropriée (accueil collectif plutôt qu'un accueil individuel, nombre de jours d'accueil...).

Si un représentant des usagers était présent :

- Il serait nécessaire de rendre anonyme l'ensemble des dossiers ;
- Il ne serait plus possible d'évoquer certaines situations ni d'offrir la solution la plus adaptée pour les familles.

A ce jour, la Direction de la petite enfance n'a jamais été sollicitée sur cette question. Les critères d'attribution sont communiqués en toute transparence aux familles :

- Sur le site internet de la ville ;
- Dans le règlement de fonctionnement des établissements ;
- Dans les courriers d'information aux familles ;
- Lors des réunions d'information sur les modes d'accueil (3 fois par an).

Enfin, le vade-mecum pour la transparence dans l'attribution des places en crèche est un référentiel non contraignant de bonnes pratiques de différentes Villes. Il mentionne « *qu'il peut être opportun d'associer des représentants de parents* » (page 12) sans en faire une recommandation spécifique.

La Chambre indique que la méthode retenue par la Commune conduit à appliquer le seul critère de l'ancienneté à l'ensemble des demandes non-prioritaire. Or, ce n'est pas l'unique critère appliqué aux demandes. Il se conjugue avec d'autres :

- La disponibilité de places dans la tranche d'âge de l'enfance à accueillir ;
- Les établissements souhaités par les parents.

Par ailleurs, en plus de ces critères, la commission tient compte des priorités suivantes (sans hiérarchie entre eux) :

- Les minima sociaux : enfant dont l'un des parents est bénéficiaire de minima sociaux, notamment du RSA (obligation légale : décret n°2005-1753 du 23/12/2006),
- La présence d'un enfant aîné dans l'établissement pendant un an au moins,
- Les jumeaux,
- Les priorités exceptionnelles pour causes médicales, familiales et sociales, généralement signalées par les services hospitaliers, le service de Protection Maternelle et Infantile (PMI), les services sociaux. Dans ce cas, l'avis du médecin de crèche est sollicité préalablement à la décision d'admission.

Les familles en difficulté sont en effet généralement celles qui anticipent le moins leur inscription en crèche. Pour autant, elles ne sont pas lésées dans la mesure où elles sont souvent prioritaires (minima sociaux), leur dossier est donc étudié en premier.

L'ancienneté de la demande est un critère objectif, équitable et bien compris par les familles. Les critères de priorité (notamment les minima sociaux) permettent d'équilibrer la répartition des places et d'assurer une mixité sociale dans les établissements. Celle-ci se vérifie dans les EAJE de Versailles où il existe déjà une mixité (chiffres 2019) :

Enfants sous le seuil de pauvreté	21,5 %
Enfants avec un parent sans activité professionnelle (au foyer, congé parental ou recherche d'emploi)	24%
Enfants issus d'une famille monoparentale	9,2%
Enfants issus d'une famille nombreuse (3 enfants et plus)	34 %
Enfants issus d'un couple bi-actif	70 %

Un diagnostic du territoire sera réalisé en 2022 en vue de la signature d'une Convention Territoriale Globale avec la CAF des Yvelines. Ce diagnostic sera l'occasion d'ajuster si besoin les critères d'attribution.

La Chambre préconise d'instaurer une grille de critères diversifiés reposant sur un système de pondération pour l'attribution des places dans les établissements municipaux d'accueil du jeune enfant.

Il est cependant nécessaire de considérer que les dossiers prioritaires représentent 9% à 10% des demandes et que la pondération de ces critères de priorité n'entraînerait pas de modification de l'attribution des places.

En effet, l'attribution des places est fonction des établissements demandés et du nombre de places disponibles dans la tranche d'âge souhaitée. Or, certaines familles ne sélectionnent qu'un seul établissement (au lieu de 3) dans lequel il peut ne pas y avoir de place dans la tranche d'âge souhaité. Par ailleurs, il y a toujours beaucoup plus de places disponibles chez les bébés que chez les grands.

Ainsi, une famille qui souhaite une place de bébé (priorité fratrie) aura nécessairement plus de chance d'avoir une place qu'une famille (quelle que soit le critère de priorité) qui demande une place de grand. La pondération des critères risquerait d'entraîner une attente plus forte des familles et une incompréhension plus importante en cas de non-obtention de place.

La Ville de Versailles propose aujourd'hui un système d'attribution des places transparent, basé sur un critère principal objectif (ancienneté de la demande) conjugué à des critères de priorité élargis qui correspondent aux attentes de la CAF et à la typologie des familles versaillaises. En effet, à Versailles, la part des familles nombreuses est supérieure à la moyenne nationale et celles des familles monoparentales est inférieure à la moyenne départementale et nationale. Une mixité sociale existe dans les EAJE de la Ville.

## **2. Le taux d'occupation :**

La Ville a retiré le volume minimum horaire dans son règlement de fonctionnement en septembre 2019. Ces mentions figurent cependant dans le dossier de pré-inscription. Elles sont indicatives et non imposées afin d'orienter les familles vers l'établissement le plus adapté à leurs besoins tout en ayant le souci de l'optimisation du fonctionnement de chaque établissement.

La Ville dispose de 17 EAJE dont le fonctionnement est différent (nombre de places, horaires d'ouverture, accueil régulier ou occasionnel) pour permettre de répondre aux besoins des familles. Les familles sont orientées vers les établissements qui correspondent le plus à leurs attentes.

Ce système permet de répondre aux besoins des familles tout en assurant une bonne gestion des établissements. Une baisse du taux d'occupation entrainerait une diminution des recettes, une augmentation du coût de berceau et une potentielle remise en cause de la pérennité des places en crèches. Les attentes de la CAF doivent être conciliées avec une gestion optimisée des établissements. Le dernier contrôle de la CAF, portant sur l'exercice 2019, a conclu à un « *avis de conformité* » (décembre 2021).

