



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

COMMUNE DE MELUN

(77)

Cahier n° 2 : Contrôle des comptes et
de la gestion de la commune

Exercices 2011 et suivants

Observations
délibérées le 20 avril 2018

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	4
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	7
OBSERVATIONS	8
1 RAPPEL DE LA PROCEDURE	8
2 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE	8
2.1 La restructuration de l'encours de dette de la commune.....	9
2.2 Les marges de manœuvre financières de la commune	12
2.2.1 L'autofinancement.....	12
2.2.2 Les charges de gestion.....	14
2.2.3 Les produits de gestion.....	15
2.2.4 Le financement des investissements.....	18
3 CONTEXTE ET ORGANISATION	21
3.1 Le contexte local	21
3.1.1 Le territoire melunais.....	21
3.1.2 Les caractéristiques sociodémographiques.....	21
3.1.3 L'environnement institutionnel de la commune	21
3.2 L'organisation des services communaux	22
3.2.1 L'organisation administrative.....	22
3.2.2 Les délégations de signature	22
4 QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE.....	23
4.1 La qualité de l'information budgétaire.....	23
4.1.1 L'accès aux documents financiers et budgétaires.....	23
4.1.2 Les débats d'orientation budgétaire.....	23
4.1.3 La sincérité des prévisions budgétaires	24
4.2 Qualité de l'information comptable	25
4.2.1 La transparence comptable des opérations de restructuration de la dette.....	25
4.2.2 La politique de provisionnement	25
4.3 L'organisation de la fonction financière et comptable.....	26
4.3.1 Le recours insuffisant aux analyses prospectives dans le processus de préparation budgétaire.....	26
4.3.2 Le processus d'exécution budgétaire.....	27
4.3.3 Le contrôle de gestion.....	28

5	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	28
5.1	Le pilotage et la gouvernance de la masse salariale.....	28
5.1.1	Le manque de fiabilité des données relatives aux ressources humaines.....	28
5.1.2	L'effectif communal.....	29
5.1.3	Les dépenses de personnel.....	30
5.2	Le temps de travail.....	30
5.2.1	La durée annuelle du travail.....	30
5.2.2	L'octroi des jours de congés annuels lors du départ des agents à la retraite.....	32
5.2.3	Les autorisations d'absence.....	32
5.2.4	Les heures supplémentaires.....	32
5.2.5	Les mesures adoptées pour réduire l'absentéisme.....	33
5.3	La gestion des carrières.....	35
5.3.1	Les avancements d'échelon.....	35
5.3.2	Les promotions internes et avancements de grade.....	35
5.3.3	La promotion irrégulière de deux agents dans le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux.....	36
5.3.4	Le régime indemnitaire.....	37
5.4	La GPEEC.....	38
5.4.1	Le répertoire des métiers.....	38
5.4.2	La politique de recrutement.....	39
5.5	La politique de formation.....	39
5.5.1	Les moyens consacrés à la formation.....	39
5.5.2	Les plans de formation.....	40
5.6	Les logements de fonction.....	41
5.6.1	Le régime appliqué dans la commune.....	41
5.6.2	Le nombre global d'agents logés.....	41
5.6.3	Les modalités de fixation des redevances.....	42
6	LA COMMANDE PUBLIQUE	43
6.1	Organisation politique et administrative de la commande publique.....	43
6.1.1	Organisation politique de la commande publique.....	43
6.1.2	Organisation administrative de la commande publique.....	43
6.2	Passation, exécution et suivi des marchés.....	44

7	LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA RESTAURATION SCOLAIRE ET DE LA DISTRIBUTION D'EAU	46
7.1	Le service de la restauration scolaire	46
7.1.1	L'externalisation du service public de la restauration scolaire.....	46
7.1.2	Les modifications de la DSP	46
7.1.3	Des conditions de contrôle de la DSP insuffisantes	48
7.1.4	L'impact économique de la DSP	49
7.2	La délégation du service public de l'eau.....	50
7.2.1	Le contexte du renouvellement de la délégation de service public	50
7.2.2	La passation et le contrat d'affermage.....	51
7.2.3	Les effets du renouvellement de la délégation sur le prix de l'eau.....	52
7.2.4	La gouvernance de la délégation	54
8	L'ECO-QUARTIER DE LA PLAINE MONTAIGU	55
8.1	Un projet ancien et ambitieux	55
8.1.1	La dernière grande réserve foncière de la commune	55
8.1.2	Les caractéristiques du projet	56
8.2	Des difficultés apparues dès le lancement du projet	56
8.2.1	La désignation de l'aménageur.....	56
8.2.2	La répartition du risque entre la commune et l'aménageur	57
8.2.3	Les modifications apportées par l'avenant n° 1.....	58
8.3	Les conséquences du gel de l'opération.....	58
8.4	La reprise du projet d'aménagement.....	60
8.4.1	L'impact du changement de taux réduit de la TVA sur la commercialisation	60
8.4.2	La confrontation avec un marché immobilier dynamique	61
8.4.3	La réalisation des infrastructures de transports	61
8.4.4	La commune cherche à anticiper la gestion de l'éco-quartier	61
	ANNEXES.....	63

SYNTHESE

La commune de Melun, préfecture de la Seine-et-Marne, qui compte environ 40 000 habitants, disposait d'un budget de 116 M€¹ en 2015 et employait près de 997 agents en équivalents temps plein. Située à une cinquantaine de kilomètres au sud de Paris, la commune demeure dans la zone d'influence de la capitale à laquelle elle est reliée par le RER D et un trajet d'une vingtaine de minutes de train.

Bien que la commune soit située au cœur d'un territoire plus vaste, marqué par le développement des activités tertiaires, sa population connaît des difficultés sociales assez sensibles, avec un taux de chômage de près de 16 % et un taux de pauvreté de 22,5 %, près de 15 % du territoire communal étant situé en zone urbaine sensible (Zus).

En application de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) de janvier 2014, la communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine (CAMVS) est passée de 14 à 16 communes, au 1^{er} janvier 2016, avec l'arrivée de Saint-Fargeau-Ponthierry et Pringy, puis à vingt communes, le 1^{er} janvier 2017, avec l'arrivée de Limoges-Fourches, Lissy, Maincy et Villiers-en-Bière, et sa population s'élève désormais à 131 722 habitants.

Une situation financière tendue, aggravée par l'effet des emprunts structurés souscrits par la commune

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait souligné plusieurs risques relatifs à la situation financière de la commune, relevant le niveau élevé de la capacité de désendettement, 13 années en 2010, et le risque pesant sur la dette en raison de la part des emprunts structurés au sein de l'encours, de l'ordre de 60 %.

Le risque lié aux emprunts structurés s'est réalisé avec la crise financière, exposant tout particulièrement la commune aux fluctuations du taux de change euro/franc suisse sur lequel étaient indexés trois emprunts structurés. Face à un taux moyen de dette supérieur à 10 %, à compter de 2011, la commune a choisi de refinancer ces emprunts, entre 2013 et 2016. Elle a ainsi pu réduire la part des emprunts structurés de 55,7 % de l'encours, en 2011, à 3,6 %, à la fin de 2016. En contrepartie, la commune a dû prendre en charge les surcoûts liés au refinancement, en particulier celui des indemnités de remboursement anticipé, d'un montant cumulé de 19,6 M€, intégrées au capital des nouveaux emprunts et/ou en partie diluées dans le taux d'intérêt de ces mêmes emprunts, avec comme conséquence, l'accroissement de l'encours de la dette, l'allongement sensible de la durée d'amortissement et un taux d'intérêt moyen élevé.

La commune bénéficie cependant de l'appui du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts structurés, pour un montant minimum de 7,7 M€, auquel pourrait s'ajouter une participation complémentaire au vu des suites données à ses demandes.

La situation financière de la commune, déjà rendue difficile par la faiblesse de ses marges de manœuvre sur les produits de fonctionnement, s'est également dégradée en raison de la croissance des charges de fonctionnement et notamment des charges de personnel. Les charges de fonctionnement ont par ailleurs subi l'effet de l'augmentation des taux d'intérêt de la dette, les charges financières ayant ainsi augmenté de 50 % entre 2011 et 2014. Toutefois, après avoir progressé de plus de 7 %, entre 2011 et 2014, les charges sont revenues, en 2016, à un niveau proche de celui de 2012, du fait notamment des mesures engagées pour les maîtriser.

¹ M€ : Millions d'euros.

Pour faire face à la dégradation de sa situation financière, la commune a notamment eu recours à l'augmentation de la fiscalité locale. Le produit des impôts locaux a ainsi nettement progressé en 2015, consécutivement à la décision d'augmenter de 12 % le taux des trois taxes locales, la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties notamment. Conjuguée à la revalorisation des bases fiscales, cette augmentation des taux a permis d'obtenir un produit supplémentaire de 3,4 M€. La commune, au regard de ses caractéristiques socio-économiques, a également bénéficié au cours des derniers exercices budgétaires du renforcement de la péréquation financière. Celle-ci a compensé la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État, dans le cadre de la contribution des collectivités au redressement des comptes publics.

Dans ces conditions, la capacité d'autofinancement brute (Caf) de la commune, qui mesure sa faculté à faire face, par ses ressources propres, au remboursement du capital de la dette et à une part plus ou moins importante des dépenses d'équipement, après s'être dégradée de 2011 à 2013, passant de 7,3 à 5,3 M€, a de nouveau progressé pour s'élever à 7,3 M€ en 2016.

Face à une situation financière structurellement tendue, notamment liée à l'évolution dynamique des dépenses de personnel, la commune doit avoir pour objectif prioritaire de conforter sa capacité d'autofinancement, si elle entend concilier effort d'équipement et engagement d'une politique de désendettement. En effet, la capacité de désendettement de la commune s'élevait encore à 15 années, en 2016, soit sensiblement au-delà du seuil de 10 ans pour lequel il est habituellement admis que la situation d'une collectivité devient préoccupante en matière d'endettement.

Au-delà de la mise en œuvre de nécessaires économies de gestion et de l'utilisation du levier fiscal, auquel elle a eu recours en 2015, la collectivité devra également introduire une grande sélectivité dans le choix des projets d'équipement nouveaux, voie vers laquelle elle paraît au demeurant vouloir s'engager.

Enfin, toute réflexion stratégique en vue d'améliorer l'efficacité de la gestion communale devra également s'inscrire dans le cadre de l'intercommunalité élargie et du surcroît d'efficience qui devrait en résulter, en termes de mutualisation des services et de gestion des compétences exercées par le nouvel EPCI.

Des marges de manœuvre en matière de ressources humaines

Les enjeux de fiabilisation des données de la commune concernent notamment la gestion des ressources humaines, pour laquelle les informations figurant dans les annexes et les rapports sur l'état de la collectivité doivent pouvoir s'appuyer sur un système d'information fiable.

Les marges de manœuvre déjà mises à profit par la commune en matière de dépenses de personnel, qui se sont notamment concrétisées par une meilleure maîtrise des heures supplémentaires et une politique de promotion des agents plus restrictive, pourraient ainsi être utilement complétées par des mesures concernant notamment la durée annuelle de travail, actuellement de l'ordre de 1 580 à 1 590 heures, au regard de la référence réglementaire de 1 607 heures, le suivi de l'absentéisme, la formation, ainsi que la gestion des personnels et des carrières.

Mieux organiser et piloter la commande publique et les délégations de service public

La création, à compter de mars 2017, d'un service unique consacré à la commande publique devrait permettre d'améliorer l'efficacité de la passation des marchés de la commune.

Les efforts pourraient notamment porter sur la définition précise des besoins, en amont de la passation des marchés publics, celle-ci pouvant se révéler insuffisante et conduire dans certains cas à l'infructuosité des consultations menées.

La manière dont la commune pilote les délégations de service public, dans les domaines de la restauration scolaire et de la production et distribution d'eau, notamment, est elle-aussi porteuse d'importants enjeux financiers. L'examen du service public de la restauration scolaire, désormais géré en délégation, a en effet mis en évidence des insuffisances dans le suivi et le contrôle de cette délégation. Il est apparu de même qu'en contrepartie de la réalisation de travaux mis à la charge du délégataire, une hausse tarifaire plus importante que celle rendue nécessaire par le montant estimé des travaux a été consentie au délégataire. Cette augmentation contractuelle des tarifs a engendré une recette nette pour le délégataire, au détriment de la commune, de plus de 215 000 €. Si cette hausse a été majoritairement supportée par la collectivité, elle n'a pas été totalement neutre pour les usagers du service public, les tranches tarifaires les plus élevées ayant vu leur tarif augmenter de 3 à 15 centimes d'euros entre deux années scolaires.

La gestion déléguée du service public à compter de 2012 a par ailleurs accru le coût net par repas supporté par la ville, passé de 7,7 €, en 2012, à 9,2 €, en 2015. Dans ces conditions, il n'est pas établi que la délégation de service public soit plus avantageuse, pour l'utilisateur comme pour la commune, que la gestion en régie qui précédait.

En ce qui concerne le renouvellement de la délégation de service public de production et de distribution d'eau potable, le tarif facturé à l'utilisateur, s'il a été significativement réduit, a malgré tout conservé un niveau relativement élevé au regard d'autres services similaires situés en Île-de-France. Le choix de la commune de prévoir l'aménagement d'un nouveau prélèvement en Seine et la rétrocession, à terme, d'une usine de traitement appartenant au délégataire, a contribué à renchérir de nouveau la tarification. Cette délégation nécessite donc un suivi et un pilotage attentifs, d'autant qu'elle sera nécessairement impactée par le transfert de la compétence à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), en 2020.

L'éco-quartier de la Plaine Montaigu : une opération structurante dont la réussite est encore incertaine

Depuis 2007, la commune a programmé l'aménagement de la Plaine Montaigu, qui constitue la dernière réserve foncière d'importance sur son territoire. Cette opération a été confiée à un aménageur, dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (Zac).

Le gel de l'opération, à la suite de recours contentieux formés contre le projet, a conduit la ville et l'aménageur à réviser le traité de concession initial par le biais de deux avenants.

Les évolutions apportées au projet, depuis la signature du traité de concession en 2011, ont modifié le partage du risque entre l'aménageur et la commune, au détriment de cette dernière, affectant la sécurité juridique du dispositif et son équilibre financier.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

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

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

Rappel au droit n° 1 : Octroyer aux agents partant à la retraite un nombre de jours de congés calculé au prorata des services accomplis l'année de départ, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret du 2 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux. 32

Rappel au droit n° 2 : Se conformer aux dispositions de l'article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques pour calculer le montant des redevances fixées dans le cadre de conventions d'occupation précaire avec astreinte..... 42

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Poursuivre la fiabilisation des données relatives au personnel de la collectivité, en application de l'article R. 2313-3 du CGCT..... 29

Recommandation n° 2 : Approfondir le contrôle de la délégation de service public de la restauration scolaire, en particulier en ce qui concerne les données comptables et financières de la délégation. 49

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

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa 6^{ème} section, a adopté le présent rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la commune Melun, après avoir pris en compte les réponses apportées aux observations provisoires.

Il fait suite à un premier rapport portant sur la gestion de la piscine municipale, dans le cadre d'une enquête des juridictions financières et porte notamment sur la fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière, la situation financière, la gestion des ressources humaines, la commande publique, les délégations de service public et l'opération d'aménagement de la Plaine Montaignu.

La chambre a adressé, le 9 novembre 2017, un rapport d'observations provisoires au maire en fonctions, qui a adressé une réponse écrite le 12 février 2018, et à son prédécesseur. En application de l'article R. 243-5 du code des juridictions financières, des extraits ont été adressés aux dirigeants de la société des eaux de Melun, de la société Elixior et de la SAS de la Plaine Montaignu, qui ont transmis à la chambre des réponses respectivement enregistrées les 3 janvier, 9 janvier et 17 janvier 2018.

Ont participé au délibéré, tenu le 20 avril 2018 et présidé par M. Geneteaud, président de section, Mme Lannon, première conseillère, M. Sigalla, premier conseiller, Mme Salmon, première conseillère, M. Preciado-Lanza, premiers conseillers, et M. Lesquoy, conseiller.

Ont été entendus :

- en son rapport, Mme Mesnard, assistée de Mme Carvajal, vérificatrice, et de M. Maréchal, vérificateur ;
- en ses conclusions, sans prendre part au délibéré, le procureur financier.

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

2 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

Dans cet examen de la situation financière, pour tenir compte du changement de périmètre résultant de la création d'un budget annexe retraçant les dépenses et les recettes associés à la délégation de service public de l'eau, les données des exercices 2015 et 2016 comprennent les produits et dépenses supportés par ce budget annexe.

2.1 La restructuration de l'encours de dette de la commune

En 2011, la chambre avait fait état de la situation préoccupante de la commune au regard d'un endettement qui présentait les caractéristiques suivantes :

- un niveau élevé, à hauteur de 1 760 € par habitant à la fin de 2008², contre 1 060 € par habitant pour les communes comparables, c'est-à-dire les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants, et un ratio de désendettement³ qui avait atteint plus de 20 années en 2007, pour revenir à 13 ans en 2010 ;
- une structure à risques de l'encours comportant plus de 60 % d'emprunts dits structurés, dont trois indexés sur le franc suisse (CHF) et présentant donc des risques de taux, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 1 : Emprunts structurés de la commune de Melun au 31 décembre 2011

Contrat	Prêteur	Signature	Durée	Capital initial	Périodes	Taux de la période	Classification Gissler
200823	Dexia	01/07/2008	15 ans	3 741 492,94 €	2008 à 2013	Fixe 4,69 %	1C
					2013 à 2023	Fixe 4,69 % ou Euribor 12 sans marge, au choix de la banque en début de période	
20097	Dexia	01/03/2010	25 ans et 6 mois	4 787 403,40 €	2012 à 2030	Fixe à 4,28 % si CMS EUR 30A<=7 % sinon 4,28 % + 5x (CMS EUR 30A-7 %)	1E
					2030 à 2035	Fixe à 4,28 %	
200824	Dexia	01/07/2008	20 ans	8 734 032,11 €	2008 à 2013	Fixe à 4,21 %	4E
					2013 à 2023	Fixe à 4,21 % si Libor-CHF 12M<=4,5 % sinon 4,21 % + 5* (Libor-CHF 12M-4,5 %)	
					2023 à 2028	Fixe à 4,21 %	
188	Caisse d'épargne	25/06/2007	17 ans et 7 mois	21 871 682,1 €		2,74 % si le change EUR-CHF>=1,44 ; sinon 2,74 % + 60 %x (1,6514-EUR-CHF)/(EUR-CHF)	6F
201110	Dexia	02/03/2007	33 ans	5 087 221,87 €	2012 à 2027	3,73 % si le change EUR-CHF>=1,43 ; sinon 5,63 % + 50 %x (1,43-EUR-CHF)/(EUR-CHF)	6F
					2027 à 2040	Fixe à 4,5 %	

Source : chambre régionale des comptes, d'après les états de dette des comptes administratifs

Les emprunts indexés ont principalement expliqué la hausse brutale des taux d'intérêt déterminant les charges financières de la commune. À ce titre, deux emprunts de la commune étaient classés 6F⁴ et présentaient le risque le plus important.

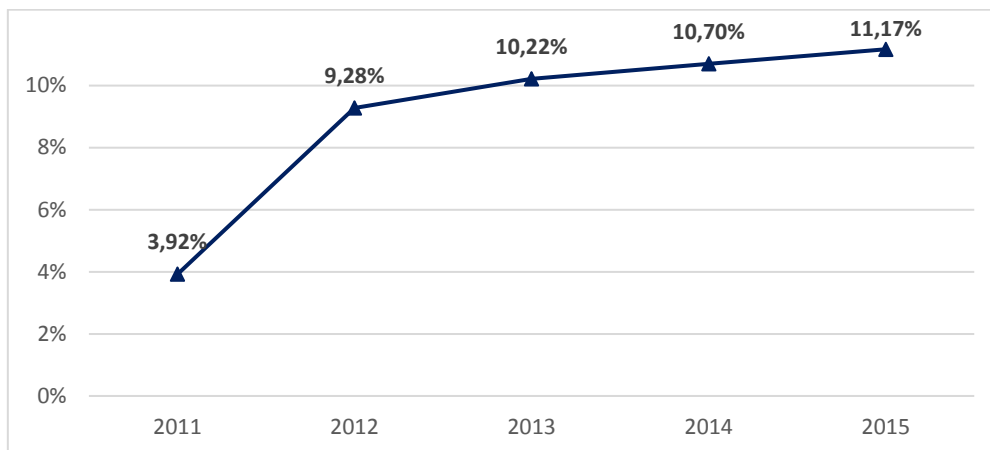
² Par souci de cohérence, les montants figurant dans la présente section intègrent la dette dite récupérable, essentiellement celle consacrée au financement des installations du service de l'eau, pour l'ensemble de la période y compris après la constitution du budget annexe du service public de l'eau intervenue en 2015.

³ Le ratio de désendettement mesure le nombre d'années nécessaire pour rembourser le montant total de la dette de la collectivité en y consacrant l'intégralité de la capacité d'autofinancement (Caf) brute de l'exercice.

⁴ La charte de bonne conduite dite Gissler, conclue en décembre 2009 entre les établissements bancaires et les collectivités locales, impose à ses signataires pour les produits autorisés, à savoir les nouveaux emprunts, ainsi que pour leur renégociation et les opérations d'échange de taux, l'utilisation d'une grille de lecture des risques. La charte classe les produits structurés en fonction de 2 critères : l'indice sous-jacent servant au calcul de la formule pour établir le montant des remboursements, qui varie de 1, risque faible, à 5, risque élevé, et la structure de la formule de calcul, qui varie de A, risque faible, à E, risque élevé. La catégorie 6F, relative aux montages présentant les plus grands risques, ne fait pas partie des emprunts couverts par la charte, et a été introduite par la circulaire du ministre de l'intérieur du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités locales.

À compter de 2012, compte tenu du contexte économique national et européen, la commune s'est heurtée à un risque d'appréciation nette de la charge des intérêts. Au 31 décembre 2011, le taux d'intérêt moyen dont la commune devait s'acquitter était estimé à 9,28 %, en 2012, et à 10,22 %, en 2013, contre 3,92 % en 2011.

Graphique n° 1 : Taux moyen avant refinancement des produits structurés



Source : chambre, d'après le débat d'orientation budgétaire de 2012

Face à ce risque, la commune s'est engagée dès 2012 dans une démarche de refinancement de ses cinq emprunts structurés en vue d'en sécuriser le coût à venir.

L'emprunt n° 188 a fait l'objet d'un premier réaménagement, à partir du 25 janvier 2012, permettant de garantir un taux fixe de 5,7 % jusqu'au 25 janvier 2013. À l'issue de cette échéance, la commune a choisi de procéder à son remboursement anticipé, ainsi qu'à celui de 8 autres emprunts à taux fixe⁵. L'indemnité de remboursement anticipé s'est élevée à 7,5 M€ et a été intégrée au capital du nouvel emprunt, souscrit le 15 mai 2014 au taux fixe de 4,93 % et d'une durée de 30 ans.

Tableau n° 2 : Emprunts souscrits à l'occasion de la renégociation intervenue en 2013

Montant	Départ d'amortissement	Objet
33 789 270,92 €	15/01/2014	Financement du capital restant dû sur 9 emprunts refinancés
638 500 €	02/09/2013	Nouveaux investissements
12 500 000 €	15/05/2014	Indemnités de remboursement anticipé (7,5 M€) + Investissements nouveaux (5 M€)
2 000 000 €	15/10/2015	Nouveaux investissements
3 000 000 €	15/09/2016	Nouveaux investissements
3 000 000 €	25/08/2017	Nouveaux investissements
3 000 000 €	25/07/2018	Nouveaux investissements
3 000 000 €	25/06/2019	Nouveaux investissements
3 000 000 €	25/05/2020	Nouveaux investissements

Source : décision de réaménagement du 31 juillet 2013

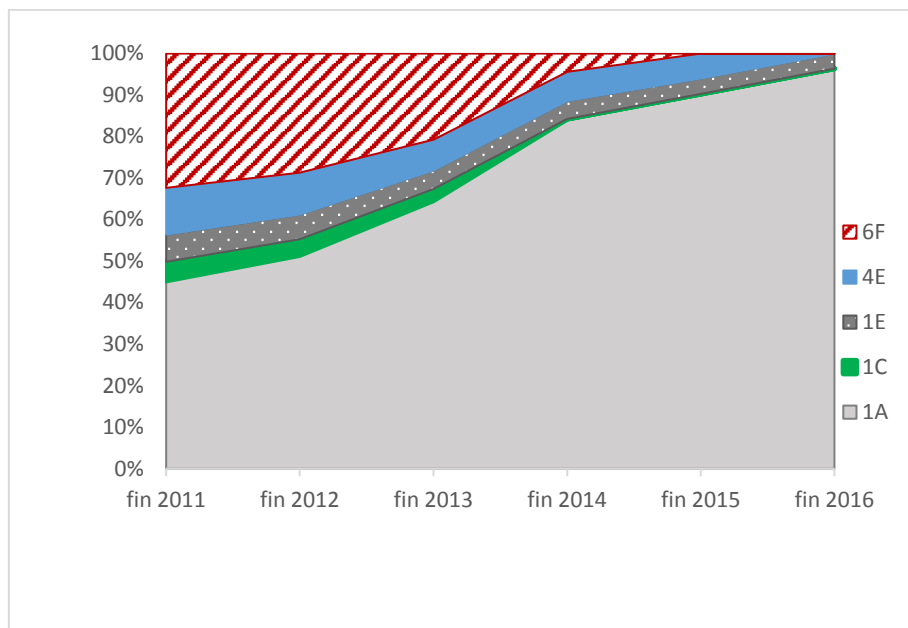
L'emprunt n° 201110 a été refinancé en 2015 auprès de la société de financement local (SFIL), par la souscription d'un nouvel emprunt d'un montant de 17,6 M€ au taux de 3,54 % pour une durée de 25 ans. Ce montant comprend le capital restant dû, 4,2 M€ environ, l'indemnité de remboursement anticipé, d'un montant de 9,4 M€ environ, dont 2,6 M€ ont été intégrés dans les conditions financières du nouvel emprunt. De plus, un capital complémentaire de 4 M€ pour le financement de nouveaux investissements a été souscrit.

⁵ Pour ces emprunts, le taux global passe ainsi de 5,33 % à 4,93 %.

Enfin, l'emprunt n° 200824 a fait l'objet, en 2016, d'un refinancement pour le montant du capital restant dû, soit 6,21 M€. L'indemnité de remboursement anticipé, d'un montant de 2 M€, est intégrée dans les conditions financières du nouvel emprunt au taux d'intérêt de 4,12 %, taux sensiblement supérieur à celui du marché.

À l'issue de ces opérations de restructuration de la dette, la commune a très largement sécurisé son encours, 96,4 % de ce dernier étant classé, à la fin de l'exercice 2016, 1A sur l'échelle de Gissler, soit le niveau le plus faible de risque.

Graphique n° 2 : Structure de risque de l'encours de dette (selon la classification Gissler)



Source : chambre, à partir des documents des DOB 2011 à 2016

La commune a décidé – ainsi que l'instruction budgétaire et comptable M14 l'y autorisait – d'étaler comptablement les charges des pénalités de remboursement anticipé sur plusieurs exercices, afin de lisser les coûts de ces indemnités sur les contribuables.

Si la dette de la commune est sécurisée, les opérations de renégociation ont entraîné l'accroissement sensible de l'encours de dette, de son taux moyen et de sa durée, le montant total des indemnités de remboursement anticipé s'élevant à 19,57 M€.

Toutefois, la commune espérait bénéficier de l'appui du fonds de soutien aux collectivités locales ayant souscrit des emprunts structurés. Créé par l'article 92 de la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, celui-ci a vocation à financer jusqu'à 45 % du montant des indemnités liées au refinancement des emprunts à risques.

Au titre des critères définis à l'article 1^{er} du décret du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien aux collectivités territoriales et à certains établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque, étaient éligibles à l'aide financière du fonds de soutien, les contrats suivants :

- le contrat n° 188 souscrit auprès de la Caisse d'épargne et classé hors charte ;
- les contrats souscrits auprès de Dexia et renégociés avec la SFIL, le contrat n° 201110, classé hors charte et le contrat n° 200824, classé 4E.

Toutefois, la commune s'est vu refuser la participation du fonds de soutien au titre du contrat 188 souscrit auprès de la Caisse d'épargne au motif que l'arrêté du 22 juillet 2015, pris en application du décret du 29 avril 2014 précité, dispose que seuls les emprunts ayant fait l'objet d'un accord de remboursement ou de résiliation anticipé postérieur au 1^{er} janvier 2014 pouvaient bénéficier d'une aide du fonds de soutien, quelle que soit la date d'effet retenue par les parties à l'accord. Pour sa part, la commune a mis en avant que l'annonce de la création du fonds de soutien et de ses conditions d'attribution, dès la préparation de la loi de finances pour l'année 2014, l'avait conduite à entamer des démarches de renégociation de l'emprunt à compter de 2013.

Ses recours gracieux n'ayant pas abouti, la ville a porté le litige devant le Tribunal administratif de Paris. Par un jugement du 30 août 2016, le tribunal administratif a considéré que la date d'éligibilité mentionnée dans l'arrêté du 22 juillet 2015 constituait une prescription nouvelle pour laquelle les ministres signataires n'étaient pas compétents. Ainsi, il a annulé la décision de rejet du directeur du service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque. Cependant, par un arrêt de janvier 2018, la Cour administrative d'appel de Paris a annulé le jugement du Tribunal administratif de Paris. La commune a formé un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la Cour administrative d'appel et l'éligibilité de la commune au fonds de soutien, au titre du contrat susvisé, dépendra de l'arrêt rendu par le Conseil d'État.

S'agissant des deux contrats Dexia/SFIL, la commune a signé avec la SFIL, en 2016, le protocole transactionnel conditionnant l'attribution d'une aide du fonds de soutien, ce soutien s'élevant au total à 7 720 979 €⁶, soit près de 64 % du montant des indemnités de remboursement anticipé versées à la SFIL. La commune ayant capitalisé ces indemnités, le versement de la participation s'échelonnera de 2016 à 2035, par des versements annuels de 393 437 €.

2.2 Les marges de manœuvre financières de la commune

2.2.1 L'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) est le solde des opérations courantes de la section de fonctionnement et mesure l'épargne obtenue par la commune, à l'exclusion des opérations financières et exceptionnelles. Après avoir progressé de 2011 à 2014, il est depuis lors demeuré stable et s'établissait, en 2016, à 9,9 M€, soit environ 17 % du montant des produits de gestion⁷.

La capacité d'autofinancement (Caf) brute qui, en sus de l'EBF, prend en compte les produits et les charges financiers et exceptionnels, renseigne sur la capacité de la collectivité à financer par les ressources en provenance de la section de fonctionnement le remboursement du capital de la dette et ses dépenses d'équipement. Le montant de la Caf brute a surtout été affecté, jusqu'en 2013, par la croissance sensible des charges financières (*cf. supra*) et ne constituait plus que 7,8 % des produits de gestion au terme de cet exercice. Elle a bénéficié depuis lors de la hausse de l'EBF et de la légère baisse des charges financières pour atteindre, en 2016, 7,3 M€, soit environ 10,6 % du montant des produits de gestion.

⁶ 7 446 568 € au titre de l'emprunt n° 201110 et 274 411 € à celui de l'emprunt n° 200824.

⁷ Les produits de gestion mentionnés comprennent, pour les exercices 2015 et 2016, les produits d'exploitation imputés sur le budget annexe relatif à l'eau créé à compter de 2015. De même, les données sur l'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement sont retraitées des charges et produits associées au budget annexe eau pour les exercices 2015 et 2016.

