



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Commune de Strasbourg

Les observations définitives présentées dans ce rapport
ont été arrêtées par la Chambre régionale des comptes Grand Est,
lors de sa séance du 5 février 2019.

COMMUNE DE STRASBOURG

CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION
(à compter de l'exercice 2012)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	1
1. PROCÉDURE ET CHAMP DU CONTRÔLE	4
2. PRESENTATION DE LA COMMUNE DE STRASBOURG	4
3. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	5
3.1 La prise en compte des contentieux.....	5
3.2 L'amortissement des biens immobiliers productifs de revenus.....	6
4. LA SITUATION FINANCIÈRE	6
4.1 Les dépenses de fonctionnement	6
4.1.1 L'évolution des dépenses de personnel.....	7
4.1.2 L'évolution des charges à caractère général	8
4.1.3 Les transferts versés aux organismes de droit privé et aux établissements publics.....	9
4.2 L'évolution des recettes de fonctionnement	9
4.2.1 Des recettes de fonctionnement portées par la fiscalité des ménages	10
4.2.2 Les autres recettes de la commune.....	12
4.2.2.1 Les recettes institutionnelles	12
4.2.2.2 Les ressources d'exploitation.....	12
4.3 L'évolution de l'épargne dégagée par la section de fonctionnement	13
4.4 L'évolution des dépenses d'équipement	14
4.5 Le financement des dépenses d'équipement	15
5. LES BAINS MUNICIPAUX	16
5.1 Présentation des bains municipaux.....	16
5.1.1 Le rattachement des bains municipaux à la commune	17
5.2 La réhabilitation des bains municipaux.....	18
5.2.1 Les études préalables	18
5.2.2 Les orientations fixées par le conseil municipal	19
5.2.3 Le choix de faire appel à la SPL des Deux Rives pour la réhabilitation et l'exploitation	19
5.2.3.1 La mission d'étude sur le devenir des bains municipaux confiée à la SPL	20
5.2.3.2 Le traité de concession pour la restructuration des Bains municipaux signé entre la commune et la SPL.....	20
5.2.4 Le coût prévisionnel de l'opération	21
5.2.4.1 Le coût de la réhabilitation	21
5.2.4.2 Le coût d'exploitation	22
5.2.4.3 Les produits d'exploitation	22
5.2.4.4 Les charges d'exploitation	22
5.2.4.5 Conclusion.....	22
5.2.5 L'analyse des risques.....	23
6. LE PATRIMOINE PRIVÉ DE LA COMMUNE	24

6.1	Le recensement du patrimoine privé	25
6.2	La gestion publique du patrimoine privé.....	26
6.2.1	La gestion sous forme de baux de longue durée	26
6.2.1.1	Les baux emphytéotiques	26
6.2.1.2	Les baux à construction	27
6.2.1.3	Les baux à réhabilitation	27
6.3	La gestion déléguée du patrimoine privé.....	28
6.3.1	La gestion du patrimoine déléguée par la SAEML Habitation Moderne	29
6.3.2	La maîtrise d'ouvrage déléguée confiée à la SAEML Habitation Moderne.....	31
6.4	Les recettes et les dépenses générées par le patrimoine privé	32
6.5	L'organisation de la fonction immobilière	33
6.5.1	L'organisation de la gestion patrimoniale.....	33
6.5.2	Le pilotage de la gestion patrimoniale	33
	RAPPELS DU DROIT	34
	RECOMMANDATIONS.....	34
	ANNEXE 1 : Synthèse de la situation financière de la commune	35
	ANNEXE 2 : Évolution des dépenses d'investissement de la commune	36
	ANNEXE 3 : Évolution des dépenses d'investissement par fonction	37
	ANNEXE 4 : Dépenses et recettes liées au patrimoine	41
	ANNEXE 5 : Détail de la fréquentation des piscines	42
	ANNEXE 6 : Études préparatoires	43
	ANNEXE 7 : Diagnostics réalisés par la CUS sur les bains municipaux.....	44
	ANNEXE 8 : Bilan financier de l'étude sur les bains municipaux	45

COMMUNE DE STRASBOURG

CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION
(à compter de l'exercice 2012)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SYNTHÈSE

La situation financière de la commune est saine. Les dépenses de fonctionnement évoluent sensiblement au même rythme que les recettes, malgré la baisse des dotations de l'État au titre de la participation des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics.

Les produits fiscaux ont augmenté récemment par l'effet conjugué de l'accroissement des bases physiques, d'une hausse des taux et de la révision des taux des abattements facultatifs appliqués à la taxe d'habitation. Les finances de la commune ont également bénéficié de l'encaissement de recettes non pérennes, pour des montants significatifs en 2012 et en 2016. Les efforts de gestion engagés devront être ainsi poursuivis afin de ne pas entamer la capacité d'autofinancement de la commune, qui se situe désormais dans la moyenne des communes comparables. Bien qu'en diminution depuis 2015, les dépenses d'investissement restent soutenables par la collectivité. Malgré une augmentation sensible de l'encours de la dette, la capacité de désendettement de la commune reste à un niveau satisfaisant.

La gestion des bains municipaux est redevenue une compétence communale en 2017, alors que le fonctionnement de l'équipement ne se distingue pas des autres piscines intercommunales. La commune a confié à la société publique locale (SPL) des Deux Rives la rénovation, l'entretien et l'exploitation de cet équipement. La société fera appel, dans le cadre d'un marché global de performance, à un opérateur externe. Les travaux, estimés à 32,5 millions d'euros (M€) hHT ainsi que le coût d'exploitation évalué à 54 M€ sur 15 ans, seront supportés par la société qui encaissera les droits d'entrée et bénéficiera de subventions versées par la commune de Strasbourg. Le compte d'exploitation prévisionnel fait état d'un excédent de faible montant qui pourrait être remis en cause par une fluctuation des dépenses ou des recettes.

La commune dispose d'un important domaine privé dont la gestion est aujourd'hui limitée aux aspects administratifs et comptables, qui restent perfectibles. La commune manque d'appréciation sur le coût net global de son patrimoine. Plusieurs biens sont inoccupés depuis longtemps et la révision de certains baux paraît nécessaire. Enfin, la chambre constate que les moyens alloués à l'entretien du patrimoine privé sont inférieurs à ceux qui seraient nécessaires. En conséquence, la chambre invite la collectivité à tirer davantage parti de son patrimoine dans le cadre d'une approche plus stratégique de sa gestion en examinant la destination des biens au regard de ses besoins et des moyens dont elle dispose.

1. PROCÉDURE ET CHAMP DU CONTRÔLE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Strasbourg a porté sur les exercices 2012 et suivants.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 22 février 2018 avec le maire en fonction, unique ordonnateur au cours de la période sous revue.

Lors de sa séance du 10 avril 2018, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité au maire de la commune et , pour les parties qui les concernent, aux personnes explicitement mises en cause.

En application de l'article R. 243-8 du code précité, l'ordonnateur, dûment représenté par le directeur général des services, a été entendu par la chambre, à sa demande, le 17 janvier 2019. Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a adopté lors de sa séance du 5 février 2019 les observations définitives qui portent sur la qualité de l'information budgétaire et financière, la situation financière, la gestion des bains municipaux et du patrimoine privé de la commune.

2. PRESENTATION DE LA COMMUNE DE STRASBOURG

Par sa population, établie à 281 512 habitants au 1^{er} janvier 2015 (population légale 2018), Strasbourg se classe au 7^{ème} rang des communes les plus peuplées de France¹. Le nombre de ses habitants a augmenté en moyenne annuelle de 0,3 % entre 2009 et 2014, en raison d'un solde naturel favorable (+ 0,7 %), dans un contexte où plus d'un quart des villes françaises de plus de 100 000 habitants ont vu leur population décroître au cours de la même période. La population de la commune a augmenté au même rythme que celle du département, alors que le nombre d'habitants de la région Grand Est demeure stable durant la même période (+ 0,1 %).

La part des ménages propriétaires de leur résidence principale ressort à 27 % à Strasbourg, alors que les taux enregistrés pour le département et pour la France métropolitaine s'établissent respectivement à 56,7 et 57,6 %. De même, la part des ménages fiscaux imposés est inférieure de plus de huit points à celle du département (53,3 % à Strasbourg contre 61,6 % dans le département). Enfin le taux de pauvreté ressort à 23,5 % de la population à Strasbourg contre 12,4 % dans le Bas-Rhin et 14 % en France métropolitaine.

Ville centre éponyme de la métropole², Strasbourg s'inscrit dans la stratégie de développement économique, intitulée Strasbourg Eco 2030, décidée par l'établissement. Le contrat de ville, établi avec l'Eurométropole et voté en juin 2015, a identifié 13 quartiers prioritaires de la politique de la ville qui rassemblent un peu moins de 20 % de la population. Ce contrat fait suite au contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Les quartiers le Neuhof et la Meinau ont été classés parmi les zones de sécurité prioritaires³.

Les recettes consolidées du budget 2016 se sont élevées à 518 millions d'euros (M€) (opérations réelles et d'ordre) dont 398 M€ en fonctionnement et 120 M€ en investissement, pour un résultat cumulé de 34,7 M€. Le budget annexe de l'École européenne (seul budget annexe) individualise les opérations liées au fonctionnement de l'établissement public d'enseignement du même nom, qui bénéficie du statut d'école européenne⁴. De nombreux services publics assurés par la commune

¹ Source : INSEE, population légale 2015, chiffres publiés le 27/12/2017.

² L'Eurométropole de Strasbourg regroupe 477 655 habitants répartis dans 33 communes, depuis le 1^{er} janvier 2017.

³ La circulaire du ministère de l'Intérieur NOR : INTK1229197J du 30 juillet 2012 définit les zones de sécurité prioritaires.

⁴ L'École européenne accueille principalement les enfants dont les parents travaillent au sein d'une institution européenne.

sont assujettis à la TVA mais n'ont pas été érigés en budget annexe en raison du caractère administratif des activités concernées⁵.

La commune et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) disposent d'une administration commune, l'Eurométropole étant l'employeur des agents. Sur la base d'une convention de 1972 et sous l'égide d'une "commission mixte paritaire", l'établissement facture à la commune la partie des charges de personnel correspondant aux compétences municipales ainsi que les frais généraux afférents. Pour la commune, les dépenses de personnel se sont élevées à 196 M€ en 2016, dont 190 M€ ont concerné les remboursements dus à la métropole. Selon les données de l'ordonnateur, l'effectif de la commune était estimé à 4 275 agents fin 2016. Les secteurs d'intervention de la collectivité concernent les écoles, la jeunesse, le sport (à l'exception des piscines), l'action sociale et la culture. Les autres compétences sont exercées par l'Eurométropole.

3. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

3.1 La prise en compte des contentieux

Des provisions pour risques et charges (semi-budgétaires) apparaissent au bilan de clôture 2016 pour 10,3 M€ :

- un montant de 6,6 M€ se rattache aux « fondations », au sens des articles 80 et 88 du code civil local, et concerne des recettes grevées d'affectation spéciale (donations et legs avec charges). Les provisions sont constituées en vue de l'exécution de travaux sur le patrimoine bâti de certaines fondations ;
- des provisions pour litiges ont été constituées en 2006 pour 3,1 M€, elles se rattachent à la condamnation de la commune devant le tribunal correctionnel dans l'affaire du parc Pourtalès⁶. Les provisions ont été prises en couverture de la franchise prévue au contrat d'assurance souscrit par la commune ;
- une provision a été inscrite par délibération en 1987, d'un montant de 648 708 €, pour hausse des prix.

La chambre rappelle qu'aux termes de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la provision constituée doit être ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque ; elle doit être reprise lorsque ce dernier est écarté. Il découle de ce qui précède que la provision pour hausse des prix constituée en 1987 d'un montant de 648 708 € est devenue sans objet et doit être soldée.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à reprendre la provision constituée dans le cadre de l'affaire du Parc Pourtalès en 2019.

Rappel du droit n° 1 : En application de l'article R. 2321-2 du CGCT, reprendre intégralement en 2019 les provisions devenues sans objet.

⁵ Gestion du théâtre municipal, de l'orchestre philharmonique de Strasbourg, du domaine forestier de la ville, des panneaux d'affichage, de la salle de spectacle du Théâtre Actuel et Public de Strasbourg (TAPS) Scala, du conservatoire, du camping et du quartier d'affaires internationales Wacken Europe (Archipel). Le budget principal recense également les opérations de location des immeubles européens, des locaux municipaux et du matériel municipal.

⁶ Pour mémoire, 13 personnes ont trouvé la mort le 6 juillet 2001, après la chute d'un arbre sur un groupe de spectateurs qui assistait à un concert dans le parc du château de Pourtalès, au nord de la ville. 85 personnes avaient également été blessées, dont 18 grièvement. Jugée en tant que personne morale, la commune a été condamnée par le tribunal correctionnel le 27 mars 2007. Elle n'a pas fait appel du jugement en première instance.

3.2 L'amortissement des biens immobiliers productifs de revenus

Les écritures relatives au patrimoine de la collectivité sont, pour l'essentiel, recensées dans quelques comptes retraçant son caractère public ou privé, sa destination (location pour une mission d'intérêt public ou non) ou sa nature (redevance, loyer). Elles n'appellent pas d'observation (cf. annexe 4).

Les biens productifs de revenus doivent être amortis, en application de l'article R. 2321-1 du CGCT, dès lors qu'ils ne sont pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif⁷.

En l'espèce, la commune ne procède à un amortissement que depuis 2016. La délibération en date du 22 juin 2015 prévoit une durée d'amortissement de 50 ans et une régularisation de l'amortissement des biens précédemment intégrés doit être réalisée par prélèvement sur un compte de réserve⁸.

Tableau 1 : État des amortissements des immeubles productifs de revenus

En milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016
Variation sur le compte 2132- immeubles productifs de revenus ⁹	2 071	980	1 106	1 051	151
Immeubles soumis à amortissement	Pas d'amortissement avant 2016				20 914
Montant de l'amortissement	0	0	0	0	489

Source : comptes de gestion et commune

La chambre constate que la commune procède désormais à l'amortissement des biens selon les dispositions applicables, la fiabilité de ses comptes s'en trouve ainsi améliorée.

4. LA SITUATION FINANCIÈRE

L'exercice 2012 a été marqué par l'importance du résultat exceptionnel, d'un montant de 62 M€. En conséquence, les comptes de l'exercice ont été retraités afin de présenter l'évolution des principaux indicateurs pour l'ensemble de la période. Les informations synthétiques sur la situation financière de la commune sont présentées en annexe 1.

En raison de la faiblesse des montants en cause, le budget annexe de l'École européenne de Strasbourg ne fait pas l'objet de développements supplémentaires.

4.1 Les dépenses de fonctionnement

Entre 2012 et 2016, les charges de gestion ont évolué en moyenne annuelle de 1,2 %. Leur montant total s'établissait à 331 M€ à la clôture de l'exercice 2016. Ces charges se répartissent ainsi ; les dépenses de personnel (59 %), les charges à caractère général (22 %), les subventions de fonctionnement (13 %), les autres charges de gestion (5 %) et les charges financières (1 %).

⁷ Article R. 2321-1 2° du CGCT.

⁸ Par exemple, un bien intégré à l'actif au 2132 en 2008 sera amorti à compter de 2016 sur $50-7 = 43$ ans restants.

⁹ Montant « net » entré dans l'actif de la ville au 2132 (mandats – annulations de mandats – titres + annulations de titres ou solde entre le 2132 du compte de gestion n+1 – 2132 du compte de gestion).

