



Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne, Lorraine

Epinal, le 22 octobre 2013

Le Président,

Réf. à rappeler :

Recommandé + A.R.

Monsieur le Maire,

Par lettre du 19 septembre 2013, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la Commune de Maxéville à compter de l'exercice 2007 jusqu'à la période la plus récente.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations, accompagné de la réponse qu'il a suscitée. L'ensemble sera communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Inscrit à l'ordre du jour, il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donnera lieu à un débat.

Après information de l'assemblée délibérante, le rapport d'observations, accompagné des réponses, devient un document communicable à toute personne qui en fera la demande, conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978, relative à la communication des documents administratifs.

Les observations contenues dans ce rapport d'observations peuvent faire l'objet d'une demande de rectification auprès de la chambre dans les conditions précisées par l'article L. 245-4 du code des juridictions financières.

Je vous serais obligé de bien vouloir me tenir informé de la date à laquelle ce rapport sera communiqué à l'assemblée délibérante.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'expression de ma considération distinguée.

Pour le Président empêché,
Le président de la 1^{ère} section,

Jacques SCHWARTZ

Monsieur Henri BEGORRE
Maire de Maxéville
Hôtel de ville
14, Rue du 15 septembre 1944
54320 MAXEVILLE



Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne, Lorraine

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Commune de MAXEVILLE

Meurthe-et-Moselle



Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne, Lorraine

Le présent rapport est composé des documents suivants :

1. Rapport d'observations définitives du 13 juin 2013.
2. Réponse de M. Henri BEGORRE, Maire de la Commune de Maxéville, par lettre du 14 octobre 2013.

| |
|-----------------|
| SOMMAIRE |
|-----------------|

| | |
|--|-----------|
| SYNTHESE | 5 |
| 1 LA PROCEDURE..... | 6 |
| 2 PRESENTATION GENERALE DE LA VILLE..... | 7 |
| 3 LA FIABILITE DES COMPTES DE LA COMMUNE ET LA QUALITE DES INSCRIPTIONS BUDGETAIRES | 7 |
| 3.1 La fiabilité des comptes..... | 7 |
| 3.2 Le respect des principes budgétaires | 10 |
| 3.3 Conclusion sur la qualité de l'information comptable | 14 |
| 4 LES RESULTATS BUDGETAIRES ET FINANCIERS DE LA VILLE..... | 14 |
| 4.1 Les débats d'orientations budgétaires et les grandes orientations de la commune | 14 |
| 4.2 L'exécution budgétaire | 14 |
| 4.3 L'analyse des résultats de la ville | 15 |
| 4.4 Conclusion sur la situation financière..... | 18 |
| 5 LE SOUTIEN A L'ACTION COMMUNALE..... | 19 |
| 5.1 Le contexte | 19 |
| 5.2 La réorganisation des structures municipales..... | 19 |
| 5.3 Les supports internes à l'action communale : la commande publique et la gestion des ressources humaines | 21 |
| 5.4 Les leviers externes à disposition de l'action communale : l'externalisation et la mutualisation..... | 35 |
| 5.5 Conclusion sur le soutien à l'action communale | 38 |
| 6 LES DETERMINANTS DE L'ACTION COMMUNALE..... | 39 |
| 6.1 Le cadre conventionnel et les masses financières..... | 39 |
| 6.2 Examen de certaines actions sectorielles | 41 |
| 7 RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE..... | 53 |
| ANNEXES | 65 |

SYNTHESE

La fiabilité des comptes de la commune

La fiabilité et la qualité des comptes de la commune ne sont pas satisfaisantes, sur la période examinée. A de rares exceptions près, les recommandations des précédents contrôles de la chambre n'ont pas été suivies d'effet. L'absence de procédures de contrôle interne comptable et des pratiques aléatoires en matière de suivi des immobilisations altèrent la lisibilité des comptes. L'état de la dette propre et de la dette prise en garantie souffre d'inexactitudes, qui sont de nature à fausser la situation patrimoniale présentée par la collectivité. La mise en œuvre encore balbutiante et parfois aléatoire de pratiques comptables, notamment les rattachements, affecte de manière significative les résultats. Les données qui figurent dans les comptes administratifs ne reflètent donc pas fidèlement la situation comptable de la commune.

Les résultats budgétaires et financiers

Les marges de manœuvre en matière de recettes de fonctionnement sont limitées, le levier fiscal étant peu productif de revenus complémentaires. La ville reste donc très dépendante des dotations de l'Etat. L'augmentation des charges de fonctionnement, plus rapide que celle des recettes, est inquiétante et une maîtrise de ces dépenses s'impose. Fin 2011, les résultats de fonctionnement ne permettaient plus de dégager les ressources suffisantes pour supporter à la fois le remboursement du capital des emprunts contractés par la ville et le financement des investissements engagés par elle.

La ville a, néanmoins, maintenu son effort d'investissement. Cohérente avec les orientations budgétaires qui prévoient des interventions dans un grand nombre de domaines, cette politique a nécessité un recours systématique à l'emprunt, pourtant contraire aux souhaits de maîtrise de la dette annoncés par la municipalité. A défaut de véritable stratégie en matière de maîtrise de l'encours de la dette, le pilotage reste soumis à des hypothèses prospectives, dont les montants et délais de réalisations sont incertaines, en particulier en ce qui concerne les cessions.

Sauf opérations exceptionnelles à venir, le surendettement gardera son caractère chronique, la capacité de désendettement étant évaluée, fin 2010, à plus de 40 ans. Cette situation très préoccupante nécessite le report de certaines opérations.

Le renforcement du service des finances, par le biais de formations notamment, pourrait constituer un levier pour la maîtrise de la situation financière d'ensemble.

Le soutien à l'action communale

La période 2007-2011 a été marquée par des évolutions structurelles concernant les achats publics et la réorganisation en pôles, qui a affecté directement la gestion des ressources humaines.

Dans ces deux domaines, la chambre constate que le fonctionnement n'est pas encore stabilisé, du fait de la jeunesse de ces nouvelles organisations, mais surtout en raison des difficultés à partager les ressources communales entre la conduite des projets de réorganisation et celle d'autres grands chantiers en cours (rénovation urbaine et autres interventions relatives au développement économique et à la cohésion sociale).

Un diagnostic initial insuffisant, associé à une absence de planification, ne permettent pas de connaître l'échéance de ces réorganisations structurantes.

Si le processus des achats nouvellement mis en place présente des résultats encourageants, l'attention de la collectivité est appelée sur la nécessité de finaliser le processus de centralisation engagé : la protection administrative voire pénale du pouvoir adjudicateur en sera confortée.

L'analyse des expériences menées en matière d'externalisation de certaines fonctions et de mutualisation des moyens met en évidence tantôt des insuffisances ou des incohérences, tantôt des déséquilibres, qui pèsent financièrement sur la commune. Elles ne constituent pas les leviers attendus en matière économique pour soulager financièrement la collectivité. Les conséquences des audits lancés en fin de période devront être tirées et la chambre appelle l'attention de la commune sur la nécessité de finaliser, en premier lieu, les projets de réorganisation déjà plus avancés et l'invite à ne pas risquer de diluer un peu plus les ressources disponibles dans de nouvelles actions.

L'action communale

Durant la période 2007-2011, marquée par un niveau élevé d'intervention de la commune (subventions versées, dépenses d'équipement), sa situation financière s'est dégradée. Cette dégradation résulte de trois facteurs principaux : la structure démographique et sociale de la collectivité, marquée par près de 60 % de logements sociaux, la multiplication des interventions et des chantiers divers, le recours systématique à l'emprunt, dans des proportions très au-delà de la moyenne.

Même si la ville doit faire face aux évolutions démographiques et sociales, force est de constater que malgré une situation financière dégradée, elle n'a pas su limiter ses projets à sa capacité contributive et certains d'entre eux, en cours de réalisation, ont souffert d'un manque de préparation voire de suivi. Enfin, alors que le niveau d'intervention de la collectivité est resté élevé, certains modes d'organisation mis en œuvre présentent des risques juridiques importants.

1 LA PROCEDURE

M. Henri BEGORRE, seul ordonnateur sur toute la période contrôlée, a été informé par lettre du 6 juillet 2011, de l'examen de la gestion de la commune de Maxéville. A l'issue de ce contrôle, l'entretien avec le conseiller-rapporteur prévu par les articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières a eu lieu le 6 décembre 2011 avec M. BEGORRE.

Par lettre du 29 janvier 2013, la chambre a adressé un rapport d'observations provisoires à M. BEGORRE et des extraits lui ont été adressés en tant que président de l'association Arcades. Des extraits ont également été communiqués au président de l'association Nancy volley, au président de l'association de la maison de la jeunesse et de la culture de Maxéville (MJC), au maire de Laxou, au président directeur général de la SEM d'aménagement urbain SOLOREM, au président de la communauté urbaine du Grand Nancy et au directeur général de l'Etablissement Public Foncier Lorrain (EPFL).

Après avoir examiné le contenu des réponses, la chambre a arrêté au cours de sa séance du 13 juin 2013, les observations définitives suivantes relatives à la présentation générale de la ville, la fiabilité des comptes, la situation financière, le soutien à l'action communale et certains projets structurants de la commune.

2 PRESENTATION GENERALE DE LA VILLE

Etendue sur un territoire de près de 560 hectares, la ville de Maxéville est constituée de deux pôles : à l'ouest, le plateau de Haye qui comprend les quartiers du Champ Le Bœuf et des Aulnes, à l'est, un secteur centre qui recouvre le quartier « Meurthe Canal ».

Au 1er janvier 2011¹, la ville comptait 9 034 habitants, soit une quasi stabilité par rapport au dernier recensement général de 1999, qui présentait une population de 9 124 habitants. La population légale devrait progresser par la prise en compte des résidents du centre pénitentiaire du plateau de Haye, construit en 2008.

D'une densité de population caractéristique de centres urbains, traversée par la voie de contournement nord-ouest de l'agglomération nancéienne, la commune présente des contraintes d'urbanisme assez atypiques. Avec une forte densité de logements sociaux (environ 60 %), des revenus nets déclarés inférieurs de plus de 30 % et un taux de chômage des 15-64 ans supérieur de plus de 40 % aux moyennes départementales, la ville est fortement concernée par les programmes de rénovation urbaine. Les quartiers du Champ Le Bœuf et des Aulnes sont classés en ZUS et ZFU² mais les établissements scolaires ne sont pas classés en ZEP³.

3 LA FIABILITE DES COMPTES DE LA COMMUNE ET LA QUALITE DES INSCRIPTIONS BUDGETAIRES

Les comptes de la commune sont retracés dans deux budgets pour un montant global de dépenses d'environ 20,2 M€

Le budget principal représente 77 % des charges totales de la commune ou encore 86 % des charges totales de fonctionnement et 66 % des dépenses totales d'investissement. Le budget annexe « bâtiment rue Cuénot » représente 23 % des charges totales de la commune.

3.1 La fiabilité des comptes

3.1.1 L'état des méthodes comptables utilisées

La comptabilité de la collectivité s'appuie sur deux délibérations⁴ fixant respectivement les méthodes utilisées pour les amortissements ainsi que les modalités relatives au rattachement des charges et des produits. Elles n'ont fait l'objet d'aucune mise à jour depuis leur adoption, y compris au moment du passage du franc à l'euro.

Le précédent contrôle avait mis en évidence que la délibération relative aux rattachements des charges et des produits n'était pas mise en œuvre. Depuis 2007, elle n'a pas été correctement et intégralement appliquée. Selon l'ordonnateur, la « *procédure de rattachement ne peut en tout état de cause que se réaliser dans un cadre budgétaire et financier équilibré* ». La chambre rappelle que le rattachement des charges et des produits à l'exercice est une obligation légale qui s'applique à toutes les communes de plus de 3 500 habitants, obligation qui ne dépend pas des modes de gestion retenus et mis en œuvre au sein de la commune. Son application ne dépend pas de la disponibilité ou non des crédits en fin d'exercice. L'équilibre budgétaire et financier doit précisément être apprécié en y

¹ Date d'entrée en vigueur des populations légales 2008.

² Zone Urbaine Sensible et Zone Franche Urbaine

³ Zone d'Education Prioritaire

⁴ Délibération en date du 17/12/1996 relative aux durées d'amortissement et délibération 109/97 relative au rattachement des charges et des produits

intégrant les rattachements, en recettes et en dépenses. A défaut du respect de ce principe, les résultats de la commune sont faussés.

La délibération relative aux amortissements présente des durées cohérentes avec les valeurs indicatives de la M14 et fixe, conformément au code général des collectivités territoriales, le montant en deçà duquel les biens de faible valeur sont amortis sur un an (152,45 €). Toutefois, les durées choisies correspondent systématiquement à la fourchette haute des durées préconisées. Sans se prononcer sur son contenu, la chambre prend note de l'adoption de la délibération du 25 mars 2013 modifiant les durées d'amortissement qui n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2014.

3.1.2 L'absence de rapprochement physico-financier

La commune ne procède pas au rapprochement de ses états d'inventaires avec les biens existants. La mise en œuvre de cette procédure nécessitera, au préalable, de procéder à un étiquetage systématique. De ce fait, malgré la concordance de l'inventaire communal et de l'état de l'actif du comptable, la fiabilité des inscriptions au patrimoine communal ne peut être garantie.

3.1.3 L'état de l'actif

Lors du précédent contrôle, la chambre avait relevé un certain nombre d'anomalies concernant la situation patrimoniale de la collectivité. Certaines d'entre elles perdurent et d'autres ont été révélées au cours du présent contrôle.

3.1.3.1 Durées d'amortissement et des cumuls amortis

En matière de comptabilisation des immobilisations, trois types d'erreurs ont été constatées.

Des biens de nature similaire sont amortis de façon hétérogène ou ne respectent pas les durées d'amortissement délibérées et des biens identifiés individuellement ne respectent pas les critères de faible valeur (au sens de la délibération communale de décembre 1996). Ils sont amortis sur plus d'un an ou dépassent le seuil d'amortissement et présentent des cumuls erronés.

Enfin, l'ensemble des biens devant faire l'objet d'un amortissement ne le sont pas et présentent des valeurs nettes erronées.

La chambre rappelle, en particulier, que les immobilisations imputées aux comptes suivants doivent être obligatoirement amorties : 2031, 2032, 205 et 208 (à l'exception de celles qui font l'objet d'un provisionnement), 2156, 2157, 2158 et 218.

3.1.3.2 Les immobilisations mises à disposition de la CUGN

En application de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales, le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. Malgré les recommandations de la chambre lors de son précédent contrôle (rapport d'observations définitives du 3 juin 2008), les immobilisations correspondant à divers équipements transférés à la communauté urbaine du grand Nancy (CUGN) (voirie – dont éléments de signalisation - et réseaux d'eau, d'assainissement, câblés et d'électrification) figurent toujours dans la comptabilité de la commune, représentant un

montant global de plus de 5 M€ De plus, celle-ci a réalisé ou continué d'intégrer dans son patrimoine des opérations qui ne relèvent plus de son domaine de compétence.

3.1.3.3 Les avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations

Le compte 238 « avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles » comprend toujours des avances et acomptes sur immobilisations pour des opérations terminées ou ne correspondant plus à une réalité physique, pour un montant global 587 000 € Cette anomalie avait déjà été signalée lors du précédent contrôle. La chambre demande à la collectivité de régulariser rapidement cette situation, en soldant l'opération « COLAMAX » en contrepartie d'un compte de charge exceptionnelle et en transférant les autres opérations du compte 238 au compte 2151 « réseaux de voirie ».

3.1.3.4 La situation des participations et autres immobilisations financières de la ville

Si, selon l'ordonnateur, les flux de dépenses et recettes entre la ville et le CCAS de Laxou ont été régularisés, toutes les mesures nécessaires pour procéder aux corrections recommandées par la chambre lors du précédent contrôle n'ont pas été prises. Ainsi, la chambre rappelle qu'il convient de procéder au reclassement des opérations figurant aux comptes 26 « participations et créances rattachées aux participations » et 27 « autres immobilisations financières »: en contrepartie d'un compte de charge exceptionnelle pour les opérations telles que « COLAMAX » inscrites au compte 26, en contrepartie d'un compte de bilan pour les autres opérations du compte 26 et toutes celles du compte 27.

3.1.4 L'état de la dette

Des écarts ont été constatés entre les données du compte administratif 2010 et celles du compte de gestion, tant en ce qui concerne le budget principal que le budget annexe « bâtiment rue Cuénot ».

| En € | Compte administratif | Compte de gestion |
|---|----------------------|-------------------|
| Budget principal compte 1641 | 9 150 729,93 | 9 151 848,12 |
| « » compte 1643 | 144 826,78 | 110 570,19 |
| Budget annexe « bâtiment rue Cuénot » compte 1641 | 8 811 066,47 | 8 814 291,05 |

Il convient que les services de l'ordonnateur se rapprochent de ceux du comptable afin d'effectuer les ajustements nécessaires.

En outre, la chambre rappelle que les états budgétaires annexes « A2.5 – Répartition par nature de dettes » doivent faire apparaître les dettes de toutes natures, conformément aux dispositions de la M14 (Tome 2 – titre 1 – chapitre 4 – paragraphes 1.2.1.4), et en cohérence avec les états figurant au bilan. A titre illustratif, le budget principal présente un état de la dette au 31 décembre 2010 de 9 265 556,71 € sans inscription concernant les comptes 167 (emprunts et dettes assortis de conditions particulières) et 168 (autres emprunts et dettes assimilées), alors qu'au compte de gestion figurent au compte 1678 (autres emprunts et dettes) un montant de 968 675,77 € et au compte 16876 (autres dettes – autres EPL⁵) un montant de 196 593,63 €

⁵ Etablissements Publics Locaux

3.1.5 La situation du compte 454 « travaux effectués pour le compte de tiers »

Les anomalies constatées lors du précédent contrôle de la chambre des comptes, qui portaient sur un montant global de plus de 535 000 €, n'ont donné lieu à aucune correction. La chambre demande à la commune à procéder rapidement aux régularisations nécessaires.

3.1.6 Les engagements hors bilan

Les comptes d'engagements hors bilan enregistrent les droits et obligations susceptibles de modifier le montant (ou la consistance) du patrimoine. Ils enregistrent également des engagements ayant des conséquences financières sur les exercices à venir.

Les seuils fixés par l'article D. 1511-32 du code général des collectivités territoriales sont respectés, dans la mesure où 92 % des garanties accordées concernent des organismes intervenant dans le secteur social.

Toutefois, les règles prudentielles⁶ ne sont pas entièrement suivies, dans la mesure où la vigilance apportée aux garanties accordées n'est pas suffisante. Tandis que l'annuité garantie au 31 décembre 2010 est composée à 32 % d'annuités assises sur des emprunts à taux variables, aucun dispositif particulier n'est mis en place pour exercer une surveillance sur ces emprunts plus volatiles.

Par ailleurs, le conseil municipal a donné un avis favorable⁷ à l'engagement solidaire de la ville en garantie de deux emprunts contractés par un organisme privé en 2008. Les garanties accordées ne figuraient pas dans la liste des engagements hors bilan de la collectivité au 31 décembre 2010. Les montants concernés sont pourtant très significatifs, puisqu'ils représentent un capital global emprunté de 6 009 169 €, soit plus de 66 % de l'encours en capital de la dette garantie affichée. Ils ont été portés au compte administratif 2011.

3.2 Le respect des principes budgétaires

3.2.1 L'indépendance des exercices

3.2.1.1 L'annualité budgétaire et la disponibilité des crédits

Le maire a émis le 5 mars 2010 un mandat de 40 000 € relatif au paiement d'une subvention au profit d'une association partie prenante d'un programme d'assainissement dans un pays africain. Ce mandat a été imputé sur la gestion 2009, ce qui contrevient au principe d'annualité budgétaire.

La chambre rappelle, qu'en application des dispositions des articles L. 1612-11 et D. 2342-3 du code général des collectivités territoriales, le maire dispose d'un délai d'un mois au début de chaque année pour émettre titres et mandats relatifs aux droits acquis et services faits pendant l'année écoulée ou les années précédentes.

3.2.1.2 Le rattachement des charges et des produits

Le dispositif de rattachement des charges et des produits s'avère défaillant.

⁶ Renforcées par la loi du 5 janvier 1988 et le décret d'application n° 88-366 du 18 avril 1988.

⁷ DCM 36/08 et 37/08 en date du 31/03/2008

La prise en compte des rattachements nécessaires a impliqué des retraitements pour procéder à l'analyse financière, car ils ont un effet direct sur le résultat de fonctionnement et donc sur le fonds de roulement dégagé en fin d'exercice.

Concernant le budget principal, l'examen détaillé des dépenses et produits de fonctionnement des exercices 2008 (rattachements 2007) à 2011 (rattachements 2010) montre qu'un nombre significatif de factures déjà parvenues à la ville pendant la période complémentaire n'ont été ni payées, ni rattachées, mais prises en charge sur l'exercice suivant.

Concernant des équipements partagés entre les villes de Maxéville et de Laxou, les remboursements de charges sont retracés et leurs montants définitivement arrêtés dans des états de situation transmis l'année N+1 aux services communaux de chaque collectivité.

Dans sa réponse, le maire indique que ce mode de fonctionnement rend « impossible de procéder aux rattachements ne sachant pas à l'avance si elles constitueront des recettes ou des dépenses pour l'une ou l'autre des collectivités ». Pourtant, la convention jointe à l'appui de sa réponse précise en son article 3, « détermination des dépenses à répartir », que « les dépenses prévisionnelles pour l'exercice N+1 [...] feront l'objet d'une réunion de concertation entre les deux collectivités, au plus tard au 31 décembre de l'année N, avant inscription au budget N+1 ». Ainsi, les charges d'un exercice donné, à défaut d'être précisément chiffrées, sont évaluées au moins un an à l'avance. L'absence de rattachement ne se justifie donc pas. Ces charges devraient au moins être provisionnées. En fait, elles ne sont ni rattachées, ni provisionnées.

La synthèse des charges et produits rattachables présentés en annexe 1a est la suivante :

| | Rattachements 2007 | Rattachements 2008 | Rattachements 2009 | Rattachements 2010 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Impact sur le résultat de fonctionnement de l'année | - 131 000 | - 258 000 | - 163 000 | - 207 000 |

(en euros, arrondi au millier le plus proche)

Au 31 décembre 2010, l'impact des rattachements pas ou mal effectués s'élève ainsi à plus de 200 000 € en charges, soit 22,3 % en volume du résultat comptable présenté par la commune pour son budget principal.

En outre, des factures arrivées avant la fin de l'exercice comptable et pendant l'année civile concernée n'ont pas été payées. Il en est ainsi des prestations réalisées au cours des exercices comptables 2008, 2009 et 2010. Les montants relevés par la chambre sont pourtant très significatifs : plus de 100 000 € au titre de 2008, 80 000 € au titre de 2009 et 190 000 € au titre de 2010. Cette situation peut être assimilée à une forme de cavalerie budgétaire, dans la mesure où la collectivité disposait des crédits pour le paiement des dites factures.

