



Le 20 mai 2015

Le Président

Réf : mhr/er/n°2015- 305 /gr

Lettre recommandée avec AR

Monsieur le Maire,

Par lettre du 16 avril 2015, j'ai porté à votre connaissance les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la ville de Wissembourg, afin de vous permettre, si vous l'estimiez utile, d'apporter une réponse écrite à ces observations, en application du code des juridictions financières.

Par lettre du 15 mai 2015, vous m'avez fait parvenir une réponse qui est jointe au rapport d'observations définitives qui vous est à nouveau adressé pour être communiqué au conseil municipal dès sa plus proche réunion.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, ce rapport doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun des membres du conseil et donner lieu à débat.

Ce rapport d'observations définitives est également adressé à M. le Préfet de la région Alsace, Préfet du Bas-Rhin et à M. le Directeur régional des Finances publiques d'Alsace et du département du Bas-Rhin.

Après sa communication au conseil municipal, il est communicable de plein droit à toute personne qui en ferait la demande. Aussi, je vous remercie de bien vouloir informer le greffe de la date à laquelle cette communication interviendra.

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

Christophe Rosenau

Monsieur Christian Gliech
Maire de Wissembourg
11, place de la République
67160 WISSEMBOURG

Sommaire

SYNTHESE.....	2
LISTE DES RECOMMANDATIONS	5
1. PRESENTATION ET SUITES DU PRECEDENT CONTROLE.....	6
1.1 Présentation de la commune de Wissembourg	6
1.2 Les suites du précédent contrôle.....	6
2. LA GESTION COMPTABLE, BUDGETAIRE ET FINANCIERE	8
2.1 La fiabilité et la sincérité des comptes.....	8
2.2 La gestion budgétaire.....	10
2.2.1 Le cadre budgétaire.....	10
2.2.2 La section de fonctionnement du budget principal	11
2.2.3 La section d'investissement du budget principal	15
2.2.4 Le financement des investissements	15
2.3 La situation financière	16
2.3.1 La variation du fonds de roulement net global.....	16
2.3.2 L'équilibre du bilan.....	17
2.3.3 La dette du budget principal.....	18
3. LES RESSOURCES HUMAINES	20
3.1 L'organisation à compter de 2008	20
3.1.1 L'organigramme de la Ville.....	20
3.1.2 Les logements communaux	22
3.1.3 La masse salariale.....	26
3.2 La gestion du personnel.....	26
3.2.1 La tenue des dossiers du personnel	26
3.2.2 Le temps de travail	27
3.2.3 Le recrutement.....	28
3.2.4 La gestion des carrières.....	30
3.2.5 Le dialogue social	31
3.2.6 Le service de gestion des ressources humaines.....	32
3.2.7 L'action sociale	32
4. LA COMMANDE PUBLIQUE.....	34
4.1 Les marchés passés par le service juridique	34
4.2 Les autres achats.....	34
4.3 L'absence d'une véritable politique d'achat entre 2008 et 2014.....	36
5. LA POLITIQUE ASSOCIATIVE	38
5.1 La diversité des associations subventionnées par la Ville	38
5.2 L'encadrement des principales associations subventionnées.....	39
5.3 La mise en place de la maison des associations et des services	41
Annexe 1 : Données relatives à la fiscalité	43
Annexe 2 : Données relatives à la section de fonctionnement du budget principal	44
Annexe 3 : Données relatives à la section d'investissement du budget principal	45
Annexe 4 : Données relatives à la situation financière et la dette	46
Annexe 5 : Données relatives à la gestion des ressources humaines de Wissembourg	47

COMMUNE DE WISSEMBOURG

EXAMEN DE LA GESTION
(à compter de l'exercice 2008)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SYNTHESE

La ville de Wissembourg est située au nord de l'Alsace, à la frontière avec l'Allemagne. Elle est riche d'un patrimoine naturel et historique qui la place au sein des cent « plus beaux détours de France ». La population municipale a néanmoins diminué de 4,8 % depuis 1999 et s'établit à 7 780 habitants selon le recensement de l'INSEE entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

Le précédent contrôle mené par la chambre évoquait l'hippodrome de la Hardt, dont la ville est propriétaire et dont l'emprise est soumise au régime forestier. La concession portant « *occupation du domaine privé pour le maintien d'un terrain de courses en forêt communale de Wissembourg* » accordée à l'association Société des courses de Wissembourg a été renouvelée le 22 avril 2013, « *à titre précaire et toujours révocable* », pour une durée maximale de neuf ans (jusqu'au 31 décembre 2021). Or, depuis 1992, plusieurs baux à construction fondés sur les importants travaux effectués par la Société des courses, ont été conclus à son profit pour des durées variables allant jusqu'à quarante années. Ces baux, qui valorisent le patrimoine bâti, sont toutefois contraires par nature au caractère précaire de la concession renouvelée et la ville projette de les rationaliser en 2015.

En 2014, le périmètre budgétaire de la commune est constitué d'un budget principal et de sept budgets annexes ; parmi eux, six opérations d'aménagement traduisent la volonté de la municipalité de relancer l'urbanisation afin d'enrayer la baisse continue de la population. Le rythme d'avancement des lotissements est néanmoins ralenti par un contexte local particulier.

Pendant toute la période sous revue, la section de fonctionnement du budget principal conserve un résultat positif d'au moins 400 k€. En 2013, les recettes de fonctionnement de la ville, hors produits des cessions d'immobilisations, se sont établies à 9,7 M€, en hausse de 2,3 % depuis 2009. Cette évolution trouve principalement son origine dans la progression de 4,3 % des ressources fiscales propres ; cependant, les taux des impôts locaux sont restés stables entre 2011 et 2014. En revanche, les ressources d'exploitation, qui proviennent essentiellement des coupes de bois, diminuent globalement de 12,5 %. Enfin, le poste des dotations et participations décroît régulièrement et passe de 28 % des ressources de la commune en 2009 à 25 % en 2013.

Les dépenses courantes ont progressé de 8,73 % entre 2009 et 2013, où elles s'établissent à 8,2 M€. En 2013, le niveau des charges par habitant wissembourgeois équivaut à celui de la moyenne des communes comparables. L'augmentation la plus significative porte sur le coût du personnel (+19 %). Si cette forte progression fait passer le poids des charges de personnel de 44 % des charges courantes en 2009 à 49 % de ces charges en 2013, le ratio qui atteint 496 € par habitant en 2013 - n'en demeure pas moins en-deçà de celui des communes comparables, dont la dépense de personnel est de 550 € par habitant.

La Ville procède à de nombreuses créations de postes pendant la période sous revue. Il s'agit notamment d'emplois de cadres qualifiés destinés à augmenter l'attractivité de la Ville ainsi qu'à tirer les conséquences de la réussite de cadres municipaux aux concours et examens professionnels ou de leur avancement de grade. D'autres recrutements permettent de réduire corrélativement les charges à caractère général de la Ville (subventions aux associations, contrats de maintenance et services extérieurs). Ainsi, d'anciens salariés d'associations sont intégrés à l'effectif municipal afin de servir la politique de la Ville.

Si les dépenses de maintenance, le recours aux services extérieurs et les subventions aux associations diminuent sensiblement entre 2009 et 2013, les frais d'animation et de communication passent en revanche de 87 k€ en 2009 à 248 k€ en 2013 : se substituant à l'office de tourisme en 2010, la ville de Wissembourg organise chaque année des festivités de Pentecôte, qui constituent un événement touristique en Alsace du Nord.

Entre 2009 et 2012, le produit d'investissement par habitant est nettement supérieur à celui des communes comparables. Wissembourg a réalisé 22,74 M€ de dépenses d'investissement entre 2009 et 2013. En 2010 (8,1 M€) et 2011 (5,1 M€), elle a investi deux fois plus que la moyenne des communes de sa strate démographique. Plusieurs grands projets ont été réalisés, dont la restauration du Relais culturel à hauteur de 7,2 M€ et celle de la mairie à hauteur de 2,6 M€. En 2013, eu égard aux rigidités commençant à affecter ses capacités financières, la Ville revoit son volume d'investissement qui devient légèrement inférieur à celui des communes de taille comparable. Entre 2009 et 2012, la Ville a su dégager en moyenne 65 % de financement disponible pour investir. Si sa capacité d'autofinancement nette est négative entre 2011 et 2013 en raison notamment du volume de l'annuité en capital de la dette à court et à long terme, la Ville a mobilisé d'autres ressources d'investissement (subventions à hauteur de 6,9 M€, cessions d'immobilisations à hauteur de 3,9 M€, fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée – FCTVA - à hauteur de 3,7 M€). Entre 2009 et 2013, la Ville a puisé dans ses réserves pour financer ses dépenses d'équipement et fait un appel modéré à l'emprunt à long terme, notamment en 2010 à hauteur de 2 M€.

La mesure de l'équilibre financier s'effectue à travers trois grandeurs caractéristiques. Au 31 décembre 2013, le fonds de roulement net global de la Ville s'élève à 1,1 M€ et s'avère très inférieur à la moyenne des villes comparables. Le besoin en fonds de roulement de la Ville est négatif entre 2009 et 2012, notamment parce que le budget annexe de l'assainissement procure à la Ville, jusqu'à sa clôture le 31 décembre 2012, un important volume de ressources à court terme. Entre 2009 et 2012, ce budget annexe finance le budget principal, ce qui est contraire à la règle selon laquelle les usagers d'un service public industriel et commercial ne financent pas les charges relevant des contribuables. Le niveau élevé de la trésorerie nette de la Ville (1,2 M€ au 31 décembre 2012) provient de son budget annexe et non de son activité propre. La tendance s'inverse en 2013 avec le transfert de la compétence assainissement au SDEA : désormais le budget principal finance les budgets annexes. La structure financière se détériore avec un fonds de roulement net global inférieur au besoin en fonds de roulement, ce qui génère une trésorerie négative de 1,17 M€. Cette situation résulte principalement du prélèvement au 31 décembre 2013, par l'établissement prêteur, du remboursement de plusieurs emprunts à court terme.

A la clôture de l'exercice 2014, la dette des budgets annexes est limitée. L'encours de la dette du budget principal s'établit à 10,07 M€, alors qu'il a atteint voire dépassé 12 M€ entre 2010 et 2012. Si, en 2009, la commune apparaissait en mesure de résorber sa dette en sept années, sa capacité de désendettement atteint voire dépasse onze années entre 2010 et 2012, pour redescendre à 10,6 années en 2013. Le niveau global de la dette de Wissembourg est supérieur à la moyenne des villes comparables. Le recours croissant à des prêts-relais destinés à combler, sur une courte durée, le délai de versement de ressources attendues (notamment FCTVA, produits de cession de biens immobiliers), provoque un accroissement significatif mais momentané de l'annuité en capital de la dette. D'ailleurs, au 31 décembre 2013, la Ville rencontre exceptionnellement des difficultés à rembourser l'intégralité de quatre prêts à court terme, dont trois sont souscrits au titre d'opérations d'aménagement suivies en budgets annexes, et se trouve contrainte de les proroger de deux ans à hauteur de 1,26 M€. Le préfinancement par des emprunts à court terme d'opérations d'aménagement, voire de cessions d'immobilisations, dont l'échéance est incertaine montre là ses limites. En fin de période, l'endettement de Wissembourg apparaît contenu en volume. Il est également maîtrisé, de longue date, en termes de risque financier. Le taux d'intérêt apparent de la dette, lié à l'ancienneté des contrats les plus importants, oscille entre 3,8 % et 4 % en fin de période ; la Ville s'est attachée à renégocier certains taux en 2010 et l'envisage, à nouveau, en 2015.

S'agissant des ressources humaines, eu égard à la présence de dix agents de catégorie A, la Ville dispose de moyens permettant de mener des politiques transversales et de rendre plus performante la gestion des principales masses financières (ressources humaines, achat public, culture). Les charges de personnel, qui atteignent 4 M€ en 2013, concernent 128 agents employés par la Ville et représentent 111,5 équivalents temps plein.

Les heures supplémentaires effectuées par certains agents, principalement des services techniques, restent nombreuses. Le concours apporté par ces agents à l'occasion de festivités municipales ou au soutien d'associations subventionnées par la Ville impacte fortement, en période estivale et à Noël, l'exécution de leurs missions habituelles. Globalement, le taux d'absentéisme pour raison de maladie ordinaire est passé de 3,44 % en 2009 à 7,12 % en 2013. Le fonctionnement des instances de dialogue social (comité technique paritaire, comité d'hygiène et de sécurité) est insatisfaisant entre 2008 et 2014, la Ville tend à l'améliorer en 2015.

La collectivité facilite l'avancement de ses agents, ce qui entraîne une augmentation régulière de la masse salariale. Eu égard à l'enjeu humain, administratif, juridique et financier croissant constitué par l'administration municipale, le service gestionnaire gagnerait à être renforcé.

La passation de la plupart des marchés formalisés de la Ville fait l'objet d'une application rigoureuse des textes. En revanche, les commandes réalisées par le service achats, qui gère un budget annuel de 800 k€ à 1 M€, gagneront à être incluses dans une véritable politique d'achat dans le futur. En effet, les commandes effectuées après mise en concurrence sont minoritaires entre 2008 et 2014. La réalisation d'achats discrétionnaires ne peut garantir ni le respect des principes généraux de la commande publique, ni d'acheter auprès du mieux-disant. Une réflexion et une réorganisation générales sont en cours en vue d'optimiser la démarche d'achat de la Ville. Elles seront à même de satisfaire plus efficacement les besoins municipaux, tout en garantissant la sécurité juridique grâce au respect des règles de mise en concurrence. Dans un contexte de rigidification des ressources, une telle politique rendra à la collectivité une certaine marge de manœuvre budgétaire.

Les associations subventionnées, relevant essentiellement des domaines de la culture, du tourisme et du sport, participent de la politique d'attractivité de la Ville. Les subventions versées passent de 729 k€ en 2009 à 623 k€ en 2013, soit une baisse de 14,5 %. En particulier, après la restructuration du Relais culturel et à compter de la saison 2010-2011, la gestion matérielle du bâtiment est dissociée de la programmation. La Ville prend en charge la gestion du bâtiment réhabilité, le renomme « la Nef », l'ouvre aux colloques et salons, intègre les effectifs techniques et concède l'espace bar-cafétéria à un exploitant. Ce transfert de charges fait passer la subvention de l'association de programmation de 287 k€ en 2009 à 135 k€ en 2014. Le coût net de fonctionnement du Relais culturel s'élève à 564 k€ en 2013 et la Ville envisage, fin 2015, de le gérer intégralement en régie.

En février 2009, la Ville crée une maison des associations et signe une convention avec la Fédération départementale des maisons des jeunes et de la culture (FDMJC 67) du Bas-Rhin. Un bâtiment est racheté et rénové pour un montant total de 595 k€, dont 287 k€ de subventions reçues. La FDMJC 67 recrute et emploie le personnel d'animation socioculturelle ; elle assure la gestion financière de certains projets. La subvention de la FDMJC 67 est la seule qui n'ait pas été atteinte, en 2014, par la baisse générale de 10 % des subventions aux associations ; en cinq ans, cette subvention est passée de 45 k€ à 75 k€, soit une progression de 67 %. Si, à l'origine, la Ville avait intérêt à passer par la FDMJC 67 pour la gérer, la maison des associations et des services a désormais un fonctionnement normalisé et cette solution apparaît moins avantageuse au regard de son coût. La Ville et l'association comptent mettre fin à leur partenariat le 31 décembre 2015 et l'intégration des salariés est envisagée au 1^{er} janvier 2016.

*
* *

La chambre présente, en début de rapport, une synthèse de ses recommandations retenues à l'issue de la procédure contradictoire.

Les recommandations visent à permettre une inflexion ou une amélioration de la gestion. Elles sont susceptibles d'être mises en œuvre sans délai particulier et sont formulées à l'issue de la procédure contradictoire. Leur mise en œuvre fera l'objet d'un suivi.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : La chambre invite à nouveau la Ville à exercer ses prérogatives de propriétaire de l'hippodrome en mettant en œuvre un meilleur suivi de sa gestion.

Recommandation n° 2 : La chambre recommande à la Ville d'user de prudence dans le recours aux emprunts à court terme lorsqu'ils consistent à financer des opérations dont l'échéance est incertaine.

Recommandation n° 3 : La chambre recommande à la Ville de s'attacher à suivre le nombre des heures supplémentaires de son personnel au fil des exercices, afin d'assurer la continuité d'exécution de ses missions et d'accentuer la prévention des risques professionnels.

Recommandation n° 4 : Au vu de la récente création du service de gestion des ressources humaines, de ses moyens restreints, de la complexité du contexte normatif, du nombre croissant d'agents à gérer et de l'impact de la masse salariale sur le budget principal, la chambre recommande à la Ville d'adapter les moyens aux missions confiées à ce service.

1. PRESENTATION ET SUITES DU PRECEDENT CONTROLE

1.1 Présentation de la commune de Wissembourg

La ville de Wissembourg est située au nord de l'Alsace, à la frontière de l'Etat de Rhénanie-Palatinat (Allemagne). La commune est traversée par la Lauter, affluent gauche du Rhin, et marque l'entrée du parc naturel régional des Vosges du Nord. Elle fait partie d'un secteur classé depuis 1989 « Réserve mondiale de la Biosphère ». Depuis 2008, la Ville a également été admise au sein des cent « plus beaux détours de France » regroupant à travers la France, des villes touristiques de charme. Wissembourg est riche d'un patrimoine religieux préservé en dépit d'un passé particulièrement troublé.

Le village d'Altenstadt (1 012 habitants) a fusionné avec Wissembourg en 1975. Entre 1975 et 1999, la population municipale (personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune) de Wissembourg a augmenté de façon continue, passant de 6 784 à 8 173 habitants. Elle diminue régulièrement depuis cette date, de 0,3 % par an entre 1999 et 2006, puis de 0,6 % par an entre 2006 et 2011, soit une baisse totale de 4,8 %. Selon le recensement de l'INSEE établi au titre de l'année 2011 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, la population municipale de Wissembourg s'établit à 7 780 habitants. L'ajout de la « population comptée à part » (personnes dont la résidence habituelle est dans une autre commune mais qui ont conservé une résidence sur le territoire de la commune : étudiants, maisons de retraite, casernes...), qui représente 291 personnes en 2011 selon les chiffres de l'INSEE publiés en 2014, n'a que peu d'influence sur la tendance baissière de la population wissembourgeoise totale à compter de l'an 2000 (-3,7 %).

La ville de Wissembourg totalise 5 385 emplois fin 2011. Le secteur commerce / transports / services, qui compte 371 sièges sociaux sur un total de 584 établis à Wissembourg, est le plus dynamique en termes de création d'entreprises : il recouvre 33 des 46 entreprises, majoritairement individuelles, créées dans la commune en 2013.

La commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, la communauté de communes du Pays de Wissembourg, créée le 1^{er} janvier 1995. Elle regroupe 17 070 habitants (population légale 2011, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014) sur 12 communes et quatre communes associées. Ses compétences portent principalement sur l'aménagement de l'espace communautaire, le développement économique et celui du tourisme, la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie.

La commune appartient également au syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de la région de Wissembourg, au syndicat mixte de production d'eau potable de la région de Wissembourg, au groupement d'eau transfrontalier, au syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) forestier de Wissembourg et des environs, au syndicat mixte du service des eaux et de l'assainissement du Bas-Rhin et au syndicat mixte pour la coopération du parc naturel des Vosges du Nord.

1.2 Les suites du précédent contrôle

Le précédent contrôle de la gestion de la commune de Wissembourg portait sur les exercices 1999 et suivants. Le rapport d'observations définitives, notifié par lettre du 19 juin 2008, évoquait notamment la gestion de l'hippodrome de la Hardt, dont il convient d'examiner l'évolution.

La commune est propriétaire de l'hippodrome de la Hardt. Cet équipement, qui accueille des manifestations hippiques au cours du printemps, est géré de longue date par une association, la Société des courses de Wissembourg en vertu d'un document intitulé « *concession d'occupation du domaine privé (forêt communale de Wissembourg)* ». Le

renouvellement de cette concession a été autorisé par le conseil municipal le 9 décembre 2003, pour une durée de neuf années (1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2012). Aux termes de cet accord, la Ville met en location l'hippodrome sur une superficie de 27,3 ha composé de 6,1 ha pour l'équipement, et de 21,2 ha en forêts, moyennant une redevance annuelle de 228,67 € ; elle conserve l'usufruit des coupes de bois ainsi que l'usage des prairies accessibles aux gens du voyage et à diverses manifestations locales.