Tableau 2 : Évolution des dépenses de fonctionnement

Évolutions des dépenses de fonctionnement (en €)	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Achats de biens et de services	70 239 428	70 704 342	69 508 324	73 394 845	73 405 308	1,1 %
Charges de personnel	187 462 012	191 550 271	195 036 129	196 467 504	196 056 301	1,1 %
Transferts versés	57 557 540	58 477 945	59 190 276	61 302 816	61 722 950	1,8 %
<i>dont subventions aux personnes de droit privé</i>	<i>41 565 336</i>	<i>42 303 587</i>	<i>42 918 080</i>	<i>44 440 819</i>	<i>44 855 533</i>	<i>1,9 %</i>
Charges de gestion	315 258 980	320 732 558	323 734 729	331 165 165	331 184 559	1,2 %
Autres dépenses (y compris charges exceptionnelles)	2 824 839	5 041 173	5 692 947	7 897 987	3 062 865	2,0 %
Charges d'intérêt	4 002 766	2 881 210	3 990 210	4 283 845	3 125 204	- 6,0 %
Dépenses réelles de fonctionnement	322 086 585	328 654 941	333 417 886	343 346 997	337 372 628	1,2 %

Source : comptes administratifs

4.1.1 L'évolution des dépenses de personnel

En 2016, les dépenses de personnel, premier poste de dépenses de la collectivité, représentent 59 % des charges de gestion et 53 % de l'ensemble des charges. Après avoir été légèrement supérieures¹⁰ au cours de la période à celles de la strate, elles sont désormais identiques à celles observées dans les collectivités comparables¹¹. Les dépenses de personnel par habitant s'élevaient à 700 € en 2016 pour une moyenne des communes comparables à 689 €.

L'organisation mise en place entre l'Eurométropole, employeur unique des agents, et la commune, conduit cette dernière à rembourser des charges, qui représentent 98 % du poste de dépenses. Cette dépense correspond à la refacturation établie en fonction de clés de répartition arrêtées lors de la commission mixte paritaire annuelle.

Tableau 3 : Évolution des dépenses de personnel

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charges de personnel interne	6 231 351	5 641 602	5 170 773	4 470 951	3 830 198	- 11,5 %
+ Charges de personnel externe	181 143 721	185 827 276	189 777 748	191 918 055	192 139 744	1,5 %
= Charges totales de personnel (nettes des remboursements)	187 375 072	191 468 878	194 948 521	196 389 006	195 969 942	1,1%
<i>Pour information remboursements au c/6419</i>	<i>86 940</i>	<i>81 393</i>	<i>87 608</i>	<i>78 498</i>	<i>86 359</i>	
<i>CP externe en % des CP total</i>	<i>96,7 %</i>	<i>97,1 %</i>	<i>97,3 %</i>	<i>97,7 %</i>	<i>98,0 %</i>	

Source : comptes administratifs

Les dépenses de personnel liées aux remboursements opérés en faveur de l'EPCI ont augmenté de près de 5 % au cours de la période. Les charges internes de la commune, qui interviennent pour une faible part dans le total, ont diminué, passant de 6,2 M€ en 2012 à 3,8 M€ en 2016. Cette évolution s'explique notamment par les départs réguliers des retraités du cadre local.

¹⁰ 55,6 % à Strasbourg en 2012 contre 51,07 % en moyenne pour la strate des communes de plus de 100 000 habitants.

¹¹ 52,99 % ; source : DGCL « Les collectivités locales en chiffres 2017 ».

Tableau 4 : Répartition des dépenses de personnel en 2016

Masse salariale commune de Strasbourg(en €)	Montant	Part relative
Refacturation Eurométropole	193 873 000	96,82 %
Autre personnel extérieur (Opéra National du Rhin)	1 425 000	0,71 %
Autre personnel extérieur (Gestion des forêts)	499 500	0,25 %
Autre personnel extérieur (Parcus - régie intéressée)	366 756	0,18 %
<i>Sous-total des dépenses mandatées sur refacturation</i>	<i>196 164 256</i>	<i>97,96 %</i>
Collaborateurs de cabinet	599 000	0,30 %
Rémunérations des bûcherons	33 000	0,02 %
Retraités du cadre local	3 450 000	1,72 %
<i>Sous-total des dépenses mandatées par la ville</i>	<i>4 082 000</i>	<i>2,04 %</i>
TOTAL	200 246 256	100 %

Source : commune de Strasbourg

Entre 2012 et 2016, la dépense totale, nette des remboursements encaissés par la collectivité, s'est accrue de 1,1 % en moyenne annuelle, soit une évolution identique à celle enregistrée par le bloc communal au cours de la même période et constatée par la Cour des comptes¹². L'évolution globale s'explique par un ralentissement marqué de la dépense au cours des derniers exercices, et notamment une diminution entre 2015 et 2016, par la suppression nette de 68 postes. Compte tenu de l'étalement des décisions au cours de l'année, les effets de la réduction de l'effectif se constateront dans les comptes des exercices ultérieurs.

Dans le même temps, les dépenses enregistrées au chapitre des autres services extérieurs¹³ ont augmenté de 17 % (4 % en moyenne annuelle), passant de 25,4 M€ à 29,6 M€. La collectivité a ainsi augmenté ses dépenses de frais de gardiennage de 39 % (passant de 2,3 M€ en 2012 à 3,2 M€ en 2016) et de nettoyage de 62 % (passant de 2,1 M€ en 2012 à 3,4 M€ en 2016). Ensemble, ces deux postes se sont accrus de 2,2 M€ en quatre ans.

En conclusion, la chambre constate que dans un contexte d'augmentation de la population qui induit une demande supplémentaire de services, notamment en matière de petite enfance et de scolarisation dans les écoles maternelles, la collectivité est parvenue à une relative stabilisation de ses dépenses de personnel, en recourant à des prestations externalisées.

4.1.2 L'évolution des charges à caractère général

Entre 2012 et 2016, les achats de biens et de services (73,4 M€ en 2016) ont augmenté en moyenne annuelle de 1,1 %, en euros courants. Plusieurs postes¹⁴ ont connu une hausse sensible, compensée par la maîtrise du poste « achats », qui représente à lui seul près du tiers des dépenses du chapitre. Ainsi, les dépenses liées aux services extérieurs et aux contrats de prestations de services avec les entreprises (respectivement 8 M€ et 2,4 M€ en 2016) ont connu la plus forte croissance annuelle (+ 7,7 % en moyenne pour les premières et + 5,1 % pour les secondes). Ces évolutions se rattachent au mouvement d'externalisation de certaines prestations auparavant réalisées par des agents.

L'ordonnateur précise que les choix d'externalisation sont effectués après étude comparative des coûts et qu'ils s'inscrivent dans une stratégie de réorientation des moyens vers des métiers

¹² Source : Les finances publiques locales – Cour des comptes – octobre 2017.

¹³ Chapitre 62.

¹⁴ Les honoraires, études et frais de recherche (12 % des dépenses totales) ont augmenté en moyenne annuelle de 4,4 %, les remboursements de frais (même proportion), de 3,3 %.

d'accompagnement (augmentation numérique des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) pour accompagner l'évolution démographique par exemple).

Les impôts et les taxes dont s'acquitte la commune, qui s'élèvent à 3,9 M€ en 2016, ont connu un rythme moyen annuel de progression de 2,5 %.

Les autres postes significatifs de dépenses ont faiblement évolué ou ont diminué durant la période, notamment les dépenses de transport (- 6,6 % en moyenne annuelle) et les frais de déplacement (- 0,7 %). Les documents de synthèse produits à l'occasion du débat d'orientation budgétaire montrent la volonté de la collectivité d'assurer la maîtrise des charges à caractère général.

4.1.3 Les transferts versés aux organismes de droit privé et aux établissements publics

Les interventions de la commune se situent entre 57,6 M€ et 61,7 M€, soit une évolution annuelle moyenne de 1,8 %. Elles comprennent, selon une répartition constante sur la période, les concours accordés aux personnes de droit privé (associations) et aux établissements publics (72 % de la dépense totale, soit entre 41,6 M€ et 44,9 M€) et les dépenses de contingents et participations obligatoires, notamment les participations de la commune aux organismes dont elle est membre (28 % de la dépense totale, soit entre 14 M€ et 14,6 M€).

Les concours accordés par la commune sont alloués majoritairement aux associations, qui ont bénéficié de la plus forte progression moyenne annuelle (2,5 %). Ainsi, la collectivité a versé entre 38,2 M€ et 42,2 M€ de subventions aux associations, qui interviennent en premier lieu dans les domaines sociaux, puis sportifs et culturels. Dans le même temps, les subventions versées aux établissements publics ont été réduites de près de 20 %, passant de 3,5 à 2,8 M€.

En définitive, la structure des dépenses réelles de fonctionnement de la commune est comparable à celle de ses homologues, de même que les montants dépensés par habitant au total (1 320 € à Strasbourg en 2016 pour une moyenne de la strate à 1 300 €), alors que la collectivité fait partie d'un ensemble intercommunal particulièrement intégré. Les charges de gestion ont connu une progression moyenne annuelle de 1,2 % au cours de la période. À effectif constant, les facteurs qui influencent la masse salariale (taux des cotisations, évolution du salaire minimum de croissance (SMIC), effets « entrées-sorties », mesures individuelles) contribuent à son évolution pour environ 1,3 % chaque année. Toutefois, l'encaissement des produits prévus par des conventions a permis de contenir l'évolution de la dépense nette à la charge de la commune à 1,1 % en moyenne annuelle. Les documents remis lors des débats d'orientation budgétaire successifs montrent la volonté de la commune de maîtriser les dépenses de fonctionnement afin de préserver sa capacité d'autofinancement dans un contexte d'évolution faiblement dynamique des recettes.

4.2 L'évolution des recettes de fonctionnement

Globalement, les produits réels de fonctionnement ont évolué en moyenne annuelle de 1,1 % durant la période pour s'établir à 375,4 M€ en 2016.

Tableau 5 : Évolution des recettes de fonctionnement

Évolutions des produits de fonctionnement (en €)	2012 (données retraitées)	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
dont Impôts et taxes (fiscalité propre et fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité)	221 948 568	224 091 759	226 931 364	242 345 496	252 753 542	3,3 %
dont Transferts reçus	98 313 191	96 737 506	93 291 907	90 064 916	84 425 117	- 3,7 %
<i>dont Dotation globale de fonctionnement</i>	<i>62 033 708</i>	<i>61 644 119</i>	<i>58 302 624</i>	<i>52 092 055</i>	<i>44 520 288</i>	<i>- 8,0 %</i>
dont Produits d'exploitation	32 994 412	35 979 474	35 598 586	43 126 821	31 611 889	- 1,1 %
dont Autres produits	6 042 072	4 394 834	6 778 246	5 037 333	6 614 680	2,3 %
Reprise sur provisions semi-budgétaires	418 891	1 149 646	414 120	3 171 254	0	
Produits réels de fonctionnement	359 717 134	362 353 219	363 014 223	383 745 821	375 405 229	1,1 %

Source : comptes administratifs

Ils sont majoritairement composés des produits fiscaux directs et indirects et de la fiscalité reversée (67 %), des dotations (12 %) et d'autres produits dont les ressources d'exploitation (10 %).

4.2.1 Des recettes de fonctionnement portées par la fiscalité des ménages

Les produits des impôts locaux de la commune proviennent des taxes appliquées aux ménages, soit la taxe d'habitation et les taxes sur la propriété foncière. En 2016, le produit de la taxe d'habitation s'est élevé à 75,3 M€, soit 47 % du produit total de la fiscalité directe locale. La commune perçoit en outre les taxes sur les activités industrielles (taxe sur la consommation finale d'électricité), pour un montant de 4,6 M€ en 2016, en progression de 40 % par rapport à 2015.

Les taxes sur les activités de service et sur les domaines ont connu une progression de 33 %, essentiellement marquée par l'augmentation des droits de stationnement depuis 2012, soit une augmentation de 2,3 M€ en quatre ans (+ 30 %, le produit passant de 7,7 M€ à 10 M€). Le taux de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement est fixé par le code général des impôts, sans possibilité pour le conseil municipal de décider d'une augmentation. Le produit de cette taxe est lié aux évolutions du marché immobilier. En l'espèce, les produits sont passés de 7,9 M€ à 8,2 M€.

Tableau 6 : Évolution des recettes fiscales

Ressources fiscales en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	139 410 292	141 979 208	143 874 151	155 156 233	160 531 894	3,6 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	9 543 438	9 871 903	10 453 964	11 098 839	12 688 792	7,4 %
+ Taxes sur activités industrielles (TCFE)	6 151	10 628	11 643	3 279 241	4 647 077	424,3 %
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	118 118	121 100	126 614	129 682	132 986	3,0 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	7 903 973	7 057 191	7 444 049	7 712 029	8 168 973	0,8 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	156 981 971	159 040 030	161 910 421	177 376 024	186 169 722	4,4 %
Attribution de compensation brute	56 328 347	56 328 347	56 328 347	56 328 347	57 944 442	0,7 %
+ Dotation de solidarité communautaire brute	8 637 219	8 637 219	8 637 219	8 637 219	8 637 219	0,0 %
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	- 27 550	- 104 691	-307 420	- 48 158	- 251 496	73,8 %
= Fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité	64 938 016	64 860 875	64 658 146	64 917 408	66 330 165	0,5 %
Total	221 919 987	223 900 905	226 568 567	242 293 432	252 499 887	3,3 %

Source : comptes administratifs

La fiscalité des ménages contribue à elle seule à hauteur de 86 % aux ressources fiscales et de 67 % au total des produits de gestion de la commune. Les bases nettes totales imposées par habitant sont légèrement inférieures aux valeurs de la moyenne nationale de la strate¹⁵. Dans un contexte de stabilité des taux d'imposition des ménages jusqu'en 2015, l'évolution des produits de la fiscalité a surtout été portée par la revalorisation forfaitaire des bases¹⁶.

Jusqu'en 2014, le conseil municipal ne s'était jamais prononcé sur le taux de l'abattement général à la base et, en conséquence, depuis 1973, les redevables bénéficiaient d'un taux de 21 %, pour un maximum légal de 15 %.

Lors de sa séance du 22 septembre 2014, le conseil municipal a ramené le taux de l'abattement général à 15 % et maintenu les autres abattements à leur niveau précédent (15 % pour l'abattement obligatoire pour les familles et l'abattement spécial facultatif et 10 % pour l'abattement spécial handicapé).

En 2014, la part de la réduction de bases par habitant dans le produit total de la taxe d'habitation situait Strasbourg dans le premier tiers des villes métropolitaines de plus de 100 000 habitants par ordre décroissant, avec un montant de 281 € par habitant pour une moyenne de la strate à 227 €. En 2016, le montant par habitant a été ramené à 229 €, la commune se situe à la médiane de ses homologues. Les décisions prises en 2014 en matière d'abattements se sont traduites par une ressource supplémentaire pour la commune estimée à 4,8 M€. Enfin, les taux des taxes directes locales ont été augmentés en 2015 et en 2016, ils restent proches de ceux observés dans les villes comparables.

¹⁵ En 2016, les bases nettes totales (taxe d'habitation et taxe foncière) imposées par habitant ressortent, à Strasbourg, à 2 377 € pour une moyenne de la strate à 2 738 €.

¹⁶ La valeur locative foncière est revalorisée chaque année par l'application d'un coefficient forfaitaire voté en loi de finances.