La chambre s'interroge, au surplus, sur le fait que le compte 6711 « intérêts moratoires et pénalités sur marchés » n'ait pas été débité. Cette situation paraît anormale, eu égard au délai global de paiement en vigueur à ces différentes périodes. L'ordonnateur n'a donc pas mandaté les intérêts moratoires dus aux fournisseurs concernés, ainsi qu'il en avait l'obligation, en application des dispositions de l'article 98 du code des marchés publics.

Concernant le budget annexe « bâtiment rue Cuénot », l'impact de rattachements pas ou mal effectués à fin 2010 s'élève à environ - 82 000 €, ce qui représente, en volume, 430 % du résultat comptable de ce budget.

Au final, les procédures défailtantes de rattachement des charges et des produits ont induit, à minima, une erreur globale d'environ 289 000 € à défalquer du résultat présenté par la commune. Celui-ci est donc erroné et surévalué de plus de 45 %.

3.2.1.3 Les restes à réaliser

L'analyse en section d'investissement des états de restes à réaliser au 31 décembre 2009 (à reporter sur budget primitif 2010) et de restes à réaliser au 31 décembre 2010 (à reporter sur budget primitif 2011) met en évidence des anomalies relatives à la construction d'une salle des fêtes. Les sommes de 617 613 € et de 577 097 € inscrites en reste à réaliser en dépense des budgets 2010 et 2011, ne sont pas justifiées.

La chambre rappelle qu'en application de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, les sommes comptabilisées en restes à réaliser à la clôture de l'exercice doivent correspondre aux seules opérations juridiquement engagées et non mandatées. Le montant inscrit en restes à réaliser pour la construction de la salle des fêtes ne répond pas à cette définition.

3.2.2 Le caractère limitatif des crédits votés

Le conseil municipal a approuvé, au chapitre 23 du budget 2011, l'ouverture de crédits à hauteur de 913 550 €. Or, l'état des marchés notifiés au 30 juin 2011 montre un solde imputé au compte 2313 de 921 502,52 € (un seul marché, la construction de la salle des fêtes). Le maire a donc engagé un marché dépassant l'autorisation budgétaire votée.

Si l'ordonnateur indique que l'engagement de 2011 et les reports sur l'exercice 2012 « *ont pu être faits correctement avec l'annulation de crédit au 2313 concernant d'autres travaux qui n'ont pas été faits sur l'exercice 2011* », la chambre souligne que le montant total des crédits alloués au chapitre 23 en 2011 est inférieur au montant du contrat. Son engagement au 30 juin 2011 était par conséquent irrégulier si l'on ne procédait pas, au préalable, à un ajustement budgétaire grâce à une décision budgétaire modificative.

3.2.3 Le principe de prudence : les provisions

La ville ne pratique aucun provisionnement, alors que des dépenses non ou difficilement rattachables (montant exact inconnu) mais ayant un caractère certain mériteraient d'être provisionnées.

3.2.4 L'impact des écritures d'ordre budgétaire

3.2.4.1 Le retraitement des charges

Bien que non mises en œuvre, les opérations visant au retraitement des charges et produits constatés d'avance (c/486 et c/487) ne génèrent pas de distorsion dans les résultats comptables.

Par ailleurs, le dispositif visant à répartir les charges sur plusieurs exercices (c/481) n'a pas été utilisé par la commune (dispositif notamment intéressant pour répartir les pénalités de renégociation de dette ou encore les frais d'études, de réorganisation et de restructuration des services).

3.2.4.2 Les travaux en régie : retraitement des dépenses éligibles au FCTVA

Les dépenses ayant fait l'objet d'un retraitement comptable, dans le cadre des travaux en régie, sont significatives.

Situation des travaux en régie, Dépenses de fonctionnement retraitées

(en euros)

| Exercices | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|------|--------|--------|--------|
| Compte 722 | 0 | 46 247 | 17 133 | 33 468 |

Source : comptes de gestion

Si la passation des écritures n'appelle pas de remarque, l'examen des pièces justificatives fournies révèle plusieurs types d'anomalies.

Des inscriptions en comptabilité ne coïncident pas avec les pièces justificatives fournies.

Le principe de séparation comptable des exercices n'est pas respecté. Aucune inscription comptable n'a été effectuée en 2007, alors que les services techniques ont présenté des états réputés correspondre à des travaux effectivement réalisés. Cette erreur s'est reportée mécaniquement sur l'exercice 2008.

Par ailleurs, des travaux relevant uniquement du fonctionnement et non éligibles au FCTVA ont été retenus. Il en est ainsi, par exemple, des travaux de peinture intérieure (qui relèvent plus du rafraîchissement que de l'opération d'envergure) ou encore des menus travaux dans les toilettes.

Les conséquences financières de ces anomalies ne sont pas négligeables. Les inscriptions 2007 et 2008 (cumulées sur 2008) sont surévaluées d'environ 20 160 € et toutes les inscriptions 2009 sont erronées (soit 17 133 €).

Les états 2010 présentent plus de 10 000 € de travaux qui ne relèvent pas de l'investissement. Il est néanmoins difficile de déterminer quel est l'impact réel, dans la mesure où les montants inscrits en comptabilité sont différents de ceux présentés dans l'état justificatif. Par ailleurs, l'état modèle servant au recensement des travaux en régie semble avoir été modifié : il est impossible de connaître les noms des intervenants et, par là-même, vérifier les taux horaires appliqués. Les données étant contractées, il n'est plus possible de connaître les conditions dans lesquelles les travaux ont été valorisés.

3.2.4.3 La comptabilisation des mouvements d'ordre

Une erreur formelle a été relevée dans les états budgétaires annexés au compte administratif (balance générale, états II B 1 et recettes et dépenses, état II A 3) : bien qu'inscrits en section d'investissement, les mouvements d'ordre ne sont pas intégralement reportés dans la balance générale.

Ne concernant que le budget annexe « Bâtiment rue Cuénot » récemment créé, les services de la collectivité supposent qu'il s'agit d'une erreur de paramétrage de l'outil comptable. Cette hypothèse méritera d'être vérifiée.

Par ailleurs, une erreur de nature comptable a également été relevée. En effet, les opérations d'ordre du chapitre 041 en 2008 ne sont pas strictement égales entre les sections de fonctionnement et d'investissement. Cette discordance, qui porte sur une somme de 9 360 €, reste à ce jour, inexpliquée.

3.3 Conclusion sur la qualité de l'information comptable

L'analyse de la qualité des inscriptions budgétaires et comptables a mis en évidence des éléments qui mettent en cause la fiabilité des comptes de la collectivité. La chambre attire particulièrement l'attention de l'ordonnateur sur les éléments suivants :

- à l'exception du dispositif de rattachement des charges et des produits qui souffre d'imprécisions depuis sa mise en œuvre à compter de 2007, les anomalies constatées lors du précédent contrôle n'ont fait l'objet d'aucune correction ou régularisation et certaines d'entre elles se sont depuis, aggravées ;
- la commune n'a pas mis en place de procédures de contrôle interne ;
- la connaissance de la situation patrimoniale de la collectivité souffre d'imperfections qui altèrent la lisibilité des comptes ainsi que leur interprétation ; en particulier, les comptes d'immobilisations auraient dû être apurés des anomalies relevées lors du dernier contrôle de la chambre ; une vigilance accrue sur les modalités d'amortissement, qui influent directement sur le résultat, s'avère indispensable ;
- la situation de la dette, propre à la ville ou prise en garantie par elle, nécessite une meilleure surveillance ne serait-ce que pour disposer d'une situation exhaustive et assurer les niveaux de contrôle et de suivi correspondants ;
- l'ensemble des anomalies affecte de manière significative les résultats financiers de la collectivité.

4 LES RESULTATS BUDGETAIRES ET FINANCIERS DE LA VILLE

4.1 Les débats d'orientations budgétaires et les grandes orientations de la commune

Les informations communiquées aux conseillers municipaux dans le cadre des dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales sont globalement satisfaisantes pour la tenue des débats mais mériteraient d'être plus détaillées sur la stratégie de maîtrise de la dette⁸.

L'analyse présentée infra porte sur les données consolidées du budget principal et du budget annexe. Une analyse particulière du budget annexe « bâtiment rue Cuénot » figure dans le chapitre consacré au bilan de l'opération ASAT.

4.2 L'exécution budgétaire

En fonctionnement, les soldes présentés (annexe 2a) sont plus favorables au stade de l'exécution qu'au stade de la prévision, du fait d'une estimation un peu élevée des dépenses et d'une évaluation plus prudente des recettes. Les taux moyens d'exécution sur la période s'élèvent à 92 % en dépenses et 98 % en recettes.

Malgré une évaluation prudente, les recettes n'atteignent pas le niveau escompté. Leur progression (16 %) est moins importante que celle des dépenses (23 %).

En investissement, le taux d'exécution des prévisions budgétaires s'établit (annexe 2b) toujours autour de 50 %. Ainsi les dépenses représentent en moyenne 43 % des crédits votés

⁸ QE n° 115242 JOAN du 6 mars 2007

et les recettes 51 %. Le taux des annulations de crédits se situe, en moyenne, à 20 % sur la période.

La ville de Maxéville respecte la règle formelle de mise en réserve des excédents cumulés de fonctionnement pour couvrir les déficits d'investissement (annexe 2c), sous réserve de la prise en compte des restes à réaliser exacts.

4.3 L'analyse des résultats de la ville

La mise en œuvre erronée ou incomplète de dispositifs comptables a nécessité des retraitements, dont les effets substantiels affectent les résultats réels de la commune, tant pour le budget principal que pour le budget annexe « Bâtiment rue Cuénot ».

4.3.1 L'analyse des résultats des sections de fonctionnement et d'investissement

4.3.1.1 La section de fonctionnement (annexe 3a)

Le rythme de progression des dépenses a été supérieur de 34 % à celui des recettes, ce qui a généré une diminution des résultats d'exécution (moins 16 % sur la période examinée, après retraitements).

Ces évolutions sont plus ou moins contrastées suivant le type de recette ou de dépense. Les produits liés notamment aux services et au domaine progressent fortement (+ 122 %). Cette augmentation résulte en partie des prises à bail concernant la location des installations situées dans le bâtiment rue Cuénot (environ + 27 % entre 2007 et 2008). En contrepartie, des dépenses courantes nouvelles sont apparues, notamment en matière d'entretien et réparations, marquant ainsi une augmentation en 2008 de près de 16,5 % par rapport à 2007. Des emprunts importants ont été souscrits, induisant un accroissement des charges financières (+ 33 % sur la période et + 59 % entre les seuls exercices 2007 et 2008).

Si les recettes fiscales enregistrent une progression de 2,6 %, la part de la fiscalité dans les produits diminue de 45 à 40 % entre 2007 et 2010.

Les taux sont stables sur la période⁹ et restent en dessous de la moyenne de la strate¹⁰ mais légèrement supérieurs à ceux pratiqués par d'autres collectivités comparables relevant de l'agglomération¹¹ nancéenne.

Afin de maintenir l'effort en matière d'action sociale et de subventionnement notamment, l'ordonnateur a été conduit à proposer la révision des niveaux d'abattement, l'augmentation des taux d'imposition 2011 et le recrutement d'un cabinet spécialisé pour accompagner l'actualisation des bases d'imposition. Selon l'ordonnateur, cet effort fiscal a procuré plus de 220 000 € supplémentaires de recettes en 2011.

Les dotations de l'Etat progressent sur la période (notamment la dotation de solidarité rurale et la dotation de solidarité urbaine qui augmentent de 14,7 %) ; leur poids relatif dans les recettes demeure toutefois relativement constant (environ 31 % en moyenne).

Au total, les marges de manœuvre de la collectivité apparaissent réduites en fonctionnement, compte tenu de la part importante des ressources dépendantes de l'Etat (au demeurant stables en volume), de la fiscalité (dont les effets de leviers sont faibles), des

⁹ TH : 9,24 % ; TFB : 8,40 % et TFNB : 13,65 % jusqu'en 2010 – Respectivement 9,70 %, 8,82 % et 14,33 % en 2011.

¹⁰ Source DGCL, communes de 5000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité propre

¹¹ Source Bercy Colloc, fiches financières des communes.

charges incompressibles et obligatoires, qui sont en augmentation constante sur la période (respectivement + 64 % et + 33 %).

4.3.2 La section d'investissement

Les dépenses sont très fluctuantes sur la période (annexe 3b).

Les dépenses du budget principal restent, en moyenne, inférieures aux dépenses constatées sur la strate mais sont très supérieures aux moyennes constatées dans des villes membres de la CUGN, démographiquement comparables et en périphérie de Nancy.

Avec en moyenne 45 € par habitant sur la période, les subventions d'équipement perçues par la ville sont très inférieures à celle de la strate (69 €/habitant, soit – 33 %).

En moyenne, sur la période, pour le budget principal, le FCTVA et les subventions ne couvrent que 27 % des dépenses d'équipement, contre 35 % pour les villes appartenant à la même strate.

Ce taux de couverture est en moyenne de 12,7 % de la totalité des dépenses d'équipement (budget principal et budget annexe), sur la période 2008-2010.

4.3.3 Les résultats financiers

Concernant l'épargne de gestion, l'autofinancement et le financement des investissements, les données consolidées du budget principal et du budget annexe, hors retraitements proposés par la chambre, sont détaillées dans les annexes (4a).

Les analyses, qui suivent, ont été effectuées après retraitement par la chambre, retraitement réalisé à partir des éléments connus qui ne sont pas exhaustifs.

Contrairement à ce qu'indique l'ordonnateur, les retraitements issus des rattachements ont une incidence non nulle car ils varient d'un exercice à l'autre passant de -131 000 € à -258 000 € sur la période 2007-2010.

4.3.3.1 L'épargne de gestion et l'autofinancement

Les capacités de la ville à dégager une épargne suffisante pour amortir le capital de sa dette, d'une part, et financer ses investissements, d'autre part, se sont encore dégradées sur la période 2007-2010.

Calcul de l'autofinancement retraité

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Produits de gestion | 8 457 946 | 9 417 456 | 8 987 579 | 9 556 403 |
| Charges de gestion | 7 289 959 | 7 495 708 | 8 251 634 | 8 518 385 |
| Excédent brut de fonctionnement | 1 107 517 | 1 921 748 | 735 945 | 1 038 018 |
| Retraitements des rattachements | -131 141 | -111 628 | 40 059 | -83 404 |
| Excédent brut de fonctionnement retraité | 976 376 | 1 810 121 | 776 003 | 954 615 |
| Résultat de fonctionnement retraité | 481 998 | 842 416 | -165 662 | -131 286 |
| Capacité d'autofinancement brute retraitée | 622 643 | 1 098 663 | 113 731 | 368 459 |
| Amortissement du capital de la dette | 603 448 | 701 582 | 868 516 | 918 312 |
| Capacité d'autofinancement nette retraitée | 19 194 | 397 081 | -754 785 | -549 853 |

Budget consolidé, source comptes de gestion

A l'exception de 2009, l'excédent brut de fonctionnement est resté relativement stable en montant sur la période. En revanche, il a subi des variations en volume. Après retraitement, il ne représentait plus que 12 % environ des produits de gestion en 2007 et 10 %, en 2010.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute retraitée, qui se dégrade fortement sur la période (en 2010 elle ne représenterait plus que 59 % de sa valeur de 2007), ne suffit plus à amortir le capital de la dette, à compter de 2009.

4.3.3.2 Le financement des investissements

Sur l'ensemble de la période, les dépenses d'investissement sont restées supérieures au financement propre disponible, générant ainsi un besoin de financement d'environ 10,5 M€ Celui-ci a été en partie couvert par des emprunts nouveaux contractés par la ville à hauteur de 9,5 M€, la différence étant prélevée sur le fonds de roulement (annexe 4b). Ce dernier est resté suffisamment positif pour financer, sous réserve de leur exactitude, les restes à réaliser en dépenses et en recettes d'investissement (annexe 4c).

4.3.3.3 L'endettement et les ratios associés

La période est marquée par une évolution très significative de l'encours de la dette (annexe 5a, endettement et ratios). Celui-ci a augmenté de plus de 43 % entre 2007 et 2010, atteignant 19,2 M€, fin 2010. L'annuité a augmenté de 52 % sur la période.

Evolution de l'annuité

(en milliers d'€)

| Budget | Décomposition annuité | 2007 | 2010 | Evolution |
|-------------------|-----------------------|------|------|-----------|
| Principal Ville | Capital | 442 | 504 | + 14 % |
| Principal Ville | Intérêts | 208 | 302 | + 45 % |
| Annexe « Cuénot » | Capital | 158 | 415 | + 162 % |
| Annexe « Cuénot » | Intérêts | 202 | 319 | + 57 % |
| | Total | 1010 | 1540 | + 52 % |

Source : comptes administratifs

Avec un encours de dette de 2 057 €/habitant et un taux d'endettement de 185 %¹², la ville de Maxéville se situe très au-delà des moyennes constatées pour les villes appartenant à sa strate¹³.

A l'exception de trois emprunts représentant moins de 100 000 € de remboursement sur un an, plus de 17 M€ de capital restant dû au 31 décembre 2010 sont composés d'emprunts contractés postérieurement à 2007 et pour une durée résiduelle de remboursement s'étalant entre 13 et 20 ans.

La capacité de désendettement, qui était d'environ 42 ans¹⁴ fin 2010, dépasse donc de deux fois l'échéance la plus lointaine de remboursement prévue aux contrats.

La structure de la dette (annexe 5b) présente, de surcroît, des risques, notamment du fait de la volatilité de certains taux ou de leur effet multiplicateur¹⁵. Ainsi, un emprunt

¹² Rapport entre l'encours de dette et les recettes réelles de fonctionnement

¹³ Source : Direction générale des collectivités locales

¹⁴ Capacité de remboursement du capital d'un emprunt : rapport entre l'encours de dette au 31/12/2010 et la CAF brute à cette même date. La capacité de désendettement est de 52 ans si le calcul tient compte des retraitements de la CAF.

¹⁵ Effet multiplicateur encore appelé effet de levier : dans la formule de détermination du taux d'intérêt, il s'agit du coefficient multiplicateur appliqué aux taux de références. L'effet de levier mesure l'amplitude du risque.

représentant plus du tiers du capital restant dû sur le budget principal présente un effet multiplicateur jusqu'à 5¹⁶. Deux autres, représentant 16 % du même capital dû, portent sur des indices hors zone euro. Au final, quatre emprunts représentant la moitié du capital restant dû au 31 décembre 2010 présentent des risques élevés selon la typologie de la charte de bonne conduite. Sur le budget «Cuénot», plus de la moitié des emprunts présentent des risques élevés. Ils concernent plus de 4,7 M€ de capital dû.

La stratégie menée par la collectivité n'a donc pas permis de maîtriser le niveau d'endettement.

En réponse, le maire considère que les emprunts affectés au budget annexe du bâtiment industriel « Cuénot » doivent être soustraits de l'endettement de la commune dans la mesure où ils pourront être remboursés grâce à la vente des biens suivis au sein de ce budget.

Les emprunts affectés au budget annexe « Bâtiment Cuénot – ex usine ASAT » ne peuvent pas être soustraits de la situation d'endettement de la commune. En effet, même si la constitution de ce budget annexe est fondée car elle permet d'isoler les dépenses relatives au bâtiment Cuénot, la chambre rappelle qu'en application du principe d'unité budgétaire, la commune étant le seul garant de la situation financière de ce budget annexe, la gestion de cet équipement industriel nécessite des concours financiers permanents mis à la charge du contribuable local. Une analyse financière consolidée est donc non seulement pertinente mais indispensable pour disposer d'une vision d'ensemble sur la santé financière de la collectivité.

De plus, la chambre rappelle que la valeur nette comptable du bâtiment ne peut être considérée (a fortiori dans la conjoncture économique actuelle) comme l'estimation du prix de vente. Mise en avant par la commune depuis plusieurs années, la vente du bâtiment Cuénot n'est qu'un élément de contexte dont les échéances et résultats ne reposent, pour l'instant, sur aucune donnée.

4.4 Conclusion sur la situation financière

Alors que les marges de manœuvre en matière de recettes de fonctionnement sont limitées (levier fiscal peu productif de revenus complémentaires, dépendance vis à vis des dotations de l'Etat), une maîtrise des dépenses de fonctionnement s'impose. La mise en place d'un contrôle de gestion en amont et en cours d'exécution des projets semble incontournable.

En cohérence avec les orientations budgétaires qui ont été arrêtées, la ville a engagé de nouvelles opérations sur la période. Elle a donc maintenu son effort d'investissement, alors que sa capacité d'autofinancement est devenue négative, à partir de 2009. Le recours systématique à l'emprunt, qui en a été la résultante, est contraire aux souhaits de maîtrise affichés en matière d'endettement.

Lors du précédent examen de la gestion, la chambre avait pourtant alerté l'ordonnateur sur les difficultés de financement de nouveaux investissements : « [...] le maintien d'un effort d'investissement élevé, en décalage avec celui observé dans les communes voisines et qui, compte tenu des niveaux de subvention que pourrait espérer la ville, devrait être financé en grande partie par de nouveaux emprunts, n'est pas tenable budgétairement et conduirait de façon inéluctable à une dégradation sévère de la situation financière de la commune ».

Force est de constater que ces recommandations n'ont pas été suivies. Sans véritable stratégie en matière de maîtrise de l'encours de la dette, si ce n'est la mise en place à compter de 2010 d'un tableau de bord dont les données mériteraient d'être consolidées, le pilotage de

¹⁶ Classant l'emprunt dans les deux plus risquées des catégories.

la dette reste soumise à des hypothèses prospectives (cessions notamment), dont le montant et le délai de réalisation ne sont pas certains.

Sauf opérations exceptionnelles à venir, le surendettement gardera son caractère chronique, a fortiori si les opérations nouvelles n'étaient pas décalées dans le temps.

5 LE SOUTIEN A L'ACTION COMMUNALE

5.1 Le contexte

La période 2007-2011 est marquée par une réorganisation des services-supports de la collectivité, l'objectif étant de rendre l'organisation plus transparente vis-à-vis des personnels et des administrés ainsi que d'optimiser les ressources en recherchant « *polyvalence* » et « *poly-compétence* ». La gestion et la mise en place d'une telle organisation ont nécessairement eu des incidences sur la gestion des ressources humaines.

5.2 La réorganisation des structures municipales

L'arrivée, en mai 2010, d'un nouveau directeur général des services (DGS) a été l'occasion, pour le maire, d'insuffler un repositionnement des différents acteurs (élus, directeurs, responsables de services) dans la gestion des ressources humaines. Recentré autour du binôme constitué de l'autorité territoriale et du DGS, le pilotage est ensuite décliné au travers de pôles de compétence et de chefs de pôles, qui ont été destinataires d'une lettre de missions.

5.2.1 L'organisation

5.2.1.1 Le contexte de la réorganisation

Jusqu'à la fin de l'année 2010, l'administration communale comptait quinze services décentralisés et indépendants, tous placés sous la direction du DGS. Chaque service était en charge d'une même mission.