Le surnombre n'est possible que si les locaux le permettent. Le nombre d'enfants maximum accueillis est déterminé en fonction de la superficie des dortoirs. La réglementation fixe leur superficie à 7m<sup>2</sup> de base puis 1m<sup>2</sup> par enfant. Le taux de surnombre dépend donc des locaux. Les crèches de la Ville accueillent des enfants en surnombre au maximum de leur capacité, dans le respect de la réglementation.

En outre, le surnombre n'est possible que si le taux d'encadrement est respecté. Un accueil en surnombre à hauteur de 115% supposerait d'augmenter le nombre de professionnels auprès d'enfants et donc, la masse salariale.

### **3. La préconisation d'implanter des maisons d'assistants maternels :**

Les assistants maternels ne sont pas des agents de la Ville. Leur agrément est délivré par le Président du Conseil départemental, qu'ils exercent à leur domicile ou en MAM.

Il est difficile de trouver des locaux adaptés sur le territoire communal (peu de biens et prix élevés). Par ailleurs, l'accueil collectif étant plus plébiscité par les familles que l'accueil individuel, la Ville oriente son offre pour répondre à cette attente.

### **4. L'élargissement du service aux non-Versaillais :**

Toutes les places sont réservées aux Versaillais dans la mesure où la Ville n'est pas en mesure, malgré une politique volontariste, de satisfaire toutes les demandes de places en crèche. Il n'est donc pas envisagé d'élargir le service aux non-versaillais ni de créer une coordination de l'accueil de la petite enfance au niveau communautaire.

## **III. L'opération d'aménagement du quartier de Gally :**

Il convient en préambule de rappeler que dans la mesure où elle se déroule sur une durée traditionnellement longue, il serait illusoire de camper sur l'idée qu'une opération d'aménagement, à l'instar du quartier de Gally dont la livraison définitive des derniers travaux est prévue pour 2027, ne nécessite pas d'adaptation par rapport aux conditions initialement arrêtées par la personne publique qui en est à l'initiative, ses contours étant identifiés sur la base de données politiques, sociologiques, matérielles et économiques qui évoluent nécessairement.

En effet, contrairement à une opération de construction dont le programme fixe un programme précis et un montant forfaitaire, une opération d'aménagement se caractérise selon le Conseil d'Etat (CE, sect., 28 juill. 1993, n° 124099, Cne Chamonix-Mont-Blanc) par la complexité du projet, à savoir l'imbrication de différents types d'actions tels que la réalisation d'équipements et la restructuration du parcellaire, ces différentes actions n'ayant de sens que les unes par rapport aux autres et étant complémentaires.

La mise en œuvre d'une opération d'aménagement implique par conséquent une adaptation permanente de ses différentes composantes en fonction du déroulement du projet, et qui ne sauraient être arrêtées de façon définitive lors de sa création. Lorsque l'opération d'aménagement est réalisée par le biais d'une concession d'aménagement, ces évolutions doivent trouver une traduction dans le contrat lui-même, et donner lieu à des avenants.

### **1. Les conditions de sélection de l'aménageur :**

La Chambre relève que :

*« L'analyse des offres initiales avait placé les quatre candidats recevables ex aequo. A l'issue de la phase de négociation, le rapport d'analyse des offres (RAO) finales a été soumis en mars 2018 à la commission d'appel d'offres qui a désigné comme aménageur la société lcade. Le règlement de la consultation précise que les offres sont analysées à la lumière d'un critère de qualité technique décliné en six sous-critères et d'un critère d'offre financière décliné en quatre sous-critères. Ces critères doivent permettre de générer deux notes sur 10. Toutefois, le rapport analysant les offres n'établit ni notation ni classement. Le procès-verbal de la commission indique le classement des quatre candidats mais sans préciser les notes respectives. A la demande de la chambre, la commune a transmis un document « Notation offres finales », qui présente l'application notée des critères pour chaque candidat. Ce document n'était ni intégré au RAO ni mentionné au procès-verbal de la commission ».*

En réponse, la Ville tient à souligner que les règles légales ont été scrupuleusement respectées en la matière car le contrat de concession d'aménagement est attribué par l'organe délibérant de la personne publique, et non pas par la commission. En application de l'article R. 300-9 du Code de l'urbanisme, la commission est chargée d'émettre un avis sur les propositions reçues, et la personne habilitée à engager les discussions avec les candidats peut recueillir l'avis de la commission à tout moment de la procédure.

L'organe délibérant choisit le concessionnaire sur proposition de la personne habilitée à mener les discussions et à signer la convention et au vu de l'avis ou des avis émis par la commission.

De surcroît, aux termes de l'article L. 1411-5 du CGCT dans sa rédaction en vigueur lors de l'attribution de la concession d'aménagement, le rôle de la commission se limite à formuler des propositions à la personne habilitée à mener les négociations.

Au vu de l'avis de la commission, le Maire en tant qu'autorité habilitée à signer la concession d'aménagement peut organiser librement une négociation avec un ou plusieurs soumissionnaires.

Cette même autorité saisit l'assemblée délibérante du choix de l'entreprise auquel elle a procédé, en lui transmettant le rapport de la commission présentant notamment la liste des entreprises admises à présenter une offre et l'analyse des propositions de celles-ci, ainsi que les motifs du choix de la société candidate et l'économie générale du contrat.

La grille de notation, qui n'était pour la commission que purement informative, n'avait par conséquent

à être jointe ni au procès-verbal de la commission, ni au rapport d'analyse des offres.

La Chambre relève par ailleurs que les dispositions législatives relatives à la définition de l'autorité attributaire de la concession ont été respectées.

## **2. La conclusion d'un projet urbain partenarial :**

La Ville prend acte que la Chambre retient la pertinence du montage retenu par la Ville de Versailles pour la réalisation de l'opération d'aménagement, à savoir la conclusion d'une part d'une concession d'aménagement sans mise en œuvre d'une procédure de ZAC et, d'autre part, d'une convention de projet urbain partenarial entre la Ville et le concessionnaire d'aménagement pour le financement des équipements publics.