Jusqu'en mars 2007, la ville de Wissembourg n'était pas institutionnellement informée des décisions de la Société des courses, notamment des investissements réalisés sur son patrimoine. A l'heure actuelle, si le maire est invité et assiste chaque année à l'assemblée générale annuelle de l'association, la chambre observe toutefois qu'aucun administrateur de la Société des courses n'est désigné par la municipalité pour représenter ses intérêts.

Le terrain d'assiette de l'hippodrome étant soumis au régime forestier, l'Office national des forêts (ONF) dispose d'une compétence de gestion du site. Lors du renouvellement de la concession portant « occupation du domaine privé pour le maintien d'un terrain de courses en forêt communale de Wissembourg » le 22 avril 2013, la superficie concédée est passée de 27,3 ha à 31,52 ha. Un nouveau procès-verbal d'arpentage a été fourni à la Ville le 11 août 2014 et a donné lieu à la rédaction d'un avenant à la concession le 21 janvier 2015 pour tenir compte des nouvelles parcelles cadastrales. Le plan local d'urbanisme intercommunal a été approuvé le 7 octobre 2013 et le site de l'hippodrome a fait l'objet d'une mise en conformité avec les exigences du droit de l'urbanisme. La redevance d'occupation, déterminée par les services de l'ONF, est passée 228,67 € à 528,67 €.

La Ville étant propriétaire de l'hippodrome, l'occupant qui souhaite effectuer des travaux doit passer un bail à construction. Il s'agit d'un outil contractuel qui confie au preneur un droit réel sur le bien, pour une durée comprise entre 18 et 99 ans. Il permet de valoriser le patrimoine immobilier en réalisant des ouvrages d'importance pendant la durée du bail et de récupérer, à terme, la pleine propriété du bien, mais également des équipements et ouvrages réalisés par le preneur. En outre, la collectivité économise les frais de gestion du bien mis à bail et perçoit une redevance annuelle, généralement modique.

En raison de la soumission de l'emprise de l'hippodrome au régime forestier, la concession portant « *occupation du domaine privé pour le maintien d'un terrain de courses en forêt communale de Wissembourg* », préparée par l'Office national des forêts, n'est consentie qu'« *à titre précaire et toujours révocable* », pour une durée maximale de neuf ans (du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2021). La chambre observe que la conclusion de baux à construction sur le domaine privé de la commune contrevient, par nature, à l'idée de concession « *à titre précaire et toujours révocable* » telle qu'elle est mentionnée dans l'accord renouvelé.

Quatre baux à construction, qui détaillent la nature des travaux effectués, ont été consentis au profit de la Société des courses : conclus les 29 juin 1992 (aménagement de tribunes et de locaux d'accueil du public), 31 août 2000 (aménagement de tribunes et de locaux), 28 février 2003 (construction de 19 boxes) et 13 février 2008 (réfection de la tour de contrôle), ils expirent respectivement les 28 juin 2022, 31 août 2030, 28 février 2033 et 31 octobre 2047. La Ville indique qu'un cinquième bail tendant à la construction d'un hall agricole comportant des boxes « *est en cours d'élaboration* ». Ce bail a été autorisé par délibération du conseil municipal du 18 décembre 2012 à fin de prendre effet le 1^{er} janvier 2013 pour une durée de 40 années, soit jusqu'au 31 décembre 2052. Le retard pris dans la signature de l'acte est dû à la circonstance qu'un procès-verbal d'arpentage n'a été fourni à la Ville que le 11 août 2014.

La chambre observe enfin qu'aucun bail à construction n'est mentionné en ce qui concerne les « *importants travaux de restructuration et de rénovation* » (rénovation des vestiaires hommes, création de vestiaires femmes, rénovation de la salle de pesage et de la salle de réception VIP, création d'une salle pour commissaires, mise en place d'une clôture de 1 200 m autour de l'hippodrome, sécurisation des obstacles) entamés par la Société des courses pour un coût estimatif total de 140 k€ HT et pour lesquels la Ville a accordé, par délibération du 23 mai 2008, une subvention d'équipement à hauteur de 15 % des travaux (soit 21 k€ versés en cinq fractions entre 2008 et 2012). Cette situation ne porte néanmoins aucun préjudice à la Ville.

Consciente de ce que l'empilement des baux à construction consentis pour des durées très variées au profit de l'association complexifie la gestion de l'hippodrome, la Ville indique dans sa réponse du 3 mars 2015 qu'elle a saisi le juge du Livre foncier d'une demande tendant à s'assurer de la faisabilité d'opérations de régularisation. La chambre prend acte de l'engagement de la Ville, d'une part, à harmoniser à l'avenir la durée des baux à construction consentis, d'autre part, à régulariser par bail à construction les travaux subventionnés en 2008.

Si les services techniques se rendent régulièrement sur l'hippodrome, entretiennent des contacts avec les gestionnaires de l'emprise (Société des courses, ONF) et connaissent la réalité du terrain, la recherche d'une meilleure formalisation des actes et conventions attachés à la gestion de parcelles du ban communal par autrui n'apparaît que récemment. La coordination des acteurs, sous l'autorité du directeur général des services, est fondamentale s'agissant de dossiers patrimoniaux, transversaux par nature.

Si la situation complexe de l'hippodrome, géré par la Société des courses pour la partie bâtie et par l'ONF pour la partie boisée, fait que la Ville n'a que peu de prise sur cette partie de son patrimoine, elle doit néanmoins s'attacher à exercer les prérogatives d'un propriétaire sur son bien et être régulièrement informée des modalités de sa gestion par autrui.

Recommandation n° 1 : La chambre invite à nouveau la Ville à exercer ses prérogatives de propriétaire de l'hippodrome en mettant en œuvre un meilleur suivi de sa gestion.

2. LA GESTION COMPTABLE, BUDGETAIRE ET FINANCIERE

2.1 La fiabilité et la sincérité des comptes

La mise en œuvre des principes comptables

La fiabilité est entendue au sens de la régularité et de la sincérité comptables. La régularité s'apprécie au regard de l'application des droits et règlements. Cela implique notamment le respect de méthodes, la juste appréciation des éléments de l'actif et du passif du bilan de l'entité, ainsi que des règles pour l'affectation et la reprise des résultats. Au sens de la sincérité, la comptabilité doit donner des informations « *adéquates, loyales, claires, précises et complètes* », ¹ avec pour objectif d'apprécier le caractère significatif des anomalies. Dans son rapport public de 2004, la Cour des comptes soulignait déjà que « *la fiabilité des comptes est une condition de la qualité de l'information financière à laquelle le plus large public est légitimement attentif* ».

L'exigence de fiabilité et de sincérité des comptes publics est d'ordre constitutionnel depuis que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inséré un article 47-2 dans la Constitution qui dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Cette disposition vient consacrer au niveau constitutionnel les principes de l'image fidèle et de sincérité de la comptabilité publique locale qui ne revêtaient auparavant qu'une valeur réglementaire. Ils ont été réaffirmés dans le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (articles 53, 57 et 170).

La qualité des comptes de la collectivité

La qualité des comptes de la ville de Wissembourg est globalement satisfaisante. Les points relatifs à l'affectation des résultats, au principe de prudence et au rattachement des charges et des produits à l'exercice n'appellent pas d'observation. D'autres points sont pris en compte par la Ville afin d'améliorer encore la qualité comptable.

¹ Cf. rapport sénatorial d'information n° 37 (2000-2 001) de M. Alain Lambert, au nom de la commission des finances, 19 octobre 2000.

L'exacte imputation comptable

Le respect de la nomenclature budgétaire et comptable M14 par la Ville est satisfaisant et quelques anomalies d'imputation constatées au cours des exercices précédents sont désormais corrigées. S'agissant du personnel non titulaire, la rémunération principale et les indemnités étaient comptabilisées au seul compte « Personnel non titulaire - rémunérations », le compte « Autres indemnités » n'étant pas ouvert pour comptabiliser le régime indemnitaire des agents non titulaires. La chambre prend acte de l'engagement de la Ville de modifier le paramétrage de son logiciel de la paie et de la correction effectuée dès fin 2014 pour cet exercice.

Par ailleurs, la chambre a relevé que la subvention versée à l'association dénommée Fédération des maisons des jeunes et de la culture du Bas-Rhin (FDMJC 67), au titre du fonctionnement de la maison des associations et des services installée à Wissembourg, était imputée au compte « contrats de prestations de services avec des entreprises » dès l'exercice 2009. Or, la subvention versée (63,5 k€ versés en 2013 et 75 k€ prévus en 2014) devait être inscrite au compte « subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé ». L'opacité d'une imputation au compte 611 n'étant pas justifiée, la Ville a procédé à sa réimputation dès septembre 2014.

La refacturation des coûts du CCAS

Le centre communal d'action sociale (CCAS) constitue un établissement public administratif détenant une personnalité juridique distincte de la collectivité de rattachement, disposant d'un budget et de personnel qui lui sont propres. Or, les trois agents du CCAS de Wissembourg sont intégralement rémunérés par la Ville. Ils travaillent, pour une part variable mais significative de leur temps, à des missions dévolues à la Ville et dans les locaux de l'hôtel de ville : élections (tenue des listes et organisation), recensement de la population et protocole. Leurs rémunérations et charges sociales annuelles s'élèvent à 119 k€ en 2014. La chambre observe qu'ils ne font l'objet d'aucune mise à disposition du CCAS contre remboursement de la masse salariale correspondante.

Le compte administratif 2013 du CCAS ne retrace aucune charge de rémunération. La chambre prend acte de l'engagement de la Ville à refacturer au CCAS ses charges de personnel et ses charges à caractère général, et à enregistrer les écritures correspondantes au compte « mise à disposition de personnel – aux budgets annexes, régies municipales, CCAS et caisses des écoles » et au compte « Remboursements de frais – par les CCAS ».

La Ville indique également, dans sa réponse aux observations provisoires, que la comptabilisation et l'enregistrement des flux financiers entre le CCAS, soutenu, et la Ville, soutien, aura pour contrepartie la réévaluation de la subvention municipale accordée à l'établissement public.

L'usage des lignes de trésorerie

A la différence des exercices précédents et de l'exercice 2014, un encours de 1,4 M€ a persisté au compte « *lignes de crédit de trésorerie* » dans le bilan au 31 décembre 2013. La Ville, n'étant pas en mesure de rembourser une partie du capital de quatre emprunts remboursables *in fine* arrivés à échéance, avait souhaité les proroger de deux ans et substituer les nouveaux contrats aux anciens sans effectuer de mouvements de fonds. Or, l'établissement bancaire a prélevé 1,26 M€ fin décembre 2013 et les lignes de trésorerie souscrites auprès de deux établissements bancaires sont restées mobilisées pour faire face à cet imprévu.

Eu égard au lien direct reliant les quatre emprunts remboursables *in fine* et la prolongation du crédit de trésorerie au 31 décembre 2013, en vue de reconduire en 2014 la majeure partie de ces emprunts, l'encours des lignes de trésorerie aurait dû être mentionné dans l'annexe A2.3 (« répartition des emprunts par structure de taux ») au compte administratif relative à l'état de la dette et pas seulement dans l'annexe A2.7 « détail des crédits de trésorerie ». N'ayant pas réellement diminué de 1,26 M€, le capital des emprunts restant dû au 31 décembre

2013 s'en serait trouvé augmenté d'autant et aurait notamment atteint 12,1 M€ pour le budget principal, au lieu des 10,84 M€ mentionnés dans l'annexe.

Les annexes au compte administratif

Si les annexes des comptes administratifs sont globalement conformes aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), certains états ne sont toutefois pas exhaustifs. S'agissant de l'état des concours attribués à des tiers, la chambre relève qu'un certain nombre de prestations en nature – parfois prévues par les conventions passées avec les associations - ne sont pas chiffrées voire pas mentionnées ; les heures de travail réalisées par les agents municipaux (notamment lors des festivités de Pentecôte) et l'équivalent loyer / charges locatives de la mise à disposition des associations de locaux appartenant à la Ville (office de tourisme, maison des associations, infrastructures sportives, etc.) constituent les principaux postes de dépenses. Tout en maintenant son invitation à l'exhaustivité en ce qui concerne la forme et l'étendue des aides en nature, la chambre prend acte de l'engagement de la Ville à les valoriser dans ses documents budgétaires. Parallèlement, ces montants devront intégrer les documents comptables de l'association bénéficiaire.

Par ailleurs, ainsi qu'il sera détaillé dans la partie du rapport consacrée aux ressources humaines, les états retraçant l'effectif de la commune sont erronés. En particulier, le nombre total d'agents mentionnés au compte administratif 2013 et au budget primitif 2014 diffère significativement ; eu égard à l'impact budgétaire des charges de personnel (4 M€ en 2013), l'exactitude de l'information correspondante doit être recherchée. La chambre prend acte de l'engagement de la Ville à fiabiliser les documents qu'elle produit en matière d'effectif.

2.2 La gestion budgétaire

2.2.1 Le cadre budgétaire

Le périmètre budgétaire

En 2014, le périmètre budgétaire est constitué du budget principal – sur lequel portera essentiellement l'analyse de la chambre - et de sept budgets annexes : eau, lotissement artisanal allée des Peupliers 1^{ère} tranche, lotissement artisanal allée des Peupliers 2^{ème} tranche, lotissement Gumberlé à Altenstadt (créé en 2010), zone d'aménagement la Pépinière (créé en 2010), quartier Steinbaechel (créé en 2010), lotissement les Quatre Vents (créé en 2013). Le budget annexe de l'assainissement a été clôturé au 31 décembre 2012 avant le transfert de cette compétence au SDEA à compter du 1^{er} janvier 2013.

Au cours de la période examinée, l'état d'avancement des opérations concernées par les budgets annexes régis par l'instruction M14 est diversifié :

- les deux tranches du lotissement artisanal Les Peupliers sont proches d'être achevées, attestant le dynamisme de l'activité économique dans la zone de Wissembourg ;
- les trois lotissements d'habitation et la zone d'aménagement sont de création récente, ils témoignent de la volonté d'inverser la tendance baissière de la population en créant de nombreux logements, conformément aux orientations du schéma de cohérence territoriale d'Alsace du Nord (SCOTAN). Outre la volonté de retrouver et de négocier avec les propriétaires de parcelles plutôt que de les exproprier, d'autres facteurs ralentissent ces opérations d'urbanisme et impactent les budgets annexes correspondants.

En particulier, la question délicate de la zone d'aménagement concertée (ZAC) du lieu-dit Steinbaechel est indirectement liée au dépeuplement de la Ville. Le 15 octobre 2013, sur requête de l'association des Amis du Steinbaechel, le tribunal administratif de Strasbourg a annulé la délibération du 29 avril 2011 par laquelle le conseil de la communauté de communes du Pays de Wissembourg avait approuvé le plan local d'urbanisme (PLU) de Wissembourg. La juridiction a notamment considéré que la Ville, qui ne démontrait pas que sa baisse de population serait due

au manque d'espace foncier disponible, avait ouvert des zones trop étendues à l'urbanisation et commis une erreur manifeste d'appréciation au regard de la double exigence d'utiliser le sol de façon économe (articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme) et d'assurer un équilibre entre les différents espaces constituant le ban communal.

Si un PLU intercommunal a rapidement remplacé le PLU annulé, les Amis du Steinbaechel ont également attaqué la délibération du 29 mai 2012 par laquelle le conseil municipal de Wissembourg avait approuvé la création de la ZAC du Steinbaechel, qui ouvre la possibilité de construire, à terme, 250 logements. Cette délibération a été annulée par le tribunal administratif le 29 avril 2014 au motif que, outre le fait que cela entraînait la destruction de terres agricoles, la commune disposait en centre-ville de plusieurs espaces susceptibles de requalification qui auraient pu accueillir davantage de nouveaux logements que ceux que la commune entendait bâtir en créant de nouveaux espaces constructibles. Le tribunal précise encore qu'aucune justification précise du besoin à pourvoir en matière de constructions nouvelles n'a été fournie, que le nombre de logements vacants continue d'augmenter et que le nombre d'emplois sur le ban communal continue de diminuer. La Ville, qui rappelle l'intervention de l'arrêté interministériel du 1^{er} août 2014 classant Wissembourg en zone B2 du dispositif « Duflot » en raison de sa situation particulière en matière d'habitat, a fait appel de ce jugement. Dans l'attente de l'arrêt d'appel, le budget annexe du quartier Steinbaechel n'aura que peu d'activité.

Les débats d'orientations budgétaires

L'analyse des débats d'orientations budgétaires de la période sous revue révèle que la collectivité a conscience des contraintes financières durables qu'elle doit prendre en compte et qu'elle s'efforce de réduire sa dette tout en continuant d'investir pour augmenter son attractivité.

La sincérité des prévisions budgétaires

Les taux de réalisation des dépenses et des recettes de la section de fonctionnement du budget principal, ratios obtenus par comparaison des crédits consommés et rattachés avec les crédits ouverts, sont élevés et restent marqués par une relative stabilité tout au long de la période sous revue. Pour les recettes, ils avoisinent 100 % ; pour les dépenses, ils passent de 94 % en 2010 à 80 % en 2013. Les taux de réalisation des dépenses et des recettes de la section de fonctionnement agrégée du budget principal et de l'ensemble des budgets annexes apparaissent, bien qu'en amélioration sur la fin de la période, plus faibles que ceux du budget principal seul, en raison notamment de l'avancement moins rapide que prévu des lotissements et zones d'activités.

En ce qui concerne la section d'investissement du budget principal, si les taux de réalisation des recettes et dépenses s'améliorent nettement en 2012 (respectivement 98 % et 93 %), ils redescendent significativement en 2013 (respectivement 63 % et 85 %). De la même façon, les taux de réalisation des dépenses et des recettes de la section d'investissement agrégée du budget principal et de l'ensemble des budgets annexes, qui étaient respectivement de 50 % et de 57 % en 2010, apparaissent en nette amélioration en 2013 avec des résultats respectifs de 69 % et 83 %.

Ainsi qu'il sera évoqué dans la partie consacrée à la dette, seul paraît critiquable le choix de recourir de plus en plus fréquemment à des prêts à court terme pour financer des emplois qui s'avèrent relever du moyen ou long terme.

2.2.2 La section de fonctionnement du budget principal

Les produits de fonctionnement

En 2013, les recettes de fonctionnement de la ville de Wissembourg, hors produits des cessions d'immobilisations, se sont établies à 9,7 M€, en hausse de 2,3 % depuis l'exercice

2009. Ces recettes, avec 1 229 € par habitant, se situent à un niveau légèrement inférieur à la moyenne de la strate des villes de 5 000 à 10 000 habitants (soit 1 348 € par habitant).

Sur l'ensemble de la période, l'évolution des produits de la commune trouve principalement son origine dans la progression de 4,3 % des ressources fiscales propres (nettes de restitutions), qui passent de 5,74 M€ en 2009 à 5,98 M€ en 2013. Le produit fiscal par habitant est passé de 652 à 692 € entre 2009 et 2013, soit une progression de 6 %, alors que dans le même temps, au sein des autres communes de la strate, la moyenne par habitant passait de 577 à 650 €, soit une progression de 12,5 %. Cette évolution résulte de la volonté de la Ville de ne pas trop augmenter les taux de la fiscalité, déjà plus élevés que ceux des communes comparables.

Dans le même temps, les ressources d'exploitation, qui proviennent essentiellement des coupes de bois, diminuent globalement de 12,5 %. Les revenus des coupes de bois chutent de 38 % entre 2012 et 2013 pour s'établir à 479 k€ cette dernière année (contre 701 k€ en 2012), créant des tensions entre l'exploitant forestier et la Ville. Les revenus locatifs, qui progressent significativement avec la location du site dit « Bois de chêne », passent de 127 k€ en 2009 à 212 k€ en 2013.

Le poste des dotations et participations, qui passe de 28 % des ressources de la commune de Wissembourg en 2009 à 25 % en 2013, décroît régulièrement et affiche une baisse de 7 % pendant cette période.

La fiscalité

Les bases fiscales

L'examen des produits fiscaux 2013 (annexe 1) fait apparaître le dynamisme des bases de la taxe sur le foncier bâti et la faiblesse relative des bases de taxe d'habitation, qui sont impactées à hauteur de 778 k€ (soit 96 € par habitant) par l'abattement général à la base de 15 % voté en 1991 par la Ville. Sans cet abattement, le produit de la taxe d'habitation serait majoré de 184 k€.

La progression des produits de la taxe d'habitation s'explique pour partie par la variation du taux et pour partie par la revalorisation des bases. En euros par habitant, les bases de taxe d'habitation de la commune sont inférieures à celles de la moyenne de la strate : en 2013, les bases nettes imposées s'élèvent à 938 € par habitant à Wissembourg et à 1 346 € par habitant dans les communes comparables. En revanche, les bases de taxe foncière se révèlent d'un niveau supérieur à la moyenne des communes comparables (1 345 € par habitant wissembourgeois contre 1 238 € par habitant de la strate).