Tableau 7 : Évolution des taux

Taxes appliquées par la commune (en %)	2012	2013	2014	2015	2016
Taux de la taxe d'habitation	24,06 %	24,06 %	24,06 %	24,78 %	25,40 %
<i>Moyenne nationale de la strate (source : collectivités-locales.gouv.fr)</i>	21,01 %	21,01 %	21,01 %	21,47 %	22,25 %
Taux de la taxe sur le foncier bâti (TFB)	21,30 %	21,30 %	21,30 %	21,94 %	22,49 %
<i>Moyenne nationale de la strate</i>	23,07 %	23,07 %	23,07 %	23,67 %	23,87 %
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	68,69 %	68,69 %	68,69 %	70,75 %	72,52 %
<i>Moyenne nationale de la strate</i>	35,37 %	35,13 %	35,33 %	36,35 %	36,72 %

Source : données DGFIP et DGCL

4.2.2 Les autres recettes de la commune

4.2.2.1 Les recettes institutionnelles

Tableau 8 : Évolution des dotations et participations

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	62 033 708	61 644 119	58 302 624	52 092 055	44 520 288	- 8,0 %
Autres dotations	1 981 040	1 978 977	1 966 152	1 947 417	1 954 047	- 0,3 %
Participations	29 158 369	27 907 053	28 095 232	30 447 674	32 817 435	3,0 %
<i>Dont État</i>	2 098 787	2 088 052	2 347 122	3 269 122	3 513 301	13,7 %
<i>Dont départements</i>	11 617 015	11 642 601	11 913 884	12 111 179	12 221 102	1,3 %
<i>Dont groupements</i>	2 999 362	2 976 017	3 049 174	3 116 412	3 061 844	0,5 %
<i>Dont autres</i>	12 381 259	11 140 874	10 785 052	11 788 124	13 930 831	3,0 %
Autres attributions et participations	5 140 074	5 207 356	4 927 899	5 577 770	5 133 347	0,0 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	98 313 191	96 737 506	93 291 907	90 064 916	84 425 117	- 3,7 %

Source : comptes administratifs

Les dotations et participations (84,4 M€ en 2016) représentent 23 % des produits de gestion de la commune et enregistrent une variation moyenne annuelle négative de 3,7 % durant les quatre dernières années, soit un recul de 13,9 M€ au total. Cette diminution s'explique principalement par la diminution de 18 M€ de la dotation forfaitaire allouée à la collectivité par l'État, entre 2012 et 2016. Dans le même temps, les participations ont augmenté de 3,7 M€, en provenance de l'État (1,4 M€) et du département (0,6 M€). Fin 2016, la dotation globale de fonctionnement par habitant s'établissait pour la commune à 159 € pour une moyenne des villes comparables située à 216 €.

4.2.2.2 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation représentent environ 9 % des recettes de gestion de la commune. Elles ont diminué en moyenne annuelle de 1,1 %, soit au total 1,4 M€ entre 2012 et 2016. Cette évolution trouve son origine dans la réduction des produits issus de l'excédent du budget annexe et des remboursements de frais et des dépenses des agents mis à disposition (4 M€ en moins au total, durant la période).

Les autres postes de recettes, ventes et produits des services et du domaine, revenus locatifs, ont faiblement augmenté.

En définitive, durant la période, les ressources fiscales propres de la commune, qui représentent la moitié de ses produits de gestion, ont connu une augmentation principalement imputable à

l'accroissement des bases physiques, à la réduction du taux de l'abattement général à la base et, depuis 2015, à une hausse des taux d'imposition. Cependant, la réforme de la taxe d'habitation¹⁷, instaurée par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, devrait conduire à une exonération d'environ 78 % des foyers d'ici 2020 (contre 18 % en 2016) pour un montant de dégrèvement d'environ 42 M€.

La commune conserve des marges de manœuvre, notamment en ce qui concerne le taux de la taxe sur le foncier bâti. Les ressources institutionnelles, soit près du quart des produits de gestion, connaissent une diminution par l'effet des baisses nationales. Enfin, et après avoir connu une évolution favorable, les ressources d'exploitation peinent à se stabiliser depuis 2014.

Par conséquent, les recettes de fonctionnement sont soumises à des contraintes externes (mesures décidées par l'État – protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations - et loi de finances pour 2018 – nouveau dégrèvement de la taxe d'habitation) et internes (importance des produits exceptionnels) qu'il importe de prendre en compte dès à présent.

4.3 L'évolution de l'épargne dégagée par la section de fonctionnement

Les recettes réelles de l'exercice 2012 sont marquées par l'importance des produits exceptionnels liés à l'enregistrement dans le comptes de la cession de la société ENEREST, fournisseur de gaz, à EDF, via sa filiale Électricité de Strasbourg pour 62 M€. La société ENEREST a été absorbée le 1^{er} mai 2013 par la société Énergies Strasbourg (ES). Cette même année, la section d'investissement de la commune a bénéficié de plus-values sur cessions immobilières à hauteur de 29 M€.

En 2016, la collectivité a reçu les produits financiers de la société réseau Gaz de Strasbourg (GDS), dont la commune est actionnaire à 50 % du capital, à hauteur de 3,3 M€ en règlement des dividendes au titre des exercices 2014 et 2015.

Les plus-values enregistrées sur les cessions immobilières se sont élevées à 22 M€ en 2016.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) ou épargne de gestion mesure l'excédent dégagé entre les recettes et les dépenses de gestion, avant prise en compte du résultat financier et des opérations d'ordre. Le solde s'est maintenu au cours de la période de 38 M€ en 2012 à 37,6 M€ en 2016.

Tableau 9 : Évolution de l'autofinancement

Budget principal (en euros)	2012	2012 Données retraitées	2013	2014	2015	2016
Produits réels de fonctionnement <i>dont produits exceptionnels sur opérations de gestion</i>	421 326 059 61 608 925	359 717 134	362 353 219	363 014 223	383 745 821	375 405 229
Dépenses réelles de fonctionnement	322 086 584	322 086 584	328 654 940	333 417 887	343 346 997	337 372 628
Capacité d'autofinancement brute (1)	99 239 475	37 630 549	33 698 279	29 596 336	40 398 824	38 032 601
- Remboursement du capital de la dette (2)	14 145 850	14 145 850	14 167 280	18 328 104	20 905 572	26 197 162
Autofinancement disponible (ou CAF nette) (3) = (1) - (2)	85 093 625	23 484 699	19 530 999	11 268 232	19 493 253	11 835 439

Source : *comptes administratifs*

¹⁷ La loi de finances pour 2018 a instauré, sous condition de revenus, le dégrèvement de la taxe d'habitation due pour les résidences principales. Ce dégrèvement doit permettre de dispenser environ 80 % des foyers du paiement de cette taxe d'ici 2020.

Depuis 2015, l'évolution des charges de gestion est moindre que celle des recettes, grâce à la dynamique des ressources fiscales propres, tandis que les dépenses de personnel sont relativement stabilisées.

Le taux d'épargne de gestion, rapport entre l'excédent brut de fonctionnement et les produits de gestion, se situe à 10 % en 2016, soit un niveau légèrement inférieur à la moyenne de la strate (11,7 %). Hors produit de la vente de ENEREST en 2012, la capacité brute d'autofinancement¹⁸ (CAF) a faiblement augmenté entre 2012 et 2016. En repli par rapport à 2015, elle est supérieure en 2016 à celle de 2012, malgré la contraction des produits de fonctionnement, grâce à l'encaissement de produits financiers pour 3,6 M€ et à un résultat des opérations exceptionnelles de plus de 1 M€.

Ainsi, le taux d'épargne¹⁹ reste stable autour de 10 % ces dernières années, il situe la collectivité dans la moyenne de ses homologues. Cependant, la section de fonctionnement a bénéficié en 2016 de produits sans caractère pérenne pour 3,2 M€. Ils ont permis de maintenir la CAF brute, alors même que l'évolution des recettes et des dépenses de gestion aurait dû conduire à une diminution du solde. La commune a dû allouer une part croissante de l'épargne brute au remboursement du capital de la dette, dont l'annuité a presque doublé entre 2012 et 2016, passant de 14 M€ à 26,2 M€.

4.4 L'évolution des dépenses d'équipement

Entre 2012 et 2016, les dépenses d'équipement nettes cumulées se sont élevées à 443 M€ auxquelles se sont ajoutées 37 M€ de subventions d'équipement versées par la commune, soit un niveau d'équipement total de 480 M€. La part des dépenses d'équipement dans les dépenses totales (hors remboursement de l'annuité de la dette) s'est réduite depuis 2013 et a atteint son niveau le plus faible en 2016, sans nouveau transfert de compétences à la Métropole.

Tableau 10 : Dépenses d'équipement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	89 135 767	118 506 637	105 429 236	79 885 129	50 105 505	443 062 273
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	6 010 773	6 528 080	6 189 442	7 899 950	10 459 773	37 088 019
Total des dépenses d'équipement nettes	95 146 540	125 034 717	111 618 677	87 785 080	60 565 278	480 150 292
Dépenses totales (fonctionnement et équipement)	419 139 335	458 772 908	459 517 546	440 378 769	399 517 764	
Dépenses d'équipement/dépenses totales (hors remboursement des emprunts)	23 %	27 %	24 %	20 %	15 %	

Source : comptes administratifs

Les dépenses d'équipement par habitant ont été ramenées de 429 € en 2013 à moins de 200 € en 2016, pour une moyenne annuelle de 320 €, alors même que la CAF brute par habitant est restée stable. Ainsi, depuis 2014, si la commune est parvenue à maintenir un niveau d'épargne brute

¹⁸ La CAF ou épargne brute correspond au solde de la section de fonctionnement. La CAF peut être affectée au remboursement des emprunts, à l'investissement ou au renforcement des fonds propres en vue des investissements futurs.

¹⁹ Le taux d'épargne (ou taux de CAF) correspond à la CAF brute rapportée aux recettes réelles de fonctionnement. Cet indicateur traduit la capacité de la collectivité à dégager annuellement les fonds nécessaires aux investissements.

constant, le remboursement du capital de la dette a contraint ses dépenses d'équipement. Le taux d'équipement, calculé en rapportant les dépenses d'équipement brutes aux recettes réelles de fonctionnement, a perdu plus de 20 points, passant de 36 % en 2012 à 15 % en 2016. L'effort d'équipement a toutefois été important en 2013 et 2014, avec des montants s'élevant respectivement à 129,4 M€ et 122 M€.

Tableau 11 : Indicateurs de gestion par habitant

Indicateurs en euros	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses d'équipement / habitant	323	429	381	286	179
CAF brute / habitant	136	119	109	137	140
Encours de dette BP / habitant 31 déc.	443	572	807	881	850

Source : comptes administratifs

4.5 Le financement des dépenses d'équipement

Les informations synthétiques relatives à l'évolution des dépenses d'investissement de la commune sont présentées en annexes 2 et 3.

Au cours de la période, le financement propre disponible, composé de l'épargne nette, des produits des cessions, du fonds de compensation de la TVA et des subventions d'équipement, a représenté 72 % du financement global des dépenses d'équipement.

L'épargne nette cumulée, égale à l'épargne brute cumulée dégagée par la section de fonctionnement (240 M€) diminuée du remboursement des annuités de la dette en capital (91 M€), s'est élevée à 149 M€ soit 43 % du financement propre disponible (347 M€). Le produit des cessions intervenues durant la période s'est élevé à 79 M€ et représentait ainsi 23 % du financement disponible, soit la part la plus importante des ressources consacrées à l'investissement, après l'épargne nette.

Alors que le besoin de financement cumulé s'élevait à 128 M€, la commune a emprunté 189 M€. Ce sur-financement lui a permis d'abonder le fonds de roulement à hauteur de 61 M€. Le résultat de l'exécution budgétaire a ainsi évolué d'une situation négative de 27 M€ à la clôture de l'exercice 2011 à 34,6 M€ fin 2016.

L'encours de la dette est passé de 122 M€ en 2012 à 238 M€ à la clôture de l'exercice 2016. Son coût apparaît cependant maîtrisé puisque le taux apparent²⁰, qui ressortait à 3,2 % en 2012 a été ramené à 1,3 % en 2016. La part de l'encours indexé sur des taux variables (56 % en 2016) a permis à la commune de bénéficier de la baisse des taux courts européens durant les derniers mois²¹ (cf. évolution de l'Euribor). En augmentant son recours à l'emprunt, la commune a rétabli la structure de son bilan.

Les charges d'intérêt sont passées de 3,9 M€ en 2012 à 3 M€ en 2016. Les charges financières ramenées à l'habitant en 2016 s'établissaient ainsi à 11 € pour une moyenne des communes comparables à 44 €.

²⁰ Le taux apparent rapporte le stock de dette au 31 décembre aux intérêts payés pendant 365 jours.

²¹ 0,706 % de moyenne pour les taux variables, contre 2,55 % de moyenne pour les taux fixes au 31 décembre 2016, sur la base de l'Euribor 3 mois.

La capacité de désendettement²² de la collectivité a évolué de 1,2 année de CAF brute constante en 2012 à 5,9 années en 2017. Cet indicateur présentait en 2012 un niveau particulièrement favorable en raison d'importantes recettes exceptionnelles de cessions. Il demeure inférieur au plafond national de référence défini à l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022²³, soit 12 années pour les communes. Fin 2016, l'encours de la dette représentait 60 % des produits de fonctionnement, ce qui situe la collectivité à près de 23,5 points au-dessous de la moyenne des collectivités comparables.

La marge d'autofinancement courant²⁴, qui mesure la capacité de la commune à financer l'investissement une fois les charges obligatoires payées, y compris le remboursement de la dette, s'établit à 93,8 % pour une moyenne de la strate à 94,8 %.

L'encours de la dette ne contient pas d'emprunts à risque élevé. Il se répartit à hauteur de 94 % (224 M€) pour des produits classés A1 dans la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales qui prévoit la typologie de l'encours. Le solde de l'encours 14 M€ est classé B1 (six emprunts d'un encours de 7,7 M€) et B4 (un emprunt de 6,3 M€).

L'amélioration du fonds de roulement (34,6 M€ en 2016) trouve son origine dans des opérations qui présentent un caractère non pérenne (cessions d'une société en 2012 pour 62 M€, cessions immobilières pour un montant cumulé de 79 M€ et encaissements de dividendes en 2016) et des emprunts souscrits au-delà des besoins en raison d'effets différés ou d'opportunités liées à la valeur de leur taux. La souscription de l'emprunt en tranches annuelles gagnerait à être pilotée en fonction des besoins réels de financement des investissements.

La chambre constate qu'au cours de la période sous revue, la commune a mis en œuvre ses projets d'équipement en accroissant l'encours de sa dette et en augmentant la pression fiscale, l'évolution de son fonds de roulement ayant été insuffisamment maîtrisée. La collectivité demeure toutefois en capacité d'autofinancer ses investissements à venir après avoir couvert ses charges et remboursé sa dette (annexe 1).

5. LES BAINS MUNICIPAUX

La gestion des bains municipaux est redevenue une compétence communale en 2017 alors que les autres piscines strasbourgeoises sont restées sous gestion de l'Eurométropole.

La commune a confié à la Société Publique Locale (SPL) des Deux Rives la rénovation, l'entretien et l'exploitation du bâtiment. Cette dernière fera appel, dans le cadre d'un marché global de performance, à un opérateur externe.