## **3. La modification du traité de concession d'aménagement (TCA) en 2021 :**

La Chambre retient que :

*« La convention conclue entre l'EPFY et la commune précise que le montant de l'engagement financier de l'EPFY s'élève à 12,5 M€ : 5 M€ d'acquisition, 6 M€ de charges liées à la déconstruction et à la dépollution, le reste étant lié aux frais de portage, de notaire, aux travaux d'entretien, à la réalisation d'études préalables. Elle stipule également que les biens acquis par l'EPFY seront rachetés « par la commune ou par l'opérateur de son choix ».*

*Initialement, la commune avait prévu de racheter le terrain à l'EPFY pour le montant maximal de son engagement, soit 12,5 M€, puis de céder ce terrain à l'aménageur pour 18,4 M€, montant indiqué dans le TCA. La plus-value prévisionnelle de 5,9 M€ devait lui permettre de financer des dépenses qui ne sont pas susceptibles d'être intégrées au bilan de l'opération d'aménagement mais qui y sont directement liées.*

*La direction départementale des finances publiques (DDFiP) a attiré l'attention de la commune sur une clause de l'acte de vente qui prévoit un complément de prix. Au titre de celle-ci, la commune aurait dû, si ce montage financier avait été adopté, reverser à la DDFiP l'intégralité du montant de plus-value évalué à 5,9 M€. La Commune de Versailles a contesté cette interprétation de la clause de complément de prix sans que cela ait conduit la DDFiP à modifier son analyse.*

*Pour éviter ce reversement à la DDFiP, Versailles a demandé à l'EPFY devenu EPFIF de céder directement le terrain à l'aménageur de son choix plutôt qu'à elle-même. L'aménageur a alors acquis le terrain pour 12,5 M€ auprès de l'EPFIF, l'acte de vente ayant été conclu en septembre 2021.*

*La modification du montage financier a conduit à adopter un avenant n° 2 au TCA, signé le 30 mars 2021. Le bilan de l'opération a dû être modifié pour tenir compte de la baisse du prix d'achat du terrain de 18,4 à 12,5 M€. L'équilibre du nouveau bilan est obtenu en prévoyant pour l'aménageur des dépenses supplémentaires au titre de travaux complémentaires liés à la découverte d'amiante, de nouvelles dépenses et de la prise en charge de dépenses initialement portées par la commune et des recettes moindres au titre de la diminution de la surface du projet ».*

En réponse, la Ville entend faire valoir les observations suivantes :

Lorsque l'Etat a annoncé la mise en vente des terrains de l'ancienne caserne Pion, la Ville de Versailles a dès le 16 avril 2009 conclu avec l'établissement public foncier des Yvelines une convention de maîtrise foncière d'une durée de 5 ans dans la perspective de l'opération d'aménagement à y réaliser, confiant à l'EPF les missions suivantes : acquisition et portage foncier du site Pion à Versailles ainsi que sa remise en état (déconstruction des bâtiments et infrastructures puis dépollution).

Un avenant en date du 16 décembre 2011 est venu préciser les modalités d'intervention, notamment financières et opérationnelles, de l'EPFY - devenu EPFIF - pour le compte de la Ville de Versailles. Dans le cadre de cette première convention, l'EPFIF a acquis l'ancienne caserne Pion auprès de l'Etat par acte en date du 16 décembre 2011.

La convention de portage avec l'EPFIF définit les modalités de cession des terrains acquis par l'établissement public. Ainsi, l'article 13 de la convention prévoit que la revente peut intervenir auprès de la commune ou de l'aménageur, concessionnaire d'aménagement, dès conclusion de la concession, lorsque les règles d'urbanisme permettent la réalisation de l'opération. Les modalités de constitution du prix de cession de l'EPFIF auprès de la commune ou de l'aménageur sont déterminées dans cette même convention, et comprend le coût d'acquisition des terrains par l'EPFIF, majoré des dépenses engagées et des frais de gestion.

La Ville de Versailles a souhaité dès l'origine, mettre en place un projet garant du respect de ce site emblématique, à la lisière du parc du Domaine National, site classé ouvrant sur la plaine de Versailles.

C'est en effet au moyen d'une forte exigence sur la qualité de la composition urbaine, du paysage et de l'architecture, que l'opération du quartier de Gally pouvait être développée avec le soutien des associations concernées par la préservation du patrimoine, les Versaillais et l'Architecte des Bâtiments de France.

L'ambition de la commune dans cette opération porte également deux autres objectifs essentiels. En premier lieu, la réalisation d'une opération d'aménagement neutre pour les finances communales, dans une conjoncture marquée par la baisse récurrente de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat. En second lieu, la livraison d'une première phase de travaux autour de l'hôtel fin 2023, dans la perspective de l'accueil des épreuves équestres aux Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

C'est dans ce contexte et au regard de ces objectifs qu'a été attribué la concession d'aménagement.

Néanmoins, postérieurement à cette attribution, la découverte de terres amiantées dispersées sur la totalité du site à l'été 2019 a nécessité, pour préserver la vocation de « cité fertile », de mettre en place une méthodologie de confinement, approuvée par l'ARS. En outre, lors du dépôt du Permis d'aménager en juillet 2020, il a été demandé par l'Architecte des Bâtiments de France d'élaborer un règlement de lotissement comportant des règles plus contraignantes que celles prévues par le règlement du PLU, et de prévoir des protections visuelles, pour améliorer l'intégration du projet dans son environnement. Les surcoûts des travaux résultant de cette phase d'étude ont été évalués par l'aménageur, expertisés par les conseils de la Ville, ajoutés à d'autres évolutions du projet concernant le groupe scolaire, les réseaux humides. Les frais financiers ont porté ce dépassement du poste dépenses du bilan à 3,22 M€.

En recettes, la diminution de constructibilité de l'hôtel (3 000m<sup>2</sup> au lieu de 5 000m<sup>2</sup>), la baisse de la hauteur de construction des logements imposée par l'Architecte des Bâtiments de France pour limiter au maximum la co-visibilité depuis le parc du Château (-1 900m<sup>2</sup>), et la réduction des surfaces de commerces ont été partiellement compensées par une amélioration du niveau de charges foncières et par le remboursement par les promoteurs d'une quote-part des terrassements. Au global, la perte de recettes est à hauteur de 2,38 M€.