Les bases notifiées à la commune pour l'exercice 2014 sont proches de celles imposées en 2013. Si les bases de la cotisation foncière des entreprises reculent légèrement (- 83 k€) et que celles de la taxe sur le foncier non bâti sont stables, les bases de la taxe d'habitation augmentent de 139 k€ et celles de la taxe sur le foncier bâti de 75 k€.

La Ville indique dans sa réponse qu'un travail est en cours, au niveau de la commission communale des impôts et en coordination avec les services fiscaux, pour optimiser les bases de la taxe d'habitation, afin d'augmenter les recettes fiscales tout en limitant au maximum le recours à des augmentations de taux.

Evolution des taux d'imposition 2009-2013

La réforme de la taxe professionnelle a restructuré la fiscalité locale : à compter de 2011, la part de la taxe d'habitation qui revenait aux départements (un tiers de la recette) est reversée aux communes et communautés de communes. A Wissembourg, le taux de la taxe, part communale, passe de 14,82 % en 2010 à 23,73 % en 2011, sans que ce transfert n'ait affecté le montant de taxe d'habitation effectivement payée par le contribuable.

Les taux de la taxe d'habitation sont supérieurs de 2,5 à 4,5 points à la valeur moyenne de la strate ; ces taux ne sont toutefois qu'apparents car l'ensemble des habitants de Wissembourg bénéficie de la réduction de base de 15 %. Le taux de la taxe sur le foncier bâti demeure inférieur de 2 à 3 points au taux moyen de la strate.

Les taux de la taxe d'habitation (23,73 %), des taxes foncières sur le bâti (15,24 %) et le non bâti (69,46 %) et de la cotisation foncière des entreprises sont restés les mêmes entre 2011 et 2014.

Evolution des produits fiscaux 2009-2013

L'ensemble des produits fiscaux (annexe 1, tableaux 3 et 4) ont évolué à la hausse au cours de la période 2009 à 2013 ; outre la forte progression de la taxe d'habitation dont le produit a presque doublé, la taxe sur le foncier bâti augmente de 18 % et la cotisation foncière des entreprises de 9 %.

Au titre de l'année 2013, les produits issus de la taxe d'habitation et du foncier bâti sont inférieurs aux produits moyens des taxes de la même strate. En revanche, et alors même que leur taux est proche, les produits tirés de la cotisation foncière des entreprises sont nettement supérieurs à ceux relevés dans les communes comparables car la Ville représente un bassin économique actif.

Les charges de fonctionnement

Les principaux postes de dépenses

Les dépenses courantes ont progressé de 8,73 % entre 2009, où elles s'élevaient à 7,6 M€, et 2013, où elles atteignent 8,2 M€. Alors qu'en 2012, le niveau des charges par habitant était très supérieur à Wissembourg (de 33 % soit 1 508 €) au regard de la moyenne des communes comparables (1 132 €), le rapport s'est fortement réduit en 2013 pour retrouver un niveau égal à cette moyenne (1 180 €).

L'augmentation la plus forte concerne les charges de personnel (+ 19 %, soit 4,5 % en moyenne annuelle), qui atteignent 4 M€ en 2013. Si cette augmentation fait passer le poids des charges de personnel de 44 % des charges courantes en 2009 à 49 % de ces charges en 2013, la collectivité n'en demeure pas moins en-deçà des communes comparables (en 2013, 496 € par habitant à Wissembourg contre 550 €).

La Ville procède à de nombreuses créations de postes pendant la période sous revue. Il s'agit notamment de postes de cadres qualifiés pour augmenter l'attractivité de la Ville par le recrutement d'un architecte, d'une ingénieure Natura 2000, d'une responsable communication et d'un collaborateur de cabinet ; ces postes entraînent une charge nouvelle pour la Ville. Des postes qualifiés sont également créés à la suite de la réussite d'agents municipaux aux concours et examens professionnels ou de leur promotion interne. Par ailleurs, des postes sont créés pour répondre à un besoin permanent de la Ville (policiers municipaux, rédacteurs territoriaux et adjoints administratifs, technicien informatique, électricien, bibliothécaire, agents techniques, professeurs de musique).

D'autres recrutements permettent de réduire corrélativement les charges à caractère général de la Ville (subventions aux associations, contrats de maintenance et services extérieurs) : d'anciens salariés d'associations sont intégrés à l'effectif municipal afin de servir la politique de la Ville : régisseur et techniciens du Relais culturel, chargée d'animations de l'office de tourisme. Ainsi, les dépenses de maintenance et le recours aux services extérieurs diminuent sensiblement entre 2009 et 2013 du fait des recrutements : les autres services extérieurs baissent de 6 % par an et passent de 270 k€ en 2009 à 208 k€ en 2013. Pendant la même période, les dépenses d'entretien et de réparation diminuent de 1,5 % par an (soit 38 k€).

Les contrats de prestations de services passent de 143 k€ en 2009 à 0 € en 2013, après retraitement de la subvention versée à la Fédération départementale des maisons des jeunes et de la culture du Bas-Rhin (FDMJC 67).

Les frais d'animation et de communication augmentent significativement et passent de 87 k€ en 2009 à 248 k€ en 2013. Cette augmentation, due pour l'essentiel à la reprise d'animations municipales (56 k€ en 2009, 190 k€ en 2013) auparavant exercées par l'office de tourisme et, dans une moindre mesure, au recrutement d'une chargée de communication, intervient entre 2009 et 2010 et atteint 184 %, pour se maintenir à ce niveau au cours des années 2011 à 2013.

Conformément au CGCT, le nombre de conseillers municipaux wissembourgeois est de 29 et la Ville compte huit adjoints. Par dérogation au principe de gratuité des fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal posé par l'article L. 2123-17 du CGCT, l'article L. 2123-18 prévoit qu'une indemnisation couvre les frais liés à l'exercice du mandat. Le maire, le maire délégué d'Altenstadt et chacun des adjoints perçoivent l'indemnité maximale à laquelle ils peuvent prétendre, soit respectivement 55 %, 43 % et 22 % de l'indice 1015. Ces sommes sont majorées de 20 % car Wissembourg est un chef-lieu d'arrondissement. Au cours de la période sous revue, les indemnités aux élus restent stables et s'établissent à 151 k€ en 2013.

Les subventions aux associations passent de 729 k€ en 2009 à 623 k€ en 2013 (incluse la subvention à la FDMJC 67), soit une baisse totale de 14,5 %. L'année 2010 voit une forte réduction des subventions accordées à l'office de tourisme (qui se désengage des animations municipales) et à l'association de gestion du Relais culturel (dont une partie du personnel est transférée vers les services municipaux). En 2013, les subventions aux associations ne représentent que 7,5 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Le coût des festivités de Pentecôte

La ville de Wissembourg suit le coût des festivités de Pentecôte, qui constituent l'un des grands événements touristiques d'Alsace du Nord et dont l'évolution est retracée en annexe 2 (tableau 3). Organisées par l'office de tourisme jusqu'en 2010, leur coût global s'élevait à 102 k€ en 2008 (dont il faut retrancher 21,5 k€ de recettes propres, essentiellement des droits de place), à 152,9 k€ en 2009 (dont il faut retrancher 58,5 k€ de recettes), et à 85 k€ en 2010 (dont il faut retrancher 70,5 k€ de recettes). Lorsque la Ville reprend l'organisation à son compte, elle en chiffre le coût à 115,6 k€ en 2011 (dont il faut retrancher 26,7 k€ de recettes), à 123 k€ en 2012 (dont il faut retrancher 29,3 k€ de recettes), à 110 k€ en 2013 (dont il faut retrancher 28 k€ de recettes) et à 118,5 k€ en 2014 (dont il faut retrancher 25 k€ de recettes).

Ces dépenses regroupent des frais d'animation par des groupes folkloriques (de 29 à 33 k€), de spectacle pyrotechnique (de 5 à 15 k€), de gardiennage (de 11 à 15 k€), de communication (de 11 à 15 k€), de location d'équipements (de 19 à 23 k€), d'alimentation des participants (de 13 à 17,5 k€) et de frais divers (de 10 à 13 k€).

Ces chiffres ne tiennent pas compte des heures d'intervention du personnel communal, qui s'élèvent en moyenne à 1 200 heures pour les services techniques, 550 heures pour le service communication et 92 heures pour la police municipale, soit un total de 1 892 heures de travail. En n'évaluant qu'à 20 € le coût d'une heure de travail (charges comprises), soit une estimation très basse considérée comme constante au cours de la période sous revue, les charges de personnel à ajouter aux frais des festivités de Pentecôte s'élèvent à 38 k€.

En dehors de l'année 2010 qui constitue une transition, le coût net des festivités de Pentecôte avoisine 130 k€ ; leur fréquentation ne peut être évaluée depuis la mise en place de la gratuité de l'entrée. La Ville indique dans sa réponse qu'elle travaille depuis plusieurs mois sur un objectif de réduction d'environ 45 k€ du coût pour 2015, en réduisant la durée de l'événement (qui passe de 3,5 à 2,5 jours) et en supprimant l'installation d'un chapiteau. Ces mesures permettront de réduire sensiblement les heures de main d'œuvre du service technique.

Le résultat de la section de fonctionnement

Le résultat de fonctionnement du budget principal de Wissembourg s'établit, en 2009, à 896 k€ et diminue nettement les quatre années suivantes pour se stabiliser à 411 k€ en 2013.

2.2.3 La section d'investissement du budget principal

Autorisations de programme et crédits de paiement

En raison du fort volume des investissements, la collectivité met en œuvre une procédure d'autorisations de programmes et de crédits de paiement. Elle concerne principalement les travaux suivants au cours de la période sous revue : restauration de l'école Wentzel (2007-2010 à hauteur de 1 757 k€ HT), du Relais culturel (2007-2011 à hauteur de 7 207 k€ HT), de la mairie 1^{ère} tranche (2009-2011), 2^{ème} tranche : toiture (2010-2012) et autres travaux (2009-2013 à hauteur de 2 327 k€ HT), de l'orgue Dubois de l'église Saints Pierre et Paul (2010-2012 à hauteur de 587 k€ HT), création d'un nouveau centre technique (2011-2013 à hauteur de 1 011 k€ HT), restructuration de la maison des associations (2012-2013 à hauteur de 595 k€ HT), création d'un giratoire sur l'allée des Peupliers (2012-2013 à hauteur de 543 k€ HT), traversée d'Altenstadt (2013-2015 à hauteur de 780 k€ TTC prévisionnels), rénovation de l'orgue de l'église Saint Jean (2013-2015 à hauteur de 750 k€ HT prévisionnels).

Certains projets d'ampleur n'ont *a priori* pas fait l'objet une procédure d'autorisations de programmes et de crédits de paiement : rénovation des vestiaires du stade des Turcos (2010-2011 à hauteur de 590 k€ HT), création d'une maison de l'enseignement et de l'éducation (2012-2014 à hauteur de 800 k€ HT d'achat du bâtiment).

Intégré au résultat de clôture, le volume des restes à réaliser de la section d'investissement du budget principal a fortement diminué entre 2009, où il était supérieur à 1,8 M€, et 2013, où il se stabilise autour de 300 k€, témoignant de la qualité de la prévision budgétaire.

Recettes et dépenses d'investissement

Ainsi qu'il apparaît en annexe 3 (tableau 1), les recettes d'investissement, qui étaient de 6,1 M€ en 2009 et ont atteint un pic de 8 M€ l'année suivante, ont fortement baissé par la suite, jusqu'à n'atteindre que 2,7 M€ en 2013. Entre 2009 et 2012, le produit d'investissement par habitant est supérieur de 24 % à 86 % à celui des communes comparables. La tendance s'inverse en 2013 : la Ville se situe très en dessous de la moyenne de la strate (- 40,5 %).

22,74 M€ de dépenses d'investissement ont été réalisés entre 2009 et 2013. En 2010 (8,1 M€) et 2011 (5,1 M€), la Ville a investi deux fois plus que la moyenne des communes de sa strate démographique. Plusieurs projets importants ont été réalisés, dont la restructuration du Relais culturel à hauteur de 7,2 M€ et celle de la mairie à hauteur de 2,6 M€. Eu égard aux rigidités commençant à affecter en 2013 ses capacités financières, la Ville revoit son volume annuel d'investissement, qui devient légèrement inférieur à celui des communes de taille comparable.

Le résultat d'investissement, excédentaire en 2009 (1,9 M€) et 2012 (344 k€), devient nettement déficitaire en 2013 (-1,6 k€) en raison, d'une part, du poids de l'annuité en capital de la dette effectivement remboursée (1,76 M€), d'autre part, de la relative modestie du virement en provenance de la section de fonctionnement (1,95 M€ prévus, 854 k€ réalisés). L'effort d'investissement consenti entre 2009 et 2013 génère, en fin de période, des tensions financières dont le budget 2014 tient compte.

2.2.4 Le financement des investissements

Le financement disponible pour l'investissement représente le total des ressources (hors emprunts) dont dispose la collectivité pour investir, après avoir payé ses charges et remboursé ses dettes. Il se compose, pour une part, de l'excédent dégagé en section de fonctionnement que représente le solde net de la capacité d'autofinancement (après remboursement de la dette en capital). Il intègre, pour une autre part, les ressources internes d'investissement que sont les subventions reçues, le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), les

taxes locales d'équipement et d'urbanisme, les cessions d'immobilisations. Pour Wissembourg, le financement disponible est détaillé en annexe 3 (tableau 3).

La capacité d'autofinancement nette de Wissembourg est négative entre 2011 et 2013 en raison de l'importance de l'annuité en capital de la dette que la Ville doit rembourser ; cette annuité est gonflée par la souscription de plusieurs emprunts à court terme (remboursables *in fine* à deux ans maximum), notamment à hauteur de 1,2 M€ en 2010 et de 650 k€ en 2011. En fin de période, la capacité d'autofinancement nette est très en-deçà (93 € par habitant en 2009 contre – 89 € par habitant en 2013) de la moyenne de la strate (89 € par habitant en 2009 contre 124 € par habitant en 2013). Elle pèse logiquement sur la formation du financement disponible.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la Ville réaffirme qu'après retraitement des emprunts à court terme, la capacité d'autofinancement nette reste positive à hauteur de 472 k€ en 2010, 459 k€ en 2011, 416 k€ en 2012 et 347 k€ en 2013. La Chambre ne partage pas cette analyse et observe, ainsi qu'il sera exposé dans la partie consacrée à la dette, que certains prêts à court terme financent des opérations de moyen voire long terme. Un tel retraitement altère la qualité, voire la sincérité des comptes de la collectivité et de son information financière.

Entre 2009 et 2013, l'effort d'équipement consenti par la ville lui permet de compter sur d'autres ressources d'investissement : le FCTVA cumulé s'élève à 3,7 M€ et les subventions d'équipement reçues à 6,9 M€. La Ville a su solliciter et obtenir de grands financeurs institutionnels (Union européenne, Etat, région Alsace et département du Bas-Rhin) voire de partenaires du secteur privé d'importantes subventions d'équipement lui permettant de mener à bien la plupart de ses grands projets :

- Fonds Interreg : 350 k€ pour le Relais culturel ;
- Etat : 433 k€ pour la toiture de la mairie (DRAC), 668 k€ pour le Relais culturel (DRAC), 433 k€ pour la toiture de la mairie (DRE), 46 k€ (dotation d'équipement des territoires ruraux) et 18 k€ (réserve parlementaire) pour la maison des associations et des services, 165 k€ (ministère de la culture) et 30 k€ (enveloppe travaux d'intérêt local) pour l'orgue de l'église Saint Jean ;
- Région Alsace : 2 M€ pour le Relais culturel, 107 k€ pour la maison des associations ;
- Département du Bas-Rhin : 1,7 M€ pour le Relais culturel et la médiathèque, 271 k€ pour la toiture de la mairie, 157 k€ pour l'orgue Dubois, 155 k€ pour le giratoire de l'allée des Peupliers, 128 k€ pour la traversée d'Altenstadt, 48 k€ pour la rénovation de la maison des associations, 112 k€ pour l'orgue de l'église Saint Jean ;
- Fabrique de l'église Saints Pierre et Paul : 287 k€ pour l'orgue Dubois ;
- Paroisse Saint Jean et association des amis de l'orgue Saint Jean : 260 k€.

Pour une opération telle que la restructuration du Relais culturel, le coût total s'élève, avec les études, à 7,2 M€, dont seulement 2,4 M€ restent à la charge de la Ville.

Par ailleurs, les produits de cession d'immobilisations atteignent 3,9 M€ au cours de la période : la Ville cède les biens dont elle n'a plus l'usage afin de s'affranchir des frais d'entretien correspondants et de participer au financement de son programme d'investissement.

Entre 2009 et 2013, le financement disponible (14,3 M€) a couvert en moyenne 65 % du coût des investissements (soit 22 M€ hors subventions d'équipement versées) ; ce ratio tombe à 26 % en 2013 du fait du tirage, par l'établissement prêteur, de prêts remboursables *in fine* au 31 décembre 2013 que la Ville souhaitait proroger.

2.3 La situation financière

2.3.1 La variation du fonds de roulement net global

Le besoin de financement de la collectivité (ou sa capacité de financement le cas échéant) est assuré par une variation de son encours de dettes et de son fonds de roulement net global (FRNG). La collectivité effectue un arbitrage entre nouveaux emprunts d'une part, et

mobilisation du fonds de roulement d'autre part, pour pourvoir à son besoin de financement cumulé.

A Wissembourg, les dépenses d'équipement ayant été supérieures au financement disponible au cours de la période sous revue, la Ville a dû puiser dans ses réserves pour les financer et faire appel à l'emprunt à long terme, notamment en 2010 à hauteur de 2 M€. Entre 2009 et 2013, le fonds de roulement est mobilisé à hauteur de 1 M€ cumulé, mobilisation atteignant 1,2 M€ en 2013 en raison du tirage pour le remboursement *in fine* de plusieurs emprunts à court terme que la Ville souhaitait pourtant proroger.

2.3.2 L'équilibre du bilan

Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

La mesure de l'équilibre financier de la commune s'effectue à travers trois grandeurs caractéristiques : le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (dotations et réserves, subventions, emprunts) et les immobilisations (investissements réalisés et en cours de réalisation). Cette différence correspond, en comptabilité budgétaire, à la somme des excédents définitifs que la commune a dégagés au cours du temps. Le fonds de roulement permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses. Au 31 décembre 2013, le fonds de roulement net global de Wissembourg s'élève à 1 112 k€ ; à hauteur de 138 € par habitant wissembourgeois, il reste très inférieur à la moyenne des villes comparables (310 € par habitant).

Le besoin en fonds de roulement est égal à la différence entre, d'une part, l'ensemble des créances et stocks et, d'autre part, les dettes à court terme (fournisseurs, dettes fiscales et sociales, etc.). Une créance constatée, non encaissée, génère un besoin de financement. A l'inverse, une dette pas encore payée vient diminuer ce besoin de financement. Le besoin en fonds de roulement traduit le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

Le besoin en fonds de roulement de Wissembourg est négatif entre 2009 et 2012, pour deux motifs. D'une part, le stock de dettes de la Ville était supérieur à son stock de créances, d'autre part, le budget annexe assainissement procurait, jusqu'à sa clôture au 31 décembre 2012, un important volume de ressources à court terme. Pendant ces quatre années, le compte de rattachement avec les budgets annexes présente un solde créditeur (positif), ce qui diminue le besoin en fonds de roulement et signifie que les budgets annexes – essentiellement celui de l'assainissement - financent le budget principal. La tendance s'inverse dès 2013 avec le transfert de la compétence assainissement au SDEA ; le besoin en fonds de roulement s'élève à 2,3 M€ : le compte de rattachement avec les budgets annexes présente un solde débiteur (négatif), ce qui augmente le besoin en fonds de roulement et signifie que le budget principal finance désormais les budgets annexes.

La trésorerie du bilan comprend le solde du compte au Trésor et les autres disponibilités à court terme. Elle est constituée par la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement. Entre 2009 et 2012, les fluctuations du fonds de roulement sont absorbées par un besoin en fonds de roulement confortable (négatif). Le niveau de trésorerie de la commune provient donc du budget annexe assainissement et non de son activité propre. Au 31 décembre 2012, avec 1,2 M€, la trésorerie permet de couvrir 51 jours de charges courantes.