Tableau n° 3 : Capacité d'autofinancement brute (en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	25 809 602	26 366 338	27 249 611	27 207 942	30 633 140	30 665 181
+ Ressources d'exploitation	8 245 861	7 700 029	7 130 231	10 381 293	4 761 825	4 574 666
= Produits "flexibles" (a)	34 055 462	34 066 367	34 379 843	37 589 236	35 394 966	35 239 846
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	21 442 409	21 823 618	21 956 566	21 696 516	21 359 837	21 339 020
+ Fiscalité reversée par la CAMVS et l'État	10 802 164	11 209 427	11 495 884	11 740 607	11 512 370	11 282 136
= Produits "rigides" (b)	32 244 574	33 033 045	33 452 450	33 437 123	32 872 207	32 621 157
+ Produits d'exploitation du budget annexe eau (2015 et 2016)	-	-	-	-	734 489	741 736
= Produits de gestion (a+b+c = A)	66 300 036	67 099 412	67 832 293	71 026 359	69 001 662	68 602 739
Charges à caractère général	15 757 102	15 980 472	15 477 195	16 007 935	14 839 055	14 371 050
+ Charges de personnel	38 395 104	39 610 110	41 164 768	42 884 149	41 867 200	41 783 637
+ Subventions de fonctionnement	2 505 166	2 509 443	2 529 790	1 892 743	1 793 102	1 542 580
+ Autres charges de gestion	706 028	796 717	808 086	666 164	664 539	730 247
+ Charges d'exploitation du budget annexe eau (2015 et 2016)	-	-	-	-	295 990	291 308
= Charges de gestion (B)	57 363 400	58 896 742	59 979 839	61 450 990	59 459 886	58 718 822
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	8 936 636	8 202 670	7 852 454	9 575 369	9 541 776	9 883 917
<i>en % des produits de gestion</i>	13,5 %	12,2 %	11,6 %	13,5 %	13,3 %	13,9 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 2 723 753	- 2 930 126	- 4 023 195	- 4 087 048	- 3 528 672	- 3 634 371
+/- Autres produits et charges excep. réels	1 058 187	905 004	1 477 654	426 242	504 709	1 012 442
= CAF brute	7 271 070	6 177 547	5 306 913	5 914 563	6 517 814	7 261 987
<i>en % des produits de gestion</i>	11,0 %	9,2 %	7,8 %	8,3 %	9,4 %	10,6 %

Source : Anafi, outil financier des juridictions financières.

Note : pour tenir compte du changement de périmètre induit par la création du budget annexe eau à compter de l'exercice 2015, les montants des dépenses et des recettes imputées sur le budget annexe eau sur les exercices 2015 et 2016 sont intégrées dans le calcul de la capacité d'autofinancement brute de ces années.

La capacité d'autofinancement (Caf) nette, c'est-à-dire l'épargne brute diminuée du remboursement du capital de la dette, a sensiblement baissé de 2011 à 2013, sous l'effet de la réduction de la Caf brute et de l'augmentation de l'annuité en capital, pour atteindre 105 500 € environ. À compter de 2014, elle a progressé en raison du recul de l'annuité en capital et s'élevait à environ 2,3 M€, en 2016.

Si cette augmentation de la Caf nette est représentative de l'amélioration de la situation financière de la commune, le niveau de la Caf nette demeurerait cependant insuffisant pour assurer le financement des dépenses d'équipement dans des conditions économiquement satisfaisantes, c'est-à-dire sans un large recours à l'emprunt.

Tableau n° 4 : Capacité d'autofinancement nette (en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Caf brute	7 271 070	6 152 278	5 306 913	5 914 563	6 079 314	6 811 559
- Annuité en capital de la dette	4 587 367	5 050 295	5 201 447	4 629 503	4 390 757	4 762 930
= Caf nette ou disponible	2 683 703	1 101 983	105 466	1 285 059	1 900 694	2 268 311

Source : Anafi, outil financier des juridictions financières⁸

⁸ La Caf nette ici calculée pour 2016 intègre seulement les opérations réelles de remboursement en capital de la dette. La Caf nette résultant du cumul des dépenses réelles et des écritures d'ordre liées à l'étalement des emprunts renégociés, s'élèverait pour sa part à - 8 363 958 €.

En effet, en 2015, la commune disposait d'une capacité d'autofinancement nette par habitant de 46,4 €, inférieur de plus d'un tiers au niveau moyen des communes appartenant à la même strate démographique, 72 €.

Tableau n° 5 : Capacité d'autofinancement nette (en euros par habitant)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Caf nette par habitant de la commune (budget principal uniquement)	67	27	3	32	41	46
Caf nette par habitant (moyenne des communes de 20 000 à 50 000 habitants)	82	78	75	53	72	53

Source : direction générale des finances publiques

La strate démographique prise en compte est celle des communes de France métropolitaine de 20 000 à 50 000 habitants.

La Caf nette de la commune est donc insuffisante pour assurer le financement de dépenses d'équipement dont le volume est demeuré élevé tout au long de la période examinée.

2.2.2 Les charges de gestion

Entre 2011 et 2016, les charges de gestion, comme le montre le tableau ci-dessous, ont d'abord sensiblement augmenté, passant de 57,4 M€, en 2011, à 61,5 M€, en 2014, soit une progression de 7 %. À compter de 2015, elles ont diminué de 1,3 % par an en moyenne pour atteindre 58,4 M€ en 2016.

Tableau n° 6 : Charges de gestion courante (en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Charges à caractère général	15 757 102	15 980 472	15 477 195	16 007 935	14 839 055	14 371 050
Charges de personnel	38 395 104	39 610 110	41 164 768	42 884 149	41 867 200	41 783 637
Subventions de fonctionnement	2 505 166	2 509 443	2 529 790	1 892 743	1 793 102	1 542 580
Autres charges de gestion	706 028	796 717	808 086	666 164	664 539	730 247
Total	57 363 400	58 896 742	59 979 839	61 450 990	59 163 896	58 427 514

Source : Anafi, outil financier des juridictions financières

Les dépenses de personnel, qui avaient crû entre 2011 et 2014, ont constitué l'un des principaux vecteurs de maîtrise des dépenses mis en œuvre à compter de 2014. Pour autant, les dépenses de personnel par habitant, 1 034 € par habitant en 2015, restent à un niveau élevé par rapport aux communes appartenant à la même strate démographique au niveau national (758 €), régional (822 €) et départemental (798 €).

Tableau n° 7 : Dépenses de personnel (en euros par habitant)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses de personnel de la commune	936	965	1 003	1 045	1 020	1 018
Dépenses de personnel moyenne des communes de 20 000 à 50 000 habitants	696	706	733	757	758	755

Source : direction générale des finances publiques

La strate démographique prise en compte est celle des communes de France métropolitaine de 20 000 à 50 000 habitants.

Si la commune a fait état à cet égard du niveau élevé des services publics assumés en régie, elle a toutefois recours à plusieurs délégations de service public (*cf. infra*) et le montant de ses achats et charges externes (332 € par habitant en 2016) - qui correspondent aux dépenses effectuées auprès de prestataires externes - est supérieur au montant moyen des communes appartenant à la même strate au niveau national et à un niveau comparable à celui des communes franciliennes (280 € par habitant en 2016).

Par ailleurs, la commune a bénéficié de la réduction du poids des charges financières résultant du refinancement des emprunts structurés et de l'étalement dans le temps des pénalités liées à ces opérations, même si ces dernières ont contribué, comme il a été dit, à l'augmentation notable de l'encours de dette.

La commune a par ailleurs engagé une politique de réduction des charges générales qui a donné des résultats tangibles, puisque ces charges sont passées de 16 M€, en 2014, à 14,4 M€, en 2016, ce qui représente une baisse d'environ 10 % en deux exercices.

2.2.3 Les produits de gestion

Les produits de gestion⁹, après avoir augmenté de près de 2,9 % par an en moyenne de 2012 à 2014, ont baissé de 1,7 % par an de 2014 à 2016, pour s'établir à 68,6 M€ en 2016. Si les produits résultant des dotations et participations, ainsi que de la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État, sont demeurés stables au cours de la période examinée, les ressources fiscales propres ont sensiblement augmenté à un rythme annuel moyen de 3,8 %.

En revanche, les ressources d'exploitation ont été marquées par une baisse significative à compter de 2014, passant de 10,4 M€, en 2014, à 5,3 M€, en 2016¹⁰, en raison notamment de la forte baisse de la redevance versée par le délégataire du service public de l'eau à compter de 2015 (*cf. infra*).

Tableau n° 8 : Produits de gestion (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Ressources fiscales propres	26 366 338	27 249 611	27 207 942	30 633 140	30 665 181
Ressources institutionnelles, dotations et participations	21 823 618	21 956 566	21 696 516	21 359 837	21 339 020
Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	11 209 427	11 495 884	11 740 607	11 512 370	11 282 136
Ressources d'exploitation	7 674 760	7 130 231	10 381 293	4 761 825	4 574 666
<i>Produits d'exploitation du budget annexe eau (2015 et 2016)</i>	-	-	-	734 489	741 736
Total	67 074 143	67 832 293	71 026 359	69 001 662	68 602 739

Source : Anafi, outil financier des juridictions financières

Les ressources fiscales propres

Les impôts locaux, qui comprennent la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), constituent l'essentiel des ressources fiscales propres de la commune, environ 90 % de ce produit en 2016.

Tableau n° 9 : Ressources fiscales propres (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Impôts locaux nets des restitutions	23 552 671	24 298 668	24 481 371	27 892 326	27 652 524
Taxes sur activités et services	1 236 940	1 370 241	1 223 558	1 250 841	1 235 766
Taxes sur activités industrielles	700 000	730 000	674 728	593 026	687 365
Taxes liées à l'environnement et à l'urbanisation	4 002	4 149	4 289	4 393	4 504
Autres taxes dont droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	872 725	846 553	823 997	892 553	1 085 022
Total des ressources fiscales propres	26 366 338	27 249 611	27 207 942	30 633 140	30 665 181

Source : Anafi, outil financier des juridictions financières

⁹ À compter de l'exercice 2015, les produits de gestion comprennent les recettes d'exploitation du budget annexe relatif à l'eau.

¹⁰ Le montant des ressources d'exploitation de l'exercice 2016 comprend les ressources affectées au budget annexe eau.

Le produit des impôts locaux a nettement progressé en 2015, consécutivement à la décision de la commune d'augmenter de 12 % le taux des trois taxes. Les taux de la TH, de la TFPB et de la TFPNB sont ainsi passés respectivement, de 2014 à 2015, de 21,30 à 23,86 %, de 25,90 à 29,01 %, et de 42,59 à 47,70 %. Conjuguée à la revalorisation des bases fiscales, cette augmentation des taux a permis à la commune de percevoir un produit supplémentaire de 3,4 M€.

Tableau n° 10 : Structure des impositions directes locales en 2016

		<i>Commune de Melun</i>	<i>Moyenne des communes de la strate</i>
TH	Base (en € / hab.)	1 320	1 396
	Taux (en %)	23,86	19,99
	Produit (en € / hab.)	315	279
TFPB	Base (en € / hab.)	1 190	1 400
	Taux (en %)	29,01	23,19
	Produit (en € / hab.)	345	325
TFPNB	Base (en € / hab.)	12	6
	Taux (en %)	47,70	55,24
	Produit (en € / hab.)	6	3

Source : direction générale des finances publiques

Tableau n° 11 : Taux des impositions directes locales sur la période (en %)

	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	<i>Ville</i>	<i>Strate</i>	<i>Ville</i>	<i>Strate</i>	<i>Ville</i>	<i>Strate</i>	<i>Ville</i>	<i>Strate</i>	<i>Ville</i>	<i>Strate</i>	<i>Ville</i>	<i>Strate</i>
TH	21,30	17,95	21,30	17,98	21,30	18,00	21,30	18,15	23,86	18,41	23,86	19,99
TFPB	25,90	23,61	25,90	23,66	25,90	23,37	25,90	23,18	29,01	23,42	29,01	23,19
TFPNB	42,59	59,08	42,59	59,04	42,59	58,48	42,59	57,46	47,70	59,04	47,70	55,24

Source : direction générale des finances publiques

Cette mobilisation des marges d'action en matière fiscale, puisque les taux de la TH et de la TFPB excèdent désormais sensiblement les taux moyens de la strate démographique - respectivement 18,41 % et 23,42 % en 2015 - a eu pour objet principal de maintenir le niveau de la capacité d'autofinancement de la commune, affecté par la croissance des charges financières.

Les taux d'imposition décidés par la commune ont permis de compenser la relative faiblesse des bases imposables de la TFPB (1 190 € par habitant contre 1 400 € par habitant en moyenne dans les communes appartenant à la même strate démographique, en 2016), et de maintenir le rendement de la fiscalité directe à un niveau supérieur à celui des communes de la strate. En 2015, le produit de la TH s'élevait ainsi à 322 € par habitant, à Melun, contre 257 € en moyenne dans les communes appartenant à la même strate démographique, et celui de la TFPB à 334 € par habitant, contre 320 € en moyenne dans les communes appartenant à la même strate démographique.

L'impact des dispositifs de péréquation sur le budget communal

De 2011 à 2016, les recettes de péréquation perçues par la commune, qui visent à corriger les disparités de richesse entre collectivités, ont fortement progressé pour s'établir à 12,5 M€ en 2016. Leur part au sein des produits de gestion est passée, sur la période, de 12,4 %, en 2011, à 18,2 %, en 2016.

Les dispositifs de péréquation ont vocation à réduire les disparités de richesse entre les collectivités territoriales, par l'octroi de concours spécifiques calculés en fonction de critères de ressources et de charges.

Le principal instrument de la péréquation verticale est constitué par la part aménagement de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui comprend la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et la dotation nationale de péréquation (DNP).

Au cours de la période examinée, la DSU a connu une hausse de 2,9 M€, pour atteindre 8,1 M€, en 2016, contre 5,1 M€, en 2011. Cette progression a en partie compensé la diminution sensible de la part forfaitaire de la DGF, de 10,6 % par an en moyenne, qui s'est élevée à 5,7 M€, en 2016¹¹. Quant à la DNP, son montant était de 892 741 €, en 2016. Ainsi, le renforcement de la péréquation a permis de compenser la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat, dont le montant total s'est élevé à 14,6 M€, en 2016.

La péréquation horizontale s'opère entre collectivités territoriales. Pour les communes franciliennes, elle comprend le fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) et le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

En ce qui concerne la péréquation horizontale, la commune a bénéficié des versements du FSRIF, mais n'était pas éligible au FPIC. Les versements en provenance du FSRIF ont augmenté sensiblement, passant de 2,1 M€ en 2011, à 3,5 M€ en 2016, la commune bénéficiant de la croissance annuelle des moyens de ce fonds, alimenté par un prélèvement sur les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen des communes d'Île-de-France.

Tableau n° 12 : Ressources de péréquation de la commune de Melun (en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dotation d'aménagement de la DGF	6 062 144	6 214 088	6 750 614	7 010 288	8 098 924	8 949 602
<i>dont dotation de solidarité urbaine (DSU)</i>	5 120 381	5 366 501	5 934 171	6 233 953	7 196 412	8 056 861
<i>dont dotation nationale de péréquation (DNP)</i>	941 763	847 587	816 443	776 335	902 512	892 741
Attribution du fonds départemental de la taxe professionnelle	28 847	15 607	22 546	23 247	26 757	23 095
Total péréquation verticale	6 090 991	6 229 695	6 773 160	7 033 535	8 125 681	8 972 697
FSRIF produits reçus	2 121 180	2 508 669	2 786 905	3 032 752	3 463 864	3 506 607
Total péréquation horizontale	2 121 180	2 508 669	2 786 905	3 032 752	3 463 864	3 506 607
Total des péréquations nette des restitutions	8 212 171	8 738 364	9 560 065	10 066 287	11 589 545	12 479 304
Ressources fiscales propres nettes des restitutions	25 809 602	26 366 338	27 249 611	27 207 942	30 633 140	30 665 181
Versements des péréquations / ressources fiscales	31,8 %	33,1 %	35,1 %	37 %	37,8 %	40,7 %
Total des produits de gestion	67 074 143	67 832 293	71 026 359	69 001 662	68 602 739	67 074 143
<i>Versements des péréquations / produits de gestion</i>	<i>12,2 %</i>	<i>12,9 %</i>	<i>13,5 %</i>	<i>14,6 %</i>	<i>16,9 %</i>	<i>18,6 %</i>
CAF brute	7 271 070	6 152 278	5 306 913	5 914 563	6 517 814	7 261 987
<i>Versements des péréquations / CAF</i>	<i>113 %</i>	<i>142 %</i>	<i>180 %</i>	<i>170 %</i>	<i>178 %</i>	<i>172 %</i>

Source : comptes de gestion des communes

En ce qui concerne la DGF, compte tenu de l'importance des recettes de la péréquation verticale, la commune bénéficie ainsi d'une situation plus favorable que la moyenne des communes de la strate.

¹¹ La contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics a été prévue par la loi de finances pour 2014 et la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques au titre de la période 2015-2017, à hauteur de 11 Mds €, mais la dernière échéance a été réduite par l'article 33 de la LFI 2017, avec une baisse de 2,63 Md€ de l'enveloppe normée de la dotation globale de fonctionnement destinée au bloc communal, au lieu des 3,66 Md€ initialement programmés.

Tableau n° 13 : Dotation globale de fonctionnement (en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DGF totale	14 868 199	15 070 847	15 586 333	15 299 215	15 195 631	14 596 531
DGF forfaitaire	8 806 055	8 856 759	8 835 719	8 288 927	7 096 707	5 646 929
DGF totale / habitant	372	373	384	378	375	352
DGF moyenne pour les communes de 20 000 à 50 000 habitants / habitant	267	268	270	257	235	211

Source : direction générale des finances publiques

L'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire

En ce qui concerne l'attribution de compensation¹², et la dotation de solidarité communautaire versées par l'EPCI à la commune, leur montant a été marqué par une relative stabilité. En 2015 et 2016, la baisse de l'attribution de compensation a résulté de transferts de compétences à la communauté d'agglomération.

Tableau n° 14 : Flux financiers avec l'intercommunalité (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Attribution de compensation	7 899 945	7 899 945	7 899 945	7 274 323	6 992 324
Dotation de solidarité communautaire	773 313	781 534	780 410	746 683	755 705

Source : comptes de gestion de la commune

2.2.4 Le financement des investissements

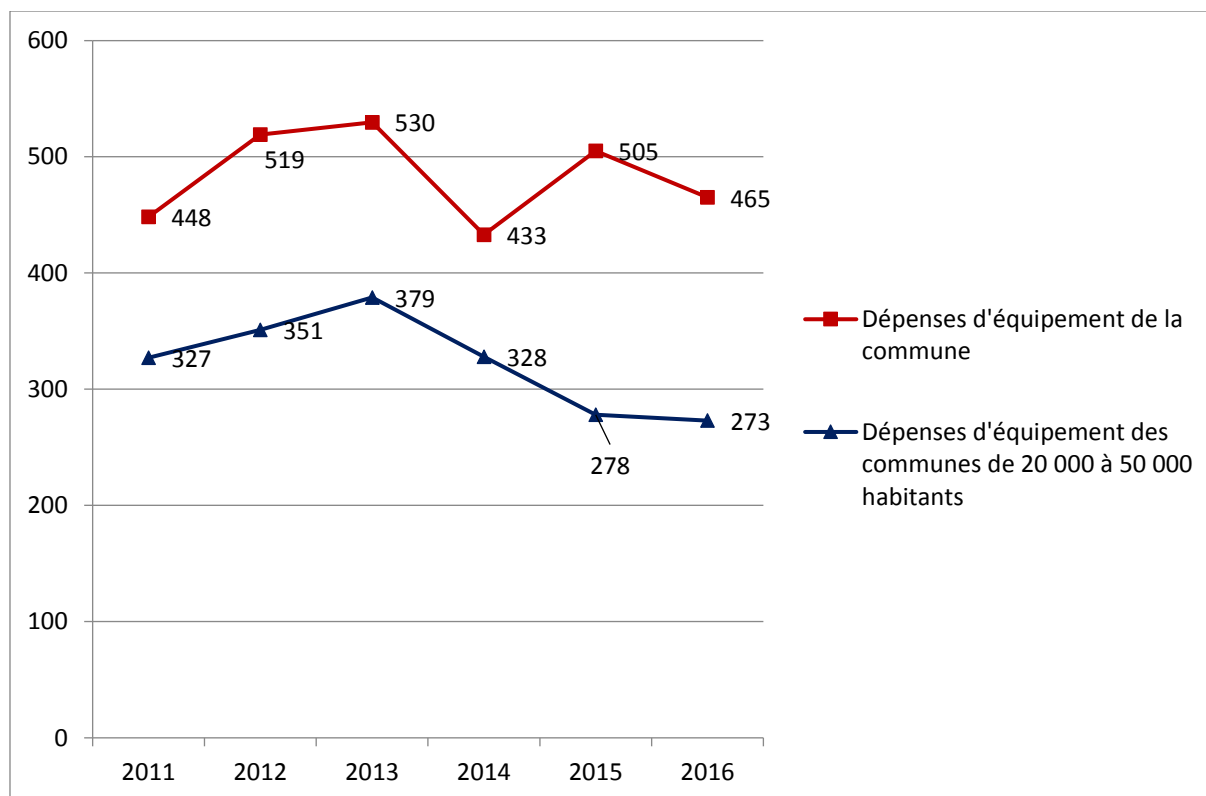
Le montant des dépenses d'équipement réalisé par la commune s'est en effet constamment situé au-dessus de celui des communes de la strate. Cette situation est notamment liée à la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine, ainsi qu'aux travaux de remise en état de certains équipements publics (conservatoire, équipements sportifs, notamment). En 2016, les dépenses d'équipement de la commune s'établissaient à 465 € par habitant, contre 273 € en moyenne dans les communes de la strate, soit un niveau supérieur d'environ 70 %.

À cet égard, la commune a indiqué que le niveau de ses dépenses d'équipement résultait en partie de dépenses imprévues, telles que les travaux de reconstruction liés à l'incendie du complexe sportif, dont le montant pris en charge par la ville s'est élevé à 4,5 M€. Cette dépense représente 5 % des dépenses d'équipement cumulées, entre 2011 et 2016, qui se sont élevées à 83,1 M€.

Ainsi, même si certaines opérations, en matière de rénovation urbaine par exemple, bénéficient d'un taux élevé de subventionnement, l'insuffisance du financement propre disponible, constitué notamment de la Caf nette, des ressources en provenance du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), des subventions reçues et des cessions immobilières, au regard du montant des dépenses d'équipement, a créé un besoin de financement qui n'a pu être couvert que par le recours à l'emprunt.

¹² L'attribution de compensation est une dépense obligatoire pour l'établissement public intercommunal (EPCI). En application du 2° du V de l'article 1609 *nonies* du code général des impôts, le montant des attributions est égal à la somme des impositions professionnelles dévolues à l'EPCI, corrigée, le cas échéant, du coût des transferts de charges. Elle a donc pour objet d'assurer la neutralité des transferts de fiscalité économique et de charges entre l'EPCI et les communes-membres.

Graphique n° 3 : Dépenses d'équipement (en euros par habitant)



Source : comptes de gestion de la commune

Pour l'exercice 2015, le niveau des dépenses d'équipement est retraité des retours d'immobilisations concédées dans le cadre de la DSP eau.

L'encours de dette de la commune a progressé de 31,6 M€, entre 2011 et 2015, soit de 43 %. Cette augmentation a en partie résulté des renégociations d'emprunt à risque exposées *supra*. En effet, environ 16,9 M€ d'indemnités de remboursement anticipé ont été intégrés dans les nouveaux emprunts souscrits à ce titre. À compter de 2016, l'encours de la dette du budget principal a légèrement diminué, de 1,7 % environ entre 2015 et 2016, pour atteindre 103,9 M€ au 31 décembre.

Par ailleurs, 4,7 M€ d'encours de dette sont supportés par le budget annexe eau, à compter de 2015. Ainsi, l'encours total de dette de la commune de Melun s'élevait à 108,7 M€, au 31 décembre 2016.

Dès lors, la capacité de désendettement de la commune, qui correspond au ratio entre l'encours de dette et la CAF brute¹³ et qui mesure le nombre d'années nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette, s'est détériorée lors de la période examinée. Entre 2010 et 2016, elle est passée de 10,2 années à 15 années, même si elle s'est quelque peu améliorée par rapport à 2015, où elle s'établissait à 17 années.

¹³ Pour le calcul de la capacité de désendettement, est pris en compte l'encours de dette total, comprenant celui du budget principal et du budget annexe eau, ainsi que la CAF brute consolidée de ces deux budgets.

Tableau n° 15 : Encours de la dette au 31 décembre (en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Montant de l'encours de dette du budget principal	74 084 109	79 218 581	84 763 372	98 369 138	105 732 398	103 996 985
Montant de l'encours de dette du budget annexe eau	-	-	-	-	4 899 468	4 668 722
Encours de dette consolidé	74 084 109	79 218 581	84 763 372	98 369 138	110 631 866	108 665 707
Montant des charges financières du budget principal	2 724 211	2 930 584	4 024 032	4 087 048	3 528 672	3 634 371
Montant des charges financières du budget annexe eau	-	-	-	-	174 830	164 998
Charges financières consolidées	2 724 211	2 930 584	4 024 032	4 087 048	3 703 502	3 799 359
Capacité de désendettement (en années)	10,2	12,9	16	16,6	17	15

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

Note : la capacité de désendettement en années constitue le ratio entre le CAF brute consolidée du budget principal et du budget annexe eau et l'encours de dette consolidé entre ces deux budgets.

La commune a indiqué que la baisse de l'endettement du budget principal amorcée en 2016 s'était poursuivie en 2017.

*

Au cours de la période examinée, la situation financière de la commune, notamment affectée par la présence dans l'encours de la dette d'emprunts présentant de forts risques de taux et le coût des opérations de refinancement, a principalement été marquée par l'insuffisance de la capacité d'autofinancement des dépenses d'équipement, dont le montant est demeuré élevé. Pourtant, la commune a largement bénéficié du renforcement des dispositifs de péréquation financière destinés à corriger les inégalités de ressources entre collectivités territoriales, afin de tenir compte des charges spécifiques qu'elle supporte compte tenu de ses caractéristiques socio-économiques.

Aussi, face à une situation financière structurellement tendue, notamment liée à l'évolution dynamique des dépenses de personnel, la commune doit avoir pour objectif prioritaire de conforter sa capacité d'autofinancement, si elle entend concilier effort d'équipement et engagement d'une politique de désendettement.

Au-delà de la mise en œuvre de nécessaires économies de gestion et de l'utilisation du levier fiscal, auquel elle a eu recours en 2015, mesures qui ont permis d'améliorer sa capacité d'autofinancement au cours des deux derniers exercices, la collectivité devra également introduire une grande sélectivité dans le choix des projets d'équipement nouveaux.

La commune, au demeurant, a déjà mené des réflexions en la matière, et, au-delà de la priorisation des projets, elle s'efforce d'établir des études d'impact pour les plus importants d'entre eux, à l'instar de celui de la crèche de la plaine de Montaigny (cf. *infra*). Ces analyses, limitées à quelques équipements, gagneraient à s'inscrire dans une approche globale visant à évaluer la soutenabilité des programmes, notamment dans une logique de maîtrise accrue des charges de fonctionnement induites. La commune a indiqué à cet égard que le recrutement d'un contrôleur de gestion devrait permettre de systématiser cette démarche. De même, afin d'alléger le coût financier de ses projets d'équipement, elle a recruté un agent dédié à la veille des dispositifs de subventionnement, de partenariat et de mécénat.

Enfin, toute réflexion stratégique en vue d'améliorer l'efficacité de la gestion communale devra désormais s'inscrire dans le cadre de la création d'une communauté d'agglomération élargie et du surcroît d'efficacité qui devrait en résulter, en termes de mutualisation des services et de gestion des compétences exercées par ce nouvel EPCI. La mutualisation d'équipements, à l'échelle de la communauté d'agglomération, est sans doute une autre piste à mobiliser.

3 CONTEXTE ET ORGANISATION

3.1 Le contexte local

3.1.1 Le territoire melunais

Melun, chef-lieu du département de la Seine-et-Marne, est située sur les bords de la Seine, à 45 kilomètres au sud de Paris, au contact du plateau briard et en limite de la forêt de Fontainebleau.

La commune bénéficie d'une bonne accessibilité par les réseaux routiers et ferroviaire. Cependant, ces derniers, de même que la Seine, provoquent des ruptures du territoire urbain, favorisant aussi la densité des circulations routières.

Au plan urbain, Melun conjugue trois principales identités :

- le cœur historique caractérisé par un habitat ancien et la présence de nombreux équipements communaux, ce quartier ayant une vocation commerciale, culturelle, universitaire et touristique ;
- le territoire sud constitué de faubourgs et d'une extension pavillonnaire autour de la gare et par la construction du nouveau palais de justice ;
- les quartiers nord de la ville qui accueillent la quasi-totalité de l'habitat conventionné de la commune, construit de 1950 à 1970 et qui sont classés en zone urbaine sensible (Zus), laquelle couvre 15 % de la superficie du territoire communal.

3.1.2 Les caractéristiques sociodémographiques

Sur le plan démographique¹⁴, la commune comptait au dernier recensement 40 066 habitants et se situait au 3^{ème} rang départemental, après Meaux, 54 024 habitants et Chelles, 53 286 habitants, et sa population avait progressé de 5,91 % entre 2007 et 2013.

Une partie relativement importante de la population présente des critères de fragilité socio-économique :

- le taux de chômage des 15-64 ans est de 15,9 % et 63 % des demandeurs d'emploi habitent en zone urbaine sensible ;
- 22,5 % de la population se situe sous le seuil de pauvreté ;
- la commune compte 42 % de logements sociaux, dont 80 % dans les quartiers nord, soit près de 6 000 logements sociaux accueillant environ 19 000 habitants.

3.1.3 L'environnement institutionnel de la commune

Chef-lieu du département, Melun accueille de nombreuses administrations, conseil départemental, préfecture, tribunaux.

¹⁴ Données Insee 2012 et 2013.

Son territoire accueille aussi une antenne de l'Université Paris II Panthéon-Assas, l'école des officiers de la gendarmerie nationale, une antenne de la chambre de commerce et d'industrie de Seine-et-Marne et un centre hospitalier, actuellement situé en cœur de ville, mais qui va prochainement laisser place à « *Santépôle* », en construction au nord-ouest de la commune.

La commune faisait partie de la communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine (CAMVS), créée le 1^{er} janvier 2002. La CAMVS était présidée par M. Louis Vogel, devenu depuis le 7 avril 2006 maire de Melun, en remplacement de M. Gérard Millet, et son siège était situé à Dammarie-les-Lys, commune limitrophe de Melun.

En application de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) de janvier 2014, la communauté est passée de 14 à 16 communes, au 1^{er} janvier 2016, avec l'arrivée des communes de Saint-Fargeau-Ponthierry et Pringy, et comptait près de 125 000 habitants. Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2017, la CAMVS compte 20 communes avec l'arrivée de Limoges-Fourches, Lissy, Maincy et Villiers-en-Bière, pour une population de 131 722 habitants.

3.2 L'organisation des services communaux

3.2.1 L'organisation administrative

L'organigramme des services de la commune a été actualisé en septembre 2017.

Le cabinet du maire comprend, selon la commune, trois collaborateurs de cabinet, et le service de la communication relève directement du maire.

En 2016, la hiérarchie des services administratifs s'organisait de la manière suivante :

- le directeur général des services pilotait directement le service chargé de l'administration générale et du protocole, les quatre directions fonctionnelles¹⁵ et neuf directions « thématiques »¹⁶ ;
- la directrice générale adjointe était en charge des affaires sociales et du centre communal d'action sociale (CCAS) ;
- le directeur général adjoint en charge du logement, de la jeunesse et du service « *démocratie de proximité et vie associative* » ;
- le directeur général des services techniques.

3.2.2 Les délégations de signature

La commune a transmis à la chambre les arrêtés portant délégation de signature au sein des services communaux. Les 23 arrêtés fournis concernaient :

- 5 membres de la direction générale : le directeur général des services, le directeur général des services techniques et les trois directeurs généraux adjoints ;
- 18 agents administratifs : la responsable du service affaires générales et protocole de la commune, une attachée de conservation du patrimoine, la directrice des ressources humaines et 15 agents de l'état civil remplissant les fonctions d'officier de l'état-civil.