Ainsi, préalablement à la modification des modalités d'acquisition du foncier, l'opération se trouvait déjà déséquilibrée pour des motifs extérieurs à l'Aménageur et à la Ville. Au regard de ces éléments, une participation complémentaire pour compenser le surcoût pollution aurait dû être versée à l'Aménageur par la Ville, d'un montant de 0,85 M€HT, et l'Aménageur aurait été fondé à réclamer une autre participation pour équilibrer la perte de recettes par rapport aux conditions ayant présidé à la conclusion de la concession d'aménagement.

En parallèle, et avant achèvement des travaux de dépollution pyrotechniques, des discussions ont été engagées entre la Ville et la DDFIP concernant les modalités d'application de l'article 11.2 de l'acte de cession en date du 16 décembre 2011 entre l'Etat et l'EPFY relatifs aux compléments éventuels de prix (annexe n°1).

Cet article stipule en substance que la plus-value qui pourrait être réalisée par l'acquéreur (l'EPFIF) serait due à 100 % à l'Etat, déduction faite des frais d'acquisition, de portage, de démolition et de dépollution, et des frais de gestion.

La convention de portage conclue entre l'EPFIF et la Ville stipule que la vente du foncier s'effectue au prix de revient comprenant le prix d'acquisition du bien, les frais annexes, les éventuels frais de libération, les frais de gestions supportés par l'EPFIF, les dépenses de remise en état des sols, les études éventuelles liées au site et l'actualisation du prix d'acquisition.

Dès lors, dans le premier schéma de la Ville consistant à acquérir le site directement de l'EPFIF, la cession ne générerait aucune plus-value susceptible d'assoir un complément de prix au profit de l'Etat en application des stipulations combinées des clauses précitées.

Par ailleurs, dans ce même schéma, la vente entre la Ville et son aménageur ICADE générerait une plus-value de l'ordre de 5,9 M€, destinée à permettre à la Ville de financer des dépenses qui n'étaient pas susceptibles d'être intégrées au bilan de l'opération d'aménagement mais qui y sont directement liées.

Sur ce point, la clause de complément de prix stipulée dans l'acte de vente initial opère une distinction en fonction de la qualité de l'acquéreur subséquent en distinguant deux situations distinctes :

- Le cas de la vente opérée en totalité au profit d'un sous acquéreur non-aménageur : pour lequel la cession génère un complément de prix égal à 100% de la plus-value.
- Le cas de la vente effectuée au profit d'un aménageur : pour lequel un complément de prix de 30% est calculé, non sur la plus-value de cession, mais sur le bilan de l'aménagement.

Ces clauses stipulaient donc clairement que la vente entre la Ville et son aménageur entraient dans la seconde branche de la clause de complément de prix stipulée à l'article 11.2 de l'acte de vente, et que la plus-value de 30% serait prise en compte par l'Etat en fonction du résultat de l'opération d'aménagement.

En méconnaissance des engagements souscrits, la DDFIP a cependant rejeté cette analyse lors d'une réunion organisée à l'initiative de la Ville en septembre 2020, considérant à l'inverse que la commune était redevable envers l'Etat de la totalité de la différence entre le prix d'acquisition à l'EPFIF et le prix de cession à l'aménageur.

Cette position était susceptible d'anéantir purement et simplement l'opération d'aménagement envisagée, avec des conséquences financières non négligeables pour la Ville, qui se trouvait dans la perspective inextricable de devoir verser un complément de prix de 5,9 M€ à l'Etat et de devoir verser une somme d'égal montant pour les besoins de l'aménagement. Ce déficit, en hypothèse prévisionnelle et selon les dépenses prises en compte, aurait pu dépasser 6 M€.

La Ville a donc examiné les options qui s'offraient à elle, dont celle d'engager un contentieux avec l'Etat en saisissant la juridiction administrative de l'interprétation de la clause de complément de prix. Cette solution aurait certainement permis à la Ville d'obtenir satisfaction sur le fond du droit, mais aurait très fortement impacté le calendrier de l'opération en générant des frais intercalaires.

Pour tenter de concilier ces difficultés, la Ville a précisé a proposé une solution intermédiaire à la DDFIP (courrier du 15 juin 2020 adressé à la DDFIP - annexe n°2) consistant à ce que la Ville cédant le terrain à un aménageur, pouvait elle-même être regardée comme un aménageur pour l'application de cette clause, et que le complément de prix devrait être calculé à l'issue de l'opération d'aménagement, à hauteur de 30 % de la plus-value dégagée par la Ville à terminaison, après déduction de ses dépenses d'aménagement propres en plus du complément de prix prévu sur le bilan de l'aménageur, également de 30%.

Cette proposition a également été rejetée par la DDFIP, dont la position est de considérer la Ville comme un vendeur de premier rang au sens de l'article 11.2 et d'appliquer un complément de prix égal à 100% de la plus-value de cession du terrain, sans déduction des dépenses propres de la Ville engagées pour la réalisation de l'opération d'aménagement. Rappelons que ces dépenses consistent en frais de structure supportés par la collectivité pendant les phases de préparation et de mise en œuvre du projet d'aménagement, équipements dépassant les besoins du quartier, AMO pour l'assistance à la définition et à la mise en œuvre de l'opération, travaux complémentaires liés à l'opération et aléas.

La Ville s'est trouvée devant la seule solution qui restait ouverte : la cession du terrain directement au profit de l'aménageur, faculté stipulée explicitement à l'article 13 la convention de portage entre l'EPFIF et la Ville. Concomitamment, les surcoûts en dépenses, de dépollution et gestion des terres notamment, et la perte de recettes, baisse de constructibilité notamment, appelaient une compensation dans le bilan d'aménagement, par le biais d'une participation complémentaire de la ville ou d'une diminution du prix de cession.