5.1 Présentation des bains municipaux

Les bains municipaux ont été ouverts au public en 1911. L'équipement a été inscrit en 2000 à l'inventaire supplémentaire du patrimoine et une procédure de classement d'une partie du bâtiment est actuellement en cours.

Aujourd'hui, l'équipement est essentiellement consacré aux activités de piscine. Il compte deux bassins qui ne correspondent ni aux tailles habituelles des bassins de natation, ni aux

²² La capacité de désendettement correspond à l'encours de la dette rapporté à la CAF brute. Le ratio est exprimé par un nombre d'années. Il signifie que la ville devrait consacrer pendant 6,1 années de CAF brute constante pour rembourser sa dette.

²³ Le dispositif prévoit la signature entre l'État et les collectivités avant la fin juin 2018 pour une durée de trois ans ; ils comprendront deux objectifs : un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement et un objectif d'amélioration du besoin de financement.

²⁴ Marge d'autofinancement courant (MAC) = (dépenses réelles de fonctionnement + remboursement de la dette) / recettes réelles de fonctionnement.

standards modernes de ce type d'équipement. En termes de fréquentation, il se classe en 4^{ème} position sur les neuf équipements que compte l'Eurométropole de Strasbourg. Toutefois, cette fréquentation a fortement diminué ces 20 dernières années, passant de 170 000 entrées en 1996 à 150 000 entrées en 2014 et à un peu moins de 133 000 entrées en 2017.

Il conserve quelques activités historiques comme les douches et bains publics (environ une dizaine d'utilisateurs journaliers selon le responsable du site), des saunas et bains romains (une quarantaine d'utilisateurs par jour). Par ailleurs, il accueille dans « l'aile médicale²⁵ » quatre professionnels de santé dont l'occupation prendra fin en août 2018.

Le fonctionnement de l'équipement mobilise 39 agents.

Avec le temps, des activités ont été réduites ou supprimées (bains de boue, nombreuses douches publiques fermées) et des espaces ont été détournés de leur fonction première devenue obsolète. La moitié du bâtiment (soit environ 5 000 m²) est inexploitée.

Depuis leur création, les bains municipaux n'ont pas bénéficié de rénovation lourde. Le bâtiment est aujourd'hui vétuste et reste proche de ce qu'il était à ses débuts, de ce fait, il ne satisfait pas aux normes de conformité, de règles de sécurité, de santé, d'hygiène et d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite.

Il résulte de cette situation des coûts d'exploitation particulièrement élevés alimentant un déficit de fonctionnement annuel de l'ordre de 2,2 M€.

La chambre relève que la commission de sécurité donne un avis défavorable à la poursuite des activités depuis 1997.

5.1.1 Le rattachement des bains municipaux à la commune

Par arrêté préfectoral en date du 27 décembre 2004, la compétence en matière sportive, et notamment celle relative aux piscines, a été transférée à la communauté urbaine. Par délibération en date du 30 janvier 2015, la compétence de l'Eurométropole a été confirmée en la matière. Toutefois, par délibérations du conseil municipal de Strasbourg en dates du 27 juin et du 12 décembre 2016 et par délibération du conseil de l'Eurométropole en date du 30 septembre 2016, les bains municipaux sont redevenus une compétence communale, avec effet au 1^{er} janvier 2017.

Le CGCT²⁶ dispose que « les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services nécessaires à leur exercice ».

En application du même CGCT²⁷ la métropole exerce de plein droit la compétence en matière de « *construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements (...) sportifs d'intérêt communautaire* ». L'arrêté préfectoral en date du 26 octobre 2016 portant fusion par intégration de la communauté de communes « des Châteaux » dans l'Eurométropole de Strasbourg précise, d'ailleurs, que la compétence de l'Eurométropole concerne notamment la « *construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels et sportifs d'intérêt métropolitain* ».

Le conseil municipal dans sa délibération du 27 juin 2016 et le conseil métropolitain dans sa délibération du 30 septembre 2016 considèrent que « *Force est de constater que ce bien, patrimoine historique de la Ville, est un ensemble immobilier complexe, multi-usagers, dont la vocation excède largement les strictes activités natatoires. En outre, la spécificité du projet ci-avant exposé, qui propose un éventail d'activités important le distingue de l'offre de piscine publique traditionnelle telle que développée sur le territoire de l'Eurométropole. Cette distinction peut justifier de ce fait son*

²⁵ Nom donné à cette partie du bâtiment d'une superficie d'environ 1 500 m².

²⁶ Article L. 5211 17.

²⁷ Article L. 5217 2, 1° c).

retour dans le giron des compétences de la Ville de Strasbourg, dans le cadre d'une modification de l'intérêt métropolitain pour cet équipement... ».

Or, la notion d'intérêt communautaire a pour objet de tracer une ligne de partage au sein d'une même compétence entre ce qui relève de la commune ou de l'intercommunalité. Il n'existe pas de définition légale de l'intérêt communautaire lequel se fonde en fait sur des critères objectifs²⁸.

En l'espèce, le fait que les activités aquatiques s'exercent dans un environnement exceptionnel n'est pas de nature à changer la destination des bains municipaux. Au surplus, ils s'intègrent dans l'ensemble des piscines métropolitaines et accueillent un public similaire (nageurs libres, scolaires). Il est difficile de discerner l'utilisation multi-usagers du site évoqué dans les délibérations précitées, hormis la présence de trois personnels de santé et l'existence résiduelle de bains publics, qui sont en tout état de cause des activités secondaires.

Pour l'avenir, les bains municipaux voient leur vocation aquatique confirmée et étendue. Ils continueront à accueillir un public de nageurs, venant pour partie d'autres communes, et à s'insérer dans le maillage des piscines intercommunales²⁹. Par ailleurs, ils offriront de nouveaux services toujours en lien avec le monde aquatique, mais allant au-delà de l'offre traditionnelle des piscines communautaires.

Le retour des bains municipaux dans le giron communal est contestable compte-tenu de leur activité et de leur attractivité. Le conseil municipal, dans sa délibération du 22 juin 2015, a décidé que le projet de réhabilitation devrait être financé « à un coût constant pour les collectivités » et la gestion a été concédée par la commune en septembre 2017 (cf. ci-après). La reprise de la gestion par la commune ne semble pas présenter d'intérêt particulier et le concédant aurait pu tout aussi bien être l'Eurométropole.

5.2 La réhabilitation des bains municipaux

5.2.1 Les études préalables

Différentes études ont été menées préalablement à la réhabilitation des bains municipaux. Elles se sont déroulées sur une période de dix ans, ce délai traduisant la difficulté à statuer sur le devenir du lieu. Elles ont permis d'aborder différents scénarii, les modes de gestion et de financement envisageables, ainsi que de faire le point sur l'état du bâtiment grâce à un ensemble de diagnostics techniques.

Ces études ont été conduites et financées par la Communauté urbaine de Strasbourg puis l'Eurométropole, alors en charge de la gestion de l'équipement. La dernière étude pour un montant de 135 000 € a été effectuée par la SPL des Deux Rives, agissant à parts égales pour le compte de l'Eurométropole et de la commune.

Or, jusqu'au 31 décembre 2016, l'ensemble des piscines, dont les bains municipaux, relevait de la compétence de l'intercommunalité. En application du principe de spécialité, un EPCI ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées. Parallèlement, les communes sont dessaisies de celles-ci³⁰. Par ailleurs, en application du CGCT³¹, le transfert de compétences d'une commune vers un EPCI entraîne de plein droit la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice de la compétence. Le procès-verbal de mise à disposition atteste, d'ailleurs, que l'ensemble du site a été mis à disposition de l'intercommunalité. Le même code précise³² que

²⁸ La notion d'intérêt communautaire (guide 2006) de la DGCL.

²⁹ Le traité de concession fait état d'une activité aquatique traditionnelle (accueil d'un public de nageurs, de scolaires, d'animations aquatiques comme de l'aquagym, apprentissage à la natation...).

³⁰ CE, 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*; CE, 13 octobre 1978, n° 02907, *Commune de Vénissieux*; CE, 1^{er} avril 1994, n° 146946, *Commune de Réau*; CE, 14 janvier 1998, n° 161661, *Communauté urbaine de Cherbourg*; CAA de Bordeaux, 24 juin 2003, n° 99BX00156, *Société SVE Onyx*.

³¹ Article L. 1321 1.

³² Article L. 1321 2.

la collectivité bénéficiaire du transfert assume l'ensemble des obligations du propriétaire qui comprend à la fois les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Ainsi, la commune n'était pas juridiquement fondée à intervenir de quelque manière que ce soit sur les bains municipaux. Par conséquent, elle ne pouvait pas commander et cofinancer l'étude conduite par la SPL sur leur devenir.

5.2.2 Les orientations fixées par le conseil municipal

Par délibérations identiques, le conseil municipal, le 22 juin 2015, et le conseil métropolitain, le 12 décembre 2015, ont décidé du principe et du cadre de la réhabilitation des bains municipaux. Ces derniers resteront une piscine accessible aux publics et aux scolaires avec un volume horaire inchangé et des tarifs identiques à ceux des autres piscines métropolitaines. L'activité douche et bains publics sera préservée.

Les délibérations font état du développement de la dimension sport/santé, d'activités de balnéothérapie et de détente sans autres précisions. Elles prévoient de « *confier à la Société Publique Locale des Deux Rives, conformément à ses statuts, la réalisation d'une mission d'étude qui définira (...) pour le projet de rénovation globale des Bains de la Victoire l'ensemble des activités à développer et à créer ainsi que leur périmètre, l'estimation dans ce cadre des travaux de rénovation, les conditions et les coûts d'exploitation de l'équipement rénové* ».

Ainsi, les élus locaux expriment le souhait que le lieu reste une piscine qui fonctionne en complémentarité et sur le même principe que les autres équipements de la métropole. Ils envisagent d'y adjoindre d'autres services liés à l'activité aquatique et de développer, en lien avec celle-ci, le dispositif sport/santé³³ sans en préciser la teneur.

En définitive, les bains municipaux ont été confirmés dans leur vocation aquatique et historique (douches et bains publics) et s'ouvriront sur de nouvelles activités. Il revient à la SPL de décliner et d'affiner ces orientations.

5.2.3 Le choix de faire appel à la SPL des Deux Rives pour la réhabilitation et l'exploitation

Plusieurs rapports préparatoires proposent de faire appel à un opérateur pour prendre en charge la réhabilitation, l'entretien et l'exploitation du site et évoquent la possibilité de s'appuyer sur une société publique locale (SPL). Le maire confirme vouloir s'appuyer sur la SPL des Deux Rives plutôt que de créer une société dédiée, mettant en avant la capacité de la société à travailler avec des opérateurs publics et privés et sa proximité avec la collectivité.

Ce choix est techniquement possible, la commune et l'Eurométropole en sont les deux actionnaires et les statuts de la SPL lui permettent d'avoir un champ d'activités large.

Elle présente également l'avantage d'être considérée comme une quasi-régie (une structure dite « in house ») sur laquelle la commune exerce un contrôle proche de celui effectué sur ses propres services. Au surplus, la SPL est exonérée, dans ses relations avec ses actionnaires, des règles de mise en concurrence et de publicité. Ainsi, la commune peut signer directement un contrat de concession avec la SPL. Cependant, la société est tenue au respect des obligations de publicité et de mise en concurrence pour désigner le futur titulaire du marché global de performance.

Selon ces modalités de réalisation, les dépenses d'investissement n'apparaîtront pas dans les comptes de la collectivité, les charges d'exploitation seront supportées par la SPL (notamment les

³³ Le dispositif est entré en vigueur le 5 novembre 2012 et plus de 170 médecins ont signé la charte d'engagement. Ils peuvent ainsi prescrire à leurs patients une activité physique modérée. Concrètement, avec son ordonnance, la personne prend contact avec l'équipe sport santé et un éducateur sportif oriente la personne vers l'activité qui lui convient le mieux. Les personnes ciblées sont les adultes sédentaires souffrant d'obésité, diabète, maladies cardiovasculaires stabilisées, cancer du sein et du colon stabilisé, VIH/SIDA et les personnes âgées. En 2015, mise en place de la tarification solidaire : pendant 1 an les personnes bénéficient de la gratuité du dispositif, puis elles sont soumises à la tarification solidaire (en fonction du quotient familial).

dépenses de personnel, dans un contexte de réduction des effectifs). Le budget municipal ne sera affecté que par les participations versées au titre des missions de service public exercées par la société, la participation aux dépenses d'investissement et les apports en capital.

L'intervention de la SPL s'est faite en deux temps. La commune et l'Eurométropole l'ont missionnée pour une étude sur le devenir des Bains avant que la collectivité ne la charge de la réhabilitation, de la maintenance et de l'exploitation de ceux-ci.

5.2.3.1 La mission d'étude sur le devenir des bains municipaux confiée à la SPL

L'étude consistait à proposer des scénarii et à définir les montages financiers et juridiques envisageables pour restructurer et exploiter le bâtiment.

Le 30 juin 2016, la SPL a rendu un rapport qui met en avant deux grandes options pour le devenir du lieu. Il est proposé, d'une part, de maintenir et de développer la fonction aquatique et d'y adjoindre de la balnéothérapie³⁴ (et notamment le développement du dispositif sport/santé et la création d'un bassin extérieur) et, d'autre part, d'y implanter un Service de Soins de Suite et de Réadaptation (SSR)³⁵ et/ou une résidence service³⁶.

Le coût de l'investissement s'élève à 43 M€ HT environ. L'étude propose de privilégier, dans un premier temps, l'option « activité aquatique et balnéothérapie », ce qui ramène le coût estimé à 30 M€ HT et conduit à renoncer à la rénovation de l'aile médicale et/ou à la réalisation d'une extension pour y accueillir le SSR et/ou la résidence service (travaux estimés à 13 M€ HT pour la rénovation et l'extension).

Ainsi, le rapport propose de retenir un phasage de l'opération en deux étapes. Enfin, il conclut qu'un traité de concession permettrait à la société de disposer d'une mission globale incluant le préfinancement de l'opération, la conception et la restructuration des travaux de réhabilitation, l'entretien des ouvrages et l'exploitation du service.

Les suites à donner au projet ont été abordées par les conseils municipaux des 12 décembre 2016 et 26 juin 2017.

5.2.3.2 Le traité de concession pour la restructuration des Bains municipaux signé entre la commune et la SPL

La commune et la SPL ont signé un traité de concession le 22 septembre 2017. Conclu pour une durée de 35,5 années, il vise à confier à la société la réhabilitation des bains municipaux (conception – réalisation – financement) et la gestion du bâtiment (entretien et exploitation). Le traité exclut l'aile médicale et l'aile de la chaufferie. Il en ressort que la réhabilitation ne sera que partielle et que l'avenir des parties non retenues dans le traité devra être arbitrée. Le bâtiment, même s'il peut être divisé, forme en effet un ensemble architectural homogène.

Le traité de concession prévoit que la SPL est autorisée à conclure un marché global de performance³⁷. À cette fin, la SPL a engagé une consultation le 30 septembre 2017 précisant que « *le marché consiste en la conception et la réalisation des travaux de restructuration de cet*

³⁴ La balnéothérapie désigne l'ensemble des soins effectués par des bains généraux ou locaux. Par extension, le terme peut s'appliquer aux bains solaires aux rayons ultraviolets ou infrarouges.

³⁵ Les SSR sont des structures spécialisées qui accueillent des personnes nécessitant un suivi médical après une opération. Ils sont financés et autorisés par l'ARS.