La structure financière s'est détériorée fin 2013 avec un fonds de roulement net global inférieur au besoin en fonds de roulement, qui a généré une trésorerie négative à hauteur de 1,2 M€. Cette situation résulte du fait que la Ville a, en raison d'une incompréhension avec l'établissement prêteur, remboursé *in fine* au 31 décembre 2013 plusieurs emprunts à court terme qu'elle avait l'intention de proroger. Le recours à des emprunts à court terme, alors que leur emploi est ou peut être à durée plus longue, induit une gestion susceptible d'être prématurément fragilisée ainsi qu'une certaine prise de risque. D'ailleurs, en décembre 2014,

une décision budgétaire modificative a retiré la cession de l'ancienne trésorerie (200 k€) des recettes d'investissement attendues.

Les lignes de trésorerie

Les lignes de trésorerie annuelles sont souscrites, après mise en concurrence, auprès d'un seul établissement bancaire, à hauteur de 3 M€ en 2008, de 4 M€ en 2009, de 6 M€ en 2010, de 5 M€ en 2011 et 2012. Une diversification intervient en 2013. Si la Ville renouvelle sa ligne de trésorerie auprès de la banque susmentionnée et la ramène à 2,8 M€, elle en souscrit une autre auprès d'un deuxième établissement bancaire à hauteur de 1,2 M€. Cette diversification se poursuit en 2014 : la Ville réduit à 1,8 M€ sa ligne de trésorerie auprès de la première banque, reconduit celle de la deuxième banque à hauteur de 1,2 M€ et en souscrit une troisième auprès d'un autre établissement à hauteur de 1 M€.

En 2010 et 2011, la Ville a tiré en cours d'année 3,7 M€ sur la ligne de trésorerie. Les intérêts acquittés se sont situés entre 15,6 k€ et 18,1 k€. En 2012 et 2013, la Ville a tiré 1,4 M€ sur les lignes de trésorerie et les intérêts acquittés se sont respectivement élevés à 17,2 k€ et 11,8 k€.

Comme mentionné dans la partie consacrée à la fiabilité et à la sincérité des comptes, un encours de 1,4 M€ a persisté dans les comptes de la Ville au 31 décembre 2013 en raison d'un malentendu avec la banque prêteuse ; la Ville, n'étant pas en mesure de rembourser une partie (1,26 M€) du capital de quatre emprunts *in fine* – dont un relatif au budget principal à hauteur de 300 k€ - arrivés à échéance à cette date, a souhaité les proroger de deux ans et substituer les nouveaux contrats aux anciens sans effectuer de mouvements de fonds. Or, l'établissement bancaire a prélevé 1,26 M€ le 31 décembre 2013 et les lignes de trésorerie sont restées exceptionnellement mobilisées pour faire face à cet imprévu.

2.3.3 La dette du budget principal

Les emprunts

Seule la dette du budget principal fait l'objet d'un examen détaillé. En effet, le budget annexe de l'eau fait apparaître au 31 décembre 2013 un capital restant dû de 519,5 k€, représentant 4,8 % de l'encours au budget principal. Quant à la dette des quatre budgets annexes lotissements et zone d'aménagement (hors Peupliers I et II), elle est limitée, de courte durée et les cessions de parcelles ont vocation à en couvrir le coût. Au 31 décembre 2013, la dette du lotissement Gumberlé était de 610 k€, celle de la ZA Pépinière de 450 k€, celle du quartier Steinbaechel de 200 k€ ; le lotissement des Quatre Vents ne présente aucune dette à cette date.

Avant délibération, chaque emprunt fait l'objet d'une information spéciale du maire au conseil municipal sur les conditions de souscription, ce qui est de nature à garantir la transparence de l'opération et la bonne information de l'assemblée sur la situation financière de la commune.

A la fin de l'exercice 2013, l'encours retraité de la dette du budget principal s'établit à 11,14 M€, alors qu'il a atteint voire dépassé 12 M€ entre 2010 et 2012. Si, en 2009, la commune apparaissait comme étant en mesure de résorber sa dette en sept années, sa capacité de désendettement atteint voire dépasse onze années entre 2010 et 2012, puis se stabilise à 10,7 années en 2013. Pendant toute la période sous revue, le niveau de la dette de Wissembourg, rapporté au nombre d'habitants, est significativement supérieur à la moyenne des villes comparables (annexe 4 - tableau 2) ; s'il est contenu à un dépassement de 16 % en 2009, il atteint + 45 % en 2011 et redescend à 23 % en 2013 (pourcentage calculé par rapport au montant retraité de la dette). La Ville indique dans sa réponse que l'encours de dette du budget principal au 31 décembre 2014 est redescendu à 10,07 M€, dont 9,47 M€ d'emprunts à long terme.

La souscription de nouveaux emprunts à long terme est limitée. En 2010, un emprunt de 2 M€ est souscrit, pour une durée de 20 ans à un taux fixe de 3,4 %. En 2011, la Ville souscrit un autre emprunt de 700 k€, pour une durée de 15 ans à un taux fixe de 4,51 %.

Le recours croissant aux prêts à court terme

En 2010, la dette comprend un prêt à court terme (un an) de 1,2 M€ destiné à préfinancer le versement, attendu en 2011, du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) relatif aux investissements réalisés en 2010. En 2011, la Ville souscrit « *afin d'équilibrer le compte administratif* » « *et de préfinancer la TVA dans l'attente du versement par l'Etat du FCTVA pour 2011* », un emprunt de 650 k€ pour une durée de deux ans, remboursable *in fine* ou par anticipation sans frais. De même, en 2012, la Ville souscrit, « *afin de préfinancer le FCTVA qui sera reversé par l'Etat en 2013 pour les investissements éligibles en 2012* », un emprunt-relais de 420 k€ pour une durée de deux ans, remboursable *in fine* ou par anticipation sans frais. Enfin, la dette 2013 comprend deux prêts-relais prêts de 300 k€ et 350 k€ qui seront remboursés lors de la cession de l'ancien service technique et de l'ancienne trésorerie.

Le recours croissant à des prêts-relais destinés à combler, sur une courte durée, le délai de versement de ressources attendues (FCTVA, produits de cession de biens immobiliers), provoque un accroissement significatif mais momentané de l'annuité en capital de la dette des exercices concernés. Ainsi qu'il apparaît dans le tableau figurant en annexe 4 (tableau 3), si l'on retire la dette du budget principal en retirant les prêts à court terme souscrits entre 2010 et 2013, la capacité de désendettement se trouve ramenée à des seuils inférieurs de six à douze mois à ceux constatés.

La Ville, qui a investi à hauteur de 16,2 M€ entre 2010 et 2012, s'attache à poursuivre un programme d'investissement moins lourd à compter de 2013 (2,5 M€) afin de ne pas devoir souscrire de nouvel emprunt significatif. Sa capacité de désendettement descend alors à 10,6 années tous emprunts confondus, et à 9,8 années si l'on ne prend en compte que les emprunts à moyen ou long terme.

Toutefois, la chambre rappelle qu'au 31 décembre 2013, la Ville a rencontré des difficultés à rembourser l'intégralité de quatre prêts à court terme et s'est trouvée contrainte de les proroger, au moins partiellement, de deux ans chacun, à raison de 300 k€ pour le budget principal, 200 k€ pour le budget annexe du quartier Steinbaechel, 450 k€ pour le budget annexe de la ZA Pépinière et 310 k€ pour le lotissement Gumberlé, soit un total de 1,26 M€. Il apparaît que la Ville a fondé pour partie sa politique d'emprunt à court terme sur des risques (cession d'immobilisation, aménagement de lotissements) et que ces risques se sont réalisés en raison des délais pris par les opérations concernées.

Dans sa réponse, la Ville indique qu'elle évitera à l'avenir de souscrire, au niveau du budget principal, de nouveaux emprunts à court terme dont le remboursement serait adossé à des recettes à l'échéance incertaine ; elle précise que les 600 k€ de prêts de ce type figurant au budget principal, correspondant à des cessions qui ont pris du retard (ancienne trésorerie et ancien service technique), seront remboursés en 2015. La chambre prend acte de cet engagement au titre du budget principal et rappelle que les opérations d'aménagement suivies en budgets annexes sont également impactées par les emprunts à court terme.

Recommandation n° 2 : La chambre recommande à la Ville d'user de prudence dans le recours aux emprunts à court terme lorsqu'ils consistent à financer des opérations dont l'échéance est incertaine.

La nature de la dette et les taux d'intérêts applicables

L'endettement de Wissembourg est contenu en volume mais également maîtrisé en termes de risques. La quasi-totalité des prêts souscrits est classée A1, c'est-à-dire non risquée, selon la charte Gissler. Elle est majoritairement composée d'emprunts à taux fixe. Les autres emprunts à long terme sont indexés sur l'indice EURIBOR.

Un seul emprunt dit Bonifex, souscrit le 31 mars 2004, pour une durée de 20 ans à hauteur de 1 565 k€, est classé B5 selon la charte Gissler. Il représente 8,71 % de l'encours de dette au 31 décembre 2013. Souscrit dans le cadre de la restructuration de la dette communale, il s'agit d'un emprunt à barrière simple dont les écarts d'index relèvent du LIBOR USD trois mois post-fixé. Le taux d'intérêts applicable est un taux fixe de 3,7 % si l'index de référence est inférieur ou égal à 6,5 % ; il devient variable et passe à l'index de référence si cet index est supérieur à la barrière de 6,5 %. Le niveau de ces taux monétaires étant durablement bas, le risque encouru par la ville de Wissembourg est limité ; depuis la souscription de l'emprunt, son taux est resté fixe à 3,7 %.

Rapportant la charge annuelle d'intérêts à l'encours de dette, la chambre constate que le taux d'intérêt apparent oscille entre 3,8 % et 4 % en fin de période et qu'il est supérieur au taux moyen de la dette des collectivités locales, qui s'établissait à 3,05 % au 31 décembre 2013 (finance active, observatoire des collectivités locales 2014). L'ancienneté des contrats les plus importants, rapportée au montant emprunté explique, pour une part significative, cette situation. Toutefois, à l'été 2010, une renégociation des contrats souscrits auprès du principal prêteur à long terme a été effectuée en ce qui concerne cinq prêts (capital restant dû au 1^{er} juillet 2010 : 3 M€) dont les taux d'intérêts étaient proches de 4,5 % ; en moyenne, ce taux a été réduit de 0,5 % et a permis de réaliser, à durée égale et une fois les indemnités de renégociation déduites (7,8 k€), une économie globale de 121 k€.

La Ville indique dans sa réponse que de nouveaux contacts ont été pris pour renégocier et restructurer la dette du budget principal au cours de l'exercice 2015.

Les engagements hors bilan

Au 31 décembre 2013, la Ville garantit une trentaine d'emprunts souscrits par des tiers tels que l'office de tourisme, l'association de programmation du Relais culturel, l'association Mont des Oiseaux, l'OPUS 67 et la SERS, ces trois derniers ayant mené à bien des opérations immobilières. Pour l'ensemble de ces emprunts, dont les taux sont fixes pour la plupart, le capital restant dû s'élève à 5,8 M€.

3. LES RESSOURCES HUMAINES

L'état des effectifs fourni par la ville de Wissembourg indique, en nombre et en équivalent temps plein, leur variation entre 2008 et 2014 (annexe 5, tableau 1). Le nombre total d'agents passe de 109 en 2008 à 128 en 2014, soit une augmentation de 17,5 % ; leur équivalent temps plein (ETP) passe de 94 en 2008 à 111,5 en 2014, soit une augmentation de 18,6 %.

3.1 L'organisation à compter de 2008

3.1.1 L'organigramme de la Ville

La répartition des agents

S'il a le mérite d'exister, l'organigramme de la Ville décrit des liens hiérarchiques peu lisibles dont la répartition est parfois complexe : la chambre invite la Ville à le simplifier. Elle relève par ailleurs une grande disparité dans le regroupement des agents. Seul le service technique, qui comptabilise 64 agents, a la taille d'une direction. Il présente une arborescence thématique en-deçà du directeur des services techniques, à savoir deux adjoints exerçant respectivement les compétences liées à l'urbanisme et au centre technique. Une ingénieure environnement, dont le poste répond à une mission « Natura 2000 » et pour lequel la Ville perçoit une subvention, dépend directement du chef des services techniques.

Suite à une profonde réorganisation intervenue entre l'été 2008 et la fin 2009, plusieurs services ont été créés ou redéfinis comme la police municipale (six agents dont un encadrant),

les finances (trois agents dont un encadrant), la gestion des ressources humaines (deux agents dont un encadrant), le centre communal d'action sociale (trois agents dont un encadrant), le service à la population (cinq agents dont un encadrant), le service juridique (deux agents dont un encadrant), l'école de musique (23 agents dont un encadrant), la médiathèque (quatre agents dont un encadrant), la régie et spectacles (quatre agents dont un encadrant) et la culture-communication (deux agents dont un encadrant), les ATSEM et affaires scolaires.

Certaines entités apparaissent isolées, comme le « secrétariat général mairie Altenstadt » alors que deux autres personnes sont réunies au sein d'un « secrétariat général », un agent « musée/patrimoine », un agent « archives municipales », une accompagnatrice scolaire et un agent « service achats ».

Les encadrants

Outre le directeur général des services, la collectivité compte cinq agents ayant le grade d'attaché territorial et quatre agents ayant le grade d'ingénieur territorial, soit 7 % du personnel. Ces personnes dirigent les services suivants : juridique, culture et communication, CCAS, finances, gestion des ressources humaines pour la filière administrative, ainsi que services techniques, régie et spectacles, Natura 2000 et urbanisme, pour la filière technique. A l'exception d'une chargée de mission, les encadrants de la filière technique dirigent au minimum trois personnes. En revanche, trois des encadrants de la filière administrative gèrent un seul agent et les deux autres gèrent deux agents, sur un total de 57 agents tenant des postes administratifs.

Le partage de certaines tâches

Deux services exerçant une tâche confiée par la Ville ont retenu l'attention de la chambre.

Le centre communal d'action sociale

Le CCAS apparaît comme gérant, outre le domaine social, les élections (tenue des listes et organisation des élections), le recensement de la population et le protocole. Ces compétences relèvent de la commune et non d'un centre communal d'action sociale. Aucune convention ne fait mention d'une mise à disposition de personnel, ni des relations financières liant la Ville au CCAS. L'établissement, qui possède son propre numéro de SIRET, pourrait assurer le paiement direct de ses agents. Dans sa réponse aux observations provisoires, la Ville indique que deux projets de conventions, concernant la mise à disposition de personnel et de matériel en faveur du CCAS, ont été présentés au conseil municipal du 6 mars 2015.

Le service achats

L'achat public est géré en partie par le service juridique (passation de marchés), le service des achats (bons de commande) et le service des finances (suivi des crédits disponibles), sans qu'une politique commune ne coordonne les pratiques en matière de commande publique. Dès lors qu'un achat ou une opération correspond aux critères des marchés publics, ils doivent respecter les principes fondamentaux définis par le droit communautaire et transposés par le code des marchés publics. La chambre, qui a constaté une grande disparité dans la pratique des services acheteurs, rappelle la nécessité d'homogénéiser les procédures au sein d'une même collectivité. Les conséquences défavorables de cette organisation seront évoquées dans la partie relative à la commande publique.

Des regroupements possibles

Sous réserve de disposer des moyens nécessaires, un affichage par direction faciliterait la mise en place de politiques transversales, notamment en matière d'achat public. La direction des services techniques étant déjà constituée, trois autres pôles pourraient se dessiner, à savoir :

- une direction « des affaires culturelles » englobant l'école de musique, l'agent « musée/patrimoine », la médiathèque, la régie et spectacles et la culture-communication ; la Ville indique dans sa réponse qu'elle mise sur la progression d'agents déjà en place pour, notamment, diriger le pôle culture ;
- une direction « des affaires générales » incluant un secrétariat général regroupé, le service de gestion des ressources humaines, le service des finances incluant l'agent « service achats », lequel peut également faire partie du service juridique qui gère les marchés publics, le service à la population, l'agent « archives municipales », l'accompagnatrice scolaire et les affaires scolaires ; la Ville indique dans sa réponse qu'elle tend à obtenir les mêmes résultats, en termes de services rendus, qu'une organisation par direction élargie, sans augmenter ni la masse salariale ni les dépenses de fonctionnement ;
- la police municipale et le centre communal d'action sociale restant à part.

3.1.2 Les logements communaux

L'ancien régime des logements de fonction

Pour les logements déjà occupés, l'ancien régime reste applicable jusqu'au 31 août 2015. Avant la réforme de 2012, deux types d'attributions de logements de fonction coexistent :

- les logements par nécessité absolue de service (NAS), qui sont limités aux cas pour lesquels l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions. Les logements concédés par NAS emportent la gratuité des locaux mis à disposition et éventuellement la gratuité des charges afférentes (eau, gaz, électricité et chauffage).
- les logements pour utilité de service permettent de loger des agents dans les cas où leur attribution, sans être indispensable à l'exercice des fonctions, représente un intérêt certain pour la bonne marche du service. Les agents logés doivent s'acquitter d'une redevance au moins égale à 54 % de la valeur locative de leur logement, ainsi que de la totalité des charges afférentes au logement.

Selon l'article R. 99 du code du domaine de l'Etat (abrogé par l'article 3 du décret n°2011-1612 du 22 novembre 2011), « *les concessions de logement par nécessité ou par utilité de service sont précaires et révocables à tout moment [...] ; leur durée est strictement limitée à celle pendant laquelle les intéressés occupent effectivement les emplois qui les justifient. [...] Dans tous les cas où la concession vient à expiration pour quelque motif que ce soit, les intéressés doivent vider les lieux sans délai [...]* ». Selon l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, les organes délibérants des collectivités territoriales fixent par délibération la liste des emplois permettant l'accès à un logement de service et « *les décisions individuelles sont prises en application de cette délibération par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination* ».

Les conventions d'occupation du domaine public (ou concessions de logement) sont conclues pour une durée déterminée afin de ne pas contrevenir à l'affectation du bien à l'intérêt général. L'administration contractante peut à tout moment mettre fin à la convention pour un motif d'intérêt général justifié par le service public en vue d'assurer sa protection, de faciliter son exploitation, de permettre sa réorganisation voire de gérer au mieux la valeur du bien.

La pratique actuelle à Wissembourg

Délégations et délibérations du conseil municipal

Une délibération du conseil municipal du 3 avril 2008 donne délégation au maire pour « *décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas six ans* ». Une autre délibération du même conseil municipal en date du 22 avril 2014 modifie cette délégation en l'accordant au maire pour « *décider de la conclusion et de la révision du*

louage de choses pour une durée n'excédant pas 12 ans ». Dans la pratique, alors que le maire pourrait s'en affranchir, la location de logements communaux est soumise à délibération.

Les logements concédés pour nécessité absolue de service

Le concierge de l'école et du gymnase, dispose d'un logement de type F3 qui est attribué pour nécessité absolue de service (Cf. arrêté municipal du 15 janvier 1987). Le curé et le pasteur occupent les presbytères catholique et protestant.

Les logements situés sur le quai Anselmann

L'un de ces logements, de type F3, est concédé pour utilité de service à un cadre de l'administration municipale, par délibération du 25 mars 1998. Cette délibération et le bail signé le 19 mai 1998 évoquent le caractère « précaire » de la location, « *la disponibilité requise [...] y compris en fin de semaine pour le cas échéant intervenir et être présent en cas de besoin* » et « *la nécessité pour [l'intéressé] de résider à Wissembourg* ». Toutefois, il n'existe pas d'arrêté du maire concédant le logement. « *Le bail est fait pour une durée indéterminée [...]* », et « *le délai [de résiliation] est de trois mois [...]* ». La chambre constate que ces mentions du bail ne sont pas conformes à l'article R. 99 du code du domaine de l'Etat, alors en vigueur, qui dispose qu'un agent qui cesse d'occuper l'emploi lié à la concession de logement doit libérer sans délai les locaux. L'application de ces règles doit être d'autant plus rigoureuse qu'elle concerne un emploi fonctionnel (article 53 de la loi du 26 janvier 1984).

S'agissant de l'autre logement, la décision de le mettre en location a été prise par délibération du conseil municipal du 1^{er} octobre 2010 et un bail a été signé dès le 2 octobre 2010. L'agent qui l'occupe acquitte un loyer mensuel qui se trouve, selon la chambre, significativement éloigné des conditions du marché locatif, alors que la location intervient en dehors de tout motif d'utilité publique, aucun arrêté de concession n'ayant été pris par le maire pour compenser la disponibilité attendue de cet agent. Il a été indiqué à la chambre que la vétusté de l'appartement justifie le loyer fixé par la Ville. En outre, la revalorisation annuelle du loyer, bien que très modérée, a été omise dès la première année et a été entièrement régularisée à l'été 2014. Le bail signé entre l'agent et la ville de Wissembourg est un contrat de droit privé basé sur la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989. Or l'immeuble dans lequel est situé l'appartement appartient au domaine public de la commune, alors même que l'éducation nationale n'en a plus l'usage et qu'il pourrait faire l'objet d'un déclassement ; l'occupation de ce logement ne peut en tout état de cause y faire l'objet d'un bail de droit privé et doit être régularisée.