¹⁵ Direction des ressources humaines, direction des finances, du budget, de la commande publique et du contrôle de gestion, direction des systèmes d'information (direction mutualisée avec la CAMVS), direction des affaires juridiques et des assurances.

¹⁶ Direction du logement, de l'éducation, direction de l'enfance et de la famille, direction des sports et loisirs, direction du développement durable, direction de la police municipale, direction de l'état civil et des élections, direction de la stratégie urbaine et de l'aménagement durable, direction de l'action culturelle.

Seule la délégation de signature au profit du directeur général des services avait été modifiée à la suite de la désignation de M. Louis Vogel comme maire de la commune. Dès lors, l'irrégularité des actes juridiques signés exposait la commune à un risque juridique, et la commune a indiqué avoir procédé, à cet égard, à la régularisation des arrêtés de délégation.

4 QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

4.1 La qualité de l'information budgétaire

4.1.1 L'accès aux documents financiers et budgétaires

La commune n'a que récemment procédé à la publication sur son site internet des documents d'information se rapportant à son budget et à ses comptes. Elle pourrait utilement publier sur ce site, au-delà des ordres du jour et des comptes rendus de séance déjà mis en ligne, les délibérations du conseil municipal.

4.1.2 Les débats d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT impose que le vote du budget des communes de plus de 3 500 habitants soit précédé, dans un délai de deux mois, par un débat d'orientations budgétaires (DOB). Jusqu'en 2015, le juge administratif¹⁷ déduisait des obligations générales d'information de l'assemblée délibérante la nécessité d'accompagner ce débat d'un document écrit suffisamment détaillé, comportant notamment des éléments d'analyse prospective, d'information sur les principaux investissements projetés, sur l'endettement et sur l'évolution des taux de fiscalité locale.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe ») a modifié l'article L. 2312-1 du CGCT qui prévoit désormais qu'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB) doit être élaboré à l'appui du DOB. Le ROB doit notamment fournir des informations sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels, la structure et la gestion de l'encours de dette, la structure des effectifs, les dépenses de personnel et leur évolution prévisionnelle et la durée effective du travail.

La commune respecte le délai de deux mois exigé pour la tenue du DOB. Les notes de synthèse communiquées à l'assemblée délibérante lors des débats d'orientations budgétaires sont substantielles et portent notamment sur le contexte économique et social de la collectivité, la situation financière rétrospective, les perspectives de recettes et de dépenses, et la dette.

Ces notes de présentation sont systématiquement complétées, depuis 2011, par une annexe, qui détaille les principaux postes de dépenses, l'endettement, et l'évolution des taux de la fiscalité locale. Cette note présente par ailleurs le programme pluriannuel d'investissement et les ressources du plan de financement.

La commune tend à enrichir l'information de l'assemblée délibérante à l'occasion des débats d'orientations budgétaires. Depuis 2016, le rapport d'orientations budgétaires présente l'effectif communal en équivalent temps plein (ETP) ainsi que les facteurs d'évolution des frais de personnel pour l'année en cours. De plus, une annexe du rapport d'orientations budgétaires pour 2017 relative aux charges de personnel présente des informations détaillées sur la structure de l'effectif et son évolution prévisionnelle, ainsi que sur les dépenses de personnel. Elle comporte par ailleurs des données relatives aux rémunérations, aux avantages en nature et au temps de travail des agents municipaux.

¹⁷ *Journal officiel de l'Assemblée nationale*, 25 octobre 2011, p. 11319, réponse à la question écrite n° 113040.

Si le rapport comprend bien des informations sur les relations financières entre la commune et la CAMVS¹⁸, des éléments concernant transferts d'équipements de la commune à l'intercommunalité pourraient utilement être exposés dans le rapport.

Enfin, l'analyse prospective devrait permettre à l'assemblée délibérante de mieux anticiper les conséquences de ses choix budgétaires et d'élaborer une véritable stratégie financière.

4.1.3 La sincérité des prévisions budgétaires

4.1.3.1 Le taux d'exécution du budget de fonctionnement

De 2013 à 2016, les budgets de fonctionnement ont connu des taux d'exécution moyens, pour les dépenses réelles, de l'ordre de 97,6 %, ce qui atteste de la fiabilité des prévisions. Le niveau d'exécution des recettes réelles de fonctionnement était quant à lui constamment supérieur à 100 % entre 2013 et 2015.

Tableau n° 16 : Taux d'exécution des crédits de fonctionnement du budget principal (en %)

	2013	2014	2015	2016
Dépenses réelles de fonctionnement	99,19	99,76	96,69	94,67
Recettes réelles de fonctionnement	100,02	103,94	100,14	109,82

Source : Anafi, outil financier des juridictions financières

4.1.3.2 L'exécution du budget d'investissement

Entre 2013 et 2015, la commune de Melun a exécuté en moyenne 81,1 % des crédits inscrits en section d'investissement.

Tableau n° 17 : Taux d'exécution des crédits d'investissement du budget principal (en %)

	2013	2014	2015	2016
Dépenses réelles d'investissement	89,88	86,08	75,50	72,95
Recettes réelles d'investissement	89,31	93,20	74,80	75,25

Source : Anafi, outil financier des juridictions financières

Si, en 2013, le taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement était proche de 90 %, celui-ci s'est quelque peu dégradé depuis 2014, passant de 86,08 % à 74,16 % en 2016. La commune a précisé que les inondations causées par les intempéries de l'année 2016 ont notamment conduit à interrompre les opérations d'investissement en cours. Elle a également fait part de sa volonté, à compter de 2018, de rencontrer mensuellement les services consommateurs de crédits d'investissement afin d'assurer un suivi plus proche.

4.1.3.3 Les modalités de vote des autorisations de programme

La commune décline sa programmation pluriannuelle des investissements (PPI) par politiques, par programmes et par opérations. Le règlement des autorisations de programme et crédits de paiement de la commune, adopté par délibération du 15 décembre 2011, indique que les autorisations de programme (AP) sont votées au niveau du programme.

¹⁸ Ces éléments portent sur le montant prévisionnel de la dotation de solidarité communautaire, de l'attribution de compensation taxe professionnelle et des fonds de concours.

Le troisième alinéa de l'article R. 2311-9 du CGCT impose que le vote des autorisations de programme s'effectue « *par délibération distincte, lors de l'adoption du budget de l'exercice ou des décisions modificatives* ». Or, lors de la période examinée, le vote des autorisations de programme de la commune n'a pas donné lieu à une délibération distincte.

À cet égard, la ville a justifié avoir procédé, dès la fin de l'année 2017, à l'établissement de délibérations distinctes pour les autorisations de programme.

4.2 Qualité de l'information comptable

4.2.1 La transparence comptable des opérations de restructuration de la dette

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit les écritures comptables applicables aux opérations de refinancement de dette. Dans le cadre de la renégociation de ses emprunts structurés, la commune n'a pas immédiatement mis en œuvre ces écritures :

- concernant le refinancement effectué auprès de la Caisse d'épargne en 2013, la collectivité aurait dû, en principe, retracer l'opération de refinancement au compte 166, comme préconisé par les schémas d'écritures de la M14 et les exemples qui accompagnent la note du ministère de l'intérieur sur la comptabilisation de l'aide du Fonds de soutien. Or les comptes de la commune ne font apparaître aucun mouvement sur ce compte. Les opérations de refinancement sont inscrites dans les masses débitrice et créditrice du compte 1641 « *emprunts en euros* », ce qui ne permet pas de les retracer et de les distinguer clairement de l'encaissement d'autres emprunts et des échéances de remboursement ordinaires ;
- concernant la prise en charge comptable de l'indemnité de remboursement anticipé, celle-ci a d'abord été constatée au compte 668, puis capitalisée en section d'investissement au compte 4817 et étalée sur plusieurs exercices, conformément aux exemples relatifs à la comptabilisation de l'aide du fonds de soutien ;
- concernant les refinancements effectués auprès de la SFIL, les comptabilisations n'ont pas non plus été effectuées par l'intermédiaire du compte 166. Cependant, la collectivité a indiqué que ces refinancements avaient fait, *a posteriori*, l'objet d'écritures rectificatives sur l'exercice 2016. La décision modificative n° 1 du budget 2016 a ainsi permis de régulariser au compte 166 le remboursement anticipé de ces emprunts à risques.

La capitalisation des indemnités de remboursement anticipé a quant à elle donné lieu à des écritures conformes.

4.2.2 La politique de provisionnement

Le principe comptable de prudence suppose que la collectivité constitue des provisions afin de se prémunir contre un risque qui pourrait l'obliger à devoir verser des sommes parfois conséquentes.

Au cours de la période, la commune n'a pas constitué de provisions au titre des contentieux pendants, contrairement à ce qu'impose l'article R. 2321-2 du CGCT.

Pour remédier à cet état de fait, la collectivité a toutefois indiqué avoir procédé à l'inscription de provisions au titre des contentieux ouverts, à hauteur de 175 000 € pour l'exercice 2017 et de 225 000 € pour l'exercice 2018.

4.3 L'organisation de la fonction financière et comptable

La fonction financière et comptable de la commune est partiellement décentralisée. Les services opérationnels enregistrent les commandes, constatent les engagements et assurent le suivi des contrats, tandis que la direction chargée des finances est responsable de la liquidation et de l'exécution matérielle des dépenses et des recettes.

Cette dernière assure également la préparation du budget et la confection des documents financiers. Enfin elle procède à la répartition et au contrôle de l'exécution des crédits entre les différents services de la collectivité.

4.3.1 Le recours insuffisant aux analyses prospectives dans le processus de préparation budgétaire

L'ensemble des documents budgétaires et des études prospectives est établi par la direction des finances. Seule l'élaboration de l'état du personnel (annexe C1 des documents budgétaires) est confiée à la direction des ressources humaines.

La construction des budgets de fonctionnement et d'investissement font l'objet de deux procédures distinctes.

Concernant le budget de fonctionnement, une lettre de cadrage est adressée chaque année aux services fin juillet ou début septembre. Le recensement des besoins porte exclusivement sur les charges à caractère général, les autres postes de dépenses relevant de travaux internes à la direction des finances et d'échanges avec la direction des ressources humaines.

À l'issue de la communication des prévisions de recettes et de dépenses et de l'argumentaire des services, des entretiens budgétaires sont organisés à l'automne. À l'occasion de ces entretiens, la direction des finances présente la stratégie financière de la collectivité, rappelle les coûts de fonctionnement du service et produit une analyse par ligne de crédit des propositions soumises à arbitrage.

La synthèse réalisée par la direction des finances, à l'issue de ce cycle, permet de vérifier l'équilibre prévisionnel du budget, ainsi que les marges de négociation. Ces données sont ensuite soumises à l'arbitrage du bureau municipal et du maire.

Concernant le budget d'investissement, la préparation s'articule autour de la construction du programme pluriannuel d'investissement, en lien avec la direction des services techniques. Les premiers échanges sur les prévisions d'investissement s'effectuent dès le mois d'avril N-1 et font l'objet d'un examen en présence de l'exécutif, complétée le cas échéant de visites sur place.

La direction des finances produit par ailleurs une étude prospective évaluant la soutenabilité des opérations d'investissement, compte tenu des financements mobilisables et de l'évolution de la fiscalité. Ainsi, en 2016, le maire a été destinataire de trois études prospectives.

L'arbitrage du maire permet de fixer les enveloppes de crédits par opération, à la lumière des simulations de la direction des finances et, le cas échéant, de retirer les projets non finançables. Dès le début de l'exercice au cours duquel le budget doit être voté, l'ensemble des prévisions relatif à l'investissement est présenté en conseil municipal, la finalisation du budget d'investissement intervenant en février.

Si la commune a fait un effort certain pour évaluer et documenter l'évolution prévisionnelle de l'épargne brute et la soutenabilité du PPI, l'impact des projets d'investissement en matière de dépenses courantes, entretien, frais de personnel, ne paraît pas encore être précisément évalué et impliquerait la mise en œuvre d'études d'impact approfondies.

4.3.2 Le processus d'exécution budgétaire

La commune ne s'est pas dotée d'un règlement budgétaire et financier en tant que tel. En revanche, elle dispose de plusieurs documents attestant d'une formalisation adaptée des processus budgétaire et financier et, notamment, d'un règlement des autorisations de programme et des crédits de paiement.

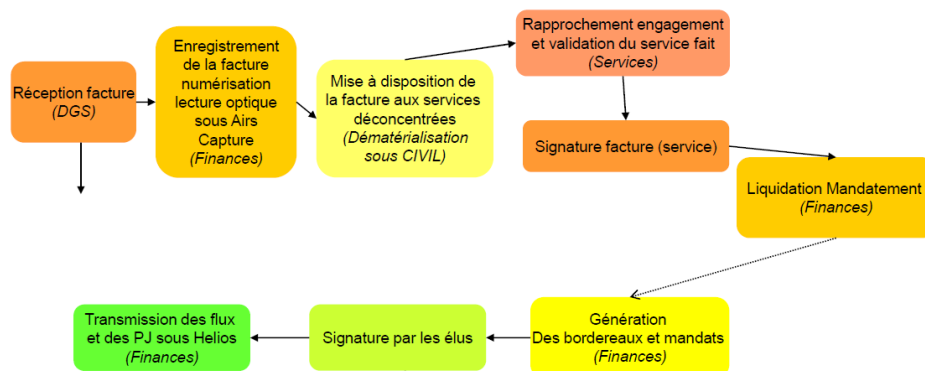
L'exécution budgétaire est partagée entre la direction des finances et les services gestionnaires. Les directions engagent les dépenses en saisissant les bons de commande sur les lignes de crédit ouvertes à leur profit. La chaîne de validation des bons de commande varie en fonction de la nature et du montant de l'engagement :

- la procédure simplifiée suppose, après saisie de l'engagement par le service, le visa du chef de service compétent, suivi de la validation technique de la direction des finances, puis de la signature par le DGA ou le DGST, ou le DGS. Elle intervient en deçà des seuils de 500 € en fonctionnement et 4 000 € en investissement pour les services techniques¹⁹, et de 200 € en fonctionnement et 1 500 € en investissement pour les autres services ;
- dans les autres cas, le visa du DGS intervient obligatoirement en fin de procédure et il est suivi de la signature par l' élu en charge du secteur.

Si ce circuit de validation permet de sécuriser les procédures, il est susceptible d'allonger les délais d'exécution, notamment du fait des quatre étapes au minimum qu'il requiert. La commune pourrait ainsi étudier l'opportunité de relever le seuil en dessous duquel la procédure simplifiée est mise en œuvre, afin d'accélérer la validation des engagements.

Le circuit de traitement des factures requiert également des validations successives, mais connaît, grâce à la dématérialisation, un traitement relativement rapide. Après réception, la facture est numérisée au niveau de la direction des finances par les correspondants comptables, puis transmise au service qui a traité le bon de commande. Ce dernier rapproche la facture de la pièce d'engagement et valide le service fait.

Schéma n° 1 : Procédure de traitement des factures et d'émission des mandats



Source : commune

La liquidation est établie et vérifiée par la direction des finances, qui contrôle à cette occasion la concordance entre le bon de commande et la facture. Elle génère ensuite les mandats et les titres de recettes. La direction des finances effectue par ailleurs le suivi des engagements non consommés et adresse aux services des relances pour attirer leur attention sur les bons de commande non suivis de facturation. La commune a indiqué, en outre, qu'un système d'alerte et de rappel à destination des personnes chargées du visa des bons de commande et des factures a été mis en place en vue d'accélérer le circuit de validation des bons de commande et des factures.

¹⁹ Ces seuils concernent aussi les opérations liées au programme de rénovation urbaine.

L'organisation de la chaîne de traitement des factures et du mandatement a permis de faire diminuer le délai global de paiement moyen, celui-ci étant passé de 40,5 jours en 2013 à 26,4 jours en 2015.

4.3.3 Le contrôle de gestion

Le contrôle de gestion de la commune apparaît limité à l'évaluation du coût des services municipaux. Si les frais de fonctionnement font l'objet d'un suivi précis qui permet de retracer d'éventuels déséquilibres financiers, il n'existe pas d'indicateurs permettant de mesurer la qualité de service. L'action des directeurs et des responsables de service n'est pas assortie d'objectifs et d'indicateurs d'activité ou d'efficacité. En outre, la collectivité ne tient pas de tableau de bord de gestion retraçant les résultats obtenus par les différentes directions.

Par ailleurs, durant la période contrôlée, la commune ne s'est pas dotée d'une équipe dédiée à temps plein au contrôle de gestion. Seul un agent de la direction des finances exerçait ponctuellement des fonctions de contrôle de gestion.

Dans ce domaine, la commune a indiqué avoir procédé au recrutement d'un agent chargé du contrôle de gestion et rattaché à la direction des finances. Ses missions comprennent la coordination des différents acteurs, le suivi des objectifs et le calcul de coûts comparatifs et de tarifications.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Le pilotage et la gouvernance de la masse salariale

5.1.1 Le manque de fiabilité des données relatives aux ressources humaines

Conformément aux dispositions législatives²⁰, la commune établit tous les deux ans un rapport sur l'état de la collectivité (REC), communément désigné sous le terme de bilan social. Ce rapport retrace les moyens budgétaires et en personnel de la collectivité et établit un bilan en matière de recrutement, d'avancement, de formation, d'action sociale et de conditions de travail. Outil d'information et de dialogue social, il doit permettre d'effectuer dans le temps des comparaisons, de repérer et de traiter les dysfonctionnements, afin de créer les conditions d'une véritable gestion des ressources humaines.

La comparaison des REC 2011, 2013 et 2015 avec les données tenues en interne par la commune, le plus souvent sur tableur, et l'état du personnel annexé au compte administratif, a permis d'identifier d'importantes divergences.

Ainsi, par exemple, l'état du personnel figurant à l'annexe C1 du compte administratif 2012 recensait 846 emplois permanents, dont 24 occupés par des agents non titulaires. Or, la même année, l'annexe dédiée aux agents non titulaires recensait 124 agents contractuels occupant un emploi permanent²¹.

De la même manière, le compte administratif 2014 recensait 896 emplois permanents, contre 872 dans le REC 2015.

²⁰ Loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

²¹ 210 agents moins 86 n'occupant pas un emploi permanent.

Quant à l'absentéisme, le REC 2015 faisait état de 26 977 jours, toutes absences confondues hors motif syndical et représentation, alors que la commune comptabilisait 18 212 jours d'absence la même année. Les mêmes écarts sont constatés en 2014, 12 064 jours d'absence pour la maladie ordinaire étant relevés par la commune, contre 17 510 jours selon l'enquête nationale relative à l'absentéisme de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Le manque de fiabilité des données relatives aux ressources humaines affecte le suivi et la connaissance, par la commune, de la masse salariale et des marges de manœuvre en vue de la maîtriser. Face aux difficultés pour fiabiliser les données relatives aux effectifs, déjà relevées par la chambre en 2011, la commune a recruté en 2013 un agent contractuel spécialisé en informatique et notamment chargé de rationaliser les bases de données et d'établir le REC. Elle se serait également dotée d'un nouveau logiciel de gestion des ressources humaines.

Recommandation n° 1 : Poursuivre la fiabilisation des données relatives au personnel de la collectivité, en application de l'article R. 2313-3 du CGCT.

5.1.2 L'effectif communal

Par rapport au taux d'administration national qui était de 22,1 agents pour 1 000 habitants, au 31 décembre 2012 pour les communes de 20 000 à 49 999 habitants²² - taux qui ne présente qu'une valeur indicative - celui de la commune est plus élevé d'environ 10 %, avec 24,9 agents pour 1000 habitants²³. Toutefois, les effectifs communaux ont diminué depuis 2013, passant de 977 en 2013 à 949 en 2015.

**Tableau n° 18 : Répartition de l'effectif physique permanent (titulaires et non titulaires)
par filière au 31/12**

Filière	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2011/2015
Administrative	223	205	239	234	229	2,62 %
Technique	396	379	396	412	392	-1,01 %
Culturelle	98	81	109	94	97	-1,02 %
Sportive	23	21	17	23	17	-26,09 %
Sociale	36	32	33	31	30	-16,67 %
Médico-sociale	70	64	72	64	67	-4,29 %
Police	21	23	24	24	22	4,55 %
Animation	85	87	91	89	95	10,53 %
Autres cas hors filière	2	1	0	1	0	
TOTAL	954	893	977	972	949	-0,52 %

Source : chambre, d'après les comptes administratifs 2012 et 2014
et les REC 2011, 2013 et 2015

La répartition des agents entre filières a été relativement stable lors de la période examinée. Néanmoins, l'effectif des filières technique, culturelle, médico-sociale, et surtout sociale et sportive, a diminué, alors que celui des filières administrative et de la police, conformément à la priorité donnée à la sécurité et à la prévention, a légèrement augmenté.

L'effectif de la filière animation a quant à lui crû de plus de 10 %, en raison de la réforme des rythmes scolaires et de la création de 20 postes d'adjoints d'animation contractuels, et du recrutement de 2 agents au centre social Robert Schuman.

²² Source : rapport « les collectivités locales en chiffres 2014 » DGCL.

²³ Méthode retenue pour le calcul de ce taux d'administration : nombre agents convertis en ETP x 1000 / Source Insee. En l'espèce, a été retenu le nombre d'agents titulaires, stagiaires, et non titulaires occupant un emploi permanent au 31 décembre 2015, exprimé en ETP, soit 996,95 (page 26 et 37 du REC 2015) x 1000 : 40 066 habitants.

5.1.3 Les dépenses de personnel

Les débats d'orientations budgétaires illustrent la volonté de la collectivité de maîtriser ses dépenses de personnel. Cette intention ne s'est toutefois concrétisée qu'à compter de 2015, premier exercice au cours duquel l'effectif communal et les charges de personnel ont diminué.

Une analyse des dépenses par poste conduit à confirmer cette tendance, qui se caractérise par :

- un moindre recours au personnel non titulaire, dont l'effectif a diminué de 9,6 % entre 2014 et 2015 ;
- la limitation des heures supplémentaires, dont le nombre a baissé de 4,21 % entre 2014 et 2015 ;
- la contraction des dépenses consacrées aux emplois d'insertion et/ou d'avenir (- 23,4 % en 2014/2015) et des apprentis ;
- le resserrement de la politique d'avancement de grade et d'échelon : gel des promotions et des avancements de grade et fin de l'avancement à l'ancienneté minimum, en 2014²⁴.

En revanche, la rémunération principale du personnel titulaire a continué de progresser (+ 1,1 % entre 2014 et 2015) mais à un rythme moins soutenu que lors des années précédentes.

Les dépenses de personnel ont diminué lors des exercices 2015 et 2016, même si l'accroissement des charges sociales (+ 12,8 % en 5 ans) a neutralisé une partie des efforts conduits par la commune. La hausse des cotisations au régime de retraite obligatoire, notamment en 2013 et 2014, à la caisse d'allocations familiales et le versement transport ont aussi contribué à cette croissance.

5.2 Le temps de travail

5.2.1 La durée annuelle du travail

La durée annuelle légale de travail dans la fonction publique s'élève à 1 607 heures²⁵, durée calculée sur la base d'une semaine de travail de 35 heures et de 228 jours de travail²⁶ par an, à laquelle est venue s'ajouter la journée de solidarité.

Le temps de travail des agents de la commune a fait l'objet de deux délibérations, en 2001 et 2011²⁷, ainsi que d'une note de service du 16 décembre 2011, qui en détaille les modalités. Ces délibérations appellent plusieurs remarques.

En ce qui concerne la forme de ces délibérations, il convient de relever que :

- elles font référence à la synthèse des projets de service élaborée lors de la première réforme du temps de travail, toujours considérée par la commune comme son protocole sur l'ARTT. Or, ce document présente de nombreux anachronismes, à l'instar de la non prise en compte de la durée de 1 607 heures ou de la référence à des structures municipales qui ne sont plus opérationnelles. Une actualisation de ce document serait donc opportune ;

²⁴ Le coût de ces mesures individuelles est ainsi passé de 77 937 €, en 2011, à 12 318 €, en 2015.

²⁵ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000, rendu applicable à la fonction publique territoriale du fait du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris en application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984.

²⁶ En moyenne par an, sur 365 jours, 104 sont déduits au titre des weekends, 8 au titre des jours fériés et 25 au titre des congés légaux. Les jours dits « de fractionnement » n'entrent pas dans ce calcul, à condition cependant d'être posés selon les règles posées par l'article 1^{er} du décret n° 85-1250.

²⁷ Délibérations n° 2001-9-19-353 du 22 novembre 2001 et n° 2011.12.23.271 du 15 décembre 2011.

- la délibération de 2011 vise des modalités horaires peu intelligibles, car formulées en prorata horaires plutôt qu'en ratio « heures-minutes ». Ainsi, par exemple, la modalité horaire « 38h75 » correspond à un temps de travail hebdomadaire de 38 heures et 45 minutes. À l'occasion d'une éventuelle révision, une clarification de ces modalités devrait avoir lieu ;
- enfin, si l'octroi de jours de fractionnement est bien conditionné à la prise de jours d'absence durant la période dite d'hiver, il ne devrait relever, au titre des textes en vigueur, que de la mobilisation des jours de congés annuels et non des jours d'ARTT.

En ce qui concerne le fond, il convient de relever que :

- la délibération de 2011, comme celle de 2001, prévoit l'octroi aux agents d'une journée de congé accordée par le maire, dont il n'est pas tenu compte dans le calcul de la durée annuelle du travail des agents de la commune ;
- le passage aux 1 607 heures a été acté par la délibération de 2011, mais effectué sans contrepartie.

En définitive, les durées annuelles associées à chaque modalité de temps de travail hebdomadaire existant dans la commune s'échelonnent de 1 582,5 heures à 1 598 heures, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 19 : Modalités de temps de travail à Melun (en heures et minutes)

Modalité horaire (heures/minutes) (a)	Congés et RTT annuels (b)	Soit nb jours travaillés (c=365-104-8-b)	Temps de travail annuel (d=c*a/5)	Écart aux 1 607 heures (e=1 607-d)	Congés ou RTT en excès (arrondi à l'unité inférieure)
35 heures	26	227	1 589	18	2
37 heures	26+13	214	1 583 h 36	23 h 24	3
37 heures 30	26+16	211	1 582 h 30	24 h 30	3
38 heures 45	26+22	205	1 588 h 45	18 h 15	2

Source : chambre, d'après les délibérations de la commune

Ainsi, en moyenne, par rapport à la durée légale annuelle de 1 607 heures, 21 heures par an ne sont pas travaillées, représentant un coût théorique pour la commune de l'ordre de 547 000 € par an.

Tableau n° 20 : Coût estimé des heures non travaillées

Volumes d'heures non effectuées par agent	21	a
ETP de la collectivité (référence 2015)	996,95	b
Heures totales non effectuées	20 935,95	a*b = c
Équivalence en ETP des heures non produites	13,02	c/1607=d
Dépenses de personnel de la commune (2015) en €	41 867 200	e
Dépenses par ETP en €	41 995,28	e/b=f
Coût minimum des heures non travaillées (en €)	546 778,62	d*f=g

Source : chambre, à partir des données de la commune

Afin de remédier à cette situation et élargir ses marges de manœuvre budgétaires, la commune s'est engagée à compter de 2018 à réviser le temps de travail annuel de ses services, afin de le mettre en conformité avec la durée réglementaire de 1 607 heures. Pour ce faire, elle a notamment indiqué vouloir supprimer la journée de congé supplémentaire octroyée par le maire aux agents.

5.2.2 L'octroi des jours de congés annuels lors du départ des agents à la retraite

Selon le guide pratique des congés annuels de la commune, un agent faisant valoir ses droits à la retraite entre le 1^{er} janvier et le 30 juin bénéficie de 13 jours de congés annuels. Si l'agent part à compter du 1^{er} juillet, il bénéficie de la totalité de ses congés annuels, soit 26 jours.

Cependant, cette pratique est contraire aux dispositions de l'article 2 du décret du 25 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux qui dispose que *« les fonctionnaires qui n'exercent pas leurs fonctions pendant la totalité de la période de référence ont droit à un congé annuel dont la durée est calculée au prorata de la durée des services accomplis »*.

Aussi, la commune devrait mettre un terme à cette situation en veillant à octroyer aux agents partant à la retraite un nombre de jours de congés calculé au prorata des services accomplis entre le premier janvier et la date effective de départ. La commune a fait part à cet égard de sa volonté de régulariser progressivement cette situation.

Rappel au droit n° 1 : Octroyer aux agents partant à la retraite un nombre de jours de congés calculé au prorata des services accomplis l'année de départ, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret du 2 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

5.2.3 Les autorisations d'absence

En application de l'article 59 de la loi précitée du 26 janvier 1984, des autorisations d'absence peuvent être accordées, de droit ou à la discrétion de l'autorité territoriale et sous réserve des nécessités de service, notamment à l'occasion d'événements familiaux.

En l'espèce, la commune accorde à ses agents cinq jours d'absence en cas de mariage et deux jours pour le mariage d'un membre de la famille, et entre un et cinq jours sont par ailleurs prévus en cas de décès, selon la nature du lien de parenté. Quant aux six jours de garde d'enfant malade, ils sont doublés si l'agent est en situation monoparentale ou si son conjoint ne bénéficie pas d'une autorisation équivalente.

Ce régime d'autorisations spéciales d'absences n'appelle pas d'observation au regard des règles applicables et des pratiques couramment constatées.

5.2.4 Les heures supplémentaires

5.2.4.1 Le volume des heures supplémentaires

En application du décret du 14 janvier 2002, les heures supplémentaires sont compensées, soit par une récupération en temps de repos, soit par une rémunération sous forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), dès lors qu'elles ont été effectivement accomplies à la demande expresse du chef de service. Elles sont limitées à un contingent mensuel de 25 heures, mais il est prévu que ce plafond puisse être dépassé, pour certaines fonctions ou lorsque des circonstances exceptionnelles et limitées dans le temps le justifient. Le décret subordonne également le versement d'IHTS à la mise en œuvre par l'employeur d'un dispositif de contrôle automatisé du temps de travail.

Selon la commune, seules les heures supplémentaires effectuées les jours fériés, les week-ends et la nuit, sont rémunérées par le versement d'IHTS, les autres faisant l'objet d'une récupération en temps de repos.

À compter de 2013, le volume des heures supplémentaires effectuées a sensiblement diminué dans l'ensemble des filières professionnelles de la commune. Le coût des heures supplémentaires pour la commune a ainsi baissé de 32,3 % entre 2011 et 2015, et s'élevait à près de 376 700 €, en 2015.

Tableau n° 21 : Heures supplémentaires

	2011	2012	2013	2014	2015
Heures supplémentaires totales	25 688,25	21 151,45	10 099,75	10 635,25	6 957,55
<i>Dont filière administrative</i>	<i>7 119,75</i>	<i>6 649,20</i>	<i>1 879,25</i>	<i>2 797,25</i>	<i>1 303,25</i>
<i>Dont filière technique</i>	<i>12 115</i>	<i>11 418</i>	<i>6160</i>	<i>6172</i>	<i>4 863,30</i>
<i>Dont filière culturelle</i>	<i>434</i>	<i>213</i>	<i>207,75</i>	<i>476,50</i>	<i>76,25</i>
<i>Dont filière sportive</i>	<i>53</i>	<i>89,5</i>	<i>45</i>	<i>36</i>	<i>0</i>
<i>Dont filière sociale</i>	<i>1 314,50</i>	<i>1 100,50</i>	<i>348,50</i>	<i>390,25</i>	<i>126,50</i>
<i>Dont filière médico-sociale</i>	<i>428,50</i>	<i>8</i>	<i>17</i>	<i>32,25</i>	<i>1,50</i>
<i>Dont filière police municipale</i>	<i>3 111</i>	<i>771</i>	<i>551</i>	<i>261,75</i>	<i>479</i>
<i>Dont filière animation</i>	<i>1 112,50</i>	<i>902,25</i>	<i>891,25</i>	<i>469,25</i>	<i>107,75</i>
Heures supplémentaires / agent	61,5	48,7	28,1	29,4	22,4
Montant des IHTS (en €)	556 068,26	642 398,37	449 115 67	458 550,26	376 657,70

Source : chambre, d'après les données communiquées par la commune

Le paiement d'IHTS dans la commune repose sur un système déclaratif des heures supplémentaires effectuées, en l'absence de dispositif de contrôle automatisé du temps de travail. Il n'existe pas d'instrument de suivi qualitatif qui permettrait d'établir des indicateurs, de mesurer et d'analyser les événements générateurs d'heures supplémentaires, la direction des ressources humaines limitant son intervention au suivi de la consommation par les services de l'enveloppe annuelle des crédits correspondant aux heures supplémentaires.