La Ville n'a donc pas fait le choix de modifier le prix de cession du foncier postérieurement à l'attribution de la concession d'aménagement. Cette modification résulte de la contrainte imposée par les services de l'Etat en raison d'une lecture erronée des clauses de l'acte de vente.

Face à cette contrainte, la Ville a cependant cherché à maintenir l'équilibre recherché initialement pour le budget communal, avec un déficit prévisionnel d'opération inférieur à 2 M€, hors frais de structure.

La modification de la concession d'aménagement prévoyant la cession des terrains directement par l'EPFIF à l'aménageur, est ainsi apparue comme la solution la moins défavorable financièrement pour la Ville et les deniers publics, tout en étant conforme tant à l'interprétation que fait la Ville de l'article 11.2 de l'acte de vente entre l'Etat et l'EPFIF qu'à la convention de portage entre l'EPFIF et la Ville, avec le versement d'un complément de prix en cas de boni de l'opération d'aménagement. Le choix de cette solution n'est pas de nature à affecter le choix des attributaires de la concession puisque des dépenses supplémentaires ont été mises à la charge de l'aménagement ainsi que cela est développé ci-après, de sorte que l'économie globale de la concession ne soit pas altérée.

Rappelons enfin que le résultat final réel de l'opération d'aménagement est un résultat à terminaison et qu'il ne sera connu qu'une fois l'ensemble de l'opération réalisée, soit prévisionnellement en 2028.

La Ville de Versailles fait ses meilleurs efforts pour tenir dans le temps l'équilibre financier de l'opération.

En conclusion, si la Ville a été contrainte d'adapter les modalités financières de la concession d'aménagement, ce n'est qu'en raison de contraintes extérieures aux parties (découvertes de terres amiantées, contraintes imposées par l'Architecte des Bâtiments de France, interprétation non contractuelle de la clause de complément de prix par la DDFIP) qui sont nées postérieurement à la conclusion du traité de concession.

La Ville de Versailles n'a donc pas cherché à éviter le versement à l'Etat d'une recette qui ne lui était en tout état de cause pas due, mais à s'adapter aux contraintes subies ou imposées, dans le souci de

permettre la réalisation de l'opération dans le strict respect des règles légales et la préservation des finances de la Ville.

#### 4. La modification du bilan repose sur des estimations qui manquent de fiabilité selon la Chambre :

- La Chambre indique qu'il existerait un défaut d'actualisation concernant la rémunération de l'aménageur :

*« Dans le bilan prévisionnel modifié en 2021, la rémunération de l'aménageur est restée stable à 2,335 ME. Or, aux termes de l'article 20.2 du TCA, ce montant de rémunération sera réexaminé dans le cas d'une modification du programme. « Ce montant variera alors à due proportion de celle de la modification des m<sup>2</sup> de surface de plancher du programme global des constructions ». Or, la surface de plancher globale des constructions est passée de 51 250m<sup>2</sup> dans le TCA à 46 784 dans l'avenant n°2, soit une diminution de 8,7%. La rémunération de l'aménageur devrait alors diminuer dans la même proportion, soit de 0,19 ME, ce qui n'a pas été inscrit dans la modification prévisionnelle du bilan 2021 ».*

Cette analyse n'est pas partagée par la Ville à la lecture du TCA.

En effet, L'article 20.2 du TCA stipule : *« Les Parties au présent traité de concession conviennent que ce montant forfaitaire et fixé ci-dessus sera réexaminé dans les conditions prévues à l'article 29.2.2 du présent Traité dans le cas d'une modification du programme de l'opération pour, le cas échéant, être modifié. Ce montant variera alors à due proportion de celle de la modification des m<sup>2</sup> de surface de plancher du programme global des constructions ».*

Comme indiqué précédemment, les évolutions apportées au contrat demeurent dans l'épure des clauses de réexamen, sans excéder les seuils visés à l'article 29.2.2 et l'article 20.2 ne trouve donc pas à s'appliquer.

Par ailleurs, l'article 20.2 du TCA doit être lu en lien avec l'article 20.1 qui stipule que *« Le Concessionnaire est autorisé à imputer ses charges de fonctionnement en fonction de l'état d'avancement de ses différentes missions réalisées au titre de la présente Concession d'aménagement. Ces imputations de charges sont destinées à couvrir le coût d'intervention du Concessionnaire. Ce coût a été défini par les Parties sur la base des moyens humains et techniques que le Concessionnaire s'est engagé à mettre en œuvre pour assurer la réalisation de sa mission. Cette imputation forfaitaire destinée à couvrir le coût d'intervention du Concessionnaire, dénommée "rémunération" au sens de l'article L. 1523-2 du Code général des collectivités territoriales, est déterminée entre les parties de la façon suivante et reprise dans la présentation du compte prévisionnel de l'opération ».*

La notion de rémunération est, en matière de concession d'aménagement, une dénomination impropre, qui prête à confusion. Il est largement admis que cette qualification de « rémunération » pour désigner les imputations de charges effectuées par l'aménageur au compte de l'opération, est impropre.

L'usage évoque traditionnellement la « rémunération » de l'aménageur, laissant croire que l'aménageur perçoit un prix payé par la personne publique concédante. Cette expression, issue des cahiers de charges type antérieurs aux lois de décentralisation et reprise par l'article L. 1523-2 du Code général des collectivités territoriales pour ce qui concerne les sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales et sociétés publiques locales d'aménagement, est de nature à engendrer des confusions malheureuses.

La rémunération de l'aménageur correspond aux imputations de ses charges sur le bilan de l'opération d'aménagement (frais de personnel, locaux, ...). Elle constitue une avance sur le bénéfice financier que l'aménageur espère percevoir en fin d'opération d'aménagement, du fait des excédents des recettes sur les dépenses, correspondant au « boni d'opération ». Or, la diminution du programme de construction, qui a été imposée à l'aménageur, n'a pas conduit à une réduction corrélative de ses charges. Il n'y avait dès lors pas lieu de modifier les imputations de charges prévues, qui en tout état de cause ne doivent être envisagées que si les modifications apportées à la concession d'aménagement n'entrent pas dans le champ de l'une des clauses de réexamen prévues à l'article 29.2.2.