Le logement situé au sein du Relais culturel (la Nef)

En application d'une délibération du conseil municipal du 10 septembre 2010, la cafétéria du Relais culturel a été mise en location-gérance et une convention d'occupation précaire a été établie le 7 octobre 2010. Suite à la signature d'un avenant le 29 mars 2012, le logement de 84 m² situé dans la Nef est occupé par le gérant de la cafétéria moyennant le versement d'un loyer et pour une durée de deux ans (du 1^{er} avril 2012 au 31 mars 2014), renouvelée par avenant du 21 mars 2014.

Le nouveau régime des logements de fonction

Un régime entré en vigueur le 11 mai 2012

Les textes de référence du nouveau régime des logements de fonction sont les suivants :

- décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 modifiant le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P : articles R. 2124-64 et suivants), modifié par le décret n° 2013-651 du 19 juillet 2013 dont l'article 9 reporte la date limite de son application au 1^{er} septembre 2015 ;

- arrêté du 22 janvier 2013 relatif aux concessions de logement accordées par nécessité absolue de service et aux conventions d'occupation précaire avec astreinte pris pour l'application des articles R. 2124-72 et R. 4121-3-1 du CG3P.

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 prévoit que la réforme entre en vigueur le 11 mai 2012. Toutefois, selon son article 9, les agents déjà bénéficiaires d'une concession de logement avant cette date en conservent le bénéfice conformément aux anciennes dispositions, au plus tard jusqu'au 1^{er} septembre 2015.

Il existe toujours deux types principaux d'attribution de logement. D'une part, selon l'article R. 2124-65 du CG3P, « *une concession de logement peut être accordée par nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate* ». Cette concession comporte la gratuité du logement nu (R. 2124-67 du CG3P). L'attribution d'un logement par nécessité absolue de service est compatible avec les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, l'indemnité d'administration et de technicité et la prime de fonctions et de résultats, le coefficient maximum de la part fonctions de cette dernière étant toutefois réduit de moitié. En revanche, l'attribution de ce logement n'est cumulaire ni avec les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires, ni avec une indemnité d'astreinte ou de permanence.

D'autre part, la convention d'occupation précaire avec astreinte se substitue à la concession pour utilité de service. Prévue par l'article R. 2124-68 du CG3P, elle peut être accordée à l'agent tenu d'accomplir un service d'astreinte mais qui ne remplit pas les conditions ouvrant droit à la concession d'un logement par nécessité absolue de service. Cette convention donne obligatoirement lieu au paiement d'une redevance, à la charge de son bénéficiaire, égale à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés (c'est-à-dire le prix du marché et non pas la valeur locative prise pour le calcul de la taxe d'habitation). Il est prévu que cette redevance (ainsi que les éventuels remboursements à la charge de l'occupant) fasse l'objet d'un précompte mensuel sur la rémunération de l'agent bénéficiaire. La convention d'occupation est compatible avec le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires, d'indemnités d'administration et de technicité, d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires ou de la prime de fonctions et de résultats.

Les modalités d'occupation du logement

Les concessions par nécessité absolue de service ou les conventions d'occupation précaire avec astreinte peuvent être accordées dans les immeubles relevant du domaine public (article R. 2124-64 du CG3P) ou privé (article R. 2222-18 du CG3P) des collectivités. L'arrêté du 22 janvier 2013 précise le nombre de pièces auquel peut prétendre le bénéficiaire du logement, selon sa situation familiale.

D'après l'article R. 2124-71 du CG3P, le bénéficiaire du logement « *supporte l'ensemble des réparations locatives et des charges locatives afférentes au logement qu'il occupe, déterminées conformément à la législation relative aux loyers des locaux à usage d'habitation, ainsi que les impôts ou taxes qui sont liés à l'occupation des locaux* ». Dans la liste des charges locatives précisées par le décret n° 87-712 du 26 août 1987 figurent l'eau, le gaz, l'électricité et le chauffage. L'agent bénéficiaire doit également obligatoirement souscrire une assurance contre les risques dont il doit répondre en qualité d'occupant.

Les concessions sont accordées à titre précaire et révocable (article R. 2124-73 du CG3P). Leur durée est limitée à celle pendant laquelle les intéressés occupent effectivement les emplois qui les justifient et elles prennent fin, en tout état de cause, en cas de changement d'utilisation ou d'aliénation de l'immeuble. Elles ne peuvent être renouvelées que dans les mêmes formes et conditions. Lorsque les titres d'occupation expirent, l'agent est tenu de libérer les lieux sans délai sous peine de se voir appliquer les sanctions prévues à l'article R. 2124-74 du CG3P.

La chambre prend acte de la volonté de la ville de Wissembourg de mettre en œuvre, le 1^{er} septembre 2015, la nouvelle réglementation relative aux logements de fonction.

La situation individuelle des occupants

L'existence d'un titre d'occupation du logement

L'article R. 2124-66 du CG3P fixe les règles applicables aux arrêtés individuels d'attribution pris pour l'ensemble des concessions de logement de fonction. Ils doivent être nominatifs et indiquer obligatoirement :

- la localisation du logement,
- la consistance et la superficie des locaux mis à disposition,
- le nombre et la qualité des personnes à charge occupant le logement,
- les conditions financières, les prestations accessoires et les charges de la concession.

Selon l'article R. 2124-74 du CG3P, l'occupant qui ne peut justifier d'un titre pourra faire l'objet d'une mesure d'expulsion. En outre, pour toute la période pendant laquelle il occupe les locaux sans titre, il sera astreint au paiement d'une redevance égale à la valeur locative réelle des locaux occupés majorée de 50 % pour les six premiers mois, de 100 % au-delà.

La déclaration et le calcul de l'avantage en nature

Il y a avantage en nature quand un bien ou un service est mis à la disposition d'un contribuable à un prix inférieur aux prix du marché (ex : location consentie à un prix modique). Les modalités d'évaluation de l'avantage en nature lié au logement peuvent varier selon l'option exercée par l'employeur. En particulier, jusqu'au 31 août 2015, la fourniture du logement peut être évaluée soit à la valeur locative cadastrale, soit à la valeur locative réelle, soit à un montant forfaitaire qui dépend à la fois du nombre de pièces et de la rémunération de l'intéressé. Au-delà de cette date, la commune devra prendre en compte la valeur locative réelle du bien. Jusqu'à présent, la collectivité a opté pour le calcul à partir de la valeur locative servant à l'établissement de la taxe d'habitation dans les conditions prévues par les articles 1496 et 1516 du code général des impôts. Elle précise dans sa réponse que l'un des immeubles concernés, qui fait toujours partie du domaine public communal, n'a pas fait l'objet de travaux de rénovation ou d'entretien conséquents au cours des dernières décennies et que la redevance due par ses occupants a été déterminée par référence à la valeur locative cadastrale des logements au moment de leur entrée dans les lieux.

Le calcul de l'avantage en nature lié au logement concédé au concierge de l'école et du gymnase, pour nécessité absolue de service municipal, est simple. La valeur locative brute 2013, divisée par 12 mois, permet de déterminer l'avantage en nature mensuel. La Ville indique que cet avantage a été réévalué en janvier 2014. Le calcul de l'avantage en nature lié au logement du quai Anselmann, affecté pour utilité de service, s'effectue en déduisant de la valeur locative brute les redevances acquittées. Le solde divisé par 12 constitue l'avantage mensuel à porter sur les bulletins de traitement. Enfin, l'autre logement du quai Anselmann, dont le loyer est plus élevé, ne donne pas lieu à déclaration d'avantage en nature. Le loyer acquitté par l'intéressé est, à l'instar des autres logements relevant du domaine public de la commune, déterminé en fonction de la valeur locative brute de l'appartement.

L'acquittement de la taxe d'habitation

Conformément aux dispositions des articles 1407 et 1408 du code général des impôts, la taxe d'habitation est établie au nom des personnes qui ont, à quelque titre que ce soit, la disposition ou la jouissance de locaux meublés affectés à l'habitation au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Tel est le cas des titulaires d'un logement de fonction, à l'exception de ceux qui font l'objet d'exonération en vertu du droit local. La chambre a constaté que la situation des

occupants des logements de fonctions, dont la taxe d'habitation constitue une recette municipale, était maintenant connue de l'administration fiscale.

3.1.3 La masse salariale

Une approche budgétaire

Les prévisions budgétaires sont effectuées par la cellule ressources humaines à la demande du service finances. Le tableau établi à cette occasion ne comporte que la variation du budget prévisionnel avec le budget précédent ; ainsi l'évolution du budget du personnel n'est pas visualisable lors du débat d'orientations budgétaires, ni lors du vote du budget primitif. Par ailleurs, ce tableau mêle intrinsèquement régime indemnitaire et heures supplémentaires, les secondes ne constituant en aucun cas un complément du premier. En l'absence de recensement affiné des besoins réels de personnel, les prévisions 2014 indiquent l'embauche de dix agents ; pour des raisons de tension budgétaire, seuls trois agents seront recrutés. La Ville indique dans sa réponse que les prévisions budgétaires ont évolué en précision et en fiabilité entre 2009 et 2013. Elle précise par ailleurs que depuis 2010, une discussion relative à la répartition du régime indemnitaire est effectuée chaque année sur proposition des chefs de service.

L'établissement d'un budget tend à maîtriser les dépenses de fonctionnement voire à dégager des économies pour recruter de nouvelles compétences, ainsi qu'il a été pratiqué par la ville de Wissembourg pour améliorer son organisation générale ou sa maîtrise de domaines spécifiques. Entre 2009 et 2013, si les dépenses de personnel ont augmenté de 19 % en valeur absolue, elles restent néanmoins inférieures à celles de communes de taille comparable.

L'état des effectifs

Selon l'état des effectifs fourni par la Ville (tableau 1 en annexe 5), le nombre total d'agents passe de 109 en 2008 à 128 en 2014 ; exprimé en équivalent temps plein (ETP), l'effectif évolue de 94 en 2008 à 111,5 en 2014. Les effectifs municipaux sont très différents selon les autres documents examinés (budget primitif 2014 - comptes administratifs, bilans sociaux) et leur suivi s'avère irréalisable. En outre, l'effectif exprimé en emplois budgétaires ouverts est nettement supérieur aux emplois pourvus (taux de vacance entre 2008 et 2014 se situant entre 36 et 45 %). Alors que les prévisions d'ouverture de crédits budgétaires en matière de charges de personnel devraient être effectuées sur la base du nombre d'emplois autorisés car tout poste budgétaire peut être pourvu, un tel écart affecte très largement la capacité de l'assemblée délibérante qui, dans une telle situation, ne dispose pas de tous les éléments permettant de donner une autorisation éclairée en matière de création d'emplois et de charge budgétaire correspondante.

La Ville indique en réponse que le logiciel de gestion des ressources humaines a été acquis fin 2011 et que des décalages ont pu survenir lors du transfert des données de l'ancien logiciel ; ce décalage s'amenuise grâce à un travail régulier. La Ville étant affiliée au centre de gestion, qui a son propre outil, les données du bilan social font l'objet d'une ressaisie : l'amélioration de leur fiabilité est recherchée à chaque bilan. La chambre prend acte de l'engagement de la Ville à assurer la cohérence des documents qu'elle produit en matière d'effectifs, ainsi qu'à s'attacher à resserrer l'écart entre les effectifs budgétaires et les postes vacants qu'elle a réellement besoin de pourvoir.

3.2 La gestion du personnel

3.2.1 La tenue des dossiers du personnel

Les dossiers administratifs du personnel municipal sont incomplets pendant la période sous revue. Au moment du contrôle, l'extrait de casier judiciaire n°2 des agents était manquant alors que, selon l'article 5 alinéa 3 de loi du 13 juillet 1983, les mentions qui y sont portées ne

doivent pas être incompatibles avec les fonctions exercées. Ce bulletin permet de justifier de la jouissance des droits civiques de l'agent recruté ainsi que de la compatibilité de sa situation au regard du droit pénal avec l'exercice d'une fonction publique.

Les certificats médicaux d'aptitude étaient également manquants. La visite médicale préalable à l'embauche est obligatoire pour le recrutement d'un agent titulaire ou non-titulaire. Les conditions d'aptitude médicale exigées pour être recruté dans la fonction publique sont définies dans le titre I du statut général des fonctionnaires (article 5 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) : « *nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire [...] s'il ne remplit pas les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction* ». Le justificatif de visite médicale d'embauche constitue un acte essentiel compte tenu des difficultés que pourrait rencontrer la collectivité au cours de la carrière de l'agent.

Les états signalétiques militaires n'étaient pas davantage présents. Afin de justifier de la régularité de sa position militaire, l'agent doit fournir l'état signalétique des services militaires effectués. Ce document permet à la collectivité de mettre à jour les dossiers de retraite lors des cohortes impulsées par les caisses de retraite annuellement et de compléter le dossier de retraite définitif au moment du départ de l'agent. Pour les agents nés après le 1^{er} janvier 1979, seul le document attestant l'accomplissement de la journée du citoyen est requis.

Au stade de la contradiction, la Ville renvoie à la création récente (août 2009) du service de gestion des ressources humaines et à la constatation que de nombreux dossiers d'agents recrutés avant cette date sont incomplets, contrairement à ceux recrutés ultérieurement. Elle indique qu'elle a entrepris sans délai de régulariser l'ensemble des dossiers du personnel en demandant les bulletins n°2 du casier judiciaire.

3.2.2 Le temps de travail

Le contrôle du temps de travail

Le badgeage a été instauré depuis longtemps. Tous les services n'en sont pas dotés, par exemple l'école de musique qui a pourtant été achevée récemment et qui emploie 23 personnes. La Ville rappelle qu'elle a toute latitude de faire badger ou non ses agents en fonction de leurs modalités d'emploi. Bien que non exhaustif, le contrôle du badgeage s'avère efficace. Une exploitation approfondie du système peut permettre au service des ressources humaines de gérer, via un logiciel, les heures supplémentaires, les récupérations, l'accomplissement effectif des horaires de nuit, etc. Toutefois, le logiciel de pointage n'étant pas connecté au logiciel de gestion du temps, aucune validation informatisée de la gestion du temps de travail n'est actuellement réalisable.

Les heures supplémentaires et les astreintes

La Ville indique qu'une procédure spécifique a été validée lors de la réunion du comité technique paritaire du 30 décembre 2010 : la fiche d'autorisation de demande d'heures supplémentaires, systématiquement et préalablement utilisée, engage l'agent, son chef de service et l'accord final revient au directeur général des services. Le repos compensateur est privilégié mais l'agent peut opter pour le paiement des heures supplémentaires. Un suivi est effectué par le service gestionnaire, s'agissant notamment du seuil maximal d'heures supplémentaires réalisées par les agents du service technique. Un important reliquat d'heures supplémentaires (1 417) a été payé en 2009, et la Ville s'est attachée à en maîtriser le volume par la suite (794 heures en 2013). En ce qui concerne les astreintes, la démarche est identique. Ces astreintes ne concernent que le centre technique et la police municipale. Elles sont au nombre de 67 en 2013.

La Ville, qui n'a pas renseigné la rubrique des heures supplémentaires du bilan social de l'exercice 2011, s'attache à en fiabiliser les données. A défaut, leur évolution est difficilement appréciable par les instances de dialogue social de la collectivité. Le nombre d'heures supplémentaires que peut accomplir un agent est limité à 25 heures par mois. Ce seuil peut être

dépassé en cas de circonstances exceptionnelles et pour une durée limitée, sur décision du chef de service qui en informe immédiatement le comité technique.

Dans le cadre de la prévention des risques professionnels, un suivi des heures effectuées en 2013 par les agents des services techniques pour le déroulement des festivités en lien avec les associations locales évalue, sur des périodes diverses, les charges de travail qui s'ajoutent aux tâches habituelles ; du 6 au 26 mai, un total de 888 heures a été dédié aux manifestations, dont 800 heures (soit 22 semaines de travail) pour le montage et démontage de chapiteaux pour la fête de Pentecôte. En juin, 658 heures y sont dédiées, dont 495 pour les préparatifs et la dépose de matériels nécessaires au déroulement du festival Ramp'Art Festif. Ce travail a été effectué du 27 au 30 juin, soit en quatre jours. En juillet, 337 heures sont réalisées dont 290 pour le festival d'animation jeunesse qui dure un mois.

En réponse aux observations provisoires, il a été précisé que la collectivité est consciente de la nécessité de réduire les heures supplémentaires effectuées par ses agents techniques au titre de manifestations (suppression du montage du chapiteau en 2015), d'interventions au service des associations locales, d'astreintes et de service hivernal (dénivellement). Sur ce dernier point, le conseil municipal a décidé en décembre 2014 de mettre en place une tarification en vue de réduire le nombre de sollicitations.

Recommandation n° 3 : La chambre recommande à la Ville de s'attacher à suivre le nombre des heures supplémentaires de son personnel au fil des exercices, afin d'assurer la continuité d'exécution de ses missions et d'accentuer la prévention des risques professionnels.

L'absentéisme

En annexe 5 (tableau 2), le taux d'absentéisme est calculé suivant le rapport entre les jours d'absence en jours ouvrés, l'effectif en ETP et les jours ouvrés de l'année. En ce qui concerne les absences pour raison de santé hors maternité / paternité / adoption, le taux d'absentéisme est passé de 3,44 % en 2009 à 7,12 % en 2013. En particulier, les absences pour maladie ordinaire passent de 616 jours en 2009 à 1 653 en 2013 (x 2,5), ce qui équivaut à l'absence de six agents à temps plein durant un an. La Ville indique dans sa réponse qu'en 2013, six agents ont été absents plus de 95 jours chacun. Entre 2011 et 2013, le nombre d'agents concernés par un arrêt maladie a baissé, passant de 54 à 39. En revanche, le nombre moyen de jours d'arrêt par agent arrêté est passé de 16 en 2011 à 42 en 2013.

La chambre constate que la commission technique paritaire ne fait aucun commentaire sur le sujet, ni les agents en charge de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité. Dans un contexte d'efficience budgétaire, une réflexion sur ces sujets serait utile. Il appartient à la Ville d'accentuer les mesures tendant à diminuer le taux d'absentéisme croissant de son personnel et d'en soumettre les éléments aux instances de dialogue social. La collectivité indique qu'elle est particulièrement sensible aux questions d'hygiène et de sécurité au travail, et qu'elle mène des actions spécifiques de formation, d'inspection et de coopération avec les sapeurs-pompiers dans ce domaine.

3.2.3 Le recrutement

Les agents recrutés sur des besoins saisonniers

Chaque année, plusieurs recrutements sont nécessités par l'activation de la piscine municipale entre mi-juin et mi-septembre. Il s'agit notamment de jeunes adultes de la commune qui, durant 15 jours, ont pour mission d'encaisser le prix des entrées et sont rémunérés en référence au grade d'adjoint administratif de 2^{ème} classe. Les tarifs en vigueur sont minimes et la procédure de fonctionnement de la régie est gérée de manière satisfaisante.

La création d'un poste de collaborateur de cabinet

Aux termes de l'article 110 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984, chaque autorité territoriale peut recruter librement un collaborateur de cabinet. La notion d'emploi de cabinet renvoie aux seules fonctions impliquant une participation directe ou indirecte à l'activité politique de l'autorité territoriale et exigeant un rapport de confiance particulièrement étroit. Les collaborateurs de cabinet ne sont pas intégrés à la hiérarchie de la collectivité. Ils n'ont de ce fait pas vocation à gérer eux-mêmes les services administratifs de la collectivité locale, ce rôle étant dévolu au directeur général des services. Les conditions de nomination d'un chef de cabinet sont très souples puisqu'aucune condition de diplôme, de grade ou d'expérience n'est requise. Les conditions à remplir résultent seulement des dispositions générales concernant la nomination des agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

Suite à la création de l'emploi de cabinet et l'ouverture des crédits à cet effet lors du conseil municipal du 24 juin 2008, deux arrêtés sont signés par les parties les 30 juin et 1^{er} juillet 2008, puis visés par la sous-préfecture, en vue de proposer à l'intéressé une « mission de conseil auprès du maire ». A la fin de son premier mandat, le maire a mis fin au contrat du chef de cabinet, le 4 avril 2014. Il a été réembauché le 5 avril 2014, à la suite de la réélection du maire et conformément aux règles en vigueur, et son dossier a été complété par une fiche de poste détaillant les tâches qui lui sont confiées. Depuis son entrée en fonction, l'activité du collaborateur de cabinet se répartit entre dossiers externes (relations avec les grosses associations subventionnées, élections, etc.) et internes (opérations d'investissement, organisation de l'administration municipale, etc.). La responsabilité du maire pouvant être recherchée à l'occasion de l'activité de son collaborateur, la chambre rappelle que cette activité doit en permanence rester conforme à la jurisprudence et aux textes en vigueur.