Début 2011, le maire de Maxéville s'est engagé dans un processus de réorganisation interne des services, dans l'objectif de « *s'adapter à l'évolution de son environnement* », une démarche de développement de la « *transversalité* » et de la « *polyvalence* », associée à une volonté de « *rendre plus lisible l'action publique* » étant également mise en avant.

Par ailleurs marquée par la volonté de s'inscrire dans le cadre d'une gouvernance territoriale, la collectivité voulait « *conjuguer des politiques différentes à l'échelle de territoires pertinents (Plateau de Haye, Grand Nancy...)* » et « *harmoniser [ses] modes d'organisation, [ses] méthodes pour mieux les articuler avec [ses] partenaires, en premier lieu la Communauté Urbaine du Grand Nancy, mais aussi les communes de Nancy et Laxou.* »

Au 1^{er} janvier 2011, cette orientation prenait forme au travers d'un nouvel organigramme¹⁷, structuré en cinq pôles d'activités¹⁸, sous la supervision du DGS, assisté d'un secrétariat de direction et d'un service de communication interne.

¹⁷ Présenté en annexe 7

¹⁸ « *Espace public* » (47 agents), « *Action sociale* » (7 agents), « *Educatif et vie des familles* » (35 agents), « *Sports – Culture – Loisirs* » (17 agents), « *Ressources internes* » (6 agents).

Le maire, assisté de son cabinet chargé de la communication externe (comprenant deux agents), coiffe la structure et conserve la gestion directe des relations internationales (un agent).

Parallèlement, la collectivité a initié, de manière informelle mais avec le soutien du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), une démarche interne s'inscrivant dans le cadre de la certification Qualiville®¹⁹ proposée par l'AFAQ.

Si la collectivité a saisi l'opportunité d'un changement de direction pour réviser en profondeur son organisation interne, aucun diagnostic initial n'a été réalisé.

Sans préjuger de l'opportunité d'une telle réorganisation il sera, pour le moins, difficile d'apprécier les bénéfices associés aux objectifs visés, par ailleurs peu précis.

5.2.1.2 L'analyse de l'organigramme

L'organigramme présente un responsable désigné à la tête de chaque pôle, à l'exception du pôle ressources internes qui compte deux responsables distincts pour les finances et les ressources humaines. Cette forme d'organigramme fonctionnel paraît non encore aboutie.

En effet, les situations de conflits de domaine, de compétence ou d'autorité ne sont que partiellement clarifiées.

Par ailleurs, avec plus de 10 % d'agents polyvalents dans des domaines relevant de pôles différents, une présentation croisée de l'organigramme serait apparue plus pertinente, en distinguant d'un côté des pôles métiers et de l'autre des pôles de ressources transversaux. L'objectif affiché de « *développement de la transversalité, de l'esprit d'équipe [...] de favoriser la polyvalence des agents tout en assurant le développement des filières métiers* » milite, d'ailleurs, dans ce sens.

La définition des fonctions de chef de pôle n'évoque pas la structure interne des services, notamment le rôle et les liens avec les cadres intermédiaires issus des quinze services de la précédente organisation, perdant ainsi en lisibilité. Les liens opérationnels ou de subordination entre missions d'un même pôle ne sont pas formalisés au travers de l'organigramme.

En conclusion, si l'organisation interne de la collectivité autour de cinq pôles fonctionnels déclinés par mission garantit la mise en place d'une véritable équipe de pilotage (direction et responsables de pôle) l'organigramme, dans sa forme actuelle, ne permet pas de visualiser totalement la place de l'ensemble des fonctions, ni les relations de travail qui existent entre les différents acteurs. Source de conflits dans le partage des domaines de compétence et d'autorité, ces imprécisions prendront toute leur importance au moment de l'évaluation de l'atteinte des objectifs fixés aux agents. La présentation actuelle de l'organigramme n'atteint donc pas les objectifs de lisibilité de l'action publique voulus. En matière de transversalité et de polyvalence, elle ne permet pas non plus d'appréhender de façon claire les objectifs visés, au demeurant mal définis à l'origine.

¹⁹ *Elaboré conjointement avec le CNFPT et l'AFAQ, ce référentiel a été validé par les associations de consommateurs et les instances représentatives des collectivités (notamment l'association des maires de France AMF) et publié au J.O le 24 juin 2001.*

5.3 Les supports internes à l'action communale : la commande publique et la gestion des ressources humaines

5.3.1 La commande publique

5.3.1.1 L'organisation de la commande publique

5.3.1.1.1 Les délégations de compétence et de signature

La première adjointe bénéficie d'une délégation de signature pour signer tous les mandats et titres ainsi que les pièces justificatives s'y rapportant. Cette délégation couvre l'ensemble des années dont la gestion est examinée.

Deux arrêtés de délégation de signature autorisent le directeur général des services (DGS) et le directeur des services techniques (DST), à signer les bons de commandes d'un montant de 1 000 € maximum. La délégation au DST a été retirée, par arrêté en date du 3 novembre 2011.

Ces deux derniers arrêtés appellent plusieurs observations.

Au sein de l'administration communale, seuls les DGS et DST peuvent signer des bons de commande (dans le silence du texte, entendu comme bons de commande sur marché ou « achats directs ») d'un montant inférieur ou égal à 1000 €, les arrêtés ne précisant pas, s'il s'agit d'un montant « toutes taxes » ou « hors taxes ».

Prises seulement le 23 juillet 2010, les délégations initiales ne couvrent pas la totalité de la période examinée. L'ensemble des bons de commandes et autres actes d'achat signés entre 2007 et juillet 2010 est donc entaché d'irrégularité, dès lors que le signataire n'est pas le maire de la commune ou la première adjointe.

Entre le 23 juillet 2010 et la fin de l'année 2011, des agents municipaux ou des élus non habilités ont signé des bons de commandes. La chambre rappelle que les règles en vigueur en matière de délégation de signature, ne soustraient en aucun cas l'ordonnateur de ses responsabilités.

La question de la maîtrise des engagements est par ailleurs posée. Majoritaires dans le dispositif, le total des bons de commandes directs de plus de 1 000 € émis par le service technique au-delà de juillet 2010 s'élevait, selon les états transmis, à plus de 175 000 €

5.3.1.1.2 L'organisation des services

Sur la période examinée et jusqu'au mois d'avril 2011, l'organisation des achats de la commune de Maxéville s'articulait autour de l'ensemble des services émetteurs de besoin, à charge de chacun (à quelques exceptions près) de réaliser ses achats (dont la passation des marchés).

A compter du mois d'avril 2011, la collectivité a créé, au sein d'un pôle « ressources internes », une cellule « juridique et marché public ». Composée de deux personnes, l'une dédiée à la passation des actes et l'autre en charge de l'expertise juridique, cette cellule est aujourd'hui chargée de mener l'ensemble des procédures. Les services poursuivent, néanmoins, l'émission des bons de commandes, terme générique utilisé tant pour les bons de commandes sur marchés que pour les achats directs de faible montant.

Les services ne disposent pas d'un logiciel d'achat en tant que tel. Le suivi des procédures est effectué sur tableur qui aboutit, *in fine*, à un engagement dans l'outil comptable. Décomposé en autant de services gestionnaires assimilables à des centres de

responsabilité²⁰, l'outil comptable enregistre tous les engagements passés par les différents services émetteurs ou la cellule achat.

5.3.1.1.3 Le règlement intérieur relatif aux achats

Sur la période contrôlée, la commune de Maxéville ne disposait pas de règlement intérieur relatif aux achats, le seul document en vigueur s'apparentant à un guide des pratiques. Mis à jour en 2003, ce document, intitulé « *yaka-fokon* », brosse l'ensemble des domaines régis par l'action municipale²¹.

La partie relative aux achats est caduque, dans la mesure où elle fait référence au code des marchés publics de 2001. Les dispositions du code, dans sa version issue du décret n° 2006-975 et des aménagements qui ont suivi, ne sont pas prises en compte. En outre, ce document présente des modalités pratiques de signature, suivant le seuil concerné, qui ne sont plus d'actualité. Le risque de confusion qui en résulte pourrait expliquer les anomalies constatées. Il importe donc de mettre à jour ce document dans les meilleurs délais.

Pour autant, la collectivité ne peut faire l'économie d'un règlement intérieur relatif aux achats plus détaillé, et fixant les règles internes. Le projet élaboré fin 2011 retraçait le fonctionnement des commissions et prévoyait la mise en place d'une « commission MAPA²² », qui paraissait opportune, compte tenu du volume d'actes passés (voir le paragraphe in fine consacré à la politique de l'achat). En revanche, ce document restait muet quant à l'attestation de bonne exécution des prestations et travaux et à la fourniture conforme des matériels.

Dans tous les cas, la chambre recommandait de finaliser rapidement le règlement, sans omettre la mise en place des mesures de contrôle interne associées. L'ordonnateur a transmis le règlement intérieur mis en œuvre au sein de la collectivité, signé le 25 mars 2013. Il intègre les recommandations de la chambre concernant le suivi du service fait.

5.3.1.1.4 Les dispositions de l'article 133 du code des marchés publics

Les dispositions de l'article 133 du code des marchés publics, aux termes desquelles le pouvoir adjudicateur doit publier, au cours du premier trimestre de chaque année, la liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires, sont correctement appliquées.

5.3.1.1.5 La politique d'achat

Tant le montant global des achats que le nombre de procédures sont en diminution, malgré un pic enregistré en 2009. Au 30 juin 2011, le volume d'achat est, en revanche, comparable à celui de 2007 (si le rythme d'engagement était maintenu sur l'année), le plus élevé de la période.

La quasi-totalité des procédures sont des procédures adaptées (MAPA), à l'exception de trois procédures, relatives à des appels d'offres.

²⁰ Relations publiques (ADM), Communication (CAB), Directeur Général des services (DGS), Environnement (ENV), Finances/RH (FIN), Jeunesse-Sports-Animations (JAS), Scolaire-enfance (SCOL), Social-Emploi (SOC) et Urbanisme-Patrimoine (URBA)

²¹ Actes administratifs, relations avec l'utilisateur, information et communication, achats, finances, personnels, sécurité et prêt de matériel.

²² « MAPA : marché à procédure adaptée »

Evolution des achats de 2007 à 2011

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|-------|-------|-------|-------|----------------------------|
| Volumes achetés (en milliers d'€) | 5 644 | 2 738 | 3 673 | 2 089 | 2 624 (au 30/06) |
| Nombre de procédures | 138 | 52 | 64 | 42 | 15 |
| Montant moyen d'une procédure (en milliers d'€) | 41 | 53 | 57 | 50 | 175 (au 30/06) |
| Part des MAPA dans les procédures | 100 % | 98 % | 97 % | 100 % | 100 % |
| Nombre de MAPA article 30 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Nombre de procédures formalisées | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 |
| Montant des bons de commandes "directs", hors marchés (en milliers d'€) | 466 | 652 | 669 | 401 | 264 (dont 179 au 30/06) |
| Part des BDC "directs" des services techniques dans les achats de la ville | 8 % | 24 % | 18 % | 19 % | 7 % |

Source : état des procédures transmis par l'ordonnateur en vertu de l'article 133 du CMP

La chambre relève qu'un volume significatif de bons de commandes « directs » et hors marché (entre 7 et 24 % du montant annuel des achats) a été conclu. De tels achats devraient être réalisés à la marge et pour des besoins très spécifiques non couverts par des marchés. Signés majoritairement au sein des services sans lien avec les services d'achats, ces achats « directs » échappent à la computation des seuils.

Bien que ces pratiques ne favorisent pas la globalisation des achats, le montant moyen d'une procédure a augmenté de près de 30 % entre 2007 et 2010, ce qui est un indicateur de concentration favorable, la restriction des délégations de signatures accordées et la mise en place d'une commission « MAPA » devraient consolider la démarche.

5.3.1.2 Le dispositif de passation

L'analyse de la chambre est fondée sur l'examen du tiers des MAPA de la période ainsi que sur l'ensemble des procédures formalisées. Les MAPA souscrits sur le fondement de l'article 30 du code des marchés publics (CMP) ont également fait l'objet d'un examen détaillé.

A l'exception des bons de commande directs, les règles relatives à la commande publique appliquées aux procédures effectivement menées par la collectivité sur la période, sont mises en œuvre dans des conditions satisfaisantes, pour les travaux mais moins satisfaisantes pour les marchés de prestation de service.

5.3.1.2.1 La publicité

La publicité, garantissant l'égalité d'accès à la commande publique, doit être adaptée sous peine de remettre en cause la régularité d'une procédure.

L'examen des actes de la collectivité entre 2007 et 2010 a mis en évidence que les dispositions réglementaires en vigueur ne sont pas respectées.

Les bons de commandes « directs » d'un montant supérieur à 4 000 € notifiés sur la période (ceux notifiés au cours de la période de relèvement du seuil de publicité de 4 000 à 20 000 €HT, du 19 décembre 2008 au 1^{er} mai 2010, ont été exclus de l'analyse) ne respectent pas les règles de publicité.

Quelques exemples

| N° | DATE | DESIGNATION | TOTAL TTC |
|-----------|------------|---|-----------|
| 2008/1309 | 04/12/2008 | Travaux de maçonnerie dans les jardins familiaux (dalles) | 5 302,70 |
| 2010/950 | 23/11/2010 | Ensemble YRIA 150 W IM cl 2 avec câble, coffre et lampe | 5 692,96 |
| 2010/649 | 09/07/2010 | Motifs illuminations | 5 673,82 |
| 2008/1166 | 28/10/2008 | Fourniture d'abris de jardins | 10 000,00 |
| 2008/1191 | 04/11/2010 | Matériel selon devis : abris | 10 000,00 |
| 2008/1070 | | Corbeilles SOLIS cylindres avec cendrier | 7 032,48 |

La chambre relève que des prestations identiques à celles listées ci-dessus, en quantité et en nature, ont fait l'objet de procédures formelles pendant les mêmes périodes. Un MAPA a été notifié le 3 mars 2009 pour la fourniture d'abris de jardins (montant identique de 10 000 €). De façon similaire, un MAPA (montant de 5 860,40 €) a été notifié le 5 février 2008, pour la fourniture de matériels identiques à ceux commandés par un bon de commande « direct ».

5.3.1.2.2 Les délais de réception des offres

Si le code ne fixe pas de délai pour les procédures adaptées, il existe un risque de voir frapper d'irrégularité toute procédure dont le délai de dépôt des offres aura été jugé trop court. La vigilance doit être d'autant plus grande dans le cas des MAPA de l'article 30, où il n'existe qu'un seuil plancher et pas de plafond.

Au sein de l'échantillon choisi, les délais accordés entre la publication d'un appel à candidature et le dépôt des offres sont très hétérogènes et incohérents. Ainsi, un délai de réponse de 52 jours est laissé pour la fourniture de logiciels en mode hébergé, avec un montant maximum sur trois ans de 297 000 €, alors qu'un mois seulement est accordé aux candidats pour la prestation d'accompagnement périscolaire, qui représente plus d'un million d'euros sur la même durée

5.3.1.2.3 Le choix de la procédure et la computation des seuils

La mise en œuvre d'un dispositif de computation des seuils garantit à l'ordonnateur, dès lors que son activité achat présente un caractère homogène et récurrent, le respect des seuils de publicité et de procédures à mettre en œuvre.

Dans le cas des bons de commandes directs, l'absence de computation a amené la collectivité à ne pas respecter les règles de la mise en concurrence.

5.3.1.2.4 Les candidatures et la mise en œuvre des critères de choix

La vigilance, qui doit être assurée en matière de recevabilité des candidatures, a été mise en défaut dans plusieurs cas.

La vérification de la qualité des personnes habilitées à engager une société a été défaillante dans le cadre de la procédure relative aux travaux de rénovation électrique de la « Maison du directeur », implantée sur le site dit des « Vins de la Craffe ».

La lettre de candidature (DC4) de la société n'est pas signée et la déclaration du candidat (DC5) indique le nom d'une seule personne ayant le pouvoir d'engager la société, alors que tous les documents, dont l'acte d'engagement, sont signés par une autre personne.

Cette candidature unique aurait mérité plus d'attention quant à sa recevabilité formelle ; les incohérences constatées étant de nature à mettre en cause l'engagement de la société.

Par ailleurs, la chambre rappelle qu'une candidature ne peut être postérieure à des travaux ou des prestations déjà réalisés ou entamés : la seule voie légale de régularisation reste la transaction. Lors des travaux de réaménagement du centre sportif Léo Lagrange, la mission de contrôle technique a été opérée, a priori, sans qu'un organisme soit officiellement missionné à cet effet, ce qui a été relevé par l'architecte en charge de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Cette mission a été régularisée par le biais d'une convention, au demeurant signée par une personne non habilitée.

Les règles inhérentes à la candidature et de façon induite au choix ont donc été biaisées. A défaut d'avoir organisé un appel à candidature, la commune n'a pas respecté le principe de transparence qui sous-tend la conclusion des marchés publics.

Enfin, une fois l'examen de la recevabilité des candidatures effectué, l'examen des offres doit se faire conformément aux critères de choix édictés, pour les procédures formelles, dans le règlement de la consultation.

Les critères de choix doivent être précis et appliqués correctement afin de ne pouvoir jeter le doute sur le choix de l'offre définitivement retenue.

A titre d'exemple, si les critères de pondération et de discrimination des offres techniques relatives aux lots 1 à 10 relatifs aux opérations de rénovation du complexe sportif Leo Lagrange ont été précis, le nombre et les qualifications des personnels de chantier ont mal été évalués.

A contrario, les critères qualitatifs relatifs à la première procédure (année 2008) « Gestion et animation des activités périscolaires » n'étaient pas suffisamment discriminants, dans la mesure où la pondération entre les éléments de planification et d'organisation n'existe pas.

In fine, la note de synthèse à l'attention de l'ordonnateur soulève autant de « *points positifs* » que de « *points négatifs* » à propos de l'offre unique. Finalement, l'offre jugée globalement satisfaisante semble avoir été retenue, afin de disposer des délais nécessaires pour « préparer une transition entre une gestion déléguée et une gestion en régie ».

5.3.1.2.5 Le recours à la négociation

Une seule procédure négociée a été mise en œuvre (marché d'assurances) sur la période. Elle ne soulève pas de remarque, une grande partie des risques associés ayant été levés par la souscription, en amont, d'un marché d'assistance relatif à la passation de ce type particulier de marchés.

Cependant, compte tenu de la structure des achats de la collectivité et de la typologie des procédures (en quasi-totalité adaptées), il serait utile que la collectivité engage une réflexion en la matière. Disposition expresse de l'article 28 du code des marchés publics, relativisée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, la négociation peut être engagée, dès lors qu'elle est prévue au moment de la consultation.

Les examens opérés ont mis en évidence que les consultations initiales ne prévoyaient pas toujours ce dispositif, et que, lorsque c'était le cas, aucun élément formel de négociation réelle ne transparait dans les dossiers. Dans le respect du texte et de l'esprit du code, le recours à ce type de procédure peut constituer un levier, dans le contexte financier tendu de la commune.

5.3.1.3 L'exécution des marchés publics

5.3.1.3.1 Le respect des clauses des cahiers des clauses administratives générales (CCAG)

La vigilance de la collectivité devra être renforcée en matière de dispositions financières et comptables des marchés, plus particulièrement de travaux, a fortiori lorsque des clauses particulières viennent modifier les dispositions fixées par le cahier des clauses administratives générales.

Ainsi, tous les acomptes libérés au titre du marché de rénovation du complexe Léo Lagrange l'ont été à tort. En effet, le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) de ce marché prévoit qu'une décomposition du forfait « *devra être présentée au maître d'ouvrage après vérification par le maître d'œuvre et acceptation dans le délai de trente jours à dater de la notification du marché. Le paiement des acomptes mensuels est subordonné à l'acceptation de ce document* ». Aucun document de décomposition du forfait n'ayant été présenté, les acomptes des lots 1 à 9 (environ 165 000 €) ont été libérés, à tort, mensuellement, sur présentation des situations mensuelles habituelles en matière de CCAG dédié aux travaux.

5.3.1.3.2 La réception, les délais d'exécution et le service fait

A ce jour, la collectivité ne dispose pas de processus formel et de procédures associées de contrôle du service fait. La vérification effective de la bonne exécution des travaux, des prestations ou la livraison conforme des fournitures est pourtant indispensable. Le projet de règlement interne « achats » ne prévoit aucune disposition à ce titre.

En dehors des marchés de travaux pour lesquels des procès-verbaux de réception ont été rédigés, aucun processus formalisé de contrôle des prestations et fournitures n'est en place. L'apposition d'une signature sur la facture comportant une date pourrait valoir attestation de conformité du service fait. Encore est-il utile de préciser la personne habilitée à attester la conformité et de mieux formaliser cette attestation.

En outre, les références utilisées en matière de CCAG sont parfois erronées et peuvent rendre l'exécution du contrat impossible ou risquée. Ainsi le marché de fournitures de produits et matériels d'entretien (consultation 2010) fait référence dans son CCAP, en matière de vérification et d'admission, aux articles 20.2 et 21 du CCAG fournitures courantes et services (FCS).

Or ceux-ci relèvent de conditions de livraison et de la réception en usine et, non d'une admission au moment de la livraison dans les services concernés. Outre l'erreur matérielle²³, l'attention de la collectivité est appelée sur les dispositions introduites par le CCAG FCS « 2009 » en matière de service fait.

5.3.1.3.3 Les intérêts moratoires et les pénalités

Un doute sur les dates apposées sur les factures entraîne, *de facto*, un doute sur l'application éventuelle des intérêts moratoires pourtant obligatoires en cas de retard de

²³ La collectivité a visiblement pris en références le CCAG FCS issu du décret n° 77-699 du 27 mai 1977, en son chapitre VII approuvé par décret n° 86-619 du 14 mars 1986, communément appelé « CCAG FCS 77 ». Ce CCAG a été abrogé par arrêté en date du 19 janvier 2009 portant approbation du nouveau CCAG FCS (NOR : ECEMO816423A)

paiement²⁴. Les comptes 2007 à 2009 ne présentent d'ailleurs aucune inscription au compte 6711 « *intérêts moratoires et pénalités non mandatées* », malgré des retards de paiements. A l'inverse, la ville ne peut pas non plus appliquer, le cas échéant, des pénalités de retard lorsque les travaux ou prestations n'ont pas été réalisés dans les délais prévus dans le marché.

La date de départ du délai global de paiement apposée sur le mandat et les dates portées sur les factures sont, par ailleurs, difficilement comparables, parfois incohérentes et difficilement interprétables.

En mars 2010, le mandat n° 665, émis au bénéfice d'un cabinet d'architecte, a fait l'objet d'un rejet du comptable à double titre. La date de départ du délai global était erronée (elle aurait dû indiquer le 9 octobre 2009, date de réception chez le conducteur d'opération et non chez l'ordonnateur). Par ailleurs, l'inscription sur le mandat d'un délai global de 40 jours était également erronée, puisque celui-ci était de 35 jours à compter du 1^{er} janvier 2010.