À ce sujet, la commune a fait part de sa volonté de constituer un groupe de travail en vue d'élaborer un outil de suivi par service des heures supplémentaires, afin d'en contrôler la justification et la quantité. Elle a par ailleurs indiqué vouloir rationaliser la liste des événements générateurs d'heures supplémentaires, s'agissant en particulier des services techniques et de la police municipale.

5.2.4.2 Des dépassements du plafond mensuel de 25 heures

En effet, l'examen des bulletins de paie des exercices 2013 et 2014 a permis d'identifier :

- des dépassements mensuels réguliers du plafond autorisé par la réglementation ;
- d'autre part, bien qu'ils ne fassent pas apparaître de dépassement des plafonds, des versements réguliers et systématiques d'heures supplémentaires - y compris en période estivale - s'apparentant de fait à des compléments de rémunération.

La commune s'est engagée à cet égard à régulariser la situation des agents concernés.

5.2.5 Les mesures adoptées pour réduire l'absentéisme

Au-delà des problématiques de fiabilité déjà mentionnées en matière d'absentéisme, le suivi effectué par la commune ne rend pas compte de certaines données statistiques pourtant disponibles, notamment de la répartition des absences par catégorie d'agents et par fonction. De même, certains constats ne donnent pas lieu à une analyse approfondie, à l'instar du pic d'absences constaté en 2014 et que la commune a expliqué par des motifs divers et dont l'effet cumulatif n'apparaît pas évident, comme le pic de grippe, le climat, la fin de la journée de carence, l'augmentation des maternités, la réaction au gel des avancements de grade.

Selon les données du REC, l'absentéisme pour maladies, accidents du travail ou accueil d'un enfant, a représenté, en 2015, 25 254 jours, soit environ 26,6 jours par agent. L'absentéisme des agents de la commune s'est donc aggravé par rapport au constat préoccupant formulé en 2011 par la chambre, qui relevait un nombre moyen de 23 jours d'absence par agent.

Toutefois, l'absentéisme dans la commune est demeuré inférieur à l'absentéisme moyen des communes appartenant à la même strate démographique, 28,9 jours par agent.

Le taux d'absentéisme²⁸ dans la commune est demeuré stable au cours de la période contrôlée, s'établissant entre 8,2 % en 2012 et 9,3 % en 2014, et s'élevait à 9 %, en 2015. Toutefois, le taux d'absentéisme est plus élevé si le nombre de jours d'absence de référence pris en compte est celui figurant dans les REC élaborés par la commune. Ainsi, sur la base d'un nombre de jours d'absence de 26 977 jours en 2015, selon le REC 2015, le taux d'absentéisme s'élèverait à 13,2 %.

Les statistiques relatives à l'absentéisme par filière et par âge établies par la commune permettent de dégager les tendances suivantes :

- la filière de la police a enregistré la hausse la plus significative, passant de 50 à 60 arrêts, en 2011-2012, à 90 à 100 arrêts, en 2014-2015, hausse qui relève *a priori* des contraintes liées aux missions de cette filière et appelle des actions à destination des agents concernés ;
- s'agissant des divers types d'absence par classes d'âge, la forte hausse des absences pour maladie ordinaire, de 43 arrêts, en 2011, à 251, en 2015, et des absences injustifiées, de 20 à 76 lors de la même période, de la classe d'âge des 18-25 ans, interroge sur la situation de ces agents, pourtant en début de carrière et théoriquement moins sujets aux problèmes de santé. De même, la hausse des arrêts pour accidents du travail chez les 26-35 ans, de 8 à 33, et les agents de plus de 56 ans, de 17 à 37, appelle sans doute un examen particulier, alors même que les accidents du travail ont globalement diminué.

La progression globale des absences au travail, et notamment de celles dites compressibles, c'est-à-dire celles sur lesquelles la commune est en mesure d'agir, soulève des questionnements quant aux motivations des agents, sur les coûts qui en résultent pour le budget de la collectivité et les mesures à prendre pour améliorer la situation.

Globalement, la direction des ressources humaines éprouve des difficultés à analyser l'ensemble des facteurs d'absentéisme. Seul l'absentéisme chronique de certains agents semble bien identifié et serait principalement le fait de personnes nouvellement entrées dans le monde du travail ou d'agents proches de la retraite éprouvant de la lassitude professionnelle.

Ainsi qu'elle s'y était engagée en 2011, la commune a mis en place en 2016 un groupe de travail dont l'objet est d'analyser les causes de l'absentéisme et de proposer des mesures de nature à y remédier. Ce groupe, composé de représentants du personnel, de deux membres de la direction des ressources humaines et de responsables de service où un taux d'absentéisme élevé est constaté, avait pour objectif de présenter, en 2017, un diagnostic précis de la situation.

En liaison avec le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), des mesures ont déjà été adoptées, à l'instar de l'élaboration biannuelle d'états des absences transmis aux responsables de service, de rencontres individuelles entre l'agent et le responsable de service, en lien avec la médecine professionnelle, du suivi des accidents du travail par la cellule de prévention des risques et du renforcement de l'accompagnement par les encadrants.

²⁸ La définition du taux global d'absentéisme retenue ici est le rapport entre le nombre total de jours d'absence ouvrés et l'effectif en ETP multiplié par le nombre de jours travaillés théoriques dans la commune lors de la période prise en compte.

En outre, la commune a indiqué que la coordination entre les agents chargés du suivi des dossiers d'absence et les agents chargés de la formation et de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) a été renforcée, en vue de favoriser le reclassement des agents en congé pour longue maladie ou de longue durée. Des fiches de prévention et des éléments d'informations seraient régulièrement diffusés sur le site intranet de la commune et via des messages du maire. Enfin, la commune s'est engagée à organiser des formations, effectuées par des professionnels de santé, notamment pour sensibiliser les agents aux risques psychosociaux.

La commune a également recours à une politique dissuasive, en pratiquant de manière systématique les retenues sur salaire en cas d'absence injustifiée, nonobstant de possibles sanctions disciplinaires. Le nouveau règlement intérieur de la commune prévoit par ailleurs un délai de transmission de 48 heures pour les arrêts maladie, tout manquement à cette disposition donnant lieu à une régularisation sur les congés ou les ARTT.

Dans le cadre de la mise en place complète du RIFSEEP, la commune a aussi fait part de sa volonté de moduler le régime indemnitaire des agents en fonction de l'absentéisme.

5.3 La gestion des carrières

5.3.1 Les avancements d'échelon

Jusqu'en 2014, la commune a pratiqué une politique d'avancement d'échelon à l'ancienneté minimum, à la seule exclusion des agents ne donnant pas entière satisfaction dans leur manière de servir²⁹. Le rythme d'avancement a ainsi été, par exemple, de 36,6 % en 2013 et de 39,2 % en 2014³⁰.

Toutefois, sous l'effet des contraintes budgétaires, la commune a mis fin à cette politique d'avancement favorable : elle n'a prononcé aucun avancement d'échelon en 2015 et procédé, en 2016, aux seuls avancements d'échelon à l'ancienneté maximale. Pour autant, la commune perdra une partie de cette marge de manœuvre avec la mise en œuvre des dispositions statutaires issues de la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR), qui prévoient désormais un rythme d'avancement fixe, correspondant généralement aux moyennes des durées d'avancement préexistantes.

5.3.2 Les promotions internes et avancements de grade

Dans la fonction publique territoriale, l'avancement de grade relève de trois cas énumérés à l'article 79 de la loi précitée du 26 janvier 1984 :

- l'inscription au tableau d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire (CAP), par appréciation de la valeur professionnelle et de l'expérience de l'agent ;
- l'inscription au tableau d'avancement établi après réussite à un examen professionnel ;
- la réussite à un concours professionnel.

Dans les deux premiers cas, la promotion est aussi conditionnée à l'application d'un taux établi eu regard à la population éligible aux promotions et fixé par l'assemblée délibérante. Dans ces conditions, de nombreuses collectivités ont fixé à 100 % l'ensemble des ratios d'avancement aux différents grades, et la commune avait également fait ce choix par une délibération du 10 avril 2008.

²⁹ Seuls huit agents ont ainsi avancé d'échelon à la durée maximum, sur une période de cinq années.

³⁰ 36,6 % en 2013, contre 35,3 % pour les communes de la strate (DGCL, *Synthèse nationale des bilans sociaux 2013*, page 41).

Tableau n° 22 : Nombre d'agents promus

	Agents de catégorie A		Agents de catégorie B		Agents de catégorie C	
	Nombre d'agents promouvables	Agents promus	Nombre d'agents promouvables	Agents promus	Nombre d'agents promouvables	Agents promus
2011	2	2	17	14	120	78
2012	0	0	3	3	39	39
2013	13	12	24	24	85	85
2014	1	1	2	2	0	0
2015	5	4	3	3	10	10

Source : commune de Melun

Toutefois, la commune a appliqué de façon favorable aux agents les critères de l'inscription au tableau d'avancement sur appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience. Ont ainsi été prononcés des avancements liés à la proximité de la retraite ou à l'âge de l'agent, à la fermeture d'un établissement de province ou au transfert dans une structure intercommunale. Deux promotions ont également été accordées malgré les avis défavorables émis par la hiérarchie directe des agents.

En 2014, la commune a décidé du gel des avancements de grade sur l'année « *compte tenu du contexte budgétaire* » et a reconduit ce gel en 2015 et en 2016, sauf dans les trois cas du départ à la retraite de l'agent, du transfert de l'agent à la CAMVS ou de la réussite à un examen et/ou à un concours.

Ainsi, la commune a maintenu deux motifs d'avancement de grade et de promotion interne déconnectés de la valeur professionnelle de l'agent.

La commune a indiqué qu'elle mettra fin au gel des avancements en 2018. Un travail de réflexion aurait été mené en décembre 2017 afin de définir des critères et des ratios d'avancement de grade et de promotion interne. À cet égard, elle a précisé que les avancements de grade et les promotions internes devront désormais être justifiés par les compétences et l'investissement de l'agent, ainsi que les missions qu'il exerce.

La mise en œuvre du protocole PPCR pourrait cependant réduire les marges ainsi dégagées par la commune, le décret du 2 mai 2017 relatif aux modalités d'appréciation de la valeur et de l'expérience professionnelles de certains fonctionnaires éligibles à un avancement de grade prévoyant notamment des mesures favorisant le déroulement de carrière des agents de catégorie C sur au moins deux grades.

5.3.3 La promotion irrégulière de deux agents dans le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux

L'article 2 du décret du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux prévoit que « *les administrateurs territoriaux exercent leurs fonctions dans les services des régions, des départements, des communes de plus de 40 000 habitants [...]* ».

En 2011, à la suite d'un avis favorable de la commission administrative paritaire, deux attachés principaux ont bénéficié d'une promotion interne dans le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux.

Or, à la date de ces nominations, la population de la commune n'atteignait pas le seuil des 40 000 habitants imposé par l'article 2 du décret du 30 décembre 1987. En raison de la présence de zones urbaines sensibles sur son territoire – devenus quartiers prioritaires de la politique de la ville au 1^{er} janvier 2015 – la commune aurait toutefois pu solliciter un surclassement démographique, aux termes du cinquième alinéa de l'article 88 la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Le surclassement démographique permet aux collectivités qui en bénéficient d'être classées dans la strate démographique supérieure à celle à laquelle leur population correspond, en vue notamment de procéder aux recrutements d'agents appartenant à certains cadres d'emplois ou encore d'augmenter l'effectif du cabinet du maire.

À cet égard, la ville a indiqué qu'elle « *n'avait pas jugé utile de solliciter le surclassement démographique, [...] qui aurait été accordé* ». Toutefois, le décret du 8 juillet 2004 pris pour l'application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, qui établit les modalités de l'octroi d'un tel surclassement, prévoit qu'une demande de surclassement démographique doit faire l'objet d'une délibération de l'organe délibérant et que le surclassement est prononcé par le préfet de département³¹.

En l'absence de décision préfectorale de surclassement de la commune de Melun, la promotion interne d'attachés principaux dans le cadre d'emplois d'administrateurs territoriaux était, dès lors, irrégulière.

5.3.4 Le régime indemnitaire

Depuis 2011, le régime indemnitaire des agents de la commune a fait l'objet de plusieurs délibérations. En avril 2016, la commune a remplacé l'ensemble des primes préexistantes, à l'exception de la prime de fin d'année, par le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) institué par le décret du 20 mai 2014 pour les fonctionnaires de l'État.

Le RIFSEEP est composé d'une part d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise et, d'autre part d'un complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent. Le CIA constitue une part variable, qui peut être modulé par la collectivité.

Les délibérations établissant le RIFSEEP peuvent fixer, pour chaque part, un plafond différent de celui en vigueur dans la fonction publique de l'État, sans toutefois que la somme des deux ne dépasse la somme de ceux en vigueur dans la fonction publique de l'État³².

Au regard de ses contraintes budgétaires, la commune a choisi de ne pas verser de CIA. Dans l'hypothèse où la commune déciderait d'instituer ce complément indemnitaire, il lui faudrait revoir ou compléter le contenu de ses délibérations, car celles-ci ne précisent pas ses conditions d'attribution. À cet égard, la commune a indiqué que le RIFSEEP serait « *remis à plat* » en 2018.

Le RIFSEEP a été mis en œuvre dans la commune de manière progressive, à compter de l'année 2016, par cadre d'emplois. Seule la filière de la police municipale n'est pas concernée par ce nouveau régime indemnitaire, en l'absence de correspondance de grade avec la fonction publique de l'État. Les plafonds retenus pour chaque cadre d'emplois correspondent aux plafonds établis pour les corps équivalents de la fonction publique de l'État.

³¹ Articles 4 et 5 du décret du 8 juillet 2004.

³² Article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

Tableau n° 23 : Montant des rémunérations principales et des indemnités (en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution
Rémunération des titulaires (compte 6411)	22 414 603	23 403 486	23 806 583	24 863 356	24 828 548	9,72 %
<i>dont rémunération principale (c/64111)</i>	<i>16 382 269</i>	<i>16 917 466</i>	<i>17 206 466</i>	<i>18 077 137</i>	<i>18 279 352</i>	<i>10,38 %</i>
<i>dont autres indemnités (c/64118)</i>	<i>4 888 420</i>	<i>5 297 229</i>	<i>5 398 226</i>	<i>5 538 779</i>	<i>5 305 305</i>	<i>7,86 %</i>
<i>dont NBI (c/64112)</i>	<i>1 143 914</i>	<i>1 188 791</i>	<i>1 201 891</i>	<i>1 247 650</i>	<i>1 243 891</i>	<i>8,04 %</i>
Effectif (titulaires)	838	846	876	872	883	5,10 %
Rémunération moyenne par agent titulaire	26 748	27 664	27 176	28 513	28 118	4,87 %
Part des indemnités dans la rémunération principale (en %)	36,8 %	38,4 %	38,4 %	37,6 %	35,8 %	-
Rémunération des non titulaires (compte 6413)	4 708 675	4 665 555	4 642 361	4 376 625	3 954 400	- 19,07 %
Effectif non titulaire	116	124	101	78	66	- 75,76 %
Rémunération moyenne par agent non titulaire	40 592	37 625	45 964	56 110	59 915	32,25 %

Source : chambre d'après les comptes de gestion, les bilans sociaux
et les comptes administratifs³³

Tant les rémunérations principales que les primes ont continué de progresser à un rythme régulier sur la période examinée, même si les montants de primes versées en 2015 ont amorcé une légère baisse par rapport à l'exercice 2014 (- 3,49 %). Les indemnités pèsent néanmoins d'un poids significatif, puisqu'elles représentent plus du tiers de la rémunération totale des agents titulaires.

5.4 La GPEEC

5.4.1 Le répertoire des métiers

À l'occasion de son précédent rapport, la chambre avait constaté que la commune gérait davantage des agents que des compétences et n'opérait guère de lien entre la fiche de poste et le métier de référence. Elle l'avait ainsi invitée à élaborer un répertoire des métiers visant à améliorer la gestion individuelle et collective des ressources humaines.

La commune a mis en œuvre cette démarche en élaborant :

- une liste répertoriant les 105 métiers exercés au sein des services municipaux, ainsi que diverses fiches métiers. Ce document, très succinct, est organisé par famille d'intervention sur le modèle du répertoire des métiers territoriaux du CNFPT, mais sans aller jusqu'au niveau plus fin des sous-familles ;
- des fiches métiers riches en informations : outre les missions, activités et tâches du poste, elles déclinent les compétences en savoir, savoir-faire et savoir comportemental attendus. Par ailleurs, elles décrivent les conditions, contraintes et risques professionnels liés aux fonctions.

Pour autant, le lien entre ces deux documents n'est pas assez développé :

- la correspondance entre les métiers listés dans le référentiel et les fiches métiers est insuffisamment établie³⁴ ;

³³ Le compte 64138 n'étant pas mouvementé, il ne peut pas être fait de distinction entre les rémunérations et les indemnités perçues par les agents non titulaires comme précisé dans le corps du rapport.

³⁴ Par exemple, les intitulés « *policier municipal* » et « *responsable de service de police municipale* » du répertoire correspondent, de façon peu explicite, dans les fiches, aux métiers « *adjoint de police municipale* », « *agent entrée et sortie des écoles* » et « *chef de police municipale* ». De même, la fiche « *assistante administrative* » est, par exemple, sans correspondance évidente dans le répertoire des métiers.

- le référentiel des métiers manque d'une structuration plus complète par compétences, en lien avec les fiches métiers, permettant d'évaluer les besoins en compétences, d'aménager des passerelles et évolutions professionnelles pour les agents, d'alimenter le plan de formation et de constituer un vivier de compétences internes ;
- enfin, les fiches métiers gagneraient à mentionner les éléments statutaires, catégorie, filière, cadre d'emploi, grade, correspondants.

Pour remédier à ces lacunes, la commune a exposé différentes pistes d'amélioration, à l'instar du renseignement systématique dans le logiciel de gestion des ressources humaines des données relatives aux compétences et diplômes des agents.

5.4.2 La politique de recrutement

Dès 2011, la commune a affirmé sa volonté de promouvoir la mobilité interne, l'objectif affiché étant de favoriser les évolutions de carrière, les changements de service et les reclassements professionnels pour raisons médicales. Parallèlement, elle a conduit une politique dynamique de recrutement de contractuels sur des contrats aidés ou permanents, afin de couvrir ses besoins dans des secteurs précis, éducation, propreté urbaine et animation, permettant entre autres la réinsertion de demandeurs d'emplois de longue durée.

Sous l'effet des contraintes budgétaires, la commune a choisi de renforcer encore cette politique, ainsi que les mesures prises en conséquence, notamment en termes de valorisation des compétences détenues en interne et de soutien à de véritables parcours professionnels.

Le dispositif repose sur une charte de la mobilité interne mise en œuvre le 1^{er} février 2016. Les vacances de postes sont publiées prioritairement sur l'intranet et la DRH accompagne les souhaits de mobilité des agents. Le taux de recrutement interne est ainsi passé de 16 à 30 %, entre 2011 et 2015, signe de l'efficacité de cette politique.

La commune mise également sur la réorganisation des services pour faire des économies budgétaires, ainsi que l'illustre la restructuration du service des activités culturelles ou du service des marchés publics. En outre, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences fait l'objet d'une procédure de suivi formalisée au niveau des services :

- le recensement des besoins est opéré chaque année, au moment de l'élaboration du budget ;
- sur la base des réponses collectées, un tableau de bord synthétique est établi et analysé avec l'encadrant ;
- l'arbitrage est rendu par le maire et l' élu du secteur.

Au-delà de cet exercice annuel corrélé avec la préparation budgétaire, des tableaux de bord mensuels de pilotage de la masse salariale sont remis au maire et au directeur général des services (DGS). Ils sont établis par service, exprimés en ETP, et rassemblent les principaux indicateurs de gestion prévisionnelle. D'autres outils de suivi sont mobilisés, à l'instar du tableau de bord pluriannuel des départs en retraite, destiné à anticiper les remplacements.

5.5 La politique de formation

5.5.1 Les moyens consacrés à la formation

L'optimisation des ressources humaines, la maîtrise de la masse salariale et la valorisation des parcours passent notamment par une politique de formation correspondant aux besoins et aux orientations de la collectivité.

Pourtant, les dépenses consacrées à la formation des agents ont diminué de 20,3 % entre 2013 et 2015, passant de 390 900 € environ, en 2013, à 311 600 € environ, en 2015. Ainsi, le nombre de jours de formation par agent ayant suivi une formation est passé de 3,5 en 2013 à 1,9 en 2015.

Tableau n° 24 : Moyens alloués à la formation

	2013	2014	2015	Variation 2013/2015
Nombre de jours de formation	2096	2222,50	1801	- 14 %
Agents ayant suivi au moins une formation	600	673	929	+ 35,4 %
Nombre de jours de formation par agent	3,49	3,30	1,93	- 44,7 %
Budget formation	390 898 €	391 816 €	311 595 €	- 20,3 %
Budget moyen par agent formé	651,5 €	582,2 €	335,4 €	- 48,5 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les REC 2013 et 2015 et le plan formation 2014

La commune a indiqué que la diminution du budget alloué à la formation professionnelle en 2015 s'expliquait en partie par le départ d'agents de catégorie A qui bénéficient de formations coûteuses et spécifiques. Elle a précisé, de plus, que le nombre d'agents ayant suivi une formation avait augmenté de 35,4 % entre 2013 et 2015, diminuant mécaniquement le coût moyen par agent formé. Cependant, outre la diminution du budget alloué à la formation, la baisse du nombre total de journées de formation par an (- 14 % entre 2013 et 2015) témoigne d'un recul de l'effort de formation de la commune à l'égard de ses agents. Le coût moyen par agent formé a donc diminué sous l'effet conjugué de la hausse du nombre d'agents ayant suivi une formation et de la baisse des dépenses de formation. Il s'élevait ainsi à 335,4 €, en 2015, contre 651,5 €, en 2011.

En tout état de cause, si la baisse de l'effort de formation peut viser un objectif budgétaire, eu égard à la situation financière de la commune, celle-ci doit veiller à garantir l'accès à la formation de ses agents, rendue particulièrement nécessaire par la démarche de mobilité et de reclassement mise en œuvre par la collectivité dans le cadre de la GPEEC.

5.5.2 Les plans de formation

La commune établit annuellement ses plans de formation où figurent le bilan chiffré, essentiellement quantitatif, des actions de formation menées durant l'exercice précédent, et le plan de formation de l'année à venir, incluant la présentation de quelques projets ciblés.

Ces plans restent cependant insuffisamment formalisés et manquent notamment d'une structuration par objectifs et de priorités stratégiques d'ensemble. Par ailleurs, le document devrait s'appuyer sur des données qualitatives telles que :

- le bilan de l'accompagnement à la mobilité ;
- le taux d'absentéisme en formation, susceptible de représenter un coût pesant sur le budget de la formation ;
- l'évaluation des formations suivies.

Tel qu'il se présente, le contenu du plan de formation élaboré par la commune, succinct, ne permet pas d'évaluer sa pertinence et son adéquation aux objectifs de la politique de formation mis en avant. La commune trouverait ainsi avantage à enrichir et à formaliser davantage ce plan afin d'en faire un réel outil de pilotage des ressources humaines. À cet égard, elle a indiqué qu'elle prendrait en compte ces constats lors de l'élaboration des prochains plans de formation.

5.6 Les logements de fonction

5.6.1 Le régime appliqué dans la commune

Le précédent rapport de la chambre avait relevé le nombre significatif d'agents communaux bénéficiaires d'un logement concédé au titre de leurs fonctions, 42 agents logés par nécessité absolue de service et 8 par utilité de service, au 31 décembre 2007, ainsi que des discordances entre la délibération fixant la liste des emplois pouvant prétendre à l'attribution d'un logement et les fonctions effectivement occupées par les bénéficiaires. En outre, le montant de certaines redevances paraissait en deçà du prix du marché locatif. La commune s'était engagée à se mettre en conformité avec la réglementation applicable en la matière.

Le décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement a modifié substantiellement les modalités d'attribution des logements de fonction, en remplaçant l'utilité de service par un régime de convention d'occupation précaire (COP) avec astreinte. Il a par ailleurs maintenu la nécessité absolue de service, mais dans un cadre plus strict :

- en premier lieu, en limitant les bénéficiaires aux agents qui « *ne peu[vent] accomplir normalement [leur] service pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité sans être logé sur [leur] lieu de travail ou à proximité* » ;
- en second lieu, en supprimant la gratuité des charges accessoires.

La commune a mis en œuvre ce dispositif, par délibérations du 20 septembre 2012 qui visaient les observations antérieures de la chambre :

- une délibération établit la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction par nécessité absolue de service peut être octroyé (directeur général des services et agents occupant des emplois de gardien d'équipement) et fixe les conditions d'occupation, notamment le remboursement des charges locatives par les occupants ;
- une délibération répertorie les emplois pour lesquels une convention d'occupation précaire avec astreinte peut être consentie (directeurs généraux adjoints et directeur du conservatoire notamment). Cette délibération est cependant incomplète, car elle ne prévoit pas les dispositions relatives au paiement des charges locatives, même si la commune a prévu ce dispositif dans les conventions délivrées aux bénéficiaires.

L'ensemble des arrêtés et conventions ont été régularisés à la suite de ces délibérations. Il convient cependant de relever que les conventions d'occupation précaire, contrairement aux arrêtés délivrés par nécessité absolue de service, devront être complétées afin de mentionner, ainsi que le prévoit l'article R. 2124-66 du code général de la propriété des personnes publiques, la superficie du logement concédé.

5.6.2 Le nombre global d'agents logés

En 2016, 37 agents bénéficiaient d'un logement de fonction : 7 agents étaient logés dans le cadre d'une convention d'occupation précaire avec astreinte et 30 par nécessité absolue de service, dont 29 gardiens d'équipement.

Néanmoins, certains équipements sont dotés de deux à cinq gardiens, ce que la commune a justifié par la taille ou la configuration des équipements.

5.6.3 Les modalités de fixation des redevances

L'article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que la redevance mise à la charge du bénéficiaire d'une convention d'occupation précaire avec astreinte « est égale à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés ». Le prix du marché locatif local³⁵, pour des appartements de taille comparable s'établit, en moyenne, à 12,15 € au m². Cependant, les redevances dont s'acquittent les bénéficiaires de telles convention sont inférieures à 50 % de la valeur locative réelle des locaux comme en témoigne le tableau n° 25 ci-dessous.

Tableau n° 25 : Montant des redevances des logements de fonction

Type de logement	Superficie	Montant mensuel de redevance	Prix moyen du marché sur la ville (12,15 €/m ²)	Redevance égale à 50 %
T5	57	400 €	692,55 €	346 €
T3	58	350 €	704,70 €	352 €
T4	163	350 €	1980,45 €	990 €
T4	87	400 €	1057,05 €	528 €
T4	74	400 €	899,50 €	449 €
T3	57	350 €	692,55 €	346 €
T3	130	350 €	1579,50 €	789 €

Source : chambre régionale des comptes

Lors de l'instruction, la commune a justifié cette situation par le maintien de situations antérieures, concernant notamment d'anciens instituteurs ayant conservé leurs logements.

Au-delà de ce constat, la détermination du montant des redevances mises à la charge des occupants ne respecte pas les textes en vigueur. En effet, selon la commune, « les redevances ont été calculées par l'ancien DGS et correspondaient au nombre de logements concédés ». Or, seul le directeur départemental des finances publiques (France Domaine) est compétent pour établir, modifier ou réviser les redevances³⁶. Ainsi conviendrait-il que la commune, conformément aux textes applicables en matière de fixation des redevances, se réfère à une évaluation établie par France Domaine. La commune a fait valoir sa volonté de régulariser la situation et a indiqué avoir entamé une réflexion à cet égard à compter de janvier 2018.

Rappel au droit n° 2 : Se conformer aux dispositions de l'article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques pour calculer le montant des redevances fixées dans le cadre de conventions d'occupation précaire avec astreinte.

³⁵ Estimation établie d'après une sélection 15 annonces de logements à louer sur un site internet d'annonces immobilières couvrant des superficies allant de 56 à 176 m² afin de correspondre aux surfaces des logements de fonction étudiés.

³⁶ Article R. 2124-70 du code général de la propriété des personnes publiques.

6 LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1 Organisation politique et administrative de la commande publique

6.1.1 Organisation politique de la commande publique

Par une délibération du 20 mai 2016, le conseil municipal a délégué au maire la compétence pour « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres [et] leurs avenants* », dès lors que les crédits sont inscrits au budget. Les adjoints bénéficient d'une délégation de signature, à ce titre, dans leur champ de compétence.

Chaque séance du conseil municipal donne lieu à la présentation détaillée des décisions prises en vertu de ces délégations et des fiches synthétiques, établies par marché, sont communiquées à leur demande aux conseillers municipaux.

La commune n'a pas mis en place de commission spécifiquement dédiée à la commande publique. Elle a en revanche institué un groupement d'accompagnement de la commande publique (GACP), composé d'adjoints au maire et par ailleurs membres des commissions d'appel d'offres. Le GACP émet un avis sur tout marché de travaux ou de services de plus de 300 000 € HT, mais celui-ci n'est que consultatif.

6.1.2 Organisation administrative de la commande publique

L'organisation de la commande publique dans la commune est segmentée, et relève ainsi de trois services selon l'objet de la procédure de mise en concurrence :

- la direction de la stratégie et du développement durable élabore les procédures de mise en concurrence des marchés de maîtrise d'œuvre, de fournitures et de services concernant le programme de rénovation urbaine (PRU) ;
- la direction des services techniques procède à la passation et au suivi des marchés de travaux, de fournitures et de services qui relèvent de sa compétence. Elle met également en œuvre la passation des marchés de travaux qui relèvent du PRU. Sur ce dernier champ, elle recouvre en partie la compétence de la direction de la stratégie et du développement durable ;
- le bureau de la commande publique, rattaché à la direction des finances, du budget et de la commande publique, est compétent pour la passation des marchés de travaux, de fournitures et de services relevant des autres services municipaux de plus de 25 000 € HT. En deçà de ce montant, la passation relève directement des services gestionnaires. Le bureau de la commande publique assure également un rôle de conseil auprès des services, à l'exclusion des services techniques.

La dispersion des acteurs intervenant dans le cadre de la fonction achat est de nature à complexifier le partage des responsabilités et à limiter l'harmonisation des pratiques et la professionnalisation des équipes, malgré la relative stabilité des agents.

Tableau n° 26 : Nombre d'agents impliqués dans la commande publique

	2012	2013	2014	2015
Direction générale des services techniques	5,5	5,5	5,5	4,5
Direction de la stratégie et du développement durable	1	2	1,5	1
Direction des finances, du budget et la commande publique	3	3	3	3
Total	9,5	10,5	10	8,5

Source : chambre, d'après les données transmises par la commune

Si le *turn over* des équipes en charge des marchés au sein de la DGST et de la direction des finances a été faible au cours de la période 2012-2015, la direction de la stratégie et du développement durable a connu chaque année depuis 2013 des départs et des arrivées d'agents. Par ailleurs, la spécialisation au sein de ce service est peu marquée, les agents concernés étant principalement affectés à la gestion du projet de rénovation urbaine et n'intervenant qu'à titre accessoire dans la gestion de la commande publique.