- **La Chambre soutient que le nouveau bilan prévisionnel en réponse aux aléas financiers repose sur une évaluation insuffisante des nouvelles contraintes :**

*« Des dépenses qui devaient initialement être supportées par la commune sont transférées dans le bilan de l'aménageur pour un montant de 0,97 M€. Cette dépense supplémentaire apparaît à la ligne « Total participation ouvrages de la ville ».*

*Cette ligne a été retraitée par la Chambre. Dans le bilan du CRACL 2020, elle est fusionnée au sein d'une ligne « participation aux ouvrages ferroviaires et aux ouvrages de la Ville », ce qui rend peu lisible l'information concernant le montant que l'aménageur consacre par avenant à des ouvrages initialement portés par la Commune.*

*Au cours du contrôle de la chambre, la commune a transmis une décomposition de ces dépenses transférées vers l'aménageur d'un montant total un peu supérieur à celui de 0,97 M€ indiqué dans le bilan prévisionnel modifié en 2021. Elles concerneraient les postes suivants : achat du mobilier du groupe scolaire pour 100 000€, achat du mobilier de la salle polyvalente pour 93 000 €, aménagement de petits équipements d'espace public (auvent) pour 100 000 €, aménagement intérieur de la meulière pour 107 000€, et reprises légères de voiries et trottoirs à proximité de l'opération pour environ 700 000€.*

*Toutefois, ces informations ne figurent pas dans l'avenant n°2 ou dans son annexe ni la décomposition précise des montants des différents travaux qu'ils financent. Ainsi, l'information au sein des documents contractuels pour justifier ces nouveaux montants transmis par avenant à l'aménageur pourrait être complétés.*

*De même, en matière d'évaluation insuffisante des nouvelles contraintes, l'ordonnateur a ajouté au bilan actualisé un montant de dépenses supplémentaire pour 0,87 M€ afin de garantir la qualité des espaces publics au cours de l'enfouissement des terres amiantées. Toutefois, ce montant n'a pas donné lieu à la transmission de pièces détaillant les travaux concernés.*

*Dans la mesure où les dépenses de l'aménageur ont été réduites au titre de l'acquisition foncière par l'avenant n°2, ce document formalisant le nouveau bilan financier devrait être parfaitement complet et fiable afin de constater que le nouvel équilibre modifié a été atteint dans le cadre d'une juste estimation.*

En réponse à ces observations et contrairement à ce que soutient la Chambre, la Ville précise que l'achat du mobilier du groupe scolaire (100 000€), l'achat du mobilier de la salle polyvalente (93 000€), l'aménagement de petits équipements d'espace public (auvent) (100 000€), l'aménagement intérieur de la meulière (107 000€), et les reprises légères de voiries et trottoirs à proximité de l'opération (environ 700 000€) s'inscrivent dans les missions expressément mises à la charge de l'Aménageur aux termes de l'annexe n°4 de l'avenant n°2 au TCA. Les sommes correspondantes figurent, quant à elles, à l'annexe n°2 de l'avenant n°2 au TCA.

L'avenant n°2 et ses annexes ont été régularisés entre les parties le 30 mars 2021, et ces missions supplémentaires entrent donc pleinement dans le champ contractuel.

De même, s'agissant de la dépense supplémentaire de 0,87 M€, elle résulte de l'impact du confinement des terres amiantées sur le bilan des dépenses de l'opération, aux lignes « D » correspondant aux prestations suivantes :

D1	Travaux gestion des terres avec amiante - ciment sans Moe et campagne de sondages	+ 1 919 000 €
D1	Moins-value liée à la gestion des terres DAC sur budget VRD	- 737 661 €
D1	Moins-value liée à la gestion des terres DAC sur budget pollution	- 1 255 000 €
D1	Plus-value sur les espaces publics (Moe en sus)	+ 831 193 €
D12	Aléas (hors travaux de gestion des terres DAC)	+ 115 877 €

Ces travaux sont réalisés selon la méthodologie détaillée dans la « *Note sur les incidences financières de la gestion des volumes de terres avec fragments d'amiante ciment dans les sols* » établie par l'aménageur ICADE et la maîtrise d'œuvre, en date du 11 novembre 2020. Cette méthodologie vise à limiter les mouvements de terre et à mettre en place un confinement des terres impactées conforme aux mesures demandées par l'ARS.

Ce surcoût, qui correspond à ce stade à une estimation de dépenses, intègre ainsi les mouvements de terre pour terrassement au niveau définitif du projet des espaces publics, la constitution de banquettes nécessaires à la tenue des espaces publics, les volumes en déblais supplémentaires pour extraire les terres impactées mais aussi l'enfouissement et le confinement des terres impactées, la fertilisation d'une partie des terres réutilisées, les coûts d'installations de chantier, les mesures spécifiques liées aux travaux avec présence d'amiante ainsi que la co-activité des chantiers de dépollution et de terrassement.

Nous insistons sur le fait que la réserve de 5% pour les aléas travaux doit être conservée, compte tenu du niveau actuel d'avancement de l'opération, des évolutions et des imprévus à venir jusqu'à la livraison des derniers travaux en 2027.

Enfin, ces postes ont été intégrés au le bilan d'aménagement figurant dans l'annexe n°2 de l'avenant n°2 au TCA. Leur principe est par ailleurs énoncé dans l'annexe n°4.