La vigilance des services liquidateurs au moment du décompte doit être renforcée et un dispositif fiable d'enregistrement et de validation des signatures intermédiaires doit être mis en place.

5.3.1.4 Conclusion sur la performance du processus achat

Les constats opérés en matière d'organisation, de passation et d'exécution de la commande publique militent pour une vigilance accrue sur l'ensemble de la chaîne, de l'émission du besoin au paiement, en passant par le contrôle du service fait, d'autant que la cellule achat ne centralise pas l'ensemble des procédures.

Bien que la commune de Maxéville soit engagée dans une démarche de centralisation du processus achat en créant un service dédié, elle souffre encore de disparités de traitement liées aux bons de commandes « directs ». Outre les aléas rencontrés en termes d'engagement (retard, non plafonnement dans l'outil, ...), la maîtrise insuffisante des volumes, associée à une absence de computation des seuils, pourraient exposer l'ordonnateur à des risques réglementaires voire pénaux.

Cette démarche de centralisation ne peut donc constituer qu'une première étape vers un processus plus fiabilisé.

L'attention de la collectivité est, cependant, appelée sur la fragilité d'un processus centralisé, dès lors qu'il ne repose que sur une seule personne en charge des procédures d'achat (même si elle est associée à une personne spécialisée dans la matière juridique).

5.3.2 La gestion des ressources humaines

5.3.2.1 Les moyens de la gestion des ressources humaines

Le service des ressources humaines est intégré au pôle « ressources internes ». Si l'effectif de ce service paraît a priori faible, (deux personnes, en effectif brut), une partie de la fonction de gestion des ressources est directement confiée aux chefs de pôles.

Cependant, cette organisation n'est pas compatible avec les actions de pilotage des projets en cours. Après six mois de mise en œuvre du nouvel organigramme, le DGS a ainsi pu constater, avec l'autorité territoriale, que contraints par le calendrier des projets communaux entrés en phase de réalisation en début d'année 2011, les responsables n'ont pas eu le temps de s'approprier leurs autres missions.

²⁴ Article 98 du code des marchés publics.

Fort de ce constat, l'autorité territoriale a lancé, avec le soutien du CNFPT et l'intervention d'un cabinet extérieur, une formation des intéressés, *in situ*, en vue d'une « appropriation de l'organisation par les responsables de Pôles ». La chambre constate l'incohérence de phasage dans le pilotage du projet de réorganisation des services municipaux.

La commune utilise des outils de suivi permettant une certaine anticipation, sans pour autant qu'une GPEC²⁵ soit envisagée, compte tenu de la taille de la collectivité et de la lisibilité du renouvellement des effectifs. Pour leur communication interne, les services utilisent la messagerie et l'affichage, la collectivité n'ayant pas jugé utile de développer un intranet.

Un accord de dématérialisation entre la collectivité, le comptable et la chambre régionale des comptes de Lorraine a été signé, pour le transfert de la paye, depuis le 1^{er} janvier 2009.

Au total, si les moyens matériels et en personnels affectés à la gestion des ressources humaines paraissent adaptés à un fonctionnement normal pour la gestion d'une centaine d'agents, en revanche, ils paraissent limités dans cette période de réorganisation et de définition des documents cadres que sont les fiches de poste et le plan de formation.

5.3.2.2 Les charges de personnel

5.3.2.2.1 Les données comptables

Sur la période 2007-2010, alors que les effectifs budgétaires²⁶ des personnels titulaires et les emplois pourvus ont augmenté, respectivement, de 12 % et 10 %, les charges nettes de personnel ont progressé de 18,8 %. Ce rythme est similaire à celui qui avait été constaté au cours de la période précédente (+19,5 %).

Cette progression correspond essentiellement à celle de la rémunération principale des titulaires (+15,8 %), qui résulte des recrutements, de l'effet « glissement vieillesse technicité » et des mesures catégorielles, dont la revalorisation du régime indemnitaire (+40,6 %). Celui-ci équivalait globalement, en 2010, à 20 % des rémunérations brutes des titulaires.

Evolution des charges de personnel de Maxéville de 2007 à 2010

| Maxéville (<i>source comptes administratifs</i>) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2007-2010 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Charges brutes de personnel (chap. 012) | 3 693 413 | 3 748 544 | 4 027 856 | 4 255 960 | 15,2 % |
| dont 6218 Autres pers. ext. au service | 74 247 | 88 592 | 72 876 | 112 229 | 51,2 % |
| dont 64111 Tit. rémunération principale | 1 618 942 | 1 681 148 | 1 821 474 | 1 875 014 | 15,8 % |
| dont 64112 Titulaires NBI, SF, IR | 64 362 | 67 188 | 76 312 | 81 122 | 26,0 % |
| dont 64118 Titulaires autres indemnités | 260 232 | 308 756 | 354 427 | 365 995 | 40,6 % |
| dont 64131 Non titulaires rémunération | 318 609 | 310 645 | 256 683 | 219 642 | -31,1 % |
| dont 64168 Autres emplois d'insertion | 132 793 | 49 670 | 136 417 | 228 609 | 72,2 % |
| dont 6417 Rémunération des apprentis | 48 908 | 45 447 | 31 389 | 32 527 | -33,5 % |
| Remboursements charges (013 Ct 6419) | 224 795 | 297 764 | 148 401 | 134 584 | -40,1 % |
| Charges nettes de personnel | 3 468 618 | 3 450 779 | 3 879 455 | 4 121 376 | 18,8 % |
| <i>Evolution des charges nettes de personnel</i> | 8,1 %* | -0,5 % | 12,4 % | 6,2 % | |

* charges nettes de personnel 2006 = 3 207 972 €

²⁵ Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

²⁶ *Etats du personnel des comptes administratifs 2007 à 2010*

5.3.2.2.2 Le contexte national

Selon les données relatives à l'évolution de la masse salariale et des effectifs dans la fonction publique territoriale publiées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, en avril 2011,²⁷ la croissance des dépenses de personnel de la commune de Maxéville est le double de la moyenne nationale, toutes strates confondues.

Évolution des dépenses de personnel dans la fonction publique territoriale de 2007 à 2010

| Dépenses de personnel en Mds(€1) | 2007 | 2008 | 2009* | 2010** | 2007-2010 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|--------|-----------|
| Communes | 30,4 | 31,3 | 31,9 | 32,8 | +2,4 |
| <i>Evolution</i> | 4,8 % | 2,8 % | 2,2 % | 2,7 % | 7,9 % |

Sources : DGCL et DGFIP

* Premiers résultats DGFIP

** Estimations à partir des budgets primitifs 2009 et 2010

(1) Y compris les cotisations employeur au titre de la retraite (CNRACL, etc.).

Il ressort, cependant, des comptes individuels des communes publiés par le ministère des finances, que le poids, en 2010, des charges nettes de personnel de la commune de Maxéville rapporté à la population était légèrement inférieur à la moyenne nationale de la strate (-4,6 %), malgré une progression nettement plus soutenue de 2007 à 2010 (de 19,4 % contre 4,1 %).

| MAXEVILLE | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2007-2010 |
|--|---------|---------|---------|--------|-----------|
| Charges nettes de personnel par habitant du budget général en milliers d'euros | 381 | 378 | 427 | 455 | 19,4 % |
| Moyenne nationale de communes de 5 000 à 10 000 hab. appartenant à un groupement fiscalisé (TPU) | 458 | 471 | 477 | 477 | 4,1 % |
| <i>Ecart</i> | -16,8 % | -19,7 % | -10,5 % | -4,6 % | |

* source Bercy Colloc

5.3.2.2.3 Le contexte territorial de la CUGN

Rapportée aux données d'un échantillon des communes adhérentes à la CUGN ayant les mêmes domaines de compétence et contenues dans une strate relativement comparable²⁸, l'évolution des charges nettes de personnel de Maxéville révèle également une politique salariale atypique. Alors qu'en termes de population, Maxéville se situe plutôt dans une situation médiane, au cinquième rang sur les huit communes de l'échantillon, ses charges nettes de personnel par habitant, qui étaient déjà supérieures à la moyenne de l'échantillon en 2007, se sont accrues de 19,4 % contre 10,7 % en moyenne, pour l'échantillon.

Ainsi, en 2010, elle se plaçait au deuxième rang des communes de l'échantillon dont les charges de personnels par habitant sont les plus lourdes.

²⁷ Fiche 8 du dossier de la « Politique salariale dans la fonction publique »

²⁸ entre 7000 et 16000 habitants : Essey-les-Nancy, Malzéville, Tomblaine, Maxéville, Jarville-la-Malgrange, Saint-Max, Laxou, Villers-les-Nancy

| Charges nettes de personnel par habitant du budget général en milliers d'euros | Population | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2007/2010 |
|--|------------|------|------|------|------|-----------|
| Malzéville | 7 712 | 295 | 296 | 291 | 290 | -1,7 % |
| Saint-Max | 10 939 | 292 | 305 | 324 | 343 | 17,5 % |
| Essey-les-Nancy | 7 310 | 275 | 276 | 369 | 373 | 35,6 % |
| Jarville-la-Malgrange | 9 746 | 389 | 396 | 404 | 391 | 0,5 % |
| Laxou | 15 288 | 378 | 375 | 373 | 407 | 7,7 % |
| Villers-les-Nancy | 15 694 | 397 | 410 | 428 | 444 | 11,8 % |
| Maxéville | 9 124 | 381 | 378 | 427 | 455 | 19,4 % |
| Tomblaine | 7 853 | 490 | 499 | 523 | 505 | 3,1 % |
| Moyenne | 10 458 | 362 | 367 | 392 | 401 | 10,7 % |

Le document relatif au volet réorganisation des services de la gestion des ressources, selon lequel « *la progression des frais de personnel, poste budgétaire majeur des communes, a impacté fortement [le] budget de fonctionnement ; les transferts successifs de compétences vers la Communauté Urbaine du Grand Nancy n'ont pas occasionné des transferts significatifs de personnels.* », ne justifie pas le rythme de progression constaté.

Le maire a, cependant, constaté la nécessité de mieux maîtriser la croissance des effectifs : « *les ressources de la commune n'ont pas augmenté, donc la progression des effectifs ne pourra pas continuer* » ; « *le contexte financier de plus en plus difficile [induit] la nécessité de maîtriser [les] dépenses* » (comités techniques paritaires (CTP) des 8 novembre 2010 et 4 janvier 2011).

5.3.2.3 Les effectifs

5.3.2.3.1 *Les postes budgétaires*

L'effectif des agents titulaires, arrêté au budget primitif 2011, était de 116 postes budgétaires, contre 104 en 2007, les postes pourvus étant arrêtés à 104 contre 94 en 2007 (annexe 8), soit un accroissement respectif de 12 % et 11 %. La majorité des postes créés relève du secteur technique (+9 postes) et un quart du secteur administratif (+3 postes).

La progression des effectifs en équivalent temps plein (ETP) sur la période concorde avec l'augmentation globale des postes, passant de 89,97 ETP en 2007 à 100,38 ETP au budget primitif 2011. Rapportée aux postes budgétaires, la proportion d'agents titulaires à temps partiel se maintient.

L'assertion selon laquelle « *quantitativement, les moyens humains sont en adéquation avec les missions à assurer* » (CTP du 4 janvier 2011) ne repose pas sur un diagnostic d'écart mais sur l'extrapolation de constats faits à propos des agents affectés à l'entretien des espaces verts, ce qui n'apparaît pas satisfaisant.

Le taux de croissance des effectifs de 12 % et leur adéquation aux missions exercées ne pourront être appréciés qu'après analyse des fiches de postes établies.

5.3.2.3.2 *La précarité de l'emploi*

Si l'enveloppe globale de rémunération des emplois non titulaires et des emplois aidés est restée constante jusqu'en 2010, un transfert important des crédits a été opéré entre ces deux types de dépenses, la commune ayant fait davantage appel aux emplois aidés, en fin de période (17 en 2010, soit en ETP 8,5 % des emplois permanents pourvus). La majorité d'entre eux était affectée aux services techniques.

Evolution des rémunérations relatives aux emplois précaires

| En € | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2007-2010 |
|--|---------|---------|---------|---------|-----------|
| dont 64131 Non titulaires rémunération | 318 609 | 310 645 | 256 683 | 219 642 | -31,1 % |
| dont 64168 Autres emplois d'insertion | 132 793 | 49 670 | 136 417 | 228 609 | 72,2 % |
| Total | 451 402 | 360 314 | 393 100 | 448 251 | -0,7 % |

L'année 2011 a marqué une rupture avec la période précédente, puisqu'en octobre 2011, il ne restait plus qu'un emploi aidé sur les sept contrats encore en cours d'agents non titulaires. Cette évolution correspond à la période de substitution des différents contrats aidés par le dispositif du contrat unique d'insertion (CUI) à compter du 1^{er} janvier 2010, qui réduit fortement la participation de l'Etat sur la durée du contrat.

De plus, il a été souligné que les profils d'emploi des candidats et la nécessité de mobiliser des tuteurs pour leur encadrement paraissaient inadaptés, particulièrement dans cette période de réorganisation des services et des missions.

Enfin, dans le cadre de l'accompagnement en fin de contrat, dix agents non titulaires ou sous contrats aidés ont été titularisés entre 2007 et 2010 (neuf dans la filière technique et un dans la filière administrative), les agents sous contrat constituant, de fait, pour la collectivité, un vivier de recrutement pour pourvoir ses emplois permanents.

5.3.2.3 La répartition par catégorie, par secteur et par tranche d'âge

Au 1^{er} juin 2011, l'effectif comptait sept agents de catégorie A, soit un taux d'encadrement de 6,7 %.

Quatorze agents de catégorie B participaient, pour la plupart, à l'encadrement dans les secteurs définis par l'ancien organigramme. Depuis la mise en œuvre du nouvel organigramme au 1^{er} janvier 2011, l'absence de définition des degrés de subordination des services dans les pôles de responsabilités entraîne des difficultés, ce qui a justifié une partie de la mission d'« *appropriation de l'organisation par les chefs de pôles* » confiée récemment à un cabinet privé.

Sur les 109 agents en fonction au 1^{er} juin 2011, près de 50 % d'entre eux relevaient de la filière technique, 38 % de la filière administrative et 6 % de la filière sanitaire et sociale.

Au bilan social 2009, 17 % des agents avaient plus de 55 ans, 20 % entre 50 et 54 ans, ce qui limite la gestion des départs en retraite à trois ou quatre par an, jusqu'en 2019.

5.3.2.4 Les actions sectorielles

5.3.2.4.1 Les créations de postes et les recrutements

Les postes figurant dans les annexes aux documents budgétaires ne reflètent pas fidèlement les décisions prises par l'assemblée délibérante et ne correspondent donc pas aux besoins qu'elle a déterminés. Il en résulte que l'écart constaté entre les postes budgétaires et les postes pourvus (10 postes pourvus contre 12 postes budgétaires à fin 2011) est difficilement interprétable.

Le processus de mise à jour du tableau des effectifs devra être fiabilisé et, dans la démarche de réorganisation des services en cours, la réalisation d'une analyse des besoins par secteur, afin de procéder à un ajustement des postes budgétaires validé par le conseil municipal, devra être engagée.

Par ailleurs, l'exposé des motifs des créations d'emplois permanents se limite à la formule liminaire « *vu les besoins du service* », les postes créés étant regroupés par filière, sans détermination du service d'affectation. Bien qu'il ait été indiqué qu'un exposé des motifs soit présenté oralement au conseil municipal, aucune information n'est transcrite dans la délibération sur la nature des besoins à satisfaire, ce qui altère la « *lisibilité de l'action publique* », qui est l'un des objectifs de la municipalité.

Les modes de recrutement sont conformes aux dispositions réglementaires, mais l'absence de fiches de postes ne permet pas à la collectivité de définir une politique de recrutement objective fondée, sur l'adéquation des besoins aux missions. Il en est ainsi de la politique de remplacement des agents partant en retraite, qui ne peut être optimisée.

Dans le cadre de la réorganisation, des objectifs clairement définis et quantifiés devront être élaborés, afin d'affiner le processus de recrutement.

5.3.2.4.2 *Les carrières*

5.3.2.4.2.1 *L'évaluation*

L'expérimentation de l'évaluation professionnelle²⁹ a tardé, notamment en raison de la mobilisation des ressources sur les autres projets en cours.

Le maire s'était pourtant engagé, en juin 2010³⁰, à mettre en œuvre ce nouveau dispositif avant 2012 et avait demandé, en novembre 2010³¹, que « *ce dossier, en collaboration avec les représentants du personnel, soit étudié dès la fin de la notation 2010, soit courant janvier 2011.* »

Bien que le document de référence évoqué par l'autorité territoriale comme nécessaire à l'uniformisation des processus d'évaluation au niveau du département de Meurthe-et-Moselle ait été publié par le centre de gestion de la Meurthe-et-Moselle³², les conditions de mise en œuvre du dispositif d'expérimentation de l'évaluation professionnelle à Maxéville n'étaient pas encore définies, fin 2011. Elle est mise en œuvre, selon l'ordonnateur, depuis 2013.

5.3.2.4.2.2 *Les conditions d'avancement d'échelon, de grade et de la promotion interne*

Compte tenu du niveau élevé de notation, l'avancement d'échelon à la durée minimale a concerné, sur la période 2007-2010, environ 45 agents par an, soit près de la moitié des effectifs.

Conformément à la réglementation³³, le principe de la détermination par la collectivité d'un ratio promus/promouvables par grade et cadre d'emplois a été substitué aux quotas (délibération du 25 juin 2007). La mise en œuvre de ce nouveau dispositif a permis la promotion au grade supérieur d'une moyenne de huit agents par an de 2008 à 2010. Le

²⁹ décret 2010-716 du 29 juin 2010 portant application de l'article 76-1 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Territoriale.

³⁰ CTP du 22 juin 2010

³¹ CTP du 8 novembre 2010

³² Circulaire du 22 septembre 2011 relative aux conditions de l'examen de la valeur professionnelle du fonctionnaire territorial (notation ou évaluation professionnelle). Document évoqué par l'autorité territoriale comme nécessaire à l'uniformisation.

³³ Article 35 de la loi du 19 février 2007 modifiant l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984 relatif aux conditions d'avancement de grade dans la fonction publique territoriale

service des ressources humaines a confirmé que l'avancement de grade n'est pas automatiquement attribué par l'autorité territoriale, qui use de sa liberté de nomination, en fonction à la fois des besoins identifiés dans le grade de promotion et du mérite des agents promouvables.

En cohérence avec la politique suivie en matière de formation, le nombre d'agents remplissant les conditions d'accès au cadre d'emploi supérieur par la promotion interne à la suite de la réussite à un examen professionnel, s'est accru par rapport à ceux remplissant les conditions d'ancienneté.

Les nominations effectives au titre de la promotion interne étant limitées par les quotas départementaux, l'autorité territoriale a valorisé les efforts de formation des agents en inscrivant au premier rang les agents ayant réussi leur examen professionnel.

C'est dans ce cadre que cinq nominations au grade supérieur par la voie de la promotion interne sont intervenues au cours de la période.

5.3.2.4.3 La rémunération

5.3.2.4.3.1 *Les heures supplémentaires et complémentaires*

Lors de la présentation du bilan social 2009 au CTP du 8 novembre 2010, le DGS a souligné l'évolution importante des heures supplémentaires rémunérées (+34,8 % entre 2007 et 2009). Cette tendance s'est confirmée sur la période 2009 – 2011 (+30 %).

Evolution des heures supplémentaires et complémentaires de 2009 à 2011

| | Heures supplémentaires | Temps non complet Heures complémentaires | Total | Coût global |
|-------|------------------------|---|-------|-------------|
| 2009 | 3 143 | 741 | 3 884 | 48 698 € |
| 2010 | 3 221 | 337 | 3 558 | 49 992 € |
| 2011* | 3 619 | 505 | 4 124 | 58 223 € |

* jusqu'à fin novembre 2011

Selon les informations données en CTP³⁴, les heures supplémentaires résultent, notamment, d'un manque d'anticipation, ce qui nécessite de mettre en œuvre une gestion plus rationnelle de certains équipements. En effet, l'organisation des manifestations, en dehors des horaires normaux d'ouverture des équipements communaux, implique la présence de gardiens dont les obligations horaires sont déjà remplies en semaine, compte tenu de l'amplitude d'ouverture de ces équipements (8 à 22 heures) et des effectifs qui y sont affectés.

5.3.2.4.3.2 *Le régime indemnitaire*

Le cadre général du régime indemnitaire en vigueur à Maxéville a été déterminé par délibération du 1^{er} décembre 2003. Il concerne l'ensemble des agents titulaires, stagiaires, non titulaires. Amendé par des délibérations successives, ces dispositions sont conformes à la réglementation.

La délibération cadre fixe en sus, les critères d'attribution individuelle, de maintien ou de suppression des primes par l'autorité territoriale. Toutefois, la Cour d'appel administrative de Marseille³⁵ a jugé que, « le conseil municipal ne peut instituer une règle de diminution

³⁴ CTP du 8 novembre 2010

³⁵ CAA Marseille - 5 juillet 2011 - n° 09 MA 01777

automatique des indemnités des agents en cas de sanction, alors que le maire peut se fonder sur la manière de servir pour les moduler en prenant en compte les attitudes sanctionnées. »

La délibération du 1^{er} décembre 2003 institue une diminution automatique des primes en cas de sanction disciplinaire : « *blâme : abattement de 25 %, mise à pied : abattement de 50 %, sanctions du 2^{ème} groupe et suivant : abattement de 100 %* ». La chambre invite la collectivité à se mettre en conformité avec l'interprétation des dispositions du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 qui prévalent aujourd'hui.

Selon l'ordonnateur, la délibération du 1^{er} décembre 2003 est conforme au décret de septembre 1991.

Or la chambre rappelle que, selon les dispositions en vigueur à l'article 2 de ce décret :
 « *l'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, dans les limites prévues à l'article 1^{er}, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements. L'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence figurant en annexe au présent décret.*

Pour la détermination du montant des indemnités sont seuls pris en compte les emplois inscrits au budget de la collectivité ou de l'établissement effectivement pourvus.

L'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire. »

En conséquence, c'est à l'autorité investie du pouvoir de nomination, en l'occurrence le maire de la commune de Maxéville, qu'il appartient de prendre en considération, en cas de sanctions disciplinaires, les conséquences éventuelles de ces mesures sur le régime indemnitaire de l'agent sanctionné.

Enfin, aucune modulation des primes, notamment en fonction des résultats mesurés lors de l'évaluation annuelle, n'est formellement établie. Cet outil de pilotage de la performance n'est pas utilisé à Maxéville.

5.3.2.4.4 La formation

Malgré les attentes des membres du CTP³⁶ et les engagements pris par l'autorité territoriale, le plan de formation, dont l'élaboration a été évoquée pour la première fois en 2008, n'était pas établi fin 2011.

Si des actions de formations individuelles peuvent être mises au crédit de la commune³⁷, l'absence de référentiel ne permet pas une appréciation objective et quantifiable des résultats, tant du point de vue de l'efficacité que de la performance.