La commune a indiqué sur ce point qu'un service unique de la commande publique a été créé en mars 2017, regroupant les trois unités chargées de la commande publique. La commune devra dès lors veiller à la mutualisation et à l'harmonisation effectives des moyens et des pratiques mises en œuvre.

La chaîne d'exécution des marchés publics repose sur une organisation centralisée : la gestion comptable et le suivi des marchés sont réalisés par la direction des finances, dont les correspondants comptables sont chargés des opérations d'exécution (saisie du marché, engagements comptables, enregistrement dématérialisé des factures, liquidation, application des clauses financières) et de opérations de mandatement. Par exception, les engagements sur marchés à bons de commande sont comptabilisés directement par les services opérationnels.

Cependant, compte-tenu de l'hétérogénéité des acteurs impliqués dans la fonction achat, la collectivité s'est attachée à développer différents outils de normalisation des procédures, fiches, notes de service, tableaux de suivi, qui bénéficient notamment aux personnels en charge de l'exécution financière des marchés publics.

Ces initiatives ont été prolongées par l'élaboration d'une nomenclature des achats, entrée en vigueur en janvier 2017, qui doit permettre d'établir une cartographie des achats par nature, d'assurer le respect des seuils de passation et d'identifier les économies réalisables en passant des marchés transversaux.

Cette démarche, centrée sur la régularité des procédures et le respect du formalisme, demeure encore insuffisamment orientée vers l'efficacité économique des achats. La commune pourrait en effet utilement développer des dispositifs lui permettant d'accroître l'efficacité de ses achats.

Par ailleurs, la commune ne dispose pas à proprement parler d'un logiciel d'achat. L'outil informatique « *Marco* », déployé au sein des services, a essentiellement vocation à appuyer la rédaction et la production des pièces du marché. Auparavant utilisé par les seuls services techniques, la commune a indiqué que depuis le regroupement des unités chargées des marchés publics dans un service unique de la commande publique, le logiciel est désormais utilisé par l'ensemble des agents du service.

6.2 Passation, exécution et suivi des marchés

Entre 2011 et 2015, les observations formulées par la préfecture en matière de commande publique ont fait l'objet de réponses circonstanciées et suivies des régularisations requises. Ainsi, à la suite de la détection d'une irrégularité affectant un avis d'appel public à la concurrence, la commune a procédé à la résiliation du marché à l'issue de la première année, comme le lui avaient recommandé les services préfectoraux.

Les procédures déclarées sans suite ou infructueuses au cours de la période ont été peu nombreuses, même si ces dernières ont révélé, dans la plupart des cas, une définition insuffisante ou inappropriée du besoin plus qu'un défaut de maîtrise des procédures.

La commune a passé 71 marchés en 2015, dont 10 à bons de commande, pour un montant de 7,3 M€. Elle tend à privilégier des marchés pluriannuels plutôt qu'annuels, en particulier s'agissant des achats récurrents de fournitures ou de prestations de services à bons de commande. Pour limiter les achats récurrents d'un faible montant en dehors de procédures de marchés publics, la commune a élaboré une nomenclature des achats utilisée à compter de février 2017. Une première étude, menée après six mois d'utilisation, a fait apparaître des achats de faible montant pour lesquels une procédure de mise en concurrence pouvait être mise en œuvre et la commune a décidé d'effectuer une nouvelle étude à la suite d'une année complète d'utilisation.

La chambre a procédé à l'étude approfondie de quatre marchés publics dont la notification est intervenue en 2015 pour un montant total d'environ 1,6 M€, soit environ 20 % du montant des marchés conclus la même année.

Tableau n° 27 : Liste des marchés examinés

Objet du marché	Nature	Montant total HT	Durée du marché	Procédure
Aménagement global de l'entrée de Mézereaux, lot n° 1 VRD assainissement	Travaux	1,1 M€	15 mois	MAPA
Nettoyage des écoles maternelles	Services	450 499 €	1 an renouvelable 3 fois	Appel d'offres ouvert
Propreté et hygiène de la médiathèque et des archives	Services	61 526 €	1 an renouvelable 2 fois	MAPA
Prestations de traiteurs (notamment vœux du maire)	Services	14 489 €	2 jours	MAPA

Source : chambre, d'après la liste des marchés transmise par la commune

Concernant la forme et le classement des pièces relatives aux marchés, l'examen des marchés a révélé l'existence d'un suivi régulier et complet, ainsi que l'examen approfondi des candidatures par les services. Cependant, les temps de traitement peuvent être longs, à l'exemple du délai de cinq mois écoulé entre la validation administrative et la signature de l'avenant relatif au marché d'aménagement global de l'entrée des Mézereaux. Selon la commune, la création d'un service unique de la commande publique aurait permis de réduire les délais de traitement.

S'agissant de la passation et l'exécution de ces marchés, en l'absence d'irrégularité, il a pu toutefois être constaté :

- la nécessité d'assurer une plus large concurrence, notamment en définissant des lots plus finement subdivisés en fonction des prestations de services, ainsi qu'en mettant en œuvre des délais de remise des offres plus longs lorsque la complexité du marché le justifie ;
- l'insuffisance de la définition du besoin, ce qui a conduit, selon les cas, à l'augmentation substantielle du volume des prestations fournies ou à la définition imprécise des habilitations requises pour candidater.

La commune doit par ailleurs veiller à la mise en œuvre des mesures d'évaluation de la qualité des prestations fournies, lorsque celles-ci sont prévues au marché et en conditionnent le renouvellement.

7 LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA RESTAURATION SCOLAIRE ET DE LA DISTRIBUTION D'EAU

7.1 Le service de la restauration scolaire

7.1.1 L'externalisation du service public de la restauration scolaire

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé la forte croissance des dépenses du service de la restauration scolaire, alors géré en régie directe. La commune avait fait part de son intention d'externaliser cette prestation, via une délégation de service public (DSP), et a délibéré en ce sens en 2010. À l'issue de la procédure de mise en concurrence, la société ELRES (Elior Restauration Enseignement) a été retenue, et l'exploitation du service a débuté le 6 juillet 2012.

Au titre de ce contrat, le délégataire est chargé d'assurer la confection, le transport et la livraison des repas sur les différents points de restauration scolaire et d'accueils de loisirs de la commune. Il assure en outre la facturation, la perception et le recouvrement du prix des repas directement auprès des familles utilisatrices du service, à l'exception des repas servis dans les accueils de loisirs, qui sont facturés directement à la commune.

Le délégataire dispose, pour réaliser sa mission, des offices et restaurants scolaires dont il assume un certain nombre de charges, entretien, réparation, travaux. Il a recours, dans ce cadre à son personnel, aucun agent communal n'étant détaché dans le cadre de la délégation.

Pour sa part, la commune assure, avec son personnel, la remise en température des repas dans les offices, la distribution, la surveillance et l'ensemble des tâches d'après-service, nettoyage, contrôle des matériels, évacuation des déchets.

Le contrat initial, relevant d'un affermage concessif, n'appelle pas d'observation.

7.1.2 Les modifications de la DSP

Le 25 avril 2013, la commune a conclu un protocole transactionnel sur le fondement des articles 2044 et suivants du code civil avec son délégataire, en contrepartie de la réalisation de travaux. Le protocole avait pour but de rembourser au délégataire la somme de 178 186 € HT, dans les 30 jours suivant la signature du document, correspondant à la valeur des travaux effectués. En effet, la commune, qui avait à sa charge, dans le cadre du contrat de délégation, un certain nombre de travaux à réaliser sur les sites délégués, a décidé d'en confier la réalisation à la société ELRES, en invoquant deux motifs : la présence d'amiante dans plusieurs bâtiments et le risque d'incohérence entre la maîtrise d'œuvre du délégant et celle du délégataire. Or ces deux justifications paraissent contestables :

- d'une part, la présence d'amiante était connue des parties, ainsi que l'établit le compte rendu de la réunion du 6 mars 2012 ;
- d'autre part, la définition préalable précise des travaux, complétée le cas échéant par les échanges tenus lors des réunions de coordination, aurait pu permettre d'anticiper les éventuels problèmes de coordination entre la conduite des travaux relevant de chacune des parties.

Le contrat de délégation du service public a ensuite fait l'objet de trois avenants. L'avenant n° 1 du 23 juillet 2013 a mis à la charge du délégataire des travaux relevant initialement du délégant, dont le montant hors taxes a été chiffré à 366 124 €.

En contrepartie de la réalisation des travaux par le délégataire, l'avenant a prévu la hausse de 0,221 € par repas du tarif contractuel appliqué à compter du 1^{er} juillet 2013. À ce titre, l'article 2 de l'avenant stipulait que « *le surcoût résultant des travaux ainsi mis à la charge du délégataire sera intégré dans le montant global de l'investissement pris pour base dans la fixation des repas* »³⁷.

La hausse du tarif contractuel n'a quasiment pas été répercutée sur les usagers du service public, celle-ci étant en majeure partie supportée par la commune. En effet, le prix moyen effectivement payé par les familles bénéficiant de la compensation du tarif³⁸ a très faiblement augmenté entre 2013 et 2016, passant de 3,14 € à 3,16 €. À l'inverse, le prix par repas payé par la ville a sensiblement augmenté, passant de 1,29 €, en 2013, à 1,42 €, en 2016.

Tableau n° 28 : Tarifs contractuels facturés par le délégataire à la commune (en € par repas)

	1 ^{er} juillet 2012	1 ^{er} janvier 2013	1 ^{er} juillet 2013	1 ^{er} janvier 2014	1 ^{er} janvier 2015	1 ^{er} janvier 2016	Variation annuelle moyenne
Repas des écoles maternelles	3,943	4,026	4,247	4,303	4,317	4,345	2,5 %
Repas des écoles primaires	4,223	4,312	4,533	4,592	4,607	4,637	2,4 %
% variation par rapport à la précédente période (tarif maternelles)	-	2,1 %	5,5 %	1,3 %	0,3 %	0,6 %	

Source : bordereaux des prix unitaires transmis par le délégataire

Toutefois, la prise en charge par la ville de la hausse tarifaire imposée par le délégataire a été inégalement répartie sur les différentes catégories d'usagers. En effet, seize tranches tarifaires sont appliquées aux usagers des restaurants scolaires melunais, en fonction de critères de revenus. Lors de l'année scolaire 2014-2015, le tarif des repas à la charge des usagers s'échelonnait de 1 € pour la première catégorie tarifaire à 6,15 € pour la dernière. Entre l'année scolaire 2012-2013 et l'année scolaire 2014-2015, les usagers des deux premières catégories (soit 11,7 % des repas de l'année 2014-2015) n'ont pas subi de hausse du tarif du repas, l'augmentation des prix contractuels appliqués par le délégataire ayant été prise en charge en totalité par la commune. Cependant, les quatorze autres catégories ont subi des augmentations tarifaires s'échelonnant de 3 centimes d'euros par repas à 15 centimes par repas pour la dernière catégorie. Dès lors, contrairement à ce qu'avance le délégataire, l'augmentation des tarifs appliqués par ce dernier, à la suite de l'avenant, n'a pas été neutre pour l'ensemble des usagers du service.

Par ailleurs, la chambre relève que le mode de calcul de la hausse tarifaire n'a pas été indiqué dans la délibération approuvant la signature de l'avenant, ni stipulé dans l'avenant, alors qu'il constituait un élément essentiel d'appréciation du contrat.

Au titre de la durée de la délégation restant à courir, neuf années, la hausse tarifaire induira une recette supplémentaire au profit du délégataire d'environ 581 603 €³⁹, soit une recette nette de 215 478 € par rapport au montant estimé des travaux, 366 124 € aux termes de l'avenant. Cette recette, au profit du délégataire et au détriment de la commune, ne paraît pas justifiée.

³⁷ Cette augmentation doit être distinguée de la hausse au 1^{er} janvier 2013, engendrée par la révision annuelle des tarifs résultant de l'application d'une formule de prix prévue par l'article 32 de la convention de délégation de service public.

³⁸ Selon le rapport annuel du délégataire, sur l'année scolaire 2014-2015, 289 377 repas ont été pris en charge en partie par la commune sur 301 746 repas au total. 12 369 repas ont donc été pris en charge en totalité par les familles.

³⁹ Calculée sur la base du nombre de repas annuel moyen servis entre 2012 et 2016 qui s'établit à 293 738,75.

Le délégataire a contesté la méthodologie de calcul de cette recette supplémentaire, en se fondant sur une base de référence de 250 000 repas par an, s'agissant des neuf années restant à courir, en vue de calculer la recette nette résultant de la hausse tarifaire. En tout état de cause, même en considérant la référence de base de 250 000 repas par an sous-évaluée – le nombre moyen de repas entre 2012 et 2016 étant de 293 739 repas – la hausse tarifaire nécessaire à la couverture du prix des travaux aurait dû fixée à 0,163 € soit, un montant inférieur d'environ 36 % à la hausse tarifaire effectivement appliquée de 0,221 €.

7.1.3 Des conditions de contrôle de la DSP insuffisantes

Aux termes de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, dans sa version résultant de la loi du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales – applicable jusqu'au 1^{er} avril 2016 – et de l'article 52 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, « *le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.* »

L'article R. 1411-7 du CGCT, pris en application de l'article L. 1411-3 et abrogé par le décret du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession, prévoyait que « *toutes les pièces justificatives des éléments de ce rapport sont tenues par le délégataire à la disposition du délégant dans le cadre de son droit de contrôle.* » Il listait, en outre, l'ensemble des éléments compris dans le rapport, au titre des informations comptables. En particulier, il exigeait la production du compte annuel de résultat de l'exploitation de la délégation, une présentation des méthodes et des éléments de calcul économique annuel et pluriannuel retenus pour la détermination des produits et charges directs et indirects imputés au compte de résultat de l'exploitation, un état des variations du patrimoine immobilier intervenues dans le cadre du contrat, ou encore, les engagements à incidences financières, y compris en matière de personnel, liés à la DSP. Par ailleurs, devait être compris dans le rapport une analyse de la qualité du service et un compte rendu technique et financier comportant les « *informations utiles relatives à l'exécution du service, et notamment les tarifs pratiqués, leur mode de détermination et leur évolution, ainsi que les autres recettes d'exploitation* ».

Le rapport annuel du délégataire à la commune, dans le cadre de la DSP de la restauration scolaire, ne semble pas conforme aux dispositions du CGCT. Intitulé « *rapport technique et financier* » et prenant la forme d'une présentation en diaporama, le seul document transmis à la commune retrace de manière laconique les différents items exigés. En particulier, les éléments financiers et comptables qu'il comprend ne sont pas exhaustifs et se limitent à exposer les postes généraux de dépenses et de recettes sans les détailler. Si deux annexes exposent succinctement certaines dépenses comprises dans les « *frais généraux* » et les « *charges diverses* », le détail des recettes perçues par le délégataire ou la ventilation des participations des familles en fonction des catégories tarifaires appliquées par la commune ne figurent pas dans le rapport.

Le délégataire a toutefois indiqué que les pièces justificatives étaient tenues à la disposition du délégant, ainsi que l'article R. 1411-7 l'exigeait. Cependant, dans un arrêt du 13 juin 2012, la Cour d'appel de Paris⁴⁰ a estimé que la rédaction de l'article L. 1411-3 du CGCT « *suffit à écarter toute l'argumentation sur le caractère prétendument quérable et non portable des rapports eux-mêmes et leur annexe, le verbe produire induisant et signifiant un acte de transmission* ». La « *mise à disposition* » prévue par l'article R. 1411-7 devait ainsi « *à l'évidence, s'entendre de celle résultant d'une exécution de l'obligation première de produire des rapports circonstanciés* ».

⁴⁰ Cour d'appel de Paris, 13 juin 2012, n° 11/17554.

Dès lors, la commune pourrait utilement exiger, dans le respect des dispositions législatives, l'enrichissement des rapports annuels du délégataire, afin qu'ils comprennent l'ensemble des pièces nécessaires au contrôle effectif de la délégation.

En revanche, la commune exerce un contrôle qualitatif substantiel des prestations fournies par le délégataire. À ce titre, notamment :

- la direction de l'éducation effectue des contrôles inopinés à la cuisine centrale ;
- un agent communal est affecté à la gestion du planning des restaurants et au contrôle des prestations servies ;
- des commissions restauration associent trimestriellement la commune, le délégataire, les parents d'élèves et la diététicienne, et examinent notamment la composition des menus. Des réunions à visée plus technique sont organisées, entre la commune et le délégataire, environ deux fois par trimestre ;
- enfin, les parents d'élèves sont invités à déjeuner afin de pouvoir apprécier la qualité de service.

Selon la commune, le recrutement en fin d'année 2017 d'un contrôleur de gestion devrait permettre d'approfondir les contrôles effectués sur le délégataire du service public de la restauration scolaire.

Recommandation n° 2 : Approfondir le contrôle de la délégation de service public de la restauration scolaire, en particulier en ce qui concerne les données comptables et financières de la délégation.

7.1.4 L'impact économique de la DSP

Le coût net par repas supporté par la commune a augmenté à l'occasion du passage en gestion déléguée du service. Selon les données transmises par la commune, en 2015, elle prenait en charge 9,2 € par repas, contre 7,7 € en 2012.

Tableau n° 29 : Coût net par repas pris en charge par la ville selon le mode de gestion du service public (en €)

	Régie					DSP		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total des dépenses assumées par la ville	2 228 531,4	2 243 438,2	2 429 142,9	2 352 073,1	2 402 122,4	2 049 916,1	2 551 568,4	2 642 977,9
Total des recettes perçues par la ville	633 511,2	677 232,4	775 229	693 271,9	508 189,2	-	44 330,1	58 052,3
Coût supporté par la ville	1 595 020,2	1 566 205,8	1 653 914,0	1 658 801,2	1 893 933,3	2 049 916,1	2 507 238,4	2 584 925,6
Nombre de repas	226 068,0	229 237,0	214 164,0	240 923,0	246 970	275 164	281 291	280 908
Prix de revient du repas	9,9	9,8	11,3	9,8	9,7	7,4	9,1	9,4
Coût net par repas supporté par la ville	7,1	6,8	7,7	6,9	7,7	7,4	8,9	9,2

Source : chambre, d'après les données transmises par la commune

Le prix de revient correspond à l'ensemble des coûts pris en charge pour le service. Le coût net est égal au prix de revient net des recettes.

Plusieurs facteurs participent de cette hausse :

- le passage à la DSP n'a pas conduit à une diminution concomitante des effectifs de la commune affectés au service de la restauration scolaire. Après avoir baissé entre 2008 et 2012, passant de 35 à 23 agents, l'effectif affecté à la restauration scolaire a augmenté à compter de 2014, s'établissant à 30 agents en 2014 et en 2015 ;

- les charges de personnel⁴¹ consacrées à ce service ont légèrement augmenté au cours de la période, en dépit de la délégation de la gestion de ce service public. Ainsi, en 2008, ces charges s'élevaient à 1,46 M€, contre 1,55 M€, en 2015 ;
- les coûts des fluides et des transports ont progressé entre les deux périodes, passant de 299 000 € environ par an en moyenne, de 2008 à 2011, à 358 000 € environ de 2012 à 2015. Selon la commune, cette hausse s'explique par l'augmentation du nombre de demi-pensionnaires ;
- de 2012 à 2015, le montant des sommes versées par la commune au délégataire au titre du tarif social, des impayés et des repas servis dans les accueils de loisirs a sensiblement augmenté, mettant en évidence un défaut de maîtrise, par la commune, de ces compensations. Rapportées à chaque repas, celles-ci sont en effet passées de 1,01 € par repas, en 2012, à 1,83 € par repas, en 2015 (+ 81 %).

Ainsi, s'il semble avoir atteint ses objectifs en termes d'amélioration de la qualité du service rendu, le passage à la délégation de service public s'est aussi traduit par l'augmentation des dépenses assumées par la ville. Toutefois, selon le délégataire, le montant des impayés aurait diminué de plus de 50 % entre 2013 et 2016, s'établissant à 61 024 € en 2016.

7.2 La délégation du service public de l'eau

7.2.1 Le contexte du renouvellement de la délégation de service public

La délégation de service public relative à la distribution d'eau potable à Melun arrivant à échéance le 31 décembre 2014, après 21 ans et 6 mois d'effectivité, la commune a anticipé dès 2013 son renouvellement et s'est fait assister par un cabinet d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

En avril 2013, la commission consultative des services publics locaux et le comité technique paritaire ont rendu un avis favorable à la continuation du mode de gestion. La DSP était antérieurement confiée à la société des eaux de Melun, filiale de la société Veolia.

Avant le renouvellement de la délégation, la commune a procédé, avec l'appui d'un cabinet externe, à l'audit de la délégation précédente. Selon la commune, cet audit a fait apparaître l'existence de reversements et de redevances obsolètes.

Le contexte de la distribution d'eau potable à Melun présente plusieurs particularités :

- la spécificité de la captation, effectuée essentiellement dans la nappe phréatique de Champigny, par ailleurs très mobilisée dans le cadre de l'irrigation et qui connaît des fluctuations de niveau importantes, ainsi qu'un risque d'insuffisance à terme ;
- le renouvellement de cette délégation de service public a permis de fusionner en un seul contrat l'affermage le service d'eau potable de Melun et celui de la commune limitrophe de Dammarie-les-Lys, liée elle aussi à la société des eaux de Melun par une concession courant de 1929 à 2019 ;
- un prix de l'eau relativement élevé dans le département de la Seine-et-Marne, atteignant une moyenne de 4,73 €/m³ en 2014, décomposé en 38 % pour la production/distribution, 40 % pour l'assainissement⁴² et 22 % pour les autres taxes. Melun figurait en 2014 parmi les communes du département où le prix au mètre cube était le plus élevé, 5,12 € TTC, soit 44 % pour la production/distribution, 35 % pour l'assainissement et 21 % pour les taxes et redevances. C'est principalement du coût de production/distribution que résultait le caractère élevé de la tarification⁴³.

⁴¹ Personnel de restauration et personnel de surveillance.

⁴² L'assainissement relève de la compétence de la CAMVS, qui en a délégué la gestion à Veolia pour 11 des 14 communes-membres. La taille du réseau est de l'ordre de 525 km.

⁴³ Des éléments statistiques relatifs au prix de l'eau en Seine-et-Marne figurent en annexe n° 1 du présent rapport.

Lors de sa séance du 23 mai 2013, le conseil municipal a adopté le principe de la délégation de service public par affermage, pour une durée de 10 ans, renouvelable jusqu'à 20 ans à la condition qu'un nouveau point de captage soit réalisé, en substitution d'une partie des prélèvements effectués dans la nappe de Champigny.

À cette occasion, les principales orientations données à la délégation ont été fixées :

- une plus grande transparence des tarifs, basée sur la séparation des tarifs de production et de distribution d'eau et la mise à disposition de la commune de bases de données permettant un meilleur suivi du service ;
- une amélioration du service et des équipements par la mise en place de la télé-relève et la mise en œuvre d'un programme de renouvellement ;
- un intéressement de la commune aux résultats.

7.2.2 La passation et le contrat d'affermage

Dans le cadre de la procédure de mise en concurrence de la délégation, le dossier de consultation imposait que les candidats formulent obligatoirement une proposition sur les deux options suivantes :

- l'option 1 relative à la mise en œuvre d'une ressource d'eau complémentaire ;
- l'option 2 relative à l'instauration d'un service de télé-relève.

Ce dossier définissait par ailleurs les critères d'analyse des offres reçues. Cependant, ces critères n'ont pas été pondérés, ainsi que la jurisprudence l'autorisait alors⁴⁴, cette pondération ayant été rendue obligatoire à compter de 2016⁴⁵.

Sur les trois entreprises candidates, deux ont proposé des offres et, après une négociation en deux phases, la société des eaux de Melun a été désignée comme attributaire par une délibération du 13 février 2014.

Les hypothèses de levée de l'option concernant la création d'une ressource d'eau propriété de la commune de Melun ont été traitées au cours de la négociation, sous réserve qu'elle intervienne soit avant la fin de l'année 2014, soit avant la fin de l'année 2015. Les circonstances de la création de cette ressource diffèrent cependant de celles qui avaient été établies lors de la mise en concurrence de la délégation. En effet, au lieu de la création d'une ressource d'eau dont la commune était propriétaire, le double dispositif suivant a été décidé :

- d'une part, la mise en œuvre d'un point de captage sur la Seine, propriété de la commune, venant en partie se substituer aux prélèvements effectués sur la nappe de Champigny ;
- d'autre part, le traitement des eaux ainsi prélevées au sein de l'usine existante de Boissise-le-Bertrand, actuelle propriété de Veolia, cette usine étant rétrocédée à la commune à l'échéance de la DSP.

La commune a levé l'option n° 1 par la signature d'un avenant le 14 décembre 2015.

Cet avenant a été accompagné d'une modification du contrat initial qui a permis au délégataire d'établir lui-même, pour le compte de la collectivité, les factures retraçant les montants qu'il doit payer à cette dernière en application des redevances et surtaxes liées à la mise à disposition des installations. Cette prestation, couramment mise en œuvre dans le cadre de délégations portant sur la fourniture d'eau, ne donne pas lieu à rémunération.

⁴⁴ Cf. Conseil d'État, 23 décembre 2009, *Établissement public du musée du domaine national de Versailles*.

⁴⁵ L'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 rend désormais obligatoire la hiérarchisation des critères de jugement pour les délégations dépassant le seuil européen (5,225 M€).

Dans le cadre de ce contrat, par ailleurs, la commune a introduit un abattement tarifaire de 50 % pour les 30 premiers mètres cubes de consommation annuelle, favorisant ainsi les abonnés à faible consommation⁴⁶.

Enfin, une clause de revoyure a été introduite, imposant une renégociation soit en raison de la réalisation d'une des conditions exposées dans le contrat, soit à une échéance maximale de quatre ans. La commune bénéficie ainsi d'un moyen important de suivi et de maîtrise de l'économie de la délégation et, par conséquent, des évolutions tarifaires.

7.2.3 Les effets du renouvellement de la délégation sur le prix de l'eau

La chambre avait établi, en 2011, que dans le cadre de la délégation, la part revenant au distributeur, sur une facture de 120 m³ d'eau distribuée, était de l'ordre de 220 €, soit la part la plus élevée au sein de la communauté d'agglomération. Au regard du niveau élevé du prix de l'eau à Melun, elle avait invité la commune à s'attacher à obtenir un tarif plus avantageux à l'occasion du renouvellement de la délégation.

Le tarif de l'eau à Melun a augmenté entre 2008 et 2013, en raison des hausses successives de tarif consenties dans le cadre de la délégation. Selon la Société des eaux de Melun, le niveau élevé de la part revenant au distributeur résultait du montant significatif des redevances versées à la commune et des charges d'investissement et de renouvellement des équipements supportées par le délégataire. La commune a par ailleurs indiqué qu'une part de l'augmentation constatée sur cette période résultait du rachat par elle-même d'une canalisation reliant le réservoir de Chérisy, à Vaux-le-Pénil, au syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Bailly-Carrois.

La tarification résultant du renouvellement de la délégation en 2014 a fortement réduit le prix moyen du mètre cube d'eau potable et la part du délégataire. Le tarif facturé pour la seule production-distribution (abonnement, redevances et taxes inclus) a, en effet, diminué de plus de 21,3 % passant de 2,86 € par mètre cube, au 1^{er} janvier 2013, à 2,25 €⁴⁷ au 1^{er} janvier 2015. La seule part revenant au distributeur a ainsi été réduite de plus de 30 % entre 2013 et 2015, passant 2,21 € par mètre cube à 1,54 € par mètre cube au 1^{er} janvier 2015. Selon la commune, la réduction du prix du mètre cube d'eau résulte en partie de la suppression des redevances et versements obsolètes identifiés dans l'audit réalisé avant le renouvellement de la délégation.

⁴⁶ En raison des contraintes de conventionnement avec les offices HLM, cette disposition n'aura finalement été mise en œuvre, pour les résidents de ces offices, qu'à compter de fin 2015, avec un remboursement rétroactif.

⁴⁷ Il est à noter :

- en premier lieu, que conformément aux règles admises pour effectuer les comparaisons en la matière, le tarif au mètre cube indiqué au titre du présent rapport correspond au calcul suivant, réalisé sur une facture de 120 m³ annuels, hors ventes en gros, abonnement inclus pour un compteur de 15 mm de diamètre :
$$\text{tarif moyen du m}^3 = (\text{abonnement annuel} + \text{consommation de 120 m}^3) / 120$$

ce tarif moyen ne correspond donc pas aux tarifs distributeur mentionnés par le contrat de délégation, d'une part en raison de l'intégration de l'abonnement au calcul, et, d'autre part, par le jeu de la réduction de 50 % appliquée sur le tarif des 30 premiers mètres cubes consommés
- en second lieu, que les montants ici indiqués incluent le tarif délégataire hors taxes (1,54 € par mètre cube en 2015), la part collectivité (0,13 €) et les taxes et redevances (0,69 €).

Tableau n° 30 : Tarifs au 1^{er} janvier (production et distribution, abonnements inclus) et part distributeur pour une facture annuelle de 120 m³ (en euros)

	Tarif moyen au m ³ (TTC)	Part distributeur pour 120 m ³ (HT)
2009	2,6312	230,08
2010	2,7227	237,91
2011	2,8255	247,97
2012	2,8194	252,56
2013	2,8638	260,29
2014	3,0330	276,74
2015	2,2490	184,54

Source : chambre régionale des comptes, d'après les rapports d'activité du délégataire

La levée de l'option n° 1 est intervenue à la fin de l'année 2015 et a été rendue nécessaire, selon la commune, par la fixation préfectorale d'une limite aux prélèvements journaliers autorisés sur la nappe de Champigny, et a eu un impact à la hausse du tarif de l'eau, à compter de 2016, le faisant passer à 1,6543 € par mètre cube. Le fait de n'avoir pas levé l'option en 2014 a conduit au léger renchérissement du tarif moyen sur la durée totale du contrat. Le tarif moyen sur la durée de la délégation s'établit en effet à 1,6417 €, contre 1,6282 €, si l'option avait été levée en 2014⁴⁸. À cet égard, la commune a indiqué que la levée de l'option n° 1 n'aurait pu intervenir en 2014, année dédiée à la mise en place de la nouvelle délégation et au renouvellement des conventions de vente d'eau en gros.

Tableau n° 31 : Prix moyen par mètre cube d'eau (production et distribution) selon la date de levée de l'option, hors révisions de prix

	À la signature	Levée de l'option en 2014	Levée de l'option en 2015
Tarif en 2016 (en €)	1,6321	1,6351	1,6543
Nombre mois au tarif final	240	222	213
Prix moyen par m³ (en €)	1,6321	1,6282	1,6417

Source : chambre, d'après le contrat de délégation du service public

La levée de l'option n° 1 a eu un effet le plus important sur les tarifs des ventes d'eau en gros, qui ont augmenté de 66,6 %, passant de 0,3481 € par mètre cube, à 0,5803 €.

En tenant compte de la consommation moyenne estimée par Veolia lors de la phase de passation, pondérée par les différences entre le tarif initial et celui résultant de la levée de l'option, la recette supplémentaire au profit du délégataire, sur la durée de la convention, peut être évaluée à 32,7 M€, pour un investissement évalué à 14,3 M€.

Tableau n° 32 : Effet estimé de la levée de l'option n° 1

	Écart entre tarif initial et final (€ par m ³)	Nombre de mois	Consommation estimée annuelle (m ³)	Recette supplémentaire (en €)
Abonnés	0,1121	213	3 300 000	6 566 257,5
Ventes en gros	0,2322	213	6 346 000	26 155 356,3
			Total	32 721 613,8

Source : chambre, d'après les données du délégataire

Selon le délégataire, en contrepartie de cette recette supplémentaire, il a dû assumer les dépenses liées aux travaux d'extension de l'usine de Boissise-le-Bertrand, à la création d'une prise d'eau en Seine, aux charges financières associées, ainsi qu'aux coûts d'exploitation et de renouvellement des nouvelles installations. En tout état de cause, l'activation de cette option a entraîné une hausse des tarifs supportée par l'utilisateur du service public de l'eau.

