

réf : DAJCP/2022-06-25

**Chambre régionale des comptes
d'Ile-de-France**

M. le Président
6, Cours des Roches
Noisiel
BP 187
77315 Marne-la-Vallée cedex 2

République Française

Envoi dématérialisé sur la plateforme d'échange
<https://correspondancejf.ccomptes.fr>

Objet : Contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de Villiers-sur-Marne (n° 2019-0091) – Réponse de la Ville aux observations définitives (n° 2022-0084 R)

Le 10 juin 2022

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du rapport d'observations définitives de la Chambre que vous m'avez notifié le 13 mai 2022, suite à la procédure d'examen de gestion de la Ville dans les exercices 2014 et suivants.

Ce rapport, fruit d'un travail important entre les auditeurs et les services municipaux, apporte de nombreux éclairages sur les objectifs et les réalisations de la Ville et sur ses perspectives d'évolution.

Je souhaite d'emblée mettre en exergue la nature des observations de la Chambre qui tendent uniquement à des recommandations d'améliorations de la performance de la gestion de la Ville et aucunement sur des rappels à la loi, montrant ainsi l'attachement de la Ville à respecter les textes.

La Ville prend acte de ces recommandations et poursuivra les efforts nécessaires et en grande partie déjà engagés, pour tendre vers le meilleur résultat escompté.

Comme le code des juridictions financières l'autorise, j'ai l'honneur de vous faire part de précisions et réponses que je souhaite apporter à plusieurs observations, afin qu'elles soient jointes au rapport.

Hôtel de Ville - 94355
Villiers-sur-Marne

 01 49 41 30 00

 01 49 41 31 99

 www.villiers94.fr

Prière de libeller votre
courrier à l'adresse
de Monsieur le Maire,
Député honoraire

Sur l'organisation financière (2)

La Ville s'est fortement investie dans cette organisation, tant sur les procédures que dans les moyens humains.

Sans attendre les obligations légales et à la différence de nombreuses collectivités, elle s'est lancée dans l'expérimentation du compte financier unique, dans le changement de nomenclature comptable (de la M14 à la M57) et dans l'adoption d'un règlement budgétaire et financier.

Plusieurs améliorations logicielles sont en cours, notamment pour accentuer la dématérialisation et le suivi de la dépense.

Au cours de la période, la direction générale des services s'est enrichie de trois postes permettant de renforcer différents secteurs relevés par la Chambre :

- un chargé de suivi des recettes,
- un chargé d'inventaire,
- un contrôleur de gestion.

La transparence financière du budget est assurée par différents outils, soit légaux (tenue du Conseil municipal, publication des actes), soit de communication (diffusion en direct et en différé des débats, sur les réseaux numériques ou sociaux).

La Ville insiste sur l'existence du contrôle de légalité effectué par la Préfecture (rapport d'orientations budgétaires, compte administratif), sans qu'aucun manquement n'ait jamais été signalé.

Une erreur subsiste dans le tableau n° 2 « Les débats d'orientation budgétaire », dans la colonne de l'année 2017 : le vote du budget prévisionnel (BP) a eu lieu le 22 mars, ce qui porte le délai à 0,9 et non pas 2,8 (le délai légal de deux mois entre le débat d'orientation budgétaire (DOB) et le vote du BP est ainsi totalement respecté par la Ville).

Concernant les immobilisations, la Chambre s'interroge sur le compte 238 qui enregistre les avances sur commande et note un solde relativement élevé : 2,6M€ en 2018 et 1,1M€ en 2019. A cet égard, je signale que, suite à des écritures de régularisation au 31/12/2020, le solde du compte a été ramené à 11 621 €.

Enfin, la Ville travaille à l'établissement d'une procédure annuelle dans le sens de la recommandation de performance n° 1 : « Créer une procédure de revue annuelle des risques afin de procéder aux dotations aux provisions pour risques nécessaires ».

Je précise qu'en l'absence de provision, des crédits sont cependant alloués au titre des « admissions en non-valeur » et des « créances éteintes », pour faire face aux créances irrécouvrables.

Sur la situation financière (3)

Tout d'abord, la Chambre revient à diverses reprises sur l'adhésion de la Ville à l'Établissement public territorial Paris Est Marne&Bois (EPT), sur l'organisation et les relations qui en découlent. Elle lui reproche d'avoir conservé des charges, notamment de personnels, alors que les missions induisant ces charges étaient transférées à l'EPT.