³⁶ Il s'agit le plus souvent d'appartements ou de maisons destinés aux personnes de plus de 60 ans, autonomes, valides ou semi-valides qui souhaitent profiter de la convivialité du groupe et de la sécurité assurée par les personnes présentes.

³⁷ Un marché global de performance permet de confier à un même titulaire une mission globale associant la conception et la réalisation du bâtiment, ainsi que la maintenance et l'exploitation. L'article 4.3 du traité dispose que « *le concessionnaire pour assurer une partie des missions prévues au contrat est autorisé à conclure un marché global de performance au sens de l'article 34 de l'ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics qui comprend la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des installations* ».

équipement, puis à compter de la réception des travaux, la maintenance technique et le gros entretien-renouvellement de l'équipement pour une durée de 15 ans (...). Le titulaire du marché se verra également confier l'exploitation des activités proposées dans l'établissement pour une durée de huit ans à compter de la réception des travaux, le cas échéant prolongé de sept années supplémentaires (...). Ces durées pourront être discutées dans le cadre du dialogue dans la limite maximale d'une durée cumulée de 15 ans ».

Il y est également précisé que « la conception et la réalisation des travaux incluent notamment : mises aux normes (...); réorganisation des flux ; adjonction d'un espace aquatique extérieur ; création d'un nouvel espace bien être ; remplacement des réseaux. Les travaux comprennent également la réparation, la restauration et/ou modification des éléments protégés au titre des monuments historiques (...). Le titulaire se verra confier la maintenance technique et le gros entretien-renouvellement de l'équipement. L'exploitation commerciale de l'établissement inclut en particulier la promotion de l'établissement, la gestion des bassins de baignade ouverts au public, la surveillance et l'encadrement des activités de baignade aussi bien s'agissant du grand public que des publics spécifiques (...) et l'exploitation des surfaces commerciales à vocation aquatique et de santé bien-être ».

Ainsi la SPL propose à un opérateur de réaliser les travaux, d'entretenir le bâtiment et de l'exploiter dans un cadre programmatique prédéfini au plan financier (estimation de l'investissement et de l'exploitation). Six groupements d'entreprises ont répondu à l'appel d'offres et quatre ont été sélectionnés le 16 octobre 2017.

Le montage financier de l'opération est détaillé ci-après. L'équipement a fermé ses portes à l'été 2018 pour les rouvrir début 2022.

5.2.4 Le coût prévisionnel de l'opération

5.2.4.1 Le coût de la réhabilitation

La SPL supportera la charge financière liée aux travaux de réhabilitation et d'extension du bâtiment prévus au traité de concession. Le programme et le coût prévisionnel de l'opération sont proches des prévisions effectuées dans les études préalables. Sur le plan financier, la commune garantira l'emprunt contracté par la société, d'un montant prévisionnel de 24,7 M€, à hauteur de 50 % et versera une subvention d'équipement de 2,6 M€.

La commune a porté sa participation à la SPL de 0,2 M€ à 2,5 M€, afin d'augmenter les fonds propres de la société au regard des organismes prêteurs³⁸. La commune et l'Eurométropole détiennent désormais chacune la moitié du capital social, d'un montant total de 5 M€.

Tableau 12 : Coût estimatif des travaux de réhabilitation

En millions d'euros	Étude SPL
Montant de l'investissement HT	30,72
Emprunt	24,1
Dotation en capital	4
Subvention d'équipement	2,59
subvention DRAC	
Mécénat et autres	

Sources : annexe 9 du traité et SPL

³⁸ Mais aussi pour rapprocher le capital social de l'activité de la SPL.

5.2.4.2 Le coût d'exploitation

Le titulaire du marché global de performance se verra confier l'exploitation des Bains pour une durée de huit ans qui pourra être portée à 15 ans. L'annexe 16 du traité détaille le coût prévisionnel d'exploitation du bâtiment. Le compte d'exploitation ne concerne que l'année 2017. L'ordonnateur considère que dès sa première année de fonctionnement l'équipement atteindra son rythme de croisière. Il explique « *qu'il convient de prendre en compte que l'exploitation reprendra après une période de travaux. Il est considéré qu'il y aura un effet de nouveauté qui attirera le public dans un premier temps compensant le phénomène de redémarrage que l'on peut connaître traditionnellement lors de la succession d'exploitants* ».

Cette hypothèse présente cependant une part de risque, de même que la pérennité de la hausse de la fréquentation une fois l'effet de nouveauté passé.

5.2.4.3 Les produits d'exploitation

Les produits d'exploitation sont estimés à 3,6 M€, dont 2,4 M€ qui seront versés annuellement par la commune à la SPL, composée d'une contribution forfaitaire d'exploitation de 1,44 M€ et d'une contribution forfaitaire d'investissement de 1 M€.

L'objectif fixé par le conseil municipal dans sa délibération du 22 juin 2015, portant sur le financement de la réhabilitation à un coût constant pour les collectivités n'est pas détaillé. Les bains municipaux présentent un déficit annuel d'exploitation de l'ordre de 2,17 M€.

En complément, il est prévu de porter les recettes d'exploitation (droits d'entrées) à 1,2 M€, dès la première année de fonctionnement grâce aux produits générés par les nouveaux services. Cette estimation correspond au doublement de leur montant actuel.

5.2.4.4 Les charges d'exploitation

Les charges d'exploitation sont estimées à 2,5 M€ répartis entre la SPL et le titulaire du marché global de performance. La première aura à supporter, selon les données du compte d'exploitation, une dépense de 0,5 M€ par an. Le coût du suivi du marché est évalué à 65 000 € par an. En outre, la SPL prendra en charge les fluides pour un montant estimé à 413 000 € chaque année.

En outre, la SPL supportera les emprunts dont la dépense sera couverte par la contribution forfaitaire de la commune.

5.2.4.5 Conclusion

Les dépenses qu'aura à gérer le titulaire du marché global de performance sont estimées à 2 M€ par an. Sa rémunération annuelle est évaluée à 300 000 € (soit 2,4 M€ sur les huit ans du marché).

L'information précise sur les recettes que percevra le titulaire du marché pour équilibrer l'exploitation n'a pas été communiquée à la chambre par les services de l'ordonnateur.

Au vu des éléments dont elle dispose, la chambre considère qu'il est aujourd'hui difficile de comprendre les relations financières entre la SPL et le titulaire du marché global de performance. Par là même, il est également difficile d'appréhender la part de risque supportée par les parties.

Le cumul de l'ensemble des dépenses d'exploitation supportées par la commune, la SPL et le titulaire du marché pour le fonctionnement des Bains municipaux est de 28,8 M€ sur huit ans et de 54 M€ sur 15 ans.

Le coût de la gestion déléguée est estimé à 2,4 M€ sur huit ans sans toutefois qu'il s'agisse d'une charge nette dès lors que la commune aurait également supporté des charges de gestion si elle avait géré en direct l'équipement.

Tableau 13 : Compte d'exploitation synthétisé (année 2017)

En milliers d'euros	2017
Recettes d'exploitation	1 197
<i>Contribution forfaitaire d'investissement</i>	<i>1 030</i>
<i>Contribution forfaitaire d'exploitation</i>	<i>1 440</i>
Produits d'exploitation	3 667
Entretien et Maintenance	537
Gros entretien et renouvellement	138
Impôts et taxes	47
Charges de personnel	942
Autres charges de fonctionnement	90
Frais de structure et rémunération	300
Total dépenses CREM	2 054
Charges de personnel	65
Charges externes	15
Assurances	20
Redevance d'occupation	10
Fluides	413
Total dépenses d'exploitation SPL	523
Résultat d'exploitation courant	1 090
Charges financières	1 030
Résultat	60

Source : annexe 16 du traité (postes de dépenses et de recettes principaux)

Le résultat prévisionnel est faible (60 000 €), une baisse des recettes ou une hausse des dépenses peut conduire rapidement à un déséquilibre du compte d'exploitation.

5.2.5 L'analyse des risques

Une concession de service public implique que la part de risques transférés au concessionnaire le soumette à une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle qu'il aurait éventuellement à supporter ne soit pas négligeable ou inexistante. La lecture du traité ne permet pas de cerner cette part de risque.

Elle réside, selon l'ordonnateur, dans le fait que le titulaire du marché global de performance ne puisse pas s'inscrire dans les prévisions du compte d'exploitation.

Dans cette hypothèse, l'annexe 11 du traité précise que l'éventuel déficit d'exploitation qui en résulterait serait partagé à hauteur de 40 % par le concessionnaire (la SPL) et de 60 % par le concédant (la commune) grâce à un ajustement de la compensation pour contrainte de service public.

Le titulaire du marché global de performance devra respecter ses engagements (qui devraient se rapprocher de la prévision du compte d'exploitation) et assumera les risques liés à un écart. Cependant, il paraît assez hasardeux de considérer que la commune n'intervienne pas pour maintenir l'activité.

En définitive, le risque supporté par la SPL, comme concessionnaire, est réduit du fait de sa structure financière qui lui laisse une part d'autonomie limitée et en raison de sa proximité avec ses actionnaires. Ainsi un déficit d'exploitation important ou prolongé de la société imposerait à la commune et à l'Eurométropole de la recapitaliser.

En conclusion, la chambre constate que les prévisions d'équilibre financier reposent sur l'hypothèse d'un doublement des recettes dues à la fréquentation. Un éventuel déficit devra être pris en charge par la commune et la SPL, étant précisé que cette dernière dispose d'une marge de manœuvre limitée.

6. LE PATRIMOINE PRIVÉ DE LA COMMUNE

L'article L. 2211-1 alinéa 1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) dispose que « *font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnés à l'article³⁹ L. 1 qui ne relèvent pas du domaine public (...)* ». Ainsi, appartient au domaine privé un bien qui ne relève pas du domaine public hormis le cas où il est cité comme appartenant au domaine privé ou lorsqu'un texte spécifique s'applique. Les bois et forêts, par exemple, appartiennent au domaine forestier⁴⁰ et les chemins ruraux au domaine privé⁴¹. Le régime juridique applicable au domaine privé est, contrairement à celui applicable au domaine public, dominé par le droit privé et par la compétence du juge judiciaire. Pour autant, il existe de nombreuses exceptions à cette compétence liées au fait que le bien appartient à une personne publique⁴². L'instruction a porté pour l'essentiel sur les biens immobiliers bâtis de la collectivité qui représentent la majorité de son patrimoine.

L'article L. 2111-1 du même code précise que « (...) le domaine public d'une personne publique (...) est constitué de biens lui appartenant qui sont affectés à l'usage direct du public, soit affecté à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ». Pour qu'un bien appartienne au domaine public, il doit donc avoir une destination publique. La commune considère toutefois que certains biens, comme par exemple le restaurant de l'Ancienne Douane ou celui de la Bourse qui disposent d'un bail commercial, relèvent du domaine public en raison d'une utilisation également publique des bâtiments et à défaut d'un déclassement partiel (logement de fonction, réserves pour les musées...)⁴³.

L'article L. 2241-1 du CGCT prévoit que le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et des opérations immobilières effectuées par la commune. La commune ne prend pas de délibération pour le classement des biens, considérant qu'un bien qui répond aux critères d'appartenance au domaine public est immédiatement incorporé à celui-ci. L'affectation matérielle du bien suffit à ce qu'il soit considéré comme étant incorporé au domaine public et à défaut de classement dans celui-ci, il relève du domaine privé. Cette approche n'appelle pas d'observation.

Un bien appartenant à une collectivité relève, par principe, du domaine public et ce n'est que par défaut ou détermination de la loi qu'il relève du domaine privé en application de l'article L. 2211-1 alinéa 1 du CGPPP. En revanche, la sortie d'un bien du domaine public ou le changement de destination d'un bien doit faire l'objet d'une délibération. Ainsi, entre 2013 et 2017, huit délibérations

³⁹ L'article L. 1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « le présent code s'applique aux biens et droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics ».

⁴⁰ Article L. 2212-1 2° du CGPPP.

⁴¹ Article L. 2212-1 1° du CGPPP.

⁴² Par exemple, les biens du domaine privé sont insaisissables.

⁴³ Un tel montage semble possible. L'article L. 2124-32-1 du CGPPP dispose qu'« *un fonds de commerce peut être exploité sur le domaine public sous réserve de l'existence d'une clientèle propre* ».

ont été recensées qui pour sept d'entre elles concernent des immeubles ou des terrains désaffectés et déclassés⁴⁴. Une seule concerne l'acquisition d'un bien pour y installer des services administratifs.

6.1 Le recensement du patrimoine privé

La commune possède un important patrimoine immobilier dont l'origine relève d'acquisitions historiques, de dons et legs (comme les 139 pavillons de la cité Ungemach) ou de retours d'emphytéoses dont une partie se trouve en secteur sauvegardé⁴⁵. Le recensement de celui-ci est rendu complexe par l'absence d'un critère de comptabilisation unique. Sont utilisées les notions de « site » (ensemble de bâtiments regroupés sur un même tènement foncier géographique⁴⁶), de « bâtiment » (entité physique unique⁴⁷) ou d' « unité de gestion locative » (lot ou centre de coût). Les différents termes sont utilisés par la collectivité.

Le patrimoine de la commune, selon le dernier recensement, représente environ 1 300 biens publics ou privés, soit l'équivalent d'une surface d'environ 1 500 000 m². Il regroupe l'ensemble du patrimoine communal (écoles, gymnases, crèches, salles publiques, groupes scolaires, maisons des gardiens d'immeubles...).

Le patrimoine immobilier, considéré de manière limitative aux logements, locaux commerciaux, garages, représente environ 358 000 m². Selon l'ordonnateur, ce parc est constitué d'immeubles plutôt anciens et majoritairement situés dans le centre-ville de Strasbourg ainsi que dans les quartiers de la première couronne. L'état des immeubles est très variable et peut aller de « vétuste » à « bon état ». La lecture de l'inventaire permet, en outre, de constater la grande diversité de sa composition (logements, garages, locaux commerciaux) et des superficies.

Le patrimoine immobilier d'habitation privé est confié pour sa gestion à un opérateur, pour l'essentiel.

Tableau 14 : Décomposition du patrimoine immobilier selon son statut et son mode gestion

Origine du bien		Relevant du domaine public	Relevant du domaine privé					Gestion déléguée
			Gestion en régie					
Type de gestion								
Nombre de biens (lots)			régie directe	sous forme de BEA	sous forme de baux de droit commun	sous forme de baux à construction	sous forme de baux à réhabilitation	
Immeubles d'habitation	nombre	199	6	NR	NR	NR	NR	407
	M ²	18 797	2 453	NR	NR	NR	NR	42 835
Immeubles commerciaux	nombre	10	1	NR	NR	NR	NR	80
	M ²	4 599	12	NR	NR	NR	NR	22 418
Garages	nombre	8	6	NR	NR	NR	NR	5
	M ²	193	148	NR	NR	NR	NR	75
Autres	nombre	186	8	NR	NR	NR	NR	177
	M ²	34 792	6 633	NR	NR	NR	NR	37 315

NR= non renseigné

⁴⁴ Délibérations des 29 avril 2013, 22 septembre 2014, 13 octobre 2014, 26 janvier 2015, 26 septembre 2015, 21 novembre 2016 et 24 avril 2017.

⁴⁵ La totalité de la grande île et le quartier de Neustadt.

⁴⁶ Par exemple, un groupe scolaire.

⁴⁷ Par exemple un lot de copropriété.