⁴⁸ Les montants et hypothèses ici formulés le sont en euros constants. Ils ne tiennent pas compte de l'évolution de la valeur de l'euro, ni de l'effet des révisions de prix et des clauses d'indexation.

Compte-tenu des effets des révisions de prix, le tarif de production et de distribution de l'eau (hors part collectivité, taxes et redevances) à Melun s'établissait à 1,65 € par mètre cube au 1^{er} janvier 2017. Le prix total payé par l'utilisateur, assainissement, taxes et redevances comprises, était de 4,82 € par mètre cube.

Tableau n° 33 : Décomposition du prix total du mètre cube à Melun (en €)

	Prix	% dans prix
Production et distribution	1,69	37,14
Assainissement	1,81	39,78
Taxes et redevances	1,05	23,08

Source : Veolia

En dépit de la baisse du tarif de l'eau résultant du renouvellement de la DSP, le tarif de production et de distribution de l'eau potable à Melun demeure donc sensiblement plus élevé que celui pratiqué sur d'autres réseaux, y compris des réseaux délégués. Les spécificités du réseau melunais, en particulier son étalement territorial, la faible densité démographique et le caractère récent de certaines de ses installations, justifie en partie cet écart tarifaire.

Toutefois, ce tarif demeure légèrement inférieur au tarif moyen de l'eau potable en Seine-et-Marne qui s'établissait, en 2015, à 1,71 € par mètre cube⁴⁹.

Tableau n° 34 : Prix du m³ d'eau potable à Melun comparé aux principaux acteurs franciliens au 1^{er} janvier 2017

	Syndicat des eaux d'Île-de-France	Eau de Paris	Syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers	Société des eaux de Melun
Mode de gestion	DSP	Régie	DSP	DSP
Prix du m ³ (hors assainissement)	1,370 €	1,193 €	1,324 €	1,69 €

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur le syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF)

Compte tenu de ces éléments, il appartiendra à la commune, si elle entend conserver la maîtrise des tarifications appliquées par le délégataire, de mobiliser les possibilités de réexamen de l'équilibre financier de la délégation, lors de chaque échéance de renégociation prévue au contrat.

7.2.4 La gouvernance de la délégation

Diverses pistes de progrès pourraient utilement être envisagées par la commune dans le cadre du pilotage et de la gouvernance de cette délégation.

S'agissant de la qualité du service, des améliorations sont possibles, notamment en ce qui concerne l'information des usagers. Si une « newsletter » du délégataire est disponible sur l'espace personnel des usagers, le site internet de la société des eaux de Melun n'a pas été mis à jour depuis mai 2015. Alors que ce site devrait constituer un relais d'information régulière, il se limite au rappel des informations qui ont accompagné le lancement de la nouvelle délégation. À cet égard, la commune a indiqué que l'actualisation régulière de l'information transmise aux usagers serait mise en œuvre en 2018.

⁴⁹ Observatoire de l'eau de Seine-et-Marne, analyse du prix de l'eau, éd. 2016.

En outre, il conviendrait que la commune anticipe le transfert, en 2020, de la compétence relative à la distribution de l'eau à l'échelon intercommunal, en application des articles 64 et 66 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). La commune a précisé que des échanges d'information ont lieu dans le cadre d'un groupe de travail constitué au niveau de la communauté d'agglomération, qui associe les services et les élus concernés.

8 L'ECO-QUARTIER DE LA PLAINE MONTAIGU

8.1 Un projet ancien et ambitieux

8.1.1 La dernière grande réserve foncière de la commune

Dernier grand secteur constructible inclus dans les limites administratives de la commune, les terrains compris dans le périmètre de la Plaine Montaigu ont été inscrits en zone à urbaniser au schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) de 1994.

Cet espace de 74 hectares, composé de terres agricoles et d'espaces verts, est situé au nord de la ville, en bordure de la zone urbaine sensible. Bordé d'axes routiers importants, il est positionné entre les quartiers fortement urbanisés des hauts de Melun et les communes rurales ou semi-rurales du nord de la plaine.

Carte n° 1 : Localisation de la Plaine Montaigu et limites administratives de la commune de Melun



Source : Géoportail

La commune a construit son projet d'aménagement urbain en plusieurs étapes :

- par convention de portage en date du 7 Février 2007, elle a fait appel à l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP)⁵⁰ afin que celle-ci acquière, porte et gère l'ensemble des terrains compris dans le périmètre d'aménagement ;
- par délibération du 30 juin 2011, la commune a créé la zone d'aménagement concerté (Zac) de la Plaine Montaigu. La Zac recouvre une partie de l'écoquartier et constitue l'un des projets majeurs du programme de rénovation urbaine (PRU) des Hauts de Melun ;

⁵⁰ L'AFTRP est devenue depuis l'établissement public « Grand Paris Aménagement ».

- le 15 décembre 2011, l'AFTRP a signé un acte authentique de vente auprès de la SCI Domaine de Voisenon, unique propriétaire des 74 hectares de terres et en a rétrocédé le même jour 191 566 m² à la commune de Melun. Le surplus des terrains nécessaires à la réalisation de l'opération a été vendu au groupement Loticis et Monné Decroix Promotion, désigné en qualité d'aménageur de l'éco-quartier.

8.1.2 Les caractéristiques du projet

Le projet, divisé en trois tranches de travaux de trois ans chacune, consiste à aménager l'ensemble du foncier disponible. Il prévoit la réalisation de 2 495 logements, individuels et collectifs, dont 150 en reconstitution de l'offre en logement social dans le cadre du PRU précité, de 11 000 m² de bureaux, commerces et activités économiques, dont 2 équipements hôteliers, d'équipements publics, dont une crèche et un groupe scolaire. Le désenclavement du futur quartier nécessitera la création d'une rocade de contournement et la requalification d'un certain nombre de voiries, notamment la D 605, voie rapide située au sud du quartier et destinée à devenir un boulevard urbain.

Afin de solliciter les subventions d'équipement provenant, notamment, de la Région Île-de-France (10,5 M€), la commune est demeurée maître d'ouvrage de ses équipements publics.

La commune a conçu cet éco-quartier comme un projet exemplaire en termes de construction et d'aménagement urbain durable et responsable, faisant le lien entre paysage urbain et rural. L'opération doit notamment répondre à plusieurs enjeux liés à la préservation du patrimoine, à la maîtrise de l'énergie⁵¹ et à la mixité sociale.

8.2 Des difficultés apparues dès le lancement du projet

8.2.1 La désignation de l'aménageur

Concernant la désignation de l'aménageur, la commune a délibéré le 28 janvier 2010 en vue de lancer un avis d'appel public à la concurrence, puis a formé une commission en vue d'apprécier les candidatures et les offres, ce qu'elle a fait une première fois le 10 janvier 2011, puis une seconde fois, après le désistement d'un des trois candidats, le 21 mars 2011.

À l'issue d'une procédure de mise en concurrence, la commune a retenu le groupement formé par les sociétés Loticis et Monné Decroix – Crédit agricole immobilier pour réaliser l'aménagement de l'éco-quartier. Ce choix a été fondé sur les éléments suivants :

- le caractère structurant et exigeant du projet ;
- la qualité de la programmation ;
- le transfert total du risque financier sur l'aménageur ;
- le coût global de l'opération ;
- l'engagement sur le respect du délai, dit impérieux, de démarrage des travaux de construction d'une première tranche de logements prioritaires, au 31 décembre 2012 ;
- la compétence du candidat en matière de promotion immobilière.

La Zac a finalement été créée le 30 juin 2011 et, le 6 juillet 2011, l'assemblée délibérante a autorisé la conclusion du traité de concession d'aménagement (TCA), signature intervenue le 1^{er} août 2011.

⁵¹ Les constructions doivent notamment respecter la norme RT 2012 et être certifiées « Haute Qualité Environnementale ».

Or, cette séquence ne correspond pas à celle que prévoyait alors le code de l'urbanisme au titre de la réalisation de zones d'aménagement concerté, et qui impliquait notamment :

- la création de la zone d'aménagement par délibération et publication de l'acte juridique assorti du dossier de création, pendant un délai minimal d'un mois⁵² ;
- la constitution du dossier de réalisation, article R. 311-7 du code, soumis aux mêmes règles de publicité et qui « *complète en tant que de besoin [l'étude d'impact établie par le dossier de création]* » ;
- une procédure de publicité et de mise en concurrence, conformément aux dispositions applicables aux concessions d'aménagement⁵³.

En l'espèce, la commune a mis en œuvre la procédure de mise en concurrence alors que la Zac n'avait pas été créée et a signé le traité d'aménagement dans le délai d'un mois, à l'issue duquel l'acte de création de la Zac porte ses effets juridiques. Cette chronologie a en réalité conduit à créer la Zac selon des caractéristiques résultant de la procédure de consultation, alors que la consultation aurait dû être fondée sur des caractéristiques définies préalablement lors de la création de la Zac. Elle n'a pas donné lieu, pour les mêmes raisons, à la constitution d'un dossier de réalisation distinct du dossier de création.

La procédure suivie a de fait placé la collectivité dans une situation de risque juridique qui aurait pu compromettre l'opération. Elle a par ailleurs pu contribuer au caractère incomplet de la définition du projet et des études qui auraient dû prendre place au sein du dossier de réalisation⁵⁴.

En ce qui concerne la réalisation de l'opération, dont le bilan prévisionnel de dépenses s'établit à 87,4 M€ HT, l'aménageur participe à hauteur de 70,4 M€, dont 18,2 M€ HT au titre des équipements publics et infrastructures et la commune finance ainsi 16,9 M€ HT. Selon l'aménageur, le dossier de réalisation de la Zac prévoit que 1,7 M€ supplémentaires seraient mis à sa charge, sans que la convention d'aménagement ne le prévoie.

8.2.2 La répartition du risque entre la commune et l'aménageur

Les dispositions du traité de concession⁵⁵, ainsi que les délibérations intervenues dans le processus de conclusion de ce traité, prévoyaient que l'aménageur supportait la totalité du risque financier de l'opération.

Or, dès la signature du TCA, la commune a assumé une part du risque pesant sur le projet :

- l'article 30.1 stipule ainsi que « *le concédant est tenu de reprendre, pour l'avenir, l'exécution de la totalité des contrats liant l'aménageur aux tiers, à la seule exclusion des contrats de travail* ». Ainsi la collectivité a l'obligation de se substituer au concessionnaire, notamment en cas de résiliation, de déchéance, de rachat et/ou d'abandon de la concession ;
- l'article 31.4, alinéa 1, attribue au concessionnaire une indemnité égale à 10 % de la rémunération dont il pourrait se trouver privé du fait de la cessation de la concession, en cas de rachat ou de résiliation du contrat, hors cas de liquidation judiciaire, déchéance ou abandon ;

⁵² Articles L. 311-1 à L. 311-8, articles R. 311-1 à R. 311-5-1, dont le R. 311-5 sur les conditions de publicité de l'acte du code de l'urbanisme.

⁵³ Articles L. 300-1 à L. 300-7 et R. 300-1 à R. 300-11 du même code.

⁵⁴ Ces constats ne valent cependant pas pour l'avenir, dans la mesure où le droit applicable en la matière a évolué : depuis mars 2014, l'article L. 300-4 du code de l'Urbanisme autorise en effet l'attribution de la concession avant la création d'une Zac, sous réserve qu'une concertation préalable ait eu lieu et qu'une délibération ait déjà défini les caractéristiques de l'opération.

⁵⁵ Les articles 24.4 et 27 du TCA indiquent que l'aménageur assume le risque financier total de l'opération.

- enfin, l'article 31.1, alinéa 3 dispose que « *si le solde d'exploitation après prise en compte de ces cessions et indemnités est négatif, le concédant sera débiteur de son montant à titre de participation, dans la limite du montant total de la participation contractuellement définie par le dernier avenant à la présente concession* ». Cette clause prévoit ainsi la prise en charge par la commune du solde déficitaire de l'opération.

Contrairement à ce que soutiennent la commune et l'aménageur en réponse aux observations provisoires, ces clauses du contrat de concession limitent le niveau de risque assumé par l'aménageur. Elles sont, en outre, susceptibles de contrevenir aux dispositions de l'article R. 300-4 du code de l'urbanisme, dans sa version résultant du décret du 22 juillet 2009 applicable lors de la signature de la convention, qui prévoit que le concessionnaire « *assume une part significative du risque économique de l'opération* ». En particulier, la prise en charge, par la commune, de l'éventuel résultat déficitaire de l'opération n'apparaît pas conforme à ces dispositions.

8.2.3 Les modifications apportées par l'avenant n° 1

L'avenant n° 1, conclu le 20 février 2014, a prévu le transfert des obligations du groupement concessionnaire à une société dédiée composée des deux sociétés titulaires du traité de concession, la SAS Plaine Montaigu, créée à cet effet, et a par ailleurs redéfini certaines caractéristiques de l'opération :

- l'avenant reporte d'un an l'échéance fixée à l'article 9 du TCA, qui prévoyait le démarrage effectif des constructions prioritaires avant le 31 décembre 2012. Motivé par le délai de mise au point du projet, ce report aurait pu être anticipé : ainsi, les comptes rendus annuels à la collectivité (CRAC) mettaient en évidence, dès 2012 et 2013, que l'échéance ne serait pas tenue. Selon la commune, le report du démarrage des travaux s'expliquerait notamment par le délai pris par les fouilles archéologiques et le défrichement ;
- l'avenant prévoit la construction de 30 logements sociaux supplémentaires en contrepartie de la possibilité de développer 13 logements en accession libre, portant à 2 508 logements le programme de construction de la Zac.

8.3 Les conséquences du gel de l'opération

En 2013, deux associées de la SCI venderesse des terrains ont introduit deux actions en nullité de vente devant les Tribunaux de grande instance (TGI) de Paris et Melun. Ces contentieux ont entraîné la suspension des actes de vente individuels, ainsi que celle des travaux, qui avaient débuté au cours de l'année 2014.

En 2015, les requérantes ont été déboutées de leurs demandes respectives et, à la suite de négociations menées avec l'aménageur, les parties se sont désistées des recours engagés.

La suspension du chantier a entraîné de lourdes conséquences sur l'opération. Les cessions foncières n'ayant pu avoir lieu, les acquéreurs potentiels ont renoncé à leurs réservations et, de fait, la commercialisation des terrains à bâtir et des logements collectifs a été interrompue.

Parallèlement, l'aménageur a notamment dû procéder à la sécurisation du site, rendue complexe par sa taille et sa localisation géographique, afin de préserver les travaux de voirie et de réseaux déjà exécutés et, par ailleurs, lutter contre les occupations illégales, les vols, les dégradations et les dépôts sauvages. Selon l'aménageur, le chiffre d'affaires prévisionnel d'aménagement, qui comprend les produits de vente des charges foncières, aurait subi une diminution nette de 13 M€, passant de 85 M€, en 2011, à 72 M€, en 2017.

La répartition de ces coûts entre la commune et l'aménageur a fait l'objet d'un deuxième avenant à la concession d'aménagement présenté au conseil municipal le 2 février 2017. Cet avenant prévoit un ensemble de modifications substantielles par rapport au traité de concession initial.

Si le gel de l'opération d'aménagement a effectivement accru les coûts et diminué les recettes de l'opération, les modifications ainsi apportées au contrat initial par voie d'avenant sont susceptibles d'avoir limité le risque pris en charge par aménageur et modifié l'équilibre économique du contrat.

En effet, l'aménageur a été autorisé à construire 219 logements supplémentaires⁵⁶ et les compensations prévues au titre des constructions dépassant la prévision initiale⁵⁷ ont été révisées à la baisse, ce qui a eu pour effet de porter la compensation due à la commune, au titre de ces 219 logements, à 693 697 €, au lieu de 1 385 613 €.

L'avenant modifie également la répartition du risque entre l'aménageur et la commune en prévoyant :

- le renoncement de la commune à 5 % des sommes éventuellement recouvrées par l'aménageur au titre des subventions ;
- la réduction des éventuelles pénalités infligées à l'aménageur ;
- les limitation des exigences en matière de performance énergétique des bâtiments, qui, dans la rédaction du TCA, étaient précises, quantifiées et développées, et qui n'engagent désormais plus le concessionnaire, en terme de contraintes et de résultats ;
- la réduction de la participation de l'aménageur au financement des équipements publics sous maîtrise d'ouvrage de la commune, de 13,8 M€ à 9,1 M€, l'écart étant compensé par la commune, dont l'engagement passe ainsi de 11,7 € à 14,4 M€ ;
- l'ajout d'une clause prévoyant le rachat par la commune des terrains et ouvrages qui n'auraient pu être commercialisés durant la période de la concession, faisant peser sur la collectivité le risque dit de commercialisation.

En définitive, l'avenant n° 2 est venu modifier substantiellement les conditions initiales du traité de concession, au détriment de la commune. En dépit de ce qu'avance la commune à cet égard, cet avenant est de nature à modifier l'économie générale du contrat, par la modification du projet initial et la révision du partage du risque dans un sens favorable à l'aménageur.

En réponse aux observations de la chambre, la commune a fait état d'éléments techniques justifiant selon elle les modifications apportées par l'avenant n° 2 à la concession d'aménagement initiale. Par ailleurs, contrairement à ce qu'a indiqué l'aménageur, la suppression de certains équipements publics prévus à l'origine dans le traité de concession ne permet pas d'expliquer la totalité de la baisse de la participation de l'aménageur à la réalisation d'équipements publics, dès lors que la participation financière de la commune s'élève à 14,4 M€, aux termes de l'avenant, soit à un niveau supérieur d'environ 23 % à sa participation initiale, telle que prévue par le traité de concession.

⁵⁶ Soit 2 714 au total au lieu des 2 495 inscrits au programme et des 2 508 issus de l'avenant n° 1.

⁵⁷ L'article 24.11 du TCA prévoyait une compensation de 6 327 € par logement en dépassement.

8.4 La reprise du projet d'aménagement

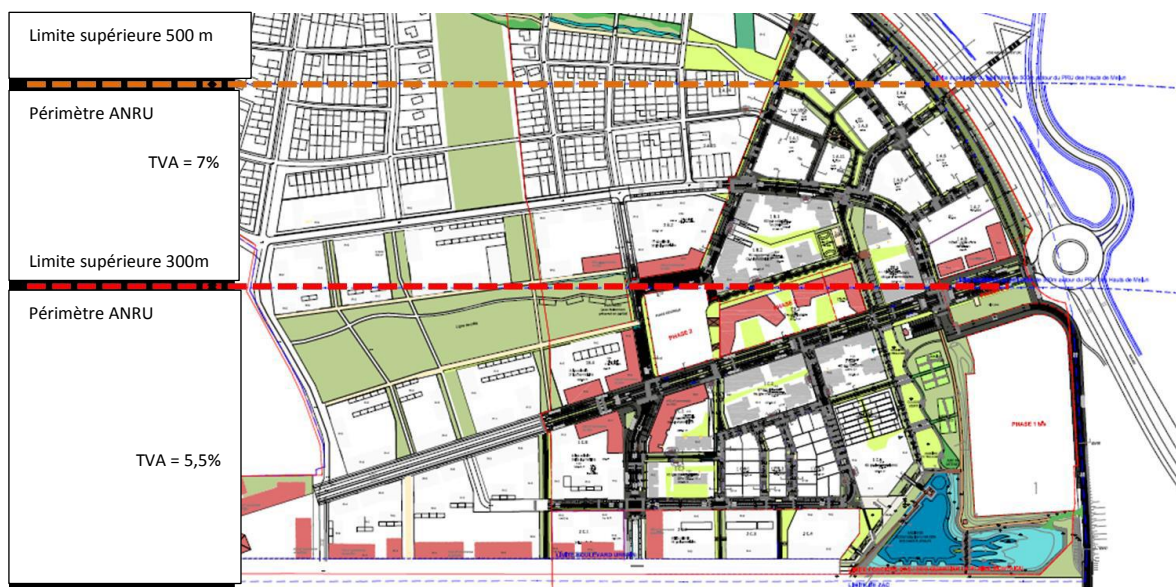
8.4.1 L'impact du changement de taux réduit de la TVA sur la commercialisation

Alors que l'article 28 de la loi du 13 juillet 2006 permettait de bénéficier d'une TVA au taux réduit de 5,5 % pour les opérations d'accession à la propriété dans les quartiers ANRU⁵⁸, l'article 29 de la loi de finances pour 2014⁵⁹ a introduit plusieurs aménagements à ce dispositif, dont une nouvelle délimitation des zones concernées. En effet, elle fait passer de 500 à 300 mètres la distance maximale entre la zone à construire assujettie au taux de 5,5 % et le quartier ANRU.

Toutefois, à titre transitoire, un taux de 7 % est appliqué à la zone comprise entre 300 mètres et 500 mètres de distance du quartier ANRU, sous réserve que les demandes de permis de construire aient été déposées avant le 31 décembre 2013.

Conçu sur le dispositif fiscal issu de la loi de 2006, l'éco-quartier de la plaine Montaigu a vu son régime fiscal fortement affecté par cette modification. En effet, son périmètre est très majoritairement inclus dans la zone des 500 mètres de distance par rapport aux quartiers nord de Melun, concernés par une opération subventionnée par l'ANRU. Alors que planification initiale prévoyait que la très grande majorité des logements serait assujettie à une TVA de 5,5 %, une partie importante d'entre eux est désormais soumise au taux de 7 %, voire au taux normal de la TVA.

Schéma n° 2 : Implantation de l'éco-quartier au regard des périmètres fiscaux « ANRU »



Source : schéma extrait du CRAC 2014

Dès lors, les acquéreurs potentiels financeront leur logement à un taux de TVA supérieur à celui qui était initialement envisagé, ce qui peut affecter la commercialisation et, par voie de conséquence, la viabilité du projet.

⁵⁸ Quartiers faisant l'objet d'une opération de rénovation urbaine dans le cadre d'une convention conclue avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

⁵⁹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013.

8.4.2 La confrontation avec un marché immobilier dynamique

Dans ce contexte marqué par la baisse de l'attractivité fiscale du projet, la commercialisation des logements de l'éco-quartier risque aussi d'être confrontée à la concurrence d'autres projets immobiliers en cours au sein de l'agglomération.

En effet, en sus des 12 programmes en cours dans Melun intra-muros, les projets des communes voisines⁶⁰ entrent en concurrence avec l'éco-quartier de la plaine Montaigne. Parmi ces communes, certaines présentent un profil semi-rural, à forte attractivité pour les classes moyennes et supérieures visées par la réalisation de l'éco-quartier.

Dans ce contexte, la commune a intégré l'éventualité d'une baisse des prix, qui pourrait générer une modification du profil des acquéreurs et peser sur les caractéristiques et l'équilibre économique de l'éco-quartier. Le changement de contexte fiscal et le retard pris dans la réalisation du projet laissent en effet peu de marges de manœuvre pour faire face à la concurrence.

8.4.3 La réalisation des infrastructures de transports

La desserte et le désenclavement du futur quartier sont directement corrélés à la réalisation de diverses infrastructures de transports qui, elle aussi, a été retardée.

La desserte de l'éco-quartier par le bus en site propre TZEN2 ne devrait pas, selon les prévisions actuelles, intervenir avant 2024. Dans l'attente, un système de navettes permettant d'acheminer les habitants vers les lignes de bus existantes devra être mis en place, en lien avec le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). La commune a indiqué envisager, avec l'aménageur, la mise en place d'un système de navette pendant les travaux d'aménagement. De même, la requalification de la RD 605 en voie à circulation douce ne pourra être actée avant l'achèvement de la rocade de contournement nord-est de la commune, prévue en 2019.

Le futur éco-quartier est en effet dépendant de ces moyens de connexion avec le tissu urbain de la commune, et les retards pris dans leur réalisation risquent de fragiliser la commercialisation.

8.4.4 La commune cherche à anticiper la gestion de l'éco-quartier

Un éco-quartier est une opération d'aménagement soumise à des exigences de label et de certification qui suppose une gestion des équipements et des ouvrages adaptés aux objectifs poursuivis. Le passage de relais entre la construction et l'exploitation doit donc être anticipé, notamment afin d'optimiser la maintenance des installations. La commune se réunit régulièrement avec l'aménageur, dans le cadre de comités techniques, en ce qui concerne notamment la rétrocession des équipements publics.

Sur le plan financier, la commune a tenté d'évaluer les dépenses et les recettes (participations, redevances, fiscalité perçue sur les ménages, coûts de maintenance et d'entretien, fluides, énergie) susceptibles d'être générées par l'éco-quartier. La direction des finances s'est ainsi dotée d'un poste dédié, chargé de l'établissement et du suivi de la prospective fiscale.

⁶⁰ Au total, plus de 20 programmes sont proposés notamment dans les communes proches de Dammarie-les-Lys, La Rochette, Le Mée-sur-Seine, Rubelles, Savigny-le-Temple et Vert Saint-Denis.

La commune doit surtout permettre à ce projet, lorsque les contentieux en cours seront définitivement clos, de retrouver le potentiel qui était le sien à son lancement, mais il n'est pas certain, aujourd'hui, que ces conditions puissent être recréées. Les contentieux ont en effet modifié significativement l'équilibre et les caractéristiques, notamment environnementales, de l'éco-quartier. Par ailleurs, les retards pris par la réalisation des infrastructures de transport, conjugués à la présence d'offres concurrentes, ont relativisé son attractivité, notamment pour les professions moyennes et supérieures, et en particulier les agents du futur centre hospitalier de Melun-Nord, en cours de construction.

Bien que contrainte par l'enjeu que constitue la réussite de ce projet majeur d'aménagement, la commune devra aussi demeurer vigilante quant aux conditions d'exécution du traité de concession.

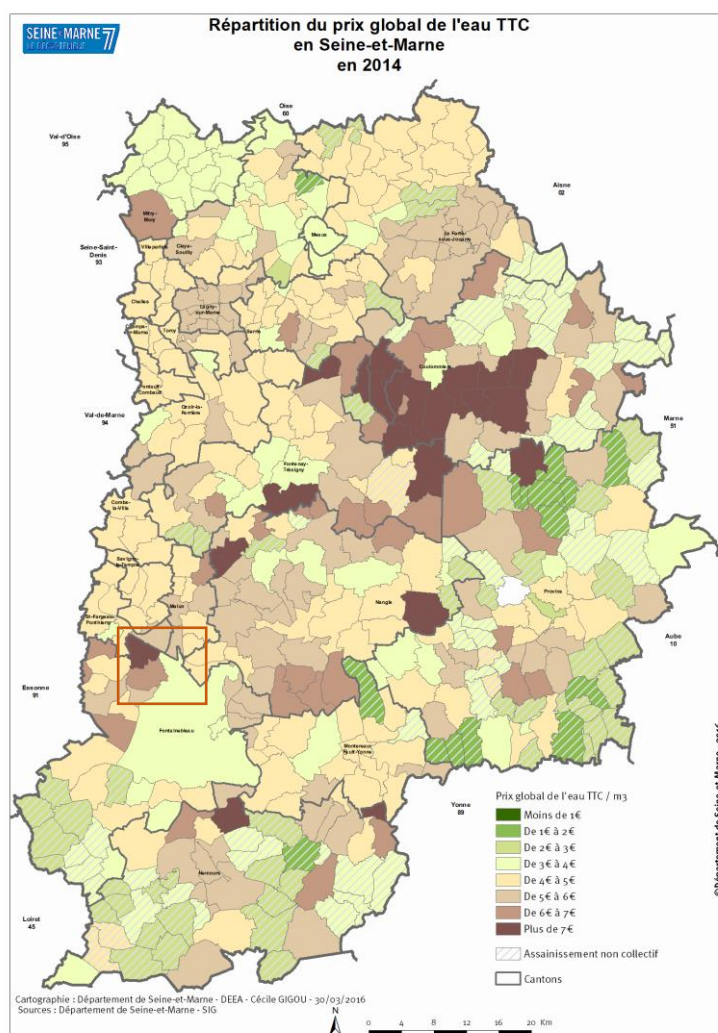
Il importe, notamment, que la collectivité veille à ce que la compensation d'une éventuelle baisse des coûts de sortie ne s'opère pas au détriment d'exigences majeures du programme d'aménagement qui seraient de nature à modifier, plus encore qu'ils ne l'ont déjà été, la physionomie et l'intérêt du projet initial.

ANNEXES

Annexe n° 1. Éléments relatifs au prix de l'eau en Seine-et-Marne	64
Annexe n° 2. Précédentes recommandations (rapport du 18 octobre 2011 relatif à la gestion de la commune de Melun)	65
Annexe n° 3. Lexique.....	66
Annexe n° 4. Glossaire des sigles.....	67

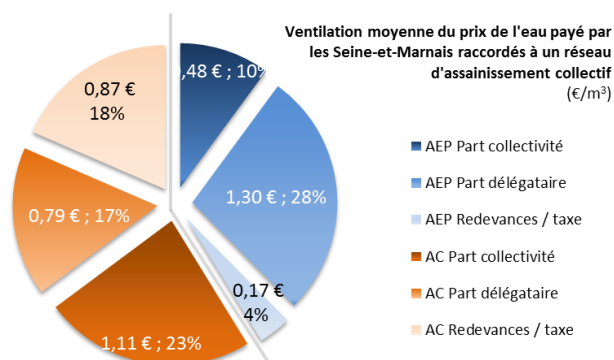
Annexe n° 1. Éléments relatifs au prix de l'eau en Seine-et-Marne

Carte n° 1 : Prix de l'eau en Seine-et-Marne en 2014



Source : agence de l'eau de Seine-et-Marne – Observatoire 2014 du prix de l'eau

Graphique n° 1 : Décomposition moyenne du prix de l'eau en Seine-et-Marne en 2014



Source : agence de l'eau de Seine-et-Marne

Annexe n° 2. Précédentes recommandations (rapport du 18 octobre 2011 relatif à la gestion de la commune de Melun)

Recommandation n° 1 (page 9)

Pour améliorer sensiblement cette situation, la chambre recommande à la commune de mener une réflexion appropriée sur les mesures propres à améliorer le niveau de recettes tirées de la fiscalité et de l'exploitation des services gérés en régie, mais aussi sur la maîtrise de ses charges.

Appréciation au titre du présent rapport (section 3.3) : Recommandation partiellement mise en œuvre, non renouvelée.

Recommandation n° 2 (page 15)

La chambre rappelle cependant, qu'en application des dispositions de l'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la commune doit annexer à son compte administratif un état du personnel fiable, afin de répondre au devoir d'information des élus et des citoyens.

Appréciation au titre du présent rapport (section 5.1.2) : Recommandation non mise en œuvre, reformulée (recommandation n° 4 du présent rapport).

Recommandation n° 3 (page 16)

[Les statistiques relatives à l'absentéisme] sont de nature à jeter les bases d'une réflexion à mener au sein de la commune, pour analyser les raisons d'un tel niveau apparent d'absentéisme, définir et proposer des mesures de nature à y remédier.

Appréciation au titre du présent rapport (section 5.4) : Recommandation partiellement mise en œuvre, non renouvelée.

Recommandation n° 4 (page 17)

La chambre recommande à la collectivité d'établir, d'une part, un référentiel des compétences des emplois, qui viserait à recenser l'ensemble des compétences nécessaires à l'exercice des différents métiers, d'autre part, un référentiel des compétences par métier, qui permettrait à l'agent de se situer par rapport aux exigences actuelles et futures de son métier dans le cadre de son parcours professionnel.

Appréciation au titre du présent rapport (section 5.6.2) : Recommandation partiellement mise en œuvre, non renouvelée.

Recommandation n° 5 (page 19)

La chambre recommande à la commune de prendre des mesures de nature à se conformer dès que possible aux obligations légales en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

Appréciation au titre du présent rapport (section 5.6.1) : Recommandation totalement mise en œuvre.