- **La Chambre indique que la modification du contrat de concession introduit des conditions qui auraient pu conduire au choix d'une autre offre :**

*La cession du terrain au prix de 12,5 M€ et non au prix initialement prévu de 18,4 M€ introduit des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient pu conduire au choix d'une offre autre que celle initialement retenue.*

*Les notes attribuées pour départager les quatre candidats se répartissaient en deux domaines : une note technique et une note financière. D'après la fiche de notation, le prix d'achat des terrains intervenait directement dans le calcul du premier critère de la note financière. Le rapport d'analyse des offres indique que les quatre candidats proposaient un prix d'achat du terrain à la commune compris entre 17,7 M€ et 18,36 M€. Cet aspect de la notation aurait été neutralisé si chaque candidat avait intégré un prix d'achat à 12,5 M€ directement auprès de l'EPFIF.*

*Enfin, dans le troisième critère de la note financière, la cohérence des prévisions de recettes est examinée. Il s'agit là d'évaluer comment le montant des recettes viendra compenser les*

*dépenses prévisionnelles, et s'il y a notamment besoin d'une subvention pour équilibrer le bilan. Une des offres, qui a recueilli la moins bonne note sur ce critère, prévoyait la nécessité d'une subvention. Or, en modifiant à la baisse de plus de 5 M€ : le montant prévisionnel des dépenses via la modification du poste des dépenses foncières, les candidats auraient proposé par construction un plan de financement différent.*

La Ville ne partage pas l'analyse de la Chambre et considère que l'avenant n°2 ne constitue qu'une adaptation de la concession face à l'apparition de contraintes postérieurement à la signature du TCA (découvertes de terres amiantées, contraintes ABF, interprétation de la clause de complément de prix par la DDFIP), qui sont extérieures à la volonté des parties, et qu'elles n'étaient donc pas en mesure d'appréhender à la date d'attribution de la concession d'aménagement.

Ces éléments étant extérieurs et postérieurs à la phase de consultation des aménageurs, ils auraient affecté de manière identique tous les autres candidats.

Par ailleurs, comme indiqué précédemment, contrairement à un marché de travaux dont le programme fixe un programme précis et un montant forfaitaire, une opération d'aménagement se déroule sur une très longue période et se caractérise, selon le Conseil d'Etat (CE, sect., 28 juill. 1993, n° 124099, Cne Chamonix-Mont-Blanc), par la complexité du projet, à savoir l'imbrication de différents types d'actions tels que la réalisation d'équipements et la restructuration du parcellaire, ces différentes actions n'ayant de sens que les unes par rapport aux autres et étant complémentaires.

Face à cette complexité, le Législateur a fait preuve de pragmatisme en permettant aux collectivités délégantes de pouvoir modifier un TCA dans une certaine mesure. L'article R. 3135-8 du Code de la Commande Publique précise ainsi que : « *Le contrat de concession peut être modifié lorsque le montant de la modification est inférieur au seuil européen qui figure dans l'avis annexé au présent code et à 10 % du montant du contrat de concession initial, sans qu'il soit nécessaire de vérifier si les conditions énoncées à l'article R. 3135-7 sont remplies.* ».

Or, ainsi qu'il l'a été démontré dans les précédentes observations formulées par la Ville auprès de la Chambre le 21 février dernier, le contenu de l'avenant n° 2 au TCA entre dans les limites fixées par l'article R. 3135-8 précité.

▪ **La Chambre énonce que l'équilibre économique est affecté :**

*« Il a été établi que le nouveau bilan prévisionnel de dépenses devait être diminué d'un montant compris entre 1,2 et 2,6 M€. Cela vient donc déséquilibrer d'autant le bilan prévisionnel, et ainsi affecter l'équilibre économique du contrat.*

*De plus, si à la fin de l'opération un boni est constaté, l'article 27.1 du TCA précise : « Le résultat sera partagé comme suit : le concessionnaire versera à l'État le boni à hauteur du complément de prix dont il pourrait être redevable envers l'État en application de l'article 11.2 de l'acte de vente en date du 16 décembre 2011 - Le solde du boni sera partagé à concurrence de 60 % pour le concédant et 40 % pour le concessionnaire.*

*L'application de la clause de complément de prix conduira l'aménageur à verser à l'État 30% de la plus-value ».*

*Si les retraitements envisagés étaient opérés, le solde du bilan prévisionnel d'opération serait positif de 1,4 M€ dans l'hypothèse la moins favorable et de 2,8 M€ dans l'hypothèse la plus favorable. Un tel solde conduirait à verser à l'État 0,4 M€ au minimum et 0,8 M€ au maximum au titre de la clause de complément de prix. Le reste serait réparti à hauteur de 0,4 M€ à 0,8 M€ pour le concessionnaire et de 0,6 M€ à 1,2 M€ pour la Commune ».*

La Ville souhaite attirer l'attention de la Chambre sur le fait que, compte tenu du contexte économique actuel et au regard du fait que la plupart des marchés ne sont pas encore passés pour réaliser cette opération, il est particulièrement difficile de connaître avec précision le solde réel d'une opération d'aménagement, par nature évolutive, qui s'achèvera en 2028.

La Ville suivra néanmoins cette opération d'aménagement avec beaucoup de diligences pour s'assurer que l'équilibre économique est respecté.

## **5. Conclusion intermédiaire de la Chambre :**

La Chambre conclut que :

*La commune avait initialement prévu de réaliser une plus-value sur la cession du terrain à l'aménageur. Une partie de cette plus-value aurait permis de compenser des dépenses qu'elle supporte et qu'elle considère liées à cette opération.*

*Il est apparu que l'intégralité de cette plus-value devait finalement être versée à l'État au titre de la clause de complément de prix. Afin d'éviter ce versement, la commune a fait le choix de demander à l'EPFIF de céder directement son terrain à l'aménageur. Cela a conduit à une modification profonde du contrat d'aménagement, l'aménageur ne l'acquérant qu'au prix de 12,5 M€ au lieu des 18,4 M€ initialement prévus.*

*Pour tenir compte de ces bouleversements, la commune a modifié par avenant le bilan prévisionnel. Les documents présentant ces modifications auraient dû reposer sur une évaluation plus complète des nouvelles contraintes.*

En complément de ses précédentes observations, il convient de rappeler que dès l'origine du projet l'objectif de la Ville de Versailles a été de réaliser un quartier de qualité dans un environnement emblématique au plan patrimonial mais actuellement situé dans un environnement urbain peu attractif au regard des quartiers plus centraux de Versailles, notamment en matière de services et d'équipements urbains.