5.3.2.4.5 Le temps de travail

5.3.2.4.5.1 La gestion du temps de travail

Le règlement intérieur relatif à la gestion du temps de travail, approuvé par délibération du conseil municipal du 20 décembre 2001, après avis du CTP, a été régulièrement révisé pour prendre en compte des modifications réglementaires, ainsi que des aménagements locaux.

³⁶ CTP des 15 septembre 2008, 22 décembre 2008, 22 juin 2010, 4 janvier 2011

³⁷ Présentation du bilan social 2009 au CTP du 8 novembre 2010

Les plannings sont établis, par service, selon les nécessités (plages fixes pour l'accueil du public, besoins saisonniers et contraintes d'activité). Le décompte des heures effectives n'est pas automatisé (déclaratif pour les services administratifs, réunion de prise de service pour les services techniques).

5.3.2.4.5.2 L'absentéisme

Selon le bilan social, l'absentéisme pour raison de santé a diminué de 21 % entre 2007 et 2009, en raison du départ en retraite d'agents placés en longue maladie. Toutefois, au cours des deux années suivantes, six agents étaient placés en congés de longue durée, de longue maladie ou de grave maladie.

La collectivité a mis en place un processus de modulation à la baisse des primes. Ainsi, des réfections sur la prime dite « 13ème mois » sont appliquées « à partir du 50^{ème} jour d'absence dans l'année ». Le nombre d'agents concernés a diminué de manière sensible entre 2007 et 2010, passant de 17 à 11.

Les autres primes cessent d'être versées dès la date de l'arrêté plaçant les agents en position de congés de longue durée, de longue maladie ou de grave maladie.

Enfin, le règlement intérieur de gestion du temps de travail prévoit une retenue sur les droits à réduction du temps de travail (RTT), dès lors que le nombre de jours ouvrables d'absence dépasse 20 jours consécutifs ou non. Ce dispositif a eu des effets favorables, le nombre de jours de RTT retenus passant de 56,5 en 2007 à 34 en 2010.

5.4 Les leviers externes à disposition de l'action communale : l'externalisation et la mutualisation

5.4.1 L'externalisation de certaines activités

Les dépenses de maintenance, qui se situaient, en 2007, au même niveau que les dépenses d'entretien et de réparation réalisées par les services de la collectivité, ont augmenté de plus de 60 %, passant de 344 000 € à 565 000 €

Cette évolution s'explique par l'externalisation des prestations dans les domaines de la climatisation et du chauffage et surtout de gestion du parc informatique.

Evolution des dépenses d'entretien et de maintenance

(en milliers d'euros)

| (Données consolidées budget principal et budget annexe) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Evolution 2007-2010 |
|---|-------|-------|-------|-------|------------------------|
| 011 Charges à caractère général / Budget principal | 2 784 | 2 972 | 3 000 | 2 994 | 7,5 % |
| <i>dont c/615 Entretien et réparations</i> | 685 | 798 | 641 | 756 | 10,4 % |
| <i>dont c/6152 Entretien et réparations sur biens immobiliers</i> | 341 | 316 | 240 | 191 | -44 % |
| <i>dont c/6156 Maintenance</i> | 344 | 482 | 401 | 565 | 64,2 % |
| 012 Charges de personnels / Budget principal | 3 697 | 3 748 | 4 027 | 4 226 | 14,3 % |

Source : comptes administratifs

Un groupement de commande organisé par la CUGN³⁸, au sein de la direction des systèmes d'information et de télécommunication (DSIT), assure l'organisation d'un VPN³⁹ et l'accès internet pour une partie des ordinateurs des services de la ville.

³⁸ Communauté urbaine du grand Nancy

³⁹ Virtual Private Network : réseau privé virtuel.

Cette dernière a, par ailleurs, conclu elle-même un marché incluant ces mêmes prestations, pour les autres ordinateurs du parc, en y rajoutant cependant un hébergement d'applications. Ces deux démarches apparaissent redondantes, dans la mesure où l'ensemble constitué par le VPN et l'accès internet aurait pu faire l'objet d'un seul et même marché.

5.4.2 La démarche de mutualisation des moyens et des services

5.4.2.1 La mutualisation des achats, de l'informatique et d'autres activités transverses

A l'exception des conventions instaurant un groupement de commande pour les services de télécommunications (exercices 2003 à 2012), aucune autre action de mutualisation des achats n'a été réalisée, y compris pour des achats peu spécifiques de matériels et produits d'entretien, de petits matériels et outillages d'électricité, de petits matériels et outillage de plomberie, de sanitaires ou de chauffage.

Une seule expérience de mutualisation des achats non spécifiques a été menée, en 2005, pour les fournitures et petits matériels de bureau, fournitures scolaires et consommables informatiques, pour un montant de 61 908 €. Ce mode d'intervention n'a pas été réitéré, alors qu'il aurait pu couvrir les besoins annuels de la ville, proches de 40 000 € par an, sur la période 2006 – 2010.

La mutualisation des actions de communication inhérentes à la rénovation urbaine n'a été opérée qu'en 2006.

La mutualisation offre pourtant de réelles opportunités, comme le montre l'exemple des marchés de télécommunications.

Le coût moyen annuel par poste bénéficiant du service VPN et Internet du marché direct entre la ville et son prestataire est, en effet, près de 19 % plus cher que celui du service offert par le marché « *groupement de commande* ». Ce constat milite pour une réflexion plus poussée dans ce domaine, dont le contexte tendu des finances de la commune renforce l'intérêt.

SYNTHESE COÛT VPN & INTERNET

(Comparatif marché direct ville - marché groupement de commande)

| Infogérance - marché direct ville RMI | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | coût moyen annuel | Total |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|------------|
| ANNEE | | | | | | | | |
| Total annuel | 66 099,48 | 66 099,48 | 69 236,44 | 82 538,07 | 87 996,63 | 89 492,16 | 76 910,38 | 461 462,26 |
| dont VPN | | | | | | | inclus | |
| dont INTERNET (seuls sont retenus une partie des coûts des liaisons et sont exclus les coûts - acquisition et applications- des serveurs utiles pour ce service) | | | | | | | 10 685,06 | |

Sources : commune de Maxéville, état des mandatemets 2006-2011 / Bordereau prix unitaires / recensement parc informatique

| Prestations RMI, marchés VILLE + CUGN (internet professionnel + VPN) | coût moyen annuel | Total |
|--|-------------------|------------|
| | 92 004,76 | 552 028,58 |
| Part RMI marché CUGN (internet pro + VPN) | 15 094,39 | 90 566,32 |

Source : commune de Maxéville, état des mandatemets 2006-2011

| Marché CUGN | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | coût moyen annuel | Total |
|---|--------|--------|--------|---------|--------|--------|-------------------|---------|
| ANNEE | | | | | | | | |
| Lot internet scolaire (FT puis WANADOO) | 788,59 | 428,69 | 622,03 | 1165,19 | 939,85 | 526,27 | 745,10 | 4470,62 |

Source : commune de Maxéville, état des mandatemets 2006-2011

| | Coût moyen annuel | Nb postes | Coût moyen par poste |
|--|-------------------|-----------|----------------------|
| VPN & internet - Marché direct ville | 10 685,06 | 78 | 136,99 |
| VPN & internet - Marché CUGN, groupement de commande | 15 839,49 | 138 | 114,78 |

Sources : commune de Maxéville, état des mandatemets 2006-2011 / Bordereau prix unitaires / recensement parc informatique

L'audit engagé, fin 2011, par la DSIT de la CUGN à la demande de la ville de Maxéville, afin de disposer d'un état des lieux complet sur le parc informatique et les prestations associées à sa gestion et à sa maintenance va dans ce sens.

Par ailleurs, le groupe de travail rassemblant plusieurs communes de l'agglomération, nancéenne dont Maxéville, réuni sous l'égide de la CUGN, n'a pas donné suite aux travaux menés, avec le concours d'un prestataire privé, en matière de mutualisation de certaines fonctions comme l'urbanisme ou l'ingénierie de projets.

Alors que les transferts de compétence à la CUGN n'ont donné lieu qu'à de faibles transferts de personnel de la ville de Maxéville, l'abandon de ce projet apparaît préjudiciable. En effet, même s'il n'est pas envisagé de transfert de compétence, un modèle de fonctionnement à l'instar de la DSIT permettrait un partage des charges fixes avec mise à disposition de personnels.

5.4.2.2 La coopération intercommunale : le cas du quartier du Champ-le-Bœuf et de la crèche familiale de Laxou

5.4.2.2.1 *Le quartier du Champ-le-Bœuf*

Partagé entre les deux territoires communaux, le quartier du Champ-le-Bœuf a été construit et aménagé par la volonté conjointe des conseils municipaux de Maxéville et de Laxou.

Afin d'obtenir un ensemble urbain cohérent et profiter au maximum de la situation géographique, la zone d'activités commerciales et industrielles a été réalisée en majeure partie sur le territoire de Laxou (64 ha sur 85). Les équipements publics ont été réalisés sans tenir compte des limites territoriales communales.

La répartition des charges d'investissement et de fonctionnement de ce secteur a fait l'objet de remarques de la part de la chambre, lors de son contrôle précédent. Elles portaient, en particulier, sur le caractère aléatoire de la répartition (les quotes-parts de prise en charge ne sont pas arrêtées et les méthodes de calcul⁴⁰ ne sont pas précisées dans la convention conclue en 2004) et sur les modalités de détermination d'une assiette arrêtée directement par les deux maires.

En 2007⁴¹, le maire de Laxou a dénoncé la convention, conformément à son article 7, en indiquant qu'il ferait « *de nouvelles propositions afin de définir une répartition plus appropriée des charges du quartier de Champ le Bœuf, applicable à compter des charges de l'exercice 2008* ».

Le nouveau protocole de répartition des charges n'a été conclu que le 26 janvier 2010. S'il confère à nouveau à la relation Maxéville-Laxou un caractère conventionnel, il reste tout aussi imprécis que la précédente convention et, selon l'ordonnateur, « *reste à compléter* ».

5.4.2.2.2 *La crèche familiale de Laxou*

Afin de faciliter les démarches des Maxévillois et apporter un soutien aux parents en quête de modes de garde dès la naissance, la municipalité accorde des subventions aux structures d'accueil. Dans ce cadre, elle a notamment conclu, en 1988, une convention avec le CCAS de Laxou, pour participer au financement de la crèche familiale de cette commune.

⁴⁰ Répartition a posteriori : en 2007, le taux réel de répartition appliqué est de 59,5 % pour Laxou, 40,5 % pour Maxéville

⁴¹ Lettre en date du 20 septembre 2007

La mise en œuvre du dispositif de tarification à l'heure (introduit par la loi du 27 juin 2005 et son décret d'application du 29 mai 2006), associée à une fréquentation plus importante (en heures) des enfants maxévillois, a entraîné une hausse sensible de la participation financière de la ville de Maxéville (+ 38 % sur l'ensemble de la période 2007-2011, en soldes cumulés fonctionnement et investissement). La participation globale de la ville sur la période 2007-2011 est d'environ 469 860 €

Le maire de Maxéville et le maire de Laxou indiquent leur intention de dénoncer la convention en 2013.

Participation Maxéville crèche familiale de Laxou – Dépenses et recettes

| Recette/Dépense | Type F/1 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Total |
|-----------------|----------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|
| D | Fonctionnement | 71 033,14 | 75 223,70 | 125 531,80 | 95 231,25 | 99 660,95 | 466 680,84 |
| | Investissement | 73,00 | 324,63 | 4 843,31 | 77,27 | | 5 318,21 |
| R | Investissement | 277,34 | | | | 1 861,36 | 2 138,70 |

Source : états des dépenses et recettes

| | | | | | | |
|----------------------------------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|------------|
| Dépenses nettes Fonctionnement : | 71 033,14 | 75 223,70 | 125 531,80 | 95 231,25 | 99 660,95 | 466 680,84 |
| Dépenses nettes Investissement : | - 204,34 | 324,63 | 4 843,31 | 77,27 | - 1 861,36 | 3 179,51 |
| Total dépenses nettes : | 70 828,80 | 75 548,33 | 130 375,11 | 95 308,52 | 97 799,59 | 469 860,35 |

5.5 Conclusion sur le soutien à l'action communale

La période 2007-2011 est marquée par des évolutions structurelles qui touchent deux piliers du soutien à l'action communale : les achats publics et la réorganisation en pôles affectant la gestion des ressources humaines.

Dans ces deux domaines, la chambre constate que le fonctionnement n'est pas encore stabilisé, en partie du fait de la jeunesse de ces nouvelles organisations, mais surtout en raison des difficultés à partager les ressources communales entre la conduite des projets de réorganisation et celle d'autres grands chantiers en cours (rénovation urbaine et autres interventions relatives au développement économique et à la cohésion sociale).

Un diagnostic initial insuffisant, associé à une absence de planification, ne permettent pas de donner le terme certain de ces réorganisations structurantes.

L'attention de la collectivité est appelée sur la « *fonction achat* », dont la centralisation en cours doit rapidement aboutir, afin de protéger au mieux le pouvoir adjudicateur de tout risque administratif ou pénal.

Par ailleurs, les expériences menées en matière d'externalisation de certaines fonctions et de mutualisation des moyens mettent en évidence, tantôt des insuffisances ou des incohérences, tantôt des déséquilibres, qui pèsent financièrement sur la commune. Elles ne constituent pas les leviers attendus en matière économique.

La ville de Maxéville, qui affirme sa volonté d'optimiser l'efficacité globale de l'action communale en maîtrisant ses coûts, a lancé, à la fin de l'année 2011, un certain nombre d'audits et d'actions de régularisation, dont la portée n'a pas pu être appréciée.

La chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de finaliser, en premier lieu, les projets de réorganisation déjà plus avancés, afin de ne pas risquer de diluer davantage les ressources disponibles dans de nouvelles actions.

6 LES DETERMINANTS DE L'ACTION COMMUNALE

6.1 Le cadre conventionnel et les masses financières

6.1.1 Le cadre conventionnel de l'activité foncière et de la politique de la ville

6.1.1.1 Le cadre conventionnel de l'activité foncière

Les opérations foncières de la ville de Maxéville font généralement l'objet d'un portage, soit par l'EPFL⁴², notamment dans le cadre d'acquisitions foncières ou d'une délégation, soit par la SOLOREM⁴³, notamment dans le cadre de projets d'aménagement d'ensemble (PAE).

6.1.1.2 Le cadre conventionnel relatif à la rénovation urbaine et la cohésion sociale

Compte tenu de sa géographie et des critères démographiques et sociaux la caractérisant, la ville de Maxéville est concernée par la quasi-totalité des dispositifs relevant de la politique de la ville et du zonage prioritaire (cependant aucune candidature n'a été établie pour un classement en zone d'éducation prioritaire – ZEP – des établissements scolaires). Au cours de la période sous revue, les conventions suivantes étaient en vigueur :

- la convention grand projet de ville (GPV) conclue entre l'Etat, le département de Meurthe-et-Moselle, la CUGN et les villes concernées de la communauté (dont Maxéville), les bailleurs sociaux et la caisse des dépôts et consignations ;
- la convention relative au classement en zone franche urbaine (ZFU) des quartiers du Champ Le Bœuf et des Aulnes ;
- le projet de rénovation urbaine du Grand Nancy conclu avec l' ANRU⁴⁴ ;
- le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) de période 2007 à 2009, qui, concernant Maxéville, couvrait les zones urbaines sensibles (ZUS) du Champ Le Bœuf et des Aulnes ; à son échéance, le CUCS a fait l'objet d'une prolongation jusqu'au 31 décembre 2014, fin annoncée du dispositif national.

Au plan local, la politique de la ville est une mission « co-portée » avec la CUGN. Conformément aux termes du CUCS initial, à la fin de la première période triennale, la communauté urbaine a diligencé une évaluation du projet intercommunal de cohésion sociale.

Si la ville n'a pas mené d'évaluation du CUCS à proprement parler, le pôle action sociale compile cependant les actions menées en ZUS, chaque action faisant l'objet d'une analyse conjointe produite avec le concours des associations.

6.1.2 L'évolution des masses financières

La ville consacre des crédits de subvention ou d'équipement très supérieurs à la moyenne de la strate ou à la moyenne des autres collectivités membres de la CUGN. Les raisons invoquées relèvent de la géographie urbaine ou de critères sociaux.

⁴² Etablissement Public Foncier Lorrain

⁴³ Société urbaine d'économie mixte d'aménagement urbain

⁴⁴ Agence Nationale de Rénovation Urbaine

Rapportées par habitant, les subventions accordées par la ville de Maxéville ont augmenté de près de 52 % sur la période, le taux de croissance des communes appartenant à la même strate n'étant que de 1,4 % et celui des villes membres de la CUGN de 17 %.

Bilan des subventions de 2007 à 2010)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Evolution sur la période |
|---|------|-------|--------|------|--------------------------|
| Subventions aux associations (en milliers d'€) | 460 | 470 | 646 | 633 | + 37,6 % |
| Evolution marginale annuelle (en %) | | + 2,2 | + 37,4 | + 2 | |
| Subvention par habitant Maxéville (en €) | 56 | 64 | 84 | 85 | + 51,8 % |
| Subvention par habitant, moyenne de la strate (en €) | 70 | 71 | 71 | 71 | + 1,4 % |
| Subvention par habitant, villes membres de la CUGN, recensement comparable et en périphérie de Nancy (en €) | 41 | 43 | 46 | 48 | + 17,3 % |
| Subvention, Ratio par habitant Maxéville/villes membres de la CUGN | 1,38 | 1,49 | 1,82 | 1,79 | + 29,4 % |

Source : Comptes administratifs et Fiches "communes" Bercy Colloc

De même, les dépenses d'équipement de la commune, qui, bien que contenues dans la moyenne de la strate, ont été deux fois supérieures à la moyenne des communes comparables de l'agglomération nancéenne. Ce constat est d'autant plus marqué que les équipements sont moins subventionnés que dans les autres communes de la CUGN, ce qui a contraint la ville à mobiliser son fonds de roulement mais surtout à recourir à l'emprunt.

L'évolution des dépenses d'investissement de 2007 à 2010

| <i>en milliers d'euros</i> | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------------|------|------|------|------|
| Données consolidées | | | | |
| Dépenses d'équipement | 2082 | 6380 | 2068 | 1873 |
| RAR en dépenses d'investissement | 3962 | 2467 | 2606 | 3609 |
| Total réalisé + engagé RAR | 6044 | 8847 | 4674 | 5482 |

| <i>en €</i> | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | moyenne 2007-2010 |
|--|--------|--------|--------|--------|-------------------|
| Budget principal seul | | | | | |
| Dépenses par habitant | 228 | 345 | 228 | 209 | 253 |
| Moyenne de la strate | 376 | 343 | 322 | 300 | 335 |
| Subventions d'équipement reçues/habitant | 10 | 94 | 61 | 13 | 45 |
| Subventions d'équipement reçues/dépenses d'équipement par habitant | 4,4 % | 27,3 % | 26,8 % | 6,2 % | 17,6 % |
| Moyenne des subventions pour la strate | 77 | 71 | 68 | 61 | 69 |
| Subventions d'équipement reçues / dépenses d'équipement par habitant, pour la strate | 20,5 % | 20,7 % | 21,1 % | 20,3 % | 20,7 % |

Dépenses d'investissement, éléments de comparaison

(en €)

| Villes membres de la CUGN, démographiquement comparables et périphérie de Nancy | Dépenses/habitant 2007 | Dépenses/habitant 2008 | Dépenses/habitant 2009 | Dépenses/habitant 2010 | Moyenne 2007-2011 |
|---|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-------------------|
| Essey-les-nancy | 234 | 118 | 290 | 98 | 185 |
| Jarville-la-Malgrange | 200 | 116 | 76 | 158 | 138 |
| Laxou | 52 | 98 | 85 | 66 | 75 |
| Malzéville | 97 | 51 | 74 | 66 | 72 |
| Saint-Max | 54 | 64 | 145 | 134 | 99 |
| Tomblaine | 91 | 58 | 207 | 207 | 141 |
| Villers-les-Nancy | 85 | 64 | 142 | 81 | 93 |
| <i>Moyenne locale/habitant (en euros):</i> | | | | | 115 |

Source: Fiches "communes" Bercy Colloc

Moyenne locale/habitant (en euros):

Enfin, en matière d'interventions foncières, le volume d'opérations le plus important a été opéré en 2007, avec l'acquisition d'une parcelle en vue du réaménagement de la rue de la République (siège de la trésorerie municipale et de l'hôtel de ville, amélioration de la voirie et réhabilitations de propriétés bâties). A l'exception de l'année 2010 marquée par la cession d'un grand nombre de garages appartenant à la ville, les cessions ont été peu importantes sur la période.

Bilan des acquisitions et des cessions de 2007 à 2009

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2009 | Total |
|--------------|---------|-------|---------|---------|---------|
| Acquisitions | 386 077 | 1 | 105 000 | 2 245 | 493 323 |
| Cessions | | 4 070 | 59 000 | 169 300 | 232 370 |

6.2 Examen de certaines actions sectorielles

6.2.1 Les opérations d'urbanisme du site des « Vins de la Craffe »

6.2.1.1 Le cadre juridique et financier du projet

Engagé à partir d'études réalisées dans les années 2000-2001 par l'ADUAN⁴⁵ et la SOLOREM, le projet d'aménagement d'ensemble des « Vins de la Craffe » devait participer à la réhabilitation des 2,35 hectares composant l'emprise des anciennes « Brasseries de l'Est ». Les objectifs poursuivis étaient, notamment, le désenclavement du site par la liaison entre deux axes majeurs de circulation, l'accueil de projets culturels reposant sur le domaine scientifique et l'installation d'entreprises après requalification du site.

Une convention publique d'aménagement a été conclue, en 2003, avec la SOLOREM ainsi qu'une convention tripartite intégrant l'EPFL, afin d'assurer l'acquisition et le portage d'immeubles du périmètre, lesquels devaient être cédés, *in fine*, à la ville ou à la SOLOREM, avant le 30 juin 2005.

Si aucune participation financière de la ville n'était prévue initialement, celle-ci devait nécessairement supporter une partie de son coût. Outre le rachat des emprises acquises par l'EPFL dans le cadre de la convention susmentionnée, une première estimation réalisée fin 2007 chiffrait à environ 2,2 M€ le coût prévisionnel de la maîtrise foncière et des aménagements publics, à charge de la ville.

Celle-ci avait donc prévu de lancer, à l'automne 2007, un concours de maîtrise d'œuvre afin de connaître, courant 2008, les possibilités d'aménagement du site ainsi que les coûts prévisionnels correspondants, mais n'a pas donné suite.

6.2.1.2 Les conditions d'occupation du site

Sur l'emprise du site des ex « Brasseries de l'Est », la ville de Maxéville n'est propriétaire d'aucun bâtiment et ne dispose d'aucune convention de mise à disposition sur la période observée.