Le collaborateur de cabinet était, au moment de son embauche, président directeur général d'une société créée le 14 janvier 2002 et dont l'activité principale était le conseil de gestion. Cette société a cessé toute activité commerciale à compter de juillet 2008 et n'a subsisté que pour des motifs juridiques jusqu'en janvier 2014 (Bodacc B du 10 janvier 2014). En juin 2008, sur le fondement d'une délibération du conseil municipal du 3 avril 2008 lui donnant délégation pour passer les marchés inférieurs à 90 k€, le maire de Wissembourg a passé avec cette société un marché dont l'objet était « *conseil et assistance à la mise en œuvre du plan directeur du maire de la ville de Wissembourg* ». Le 27 juin 2008, la société prestataire a établi une note d'honoraires pour 11 journées de travail. Le 1^{er} juillet 2008 a débuté le contrat du chef de cabinet. Le 3 juillet 2008 est intervenu le paiement par le comptable public de la totalité du marché, à savoir 14,5 k€.

La chambre observe que la Ville aurait pu agir de façon plus efficiente en recrutant le collaborateur de cabinet dès le 1^{er} juin 2008. L'argument de l'économie de charges ressortant d'un rapprochement du coût de la mission de conseil avec celui d'un mois de travail peut paraître relever de l'opportunité mais il n'est guère contestable que l'activité de collaborateur de cabinet a poursuivi / prolongé celle de la mission de conseil. S'il est soutenu en réponse aux observations provisoires que la chambre rapproche à tort la mission de conseil l'activité de collaborateur du maire, il ressort de la réponse la collectivité (3 mars 2015, page 7) que la réorganisation des services municipaux « *à partir de mi-2008 à fin 2009* » a été rendue possible grâce à un « *travail de mise en place mené par le collaborateur, le DGS et la responsable RH – en lien permanent avec les élus* ». Ainsi, le collaborateur de cabinet a-t-il tenu un rôle dans la mise en œuvre des préconisations du cabinet de conseil qu'il dirigeait juste avant son recrutement par la Ville.

La politique à l'égard du handicap

Les employeurs publics d'au moins 20 agents qui ne respectent pas le taux d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés doivent verser une contribution annuelle au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, qui a pour mission de favoriser l'insertion et le maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés dans les trois fonctions publiques. Cette contribution est calculée proportionnellement aux effectifs de travailleurs handicapés manquants.

Des déclarations annuelles sont effectuées par les employeurs publics afin de veiller au respect du taux d'emploi et de calculer le cas échéant le montant de la contribution. La chambre observe que celles établies par la ville de Wissembourg sont perfectibles et prend acte de sa volonté de les fiabiliser.

3.2.4 La gestion des carrières

L'évaluation des agents est basée sur un entretien professionnel dont les critères, fixés après avis du comité technique, dépendent de la nature des tâches confiées et du niveau de responsabilités. La chambre a constaté que les périodes d'évaluation du personnel, qui s'étendent de novembre à mars, ne permettent pas de s'appuyer sur l'évaluation la plus récente du mérite et de la valeur professionnelle des agents pour pratiquer leur avancement. La Ville indique en réponse qu'elle veillera à l'avenir à réduire la durée de la période d'évaluation.

L'avancement d'échelon

L'avancement d'échelon représente un mode de progression de rémunération d'un agent au sein d'un même grade. Le passage d'un échelon à un autre se fait de manière régulière en fonction de durées fixées par les statuts. L'employeur peut accorder à ses agents un avancement d'échelon à la durée minimale, intermédiaire ou maximale. L'avancement à la durée maximale est accordé de plein droit et ne nécessite pas d'avis préalable de la commission administrative paritaire (CAP). L'avancement à la durée minimale ou intermédiaire dépend de la valeur professionnelle de l'agent et est soumis à l'avis de la CAP de la catégorie (A, B ou C) dans laquelle se trouve le grade détenu par l'agent.

La ville de Wissembourg pratique l'avancement d'échelon (annexe 5, tableau 3) à la durée minimale pour tous les agents entre 2008 et 2011. En 2012, elle accorde quatre avancements d'échelon à la durée maximale contre 35 à la durée minimale, et en 2013 elle accorde un avancement intermédiaire et trois avancements à la durée maximale contre 28 à la durée minimale. Aussi la chambre constate-t-elle que cette politique très favorable entraîne une augmentation de la masse salariale, d'autant qu'un agent qui atteint rapidement le dernier échelon de son grade peut ensuite prétendre à un avancement de grade et donc à une nouvelle augmentation de son traitement.

La Ville indique en réponse que les avancements pratiqués tiennent compte de la valeur professionnelle des agents appréciée par les chefs et directeur de services.

L'avancement de grade et la promotion interne

Le nombre annuel d'avancements de grade et de promotions internes (annexe 5, tableau 3) varie selon les années. S'il concerne annuellement sept agents en 2009, 2011 et 2013, il s'élève à neuf agents en 2010 (dont cinq promotions internes) et treize agents en 2012, puis retombe à trois agents en 2014, selon les données fournies par la Ville.

L'examen des dossiers des agents ayant bénéficié d'un avancement de grade (48) montre que le nouveau grade attribué n'entraîne pas forcément l'octroi de responsabilités supplémentaires au sein de la collectivité. En réponse, la Ville cite cinq avancements de grade ayant entraîné l'octroi de nouvelles responsabilités : deux agents de catégorie B et un agent de catégorie C nommés en 2014, deux agents de catégorie B nommés en 2013 et 2011. La chambre salue l'évolution intervenue en 2014, où les trois agents promus ont vu leurs responsabilités accrues, mais maintient son constat pour la période 2008-2013 dès lors que, pour l'ensemble des avancements de grade ou promotions internes intervenus, l'évolution en termes de responsabilités supplémentaires n'est justifiée que de façon limitée.

Enfin, si la Ville cite un arrêt du Conseil d'Etat du 30 janvier 2015, Ministre de l'Intérieur, n°376082, aux termes duquel un agent écarté d'un avancement de grade est fondé à engager une procédure contentieuse si ses mérites sont comparables à ceux des candidats promus, la chambre souligne qu'une telle jurisprudence n'a ni pour objet, ni pour effet de contraindre les

collectivités à promouvoir systématiquement tous les agents qui en remplissent les conditions, sous peine de mettre en péril les finances de leur employeur.

3.2.5 Le dialogue social

La commission administrative paritaire

La ville de Wissembourg, qui compte moins de 350 agents, est affiliée de droit au centre de gestion du Bas-Rhin, qui organise les commissions administratives paritaires. Il s'agit d'instances de la fonction publique territoriale que l'administration employeur doit obligatoirement consulter avant de prendre certaines décisions individuelles relatives à la carrière des fonctionnaires. Leur fonctionnement n'appelle pas d'observation particulière.

Le comité technique paritaire

Le comité technique paritaire (CTP) est une instance de représentation et de dialogue que l'employeur doit obligatoirement consulter avant de prendre certaines décisions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services. Il est également consulté sur l'hygiène et la sécurité des agents, lorsqu'il n'existe pas de comité d'hygiène et de sécurité. Ce comité ne traite que des questions collectives.

Un CTP est obligatoirement créé dans chaque collectivité ou établissement public employant au moins 50 agents. Il doit obligatoirement se réunir au moins deux fois par an. Le quorum lui permettant de siéger est de 2/3 de ses membres. Le CTP est notamment destinataire du rapport biennuel sur l'état de la collectivité (bilan social), du rapport sur l'emploi des travailleurs handicapés ainsi que du rapport du comité d'hygiène et de sécurité.

Entre 2008 et 2011, de même qu'en 2013, le CTP de la ville de Wissembourg ne s'est réuni qu'une fois par an. Les comptes rendus de réunion ne contiennent pas la liste d'émargement des membres présents et n'indiquent pas la qualité des membres au regard des différents collèges. Ces comités ont donc pu siéger sans respecter le quorum des 2/3 et ont donc émis des avis contestables. Par ailleurs, les bilans sociaux de la Ville ne sont pas présentés au CTP avant le 30 juin des années paires ; les insuffisances de ces bilans n'ont jamais été soulevées par cette instance.

La loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social a transformé le CTP en comité technique (CT) et prend effet à l'occasion du renouvellement de ses membres lors des élections professionnelles territoriales de décembre 2014. Le CT devient une instance de gestion technique et traite désormais des questions d'organisation relatives aux effectifs, aux emplois, à la compétence des agents et aux critères de répartition de la politique indemnitaire.

Le comité d'hygiène et de sécurité

Le comité d'hygiène et de sécurité (CHS) est une instance consultative chargée d'examiner les questions de santé et de sécurité au travail et de veiller à l'application de la loi dans ce domaine. Dans les collectivités comptant moins de 200 agents, le CTP fait office de comité d'hygiène et de sécurité.

La ville de Wissembourg a intégré la désignation d'un agent chargé de ces questions (ACMO) au sein de son CTP lors de la séance du 16 mai 2012. Pour autant, il n'apparaît dans les comptes rendus de réunions aucune remarque relative au suivi des visites médicales ni de suivi des formations de prévention en matière d'hygiène et de sécurité. La collectivité n'applique pas la réglementation relative aux instances de dialogue social. En effet, le décret n°85-603 du 10 juin 1985, modifié par le décret n°2012-170 du 3 février 2012, introduit de nombreux changements relatifs à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale. Il énonce de nouvelles dispositions concernant l'assistant de prévention (ex-ACMO) et le conseiller de prévention, qui est obligatoirement

désigné par l'autorité territoriale. La Ville indique néanmoins qu'elle adhère au service de médecine professionnelle et préventive du Centre de gestion du Bas-Rhin depuis octobre 2000.

La loi n°751 du 5 juillet 2010 prévoit le remplacement des CHS par des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Cette réforme s'applique à la fonction publique territoriale dès le renouvellement des comités techniques prévu fin 2014. Un CHSCT sera obligatoirement créé dans chaque collectivité ou établissement employant au moins 50 agents. Une mission relative à l'amélioration des conditions de travail s'ajoute à la protection de la santé physique et mentale du personnel. Le nombre minimal de séances du CHSCT passe de deux à trois par année. Sa composition et la durée du mandat des membres sont modifiées.

La chambre prend acte de l'engagement de la Ville à assurer le fonctionnement normal des instances locales de dialogue social, sous la responsabilité de son directeur général des services. Au premier semestre 2015, le 1^{er} adjoint au maire verra sa délégation élargie aux questions liées aux ressources humaines et il veillera au fonctionnement desdites instances. La responsable du service gestionnaire a assisté à cet effet à une réunion organisée par le Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Bas-Rhin organisée le 23 janvier 2015.

3.2.6 Le service de gestion des ressources humaines

En septembre 2008, une cellule dédiée à la gestion des ressources humaines est créée avec deux agents provenant du secrétariat général et du service finances, qui participaient auparavant à la gestion administrative du personnel. Depuis mai 2013, le service gestionnaire compte deux agents à temps complet. Eu égard aux observations formulées dans les divers domaines touchant aux ressources humaines, à la complexité et aux changements réglementaires et normatifs fréquents qui les caractérisent, à la multiplicité des actes et situations qu'un tel service doit gérer (et aux conséquences qui peuvent en découler pour la collectivité), la chambre considère que le service gestionnaire ne dispose pas de tous les moyens nécessaires pour faire face à la charge de travail croissante que représente la gestion des agents de la Ville.

Recommandation n° 4 : Au vu de la récente création du service de gestion des ressources humaines, de ses moyens restreints, de la complexité du contexte normatif, du nombre croissant d'agents à gérer et de l'impact de la masse salariale sur le budget principal, la chambre recommande à la Ville d'adapter les moyens aux missions confiées à ce service.

3.2.7 L'action sociale

Généralités

L'article 70 de la loi n°2007-209 du 19 février 2007 pose le principe de la mise en œuvre d'une action sociale par les collectivités territoriales au bénéfice de leurs agents, avec pour objectif d'améliorer leurs conditions de vie. L'assemblée délibérante fixe le périmètre des actions, c'est-à-dire la nature des prestations à engager, leurs modalités de mise en œuvre ainsi que le montant des dépenses consacrées à l'action sociale, qui constituent des dépenses obligatoires au sens de l'article L. 2321-2 du CGCT. A Wissembourg, l'action sociale en faveur du personnel se décline de trois manières par le versement :

- d'une subvention annuelle à l'amicale du personnel qui assure des prestations ;
- d'une participation au titre des tickets restaurant ;
- d'une participation à la protection complémentaire santé et prévoyance des agents.

Au cours de la période 2008 – 2014, la subvention allouée à l'amicale du personnel passe de 17,5 k€ en 2008 à 21,5 k€ en 2013, celle de l'aide au financement des tickets restaurant de 60,9 k€ en 2008 à 67,8 k€ en 2013. L'aide financière allouée à la complémentaire santé et prévoyance du personnel municipal est constante de 2008 à 2012 (15,9 k€), puis augmente à partir de la mise en œuvre d'un décret impliquant une participation plus significative en la matière (22,2 k€ en 2013). En moyenne, l'aide sociale versée par la Ville au profit de chaque agent est passée de 737 € en 2008 à 871 € en 2013.

La protection complémentaire des agents

Le décret n°2011-1474 du 8 novembre 2011 encadre la participation financière que les collectivités territoriales peuvent décider de verser à leurs agents en matière de complémentaire santé et prévoyance. La Ville a adhéré à la convention de participation que le centre de gestion du Bas-Rhin propose aux collectivités qui lui ont donné mandat. Auparavant, la collectivité versait une participation moyenne par agent allant de 133 € en 2008 à 187 € en 2012. Ces aides étaient en grande partie destinées à une complémentaire santé dont les prestations étaient limitées. Par délibération du 27 novembre 2012, la collectivité a décidé de participer en moyenne par agent à hauteur de 157 € en 2013 et 169 € en 2014 pour la complémentaire santé, et à hauteur de 116 € en 2013 et 115 € en 2014 pour la complémentaire prévoyance. Les agents municipaux qui ont adhéré à la convention de participation proposée par leur employeur bénéficient en moyenne par agent de 273 € en 2013 et 284 € en 2014.

La Ville applique le montant forfaitaire d'aide financière prévu à l'ensemble de ses agents depuis le 1^{er} janvier 2013. L'augmentation des prestations proposées par la convention de participation explique la progression du coût à partir de 2013 même si le nombre de bénéficiaires a également augmenté (85 agents en 2012, 96 en 2014). Le personnel bénéficie désormais d'une meilleure couverture complémentaire santé / prévoyance.

Les titres restaurant

La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 complète l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 portant sur les droits et obligations des fonctionnaires et encadre le bénéfice de tickets restaurant. Cet avantage salarial est accordé de manière discrétionnaire par certains employeurs en l'absence de local de restauration sur le lieu de travail, afin de permettre aux agents de régler leurs repas. Tout agent public peut bénéficier de titres restaurant. Ceux-ci doivent être attribués sur une base équitable à chaque agent, ce qui n'empêche pas une tarification différenciée en fonction d'éléments justifiés. L'employeur prend à sa charge de 50 % à 60 % de la valeur des titres-restaurant. La part patronale est exonérée de charges sociales et fiscales, dans la limite d'un plafond par titre qui est fixé à 5,33 € en 2014. Le nombre de tickets restaurant est établi à hauteur d'un titre par jour travaillé et par repas compris dans l'horaire de travail journalier de l'agent (Cf. article R. 3262-7 du code du travail).

Par délibération du conseil municipal du 28 juin 2005, la ville de Wissembourg a fixé « la valeur nominale du ticket à 6,10 euros avec une participation financière de la Ville à hauteur de 50 % soit 3,05 euros par ticket/agent. Chaque agent pourra opter soit pour un carnet de 20 chèques par mois (au prorata pour les agents à temps partiel) soit un carnet de dix chèques par mois (pendant 11 mois de l'année). Etant précisé que seuls les agents dont la quotité horaire dépasse le mi-temps seraient concernés ». La chambre observe que cette délibération ancienne n'est pas réglementaire car elle évince les agents bénéficiant d'un temps partiel inférieur au mi-temps alors que la pause déjeuner peut être comprise dans leur horaire de travail quotidien. Par ailleurs, les agents n'ont pas à choisir entre un carnet de 10 ou 18 titres, ainsi qu'il est pratiqué par la Ville. Seul le nombre de journées de présence effective au travail justifie le nombre de tickets à attribuer.

La Ville déduit les jours d'absence du versement des tickets-restaurants, le mois suivant leur survenue. La règle définissant les modalités de calcul des congés, établie par le comité technique paritaire (CTP) en 2006, est toujours appliquée par les services municipaux alors qu'elle ne prend pas en compte les reports possibles ou le dépôt des congés non utilisés sur un compte épargne temps.

Par délibérations successives, la valeur nominale du titre restaurant a été portée à 8 € à compter du 1^{er} août 2009. Sur la base d'avis du CTP, les modalités du versement du ticket restaurant ont été étendues aux samedis, dimanches et jours fériés travaillés et la collectivité applique presque systématiquement les avis des CTP successifs. La chambre rappelle que le CTP est un organe consultatif qui émet des avis obligatoires, préalables aux décisions touchant

l'organisation et le fonctionnement des services. Seule une délibération du conseil municipal peut valider une décision du comité technique. La chambre prend acte de l'engagement de la Ville à régulariser, dans les mois à venir, le régime d'attribution des tickets-restaurant, fondé sur des délibérations intervenues entre 2005 et 2007.

4. LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 Les marchés passés par le service juridique

Rappel du cadre légal

La ville est un pouvoir adjudicateur au sens de l'article 2 du code des marchés publics. Les achats qu'elle effectue doivent donc, au-delà de certains seuils formalisés, respecter des règles de publicité et de procédure. En dessous de ces seuils, pour passer des marchés à procédure adaptée (MAPA), les pouvoirs adjudicateurs ont l'obligation de satisfaire aux principes généraux de la commande publique, notamment la liberté d'accès à la commande publique, qui suppose une publicité adéquate et l'égalité de traitement des candidats. L'ordonnateur doit définir les procédures à suivre en respectant ces principes généraux.

Le service chargé de la passation des marchés

Le service juridique est chargé de la passation de la plupart des marchés de la Ville. Un guide détaillé des procédures internes est régulièrement mis à jour depuis 2006, notamment lorsque les seuils des marchés évoluent ; sa dernière modification a été approuvée par délibération du 5 avril 2012. Le guide distingue trois tranches d'achat précédant la tranche des marchés formalisés : de 0 à 14 999 €, de 15 000 à 89 999 €, de 90 000 € au seuil de déclenchement des marchés formalisés. Les procédures applicables à chaque tranche sont précisées en référence au code des marchés publics.

La chambre a examiné quatre marchés de rénovation et de travaux intervenus au cours de la période sous revue. De manière générale, la commande publique mise en œuvre par le service juridique fait l'objet d'une application rigoureuse, qu'il s'agisse de marchés formalisés ou passés selon la procédure adaptée. La constitution des dossiers, la publicité, la mise en concurrence, le dépouillement des offres, le choix des attributaires et la notification des résultats de la consultation sont soigneusement effectués. La Ville adhère à la plateforme mutualisée et dématérialisée « Alsace marchés publics » (alsacemarchespublics.eu) depuis la fin 2013.

4.2 Les autres achats

Rappel du cadre réglementaire et local

Pendant la période sous revue, le seuil des achats dispensés de publicité et de mise en concurrence a été modifié deux fois. A compter de décembre 2011, il s'établit à 15 k€. Les modalités prévues par la ville de Wissembourg pour les marchés inférieurs à ce montant sont prévues par le guide des procédures internes, qui précise notamment que les services municipaux sont invités, « *dans toute la mesure du possible* », à consulter plusieurs fournisseurs, sauf en cas d'urgence ou d'insuffisance des acteurs présents sur le marché. Il est également recommandé, lorsque le besoin peut être satisfait par plusieurs prestataires, de ne pas retenir le même à chaque achat. Enfin, le guide des procédures préconise, « *le cas échéant, la conservation des documents de la consultation par le service concerné* ».

Les commandes d'un montant inférieur à 15 k€ sont majoritairement effectuées par le service achats. La chambre a procédé à l'examen approfondi des achats réalisés par ce service, directement placé sous l'autorité du directeur général des services après avoir été rattaché aux services techniques puis au service finances. Le personnel employé, qui ne justifie pas de

qualifications et de l'expérience requises pour pratiquer l'achat public, gère un budget annuel de 800 k€ à 1 M€.