Source : ville de Strasbourg

La collectivité n'a pas produit une situation claire de son patrimoine immobilier. Elle devrait procéder à un inventaire détaillé de son patrimoine. Elle indique qu'un complément d'inventaire est en cours de développement.

6.2 La gestion publique du patrimoine privé

La gestion publique du patrimoine privé est réduite. Elle représente environ 9 % (en m²) de ce patrimoine. Elle se justifie pour l'essentiel par la spécificité de celui-ci et prend des formes différentes.

La gestion en régie directe

Le patrimoine géré en gestion directe comprend un ensemble de biens loués aux institutions européennes ainsi que d'autres biens dont la commune dit souhaiter se séparer. Cependant, ils restent en instance de décisions depuis parfois plusieurs années (par exemple, un appartement et cinq garages avec la mention « inoccupés » depuis 2008, 2009, cinq appartements en vente depuis les années 2008/2009, trois en attente de démolition depuis 1999 et un insalubre depuis 2000). Ces délais seraient, selon les services municipaux, inhérents aux procédures de vente ou à une décision portant sur leur affectation. Même si le nombre de biens est limité, la chambre constate le caractère durable de ces vacances et souligne l'intérêt d'arrêter une position sur leur devenir.

La gestion publique se justifie, par l'utilisation particulière de ce patrimoine réservé, pour l'essentiel, aux institutions européennes.

6.2.1 La gestion sous forme de baux de longue durée

La gestion sous forme de baux de longue durée prend plusieurs formes, une partie est gérée sous la forme de baux emphytéotiques (administratif ou de droit commun), d'autres contrats sont des baux à construction ou à réhabilitation.

6.2.1.1 Les baux emphytéotiques

La commune a la possibilité de consentir un bail emphytéotique sur son domaine privé, soit en application de l'article L. 451-1 du code rural, soit en application de l'article L. 1311-2 du CGCT. Lorsque le bail a pour objet l'accomplissement d'une mission de service public ou d'une opération d'intérêt général, la commune signera un bail emphytéotique administratif (BEA) en application du premier article⁴⁸. Si tel n'est pas le cas, la commune signera un bail emphytéotique dit de droit commun en application du second article⁴⁹. Le Conseil d'État⁵⁰ a considéré qu'un terrain, objet d'un

⁴⁸ « Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif. Un tel bail peut être conclu même si le bien sur lequel il porte, en raison notamment de l'affectation du bien résultant soit du bail ou d'une convention non détachable de ce bail, soit des conditions de la gestion du bien ou du contrôle par la personne publique de cette gestion, constitue une dépendance du domaine public, sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie. Un tel bail ne peut avoir pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur soumis à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ou d'une autorité concédante soumise à l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession. (...) ».

⁴⁹ « Le bail emphytéotique de biens immeubles confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque : ce droit peut être cédé et saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière. Ce bail doit être consenti pour plus de 18 années et ne peut dépasser 99 ans ; il ne peut se prolonger par tacite reconduction ».

⁵⁰ CE, 6 mai 1985, association Eurolat – crédit Foncier de France.

bail emphytéotique administratif, bien qu'appartenant à l'origine au domaine privé, est appelé, compte-tenu de son affectation future, à relever du domaine public et ne peut, de ce fait, faire l'objet d'un bail emphytéotique de droit commun mais seulement d'un bail emphytéotique administratif.

La commune a signé 10 BEA dont une partie ne correspond pas au cadre juridique présidant à la conclusion de ce type de contrat. Il en est ainsi, par exemple, du jardin de l'orangerie qui accueille un café, bowling, dont on distingue mal la mission d'intérêt général. Par ailleurs, seule une moitié paie un loyer sans justification particulière.

La commune a également conclu 66 baux emphytéotiques de droit commun avec des personnes morales. Pour dix d'entre elles⁵¹, (bailleurs sociaux intervenant dans la lutte contre l'exclusion), la commune reverse le loyer perçu sous forme de subventions (450 000 € en 2017). Ceux-ci bénéficient ainsi de locaux gratuits. Aucun nouveau bail de ce type n'a été conclu depuis une quinzaine d'années. Par ailleurs, un bien loué pour le même usage (établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes [EHPAD]) est parfois soumis au régime du BEA ou du bail de droit commun sans que cette différence ne puisse être justifiée. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de procéder à la révision des baux à l'aune des évolutions réglementaires et à l'occasion des renouvellements, s'agissant notamment du bowling de l'Orangerie dont le bail arrive à échéance en 2021.

6.2.1.2 Les baux à construction

Le bail à construction⁵² se distingue du bail emphytéotique en ce qu'il oblige le preneur à construire sur le terrain du bailleur⁵³ et à conserver le bien en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail. La commune a signé deux baux à construction avec un commerçant et une pharmacie. Ce type de montage, qui reste marginal, permet au bailleur de bénéficier, en fin de bail, des constructions réalisées par le preneur, sans lui verser d'indemnité⁵⁴.

6.2.1.3 Les baux à réhabilitation

Le bail à réhabilitation est un engagement contractuel portant sur la réalisation de travaux d'amélioration de l'immeuble du bailleur dans le but de le louer à usage d'habitation pendant la durée du bail. Ce contrat peut être conclu par un organisme HLM, une société d'économie mixte dont l'objet est de construire ou de donner à bail des logements, une collectivité territoriale ou un organisme bénéficiant d'un agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage.

Le 15 décembre 2014, le conseil municipal a décidé de confier, après appel d'offres, à un bailleur social, professionnel de l'habitat et de l'aménagement urbain, la réhabilitation et la gestion de 394 logements sociaux répartis dans 18 immeubles. Le bail précédemment passé avec un autre opérateur a été résilié par anticipation à effet du 31 décembre 2014 en raison, selon les attendus de la délibération précitée, de la situation financière très dégradée de l'établissement le privant de la capacité d'accomplir sa mission. En contrepartie, la commune a versé une indemnité de 4,1 M€⁵⁵.

Un bail à réhabilitation d'une durée de 65 ans a été signé le 31 décembre 2014. Cette durée est très supérieure à la moyenne qui s'établit à une douzaine d'années⁵⁶.

⁵¹ Désormais ramenés à 9 en raison de la résiliation de l'un d'eux en juin 2017.

⁵² Articles L. 251-1 à L. 251-9 et R. 251-1 à R. 251-3 du code de la construction et de l'habitat.

⁵³ 3^{ème} chambre civile, 8 septembre 2016, pourvoi n° 15-21381 15-22374, Légifrance.

⁵⁴ Le retour des biens concernés est effectivement explicitement prévu dans les deux contrats de bail.

⁵⁵ Source commune de Strasbourg

⁵⁶ « *Des initiatives parlementaires tendent à aligner la durée minimale du bail à réhabilitation sur celle retenue pour le bail à construction – qui est de 18 ans (CCH, art. L.251-1, dernier al) – ont été rejetées, tant à la demande du rapporteur à l'AN selon lequel le bail à réhabilitation suppose des financements particuliers établis sur une durée de 12 ans et qu'il y a donc lieu de prévoir une concordance entre la durée de ces financements et celle du contrat de bail à réhabilitation (JOAN CR 15 déc. 1989, p. 6544), qu'à celle du ministre délégué, chargé du logement, pour qui une telle disposition pouvait avoir*

Le contrat de bail prévoit un montant de travaux estimé à 10,7 M€ (28 000 € par logement en moyenne) réalisés par le bailleur et le versement par celui-ci d'une somme de 8,58 M€ au moment de la prise de bail (droit au bail) et d'une redevance annuelle, qui s'est élevée à 200 000 € en 2017, soit un montant total de l'ordre de 3,27 M€ au terme du contrat. Entre 2019 et 2080, la redevance annuelle sera de 50 000 €. En contrepartie, le bailleur encaisse les loyers pour un montant estimé entre 1,3 M€ et 1,4 M€/an.⁵⁷

Ainsi, la commune conduit une politique de logement social sur son territoire en s'appuyant sur un bailleur. Selon l'ordonnateur, ce choix est dicté par une volonté de « *maintien du statu quo au profit des populations en place* » et au fait « *que le preneur peut bénéficier d'emprunts favorables spécialement consentis dans le cadre de la conclusion de tels baux, ce qui accroît sa capacité à répondre aux objectifs avancés par la collectivité et rendus contractuels via le bail à réhabilitation* ».

En définitive, la gestion du patrimoine privé par la commune est empreinte d'une certaine inadéquation entre les formes juridiques retenues et l'occupation du bien. Elle se caractérise en outre par une forte implication dans le logement social. Une réflexion sur l'avenir de certains biens (vente, location ou rénovation) et sur la pertinence de certaines gratuités accordées apparaît souhaitable. Enfin, la collectivité doit définir une stratégie patrimoniale permettant d'utiliser les formules juridiques les mieux adaptées aux situations à traiter.

Recommandation n° 1 : Procéder progressivement à un toilettage des baux de longue durée qui, pour certains, ne sont pas dans un cadre juridique adapté.

Recommandation n° 2 : Adopter un plan de gestion stratégique du patrimoine privé de la commune et se doter d'un outil de gestion permettant d'en assurer un suivi financier précis.

6.3 La gestion déléguée du patrimoine privé

Ce patrimoine représente une valeur de l'ordre de 142 M€ selon une étude réalisée par Habitation moderne⁵⁸ en 2014. En juin 2017, le mandataire de la commune a rendu une étude portant sur le prix des loyers appliqués en comparaison de ceux constatés sur le marché sur la base de 142 baux signés après 1993. 70 % des baux sont inférieurs à la valeur du premier quartile⁵⁹, 20 % sont supérieurs et 10 % dépassent le prix médian⁶⁰.

Depuis 1993, la Société Anonyme d'Économie Mixte Locale (SAEML) Habitation Moderne est renouvelée après appels d'offres comme gestionnaire d'une partie du patrimoine privé de la commune et pour prendre en charge la maîtrise d'ouvrage déléguée de travaux. La dernière procédure de remise en concurrence a été décidée par délibération du conseil municipal en date du 20 novembre 2015 sur la période 2016-2020. Le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) détaille ce qui est attendu du prestataire. La même société a de nouveau été retenue pour la gestion locative et la maîtrise d'ouvrage déléguée. Plusieurs candidats ont bien répondu à l'appel en

pour conséquence de réduire considérablement le nombre de logements qui pourraient être concernés par les nouvelles dispositions (JO Sénat CR 5 avr. 1990, p. 80).

⁵⁷ « Lors de l'exécution du bail à réhabilitation, le preneur perçoit les loyers versés par ses locataires avec lesquels il a conclu des contrats de bail sur l'immeuble soumis au bail à réhabilitation, tandis que le propriétaire bailleur peut, lui, exiger le versement d'une redevance malgré l'existence des travaux supportés par le preneur. Pour le propriétaire bailleur (CGI, art.33 quinquies), ces revenus ont le caractère de revenus fonciers au sens de l'art. 14 du CGI. (...). Concernant le preneur, le texte qui a instauré le bail à réhabilitation n'a donné aucune précision sur l'existence et les modalités des revenus qu'il tire de la location de l'immeuble pendant la durée du bail ». Revue Le Lamy Collectivités territoriales, n°80, 1^{er} juin 2012, Du neuf avec du vieux ? Pour un renouveau du bail à réhabilitation, C. BARGETON.

⁵⁸ Il n'existe aucune estimation de la valeur de la totalité du patrimoine municipal.

⁵⁹ Un quartile est chacune des trois valeurs qui divisent les données triées en quatre parts égales.

⁶⁰ Le prix médian veut dire que la moitié des loyers est inférieure à celui-ci et que l'autre moitié est supérieure.

concurrence. Un premier avenant en date du 2 juin 2017 recense les biens intégrés et sortis du portefeuille de la SAEML.

6.3.1 La gestion du patrimoine déléguée par la SAEML Habitation Moderne

La SAEML Habitation Moderne a en charge⁶¹ un patrimoine d'un peu plus de 260 immeubles représentant environ 690 lots (le patrimoine en question se réduit légèrement, il a baissé de – 5,6 % entre 2011 et 2015).

Les rapports d'activité fournis par la société détaillent la composition, la typologie des occupations et les différents titres d'occupation.

Tableau 15 : Typologie des occupations

Au 31/12	2011	2012	2013	2014	2015	2016
nombre d'immeubles	277	272	268	266	266	ND
nombre de lots = (1+2+3)	734	709	701	693	693	694
taux d'occupation	89 %	87 %	88 %	88 %	87 %	85 %
baux d'habitation (1)	392	363	359	348	352	ND
autres baux (2)	261	257	257	259	251	ND
<i>dont baux commerciaux</i>	87	84	84	83	82	ND
<i>dont baux professionnels</i>	72	70	70	68	68	ND
<i>dont convention d'occupation</i>	57	52	47	48	42	ND
<i>dont baux de droit commun</i>	ND	6	11	15	16	ND
Vacance (3)	81	89	85	86	90	107
taux de vacance	11 %	12,5 %	12 %	12 %	13 %	15 %
taux de vacance réel ⁶²	3,3 %	8,2 %	ND	2,9 %	1,6 %	4 %

Source : rapports d'activité SAEML

La rémunération prévisionnelle de la société est évaluée à 400 000 € TTC par an (soit 1,6 M€ pour quatre ans). La commune lui alloue également une somme annuelle de 1,6 M€ en contrepartie des dépenses d'entretien et des charges du patrimoine. La société encaisse les loyers et les reverse à la commune.

⁶¹ La société en assure l'entretien, le nettoyage et la surveillance, la gestion administrative et fiscale des baux et conventions d'occupation, l'optimisation des revenus locatifs, le renouvellement des loyers, redevances d'occupation et charges locatives, le traitement des réclamations et plaintes des locataires et occupants, la gestion des impayés et les procédures contentieuses, ainsi que la réalisation des menues réparations locatives.

⁶² Il prend en compte les logements non remis à la location en raison de travaux ou qui sortent du patrimoine.

Tableau 16 : Chiffre d'affaires quittancé par la SAEML

	Nombre de lots	Loyers et accessoires (en milliers d'euros)	Charges locatives (en milliers d'euros)	Total (en milliers d'euros)	Variation
2012	709	6 674	1 106	7 781	
2013	701	6 683	1 190	7 873	1,18 %
2014	693	6 730	1 164	7 894	0,27 %
2015	693	6 847	1 027	7 874	- 0,26 %

Source : rapports d'activité SAEML

L'encaissement des loyers par des tiers est possible⁶³ sous réserve de respecter l'article L. 1611-7-1 du CGCT pris en application de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives qui dispose qu'« *à l'exclusion de toute exécution forcée de leurs créances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement (...) du revenu tiré des immeubles leur appartenant et confiés en gérance ou d'autres produits et redevances du domaine dont la liste est fixée par décret* ». Avant 2014, le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique disposait dans son article 22 que « (...) *Dans les cas et dans les conditions prévues par la loi, une personne morale mentionnée à l'article 1^{er} peut, après avis du comptable assignataire, confier par convention de mandat la gestion d'opérations d'encaissement ou d'opérations de paiement à une autre personne morale mentionnée au même article* ». Par la suite, la loi de 2014 a prévu que les situations précédentes puissent être régularisées à leur date anniversaire⁶⁴. En l'espèce, la convention de gestion conclue avec la SAEML Habitation Moderne est postérieure à 2014.

En application de l'article D. 1611-32-2 du CGCT, le comptable se prononce au regard des projets de documents contractuels qui lui sont soumis. À l'expiration d'un délai d'un mois à compter de sa saisine, il est réputé avoir rendu un avis conforme. Lorsque l'avis est négatif, il doit être motivé et notifié à l'ordonnateur. Or, le comptable n'a été saisi dans aucun des cas précités et n'a pas, par là même, donné d'avis.