Recommandation n° 6 (page 20)

La chambre recommande donc à la commune de réexaminer son dispositif d'attribution des logements dans le sens d'une conformité, dans tous les cas, avec les textes applicables.

Appréciation au titre du présent rapport (section 5.8.2) : Recommandation totalement mise en œuvre.

Annexe n° 3. Lexique

Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	Mesure de l'écart entre les ressources fiscales effectives levées au profit de la commune et les ressources fiscales potentiellement mobilisables à son profit si elle appliquait le taux moyen communal observé au niveau national (le potentiel fiscal). Un niveau de produits fiscaux supérieur au potentiel fiscal révèle une pression fiscale élevée, mais aussi la réduction importante des marges de manœuvre résiduelles en matière de fiscalité.
Durée de vie moyenne des emprunts	Durée moyenne nécessaire au remboursement de la moitié du capital restant dû.
Durée d'extinction totale des emprunts	Écart entre l'exercice en cours et le dernier exercice de paiement des emprunts préalablement souscrits.
Durée résiduelle moyenne des emprunts	Durée moyenne d'extinction des emprunts souscrits.
Équivalent temps plein (ETP)	Le décompte d'effectifs en équivalent temps plein (ETP) permet de corriger les effectifs physiques dénombrés à une date précise de la quotité de travail effectuée. Par exemple, un agent travaillant à 80 % correspond à 0,8 ETP.
Équivalent temps plein travaillé (ETPT)	Le décompte d'effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT) tient compte de la quotité de temps de travail des agents et de la durée de leur période d'activité sur une année. Ainsi, un agent travaillant à 80 % et recruté uniquement sur un seul semestre correspond à $0,8 \times 6 / 12 = 0,4$ ETPT.
Glissement vieillesse-technicité (GVT)	Le glissement vieillesse-technicité (GVT) mesure la variation de la masse salariale à effectif constant. Le GVT positif permet d'identifier l'augmentation des rémunérations individuelles occasionnées par l'avancement au sein de la grille indiciaire (composante « vieillesse ») et les changements de grade ou de corps (composante « technicité »). Le GVT négatif (ou effet de noria) mesure le tassement de la masse salariale lié à l'entrée de nouveaux agents dont la rémunération est inférieure à celle des sortants. Le GVT « solde » correspond à la somme de ces effets de structure.

Annexe n° 4. Glossaire des sigles

Caf	Capacité d'autofinancement
CAMVS	Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine
CAP	Commission administrative paritaire
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIA	Complément indemnitaire annuel
COP	Convention d'occupation précaire
CTP	Comité technique paritaire
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGCL	Direction générale des collectivités locales
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
PPCR	Protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations »
PRU	Projet de rénovation urbaine
REC	Rapport sur l'état de la collectivité
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

REPONSE

DU MAIRE DE MELUN (*)

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



République Française
VILLE DE MELUN

DIRECTION GENERALE DES SERVICES

Dossier suivi par Jean-Baptiste Olivier et Sylvie Bray Prayer

+33 (0)1 64 52 74 16

jbolivier@ville-melun.fr

sbray-prayer@ville-melun.fr



Chambre Régionale des Comptes

Monsieur le Président Gérard Terrien

6, cours des Roches

Noisiel – BP 187

77315 Marne la Vallée Cedex 2

A l'attention de Madame Nadia Dumoulin

Melun, le 9 juillet 2018

Nos réf. :

JBO – 2018/09

Déposé sous la plateforme d'échanges <https://correspondancejf.ccomptes.fr>

Objet :

Réponse écrite relative au contrôle des comptes et de la gestion de Melun des exercices 2011 et suivants.

Monsieur le Président,

Par courrier recommandé du 01 juin 2018, vous m'avez communiqué le rapport d'observations définitives arrêté par la Chambre Régionale des Comptes d'Île de France relatif à la gestion de la commune de Melun pour les exercices 2011 et suivants.

Conformément à la réglementation en vigueur de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je vous adresse ma réponse qui engage ma seule responsabilité et qui sera jointe au rapport définitif.

En tout premier lieu, la Ville de Melun se félicite du travail approfondi fait par la Chambre sur la situation financière, la gestion des ressources humaines, l'eau, la restauration scolaire et l'éco-quartier. Néanmoins, elle souhaite apporter des compléments et des rectificatifs au rapport transmis.

Dans le domaine financier, je tiens à préciser que des leviers ont été actionnés depuis 2014 pour **assainir la situation financière de la Ville** et s'assurer de la soutenabilité des projets engagés par l'équipe municipale. Des actions simultanées ont porté sur la réduction des charges, l'augmentation des recettes, l'évolution favorable de l'épargne brute et l'épargne nette pour permettre le désendettement et le cadencement des opérations d'investissement en adéquation avec les marges financières annuelles.

La Ville de Melun est engagée dans une contractualisation avec l'Etat sur les années 2018-2019-2020. L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est fixée à +1,5%. Lors de l'élaboration du contrat avec la Préfecture et les services de DGFIP et de la DDFIP, il a été mis en exergue l'évolution moyenne annuelle entre 2014 et 2016. **La Ville a réduit en moyenne ses dépenses réelles de fonctionnement de -2,4% sur cette période**, alors que les communes de même strate affichent une évolution moyenne de -0,61%. Cette forte diminution comparée aux autres communes témoigne des efforts importants faits par la Ville pour maîtriser ses charges sans revoir à la baisse la qualité du service public.

En matière de produits structurés, la Ville a choisi de **sécuriser sa dette** en réaménageant les prêts concernés. Comme le souligne le rapport de la Chambre, la part des emprunts structurés représente à fin 2016 seulement 3,6%.

Par ailleurs, la Ville s'engage dans **une politique de désendettement** avec une réduction chaque année du capital restant dû. Après une baisse de plus de 3,8 M€ sur 2 années (-3,65%), elle va poursuivre sur la période 2018-2020 sa diminution de l'encours de dette de plus de 5,3 M€ (-5,2%) tout en faisant face à son programme d'équipement ambitieux.

2 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

Sur le plan de la situation financière, je tiens à apporter les précisions suivantes :

2.1 La restructuration de l'encours de dette (p9)

En ce qui concerne le réaménagement des emprunts structurés, le rapport souligne que le contexte économique national et européen à compter de 2012, a engendré un risque d'appréciation des intérêts des emprunts.

La Ville souhaite préciser qu'elle n'a pas eu d'autre choix en 2013 que de renégocier l'emprunt 188 au vu du taux dégradé (EUR/CHF).

Cet emprunt initial avait été contracté en 2007 pour le refinancement de 18 contrats Caisse d'Epargne afin de donner des marges de manœuvre suite à l'engagement de la Ville dans le PRU. C'est une économie sur le remboursement du capital de 1,455 M€ qui a pu être réalisée en 2007.

De 2007 à 2012, le taux appliqué sur cet emprunt a été de 2,74 %. Pour l'échéance de 2013, le taux a pu être figé à 5,70 % et à partir de 2014, sans renégociation, le taux se serait envolé à 24,532%. Au vu du montant prévisionnel des intérêts à régler à partir 2014, **la renégociation était impérative car la Ville n'avait pas la capacité financière à assumer de telles charges d'intérêts.**

La ville a fait le choix de réaménager cet emprunt en août 2013, au vu des anticipations de marchés, pour éviter une nouvelle dégradation des taux qui aurait eu comme conséquence d'augmenter le coût de sortie des produits EUR/CHF. Si la Ville avait attendu le 1^{er} janvier 2014 pour réaménager sa dette, le montant de l'IRA aurait été nettement plus élevé au vu de l'IRA réglée pour la renégociation du contrat avec la SFIL intervenue en 2015 ; la Ville s'est vue appliquer des IRA pour l'emprunt 201110 (SFIL) qui correspondent à 2,87 fois le capital initial.

La Chambre souligne que les opérations de renégociation ont entraîné l'accroissement sensible de l'encours de la dette. Toutefois, une absence de renégociation aurait conduit la Ville à subir un coût financier non maîtrisé et encore bien plus lourd pour la commune.

2.2 Les marges financières de la commune (p12)

2.2.1 L'autofinancement

Le rapport souligne que la CAF brute, qui ne représentait plus que 7,8% des produits de gestion, a été affectée jusqu'en 2013 par la croissance sensible des charges financières. La Ville tient à rectifier qu'elle a effectivement vu ses charges financières s'accroître mais uniquement à compter de 2013 (évolution du résultat financier déficitaire -1,1 M€). Comme le montre le tableau en page 13, en 2011 la CAF brute représentait 11% des produits de gestion. Outre les charges d'intérêt en augmentation, l'exercice 2013 a surtout connu une hausse de +1,6 M€ des dépenses de personnel (dont notamment réintégration du personnel de la Politique de la Ville et augmentation des taux de cotisations patronales) et une perte des produits de service de l'ordre de 0,5 M€ (arrêt de la gestion de la restauration scolaire en régie). La combinaison de ces trois éléments en une seule année est venue fortement perturber le montant de la CAF brute. Depuis, cette dernière n'a cessé d'être en augmentation et témoigne des efforts réalisés par la Ville. **Il convient de souligner que l'exercice 2013 reste atypique quant aux montants de CAF brute et CAF nette.**

La Chambre souligne que la CAF nette est en amélioration à compter de 2014 en raison du recul de l'annuité en capital. Il est vrai que la Ville grâce au réaménagement a pu réduire son remboursement en capital mais les recettes de gestion ont également progressé en 2014 et 2015 en comparaison à 2013 (+3,2 M€ en 2014 grâce à la redevance eau et remboursement salaire service informatique) et les charges de gestion sont en réduction à partir de 2015 (2 M€ sur les charges à caractère général en 2015). **Les actions pour augmenter les recettes et réduire les dépenses ont donc porté leurs fruits.**

La CAF Nette par habitant en 2016 s'élève à 46 € contre 53 € pour les communes de même strate en 2016 (et non 72 € comme le souligne le rapport). Même si elle demeure peu conséquente, il est à noter qu'elle est en progression successive depuis 2013, ce qui témoigne de l'amélioration de la situation financière de la ville.

En effet, en 2017 la CAF brute et la CAF nette se sont établies respectivement à 8,663 M€ (+19,3 %) et 2,667 M€ (+17,6%). La CAF nette par habitant a progressé favorablement et s'élève à 71 € contre 65 € au niveau départemental pour les communes de même strate de Seine et Marne (source DGFIP).

2.2.2 Les charges de gestion (p14)

Il convient de nuancer la forte évolution de 2014. En effet, l'année 2014 affiche un pic de progression, qui est principalement lié à :

- Une régularisation des dépenses pour la DSP « restauration scolaire ». Sur 2014, 4 mois de l'année 2013 ont été payés pour un montant total de 135 342 €.
- Le paiement à la CAMVS des interventions du service de la DMSI (+350 K€). Cette dépense est compensée intégralement par une recette.
- Le reversement des recettes de l'Eau à Dammarie - rattachement en 2014 (300 K€) au lieu de 2015 suite à la création du budget eau

En retraitant ces éléments, l'évolution 2011-2014 n'est plus de 7,3% mais de 5,9%, ce qui correspond à une évolution annuelle de 1,95%. Cette progression qui n'est pas démesurée, intègre l'inflation et le GVT.

La réduction des charges de gestion de 3,21 % sur deux années (y compris budget eau) résulte des mesures d'économies déployées à compter de 2015. Cette baisse est à mettre en regard des évolutions positives annuelles en moyenne de + 1,95% constatées entre 2011 et 2014.

En ce qui concerne **les frais de personnel, ils ont diminué de 2,57% entre 2014 et 2016, malgré l'augmentation du point d'indice et de la hausse des charges patronales en 2016**. Des mesures fortes ont été portées par l'équipe municipale : fin de la monétisation du compte épargne temps, avancement d'échelon au maximum, fin de versement de la prime d'installation, limitation des avancements de grade au seul départ en retraite.

Par ailleurs, la Ville a fait le choix de gérer en interne un certain nombre de services publics et en conséquence a déployé des moyens humains pour assurer un service de qualité. Par exemple, les agents du CCAS sont payés sur le budget principal plutôt qu'un financement par subvention. En témoignent les subventions par habitant qui s'élèvent à 38 € par Melunais contre 108 € au niveau national.

En ce qui concerne les charges à caractère général, le rapport souligne la politique de réduction des charges générales, qui a donné des résultats tangibles avec une baisse de 10% sur deux exercices.

2.2.3 Les produits de gestion (p 15)

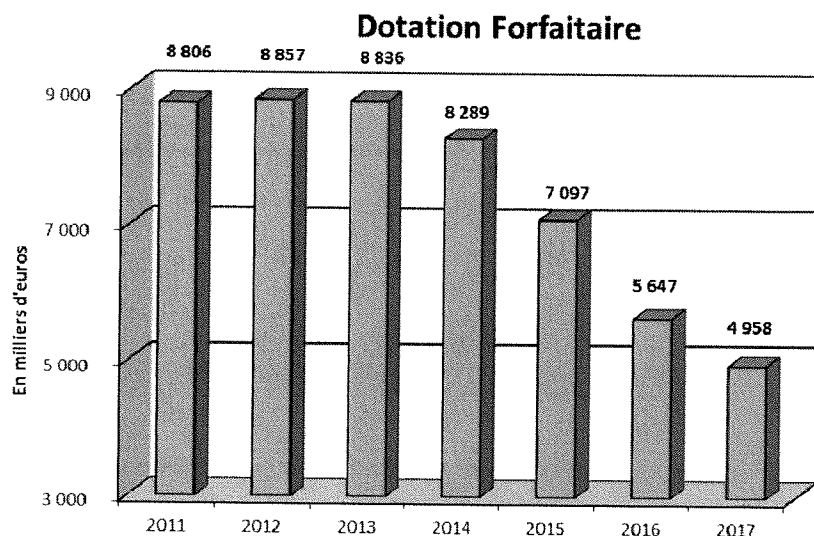
La chambre constate une hausse des ressources fiscales et une stabilité des dotations, participations et fiscalité reversée.

La Ville n'a pas la même vision que la Chambre en matière de Dotation Globale de Fonctionnement. **Elle a subi une perte sèche de la DGF entre 2013 et 2016 de 990 K€, qu'on ne peut qualifier de stabilité.**

La DGF est composée de la Dotation Forfaitaire, de la DSU et de la DNP. Or, la part forfaitaire a subi une perte importante comme le démontre le graphique en page suivante. **Si l'on compare 2013 à 2017, la réduction de cette dotation par l'Etat représente plus de 3,8 M€. Le manque à gagner s'élèverait à 9,35 M€ si la Ville avait continué à percevoir chaque année le montant de l'exercice 2013.**

C'est pourquoi, la commune a décidé d'augmenter de 12% le taux des trois taxes locales (effet taux = +2,9 M€), pour permettre de palier la baisse des dotations (perte 2014 et 2015 = 1,74 M€) et assurer le financement de la mise en place des nouvelles activités périscolaires ; ceci afin de maintenir une capacité d'autofinancement suffisante pour financer son programme d'investissement. La Ville a, par ailleurs, fait le choix de conserver les abattements pour charges de famille et de baisser le prix de l'eau.

En d'autres termes, la Ville n'a pas levé l'impôt pour rembourser les intérêts de la dette puisque ces derniers ont été réduits de 9,39% entre 2014 et 2015 (budget principal et budget annexe).



En matière de fiscalité, précisons également que, suite aux données 2017 transmises par la DDFIP, le taux de TFPB des communes de Seine est Marne est, **en 2017**, de 32,04% contre 29,01% pour Melun, soit un taux inférieur. Il en est de même pour le montant de TFPB par habitant (348 € pour Melun contre 367 € pour les communes de même strate de Seine et Marne) et pour le montant de TH par habitant (313 € pour Melun contre 340 € pour les communes de même strate de la région Ile de France). **La Ville de Melun n'a donc pas des taux d'imposition disproportionnés par rapport aux autres communes d'Ile de France ou de Seine et marne.** Il convient également de souligner qu'elle subit la faiblesse des bases imposables des trois taxes, qui restent en dessous de la moyenne des communes de la strate.

La Ville rappelle à la Chambre que la Dotation de Solidarité Urbaine qui a, quant à elle évolué de + 2,937 M€ sur la période 2013-2017, n'a pas vocation à compenser la perte de la dotation forfaitaire mais la situation particulière de Melun. En effet, en 2016, 40 % de la population Melunaise vivait dans les quartiers prioritaires de la Ville et le revenu par habitant pour Melun en 2018 s'élève à 11 280€ contre un revenu moyen national par habitant de 14 316€.

Enfin, la baisse des ressources d'exploitation résulte d'un choix de la municipalité de réduire le prix de l'eau des Melunais et augmenter leur pouvoir d'achat. En conséquence, les redevances versées à la Ville ont été revues.

2.2.4 Le financement des investissements (p 18)

La Chambre constate un montant de dépenses d'équipement constamment au-dessus des communes de la strate.

Dans un souci d'accroissement et d'adaptation de ses services à la population, en tant que Ville centre de la Communauté d'Agglomération Melun Val de Seine, et Ville Préfecture, **Melun a fait le choix politique de privilégier le développement de ses investissements.** En témoigne le volume de 105,5 M€ constatés dans les comptes administratifs 2011 à 2016. La Ville s'interroge sur le montant présenté en page 18 du rapport définitif de la Chambre (83,1 M€ au lieu des 105,5 M€).

Elle a ainsi investi entre 2011 et 2016 :

- **41,8 M€** dans le cadre du Programme de Rénovation Urbaine pour la réhabilitation des Quartiers dans les Hauts de Melun (Conservatoire les 2 muses, Ecoles de l'Almont, ...) subventionnés en partie par l'ANRU, la CAMVS et la Région,
- **16,8M€** dans le domaine de la Voirie pour la réhabilitation de ses infrastructures,

- **11,1 M€** dans le domaine de la Jeunesse et Sport avec entre autres la reconstruction du Complexe sportif en 2012 pour un montant de 6,641 M€ (suite à un incendie) et l'aménagement de Terrain de sport en 2016,
- **9,3 M€** dans le secteur culturel avec notamment la réhabilitation de la Salle des Fêtes devenue l'Escale en 2014 et
- **7,9 M€** dans le secteur scolaire avec, entre autres, la reconstruction de l'Ecole Gateliet en 2011, 2012 et 2013.

Le rapport évoque le recours à l'emprunt pour le financement des investissements. Il n'est pas anormal, au vu des investissements importants, de conclure des emprunts, dont le remboursement en capital est étalé sur la durée de vie du bien.

En effet, les subventions de l'ANRU pour le programme de rénovation urbaine notamment, sont versées avec du retard compte tenu des délais d'instruction des dossiers avec un passage obligatoire par la DDT. Le FCTVA est quant à lui versé en N+1, et le délai d'instruction de ce dossier est également long.

De plus, le sinistre au Complexe sportif a été un événement imprévisible auquel il a fallu faire face et assumer la reconstruction avec un taux de 31% seulement d'indemnisation et des versements d'indemnités d'assurance échelonnés sur trois ans. La Ville a dû faire l'avance pour payer ses fournisseurs dans les délais impartis.

En matière d'encours de dette, la Chambre annonce une capacité de désendettement de l'ordre de 15 années en 2016. Toutefois, la Ville tient à préciser que la capacité de désendettement doit être retraitée du fonds de soutien aux produits structurés comme le prévoit l'article 1 du décret n°2015-1893 du 29 décembre 2015 modifiant la méthode de calcul des ratios financiers pour les collectivités territoriales bénéficiaires du fonds de soutien. **La capacité de désendettement est alors de 13,95 années et non pas 15 années comme annoncé dans le rapport définitif. Notons également que la capacité de désendettement 2017 est en dessous du seuil fixé à 12 ans pour les communes. Le contrat dit de Cahors signé avec l'Etat mentionne 11,9 ans.**

Enfin, la Ville verra en 2018 pour la troisième année son encours de dette se réduire. Au final, la dette a été réduite de plus de 6 M€.

4 QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

4.1.3 La sincérité des prévisions budgétaires

4.1.3.2 L'exécution du budget d'investissement (p24)

En ce qui concerne le taux d'exécution des crédits d'investissement, il est à noter qu'en 2016, Melun a été victime des inondations qui ont largement monopolisé le personnel communal. Les projets d'investissement, qui avaient été prévus au budget primitif ont, de fait, dû être arrêtés pour pallier aux urgences.

Par ailleurs, la Ville suit les crédits de paiements en investissement au niveau le plus fin. En effet, l'engagement d'AP (marchés principalement) est couplé avec un engagement de CP annuel. Ceci permet de connaître au fur et mesure le disponible sur chaque programme et opération et d'interroger les services opérationnels en cas de décalage important par rapport à la planification initiale.

Dans le cadre de l'amélioration de cette procédure, à compter de 2018 des rencontres avec les services consommateurs de crédits d'investissement ont été organisées afin d'anticiper les écarts entre les prévisions et les réalisations.

4.3 L'organisation de la fonction financière et comptable

4.3.1 Le recours insuffisant aux analyses prospectives dans le processus de préparation budgétaire (p26)

La Chambre souligne une nécessité de mettre en place une étude d'impact approfondie relative à tout nouvel équipement.

Afin de s'assurer de la viabilité des finances et de la soutenabilité des futurs projets, **la Ville précise qu'elle a enrichi ses projections financières à compter de 2017 et a automatisé l'ensemble des variables prospectives sous un progiciel spécifique.** Elle valorise les dépenses et recettes induites des nouveaux investissements, tels que la crèche et les écoles sur l'Eco quartier, l'école Decourbe et les aménagements et équipements liés au NPNRU.

4.3.2 Le processus d'exécution budgétaire (p27)

L'exécution budgétaire est répartie entre la direction des finances, de la commande publique et du contrôle de gestion et les services gestionnaires. La dématérialisation des bons de commande et des factures a permis à travers les circuits de validation de visa propres à chaque service de répondre parfaitement à leur organisation.

Pour un meilleur suivi et afin de respecter le délai pour les paiements, des alertes et relances sont programmées.

De plus, grâce aux délégations possibles, temporaires ou permanentes, le traitement des bons de commande et des factures est réalisé en temps réel. Le mandatement est journalier. Une alerte informe l'élu du dépôt des bordereaux de mandats ou titres à signer. Grâce à une clé sécurisée, l'élu peut se connecter à l'application d'un pc portable.

La dématérialisation complète des mandats et titres de recettes a permis de diminuer le délai global de paiement moyen. Celui-ci est passé de 40.5 jours en 2013 à **21.6 jours en 2016**, chiffre communiqué par le Trésorier. **La Ville respecte le délai global de paiement (30 jours).**

4.3.3 Le contrôle de gestion (p28)

La Chambre souligne la nécessité de développer les analyses de gestion. La Ville partage cette vision et veut aller au-delà de la valorisation du déficit des équipements publics et de la part payée par l'utilisateur et le contribuable. La mission de contrôle de gestion a pris toute son ampleur en fin d'année avec le recrutement d'un agent dédié.

La contrôleur de gestion en poste a déjà entamé une démarche de dialogue de gestion avec les différents services opérationnels de la ville et mené des études permettant d'être une aide à la décision (louer ou acheter, externaliser ou faire en régie, étude pour ajustement des tarifs).

Bien évidemment, la Ville est soucieuse également d'évaluer les politiques publiques mises en œuvre et d'apprécier l'allocation des moyens en fonction des objectifs. L'élaboration et le suivi des indicateurs seront une priorité de la contrôleur de gestion.

En définitive, la mission de contrôle de gestion évoluera crescendo et sera renforcée par l'arrivée d'un apprenti en fin d'année 2018 pour être en mesure à terme d'évaluer l'ensemble des politiques publiques.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Sur le plan de la gestion des ressources humaines, je tiens à apporter les précisions suivantes :

5.1 Le pilotage et la gouvernance de la masse salariale (p28)

5.1.1 Le manque de fiabilité des données relatives aux ressources humaines

La Chambre recommande la fiabilisation des données relatives au personnel de la collectivité. La ville s'inscrit parfaitement dans cette préconisation. Devant la complexité de l'ancien outil informatique peu intuitif et demandant nécessairement une accointance pour l'informatique et l'utilisation d'un requêteur, le choix a été fait de changer le logiciel métier RH au bénéfice de CIRIL RH. Le service des finances utilisant le logiciel CIVIL finances, les interactions entre les informations ressources humaines et financières seront améliorées. Outre la carrière et la paie, l'outil intégrera la GPEEC, la formation, les absences et le pilotage financier de la masse salariale avec des restitutions facilitées pour un meilleur suivi en temps réel.

Des formations adaptées seront suivies par le personnel et dans le cadre de départ à la retraite, une attention toute particulière sera portée à recruter des agents maîtrisant les logiciels informatiques. Un recrutement d'un gestionnaire carrière expérimenté est souhaité.

5.2 Le temps de travail (p30)

5.2.1 La durée annuelle du travail

Comme l'indique la chambre, la Ville a conscience de la nécessité d'adapter ses documents structurants. Plusieurs règlements ont déjà été modifiés. Lors de l'adoption du règlement intérieur modifié en comité technique et CHSCT en 2017, avec application au 1er janvier 2018, la Ville s'est engagée auprès des instances représentatives du personnel à travailler sur des règlements de service afin de tenir compte des évolutions organisationnelles et adapter le temps de travail des agents aux nécessités de service. Ainsi, une présentation d'un projet d'annualisation du temps de travail des agents des espaces verts a été faite en comité technique en séance du 14 juin 2018 ainsi qu'une nouvelle organisation du temps de travail des agents de police municipale. Le règlement des congés a, quant à lui, été adopté par le comité technique en séance du 15 mars 2018 et validé en conseil municipal.

En ce qui concerne la durée du temps de travail, parmi les options à l'étude est notamment évoquée la possibilité de revoir la journée de congé supplémentaire octroyée par le Maire aux agents.

Les différents documents de travail tiendront compte des préconisations de la Chambre.

5.2.2 L'octroi des jours de congés annuels lors du départ des agents à la retraite

La ville a bien noté le rappel au droit concernant les jours de congés octroyés au personnel partant en retraite. Dans un but social, la ville avait décidé de l'octroi de la totalité des jours de congés annuels aux agents partants à la retraite après le 1er juillet suite à une négociation avec les syndicats.

La commune précise que la régularisation de cette situation a été effectuée lors du vote en comité technique du nouveau règlement des congés en séance du 15 mars 2018. Les agents partant à la retraite à compter du 1er janvier 2019 ne bénéficieront que des jours acquis à la date de leur départ.

5.2.4 Les heures supplémentaires (p32)

5.2.4.1 Le volume des heures supplémentaires

Des efforts ont été réalisés par la Ville à compter de 2013 pour privilégier la récupération des heures supplémentaires effectuées plutôt que le paiement. Seules les heures supplémentaires effectuées de nuit, un dimanche ou un jour férié font l'objet de règlement.

Afin d'opérer un contrôle approfondi, un groupe de travail sera chargé de mettre en place un outil de suivi par service permettant de justifier le motif des heures supplémentaires ainsi que la quantité des heures. Par ailleurs, une rationalisation des événements générateurs d'heures supplémentaires (tout particulièrement pour les services techniques ou la police municipale) est en cours.

5.2.4.2 Des dépassements du plafond mensuel de 25 heures

La Ville tient à préciser que certains agents bénéficient d'un quota d'heures supplémentaires au titre de missions particulières. D'autres, bénéficiant d'un régime indemnitaire au maximum, ont pu bénéficier d'un quota d'heures supplémentaires, suite à la prise de nouvelles fonctions. La Ville souhaite réguler ces heures et revoir leur pertinence, en fonction de la carrière de la personne concernée.

De plus, comme la Ville envisage de revoir les critères liés au RIFSEEP pour une application du nouveau dispositif à compter du 1^{er} janvier 2019, ce sera l'occasion de supprimer certains quotas d'heures supplémentaires forfaitaires.

5.2.5 Les mesures adoptées pour réduire l'absentéisme

La ville souhaite réduire son taux d'absentéisme. Au-delà des projets déjà engagés, les assistants de prévention s'orientent en 2018 vers la révision du document unique des risques, ce qui va permettre d'engager de nouvelles actions de sensibilisation auprès des agents. Un groupe de travail sera également mis en place au cours de cette année pour lier les achats d'équipements de protection individuelle (EPI), aux risques et actions d'amélioration définis dans le document unique et aux fiches de poste des agents, ainsi qu'une nouvelle information sur le port des EPI à l'attention des agents et des responsables hiérarchiques.

5.3.2 Les promotions internes et avancement de grade (p35)

La Ville souhaite faire part des actions mises en œuvre sur cette thématique.

Tout d'abord, une réflexion a été menée en groupe de travail associant les représentants syndicaux, les coordonnateurs de pôles et les chefs de service afin de définir des critères objectifs et de les inscrire dans une fiche d'avancement de grade, remplie par le responsable hiérarchique pour les agents promouvables. L'objectif est de mettre en avant la cohérence des missions de l'agent avec le grade visé ainsi que la qualité de service public de l'agent.

Après plusieurs années de gel, la Ville a décidé de relancer les avancements de grade de façon rationalisée. Les tableaux d'avancement de grade, établis sur la base de critères objectifs, ont été présentés en comité technique du 15 mars 2018 et lors de la séance des CAP du 12 avril 2018. Sur cette base, 111 agents ont été promus ce qui représente un coût de 60.000€ chargés pour la collectivité.

De plus, les avancements suite à des réussites aux concours et examen professionnel ne sont plus automatiques mais doivent être justifiés par les missions exercées par l'agent et liées aux évaluations annuelles.

Enfin, l'étude sur les promotions internes sera menée en fin d'année 2018, en prenant pour modèle le dossier de promotion interne proposé par le CDG77.

5.3.3 La promotion irrégulière de deux agents dans le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux (p36)

La Ville conteste cette formulation et souhaite revenir précisément sur ce point. Le rapport évoque que la commune n'a pas demandé de surclassement démographique, permettant d'autoriser la promotion de deux attachés principaux vers le cadre d'emploi des administrateurs.

Or, la délibération 90.7.20.169, qui a d'ailleurs été précédemment communiquée à la Chambre (annexe 1), a décidé du classement de la Ville de Melun dans la catégorie 40 000 à 80 000 habitants à compter du 1^{er} novembre 1990. **Par conséquent, contrairement à ce qui a été annoncé par la Chambre, la promotion interne des attachés principaux dans le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux est parfaitement régulière.**

5.3.4 Le régime indemnitaire (p37)

La refonte du régime indemnitaire avec l'intégration d'un complément indemnitaire annuel (CIA) est une priorité pour la Ville. Ce sera également l'occasion d'intégrer les grades ne bénéficiant pas encore du RIFSEEP.

L'application de ce nouveau dispositif se ferait le 1^{er} janvier 2019, sous réserve des filières non concernées par le RIFSEEP comme la police municipale ou pour lesquelles une clause de revoyure est d'ores et déjà prévue.

5.4 La GPEEC (p38)

5.4.1 Le répertoire des métiers

Comme déjà souligné, le futur logiciel RH, qui sera en fonctionnement au 01 janvier 2019 intégrera un module de gestion de compétences et de formation ce qui permettra de favoriser le lien entre les

informations relatives à la carrière de l'agent, les formations suivies, sa fiche de poste, son évaluation annuelle...

5.5 La politique de formation (p39)

5.5.1 Les moyens consacrés à la formation

La Chambre souligne une baisse des moyens consacrés à la formation. Cette remarque doit être nuancée. En effet, cette baisse de budget s'explique également par deux phénomènes :

- le développement des actions de formation en interne : des formateurs internes sont intervenus sur des thématiques telles que Gestes et postures, défibrillateur, manipulation des extincteurs,... Cette politique de formateurs internes a généré une baisse du recours aux organismes extérieurs.
- le développement des actions de formation en intra avec le CNFPT : pour favoriser la participation du plus grand nombre aux formations, le développement des formations en intra avec le CNFPT a été souhaité.