La passation de deux marchés en 2014

Pour la première fois en 2014, deux marchés annuels ont été passés avec des fournisseurs récurrents de la cellule achats. Les années précédentes, la quasi-totalité des achats faits dans ces domaines étaient réalisés auprès d'une société située en Haute-Savoie pour les fournitures de bureau, et d'une société située dans le Finistère pour les produits d'entretien. Les marchés passés par la cellule achats ont été remportés par ces mêmes fournisseurs. La chambre a constaté que la publicité n'en a été faite que sur le site internet de la Ville et qu'aucun démarchage de grossistes ou fournisseurs locaux n'est venu renforcer l'absence d'autre offre que celles des sociétés retenues, géographiquement éloignées.

Le « *document unique valant acte d'engagement et cahier des charges* » du marché à procédure adaptée relatif aux fournitures de bureau n'est ni précis ni contraignant : il n'y a pas de date limite de dépôt des offres, peu d'éléments à joindre au dossier de candidature, aucun critère de choix des offres. Ce document laisse apparaître que l'offre retenue est *a priori* très avantageuse. La société accorde 55 % de remise sur les tarifs de son catalogue général, qui s'avèrent néanmoins élevés ; le coût de la livraison n'est pas précisé, mais il s'avère qu'elle se fait franco de port.

A défaut de pouvoir s'appuyer sur une offre concurrente, la chambre a comparé les prix des fournitures proposées par le fournisseur retenu et ceux de grossistes qui vendent en ligne. En effet, la Ville met en œuvre des procédures dématérialisées dans le domaine financier et dispose de moyens de paiement lui permettant d'acheter sur Internet. Globalement, l'offre du fournisseur titulaire du marché est concurrentielle en matière de fournitures de bureau *stricto sensu*, en particulier sur certains articles très demandés.

En revanche, pour tous les autres types de produits (consommables informatiques, petit matériel bureautique, mobilier...) pour lesquels il a été procédé par échantillon de factures du premier trimestre 2014, les comparaisons entre les prix remisés du fournisseur retenu et les offres de produits identiques trouvées sur internet sont fortement défavorables à la Ville. Par exemple, sur la totalité des consommables informatiques achetés par la Ville, la chambre constate que le fournisseur, dont les prix sont supérieurs de 25 à 40 % à ceux des produits vendus en ligne, n'est pas compétitif. S'agissant du petit matériel bureautique, les prix proposés par le fournisseur sont supérieurs de plus de 30 % à ceux des produits vendus en ligne.

Si le marché passé au titre des fournitures de bureau *stricto sensu* est globalement performant, le recours à ce fournisseur pour acheter des consommables informatiques, du petit matériel bureautique et du mobilier pour lesquels les prix sont largement supérieurs à ceux des grossistes en ligne s'avère plus coûteux. L'absence de concurrence, voire de distinction de lots dans le marché de fournitures de bureau, porte préjudice à la collectivité.

S'agissant des produits d'entretien, en l'absence d'offre concurrente, il n'a pas été possible de procéder à des comparaisons en ligne car les références proposées par le fournisseur retenu lui sont propres. Si le marché des produits d'entretien a été passé dans des conditions mieux formalisées que celui des fournitures de bureau, l'acte d'engagement est toutefois silencieux quant aux remises accordées sur les prix publics ; il s'avère qu'elles sont de 15 à 30 % selon les produits. La chambre relève que nombre de produits proposés au marché disposent d'un écolabel et montrent que les services utilisateurs et acheteurs sont sensibles à ce critère.

A l'instar du marché des fournitures de bureau, lorsque le service achats s'écarte de l'objet de la consultation, les tarifs appliqués ne sont pas compétitifs. En outre, tous les services de la Ville, en particulier les écoles, ne s'approvisionnent pas forcément auprès du fournisseur retenu, certains continuent à remplir les bons de commande tirés d'autres catalogues.

La Ville indique en réponse que les marchés de fournitures de bureau et de produits d'entretien sont échus au 31 décembre 2014. A l'avenir, des procédures de publicité et de mise en concurrence seront scrupuleusement mises en œuvre. Une consultation, publiée sur les sites internet du BOAMP et de la Ville, a été lancée en janvier 2015 pour les fournitures de bureau. Elle tient compte des aspects relatifs au développement durable dans l'appréciation de la valeur technique de l'offre. Le dossier de consultation a été mis en ligne sur la plateforme « alsacemarchespublics » ; six offres ont été enregistrées et les cinq offres complètes ont été analysées. L'offre la moins-disante d'un fournisseur régional a été retenue. Une consultation va être lancée pour les produits d'entretien.

Les autres achats effectués en 2014

L'examen des commandes effectuées au cours de la période 2008-2013 démontre que certains achats d'un montant annuel dépassant 15 k€ sont effectués auprès d'un même fournisseur (avec une ou plusieurs commandes dans l'année). Le contrôle de l'échantillon des bons de commande n° 1 à 200 de l'année 2014 révèle que les achats ayant donné lieu à mise en concurrence sont minoritaires.

Certains services demandeurs expliquent le recours à un fournisseur unique choisi par eux. Ainsi le régisseur du relais culturel précise que ses choix tiennent compte « *de la spécificité de certains équipements techniques de la Nef, du délai extrêmement court entre la demande et le besoin, et des garanties apportées par les fournisseurs* ».

D'autres services sélectionnent les fournisseurs en amont du service achats, qui n'agit alors qu'en qualité de chambre d'enregistrement. Il s'agit notamment du service communication, très dynamique et chargé d'organiser, en particulier, des événements coûteux comme les festivités de Pentecôte. La chambre s'est interrogée sur les « consultations » organisées en amont par ce service qui s'attache à retenir des prestataires dont le professionnalisme est reconnu. Le montant croissant des achats destinés aux fêtes de Pentecôte justifie la recherche d'une meilleure stratégie en la matière.

Le chef des services techniques justifie le recours à certains fournisseurs spécifiques par la nécessaire homogénéisation du parc municipal (exemple : les compteurs d'eau). Dans d'autres cas, certains agents (électricien notamment) recherchent une mise en concurrence systématique de trois fournisseurs et effectuent un choix diversifié en fonction de l'offre la mieux-disante.

Si la chambre admet que certaines justifications techniques ou professionnelles puissent contraindre la Ville à recourir à un prestataire unique, elle souligne toutefois qu'en dehors des prestations urgentes, le service achats, appuyé par les spécialistes en la matière, gagnerait à négocier directement, en amont, avec ce prestataire plutôt que de le solliciter par à-coups et de s'acquitter des prestations au prix fort.

En revanche, certaines justifications de l'absence de mise en concurrence sont peu convaincantes. En particulier, pour le relais culturel, les cas d'urgence doivent rester des exceptions, dès lors que la Ville a intégré à l'effectif municipal un régisseur et deux techniciens chargés du montage des spectacles et d'animations locales. La constitution d'un stock tampon de pièces détachées et consommables devrait suffire à parer aux incidents récurrents. Une recherche de fournisseurs en amont permettrait quant à elle d'acheter, en temps utile, au meilleur prix ainsi qu'auprès d'autres prestataires dont les offres pourront être comparées au fournisseur le plus connu ou à ceux dont le meilleur argument commercial est de se situer à proximité de Wissembourg.

4.3 L'absence d'une véritable politique d'achat entre 2008 et 2014

La chambre constate l'absence de politique d'achat développée par les intervenants en la matière. Il n'y a pas de recensement ni d'anticipation des besoins courants, de prévision incluant tous les services municipaux (notamment les écoles et les entités culturelles), de vision globale

des achats durables, de pratique généralisée de comparaison des prix et de gestion des stocks. Certaines entités ou services imposent leurs choix au service achats, sans qu'il soit possible de savoir, d'une part et pour les produits techniques, si le motif de technicité invoqué le justifie et, d'autre part, et pour certaines prestations, si une mise en concurrence a été effectuée en amont par le demandeur.

La chambre constate que le service achats est sous-dimensionné et trop isolé au sein de l'organigramme municipal. Tantôt trop autonome, tantôt chambre d'enregistrement, il ne dispose pas actuellement de l'envergure nécessaire à sa mission. La réalisation d'achats à la discrétion de son responsable voire d'autres services (communication, relais culturel, écoles...) qui sélectionnent les fournisseurs en amont ne garantit ni le respect des principes généraux de la commande publique, ni l'achat auprès du mieux-disant.

Une réflexion générale est nécessaire, en relation avec les autres services qui passent des marchés (service juridique principalement) et les principaux demandeurs (services techniques, service communication, services culturels, etc.), afin d'optimiser l'usage de l'argent public. Dans un contexte de réduction constante des dotations budgétaires et de réticence à accroître la pression fiscale sur les ménages et les entreprises, une telle politique rendrait à la collectivité une certaine marge de manœuvre dans les dépenses à caractère général.

Une telle politique doit s'appuyer sur la recherche constante d'une gestion rigoureuse grâce au pilotage des achats, à l'efficacité organisationnelle ainsi qu'à la responsabilisation des agents. Cette politique pourrait, en toute sécurité juridique grâce au renforcement de la mise en concurrence des fournisseurs, satisfaire plus efficacement les besoins de la Ville tant en interne que s'agissant des services rendus à la population. L'efficacité de l'achat passe notamment par :

- une meilleure définition des besoins et la mise en œuvre de stratégies d'achat par secteur ; ainsi, pendant la période sous revue, le matériel informatique et bureautique fait l'objet d'achats morcelés au prix fort, tantôt chez un installateur auprès duquel aucun marché n'a été passé en dépit d'interventions fréquentes, tantôt dans un catalogue général dont les prix ne sont pas compétitifs, tantôt chez un fournisseur spécialisé, etc. ;
- la maîtrise des charges par une prise en compte systématique des coûts globaux (coût d'acquisition du bien / coût de son fonctionnement et de son entretien) ; par exemple, la grande diversité de son parc informatique et bureautique oblige la Ville à s'adresser à plusieurs fournisseurs pour en assurer la maintenance, souvent dans l'urgence ; l'urgence a un coût, et la passation de marchés de maintenance annuels ou pluriannuels avec un nombre plus restreint de prestataires serait de nature à le réduire ;
- la connaissance des marchés (fournisseurs locaux et grossistes) voire des échanges avec d'autres collectivités pour réaliser des économies d'échelle ; le référencement de fournisseurs intervenant sur un créneau auquel la Ville recourt régulièrement (fleuristes, grossistes en matériaux de construction, etc.) est de nature à obtenir des tarifs spécifiques plus compétitifs ; elle permet également à l' élu qui engage la dépense de fonder son choix sur plusieurs offres plutôt que sur une proposition souvent unique ;
- la mise en œuvre d'un suivi qualité ;
- la négociation avec les fournisseurs quand le code des marchés publics l'autorise.

Par ailleurs, alors même que la ville de Wissembourg est au cœur d'une zone Natura 2000, qu'une ingénierie territoriale a été recrutée et que certains services municipaux y ont recours (chantier d'insertion des remparts, par exemple), l'achat durable n'est pas systématiquement recherché par le service acheteur. Cette notion est abordée dans le cadre d'un agenda 21, que la collectivité pourrait être en mesure d'instaurer eu égard aux compétences spécifiques de certains agents municipaux. La prise en compte du développement durable passe par :

- l'insertion systématique de cet aspect dans la définition des besoins ;
- l'introduction dans les marchés, pour la sélection des offres, du critère de performance en matière de protection de l'environnement ;
- le critère d'insertion des personnes exclues du monde du travail par l'introduction, dans les marchés, de clauses d'insertion professionnelle des publics en difficulté.

La ville de Wissembourg, qui effectue une part significative de ses achats dans le Bas-Rhin, a conscience que les marchés publics peuvent représenter une part importante de l'activité économique locale. Afin de favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique, la Ville met d'ailleurs en œuvre plusieurs actions ciblées :

- simplification des formalités pour les marchés de faible montant ; il s'agit néanmoins de veiller à ce que simplification ne signifie pas absence de prescriptions car, en l'absence de définition précise du besoin et d'exigences tarifaires, l'achat n'est pas performant ;
- accès à l'information sur les marchés publics par le biais du site Internet de la Ville et possibilité de télécharger les dossiers de candidatures grâce au profil acheteur ;
- développement de modalités de paiement favorables aux entreprises (mise à disposition d'une carte bancaire pour les petits achats) ;
- rapidité des délais de traitement des factures et de transmission au comptable public pour paiement, conformément au décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

La Ville indique en réponse qu'elle est consciente des améliorations à apporter au fonctionnement du service achats et qu'elle a mis en œuvre un certain nombre de mesures. En particulier, l'agent en charge des achats a été remplacé par un technicien territorial titulaire le 1^{er} décembre 2014, qui a immédiatement entamé un cycle de formation (interne et externe) aux règles et procédures de l'achat public.

La Ville précise également qu'en cours d'année 2015, un travail copiloté par le directeur général des services et la responsable des marchés sera conduit avec tous les services municipaux afin de redéfinir les procédures d'achat en intégrant notamment le développement durable. Le conseil municipal a décidé, en janvier 2015, d'adhérer au groupement de commande mis en place par la communauté de communes du pays de Wissembourg, qui devrait être opérationnel au deuxième semestre 2015.

La chambre prend acte de l'engagement de la Ville à mettre en place une politique d'achat public performant, passant par :

- l'encadrement et le renforcement du service achats par le biais de procédures redéfinies, de formation ainsi que de coordination avec les services utilisateurs et les autres acheteurs ;
- la mise en place d'un dispositif permettant de garantir le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures prévus par le code des marchés publics.

5. LA POLITIQUE ASSOCIATIVE

5.1 La diversité des associations subventionnées par la Ville

Le soutien de la vie associative locale

Les associations subventionnées relèvent essentiellement des domaines de la culture, du tourisme et du sport. Elles participent de la politique d'attractivité de la Ville, tant en termes d'animations périodiques que de qualité de vie. Wissembourg compte 130 associations et a notamment mis en place, pour en faciliter l'accès, des chèques culture / sports / loisirs qui permettent à leurs bénéficiaires d'obtenir de 20 à 80 % de réduction sur les tarifs des prestations. L'Union des associations de Wissembourg, qui regroupe les présidents des associations et le directeur de la maison des associations, entretient des relations suivies avec la municipalité.

Le soutien de la vie associative se manifeste de différentes manières, notamment sous la forme de subventions. Il peut s'agir classiquement d'aides financières, mais également d'aides indirectes par la mise à disposition de locaux, d'équipements, de personnel ou encore par la prise en charge de frais de fonctionnement. Les subventions aux associations passent de 729 k€ en 2009 à 623 k€ en 2013, soit une baisse de 14,5 %.

Procédure d'attribution des subventions

La Ville a défini une procédure d'attribution des aides, en fonction de l'intérêt communal de l'association mais également de l'intensité de ses activités (nombre de licenciés notamment). Des enveloppes spécifiques sont consenties au titre d'événements particuliers (festivités de Pentecôte, masters de pétanque, rencontres internationales du cinéma d'animation, festival international de musique, qualification pour des compétitions sportives nationales, etc.). Les demandes des petites associations sont préparées avec l'aide de l'Union des associations, instruites par l'administration communale en lien avec l'adjoint au maire chargé des associations. Le maire et l'adjoint chargé de la culture examinent à leur niveau les demandes de l'office de tourisme, de la Fédération départementale des maisons des jeunes et de la culture du Bas-Rhin, de l'association de programmation du Relais culturel, du Ciné-Club et du festival de musique, dont les subventions dépassent 23 k€. Les demandes sont ensuite validées par la commission des finances puis votées par le conseil municipal à l'occasion d'une délibération distincte du vote du budget, conformément à l'article L. 2311-7 du CGCT.

L'éligibilité d'une petite association à une subvention passe également par la production d'un dossier complet contenant la demande accompagnée du procès-verbal de la dernière assemblée générale, du bilan, du compte de résultat, et de l'encaisse totale des comptes bancaires. Pour les associations les plus importantes, la Ville utilise également les modèles de formulaires CERFA pour les demandes de subventions, les comptes rendus financiers et les comptes rendus d'activité. La chambre constate que ces formulaires sont moins précis mais également redondants au regard de la présentation à l'assemblée générale de comptes annuels certifiés par un commissaire aux comptes et de comptes rendus d'activités exhaustifs. La mise en œuvre des conventions financières signées avec les principales associations est, s'agissant notamment du versement des reliquats de subventions, conditionnée par la production des documents demandés au plus tard six mois après la clôture de l'exercice.

A l'occasion du vote des subventions, afin d'écarter la notion de conseiller intéressé voire le risque de délit de prise illégale d'intérêt, les élus potentiellement intéressés aux affaires des associations subventionnées sont invités à quitter la salle. Cette pratique est majoritairement respectée : les rares oublis relevés au cours de l'instruction n'appellent pas d'observation.

5.2 L'encadrement des principales associations subventionnées

Des subventions conséquentes et des procédures financières spécifiques

Un nombre restreint d'associations obtient les deux tiers des subventions votées (Cf. annexe 2, tableau 4). Elles participent du rayonnement culturel et touristique de la Ville en organisant ou en contribuant, parfois en plus de leur activité habituelle, aux événements de la vie locale : spectacles à la Nef, festival international de musique, rencontres internationales du cinéma d'animation, festivités de Pentecôte et de Noël, etc.

Pour les subventions dépassant la somme de 23 k€, l'article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, précisant les dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, impose de conclure une convention définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. A Wissembourg, des conventions financières sont systématiquement passées avec les associations bénéficiant d'un concours supérieur à 23 k€ ; après un premier versement en début d'année, la commune établit, le cas échéant, un avenant à la convention lorsqu'elle vote la ou les autres fractions de la subvention annuelle.

Pour les subventions supérieures à 75 k€, ou qui représentent 50 % du budget de l'association bénéficiaire, l'article L. 2313-1-1 du CGCT impose que le bilan de l'association soit certifié et annexé au compte administratif. Ces bilans sont effectivement détenus par la ville et seront, à compter de l'année 2015, annexés au compte administratif. Le suivi des subventions accordées par la Ville revêt deux dimensions : le suivi financier et le suivi des objectifs. La

chambre a pu constater que la municipalité, qui est généralement le principal financeur de ces associations, s'assure de la bonne utilisation des fonds versés.

L'intervention de la municipalité dans la gestion des associations

Le poids de la Ville est fortement perceptible dans les associations bénéficiant des subventions les plus importantes, avec comme corollaire le risque de requalification en association transparente ainsi que toutes ses conséquences juridiques et budgétaires. Un subventionnement important, des élus siégeant en nombre au conseil d'administration, la participation de la Ville à la définition du programme d'activités de l'association constituent autant de critères cumulatifs qui doivent conduire la Ville à prendre de la distance avec l'association qu'elle subventionne, sans pour autant renoncer au contrôle de l'utilisation des fonds consentis.

Suite à l'examen de la gestion de l'office de tourisme de Wissembourg, qui fait l'objet d'un rapport distinct de la chambre, la Ville a mesuré le risque encouru et accompagné la modification des statuts de l'association par l'assemblée générale du 29 septembre 2014.

La chambre rappelle que le critère de l'initiative privée demeure essentiel s'agissant des associations recevant des subventions. Toutefois, si la Ville est libre de confier certaines missions à l'initiative associative, elle peut également décider de les gérer en régie ou les ériger en établissements publics, voire en sociétés d'économie mixte. Un certain nombre de compétences (culture, tourisme, gestion de la maison des associations) jusqu'ici dévolues à des associations subventionnées, installées dans des immeubles communaux entièrement rénovés, font l'objet de réflexions quant à leur gestion par la Ville. Une présentation en a été faite au conseil municipal en mars 2015.

La situation du Relais culturel (la Nef)

Peu de temps après son élection en 2008 et dans un contexte de restructuration totale du bâtiment abritant le Relais culturel, la collectivité a proposé de distinguer la gestion matérielle de l'immeuble de celle de la programmation culturelle. A compter de la saison 2010-2011, l'association change de dénomination et devient association de programmation du Relais culturel. La Ville prend alors en charge l'entretien du bâtiment réhabilité, le renomme « la Nef », détermine les tarifs de location des salles, l'ouvre aux colloques et salons et intègre les effectifs techniques (régisseur et techniciens) du Relais à l'administration municipale. La Ville acquiert une licence II pour l'espace bar-caféteria, qui est concédé à un exploitant.