L'enjeu financier pour la Ville est de réaliser une opération équilibrée, sans qu'elle ne pèse trop sur le budget communal, déjà fortement impacté par les divers prélèvements décidés par l'Etat (FPIC, prélèvements SRU, prélèvement des amendes de police, etc.) et la baisse constante des dotations. En conséquence, la Ville fait ses meilleurs efforts pour piloter l'opération au plus juste, dans une préoccupation d'exemplarité de gestion des deniers publics.

Au stade d'avancement de l'opération, alors que les marchés de travaux les plus lourds ne sont pas encore attribués, et que certains sujets technico-fonciers déterminants pour le respect du planning sont encore à régler.

A travers toute opération d'aménagement, la Ville est garante de l'intérêt général qui consiste à mettre en œuvre un ensemble de politiques publiques : équilibre des finances communales, sécurité sanitaire et dépollution des terrains, performances environnementales, enjeux patrimoniaux, biodiversité, construction de logement sociaux, réponse adaptée aux besoins en équipements publics et en services urbains.

C'est pourquoi la Ville a opté pour un montage financier qui avait été prévu dès la cession du terrain par l'Etat dans la convention de portage avec l'EPFY, qui s'est avéré le moins défavorable pour la Ville au regard de contraintes imprévisibles nées postérieurement à la signature du TCA.

La Ville espère que le développement des réponses précédentes éclaire la Chambre sur la fiabilité du bilan prévisionnel et sur la régularité des modifications apportées par avenant à la concession

d'aménagement, tant au regard des dispositions du Code de la commande publique que des clauses du contrat lui-même.

#### **IV. La mise en place du télétravail :**

##### **1. L'harmonisation des procédures :**

La Chambre met en avant la nécessité d'harmoniser les procédures de télétravail entre les différentes directions et services.

En 2017, la Ville a fixé le cadre d'emploi du télétravail et son amplitude maximale en conformité avec la réglementation en vigueur. Elle a cependant offert une certaine souplesse aux encadrants dans la mise en œuvre de ce dispositif, dans le but d'en faire un levier de management qui prennent également en compte les nécessités de service en présentiel qui varient d'un service à l'autre. Cette organisation souple s'est révélée particulièrement utile durant la crise sanitaire.

Toutefois, avec l'expérience, et sans remettre en cause ce parti pris, la Ville partage cependant la préconisation de la Chambre sur une nécessaire convergence des pratiques entre les directions.

A cet effet, la Direction des Ressources Humaines (DRH) a engagé une démarche d'analyse plus approfondie des postes télétravaillables sur la base des missions inscrites sur les fiches de poste.

Les directions opérationnelles ont ainsi été sollicitées pour analyser poste par poste les missions télétravaillables, la quotité de temps de travail pouvant être télétravaillée et la rythmicité envisageable.

Le résultat de ces études, actuellement en cours d'analyse, permettra à la DRH d'évaluer les écarts de pratique et d'avancer sur un travail d'harmonisation.

Cette démarche est complétée par la création d'un groupe de travail visant à déterminer des règles d'usages communes pour que cette nouvelle forme d'organisation du travail s'intègre au mieux dans le fonctionnement des équipes. Pour enrichir cette réflexion, un questionnaire de retour d'expérience a préalablement été proposé à l'ensemble des agents (cf. document joint).

Comme préconisé par la Chambre, le fruit de ces deux démarches parallèles, sur les postes et sur les règles d'usage, fera l'objet d'un document interne de référence. Cette démarche sera par ailleurs réalisée en concertation avec les partenaires sociaux.

##### **2. L'ajustement de dispositions techniques pour adapter le télétravail aux besoins de la collectivité :**

La collectivité confirme que l'extension du forfait de jours flottants fera partie des sujets à l'ordre du jour du groupe de travail précité.

L'étude sera réalisée sur la base des fiches de poste et aura pour objectif d'ajuster les quotités de temps de travail aux missions réellement télétravaillables.

De même, la question du contrôle des agents en télétravail fera partie des points à arbitrer : par exemple, par des appels réguliers, une évaluation de la rapidité des réponses par messagerie, le cas échéant déploiement d'un système de pointage mobile ainsi que le préconise la Chambre.

### **3. L'évaluation des conséquences du télétravail :**

Comme de très nombreux employeurs, la Ville a vu se développer le télétravail avec les contraintes imposées par la crise sanitaire.

En situation normale, l'objectif demeure de favoriser le bien-être des agents et l'articulation vie professionnelle / vie personnelle tout en maintenant un haut niveau de qualité de service rendu au public.

La Ville ne se fixe pas à l'heure actuelle d'objectifs chiffrés en matière d'économies de locaux d'une part parce que rapporté à l'ensemble des agents, le taux de jours télétravaillés est très faible (< 4%), d'autre part parce que certaines organisations du travail développées ailleurs (flex-office, open-space...) ne correspondent pas à la vision du collectif telle que souhaitée.

En revanche, la Ville adhère à la recommandation de la Chambre de réaliser un bilan qualitatif régulier sur les conséquences du télétravail sur l'absentéisme et la productivité. Une évaluation des impacts financiers du télétravail sera également réalisée.

L'analyse du bien-être et des nouvelles pratiques de management pourra faire l'objet d'un questionnaire annuel et de groupes d'échanges de pratique.

Comme le précise la Chambre, tous ces bilans méritent un temps de recul complémentaire ainsi qu'une certaine ingénierie de recueil et de traitement des données.

\*\*\*\*\*

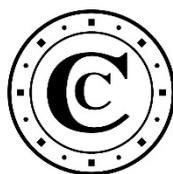
Telles sont les observations que la Ville entendait porter à la connaissance de la Chambre en réponse au rapport d'observations définitives.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, Madame la Conseillère, Monsieur le Conseiller, l'expression de ma considération distinguée.



François de MAZIERES





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

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

**Chambre régionale des comptes Île-de-France**

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

[www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france)