L'article D. 1611-32-3⁶⁵ dispose que « le mandat donné en application de l'article L. 1611-7-1 précise notamment : la nature des opérations sur lesquelles porte le mandat ; la durée du mandat et les conditions de sa résiliation éventuelle ; les pouvoirs de l'organisme mandataire ; lorsque l'organisme mandataire est chargé du remboursement des recettes encaissées à tort, le plafond du fonds de caisse permanent qu'il peut être autorisé à conserver pendant la durée de la convention pour procéder à ces opérations ; la rémunération éventuelle de l'organisme mandataire et ses modalités de règlement par le mandant ; la périodicité ou le montant à partir duquel les sommes encaissées, déduction faite des sommes éventuellement conservées par le mandataire au titre de la reconstitution du fonds de caisse permanent, doivent être reversées au mandant ; les modalités, la périodicité et la date limite de la reddition des comptes de l'exercice ; les contrôles mis à la charge du mandataire, notamment lorsque le mandataire encaisse une recette, les mêmes contrôles que ceux prévus au 1° et, le cas échéant, au 3° de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du

⁶³ Par dérogation à l'article L. 2343-1 du CGCT qui dispose que « *seul le comptable public peut encaisser les loyers. La collectivité peut toutefois confier à un tiers les opérations préparatoires à l'encaissement des recettes. Ainsi, elle peut confier à une agence immobilière l'ensemble des actes destinés à établir la liquidation du loyer dès lors que l'émission du titre de recettes et son recouvrement continuent de relever respectivement de l'ordonnateur de la collectivité et de son comptable assignataire* ».

⁶⁴ L'article 40 de la loi du 20 décembre 2014 dispose que : « *les conventions de mandat en cours à la date de la publication de la présente loi, conclues par (...) les CT et leurs EP, sont rendues conformes, selon le cas, aux dispositions de l'article L. 1611-7-1, tel qu'il résulte du II du présent article, ou aux dispositions du III, au plus tard lors de leur renouvellement* ».

⁶⁵ Entré en vigueur le 17/12/2015.

7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (et) lorsque le mandataire est chargé du remboursement des recettes encaissées à tort, les mêmes contrôles que ceux prévus aux d et e du 2° du même article du décret susmentionné».

L'article 1.5.4 du CCTP relatif à la gestion des baux pour la gestion déléguée dispose que « le prestataire sera responsable du recouvrement des loyers, des charges et des taxes légalement à la charge du locataire/de l'occupant. Il établira les décomptes de charges de fin d'année, notamment celui arrêté le 31 décembre 2020, nonobstant l'arrivée à expiration du marché. Il sera soumis au contrôle des différentes autorités compétentes prévues par la réglementation ». Ces dispositions contractuelles peuvent être considérées comme valant convention de mandat.

La chambre rappelle l'obligation, en application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT, de saisir le comptable afin d'obtenir son avis préalable à l'encaissement par un organisme public ou privé de loyers pour le compte de la collectivité. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de solliciter l'avis formel et conforme du comptable public lors du renouvellement des mandats de gestion en 2020.

Rappel du droit n° 2 : En application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT, solliciter l'avis préalable du comptable public, pour que la SAEML Habitation Moderne puisse encaisser les loyers au nom et pour le compte de la commune.

6.3.2 La maîtrise d'ouvrage déléguée confiée à la SAEML Habitation Moderne

La maîtrise d'ouvrage déléguée de travaux recouvre l'entretien et les gros travaux qu'elle effectue, sur la base de diagnostics, en fonction des priorités définies par la commune⁶⁶. Ces travaux représentent une dépense de 11,9 M€ TTC (environ 7,5 M€ pour les immeubles appartenant à la collectivité, au sens strict du terme, et le solde pour les biens des fondations qui participent aux travaux à hauteur de 1 M€ par an). La rémunération de la société est fixée à 4 % des travaux, soit une dépense prévisionnelle de l'ordre de 528 000 € TTC sur la durée du contrat.

Le montant des sommes allouées à l'entretien et aux gros travaux est inférieur aux besoins estimés. Selon un diagnostic technique du patrimoine précisant les travaux à réaliser et le phasage pour les faire de la SAEML Habitation Moderne, l'ampleur des travaux à réaliser sur le patrimoine de la commune s'élève à 17,4 M€ entre 2018 – 2020) alors que sur la même période, les crédits prévus initialement étaient de 7,1 M€⁶⁷. L'ordonnateur indique que cette somme a été portée à 8,6 M€.

Tableau 17 : Synthèse des travaux à réaliser sur la période 2018-2020 en milliers d'euros

Travaux de conservation à court terme + sur les logements vacants	Travaux long terme à prévoir	Total	Budget disponible sur les années 2018-2019-2020	Budget additionnel nécessaire	Travaux à réaliser si vente ou démolition
26 564	10 225	36 789	7 500	29 289	7 865

Source : diagnostic technique effectué par la SAEML

⁶⁶ Selon un ordre de priorités allant de la mise aux normes (sécurité, accessibilité), à l'amélioration patrimoniale (clos, couverts, chauffage) et à l'amélioration fonctionnelle (réaménagement, réhabilitation).

⁶⁷ Le montant de l'enveloppe financière allouée sur le mandat 2016-2020 est fixé à 11,9 M€ (7,1 M€ pour le patrimoine de la ville, 3,8 M€ pour la fondation Ungemach et 1 M€ pour les autres fondations et legs) sur la base d'un choix effectué chaque année par le conseil municipal. Le conseil municipal du 23 janvier 2017 a décidé de verser à la SAEML une somme de 1 M€ TTC pour les immeubles propriété de la ville, dont elle assure la gestion, 0,8 M€ TTC au titre de la fondation Ungemach et 0,5 M€ TTC au titre des autres fondations.

À défaut de résorber cet écart, une dégradation du patrimoine est inéluctable sur la durée et le rendra de plus en plus difficile à louer ou à vendre. L'économie de la gestion de ce patrimoine en sera altérée.

6.4 Les recettes et les dépenses générées par le patrimoine privé

Malgré un patrimoine important, la commune a conclu une trentaine de baux de location pour les besoins de ses services et pour abriter différentes associations, pour une dépense annuelle de l'ordre de 0,75 M€.

L'ordonnateur ne sait pas précisément ce que lui rapporte ou lui coûte son patrimoine privé, ce qui ne lui permet pas d'en optimiser la gestion. Il est de bonne gestion de ne pas laisser le patrimoine inactif, de l'entretenir, de vendre les biens inoccupés et de louer ce qui peut l'être.

Les recensements de coûts ci-après transmis par les services de la commune, mériteraient d'être affinés. Certains postes ne sont pas pris en compte (par exemple, le coût des assurances et primes de dommages), sont incomplets (par exemple en 2012, les immeubles européens ne sont pas comptabilisés pour le patrimoine privé en régie et les montants portent sur du bâti et du non bâti⁶⁸ de 2013 à 2016) ou incertains (la prise en compte des subventions versées pour les baux emphytéotiques subventionnés n'est pas précisée).

Tableau 18 : Vue d'ensemble des dépenses et des recettes de fonctionnement relatives au patrimoine privé de la commune

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes locatives + charges TTC	Patrimoine privé régie	46 042	653 658	704 597	616 189	637 782	206 311
	Patrimoine privé mandat de gestion	7 082 585	8 767 486	8 045 951	7 399 394	6 821 887	8 268 762
	Baux de longue durée	1 528 393	1 558 520	1 587 085	1 360 850	1 364 767	1 348 359
	Total	8 657 020	10 979 664	10 337 633	9 376 433	8 824 436	9 823 432
Dépenses	Patrimoine privé régie	87 156	288 961	271 106	212 093	234 581	72 853
	Patrimoine privé mandat de gestion	3 245 168	3 161 539	3 110 218	2 949 521	2 797 638	3 139 195
	Total	3 332 324	3 450 500	3 381 324	3 161 614	3 032 219	3 212 048

Source : commune

Les dépenses de fonctionnement reprises dans le tableau comprennent l'entretien courant des équipements, la consommation (eau, chauffage, électricité), les taxes foncières, les honoraires pour le mandat de gestion et les charges de copropriété.

⁶⁸ Source : commune

La chambre constate que la commune ne dispose pas d'une connaissance exhaustive du coût de son patrimoine privé.

6.5 L'organisation de la fonction immobilière

L'identification de la fonction immobilière et son organisation reflète l'importance de cette fonction au sein de la collectivité. Elle recouvre un ensemble de missions (acquisition, cession, construction, entretien, aménagement, exploitation, gestion...) qui visent à disposer d'un patrimoine ajusté aux besoins de la collectivité, correctement entretenu et aux coûts optimisés.

6.5.1 L'organisation de la gestion patrimoniale

En 2010, la gestion immobilière a été éclatée entre deux directions. L'une était chargée de la gestion du patrimoine public et l'autre du patrimoine privé. Par ailleurs, le patrimoine dit thématique (scolaire, culturel ou social) relève des directions concernées. À partir du 1^{er} mars 2016, il a été décidé de regrouper les deux premières fonctions⁶⁹ au sein du Service Gestion et Inventaire du Patrimoine Bâti (GIPB) rattaché à la direction de la construction et du patrimoine bâti. Sa mission est de gérer l'ensemble du patrimoine de la commune et de l'Eurométropole, d'optimiser son usage en suscitant des mutualisations, de mettre en œuvre des schémas directeurs afin de développer une vision stratégique, en clarifiant les centres de responsabilités entre direction support et directions thématiques et en pilotant des mandats de gestion du patrimoine privé.

Le nouveau service est composé de 19 agents équivalents temps plein (ETP). Il est organisé autour de deux services placés sous l'autorité d'une cheffe de service. Un poste de pilotage du mandat de gestion a été créé dont la mission principale porte sur le contrôle du prestataire et le devenir du patrimoine confié en gestion.

La chambre souligne l'intérêt d'un tel regroupement permettant de centraliser cette fonction. Pour autant, le service est de création trop récente pour mesurer son efficacité opérationnelle. À terme, ce service pourrait être la cheville ouvrière d'une réflexion sur le devenir d'un patrimoine dont l'ampleur et la charge d'entretien excèdent les moyens de la collectivité.

6.5.2 Le pilotage de la gestion patrimoniale

L'une des missions du service GIPB est de « développer une vision stratégique du patrimoine à moyen et long terme par la mise en œuvre de schémas directeurs immobiliers »⁷⁰. Il n'existe cependant aucun schéma de cette nature à ce jour.

Un plan stratégique de gestion du patrimoine a été présenté en 2008 sous le timbre d'Habitation Moderne, aucun autre document n'a été présenté depuis lors. Après un diagnostic de la situation du patrimoine dont elle a la gestion, la société présente à la commune une stratégie visant à repérer les immeubles à conserver dans le patrimoine de la collectivité (ceux nécessaires à la réalisation d'objectifs d'aménagement ou de construction à venir, les immeubles juridiquement inaliénables, les immeubles spécifiques comme ceux abritant des associations ou de prestiges) et ceux dont la cession peut être envisagée (ceux présentant un caractère social, ceux issus de la « grande percée »⁷¹, les immeubles ne présentant pas de caractéristique de rentabilité intéressante).

Le document stratégique n'a pas été validé en conseil municipal, mais en commission municipale du patrimoine. Les biens qui ont été identifiés comme devant être cédés (une quinzaine de biens) seront vendus d'ici la fin du mandat (2020). L'ordonnateur précise avoir déjà mis en vente

⁶⁹ À l'exception également de la gestion du foncier non bâti et la préparation et la rédaction des actes attachés aux transactions.

⁷⁰ Voir comité technique du 4 décembre 2015 relatif à la création du service Gestion et Inventaire du Patrimoine Bâti.

⁷¹ Immeubles situés rue du 22 novembre, place Kléber et rue des Francs Bourgeois, construits au début du XX^{ème} siècle qui constituent des immeubles de rapport dont la vente procurerait un produit important.

26 immeubles et encaissé 25,4 M€, suite à ce plan. D'autres biens cessibles ont été identifiés et sont soumis à la commission municipale en charge du patrimoine pour validation. Le conseil municipal n'a pas pris position sur ce plan et par là même sur une stratégie globale de gestion du patrimoine.

Si un premier plan de cession a permis la vente de 26 immeubles et qu'un service gestion et inventaire du patrimoine bâti a été créé en 2016, la chambre observe que la gestion actuelle se caractérise par une approche limitée aux aspects administratifs et comptables, mais dénuée de vision stratégique, alors même que des choix d'investissements sont nécessaires pour l'entretien et la rénovation du patrimoine.

La chambre recommande à la commune de définir un plan stratégique de gestion de son patrimoine privé et de se doter d'un outil de gestion financière lui permettant de connaître avec précisions les dépenses et les recettes afférentes.

*
* *

RAPPELS DU DROIT

n° 1 : En application de l'article R. 2321-2 du CGCT, reprendre intégralement en 2019 les provisions devenues sans objet.

n° 2 : En application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT, solliciter l'avis préalable du comptable public pour que la SAEMH Habitation Moderne puisse encaisser les loyers au nom et pour le compte de la commune.

RECOMMANDATIONS

n° 3 : Procéder progressivement à un toilettage des baux de longue durée qui pour certains ne sont pas dans un cadre juridique adapté.

n° 4 : Adopter un plan de gestion stratégique du patrimoine privé de la commune et se doter d'un outil de gestion permettant d'en assurer un suivi financier précis.