Ce transfert de charges à la Ville fait passer la subvention annuelle de l'association, qui était de 287 k€ en 2009 et de 213 k€ en 2010 (année de transition), à 146 k€ en 2011 ; s'élevant à 150 k€ en 2012 et 2013, elle est réduite de 10 % en 2014 (à l'instar des autres associations) et retombe à 135 k€. A cette somme s'ajoutent d'autres subventions (conseil général : 45,5 k€ en 2013 ; communauté de communes : 30 k€ en 2013 ; divers : 33,5 k€), les recettes de la billetterie (45 k€ en 2013) et le mécénat (25 k€ en 2013). En revanche, l'association perd le bénéfice des locations des salles (11,5 k€ en 2013) qui revient à la Ville, propriétaire des locaux.

L'association demeure très dépendante des subventions accordées, qui représentent 236,2 k€ en 2013, soit 70 % de ses produits d'exploitation (qui s'élèvent à 338,7 k€). En 2014, la réduction de 10 % de l'enveloppe accordée par la Ville fragilise l'association. En effet, ses fonds propres, bien qu'en amélioration par rapport à 2012 (- 37,5 k€), restent négatifs en 2013 (-12,7 k€) du fait d'un report à nouveau de - 146,3 k€ au 31 décembre 2012 (- 89,5 k€ au 31 décembre 2013). Le résultat de l'exercice, qui était positif de 56,8 k€ en 2012, redescend à 24,8 k€ en 2013. Les charges d'exploitation de l'association s'élèvent à 317,2 k€ en 2013 ; les rémunérations et charges sociales en représentent 133 k€ (soit 42 % du total), tandis que les dépenses de spectacles et cachets atteignent 105 k€ (soit 33 % du total). Dans un tel contexte, les marges de manœuvre budgétaires sont inexistantes pour l'association qui ne pourra à terme plus remplir correctement sa mission de programmation.

Depuis les changements intervenus en 2010, le personnel salarié de l'association se réduit à une directrice, une secrétaire comptable, et une chargée de communication. Un président et une équipe de bénévoles complètent l'organigramme de l'association. La Ville met à la disposition de l'association un directeur technique, trois techniciens et deux agents d'entretien. Pour les finances municipales, le coût annuel net du fonctionnement de la Nef – hors médiathèque et hors subvention de l'association de programmation - s'élève à 229 k€ en 2013, dont 165 k€ de charges de personnel (soit 72 %) et 36 k€ de frais de chauffage et d'électricité (soit 16 %).

Sans même évoquer les autres volets de la politique culturelle à Wissembourg (musique, cinéma notamment), le coût net complet de fonctionnement du Relais en 2013 - incluant la médiathèque (185 k€) et la subvention à l'association de programmation - s'élève à 564 k€. La réflexion relative à la création d'une direction de la culture et de la communication doit recouvrir l'intégralité du périmètre des actions culturelles, leur coût et la multiplicité des acteurs en place. Seule une telle réflexion peut permettre à la Ville d'effectuer un choix efficient quant à la forme (régie ou autre) que doivent revêtir les divers pans de la culture à Wissembourg.

5.3 La mise en place de la maison des associations et des services

La création de la maison des associations en 2009

Par délibération du 27 février 2009, le conseil municipal décide de réaliser une maison des associations et de signer une convention avec la Fédération départementale des maisons des jeunes et de la culture du Bas-Rhin (FDMJC 67). Des locaux sont mis à disposition de l'association, avant que l'ancien tribunal d'instance de Wissembourg ne soit racheté pour un montant de 250 k€ et rénové entre 2012 et 2013 pour un montant total de 345 k€, soit un coût total de 595 k€. La Ville obtient des subventions de la région Alsace (107 k€), du département du Bas-Rhin (116 k€) et de l'Etat (64 k€), qui lui permettent d'autofinancer le reste de l'opération à hauteur de 308 k€.

La convention d'objectifs et de moyens

Le 12 mars 2009, la Ville signe une convention d'objectifs et de moyens avec la FDMJC 67, qui propose notamment d'accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de leur politique d'animation socioculturelle. La convention prend effet le 9 mars 2009, pour une durée de trois ans tacitement reconductible. La FDMJC 67 est chargée de recruter et d'employer le personnel d'animation socioculturelle dès le mois de mars 2009, ainsi que d'assurer la gestion financière de certains projets d'animation.

L'article 5.2 de la convention prévoit que les modalités de versement de la subvention consentie par la ville de Wissembourg sont définies dans des conventions financières annuelles dites « annexe financière à la convention d'objectifs et de moyens ». Il est prévu que la subvention fasse l'objet d'un appel de fonds trimestriel à payer par la Ville en début de trimestre.

La subvention de la FDMJC 67 est la seule qui n'ait pas été atteinte, en 2014, par la baisse générale de 10 % des subventions aux associations. En cinq ans, cette subvention est passée de 45 k€ à 75 k€, soit une progression de 67 %. A compter d'avril 2014, un emploi aidé est mis en place par la FDMJC 67 et la subvention versée par la Ville passe à 75 k€. Le coût total du poste du directeur de la maison des associations est évalué à 50,4 k€, celui de la salariée en contrat d'avenir à 17,7 k€ (dont 9,7 k€ d'aide publique) ; les rémunérations et charges sociales nettes laissées à la charge de la Ville (58,5 k€) représentent 78 % du montant de la subvention.

A l'origine, la Ville avait intérêt à passer par l'intermédiaire de la FDMJC 67 pour gérer la maison des associations et des services, dès lors que la Fédération était déjà présente sur place et se révélait d'excellent conseil pour édifier la structure. Actuellement, le fonctionnement de la structure étant normalisé, et la subvention allouée à la FDMJC 67 servant essentiellement à

rémunérer le personnel animant la maison des associations, la chambre constate que l'intérêt pour la Ville de continuer à passer par l'intermédiaire de la Fédération est très relatif.

La Ville, rejoignant en cela la réponse de la FDMJC 67 du 16 février 2015, indique qu'elle envisage d'internaliser la gestion de la maison des associations et des services à compter du 1^{er} janvier 2016, en intégrant les deux salariés concernés. Une rencontre en ce sens a eu lieu le 13 février 2015, en vue de mettre fin au partenariat avec la FDMJC 67 le 31 décembre 2015 et en résiliant à compter de cette date les deux conventions liant les parties.

La convention d'occupation passée en 2013

Par délibération du 28 juin 2013, le conseil municipal concède l'occupation de la nouvelle maison des associations et des services à la FDMJC 67, en remplacement de la convention d'occupation précaire signée le 10 septembre 2009. L'article 4 de la convention conclue le 22 juillet 2013 prévoit que la FDMJC « *établira avec les prestataires de services et les associations extérieures [à Wissembourg, Altenstadt et Weiler] une convention d'occupation précaire moyennant le paiement d'une redevance* » ; la Fédération se charge d'établir la tarification et la facturation des occupations, le montant des recettes annuelles étant communiqué à la Ville pour information. Au premier semestre 2013, le produit de la location des salles de la maison des associations s'élève à 2,5 k€ selon la Ville.

Outre la circonstance que ce complément de subvention n'est pas mentionné dans l'annexe financière à la convention d'objectifs, la chambre s'interroge sur l'encaissement des revenus tirés d'un immeuble domanial par une association tierce qui ne l'occupe qu'à titre précaire et qui n'en assure pas l'entretien. La Ville indique en réponse que le produit de la location des salles lui est reversé chaque année, au même titre que les autres excédents, par la FDMJC 67. Elle s'engage à le mentionner, en 2015, dans la convention financière, qui n'est pas assez explicite sur ce point.

Délibéré à la chambre le 26 mars 2015
Le président

Christophe Rosenau

Annexe 1 : Données relatives à la fiscalité

Tableau 1 : Evolution des bases fiscales 2009-2013

Bases nettes imposées au profit de la commune, en k€	2 009	2010	2011	2012	2013	Variation 2013/2009
Taxe d'habitation (dont THLV)	6 557	6602	7 114	7381	7 585	+ 15,7 %
Foncier bâti	10 064	10215	10 408	10562	10 877	+ 8 %
Foncier non bâti	131	133	136	126	131	0
Foncier non bâti (taxe additionnelle)			10	10	13	ns
Taxe professionnelle	26 694					ns
Cotisation foncière des entreprises		5954	6 068	6047	6 253	+ 5 %
Réductions de bases de taxe d'habitation accordées (délibérations)	1 038	1040	705	745	778	- 25 %

Source : alize2.finances.gouv.fr

Tableau 2 : Les taux d'imposition entre 2009 et 2013

Taux voté	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne de la strate 2013
Taxe d'habitation (dont THLV)	14,25 %	14,82 %	23,73 %	23,73 %	23,73 %	19,28 %
Foncier bâti	13,95 %	14,51 %	15,24 %	15,24 %	15,24 %	17,25 %
Foncier non bâti	61,56 %	64,02 %	69,46 %	69,46 %	69,46 %	51,67 %
Foncier non bâti (taxe additionnelle)			45,11 %	45,11 %	45,11 %	36,59 %
Taxe professionnelle (2009)	11,10 %					12,42 %
Cotisation foncière des entreprises		19,62 %	20,31 %	20,31 %	20,31 %	20,84 %

Source : alize2.finances.gouv.fr

Tableau 3 : Les produits fiscaux entre 2009 et 2013

Produits des impôts locaux en k€	2009	2010	2011	2012	2013	Variation 2009-2013
Taxe d'habitation (y compris THLV)	934	979	1688	1751	1 800	+ 93 %
Foncier bâti	1 404	1482	1586	1610	1 658	+ 18 %
Foncier non bâti	81	85	94	88	91	+ 12 %
Foncier non bâti (Taxe additionnelle)			5	5	6	ns
Taxe professionnelle 2009 / compensation-relais 2010	2 963	2941				ns
Cotisation foncière des entreprises		1168	1232	1228	1270	+ 9 %

Source : alize2.finances.gouv.fr

Tableau 4 : Produits des impôts locaux 2013 en comparaison avec la strate

En € par habitant	Wissembourg	Strate	Ecart
Taxe d'habitation (dont THLV)	223	259	- 14 %
Foncier bâti	205	214	- 4 %
Foncier non bâti (dont taxe additionnelle)	12	10	+ 20 %
Cotisation foncière des entreprises	157	92	+ 71 %
Total	597	575	+ 4 %

Source : alize2.finances.gouv.fr

Annexe 2 : Données relatives à la section de fonctionnement du budget principal

Tableau 1 : Formation de l'excédent brut de fonctionnement

en k€	2009	2010	2011	2012	2013	Variation annuelle
Ressources fiscales propres (nettes de restitutions)	5 737	5 883	5 667	5 811	5 984	1,1%
+ Ressources d'exploitation	1 027	933	998	1 099	898	-3,3%
= Produits "flexibles" (a)	6 764	6 816	6 665	6 910	6 882	0,4%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 659	2 532	2 499	2 498	2 465	-1,9%
+ Fiscalité reversée par l'intercom. et l'Etat	0	0	298	293	285	N.C.
= Produits "rigides" (b)	2 659	2 532	2 797	2 791	2 750	0,8%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	54	59	56	71	73	7,9%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	9 476	9 407	9 518	9 772	9 704	0,6%
Charges à caractère général	2 442	2 556	2 485	2 571	2 518	0,8%
+ Charges de personnel	3 365	3 689	3 824	3 893	4 007	4,5%
+ Subventions de fonctionnement	859	722	716	740	700	-5,0%
+ Autres charges de gestion	937	900	980	1 001	997	1,6%
= Charges de gestion (B)	7 602	7 867	8 004	8 205	8 221	2,0%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 874	1 540	1 514	1 567	1 483	-5,7%
en % des produits de gestion	19,8%	16,4%	15,9%	16,0%	15,3%	

Source : Retraitement CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau 2 : Evolution des charges de personnel

En k€	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2009
En valeur absolue	3 365	3 689	3 824	3 893	4 007	+ 19 %
En % des charges courantes	44	47	48	47	49	
En € par habitant de Wissembourg	407	448	470	481	496	+ 22 %
En € par habitant de la strate	512	514	520	529	550	+ 7,5 %

Sources : Retraitement CRC, alize2.finances.gouv.fr

Tableau 3 : Evolution du coût des festivités de Pentecôte

En k€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Frais	102	152,9	85	115,6	123	110	118,5
Recettes propres à déduire	-21,5	-58,5	-70,5	-26,7	-29,3	-28	-25
Main d'œuvre municipale estimée	38	38	38	38	38	38	38
Coût total net	118,5	132,4	52,5	126,9	131,7	120	131,5

Sources : Retraitement CRC, alize2.finances.gouv.fr

Tableau 4 : Principales subventions accordées par la ville de Wissembourg

Subventions votées (en k€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Office de tourisme	215,2	129,5	180,5	175,3	179,5	164,7
Association du Relais culturel	287	213	146	150	150	135
Fédération départementale MJC	45	54,1	60,5	61,2	63,5	74,9
Ciné-club	4	39	4	35	4	27
Festival international de musique	10	16	25	25	29	23
Total	561,2	451,6	416	446,5	426	424,6

Source : ville de Wissembourg

Annexe 3 : Données relatives à la section d'investissement du budget principal

Tableau 1 : Les recettes d'investissement entre 2009 et 2013

	En k€	En € par habitant	Moyenne de la strate	Ecart Wissembourg /strate
2009	6 135	743	540	+ 38 %
2010	8 023	975	523	+ 86
2011	6 990	859	505	+ 70 %
2012	5 780	714	576	+ 24 %
2013	2 681	332	558	-40,5 %

Sources : Retraitement CRC, alize2.finances.gouv.fr

Tableau 2 : Les dépenses d'investissement entre 2009 et 2013

	En k€	En € par habitant	Moyenne de la strate	Ecart Wissembourg /strate
2009	4 244	514	513	+ 0,2 %
2010	8 783	1 067	507	+ 110
2011	7 008	862	509	+ 69 %
2012	5 467	676	558	+ 21 %
2013	4 314	534	581	-8 %

Sources : Retraitement CRC, alize2.finances.gouv.fr

Tableau 3 : Le financement des investissements entre 2009 et 2013

en k€	2009	2010	2011	2012	2013	Cumul 2009-2013
Capacité d'autofinancement (CAF) brute	1 412	1 120	1 088	1 088	1 043	5 752
- Annuité en capital de la dette	642	649	1 829	1 302	1 766	6 187
= CAF nette ou disponible (A)	770	471	-741	-214	-723	-435
Taxes locales équipement / urbanisme	57	42	39	45	83	266
+ FCTVA	1 180	494	1 110	589	329	3 702
+ Subventions d'investissement reçues	1 885	1 793	1 730	720	765	6 894
+ Produits de cession	113	539	930	2 131	202	3 915
= Recettes d'invest. hors emprunt (B)	3 235	2 868	3 809	3 484	1 380	14 777
= Financement propre disponible (A+B)	4 006	3 339	3 068	3 271	657	14 341
Financement propre disponible / Dépenses d'équipement (dont travaux en régie)	121 %	43 %	60 %	95 %	26 %	
- Dépenses d'équipement (dont travaux en régie)	3 310	7 697	5 070	3 432	2 515	22 024
- Subventions d'équipement versées (dont subventions en nature)	202	389	24	19	15	648
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-348	0	0	0	-348
- Participations et invest. financiers nets	-92	-88	0	0	0	-179
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	585	-4 311	-2 026	-180	-1 872	-7 803
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	40	-84	31	45	31
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	585	-4 270	-2 111	-149	-1 827	-7 772
Nouveaux emprunts de l'année	450	3 200	1 980	420	650	6 700
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 035	-1 070	-131	271	-1 177	-1 072

Source : Retraitement CRC, d'après les comptes de gestion

Annexe 4 : Données relatives à la situation financière et la dette

Tableau 1 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en k€	2009	2010	2011	2012	2013
Fonds de roulement net global	1 383	313	182	453	1 112
- Besoin en fonds de roulement global	-1 093	-832	-367	-767	2 279
Dont compte de rattachement avec les budgets annexes	957	485	232	58	-1 720
=Trésorerie nette	2 477	1 145	549	1 220	-1 167
en nombre de jours de charges courantes	112,7	50,5	23,7	51,3	-49,3
Dont trésorerie active	2 507	1 145	549	1 220	255
Dont trésorerie passive	0	0	0	0	1 400

Source : Retraitement CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau 2 : Evolution de la dette du budget principal entre 2009 et 2013

en k€	2009	2010	2011	2012	2013
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	420	400	456	482	414
Taux d'intérêt apparent	4,1 %	3,1 %	3,6 %	4,0 %	3,8 %
Encours de dette au 31 décembre	10 133	12 685	12 836	11 954	10 838
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute du budget principal)	7,2	11,3	11,8	11,0	10,4
Dette par habitant en €	1 227	1 542	1 578	1 478	1 341
Moyenne de la strate	1 055	1 105	1 085	1 106	1 116
Dette par habitant comparée à la moyenne de la strate	+ 16 %	+ 39 %	+ 45 %	+ 34 %	+ 20 %

Sources : Retraitement CRC, d'après les comptes de gestion ; alize2.finances.gouv.fr

Tableau 3 : Evolution de la dette retraitée du budget principal entre 2009 et 2013

en k€	2009	2010	2011	2012	2013
Encours de dette au 31 décembre	10 133	12 685	12 836	11 954	10 838
Prêts à court terme		1 200	1 330	420	650
Encours de dette retraité du budget principal au 31 décembre	10 133	11 485	11 506	11 534	10 188
CAF brute du budget principal (BP)	1 412	1 120	1 088	1 088	1 043
Capacité de désendettement en années (dette retraitée / CAF brute du BP)	7,2	10,3	10,6	10,6	9,8

Sources : Retraitement CRC, d'après les comptes de gestion ; alize2.finances.gouv.fr

Annexe 5 : Données relatives à la gestion des ressources humaines de Wissembourg

Tableau 1 : Etat des effectifs de la Ville

Effectifs au 1 ^{er} janvier	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de titulaires	73	73	75	80	82	84	86
Titulaires ETP	69,9	69,3	71,3	76,8	78,9	81	83
Variation / 2008	-	-0,9 %	+2 %	+9,9 %	+12,9 %	+15,9 %	+18,7 %
Nombre de non titulaires	26	30	29	38	35	30	34
Non titulaires ETP	16	18,1	16,9	27,5	21,5	18,2	20,4
Variation / 2008	-	+12,6 %	+5,2 %	+71,1 %	+33,9 %	+11,8 %	+27 %
Nombre contrats droit privé	10	11	8	6	3	7	8
Contrats droit privé ETP	8,2	9,6	7,6	5,7	3	7	8
Total en nombre	109	114	112	124	120	121	128
Variation / 2008	-	4,6 %	2,7 %	13,7 %	10,1 %	11 %	17,4 %
Total ETP	94,2	97	95,8	110,1	103,5	106,3	111,5
Variation / 2008	-	3 %	1,7 %	16,8 %	9,8 %	12,8 %	18,3 %

Source : ville de Wissembourg (DRH)

Tableau 2 : Evolution de l'absentéisme

Nombre de jours d'absence des agents	2009	2011	2013	Variation 2013/2009
Maladie ordinaire	616	865	1 653	+168 %
CLM, CLD et grave maladie, mi-temps thérapeutique	357	260	0	-100 %
AT, accident trajet et maladies professionnelles	16	0	242	+1456 %
Total jours d'absence pour raison de santé hors maternité, paternité, adoption	989	1125	1895	+92%
Maternité, paternité, adoption	0	30	467	NS
Total jours d'absence pour raison de santé dont maternité, paternité, adoption	989	1 155	2 362	+139 %
Autres raisons (hors absence syndicale)	0	0	27	NS
Exercice du droit syndical – conflits sociaux	1	0	0	NS
Formation	185	558	262	+42 %
Total jours d'absence	1175	1561	2 627	+124 %
Total effectif équivalent temps plein	115	101	106	-8 %
Jours ouvrés	250	251	251	-
Taux d'absentéisme global	4,1 %	6,8 %	10%	+144 %
Taux d'absentéisme pour raison de santé hors maternité, paternité, adoption	3,44%	4,44%	7,12%	+107%
Taux d'absentéisme pour raison de santé dont maternité, paternité, adoption	3,44 %	4,56 %	8,88%	+158 %

Sources : bilans sociaux 2009, 2011 et 2013 et renseignements complémentaires

Tableau 3 : Avancements d'échelon et de grade

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Avancement d'échelon	23 à la durée minimale	28 à la durée minimale	26 à la durée minimale	26 à la durée minimale	29 dont 4 à la durée maximale	32 dont 1 intermédiaire et 3 à durée maximale	Non renseigné
Avancement de grade	2	7	9	7	13	7	3
dt promotion interne	0	2	5	1	0	1	1

Source : ville de Wissembourg