5.5.2 Les plans de formation (p40)

La Ville a déjà fait évoluer son plan de formation. En effet, un plan de formation triennal (2018-2020), a été proposé au comité technique le 15 mars 2018 avec les axes stratégiques suivants :

- une démarche la qualité de l'accueil pour une meilleure relation aux usagers
- la sécurité et l'environnement au service d'un cadre de vie agréable
- la formation un outil de lutte contre l'absentéisme et d'amélioration de la qualité de vie au travail
- vers une culture du management
- l'accompagnement aux savoirs de base.

En ce qui concerne l'évaluation des formations suivies, un suivi des compétences acquises sera fait par le responsable hiérarchique lors de l'entretien d'évaluation ainsi qu'un échange à l'issue de la formation afin de partager ses nouvelles connaissances.

Par ailleurs, une réflexion est engagée pour faire baisser l'absentéisme en formation.

5.6 Les logements de fonction (p41)

5.6.1 Le régime appliqué dans la commune

La Ville a bien noté la nécessité d'ajouter dans les arrêtés et conventions la superficie du logement concédé ; les métrages précis sont d'ailleurs en cours de réalisation.

En ce qui concerne la délibération qui répertorie les emplois pour lesquels une convention d'occupation précaire avec astreinte peut être consentie, elle sera complétée des modalités de paiement des charges locatives, comme le demande la Chambre.

5.6.2 Le nombre global d'agents logés

La ville étudie, lors de chaque départ d'agent d'un logement de la commune, la nécessité de repositionner un agent dans le logement et dans quel cadre en fonction de l'évolution de l'organisation et de la mutualisation du personnel pour mener à bien les missions de service public.

5.6.3 Les modalités de fixation des redevances (p42)

J'ai bien noté le rapport au droit relatif aux modalités de fixation des redevances. Comme indiqué dans le rapport, la commune a entamé une étude de remise à niveau quant aux surfaces et aux montants des redevances pour les agents logés par nécessité de service, avec la sollicitation de France Domaine. En réalité, cette mission a une plus grande envergure : il s'agit de mettre à jour le patrimoine de la Ville, mesurer la superficie de tous les bâtiments, d'optimiser l'utilisation de l'espace (bureau, logement, mise à disposition des associations, ...) et de valoriser financièrement l'ensemble des locaux dont ceux liés aux logements pour calculer une redevance conforme au code général de la propriété des personnes publiques.

6 LA COMMANDE PUBLIQUE

Pour ce qui est de la commande publique, je tiens à apporter les précisions suivantes :

6.1.2 Organisation administrative de la Commande publique (p43)

La Ville a fait le choix de réorganiser en mars 2017 la Direction des Finances, de la Commande Publique et du Contrôle de Gestion en créant deux services : le service des Finances et le service de la Commande Publique. Ce dernier a intégré les trois cellules de commande publique qui existaient pour tirer les avantages d'une organisation centralisée. Le service de la commande publique intervient maintenant dès la saisie des marchés supérieurs à 25 000 € HT jusqu'aux liquidations des marchés (hors marchés à bons de commande) pour garantir une vision globale de la vie d'un marché et un suivi optimum.

Le regroupement a déjà permis de réduire les effectifs, puisque le service est composé à ce jour de 7 agents, soit 1,5 agents de moins par rapport à la situation avant regroupement, avec un périmètre plus large (liquidation, engagement...).

Pour compléter les différentes initiatives déjà engagées, le Conseil Municipal a d'ores et déjà approuvé :

- Un **guide de déontologie de l'achat public** mis à disposition de l'ensemble des acteurs.
- La **charte de fonctionnement pour les Commissions d'Appel d'Offres et les Jurys de concours**.

Au-delà de ces deux outils, d'autres documents structurants sont en préparation avec un souhait de mise en application début 2019 :

- Règlement intérieur des procédures adaptées qui encadrent notamment les délais minimums de publicité et qui devrait limiter l'infructuosité.
- Charte du Groupe d'Accompagnement à la Commande Publique (GACP)
- Fiche de dysfonctionnement, qui servira de fiche de liaison entre la Ville de Melun et le fournisseur en cas de problème. Cet outil collaboratif pourra permettre de faire évoluer les cahiers des charges pour éviter ou encadrer ces dysfonctionnements.

6.2 : Passation, exécution et suivi des marchés (p 44)

Pour améliorer entre autre les temps de traitement, il a été mis en place un planning prévisionnel des différentes commissions (CAO et GACP) permettant ainsi d'atteindre, le cas échéant, le quorum.

Les temps de traitement ont également été réduits grâce à la mise en place de la notification des marchés de façon dématérialisée. Outre cet avantage, la diminution des coûts d'affranchissement est également une des résultantes de cette organisation.

Afin d'assurer une plus large concurrence, il a été décidé de solliciter à la fin de chaque consultation, l'ensemble des sociétés ayant retiré le dossier mais n'ayant pas soumissionné. Il s'agit de connaître les raisons qui n'ont pas permis la transmission d'une offre (surcharge de travail, délai de réponse trop court, périmètre non adapté à l'activité de la société et autre). Ces résultats font l'objet d'évolution de nos pratiques afin justement d'élargir la concurrence.

Pour ce qui est de la remarque sur l'allongement des délais de remise des offres, le règlement intérieur des procédures adaptées devrait permettre de répondre à cette observation puisqu'intégrant cette notion et des délais minimums.

Concernant l'allotissement, ce principe est respecté à la Ville de Melun afin de susciter la plus large concurrence. La fiche de lancement d'une procédure, document transversal avec les services utilisateurs a pour but de définir plus précisément les besoins et l'allotissement.

Pour ce qui est d'évaluer la qualité des prestations fournies, la Ville de Melun mène une réflexion sur la mise en place de questionnaire systématique à différentes étapes du marché.

De plus, à moyen terme, il est envisagé la création d'un service centralisé « achat » avec notamment la mise en place et l'harmonisation des procédures, le référencement de fournisseurs, la définition précise des besoins. Cette nouvelle organisation permettrait d'optimiser les coûts et de dégager du temps pour certains services opérationnels, qui aujourd'hui gèrent cette activité.

Enfin, afin de rationaliser les coûts, la Ville s'engage avec la CAMVS dans la mise en place de plusieurs groupements de commandes (téléphonie, logiciels et matériels informatiques, fournitures de bureaux, papiers, ...)

7 LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA RESTAURATION SCOLAIRE ET DE LA DISTRIBUTION DE L'EAU

En matière de délégation de service public (DSP), je tiens à apporter les précisions suivantes :

7.1 Le service de la restauration scolaire (p 46)

7.1.2 Les modifications de la DSP

Comme l'évoque le rapport, une difficulté a été soulevée sur le risque d'incohérence entre la maîtrise d'œuvre du délégant et celle du délégataire. C'est pourquoi, il a été décidé que les travaux réalisés par Elres, qui auraient dû être pris en charge initialement par la Ville, leur soient remboursés. La Ville réaffirme que la réalisation des travaux par le délégataire a permis d'optimiser les coûts, sans prendre de retard sur les aménagements et d'assurer une cohérence d'ensemble sur le projet.

De plus, la Chambre évoque une recette supplémentaire d'environ 581 K€ au profit du délégataire dans le cadre de la prise en charge d'un montant de 366 K€ relatif à des travaux dans le prix unitaire du repas. Au final, le rapport affiche une recette nette de 215 K€. **La Ville conteste cette interprétation.** En effet, outre le montant des travaux, Elres a dû financer par emprunt ces dépenses, ce qui a généré des charges d'intérêts de l'ordre de 130 K€ sur 9 années. En conséquence, sur la base d'un nombre repas annuel moyen de 249 341 (de 2008 à 2015 en année civile), **l'augmentation de 0,221 € est en parfaite adéquation avec les dépenses engagées par le délégataire.** L'ensemble des calculs est disponible en annexe 2.

En ce qui concerne la remarque sur une évolution inégale des tarifs selon les tranches, la ville précise que le nombre de tranches basé sur le quotient familial a évolué depuis 2012 pour tenir compte des difficultés des familles dont les revenus sont les plus faibles et dans un souci de cohérence. En effet en 2012/2013, 16 tranches ont été créées (1 € à 6 €). En 2014/2015, la Ville a décidé de créer une nouvelle tranche pour les familles les plus en difficulté encadrant le QF entre 0 € à 200 €, avec maintien du tarif à 1 €. Pour les autres tranches, l'évolution des tarifs a été appliquée de façon équitable, avec des ajustements à la marge.

7.1.3 Des conditions de contrôle de la DSP insuffisantes (p48)

La Chambre recommande à la Ville d'approfondir le contrôle de la DSP de la restauration scolaire, notamment sur la partie financière et comptable. La Ville a créé en fin d'année 2017 un poste de contrôleur de gestion afin notamment d'intervenir sur le contrôle des DSP. Des tableaux comparatifs et de suivi ont d'ores et déjà été élaborés avec des échanges avec ELRES pour affiner certaines données.

7.1.4 L'impact économique de la DSP (p49)

La Chambre indique une augmentation du coût net supporté par la commune depuis la mise en place de la DSP. **La Ville souhaite clarifier ce constat en s'appuyant sur l'annexe 3.**

Les données ont été retraitées en tenant compte de l'année scolaire et non de l'année civile et des recettes perçues au titre des centres de loisirs.

Au final, le coût supporté par la Ville s'établit à en 2014/2015 à 8,14 € contre 9,2 € comme annoncé dans le rapport. Sur la période 2015/2016, il est en réduction et s'élève à 8,05 €.

Par ailleurs, **il convient de souligner que le prix intègre la part investissement pour tous les travaux réalisés par Elres, qui auparavant été assumés par la Ville dans le cadre de la gestion en régie. Ce coût a été identifié à 0,86 € lors de la signature du contrat DSP.** La remise aux normes des bâtiments par le délégataire a d'ailleurs été un des objectifs de passage d'un mode gestion en régie vers une délégation de service public. **En déduisant la part investissement, le coût net supporté par la Ville est en baisse grâce à la DSP puisque sur la période 2015-2016 il s'élève à 6,97 € contre 7,06 € pour la saison 2007-2008. Je tiens à souligner que le coût moyen du repas supporté par la Ville est inférieur en DSP (6,79 €) par rapport à une gestion en régie (7,17 €).**

Il convient d'ajouter également que ce coût intègre les repas centres de loisirs et écoles multisport à compter de la période scolaire 2012-2013 (passage en DSP).

De plus, le rapport s'interroge sur l'augmentation du personnel. Celle-ci s'explique par la hausse du nombre d'élèves inscrit à la restauration scolaire. Avec le passage en DSP, la Ville a pu accueillir 850 élèves supplémentaires. Cette hausse a engendré des frais de personnel supplémentaires pour la surveillance ainsi que des nouvelles dépenses de fluides et de transport.

Ainsi, il est mentionné une hausse du montant des sommes versées par la commune au délégataire s'établissant à 1,83% en 2015 contre 1,01 € en 2012. Après analyse, la Ville n'a pas la même vision que la Chambre. En effet, comme indiqué dans l'annexe 4, **le coût a été réduit entre 2013-2014 et 2015-2016 (2,23 € contre 1,88 €) ; l'année de mise en place 2012-2013 étant atypique. En 2015-2016, la Ville participe à hauteur de 424 K€ au titre des tarifs sociaux et ainsi aider les familles avec des revenus faibles.**

Enfin, en ce qui concerne les impayés, Il est noté dans le rapport définitif, que, selon le délégataire, ces montants auraient diminué de plus de 50% entre 2013 et 2016, s'établissant à 61 024 € en 2016. En effet, comme le confirme les chiffres en annexe 5, **les impayés ont nettement diminué passant de 10.05% du chiffre d'affaires en 2013-2014 à 4.93% en 2016-2017 ;** l'année de mise en place 2012-2013 étant atypique. Il est également à noter que, même avec une augmentation du chiffre d'affaires de 2% cette dernière année, le montant des impayés a diminué de 16% par rapport à l'année précédente.

7.2 La délégation du service public de l'eau (p 50)

7.2.3 Les effets du renouvellement de la délégation sur le prix de l'eau

La Ville tient à préciser que l'affermissement de l'option 1 relative à la mise en œuvre d'une ressource d'eau complémentaire doit surtout être considéré dans son objectif de diversification et de sécurisation de la ressource en eau.

En effet, l'approvisionnement en eau potable de la Ville de Melun est entièrement effectué sur la nappe du Champigny. Cette nappe est en stress hydraulique depuis des années du fait du grand nombre de prélèvements qui y sont effectués. La préfecture de Seine et Marne a ainsi créé une Zone de Répartition des Eaux établissant un plafond total des prélèvements à 140 000 mètres cubes par jour. Les plafonds des prélèvements journaliers dans la nappe de Champigny ont été diminués de façon conséquente par la préfecture de Seine et Marne. **Au vu de ces éléments, la Ville n'avait pas d'autre alternative que de lever cette option.**

Par ailleurs, le rapport indique une recette supplémentaire de 32,7 M€ pour un investissement évalué à 14,3 M€. **La Ville souhaite nuancer ce constat.**

Tout d'abord, l'analyse des comptes d'exploitation prévisionnel sur toute la période fait apparaître des charges complémentaires aux travaux d'un montant de 7,814 M€ : main d'œuvre (1,3 M€), coût d'exploitation (5 M€), consommations énergétiques (1 M€), frais d'assurance (0,202 K€), frais de surveillance (0,167 K€), frais de renouvellement (0,145 K€).

De plus, le résultat brut d'exploitation prévisionnel après paiement de l'impôt sur les sociétés a été estimé à 2,814 M€ sur toute la période. Il en ressort un bénéfice annuel prévisionnel de 140,7 K€, qui a pour vocation de couvrir le risque par la société. A titre d'exemple, le résultat réel 2015 s'est élevé à 270 K€ contre un prévisionnel de 438,6 K€ soit un différentiel de 168,6 K€, à mettre en comparaison des 140,7 K€ évoqué. **Par conséquent, la Ville estime que l'augmentation du prix de l'eau est corrélée aux investissements et frais engagés par Véolia.**

Enfin, la commune confirme à la Chambre qu'elle s'attachera, à chaque échéance de renégociation prévue par le contrat, de réexaminer l'équilibre financier de la délégation.

8 L'ECO QUARTIER DE LA PLAINE DE MONTAIGU

Comme le souligne le rapport, l'éco-quartier de la Plaine de Montaigu est un projet ambitieux. Il représente la dernière grande réserve foncière de la commune qu'il convient de valoriser dans le cadre de son aménagement urbain d'ensemble. Conscients de l'enjeu du développement de ce secteur, les élus tout comme les services de la ville sont mobilisés à la réussite de ce projet d'envergure en veillant au respect des engagements pris par l'aménageur.

Les difficultés apparues au lancement du projet, notamment celles liées aux contentieux, ont entraîné un déséquilibre du bilan d'aménagement global (un temps déficitaire à plus de 16 M€), ce qui a justifié la nécessité de recourir à un second avenant pour assurer la poursuite de l'opération.

Par ailleurs, preuve que le risque est assumé par l'aménageur, le bilan reste en déséquilibre, même ramené depuis à hauteur de 3 M€ d'après le dernier compte rendu annuel à la collectivité (CRAC – 2017).

Certaines caractéristiques du projet ont certes évolué dans le cadre de l'avenant n°2 signé le 10 mars 2017, faisant augmenter la réalisation de logements de 2 495 à 2 714, mais elles n'obèrent en rien l'ambition d'avoir un projet exemplaire en termes de constructions et d'aménagements urbains. Dans ce but a été engagée une réflexion pour préserver le patrimoine que représente « la ferme de Montaigu ». La démarche de maîtrise de l'énergie (raccordement des collectifs à la géothermie, possibilité d'installer des panneaux solaires et photovoltaïques, etc.) s'est renforcée, de même que l'ambition d'une véritable mixité sociale (la 1ère tranche prévoit de l'accession libre mais aussi 150 logements sociaux).

En ce qui concerne l'observation faite dans le dernier paragraphe de l'article 8.2.1, il est à noter que le dossier de réalisation de ZAC prévoyait 1,7M€ supplémentaires à la charge de l'aménageur dont 922.000 € HT, hors périmètre ZAC.

S'agissant de la répartition du risque entre la commune et l'aménageur (article 8.2.2), il s'agit de l'article original, figurant dans le TCA signé le 1^{er} août 2011.

A l'article 8.3 (page 59), « *la réduction de la participation [...] à 14,4M€* » il convient de préciser que, selon le tableau de répartition réalisé, l'engagement de la commune passe de 12 M € (et non pas 11,7 M€, différentiel de 300 k€) à 14,4 M€, **sans intégrer le différentiel de taxes foncières perçues par la ville depuis 2012, lui-même estimé à 1,1M€, non prévu initialement, réduisant d'autant l'augmentation des participations indiquées par la CRC.**

Toujours à l'article 8.3 (page 59) « *l'ajout d'une clause prévoyant le rachat etc.* » ne faisait pas partie des 4 éléments du rapport provisoire de la Chambre régionale des comptes, auxquels nous avons répondu. Cet élément n'était pas mentionné dans le rapport d'observations provisoires -ROP (point 289 du ROP), mais vient d'être ajouté dans le rapport d'observation définitives -ROD. Pourtant, cette clause **n'a pas été rajoutée dans l'avenant, elle figurait dans le TCA initial (page 62) signé le 1^{er} août 2011, où il est précisé que cette clause donne la possibilité à la collectivité de rachat, mais ne l'impose en rien.**

Cette clause est par ailleurs chose courante, prévue dans les traités de concession, et n'annihile en rien le risque économique pris par l'aménageur.

Il est à noter dans l'avenant 2 que la durée du Traité pourra de nouveau être prorogée par avenant, notamment en cas d'inachèvement de l'opération.

En outre, nous rappelons qu'à l'article 30 du TCA initial sont précisées les conséquences juridiques de l'expiration du contrat de concession d'aménagement à l'avenir.

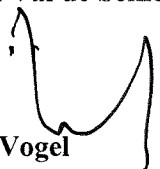
Pour limiter les risques évoqués dans le rapport et au regard des évolutions survenues depuis 2017 (relance de la commercialisation, actualisation du programme des équipements publics et de leurs estimations...) la Ville pourra, le cas échéant, procéder par voie d'avenant à un réajustement des conditions d'exécution du traité de concession.

Enfin, la ville tient à souligner que l'avenant n°2 au TCA est non pas le reflet du soutien de la ville pour l'aménageur, mais le reflet du soutien partagé de la ville et de l'aménageur à l'opération.

Il est important de noter également que ce projet doit apporter aux finances de la ville une recette fiscale non négligeable en matière de taxes à plus de 3 millions d'euros à terme à partir de 2026, et une estimation moyenne de recette d'environ 1 228 000 € par an entre 2019 et 2026.

En conclusion, je confirme à la Chambre régionale des Comptes d'Ile-de-France que les deux rappels au droit et les deux recommandations contenues dans ce rapport définitif seront pris en compte par les élus et les services de la Ville pour améliorer la gestion globale de la commune.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le Maire,
Président de la Communauté d'Agglomération
Melun Val de Seine,

Louis Vogel



P.J. :

- Annexe 1 – Délibération 90.7.20.169 du 26 octobre 1990- classement de la Ville de Melun dans la catégorie des villes de 40 000 à 80 000 habitants
- Annexe 2 - DSP Restauration scolaire – impact des travaux dans le prix unitaire
- Annexe 3 – DSP Restauration scolaire – coût net par repas supporté par la Ville
- Annexe 4 – DSP Restauration scolaire - récapitulatif du coût de la délégation
- Annexe 5 – DSP Restauration scolaire – montant des impayés



République Française

VILLE DE MELUN

(Seine-et-Marne)

MAIRIE
DE MELUN

21. NOV. 1990

**EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS
DU CONSEIL MUNICIPAL**

N° 90.7.20.169

Date de la Convocation
18 OCTOBRE 1990

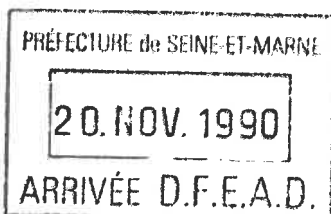
Date de l'Affichage
19 OCTOBRE 1990

Nombre de Conseillers :

en exercice 39
présents ou représentés 39

L'an mil neuf cent quatre-vingt-dix, le vingt-six
Octobre à 20 H 30, le Conseil Municipal,
dûment convoqué, s'est réuni à la Mairie, sous la Présidence de
M. Jacques MARINELLI, Maire.

PRESENTS M. Jacques MARINELLI, Maire - MM. ELOUARD -
MILLET - LASSIEUR - GOLDSTEIN - BRUN - GASNOS -
MMES CHAPEL - CORRE - MM. LAVAL - ORAVEC, Adjoints au
Maire - PERRIER - MME ONESTI - MM. FRANCOIS - RAMEAU -
SPOSITO - FAGES - IRLANDE - MOSSOT - MME VERNIN -
M. CHARRIER - Mlle ALTMAYER - MMES DUBOS-TEISSEDE -
LEONARD - M. CHAZARENC - MME BEURTHEY - MM. LAPLACE -
DURAND - THERON - SAPE - MORIZUR - JALKH - BEVILACQUA -
ECOBICHON - MME GOULY, Conseillers Municipaux.



ABSENTS EXCUSES et REPRESENTES

MME MELOT - MM. ROUSSEAU - QUINTON - Mlle RODELLA qui
ont donné respectivement pouvoir à MM. MARINELLI -
ORAVEC - LAPLACE - JALKH.

PUBLIÉ LE 12 NOV. 1990

ABSENTS EXCUSES

CERTIFIÉ EXÉCUTOIRE
Pour le Maire
et par délégation
Le Secrétaire Général Adjoint

L. CHALMIN



Mlle ALTMAYER

a été élu Secrétaire.

OBJET : CLASSEMENT DE LA VILLE DE MELUN DANS LA CATEGORIE
DES VILLES DE 40 000 A 80 000 HABITANTS

CR

Séance du Conseil Municipal du 26 Octobre 1990

— EXTRAIT DE LA DÉLIBÉRATION N° 90.7.20.169

Le Conseil Municipal,

CONSIDERANT que la Ville de MELUN - Chef-Lieu du Département de la Seine et Marne - a été classée dans la catégorie des Villes de 40 000 à 80 000 habitants du 1er Janvier 1974 au 31 Décembre 1982 ;

CONSIDERANT, qu'en conséquence, les cadres supérieurs de la Mairie de MELUN (Secrétaire Général - Secrétaire Général Adjoint - Directeur Général des Services Techniques) étaient rémunérés sur la base des échelles indiciaires afférentes à cette catégorie de population, et, qu'il était possible de créer le grade de Directeur des Services Administratifs ;

VU, à cet effet, la délibération n° 85.2.30.64 du 13 Mai 1985 créant un second poste de Secrétaire Général Adjoint à la Ville de MELUN et le classant dans la catégorie des Villes de 40 000 à 80 000 habitants ;

CONSIDERANT, d'une part, que la Ville de MELUN, Chef-Lieu de la Seine et Marne, est considérée comme la Ville Centre du Département et bénéficie, à ce titre, d'une dotation globale de fonctionnement spéciale ;

CONSIDERANT, d'autre part, que sa position de Ville Chef-Lieu lui impose des sujétions particulières notamment en matière d'organisation de ses services et qu'il s'agit là d'une situation unique dans le Département ;

CONSIDERANT qu'il convient d'harmoniser la rémunération des cadres supérieurs de la Mairie en la basant sur une même grille de catégorie de population et qu'il est nécessaire de créer des postes d'encadrement supérieur tels ceux de Directeurs ;

après en avoir délibéré,

- DECIDE le classement de la Ville de MELUN, Chef-Lieu du Département de Seine et Marne, dans la catégorie des communes de 40 000 à 80 000 habitants, à compter du 1er Novembre 1990 ;

.../...

Séance du Conseil Municipal du 26 Octobre 1990

— EXTRAIT DE LA DÉLIBÉRATION N° 90.7.20.169 (SUITE)

- DIT, qu'en conséquence, les emplois fonctionnels de Secrétaire Général, Secrétaire Général Adjoint, Directeur Général des Services Techniques, seront classés et rémunérés dans cette catégorie ;
- DIT qu'il sera possible de créer dans le tableau des effectifs de la Ville de MELUN, selon les besoins, des emplois de Directeur Territorial de classe normale ;
- DIT que les conséquences financières de ce classement seront prises en compte dans le cadre du budget de la Ville de MELUN.

Adopté à l'unanimité.

Fait et délibéré les jour, mois et an que dessus et ont signé au Registre les Membres présents.

Pour extrait conforme,

Le Maire,




Jacques MARINELLI

Annexe 2 - impact des travaux dans le prix unitaire

Coût Elres

Montant des travaux	366 125 €
Montant des intérêts	130 500 €
Montant total	496 625 €

Coût facturé par Elres à la commune

Nombre de repas (1)	249 341
Nombre repas sur 9 ans restants DSP	2 244 069

Tarif unitaire relatif aux travaux	0,163 €
Tarif unitaire relatif à l'emprunt	0,058 €
Tarif unitaire facturé	0,221 €

Montant impacté relatif aux travaux	365 783 €
Montant impacté relatif à l'emprunt	130 156 €
Montant impacté total	495 939 €

(1) La moyenne des repas entre 2008 et 2015 est de 249 341.

Récapitulatif du cout de la délégation " Restauration Scolaire" de 2012 à 2017 - ANNEE SCOLAIRE (avec repas CLSH et Ecole multisport)

	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
paiement des familles en régie	633 511,15 €	677 232,38 €	775 228,95 €	669 914,33 €	507 727,72 €				
recettes Centre de Loisirs						93 587,09 €	113 504,57 €	57 915,36 €	52 437,39 €
Subvention cui/ca				23 357,56 €	461,43 €	44 330,06 €	58 052,29 €		31 113,43 €
Total Recettes	633 511,15 €	677 232,38 €	775 228,95 €	693 271,89 €	508 189,15 €	137 917,15 €	171 556,86 €	57 915,36 €	83 550,82 €
Participation sociale de la Ville						332 526,86 €	432 755,80 €	396 145,76 €	418 305,59 €
impayés (pris en charge par la Ville)						32 814,92 €	130 391,03 €	111 641,66 €	78 627,12 €
Sous total facturation Elres	-	-	-	-	-	365 341,78 €	563 146,83 €	507 787,42 €	496 932,71 €
Personnel	1 193 217,89 €	1 207 891,26 €	1 263 843,37 €	1 220 242,67 €	1 189 388,30 €	1 080 931,60 €	1 105 412,64 €	1 132 717,67 €	959 888,63 €
Personnel de surveillance	268 446,81 €	282 473,47 €	300 131,57 €	301 703,55 €	392 429,35 €	356 239,55 €	452 949,13 €	419 314,56 €	588 775,35 €
Alimentation	299 835,43 €	298 823,47 €	297 675,37 €	301 872,10 €	250 040,97 €	6 350,02 €	4 822,43 €	5 999,92 €	6 786,00 €
Autres fournitures	14 333,96 €	13 873,82 €	144 390,56 €	7 894,07 €	8 203,23 €	2 787,69 €	2 763,36 €	2 518,18 €	2 351,29 €
Pharmacie	265,08 €	309,17 €		299,79 €	440,70 €	402,21 €		371,31 €	340,62 €
Telecom / affranchissements	1 997,63 €	2 337,14 €	2 308,54 €	2 012,07 €	2 299,99 €	2 302,50 €	1 015,68 €	2 470,00 €	1 615,99 €
Eau / Edf - Gdf	65 609,80 €	63 562,68 €	111 421,21 €	159 547,84 €	120 260,78 €	104 228,02 €	117 049,04 €	128 440,36 €	96 668,27 €
Chauffage	7 275,94 €	20 338,54 €	15 393,01 €	17 384,00 €	11 649,95 €	12 094,87 €	8 986,91 €	12 569,64 €	9 924,88 €
Petit équipement	2 674,07 €	1 446,35 €	1 496,22 €			2 035,50 €	876,70 €	2 991,58 €	1 991,45 €
Entretien batiment et matériel	55 701,82 €	40 832,44 €	30 619,06 €	26 947,15 €	18 243,13 €	12 722,79 €	9 063,91 €	4 370,81 €	3 488,62 €
Habillement	3 499,87 €	4 328,99 €	1 966,93 €	3 009,84 €	180,06 €				
Produits entretien	12 804,14 €	8 704,86 €							
transports	180 797,88 €	183 930,10 €	185 690,64 €	183 210,86 €	175 405,38 €	169 821,31 €	273 070,84 €	294 762,88 €	272 737,00 €
locations mobilières	31 482,67 €	30 084,78 €	28 220,45 €	26 757,78 €	51 447,14 €	30 000,00 €			
autres prestations de services	90 588,39 €	84 501,10 €	45 986,00 €	101 191,36 €	102 133,46 €		216,00 €		
Sous total Autres dépenses de fonctionnement	2 228 531,38 €	2 243 438,17 €	2 429 142,93 €	2 352 073,08 €	2 322 122,44 €	1 779 916,06 €	1 976 226,64 €	2 006 526,91 €	1 944 568,10 €
TOTAL COUT POUR LA VILLE en année scolaire	1 595 020,23 €	1 566 205,79 €	1 653 913,98 €	1 658 801,19 €	1 813 933,29 €	2 007 340,69 €	2 367 816,61 €	2 456 398,97 €	2 357 949,99 €
Nombre repas sur année scolaire - rapport annuel yc CLSH	226 068	229 237	214 164	240 923	246 970	277 476	302 768	301 746	292 965
COUT NET DU REPAS SUPPORTE PAR LA VILLE	7,06 €	6,83 €	7,72 €	6,89 €	7,34 €	7,23 €	7,82 €	8,14 €	8,05 €
COUT NET DU REPAS SUPPORTE PAR LA VILLE hors investissement (0,86 € et à compter de 2013-2014 0,86+0,221)	7,06 €	6,83 €	7,72 €	6,89 €	7,34 €	6,37 €	6,74 €	7,06 €	6,97 €

	en régie	en DSP
COUT SUPPORTE MOYEN	7,17 €	6,79 €

Annexe 4 - DSP restauration scolaire - Récapitulation du cout de la délégation avec centre de loisirs et école multisport

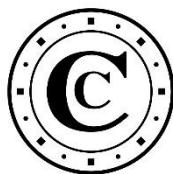
	Montant dû pour les repas (1)	paiement des familles (2)	Participation sociale de la Ville	impayés (pris en charge par la Ville)	Centre de loisirs	Centres de loisirs Participation sociale de la ville*	Coût pour la Ville en année scolaire	nbre de repas	coût/repas
2012/2013	1 138 063,51	805 536,65	332 526,86	32 814,92	93 587,09		458 928,87	277 476,00	1,65
2013/2014	1 297 031,66	864 275,86	432 755,80	130 391,03	113 504,57		676 651,40	302 768,00	2,23
2014/2015	1 268 016,96	871 871,20	396 145,76	97 924,59	57 915,36	13 717,07	565 702,78	301 746,00	1,87
2015/2016	1 214 394,83	796 089,24	418 305,59	72 597,79	52 437,39	6 029,33	549 370,10	292 965,00	1,88

* compensation sociale mise en place pour les repas des enfants des Centres de loisirs avec l'avenant n° 1 (suite modification des rythmes scolaires) - Les repas pour l'école multisport sont également pris en charge par les Centres de Loisirs à raison de 65 repas par mercredi pour 36 mercredis par année scolaire soit 2340 repas

Annexe 5 - DSP RESTAURATION SCOLAIRE - montant des impayés

Montants des impayés

	Montant dû pour les repas	impayés (pris en charge par la Ville)	Ratio impayés sur CA	Evol CA	Evol impayés
2012/2013	1 138 063,51 €	32 814,92 €	2,88%	-	-
2013/2014	1 297 031,66 €	130 391,03 €	10,05%	14%	297%
2014/2015	1 268 016,96 €	97 924,59 €	7,72%	-2%	-25%
2015/2016	1 214 394,83 €	72 597,79 €	5,98%	-4%	-26%
2016/2017	1 237 528,93 €	61 024,11 €	4,93%	2%	-16%



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

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

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france