Aucune convention n'a donc pu être passée entre la ville et les occupants du site, en dehors de conventions de soutien aux associations installées dans différents locaux (Espace Jacobs, Halles, Pavillon du directeur, le TOTEM). Pourtant, la ville leur garantit l'entretien courant des locaux ainsi que les mises aux normes éventuelles en termes de sécurité. Aucune redevance de type loyer ne peut être perçue, puisque la ville n'est pas propriétaire. La charge

⁴⁵ Agence de Développement Urbain de l'Aire Nancéenne

financière pour la commune peut être évaluée à 20 000 € par an, soit près de 80 000 € sur les quatre dernières années, sans contrepartie.

Un projet de convention de mise à disposition par l'EPFL devait être délibéré fin 2011. Selon l'établissement, une proposition de rachat a été proposée à la ville pour 2014.

6.2.1.3 La médiathèque du site des brasseries

Renonçant, en 2006, à un projet d'installation des services techniques et d'un espace polyvalent (salle familiale et des fêtes), la ville a décidé d'installer sur le site une médiathèque intégrant une thématique « sciences & imaginaire », inaugurée en février 2008. Le coût de l'opération (acquisition d'ouvrages, mobiliers et autres équipements nécessaires au fonctionnement) a avoisiné 150 000 €

L'absence d'étude préalable s'avère préjudiciable. En effet, depuis son ouverture, la fréquentation de la médiathèque du site des brasseries a diminué de 17 %⁴⁶ et le taux de pénétration (nombre d'inscrits dans la population à desservir) se situe autour de 7,5 %, la moyenne nationale étant comprise entre 13 et 15 %⁴⁷. La baisse de la fréquentation est à rapprocher de la situation géographique de cet équipement. En effet, située en limite communale sud avec la ville de Nancy, la médiathèque maxévilloise se trouve à moins de deux kilomètres de celle de Nancy. Cette dernière, qui offre des plages horaires d'ouverture d'une amplitude plus importante et propose des tarifs au moins aussi avantageux pour le public jeune (gratuité pour les moins de 15 ans), concurrence directement le projet maxévillois. L'adhésion au réseau Colibris, si elle s'inscrit dans une démarche collaborative, ne garantit pas une augmentation du taux de fréquentation.

6.2.1.4 Les opérations envisagées pour l'avenir

Huit ans après le lancement du projet, la ville se trouve toujours en situation prospective et de lancement d'études de faisabilité, tout en ayant assumé une partie des charges d'entretien d'un site qui ne lui appartient pas.

Le conseil municipal a, en effet, approuvé, en décembre 2011, le lancement d'une étude de vocation confiée à l'EPFL, qui devra définir les potentialités du site, le phasage des opérations ainsi que l'estimation financière des différentes interventions possibles. Si une partie de l'étude sera financée par le CORTHEX⁴⁸, le coût résiduel à la charge de la ville s'élèvera à 60 000 €. Par ailleurs, la concession d'aménagement avec SOLOREM devrait être prorogée jusqu'en 2014, pour définir plus précisément les possibilités d'évolution du site. Fin 2010, les dépenses de concession d'aménagement s'élevaient à environ 2 M€ et les recettes enregistrées approximativement à 300 000 €, le tout représentant un solde à la charge de la ville de 1,7 M€

Deux autres projets d'occupation sont envisagés. Une étude préliminaire sur le bâtiment dit « bâtiment béton » a mis en avant la possibilité de valoriser les locaux par la mise en vente ou la location de trois plateaux. Le coût prévisionnel de 2,3 M€ paraît peu compatible avec les possibilités financières actuelles de la commune. Par ailleurs,

⁴⁶ Donnée communiquée par la ville à la demande de la chambre

⁴⁷ Données communiquées par la ville à la demande de la chambre. Le public visé par la médiathèque du site des Brasseries est la population du centre ville, environ 4 000 habitants. Une seconde médiathèque est à disposition du public communal implantée sur le territoire de Laxou mais au sein du CILM (centre intercommunal Laxou-Maxéville). Elle est plutôt dédiée aux habitants du plateau.

⁴⁸ Instance du contrat de plan Etat-Région

l'installation du centre technique semble de nouveau d'actualité, ce qui témoigne d'un manque de maîtrise globale du projet.

En parallèle, la chambre relève le lancement, en 2011, de la construction de la salle des fêtes, mais sur un autre site que celui des brasseries, pour un montant proche d'un million d'€ quasi intégralement financé par la ville (à l'exception d'une subvention de 48 000 €).

Sans méconnaître les contraintes techniques, administratives, juridiques et financières évoquées par l'ordonnateur, la chambre relève que l'étirement dans le temps de la réalisation du projet d'aménagement du site des « *Vins de la Craffe* » mobilise les finances de la commune sur le long terme, alors que ses capacités se réduisent.

6.2.2 Les interventions à caractère économique : le cas de l'ex-usine ASAT

Considéré comme l'un des piliers de la politique de la ville, le développement économique, associé à l'appui à la création et au maintien d'activités, constitue une des bases de la dynamique en matière d'emploi. La loi d'orientation et de programmation pour la ville du 1er août 2003 assigne, d'ailleurs, des objectifs précis en termes de réduction des inégalités sur le marché de l'emploi : réduire d'un tiers le nombre de chômeurs dans les ZUS sur une période de cinq ans.

6.2.2.1 Présentation de l'opération

S'inscrivant dans cette optique et renforcée dans ses convictions par la loi précitée d'orientation, alors en genèse, la ville de Maxéville a décidé, par deux délibérations⁴⁹ de janvier et février 2003, d'acquérir les bâtiments industriels de la société ASAT⁵⁰, liquidée faute de repreneur. Il s'agissait, pour la commune, d'une opportunité de s'engager et de piloter la reprise par un autre opérateur industriel, afin de maintenir l'emploi dans la zone d'activité de St Jacques.

A la suite de difficultés de réalisation rencontrées, la ville optait, en 2004, pour une transformation des bâtiments permettant l'accueil d'entreprises spécialisées. La maîtrise d'ouvrage a été déléguée, en mars 2005, à la SOLOREM. Les travaux se sont étalés jusqu'en février 2007.

Un avenant au bail initial de 2005 a été conclu, en mars 2007, avec une société pour louer les surfaces ainsi étendues (257 050 €HT annuel). En février 2008, un autre bail a été conclu avec une autre société, pour un montant annuel de 131 500 €HT. Ce dernier contrat n'appelle pas d'observation. Il porte à 388 550 €HT le montant annuel des loyers reçus par la ville de Maxéville.

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé les aléas inhérents aux opérations d'infrastructures ainsi que la dérive des coûts, l'enveloppe financière passant de 3,1 M€ en 2005 à 5 M€ en mai 2007. L'arrivée potentielle d'un second locataire a suscité des travaux de réhabilitation supplémentaires dans la zone 4B du site. La chambre avait estimé entre 9 et 10 M€ le montant final de l'investissement de la ville, lequel était porté quasi exclusivement par elle, situation d'autant plus anormale que ce projet s'inscrivait dans la compétence d'intervention économique relevant de la CUGN.

⁴⁹ DCM n° 01/03 du 20 janvier 2003 et n° 20/03 du 19 février 2003

⁵⁰ la ville s'était même déjà prononcée pour une éventuelle reprise en novembre 2002 (DCM 111/02), à l'issue de la liquidation prononcée un mois plus tôt

6.2.2.2 Le diagnostic financier de l'« opération ASAT »

Les opérations financières et comptables menées au titre de l'ex-usine ASAT sont retracées, depuis 2008⁵¹, dans un budget annexe intitulé « bâtiment rue Cuénot ». Les conditions de création de ce budget et l'assujettissement à la TVA n'appellent pas d'observation.

6.2.2.2.1 L'épargne de gestion et l'autofinancement du budget « bâtiment rue Cuénot »

Les capacités pour dégager suffisamment d'épargne afin d'amortir le capital de la dette « Cuénot » d'une part, et financer ses investissements d'autre part, se sont dégradées sur la période 2008-2010 (voir tableaux détaillés en annexe 9).

L'excédent brut de fonctionnement (EBE) a perdu près de 54 % de sa valeur sur la période. Les ratios de structure se sont également dégradés. Si l'EBE représentait encore 59 % des produits de gestion à fin 2008, le ratio n'était plus que 49 % en 2010 (47 % une fois retraité des rattachements).

La capacité d'autofinancement (CAF) brute est également en forte dégradation sur la période (près de 48 % entre 2008 et 2010). Elle ne suffit plus à amortir le capital de la dette à compter de 2010 ; la CAF nette est même négative dès 2009, après retraitement des rattachements non effectués.

Evolution de la capacité d'autofinancement

| En € | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| Produits de gestion | 2 170 203 | 1 325 627 | 1 396 675 |
| Charges de gestion | 877 904 | 564 469 | 700 674 |
| Excédent brut de fonctionnement | 1 292 299 | 761 158 | 696 001 |
| Résultat de fonctionnement | 730 957 | 333 310 | 140 983 |
| Capacité d'Autofinancement brute | 832 501 | 434 854 | 402 409 |
| Amortissement du capital de la dette | 284 501 | 400 186 | 414 119 |
| Capacité d'Autofinancement nette | 547 883 | 34 668 | -11 710 |
| Capacité d'Autofinancement nette (corrigée des rattachements non effectués, Cf § 4.2.1) | 562 796 | -25 293 | -48 679 |

Source : comptes de gestion + analyse rattachements

6.2.2.2.2 Le financement des investissements du budget « bâtiment rue Cuénot »

Sur l'ensemble de la période, les dépenses d'investissement sont restées supérieures au financement propre disponible, générant ainsi un besoin de financement d'environ 2,7 M€ Celui-ci a été entièrement couvert par des emprunts nouveaux contractés par la ville de Maxéville.

Evolution du besoin de financement

| En € | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|-----------|-----------|---------|
| Capacité d'Autofinancement nette (corrigée des rattachements non effectués, Cf § 4.2.1) | 562 796 | -25 293 | -48 679 |
| Financement propre disponible | 733 156 | 4 713 269 | -54 036 |
| Dépenses totales d'investissement | 3 326 296 | 4 762 055 | 17 825 |
| Besoin ou capacité de financement | 2 593 140 | 48 786 | 71 861 |
| Emprunts nouveaux | 2 668 000 | 84 600 | |

Source : comptes de gestion + analyse rattachements

⁵¹ délibération n° 81/07 en date du 26 novembre 2007

Le fonds de roulement est resté suffisamment positif pour financer les restes à réaliser, en dépenses et en recettes d'investissement.

6.2.2.2.3 L'endettement et les ratios associés du budget « bâtiment rue Cuénot »

La période 2007-2010 a été marquée par une évolution très significative de l'encours de la dette⁵². Ainsi entre 2007 et le 2010, il a varié de près de 17 %, passant de 7,5 M€ à 8,8 M€ L'annuité a plus que doublé, sur la période.

Evolution de l'annuité de la dette

(en milliers d'euros)

| Décomposition annuité | 2007 | 2010 | Evolution |
|-----------------------|------|------|-----------|
| Capital | 158 | 415 | + 162 % |
| Intérêts | 202 | 319 | + 57 % |
| Total | 360 | 734 | + 103 % |

Source : comptes administratifs

La chambre rappelle que la structure de la dette⁵³ suscite des inquiétudes quant aux capacités de remboursement, notamment du fait de la volatilité de certains taux ou de leur effet multiplicateur. En effet, plus de la moitié des emprunts présentent des risques élevés, selon la typologie de la charte de bonne conduite. Le capital restant dû correspondant s'élève à plus de 4,7 M€

L'endettement est le seul levier à disposition de la collectivité pour subvenir aux besoins en équipement du bâtiment. La dégradation de l'autofinancement, associée au doublement des annuités d'emprunt, placent la capacité de désendettement entre 22 et 23 ans, ce qui est élevé.

6.2.2.2.4 Le bilan global de l'opération

Le coût financier pour la commune pouvait être évalué, fin 2011, à un peu plus de 14,3 M€ tandis que le projet avait initialement été estimé à 3 M€ A l'exception d'une subvention de 150 000 € de la part du Fonds d'Industrialisation de la Lorraine, aucun financement complémentaire n'est venu limiter la charge propre de Maxéville. La subvention du budget principal s'est élevée à 1,5 M € de 2000 à 2010.

Les travaux, dont le montant s'élève à 7,1 M€, sont amortis sur 30 ans, choix atypique eu égard aux conditions d'utilisation du bâtiment. Les loyers annuels (388 550 € HT) couvrent cette charge (237 466 €). Ils restent, cependant, insuffisants pour couvrir, dans un même temps, l'annuité de remboursement des emprunts contractés par la ville, soit un peu plus de 734 000 € par an, fin 2010. Agrégées aux charges de propriétaire inhérentes à l'entretien du bâtiment par la ville pour les équipements qui la concernent, les résultats d'exploitation ne peuvent que se dégrader.

⁵² Tableaux en annexe 4, « endettement » et « ratios »

⁵³ Tableau en annexe 5, « état de répartition de l'encours » pour chacun des budgets de la commune

COÛT OPERATION ASAT - ARRÊTE DES COMPTES AU 01/12/2011

(en euros)

1) Acquisition du bâtiment (2003) :

| | |
|---|-----------|
| Propriété appartenant à la Société ASAT, sise avenue du Général de Gaulle, cadastrée section AP n° 15 d'une surface de 5 ha 53 a 55 ca et n° 16 d'une surface de 14 a 50 ca | 3 046 317 |
|---|-----------|

2) Travaux :

(en euros)

| | TRAVAUX | Maîtrise d'œuvre | Ingénierie + divers | Honoraires mandat AMO | Total |
|--|-----------|------------------|---------------------|-----------------------|-----------|
| Travaux tranche 1 (accueil IRH/IPL) | | | | | |
| Décompte général définitif en date du 14/04/2009 | 4 124 850 | 268 330 | 165 003 | 119 790 | 4 677 973 |
| Travaux réhabilitation tranche 2, zone 4B (accueil RMI) | | | | | |
| Etat des dépenses et prévisions au 26/09/2011 | | | | | |
| Enveloppe initiale DCM du 22/05/2007 | 1 500 000 | 300 000 | maîtrise d'œuvre | 54 000 | 1 854 000 |
| Notification marchés de travaux (entre 09 et 11/2007) + marché maîtrise d'œuvre (notif 13/06/2007) + marchés ingénierie + divers | 2 080 074 | 88 200 | 59 977 | 54 000 | 2 282 251 |
| Avenant marchés de travaux DCM du 04/02/2008 | 2 144 528 | 88 200 | 59 977 | 54 000 | 2 346 705 |
| Avenant mission assistance maîtrise d'ouvrage DCM du 08/07/2008 | 2 144 528 | 88 200 | 59 977 | 62 000 | 2 354 705 |
| Travaux autres que réhabilitation 2009 | 49 255 | | | | 49 255 |
| Travaux autres que réhabilitation 2010 | 17 825 | | | | 17 825 |
| Travaux autres que réhabilitation 2011 | 24 222 | | | | 24 222 |

Source : marchés de travaux + DGD délibérations municipales

| | | | | | |
|--|------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| TOTAL GENERAL TRAVAUX AU 01/12/2011 | 6 360 680 | 356 530 | 224 980 | 181 790 | 7 123 980 |
|--|------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|

3) Charges "propriétaire" :

(en euros)

| | 2 007 | 2 008 | 2 009 | 2 010 | 2011 (*) | total |
|--|---------|---------|--------|---------|----------|---------|
| Compte 70871 Produits des services, du domaine. Collect. De rattachement | 457 124 | 176 587 | 91 730 | 140 249 | 116 357 | 982 047 |

(*) arrêté au 1er décembre 2011 sur état des mandatements
Source : compte administratifs, budget annexe "bâtiment cuénot"**5) Charges d'emprunt :**

(en euros)

| | 2 007 | 2 008 | 2 009 | 2 010 | 2011 (*) | total |
|---|---------|---------|---------|---------|----------|-----------|
| Compte 66111 intérêts réglés à échéance | 202 150 | 346 553 | 332 620 | 320 694 | 309 196 | 1 511 213 |
| Compte 66112 Intérêts ; rattachement des ICNE | nc | 113 244 | -6 090 | -5 356 | nc | 101 798 |

(*) estimé par collectivité. Budget primitif 2011
Source : compte administratifs**6) Subvention :**

(en euros)

| | |
|--|---------|
| Fonds d'industrialisation pour la Lorraine | 150 000 |
|--|---------|

| | |
|--|---|
| COÛT TOTAL OPERATION POUR LA COMMUNE DE MAXEVILLE AU 01/01/2012 : | 14 358 503 € |
| Soit environ : | 1 581 €par habitant (base recensement INSEE colonne H : 9084 habitants) |

4) Subvention d'équilibre du budget annexe :

(en euros)

| | 2 008 | 2 009 | 2 010 | 2011 (*) | total |
|---|---------|---------|---------|----------|-----------|
| Compte 6521 Prise en charge déficit budget annexe | 934 966 | 356 822 | 237 869 | 213 491 | 1 743 148 |

(*) estimé par collectivité. Budget primitif 2011
Source : compte administratifs

Par ailleurs, les modalités de financement des charges d'entretien n'étaient pas satisfaisantes. En effet, la ville, qui était seule titulaire de l'ensemble des marchés d'entretien, supportait, par le paiement des factures associées, une avance de trésorerie aux sociétés occupantes des locaux, y compris pour les marchés relevant de l'entretien locatif. Il en est de même pour les consommations de fluides qui devraient être réglées directement par les occupants. Le maire de Maxéville a indiqué, à l'issue du contrôle, qu'il entrerait en négociation avec les locataires, pour modifier le mode opératoire. Dans sa délibération du 23 mars 2013, le conseil municipal confirme que les locataires ont repris en direct, la maintenance des installations et les consommations de fluides et énergies.

L'un des deux locataires a demandé l'étalement du paiement de ces charges puis a refusé de régler celles de l'année 2010, soit plus de 174 714 €. Quel qu'en soit le motif, difficulté financière ou litige sur le calcul de la répartition des charges, force est de constater que, fin 2011, aucune action de l'ordonnateur n'avait été lancée pour recouvrer la créance. Le maire n'a, d'ailleurs, pas donné une suite favorable à la demande d'autorisation de poursuivre du trésorier municipal formulée au cours de l'été 2011, sans pour autant proposer au conseil municipal d'admettre en non-valeur les sommes correspondantes.

Cette société étant apparemment reprise ou rachetée par un nouveau groupe, la chambre invite le maire à solder rapidement le litige avec celle-ci ou son repreneur. A défaut, il conviendra de provisionner les montants correspondants à cette perte éventuelle. Selon la réponse de l'ordonnateur, le litige serait en passe d'être réglé.

Face aux différents constats de déséquilibre financier chronique de cette opération, le maire a indiqué, à l'issue du contrôle, mettre tout en œuvre pour procéder à la cession du bâtiment « ASAT ». Dans cette perspective, l'attention de la collectivité est appelée sur la fixation du prix proposé aux éventuels repreneurs. En effet, au coût du site (14,3 M€), il faut intégrer le coût complémentaire induit par un remboursement anticipé des prêts contractés.

La chambre l'a évalué, à partir de l'analyse des conditions de remboursement et des taux en vigueur au 9 décembre 2011, à près de 250 370 €

Enfin, la chambre relève que la ville de Maxéville n'était pas compétente pour mener une opération dont la finalité économique ne peut être sérieusement contestée.

Compte tenu de la situation préoccupante de l'exploitation de ces locaux industriels et des conséquences préjudiciables pour les finances de la ville de Maxéville, la chambre considère que ces équipements doivent être transférés dans les meilleurs délais à la communauté urbaine du Grand Nancy (CUGN), comme elle l'avait recommandé dans son rapport précédent.

Selon le maire de Maxéville, le projet de vente du bâtiment serait engagé, le président de la communauté urbaine du Grand Nancy ayant précisé qu'il mettra les ressources nécessaires à l'accompagnement du projet.

Pour autant, aucune échéance n'est fixée et aucun document engageant le preneur signé, d'autant que le projet de rachat est conditionné par des investissements préalables de la société acquéreuse qui aura à en trouver les ressources

La chambre constate que si la commune réitère sa position selon laquelle elle est seule compétente pour cette opération, le président de la communauté urbaine se dit prêt, cependant, dans le cadre de la compétence économique, à examiner « toutes demandes d'aide économique de l'entreprise ».

6.2.3 Cohésion sociale, emploi et sport

La médiation sociale et la mixité au sein d'associations sont aujourd'hui reconnues comme un mode efficace de résolution des tensions et de mise en relation entre les populations des quartiers et les institutions. L'insertion professionnelle des publics en difficulté constitue également un champ d'intervention de la politique de la ville qui soutient financièrement les réseaux de l'insertion par l'activité économique : le secteur associatif est également concerné à ce titre et est souvent vu comme un relais à l'action des institutions publiques.

Dans le contexte de forte croissance des subventions allouées aux associations, la chambre a porté particulièrement son analyse sur trois associations œuvrant dans les domaines

de la culture, du sport et de l'emploi, dont les recettes en provenance de la commune ont progressé entre 31 % et 167 %, suivant les cas.

6.2.3.1 Les interventions communales en matière sportive

Les dépenses de fonctionnement répertoriées dans la fonction budgétaire « sport et jeunesse » ont progressé de près de 45 % sur la période 2007-2010, ce rythme étant deux fois plus rapide que celui des charges réelles totales de fonctionnement de la commune. Les dépenses de la fonction « sports et jeunesse » nettes des recettes correspondantes, ont augmenté sur la période de plus de 24 %.

Ces données n'intègrent pas les aides en nature accordées (mise à disposition de locaux, d'équipements sportifs, prêts de matériels et prestations ponctuelles effectuées par les agents municipaux). Conformément au décret 2006-887 du 17 juillet 2006, ces aides sont toutefois présentées dans les annexes budgétaires.

Eléments du bilan - Présentation de la fonction sport et jeunesse⁵⁴

| (en euros) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Evolution 2007-2010 |
|--|---------|---------|--------------|-----------|------------------------|
| Fonctionnement | | | | | |
| Dépenses | 893 603 | 822 172 | 1 157 073 | 1 294 849 | 44,9 % |
| Recettes | 102 279 | 145 132 | 136 286 | 310 066 | 203,2 % |
| Dépenses nettes | 791 324 | 677 040 | 1 020 787 | 984 783 | 24,4 % |
| Investissements | | | | | |
| Dépenses (y compris restes à réaliser au 31/12) | 423 407 | 430 968 | 403 116 | 424 945 | 0,4 % |
| Recettes (y compris restes à réaliser au 31/12) | 31 838 | 71 927 | 49 000 | 49 494 | 55,5 % |
| Dépenses nettes | 391 569 | 359 041 | 354 116 | 375 451 | - 4,1 % |

Source : comptes administratifs 2007 à 2010

Deux chantiers majeurs ont été lancés sur la période : la rénovation/extension du complexe sportif Léo Lagrange avec de nouveaux vestiaires et la réalisation d'un stade de football sur le plateau de la ville haute, le stade Darnys. Ces deux projets sont caractérisés tantôt par un manque de préparation, tantôt par un glissement des délais générateur de déséquilibre financier.