ANNEXE 1 : Synthèse de la situation financière de la commune

Budget principal (montants bruts en €)	2012	2012 retraité	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Produits réels de fonctionnement	421 326 059	359 717 134	362 353 219	363 014 223	383 745 821	375 405 229	1,1 %
dont impôts et taxes	221 948 568	221 948 568	224 091 759	226 931 364	242 345 496	252 753 542	3,3 %
dont transferts reçus	98 313 191	98 313 191	96 737 506	93 291 907	90 064 916	84 425 117	-3,7 %
<i>dont DGF</i>	62 033 708	62 033 708	61 644 119	58 302 624	52 092 055	44 520 288	-8,0 %
dont produits d'exploitation	32 994 412	32 994 412	35 979 474	35 598 586	43 126 821	31 611 889	-1,1 %
dont autres produits	67 650 998	6 042 072	4 394 834	6 778 246	5 037 333	6 614 680	2,3 %
dont reprises sur provisions semi-budgétaires	418 891	418 891	1 149 646	414 120	3 171 254	0	
Charges réelles de fonctionnement	322 086 584	322 086 584	328 654 940	333 417 887	343 346 997	337 372 628	1,2 %
dont charges de personnel	187 462 012	187 462 012	191 550 271	195 036 129	196 467 504	196 056 301	1,1 %
dont achats de biens et services	70 239 428	70 239 428	70 704 342	69 508 324	73 394 845	73 405 308	1,1 %
dont transferts versés	57 557 540	57 557 540	58 477 945	59 190 276	61 302 816	61 722 950	1,8 %
<i>dont subventions aux personnes de droit privé</i>	41 565 336	41 565 336	42 303 587	42 918 080	44 440 819	44 855 533	1,9 %
dont charges financières	4 002 766	4 002 766	2 881 210	3 990 210	4 283 845	3 125 204	-6,0 %
dont autres charges	2 824 839	2 824 839	5 041 173	5 692 947	7 897 987	3 062 865	2,0 %
Épargne brute	99 239 475	37 630 549	33 698 279	29 596 336	40 398 824	38 032 601	0,3 %
Emprunts remboursés	14 145 850	14 145 850	14 167 280	18 328 104	20 905 572	26 197 162	16,7 %
Épargne nette	85 093 624	23 484 699	19 530 999	11 268 232	19 493 253	11 835 439	-15,7 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	49 284 362	49 284 362	32 264 495	60 969 216	46 638 682	48 735 533	
FCTVA	7 005 824	7 005 824	5 000 000	15 838 838	14 451 730	13 741 731	
Subvention d'équipement reçues	7 121 879	7 121 879	13 958 199	12 516 731	12 584 904	8 120 578	
Autres recettes	35 156 659	35 156 659	13 306 297	32 613 646	19 602 048	26 873 224	
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	97 052 751	97 052 751	130 117 968	126 099 660	97 031 772	62 145 136	
Dépenses d'équipement	96 346 192	96 346 192	129 436 688	122 998 895	95 576 053	60 918 829	
<i>dont subventions versées</i>	6 017 773	6 017 773	6 528 205	6 650 404	7 903 601	10 470 898	
Autres dépenses	706 559	706 559	681 280	3 100 765	1 455 719	1 226 307	
Besoin de financement	37 325 235	-24 283 690	-78 322 473	-53 862 211	-30 899 837	-1 574 164	
dont solde des opérations pour compte de tiers			1 850	-950 238	952 722	-44 384	
Emprunts souscrits	0	0	50 000 000	83 400 000	37 400 000	18 533 733	
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	37 325 235	-24 283 690	-28 322 473	29 537 789	6 500 163	16 959 569	
Fonds de roulement budgétaire	9 974 931	-51 633 994	-18 347 542	11 190 247	17 690 409	34 649 978	
+ Provisions semi-budgétaires	11 654 399	11 654 399	10 973 186	11 419 561	9 322 588	10 376 096	
= Fonds de roulement net global	21 629 330	-39 979 595	-7 374 356	22 609 807	27 012 998	45 026 074	
Encours de la dette	121 959 308	121 959 308	157 792 028	222 863 924	245 178 352	237 514 923	
Ratio de désendettement	1,2	3,2	4,7	7,5	6,1	6,2	

Source : comptes administratifs

ANNEXE 2 : Évolution des dépenses d'investissement de la commune

En euros	Année 2014	Année 2015	Année 2016
Dépenses d'investissement			
Dépenses réelles d'investissement	144 402 213	117 900 701	85 409 781
Part dans les dépenses totales	29 %	22 %	18 %
Répartition par nature :			
dépenses d'équipement	116 348 491	87 672 452	50 447 932
Subventions d'équipement versées	6 650 404	7 903 601	10 470 898
Remboursement d'emprunts	18 328 104	20 905 572	23 287 162
Autres	3 075 214	1 419 077	1 203 789
Financement des investissements			
Capacité d'autofinancement brute (RRF - dépenses réelles de fonctionnement)	29 596 336	40 398 824	38 032 601
Capacité d'autofinancement nette (épargne brute - remboursement en capital de la dette)	11 268 232	19 493 252	11 835 439
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt) :			
FCTVA	15 838 838	14 451 730	13 741 731
Subventions d'équipement reçues	12 324 191	12 558 030	8 077 778
Encours de la dette :	223 274 715	245 625 265	237 963 498
Remboursements d'emprunt	18 328 104	20 905 572	23 287 162
Emprunts souscrits	83 400 000	37 400 000	18 533 733
FSIL :			
Nombre de projets financés			
Montant AE/CP			
Structure moyenne de financement des projets d'investissement :			
- Part de l'autofinancement	20 %	34 %	45 %
Part du cofinancement	9 %	11 %	9 %
Part du FCTVA	11 %	12 %	16 %
- Part de l'emprunt	58 %	32 %	22 %
Autres			
Population (nombre d'habitants)	276 401	278 937	280 114
Taux d'équipement (dépenses d'équipement brutes/recettes réelles de fonctionnement)	33 %	24 %	15 %
Ratio dépenses d'équipement brutes/population	445	314	180
Dépenses de fonctionnement réalisées et engagées à but d'investissement (ex : loyers dans le cadre de marchés de partenariat)	Ns	ns	ns

Source : comptes administratifs

ANNEXE 3 : Évolution des dépenses d'investissement par fonction

En euros (dépenses réelles hors opérations financières)	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017 budget primitif
Fonction Services généraux (0)				
Total dépenses réelles d'investissement (€)	24 407 769	24 225 397	16 261 219	21 236 437
<i>Dont dépenses d'équipement(€)</i>	19 558 684	17 426 971	6 950 994	12 101 937
<i>Dont subventions d'équipement (€)</i>	4 849 084	6 798 426	9 310 225	9 134 500
Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	16,90 %	14,60 %	16,54 %	17,07 %
Part des dépenses d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	13,54 %	10,50 %	7,07 %	9,73 %
Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	3,36 %	4,10 %	9,47 %	7,34 %

Source : comptes administratifs/CRC

En euros (dépenses réelles hors opérations financières)	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017 budget primitif
Fonction Sécurité et salubrité publiques (1)				
Total dépenses réelles d'investissement (€)	63 448	56 164	60 904	140 485
<i>Dont dépenses d'équipement(€)</i>	63 448	56 164	30 904	106 485
<i>Dont subventions d'équipement (€)</i>	0	0	30 000	34 000
Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	0,04 %	0,03 %	0,06 %	0,11 %
Part des dépenses d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	0,04 %	0,03 %	0,03 %	0,09 %
Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	0,00 %	0,00 %	0,03 %	0,03 %

Source : comptes administratifs/CRC

En euros (dépenses réelles hors opérations financières)	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017 budget primitif
Fonction Enseignement-Formation (2)				
Total dépenses réelles d'investissement (€)	34 956 738	28 773 549	9 547 348	17 561 120
<i>Dont dépenses d'équipement(€)</i>	33 921 026	28 395 458	9 228 765	17 182 835
<i>Dont subventions d'équipement (€)</i>	1 035 712	378 091	307 925	378 285
Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	24,20 %	17,34 %	9,71 %	14,12 %
Part des dépenses d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	23,49 %	17,11 %	9,38 %	13,81 %
Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	0,72 %	0,23 %	0,31 %	0,30 %

Source : comptes administratifs/CRC

En euros (dépenses réelles hors opérations financières)	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017 budget primitif
Fonction Culture (3)				
Total dépenses réelles d'investissement (€)	3 402 518	4 180 582	3 963 506	10 276 766
<i>Dont dépenses d'équipement(€)</i>	3 184 518	3 840 582	3 752 301	10 141 766
<i>Dont subventions d'équipement (€)</i>	218 000	340 000	189 000	135 000
Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	2,36 %	2,52 %	4,03 %	8,26 %
Part des dépenses d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	2,20 %	2,31 %	3,82 %	8,15 %
Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	0,15 %	0,20 %	0,19 %	0,11 %

Source : comptes administratifs/CRC

En euros (dépenses réelles hors opérations financières)	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017 budget primitif
Fonction Sport et jeunesse (4)				
Total dépenses réelles d'investissement (€)	18 899 345	14 850 318	12 137 680	11 990 847
<i>Dont dépenses d'équipement(€)</i>	18 678 174	14 644 879	11 920 632	11 614 297
<i>Dont subventions d'équipement (€)</i>	221 172	205 438	216 816	376 550
Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	13,09 %	8,95 %	12,34 %	9,64 %
Part des dépenses d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	12,93 %	8,83 %	12,12 %	9,34 %
Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	0,15 %	0,12 %	0,22 %	0,30 %

Source : comptes administratifs/CRC

En euros (dépenses réelles hors opérations financières)	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017 budget primitif
Fonction Interventions sociales et santé (5)				
Total dépenses réelles d'investissement (€)	843 508	940 793	1 768 419	2 659 581
<i>Dont dépenses d'équipement(€)</i>	743 508	919 720	1 375 311	2 425 831
<i>Dont subventions d'équipement (€)</i>	100 000	21 073	102 951	233 750
Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	0,58 %	0,57 %	1,80 %	2,14 %
Part des dépenses d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	0,51 %	0,55 %	1,40 %	1,95 %
Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	0,07 %	0,01 %	0,10 %	0,19 %

Source : comptes administratifs/CRC

En euros (dépenses réelles hors opérations financières)	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017 budget primitif
Fonction Famille (6)				
Total dépenses réelles d'investissement (€)	5 613 305	1 254 034	788 381	1 208 571
<i>Dont dépenses d'équipement(€)</i>	5 518 453	1 214 833	643 364	1 164 571
<i>Dont subventions d'équipement (€)</i>	94 851	39 201	135 312	44 000
Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	3,89 %	0,76 %	0,80 %	0,97 %
Part des dépenses d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	3,82 %	0,73 %	0,65 %	0,94 %
Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	0,07 %	0,02 %	0,14 %	0,04 %

Source : comptes administratifs/CRC

En euros (dépenses réelles hors opérations financières)	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017 budget primitif
Fonction Logement (7)				
Total dépenses réelles d'investissement (€)	82 370	54 315	58 371	40 764
<i>Dont dépenses d'équipement(€)</i>	71 699	53 552	57 607	40 000
<i>Dont subventions d'équipement (€)</i>	10 671	764	764	764
Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	0,06 %	0,03 %	0,06 %	0,03 %
Part des dépenses d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	0,05 %	0,03 %	0,06 %	0,03 %
Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	0,01 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %

Source : comptes administratifs/CRC

En euros (dépenses réelles hors opérations financières)	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017 budget primitif
Fonction Aménagement et services urbains environnement (8)				
Total dépenses réelles d'investissement (€)	34 553 567	21 684 560	16 483 027	26 902 057
<i>Dont dépenses d'équipement(€)</i>	34 437 653	21 640 453	16 400 981	26 785 057
<i>Dont subventions d'équipement (€)</i>	115 914	44 107	71 905	117 000
Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	24 %	13 %	16,76 %	21,63 %
Part des dépenses d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	24 %	13 %	16,68 %	21,53 %
Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	0 %	0 %	0,07 %	0,09 %

Source : comptes administratifs/CRC

En euros (dépenses réelles hors opérations financières)	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017 budget primitif
Fonction Action économique (9)				
Total dépenses réelles d'investissement (€)	1 195 311	354 405	193 073	762 465
<i>Dont dépenses d'équipement(€)</i>	1 190 311	277 905	87 073	759 965
<i>Dont subventions d'équipement (€)</i>	5 000	76 500	106 000	2 500
Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	1 %	0 %	0,20 %	0,61 %
Part des dépenses d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	1 %	0 %	0,09 %	0,61 %
Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)	0 %	0 %	0,11 %	0,00 %

Source : comptes administratifs/CRC

ANNEXE 4 : Dépenses et recettes liées au patrimoine

Compte	Intitulé	En milliers d'euros				
		2012	2013	2014	2015	2016
1676	Dettes envers les locataires acquéreurs	0	0	0	0	0
702	Vente de récoltes et de produits forestiers	512	304	763	735	670
70323	Redevance pour occupation du domaine public	260	319	223	285	284
752	Revenus des immeubles	10 349	12 640	12 591	11 957	11 377
757	Redevances versées par les fermiers et concessionnaires	5 677	6 082	5 673	4 459	2 372
2132	Immeubles de rapport	6 559	7 539	8 646	9 697	9 545
2131	Bâtiments publics	323	323	323	334	337
63512	Taxes foncières	2 923	2 949	3 071	2 593	2 803
2138	Autres constructions	5 677	7 307	6 458	6 616	7 068

Source : compte de gestion

ANNEXE 5 : Détail de la fréquentation des piscines

	Total clients		(-) de 6 ans	Scolaires	Clubs	Douches	Groupes	Autres	Total
	clients ⁷²	Dont animation							
CNS	73 076	3 413	837	22 295	31 379	0	859	0	128 446
Kibitzenau	80 885	5 469	2 737	24 429	1 907	92	3 453	580	114 083
bains municipaux	36 973	2 855	422	12 082	2 539	1 755	1 001	3 341	58 113
Hautepierre	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lingolsheim	28 880	3 856	3 915	13 327	5 800	0	10	77	52 009
Ostwald	16 509	2 079	119	13 003	8 852	0	502	0	38 985
Robertsau	15 614	1 765	329	11 619	5 982	0	95	19	33 658
Hardt	11 285	1 034	47	11 053	6 898	0	103	50	29 436
Wacken	134 775	185	1 889	0	0	0	0	0	136 664
TOTAL	397 997	20 656	10 295	107 808	63 357	1 847	6 023	4 067	591 394

Source : Eurométropole

Coût des piscines par usager

Piscines	Coût/usager en 2015
CNS	14,50 €
Kibitzenau	9,32 €
bains municipaux	19,86 €
Hautepierre	8,61 €
Lingolsheim	8,56 €
Ostwald	10,39 €
Robertsau	9,98 €
Hardt	11,47 €
Wacken	7,88 €
Coût moyen/usager	10,39 €

Source : Eurométropole

⁷² Dont saunas et bains romains

ANNEXE 6 : Études préparatoires

Date	Objet	Prestataire	Montant HT
oct-08	Mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage relative à des études de programmation	<u>ISC, Agence JP Philippon, AMECO, BTP consultants, ACEADE</u>	89 675 €
juin-10	Assistance maîtrise d'ouvrage – Mission exploratoire sur les potentialités de partenariats relatifs à la restructuration et la gestion des Bains	<u>13 Avril conseil - assistant maîtrise d'ouvrage</u>	24 899 €
fév-10	Assistance juridique, financière et fiscale dans le cadre du choix du mode de gestion et de la mise en œuvre de la procédure relative à la rénovation et l'exploitation des Bains	<u>Finance Consult, SCI Sartori-Longueue-Sagalovitsh et Agloé consultant</u>	100 578 €
Aout-15	Eurométropole/ville	SPL	67 500 €

Source : commune

ANNEXE 7 : Diagnostics réalisés par la CUS sur les bains municipaux

Diagnostics	Montant de la mission		
Diagnostic accessibilité	Réalisé dans le cadre des diagnostics ADAP	CUS	05/13
Diagnostics amiante et plomb	62 170,00 € HT	CUS	2013
Diagnostic arbres	Réalisé en régie	CUS	2014
Diagnostic archéologique	Redevance archéologique	CUS	06/12
Diagnostic environnemental	6 259,76 € HT	CUS	03/15
Diagnostic installations bains romains	3 600,00 € HT	CUS	01/12
Diagnostic mur d'enceinte	Réalisé en régie	CUS	2012
Diagnostic réseaux	28 025,00 € HT	CUS	02/16
Diagnostic structure	41 404,50 € HT	CUS	02/16 ; 02/17
Étude géotechnique	9 960,00 € HT	CUS	02/15
Diagnostic architectural, patrimonial et urbain	35 490,00 € HT	CUS	02/16

Source : commune

ANNEXE 8 : Bilan financier de l'étude sur les bains municipaux

En euros HT	Produits				Charges		
	2015	2016	Total		2015	2016	total
Rémunération versée par l'Eurométropole	63 000	4 500	67 500	Sous-traitance	41 050	8 417	49 467
Rémunération versée par la commune de Strasbourg	0	67 500	67 500	Charges de personnel	32 435	57 306	89 741
subvention CDC	0	15 000	15 000	Assistance juridique	0	10 008	10 008
Total	63 000	87 000	150 000	total	73 485	75 731	149 216

Source : SPL