6.2.3.2 Le complexe sportif Léo Lagrange

La rénovation de ce complexe sportif a été décomposée, en 2010, en onze lots de travaux, chacun donnant lieu à un marché, chaque lot correspondant à un corps de métier. La collectivité a confié le pilotage d'ensemble du projet à un cabinet d'architecte. Six marchés ont fait l'objet d'avenants, à la demande de la collectivité, pour des modifications de conception ou de choix techniques. Cette situation, révélatrice du manque de préparation du projet, a généré des délais supplémentaires. Le solde des plus et moins-values est néanmoins favorable à la collectivité.

Le coût du projet pouvait être évalué, fin 2011, à 252 170 € HT⁵⁵. La commune n'a bénéficié, jusqu'alors, que d'une subvention de l'Etat de 49 000 €. Situé en plein cœur du quartier du Champ Le Bœuf partagé avec la ville de Laxou, une quote-part pourra pourtant faire l'objet

⁵⁴ Ce tableau ne tient pas compte des engagements réalisés au titre de l'opération n° 100, générant sur l'activité sport 1,8 M€ supplémentaires en restes à réaliser à fin 2007 et environ 180 000 € à fin 2010

⁵⁵ A cette date la commune ne disposait pas du décompte général définitif

d'une prise en charge au titre de la convention entre les deux communes. Fin 2011, la quote-part globale, et a fortiori la part revenant à l'opération Léo Lagrange, n'était pas connue.

6.2.3.3 Le stade Darnys

La commune a décidé, au début des années 2000, de réaliser un stade dans le secteur Nord des carrières Solvay, sur un terrain appartenant à l'indivision Nancy/Maxéville/EPFL/ Grand Nancy. Inscrit dans le cadre de la convention financière du Grand Projet de Ville, puis du Programme de Renouvellement Urbain envisagé sur le site du Plateau de Maxéville-Nancy, le projet initial était établi, en mars 2006, sur une enveloppe budgétaire globale de 1 946 362 €HT, les travaux étant estimés à 1 340 000 €HT.

Bien que la commune disposât déjà d'un stade, qui a d'ailleurs fait l'objet d'une rénovation en 2007, le projet comportait la création de deux terrains et des installations accessoires. De plus, la commune a souhaité, que l'équipement puisse être utilisé pour la tenue de rencontres de football pour des équipes évoluant en championnat de France amateur (CFA) ainsi que pour la pratique du rugby.

Prenant en compte les avis et observations de la ligue lorraine de football chargée de l'homologation du stade, deux avenants à la convention de mandat conclue avec la SOLOREM ont intégré ces nouvelles orientations et la SEM, prenant acte de ces éléments, a préparé la relocalisation du projet (abandon du site proche du Zénith pour une implantation à proximité du centre pénitentiaire). Celle-ci a nécessité l'acquisition d'un nouveau terrain, ce qui a contribué à l'augmentation du coût du projet, le terrain ayant été acquis au prix de 580 674 €TTC (hors frais annexes, notamment de notaire) au lieu de 375 000 €TTC initialement prévus.

Au total, le coût de cet équipement s'est élevé à 2 608 493 €HT, incluant la maîtrise d'œuvre et les opérations de conduite d'opération, soit près de 34 % d'augmentation. L'indexation des prix sur la période ne peut expliquer à elle seule cette évolution. Compte tenu des subventions perçues, notamment de l'ANRU, le coût net pour la commune de Maxéville s'est élevé à 1 528 662 €HT, financé à 85 % par emprunts.

Le délai entre le projet initial (2001-2002) et le lancement effectif des travaux en 2007, associé aux coûts supplémentaires survenus, laissait la possibilité à la collectivité de ne pas engager les dépenses afférentes ou, pour le moins, de chercher d'autres sources de financement. Compte tenu de sa situation financière, une analyse et un plan de financement auraient dû être établis par la commune, avant lancement du projet pour l'alerter, dès les premiers signes de dépassement budgétaire.

La situation géographique du stade Darnys, la finalité affichée de regrouper sur ce site les activités des terrains Léo Lagrange et Gentilly réputés peu satisfaisants pour les associations, la volonté d'accueillir des rencontres de CFA (les équipes de la commune de Maxéville évoluent en championnat de district, soit l'équivalent de six divisions en dessous du niveau CFA), auraient dû susciter un débat sur la vocation intercommunale du site, même si l'intérêt communautaire précise le caractère facultatif du transfert des installations sportives. Cette question est d'autant plus légitime dans la phase d'utilisation du stade, les charges d'entretien afférentes pesant sur la seule ville de Maxéville. Partie intégrante du programme de rénovation urbaine, le projet exclut, de surcroît, toute possibilité de prise en charge partagée au titre de la convention Laxou-Maxéville.

6.2.3.4 L'association Nancy Volley Maxéville Jarville

Fondée en juin 2006, l'association Nancy Volley Maxéville Jarville a pour but la pratique du sport en général et plus particulièrement du volley-ball. Associées aux cotisations, les subventions constituent la deuxième source de financement de l'association. Le montant des subventions allouées par Maxéville a quasiment triplé entre 2007 et 2011.

| <i>En euros</i> | 2006 (pour mémoire) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Evolution 2007-2011 |
|------------------------------------|------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------------|
| Nancy Volley Maxéville Jarville | 15 000 | 30 000 | 30 000 | 60 000 | 60 000 | 80 000 | + 167,7 % |
| Evolution marginale annuelle | | 100 % | 0 % | 100 % | 0 % | 33,3 % | + 46,7 % en moyenne |

Source : état des mandatements

Pourtant, le cadre conventionnel a peu évolué. Les activités d'animation et de promotion du volley-ball à Maxéville définies dans la convention sont reprises, d'année en année, sans évolution majeure. Dans tous les cas, ces évolutions d'activité sont difficilement mises en relation avec l'évolution des subventions : aucun critère objectif de calcul a priori et/ou d'évaluation à l'issue n'est décrit.

La convention couvrant la période d'activité jusqu'à 2012 indique, dans les engagements du club vis-à-vis de la ville en matière de communication, que « *le club valorisera le soutien apporté par la ville lors des championnats sur les supports de communication habituellement utilisés par le club* » et que « *le maillot d'au moins une équipe par section de haut niveau [...] devra être floqué par le club aux couleurs de la ville de Maxéville* ».

Cette convention est à rapprocher de l'avenant n°1 en date du 23 mai 2011 et des motifs justifiant le montant de la subvention annuelle pour la saison 2011-2012. Portant la subvention à 80 000 € soit plus de 30 % par rapport à l'année précédente, cet avenant actualise, notamment, « *les engagements du club vis-à-vis de la ville de Maxéville en matière de communication et d'image* ». Pourtant, les termes du paragraphe « communication » sont intégralement repris dans l'avenant. Il est seulement demandé, en plus, de « *valoriser la ville de Maxéville dans le nom même du club* ». Il ne s'agit pas, en fait d'une exigence supplémentaire, le nom même du club, tel que présenté dans les statuts, contenant déjà celui de Maxéville. La chambre remarque, par ailleurs, que les résultats sportifs du club, évoluant maintenant dans une catégorie supérieure et pouvant en partie expliquer les augmentations de subvention, sans pour autant pouvoir apprécier les retombées réelles pour la collectivité, n'entrent en rien dans la motivation des avenants.

6.2.3.5 La maison des jeunes et de la culture (MJC)

A l'initiative de la création de la MJC, la ville a développé ses actions en faveur de la culture et de la jeunesse. Sur la période observée, les montants alloués par la ville à cette association ont pratiquement doublé.

Evolution des subventions de la MJC

| <i>(en euros)</i> | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Evolution 2007-2011 |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|--|
| MJC Maxéville | 35 000 | 37 249 | 68 500 | 70 500 | 68 500 | 95,7 % |
| Evolution marginale annuelle | nc | 6,4 % | 83,9 % | 2,9 % | - 2,8 % | 22,6 % (évolution moyenne par année) |

La MJC et la ville ont conclu une convention de mise à disposition par la FFMJC⁵⁶ d'une personne qualifiée pour occuper le poste de directeur, la ville remboursant à la fédération les charges salariales correspondantes ainsi qu'une convention définissant les missions de la MJC et les modalités de réalisation.

⁵⁶ Fédération française des maisons des jeunes et de la culture

Cette dernière, signée en septembre 2004, constitue un véritable engagement de service entre la MJC et la ville de Maxéville. Elle a fait l'objet, chaque année, d'un avenant fixant le montant de la subvention ainsi que le contenu des activités.

La commune n'a pas toujours veillé à ce que l'association remplisse les obligations contractuelles qu'elle avait elle-même définies. Ainsi, en 2007, la ville a accepté de soutenir financièrement une activité spécifique, sur présentation d'un mémoire trimestriel, dans la limite de 2 000 €. Cette somme a été versée à la MJC sans que les justificatifs requis ne soient produits, alors qu'il s'agissait d'un montant plafond non d'un forfait.

Par ailleurs, alors que le montant des subventions a augmenté de près de 97 % entre 2007 et 2009, les obligations de la MJC figurant dans les avenants 5 et 6 n'ont pas évolué. Seul l'avenant n° 7 (conclu en avril 2010) apporte des modifications substantielles dans les missions dévolues à la MJC, un volume d'activités supplémentaires chiffré seulement à 35 % devant être mis en place.

Une nouvelle convention a été signée le 16 mai 2011, entre la ville et la MJC. La chambre remarque, là encore, que le lien entre le montant de la subvention allouée et les activités mises en place au bénéfice de la population est difficile à établir, d'autant que la ville a demandé à la MJC de reprendre les activités de l'Association du Quartier du Champ Le Bœuf (AQCLB), qui représentait, à elle seule, un volume d'activité (subvention + aide aux loisirs payés par Maxéville) de plus de 36 000 € sur les trois dernières années. Cet engagement comprend, notamment, la reprise des « créances et dettes » d'AQCLB ainsi que l'accueil « en son sein de tous les bénévoles qui souhaitent poursuivre leur engagement ».

6.2.3.6 L'association Arcades

L'association ARCADES a pour but de faciliter l'accueil, l'écoute, l'orientation et l'accompagnement des personnes non autonomes dans leurs recherches d'emploi. Financée statutairement par des fonds publics et/ou d'autres partenaires, dans le cadre des politiques d'aide à l'emploi, l'association compte aujourd'hui deux principaux bailleurs que sont la Caisse d'Allocations Familiales et la ville de Maxéville.

6.2.3.6.1 *Le fonctionnement interne de l'association*

L'autonomie de l'association apparaît limitée, les responsables de la collectivité assurant la direction de l'organisme et les décisions du conseil d'administration étant placées sous influence de l'équipe municipale.

En effet, le maire de Maxéville assure les fonctions de président et la première adjointe celles de première vice-présidente de l'association. Cette situation pourrait être constitutive du délit de prise illégale d'intérêt prévu par l'article 432-12 du code pénal, compte tenu de leur participation aux décisions d'attribution de subvention⁵⁷ à l'association.

Par ailleurs, il ressort des procès-verbaux des conseils d'administration que les membres présents sont à majorité (entre 57 % et 88 % selon les séances) des adjoints au maire, des conseillers municipaux ou des employés municipaux. Les autres membres présents sont deux présidents d'associations subventionnées par la commune.

En outre, la chambre constate que le siège social de l'association est situé à la même adresse que la mairie et que l'organisme occupe gratuitement un bâtiment communal partagé avec le service de l'urbanisme, sans en rembourser les charges (la convention précise que le remboursement est effectué dans la limite des possibilités).

⁵⁷ Cass.crim. 14 février 2007, pourvoi no 06-81.924, Elisabeth X

Enfin, la commune s'est engagée financièrement au-delà des conventions conclues avec l'association puisqu'elle a accepté, en 2008, de renoncer au remboursement d'un prêt de 45 200 € accordé en 2004, celui-ci étant transformé en subvention exceptionnelle.

6.2.3.6.2 Les missions d'insertion confiées par convention

Les relations entre l'association et la commune de Maxéville sont réglées par une convention en date du 29 octobre 2007, pour la période 2007-2010, puis par une nouvelle convention, pour la période 2010-2012.

La convention initiale prévoyait la mise en place de parcours d'insertion et de formation des salariés embauchés en contrats aidés à la ville de Maxéville. Les missions d'accueil, d'orientation et d'accompagnement des personnes en difficulté ou en recherche d'emploi ont été reprises dans la convention 2010-2012.

Les axes d'intervention et les activités sont ainsi définis (article 2 de la convention) :

« *L'association assure, au titre du présent partenariat avec la ville de Maxéville et après orientation des structures sociales et municipales :*

- *l'accompagnement personnalisé des personnes en difficulté non autonomes dans leurs recherches d'emploi*
- *la mise en place de parcours d'insertion et de formation des salariés embauchés en contrats aidés à la ville et MJC de Maxéville*
- *tout dispositif d'accompagnement collectif ou individuel visant l'accès vers l'emploi pour le public Maxévillois (notamment des chantiers d'insertion)*
- *le développement d'action d'insertion en concertation avec le secteur marchand et les instances régionales*
- *la collaboration au montage de projet dans le domaine de l'emploi porté par la ville et ses partenaires*
- *le contenu des actions est travaillé en collaboration entre la ville et l'association afin d'assurer un contenu des actions adaptées aux spécificités locales.»*

Toutefois, aucun objectif quantitatif ou qualitatif justifiant l'attribution des concours de la ville de Maxéville n'est fixé par la convention.

D'ailleurs, le comité technique composé des responsables de services concernés et des représentants de l'association et dont l'une des missions principales est d'« *évaluer tout au long de l'année les actions assurées par ARCADES sur la base de critères qualitatifs, quantitatifs et financiers, qu'il conviendra de définir, en amont et de manière concertée entre la ville et l'association* », ne s'est jamais réuni.

Conformément au CUCS, des appels à projets relayés par la ville sont lancés et l'association présente alors ses demandes de subvention. Ces aides sont généralement dirigées en faveur de chantiers menés au sein de la ville et intitulés « *chantier d'insertion second œuvre du bâtiment - ou aide à la personne - CUCS* ». Entre 2008, 2009 et 2010, les versements correspondant à ces actions se sont élevés à 33 000 €

Ce processus est ambigu, dans la mesure où ces chantiers d'insertion figurent parmi les actions devant être mises en œuvre au titre de l'article 2 de la convention.

Enfin, la convention prévoit la mise en place de parcours d'insertion et de formation des salariés en contrats aidés à la MJC de Maxéville. Outre que celle-ci n'est pas signataire du document, cette situation altère la lisibilité du dispositif.

Dès lors, la chambre invite la commune à mettre rapidement en place le comité technique de suivi, et à appliquer une stricte coordination financière et technique des actions confiées à l'association ARCADES. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé à activer ce comité.

6.2.3.6.3 Les chantiers d'insertion menés hors convention

Subventionnés conventionnellement, les chantiers menés directement pour le compte de la ville, hors financement CUCS, ne devraient pas faire l'objet de versements complémentaires par la ville. Celle-ci a pourtant payé près 43 440 € à ce titre, sur la période.

Par ailleurs, les travaux confiés à l'association ARCADES en dehors du cadre de la convention sont attribués par le biais de bons de commandes (ou pas) « directs » signés par le maire, dans des conditions qui ne sont pas satisfaisantes.

Les bons de commande font l'objet de factures de la part de l'association signées par la première vice-présidente de l'association, également première adjointe au maire en charge des finances. Les mandats se rapportant aux factures ainsi émises sont également signés de la première adjointe, par délégation de signature de l'ordonnateur. Les usages en matière de déontologie voudraient que l'émetteur de la facture ne soit pas celui qui mandate et qui, depuis la disparition de la certification du service fait en 2003, atteste du service fait directement par apposition de la signature de l'ordonnateur sur le mandat ou le bordereau.

Enfin, la commune n'a mis en œuvre aucune des procédures prévues par le code des marchés publics en vigueur à la date de l'émission des bons de commande, notamment, les règles de publicité prescrites par l'article 28 dudit code. Les prestations relevant toutes de chantiers de second œuvre du bâtiment, leur nature est identique et les montants concernés peuvent être compilés (15 200 € en 2011). A défaut de publicité de la part de la commune, une infraction au titre de l'article 432-12 du code pénal pourrait être constituée. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à réaliser les chantiers d'insertion uniquement dans le cadre de la convention.

6.2.3.6.4 Conclusion sur les relations avec l'association ARCADES

Le fonctionnement et le financement de l'association font courir un risque de qualification de gestion de fait.

Compte tenu de la gravité des risques juridiques encourus, la chambre invite à revoir, dans les meilleurs délais, les liens avec cette association et à respecter les obligations du code des marchés publics dans le cadre de l'activité de régie de quartier.

7 RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

- 1** – Mettre en place une campagne de récolement associée à un étiquetage physique des biens.
- 3** – Mettre à jour l'inventaire, en reclassant prioritairement les immobilisations mises à la disposition de la CUGN.
- 4** – Procéder, dans les meilleurs délais, aux opérations de régularisation des comptes 238, 26 et 27.
- 5** – Veiller à la concordance entre les états de la dette annexés aux comptes administratifs, l'ensemble des engagements pris par la commune et les données du compte de gestion.
- 6** – Procéder aux opérations de régularisation du compte 454, en contrepartie d'un compte de classe 13, en distinguant, lorsque cela est possible, les subventions transférables et non transférables.
- 7** – Veiller à la concordance entre les garanties accordées et l'état des engagements hors bilan. Mettre en place une procédure de suivi de ces garanties.

- 8** – Mettre en place, un processus de recensement exhaustif des charges à payer (factures non parvenues et prestations réalisées) et produits à recevoir.
- 9** – Constituer une provision, dès lors qu’une dépense revêt un caractère certain ou qu’un risque patent surgit.
- 10** – Modifier l’état des travaux en régie existant, en identifiant les personnels intervenants.
- 11** - Préparer et mettre en œuvre, en collaboration avec le trésorier municipal, un processus et une procédure de contrôle interne comptable.
- 12** – Etablir, sur la base des délégations en vigueur au sein de la collectivité, un nouveau document pratique spécifique, détaillant les circuits de l’engagement et de la dépense. Mettre en application le règlement intérieur détaillé relatif aux achats.
- 13** - Fiabiliser les données du tableau des effectifs annexé aux documents budgétaires.

Telles sont les observations que la Chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine a souhaité formuler sur la gestion de la commune de Maxéville.



Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne, Lorraine

ANNEXES 1

Annexe 1-a

Rattachement des produits et des charges du budget principal

| EXERCICE | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| CHARGES RATTACHEES PAR L'ORDONNATEUR | 111 833,05 | 44 234,04 | 25 185,10 | 38 131,54 |
| Rattachement proposé par la chambre - charges rattachées | 247 093,49 | 321 114,46 | 196 610,65 | 273 160,96 |
| PRODUITS RATTACHES PAR L'ORDONNATEUR | - | - | - | - |
| Rattachement proposé par la chambre - produits rattachés | 4 119,20 | 19 198,59 | 8 220,14 | 28 389,72 |
| Impact sur Résultat de fonctionnement de l'année | - 131 141,24 | - 257 681,83 | - 163 205,41 | - 206 639,71 |

Annexe 1-b

Rattachement des produits et des charges du budget annexe "BÂTIMENT RUE CUENOT"

| EXERCICE | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------------------|--------------------|--------------------|
| CHARGES RATTACHEES PAR L'ORDONNATEUR | 98 363,42 | 28 704,01 | 22 000,00 |
| Rattachement proposé par la Chambre - charges rattachées | 83 450,35 | 73 752,23 | 166 344,08 |
| PRODUITS RATTACHES PAR L'ORDONNATEUR | 154 319,16 | 35 652,92 | 64 352,04 |
| Rattachement proposé par la Chambre - produits rattachés | - | - | 126 678,64 |
| Impact sur Résultat de fonctionnement de l'année | 14 913,07 | - 45 048,22 | - 82 017,48 |

ANNEXES 2**Annexe 2a****Fonctionnement**

| en M€ | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------------|---------|---------|----------|----------|
| Crédits ouverts | | | | |
| DRF | 8,45 | 11,112 | 10,38 | 10,102 |
| RRF | 8,684 | 11,603 | 10,129 | 9,891 |
| Solde section fonctionnement | 0,234 | 0,491 | -0,251 | -0,211 |
| Compte administratif | | | | |
| DRF | 7,862 | 9,853 | 9,52 | 9,678 |
| RRF | 8,727 | 10,966 | 9,875 | 10,13 |
| Solde section fonctionnement | 0,865 | 1,113 | 0,355 | 0,452 |
| Taux de réalisation CA/CO | | | | |
| DRF | 93 % | 88,7 % | 91,7 % | 95,8 % |
| RRF | 100,5 % | 94,5 % | 97,5 % | 102,4 % |
| Solde section fonctionnement | 369,7 % | 226,7 % | -141,4 % | -214,2 % |

Source : comptes administratifs

Annexe 2b**Investissement**

| en M € | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Crédits ouverts | | | | |
| DRI | 11,433 | 11,496 | 6,396 | 7,384 |
| RRI | 15,644 | 9,7 | 5,514 | 6,825 |
| Solde section investissement | 4,211 | -1,796 | -0,882 | -0,559 |
| Compte administratif | | | | |
| DRI | 2,686 | 7,087 | 3,134 | 2,792 |
| RRI | 7,682 | 6,512 | 2,818 | 2,492 |
| Solde section investissement | 4,996 | -0,575 | -0,316 | -0,300 |
| Taux de réalisation CA/CO | | | | |
| DRI | 23,5% | 61,6% | 49,0% | 37,8% |
| RRI | 49,1% | 67,1% | 51,1% | 36,5% |
| Crédits annulés en dépense | 4,8 | 1,9 | 0,6 | 1,0 |
| % des annulations/crédits ouverts | 41,9% | 16,9% | 9,3% | 13,3% |

Source : comptes administratifs

Annexe 2c**Données consolidées Budget principal et Budget annexe**

| | 2006 (pour mémoire) | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------------------|--------------|--------------|--------------|
| Résultat de clôture fonctionnement | 6 938 379,49 | 1 251 518,65 | 2 120 616,74 | 1 224 556,12 |
| Résultat de clôture investissement | - 5 083 871,97 | 53 175,82 | - 257 156,54 | - 71 121,34 |
| Résultat de clôture total | 1 854 507,52 | 1 304 694,47 | 1 863 460,20 | 1 153 434,78 |
| Restes à réaliser en dépenses | 2 936 566,87 | 3 962 714,76 | 2 468 109,08 | 2 606 975,42 |
| Restes à réaliser en recettes | 1 754 404,00 | 4 368 144,50 | 2 248 850,26 | 2 294 379,20 |
| Résultat d'investissement avec RAR | - 6 266 034,84 | 458 605,56 | - 476 415,36 | - 383 717,56 |
| Besoin d'affectation au c/1068 | - 6 266 034,84 | | - 476 415,36 | - 383 717,56 |
| Affectation comptable réalisée au c/1068 | 6 300 000,00 | | 730 956,61 | 383 717,56 |

Source : comptes de gestions

Fonctionnement**Recettes**

| | (en M€) | | | | |
|--|---------|--------|-------|--------|---------------------|
| (Données consolidées budget principal et budget annexe) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Evolution 2007-2010 |
| Produits des services, du domaine et ventres c/70 | 0,446 | 1,316 | 0,848 | 0,990 | 122,0% |
| Impôts et taxes c/73 | 3,968 | 3,995 | 3,988 | 4,071 | 2,6% |
| Contributions directes c/7311 | 1,518 | 1,561 | 1,576 | 1,606 | 5,8% |
| Attribution compensation c/7321 | 1,962 | 1,966 | 1,962 | 1,961 | -0,1% |
| Dotation de solidarité communautaire c/7322 | 0,289 | 0,315 | 0,343 | 0,343 | 18,7% |
| Autres impôts et taxes | 0,199 | 0,153 | 0,107 | 0,161 | -19,1% |
| Dotations et participations c/74 | 3,614 | 3,934 | 3,638 | 3,997 | 10,6% |
| DGF | 1,459 | 1,488 | 1,481 | 1,470 | 0,8% |
| DSR et DSU | 1,462 | 1,676 | 1,677 | 1,677 | 14,7% |
| Participations Etat c/7471 | 0,070 | 0,095 | 0,150 | 0,212 | 202,9% |
| Participations Région, Département Communes c/7472 à 4 | 0,170 | 0,241 | 0,005 | 0,001 | -99,4% |
| Participations CUGN et GFP de rattachement c/7475 | 0,015 | 0,000 | 0,000 | 0,016 | 6,7% |
| Autres organismes c/7478 | 0,166 | 0,176 | 0,091 | 0,381 | 129,5% |
| Allocations compensatrices fiscalité c/7482 & 3 | 0,268 | 0,258 | 0,234 | 0,240 | -10,4% |
| Autres attributions et part. c/7488 | 0,004 | 0,000 | 0,000 | | -100,0% |
| Autres produits de gestion courante c/75 et atténuations de charges 013 | 0,650 | 1,801 | 1,151 | 1,004 | 54,5% |
| Produits financiers c/76 | | 0,001 | 0,001 | 0,001 | |
| Produits exceptionnels et transferts de charges c/77 & 79 | 0,044 | 0,065 | 0,280 | 0,038 | -13,6% |
| Total recettes réelles de fonctionnement (RRF) | 8,722 | 11,111 | 9,905 | 10,100 | 15,8% |
| Total RRF hors c/76,77 & 79 | 8,678 | 11,046 | 9,625 | 10,062 | 15,9% |

Source : comptes administratifs

Dépenses

| | (en M€) | | | | |
|---|---------|-------|-------|-------|---------------------|
| (Données consolidées budget principal et budget annexe) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Evolution 2007-2010 |
| Total des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) | 7,974 | 9,995 | 9,574 | 9,678 | 21,4% |
| charges financières c/66 | 0,457 | 0,727 | 0,665 | 0,608 | 33,0% |
| charges exceptionnelles c/67 | 0,002 | 0,005 | 0,038 | 0,019 | 850,0% |
| DRF hors charges fin. et exceptionnelles | 7,515 | 9,263 | 8,871 | 9,051 | 20,4% |

Source : comptes administratifs

Balance des dépenses et des recettes

| | (en M€) | | | | |
|--|---------|--------|-------|--------|---------------------|
| (Données consolidées budget principal et budget annexe) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Evolution 2007-2010 |
| Différence RRF et DRF (base comptes administratifs) | 1,163 | 1,783 | 0,754 | 1,011 | -13% |
| Ajustements pour rattachements non effectués | -0,131 | -0,111 | 0,034 | -0,143 | |
| Ajustements pour rattachements non effectués Budget "Ville" | -0,131 | -0,126 | 0,094 | -0,043 | |
| Ajustements pour rattachements non effectués Budget "Cuénot" | | 0,015 | -0,06 | -0,1 | |
| Différence RRF et DRF après ajustements | 1,032 | 1,672 | 0,788 | 0,868 | -16% |

Source : comptes administratifs et corrections en rattachement des charges-produits

Calcul de l'autofinancement (hors retraitements de la chambre)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Produits des services et du domaine | 385 829 | 865 797 | 691 727 | 816 294 |
| Produits issus de la fiscalité & Subventions d'exploitation | 7 586 640 | 7 937 185 | 7 631 871 | 8 073 970 |
| Autres recettes | 425 007 | 614 473 | 663 980 | 666 140 |
| Produits de gestion | 8 397 476 | 9 417 456 | 8 987 579 | 9 556 403 |
| Charges de personnel | 3 472 844 | 3 450 779 | 3 879 455 | 4 121 376 |
| Charges à caractère général | 2 785 539 | 3 259 848 | 3 453 043 | 3 485 807 |
| Autres charges | 1 031 575 | 785 081 | 919 135 | 911 202 |
| Charges de gestion | 7 289 959 | 7 495 708 | 8 251 634 | 8 518 385 |
| Excédent brut de fonctionnement | 1 107 517 | 1 921 748 | 735 945 | 1 038 018 |
| Transferts de charges | | | | |
| Produits financiers | 841 | 942 | 1 157 | 1 326 |
| Charges financières | 272 | 1 208 | 3 423 | 4 809 |
| Intérêts des emprunts | 457 192 | 725 659 | 661 743 | 604 142 |
| Produits exceptionnels | 88 018 | 106 865 | 324 555 | 93 475 |
| Charges exceptionnelles | 1 908 | 50 241 | 280 203 | 72 005 |
| Dotations aux Amortissements et aux Provisions | 184 335 | 298 404 | 322 009 | 499 745 |
| Reprises sur Amortissements et Provisions | | | | |
| Résultat de fonctionnement | 552 670 | 954 043 | -205 720 | -47 882 |
| Capacité d'autofinancement brute | 693 314 | 1 210 290 | 73 673 | 451 863 |
| Amort. du capital de la dette | 603 448 | 701 582 | 868 516 | 918 312 |
| Capacité d'autofinancement disponible | 89 866 | 508 709 | -794 843 | -466 449 |
| Budget consolidé | | | | |
| montants en euro | | | | |

Financement propre disponible (hors retraitements de la chambre)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|----------------|------------------|------------------|------------------|
| Capacité d'autofinancement disponible | 89 866 | 508 709 | -794 843 | -466 449 |
| FCTVA et subventions | 184 633 | 975 214 | 678 740 | 685 747 |
| Prod. des cessions et remb. créances (réel) | 21 490 | 102 315 | 5 016 631 | 2 555 684 |
| Variation de stocks | | | | |
| Autres recettes | | | | |
| ICNE | 46 562 | 100 612 | -6 187 | -18 492 |
| Financement propre disponible (b) | 342 551 | 1 686 849 | 4 899 540 | 2 756 490 |
| Budget consolidé | | | | |
| montants en euro | | | | |

Besoin ou capacité de financement (hors retraitements de la chambre)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Dépenses d'investissement (hors emp.) (a) | 2 082 330 | 6 480 173 | 7 033 470 | 4 412 559 |
| Financement propre disponible (b) | 342 551 | 1 686 849 | 4 899 540 | 2 756 490 |
| Besoin ou capa. de fin après rbst Dette (c) | 1 739 779 | 4 793 324 | 2 133 929 | 1 656 069 |
| Budget consolidé | | | | |
| montants en euro | | | | |

Annexe 4b

(en euros)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| CAF nette corrigée | 19 194 | 397 081 | -754 785 | -549 853 |
| Recettes d'investissement | 252 685 | 1 178 141 | 5 689 184 | 3 222 939 |
| Financement propre disponible | 271 879 | 1 575 222 | 4 934 399 | 2 673 086 |
| Dépenses d'investissement (hors emp.) | 2 082 330 | 6 480 173 | 7 033 470 | 4 412 559 |
| Besoin de financement | 1 810 451 | 4 904 952 | 2 099 071 | 1 739 473 |
| Emprunts nouveaux de l'année | 1 176 058 | 5 537 647 | 1 377 100 | 1 392 430 |
| Variation du fonds de roulement | - 634 393 | 632 695 | - 721 971 | - 347 043 |

Sources : comptes de gestion + corrections rattachements

Annexe 4c

(en euros)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Fonds de roulement au 1er Janvier | 1 890 046 | 1 386 795 | 2 046 172 | 1 329 960 |
| Variation du fonds de roulement | - 634 393 | 632 695 | - 721 971 | - 347 043 |
| Fonds de roulement au 31 Décembre | 1 255 653 | 2 019 490 | 1 324 201 | 982 916 |
| Restes à réaliser en recettes d'investissement | 4 368 144 | 2 247 850 | 2 294 379 | 3 562 990 |
| Restes à réaliser en dépenses d'investissement | 3 962 715 | 2 468 109 | 2 606 975 | 3 609 454 |
| Résultat corrigé, après restes à réaliser | 1 661 082 | 1 799 231 | 1 011 605 | 936 452 |

Sources : comptes de gestion + corrections rattachements

ANNEXES 5**Annexe 5a****Endettement**

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Encours de la dette | | | | |
| Encours de dette au 01/01 | 12 850 602 | 13 423 212 | 18 259 277 | 18 767 861 |
| Encours de dette au 31/12 | 13 423 212 | 18 259 277 | 18 767 861 | 19 241 979 |
| Variation de l'encours | 572 610 | 4 836 065 | 508 584 | 474 118 |
| Budget consolidé | | | | |
| montants en euro | | | | |

Annexe 5b**Ratios**

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Ratios d'équilibre financier | | | | |
| Autofinancement brut (en %) | 7,9 | 10,8 | 0,7 | 4,4 |
| Autofinancement net (en %) | 1,0 | 4,6 | -8,0 | -4,6 |
| Coefficient de rigidité (en %) | 51,9 | 40,5 | 47,2 | 47,7 |
| Capacité de désendettement | 18,5 | 11,1 | 247,8 | 41,5 |
| Ratios Art. R 2313-1 du CGCT | | | | |
| DRF / Population | 874,0 | 1100,6 | 1049,4 | 1060,7 |
| Dépenses de personnel / DRF (en %) | 46,4 | 37,3 | 42,1 | 44,0 |
| Charges à caractère général / DRF (en %) | 34,9 | 36,2 | 37,3 | 37,7 |
| Transferts versés / DRF (en %) | 11,1 | 6,3 | 8,0 | 7,9 |
| RRF / Population | 956,6 | 1218,9 | 1086,3 | 1110,3 |
| Produits des serv et du domaine / RRF (en %) | 5,1 | 10,1 | 7,6 | 8,4 |
| Dépenses d'éqt brut / RRF (en %) | 23,9 | 57,4 | 20,9 | 18,5 |
| Encours de la dette / Population | 1408,4 | 1471,2 | 2001,2 | 2057,0 |
| Encours de la dette / RRF (en %) | 147,2 | 120,7 | 184,2 | 185,3 |

Budget consolidé
montants en euro

IV - ANNEXES - ETAT DE LA DETTE

IV

A2.9 - Etat de répartition de l'encours

| Structures | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|---|--------------------------------|---|---------------------------|---|--------------------------------|----------------|
| Indices sous-jacents | Indices en cours | Indices inflation française ou zone euro ou écart entre ces indices | Ecart d'indices zone euro | Indices hors zone euro et écarts d'indices dont l'un est un indice hors zone euro | Ecart d'indices hors zone euro | Autres indices |
| (A) Taux fixe simple. Taux variable simple. Echange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Echange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel) | 15,00 50,07 4 638 931,87 | | | | | |
| (B) Barrière simple. Pas d'effet de levier | | | | 1,00 26,20 2 308 502,05 | | |
| (C) Option d'échange (swaption) | | | | | | |
| (D) Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé | | | | | | |
| (E) Multiplicateur jusqu'à 5 | 1,00 33,72 3 124 547,39 | | | | | |
| (F) Autres types de structures | | | | | 1,00 27,48 2 421 440,00 | |

BATIMENT "RUE CUENOT" - BP 2011

IV - ANNEXES - ETAT DE LA DETTE

IV

A2.9 - Etat de répartition de l'encours

| Structures | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|---|-------------------------------|---|----------------------------|---|---------------------------------|----------------|
| Indices sous-jacents | Indices en cours | Indices inflation française ou zone euro ou écart entre ces indices | Ecarts d'indices zone euro | Indices hors zone euro et écarts d'indices dont l'un est un indice hors zone euro | Ecarts d'indices hors zone euro | Autres indices |
| (A) Taux fixe simple. Taux variable simple. Echange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Echange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel) | 2,00 20,58 1 812 959,34 | | | | | |
| (B) Barrière simple. Pas d'effet de levier | 1,00 25,74 2 268 165,08 | | | 1,00 11,32 1 048 690,67 | | |
| (C) Option d'échange (swaption) | | | | | | |
| (D) Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé | | | | | | |
| (E) Multiplicateur jusqu'à 5 | | | | | | |
| (F) Autres types de structures | | | | | 2,00 4,89 453 386,78 | |

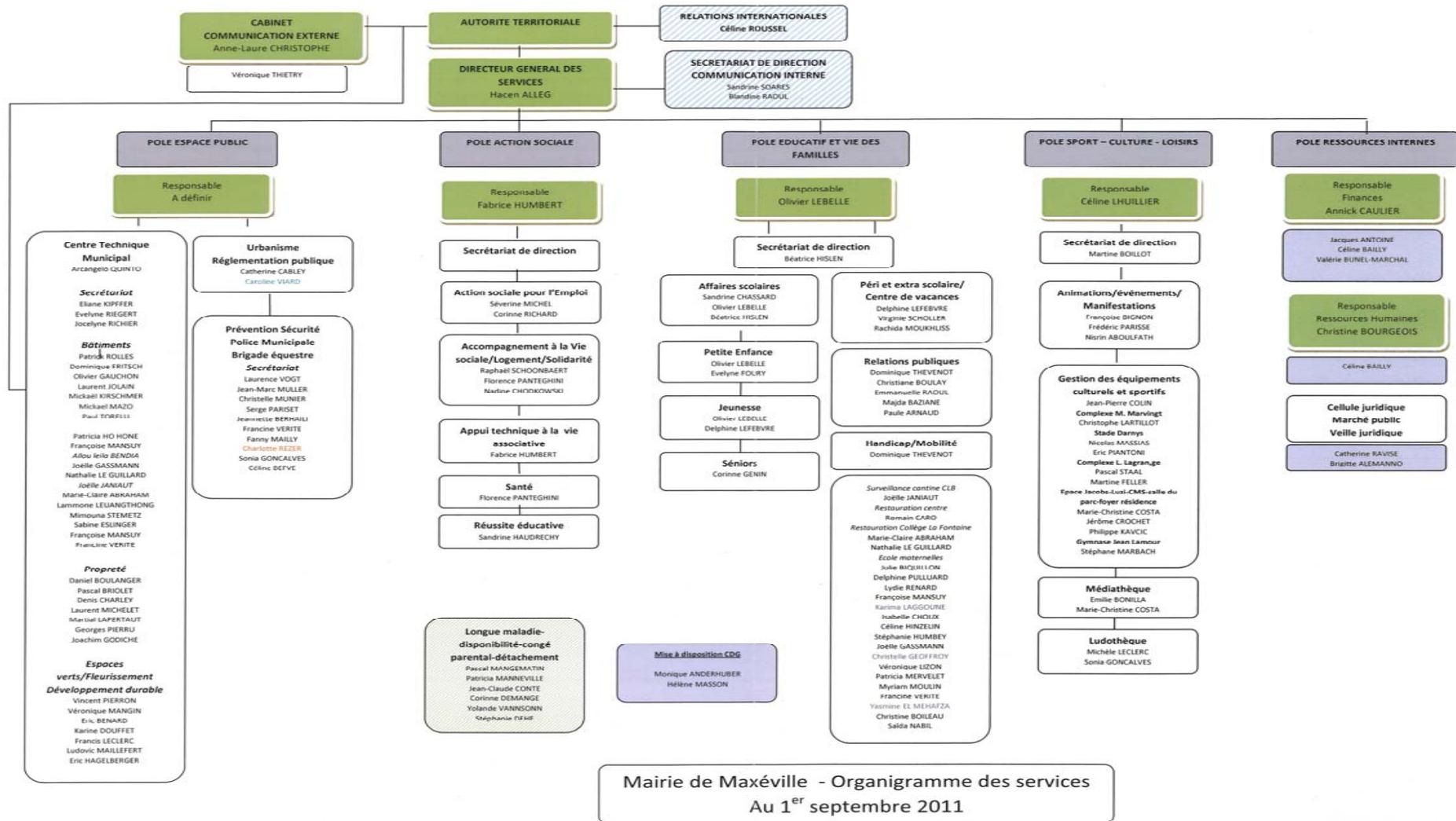
ANNEXE 6Evolution Trésorerie

| <i>(en euros)</i> | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Comptes débiteurs | 970 944 | 770 064 | 979 257 | 1 094 117 |
| Dont compte au trésor | 966 276 | 767 301 | 976 832 | 1 091 183 |
| Dont avances à des SEM | | | | |
| Crédits de trésorerie | | 200 000 | | 600 000 |
| Trésorerie | 970 944 | 570 064 | 979 257 | 494 117 |
| Zone de test | | | | |
| Fonds de roulement (1) | 1 386 795 | 1 986 226 | 1 174 237 | 960 164 |
| Besoin en fonds de roulement (2) | 415 851 | 1 416 161 | 194 980 | 466 047 |
| Trésorerie (1 - 2) | 970 944 | 570 064 | 979 257 | 494 117 |

Source : comptes de gestion

Budget principal (hors corrections)

ANNEXE 7



*

ANNEXE 8

Evolution du tableau des effectifs titulaires
De 2007 à 2011

| MAXEVILLE | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | BP 2011 | | Evolution 2007/2011 | |
|-----------------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------------------|-------------|
| | pourvus | budgetaires | pourvus | budgetaires |
| Agents titulaires | 34 | 38 | 36 | 39 | 38 | 39 | 36 | 41 | 37 | 41 | 3 | 3 |
| secteur administratif | 34 | 38 | 36 | 39 | 38 | 39 | 36 | 41 | 37 | 41 | 3 | 3 |
| secteur technique | 46 | 51 | 50 | 56 | 55 | 60 | 53 | 60 | 53 | 60 | 7 | 9 |
| secteur social | 7 | 7 | 5 | 6 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 0 | 0 |
| secteur culturel | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| secteur animation | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 | 4 | 3 | 4 | -1 | 0 |
| police municipale | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 0 | 0 |
| TOTAL | 94 | 104 | 99 | 109 | 108 | 114 | 103 | 116 | 104 | 116 | 10 | 12 |
| différence | | -10 | | -10 | | -6 | | -13 | | -12 | | |

Effectifs des agents titulaires en équivalent temps plein

| Agents titulaires ETP | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------|-------|-------|--------|-------|--------|
| secteur administratif | 33,5 | 35 | 36,99 | 35 | 36 |
| secteur technique | 42,47 | 46,76 | 51,76 | 50,36 | 50,36 |
| secteur social | 7 | 5 | 7 | 7 | 7 |
| secteur culturel | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| secteur animation | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 |
| police municipale | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| TOTAL | 89,97 | 94,76 | 103,75 | 99,36 | 100,36 |

Evolution des emplois non titulaires

| Agents non titulaires sur postes permanents | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | BP 2011* |
|---|------|------|------|------|----------|
| secteur administratif | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| secteur technique | | | | | |
| secteur social | | | | | |
| secteur culturel | 1 | 1 | 0 | | |
| secteur animation | | | | | |
| police municipale | | | | | |
| TOTAL | 3 | 3 | 2 | 1 | 1 |

ANNEXE 9

Calcul de l'autofinancement

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|------|------------------|------------------|------------------|
| Produits des services et du domaine | | 877 904 | 542 450 | 740 993 |
| Produits issus de la fiscalité & Subventions d'exploitation | | | | |
| Autres recettes | | 1 292 299 | 783 178 | 655 682 |
| Produits de gestion | | 2 170 203 | 1 325 627 | 1 396 675 |
| Charges de personnel | | 160 857 | | |
| Charges à caractère général | | 717 048 | 564 469 | 700 674 |
| Autres charges | | | | |
| Charges de gestion | | 877 904 | 564 469 | 700 674 |
| Excédent brut de fonctionnement | | 1 292 299 | 761 158 | 696 001 |
| Transferts de charges | | | | |
| Produits financiers | | | | |
| Charges financières | | | | |
| Intérêts des emprunts | | 459 798 | 326 530 | 315 338 |
| Produits exceptionnels | | | 226 | 21 745 |
| Charges exceptionnelles | | | | |
| Dotations aux Amortissements et aux Provisions | | 101 544 | 101 544 | 261 426 |
| Reprises sur Amortissements et Provisions | | | | |
| Résultat de fonctionnement | | 730 957 | 333 310 | 140 983 |
| Capacité d'autofinancement brute | | 832 501 | 434 854 | 402 409 |
| Amort. du capital de la dette | | 284 617 | 400 186 | 414 119 |
| Capacité d'autofinancement disponible | | 547 883 | 34 669 | -11 710 |

BATIMENT RUE CUENOT
montants en euro

Besoin ou capacité de financement

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|------|------------------|----------------|---------------|
| Dépenses totales d'inv. (hors emp.) (a) | | 3 326 296 | 4 762 055 | 17 825 |
| Financement propre disponible (b) | | 718 243 | 4 773 231 | -17 067 |
| Besoin ou capa. de fint après rbst Dette (c) | | 2 608 053 | -11 176 | 34 892 |

BATIMENT RUE CUENOT

montants en euro

Endettement

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------|------|-----------|-----------|-----------|
| Encours de la dette | | | | |
| Encours de dette au 01/01 | | | 9 543 996 | 9 228 410 |
| Encours de dette au 31/12 | | 9 543 996 | 9 228 410 | 8 814 291 |
| Variation de l'encours | | 9 543 996 | -315 586 | -414 119 |

BATIMENT RUE CUENOT

montants en euro

Ratios

| <i>(montants en €)</i> | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------|-------|--------|--------|
| Ratios d'équilibre financier | | | | |
| Autofinancement brut (en %) | | 38,4 | 32,8 | 28,4 |
| Autofinancement net (en %) | | 25,2 | 2,6 | -0,8 |
| Coefficient de rigidité (en %) | | 21,2 | 24,6 | 22,2 |
| Capacité de désendettement | | | 21,9 | 22,9 |
| Ratios Art. R 2313-1 du CGCT | | | | |
| Dépenses de personnel / DRF | | | | |
| Charges à caractère général / DRF (en %) | | 53,6 | 63,4 | 69,0 |
| Transferts versés / DRF | | | | |
| Produits des serv et du domaine / RRF (en %) | | 31,7 | 33,8 | 42,4 |
| Dépenses d'éqt brut / RRF (en %) | | 151,1 | 1,3 | 1,3 |
| Encours de la dette / Population | | | 1046,0 | 1011,4 |
| Encours de la dette / RRF (en %) | | | 719,8 | 650,6 |

BATIMENT RUE CUENOT