La Ville avait déjà indiqué à la Chambre, en réponse à son rapport provisoire, que la mise en place de l'EPT et le transfert à compter de 2017 de certaines missions incombant auparavant aux communes, ne sauraient se faire sans difficulté.

Je tiens à rappeler que, tout comme 9 communes du Territoire sur 13, Villiers-sur-Marne ne faisait auparavant partie d'aucune intercommunalité, que le « millefeuille » législatif et les règles fiscales se rapportant à la nouvelle organisation étaient complexes, qu'il n'y avait pas de projet de territoire commun.

Il ne fut donc évident ni pour les communes, ni pour l'EPT, d'être dans une situation idéale d'emblée et à l'heure actuelle, la situation progresse dans le sens des compétences de l'EPT. Dans le cadre de la compétence « emploi », 5 agents seront transférés le 1er septembre 2022. Elle poursuit ses actions avec le Territoire en vue du transfert de sa compétence « muséale ». L'organisation fiscale elle aussi évolue, puisque l'EPT et les 13 communes qui le forment travaillent sur un pacte fiscal et financier. Comme pour tout changement, un temps d'adaptation est nécessaire, suivi d'un temps d'ajustement.

Sur les charges de personnels, la Ville assume le choix d'avoir conservé ses agents. Cette position était fondée tant sur le fait que ceux-ci n'étaient pas majoritairement affectés à l'EPT, que sur l'attention sociale que la Ville leur a portée, en ne modifiant pas leur situation qui soulevait des inquiétudes légitimes de leur part. Grâce à ce choix de garder son personnel, la Ville maintient ainsi une haute qualité de service public.

Ensuite, je souhaite donner des précisions sur l'état d'endettement et sur les mesures d'assainissement de la dette qui ont été mises en place.

Le montant des 59 154 898€ retenu par la Chambre au 31 décembre 2020 correspond à celui qui figure sur le site de la DGCL. Celui-ci intègre tous types d'opérations et doit être retraité si l'on souhaite faire ressortir le montant du stock de la dette bancaire pour cette période.

Au 31 décembre 2020, la dette s'élève à 50 625 887 €. Le delta avec le montant avancé par la Chambre correspond :

- tout d'abord à des opérations qui remontent à 2013 portant sur des échanges fonciers entre la Ville et Paris Habitat dans le cadre de l'opération d'aménagement du PRU pour un montant de 3 882 888€, devant être régularisés cette année. A ce titre, une décision modificative a été adoptée au dernier Conseil Municipal de mai ;
- ensuite, 86 010 € correspondent à des cautions encaissées dans le cadre de prêt de matériel (instruments de musique et autres) ;
- enfin, le montant du fonds de soutien versé par l'Etat dans le cadre des réaménagements des emprunts à risque s'élève à 4 560 113 € et doit légitimement être soustrait du montant initial.

Ainsi, après retraitement des 59 millions qui figurent dans le rapport de la Chambre, on constate bien au 31 décembre 2020 un montant de dette bancaire de 50 625 887 €. Par conséquent, la durée de désendettement est de 23,3 ans et non pas de 27,2 ans.

Dans le tableau n° 22 « Opérations de refinancement des emprunts structurés », la Chambre est interrogative sur l'indemnité de remboursement anticipé de l'emprunt Dexia n°MIS278073EUR et indique que cette IRA représente 65% du capital refinancé, soit 6,3 M€.

Pour identifier ce montant, la Chambre s'est appuyée sur la délibération du Conseil municipal en date du 24/03/2016. Or, l'IRA définitivement retenue dans le cadre du refinancement de l'emprunt s'élève à 5,8 M€, soit 55% du nouvel emprunt.

Pour rappel, et à l'inverse de l'affirmation de la Chambre, le coût de la renégociation de l'emprunt Dexia n'a pas pesé sur les charges d'intérêt, celui-ci ayant été traité dans le cadre d'une opération d'ordre, c'est-à-dire une opération non liée à décaissement.

Poursuivant sa gestion sérieuse de la dette, la Ville s'est dotée d'un outil dédié de suivi.

Concernant la capacité d'autofinancement, je rappelle qu'il faudrait que la Chambre tienne compte de notre faible potentiel fiscal, qu'elle a pourtant constaté à juste titre. En effet, celui-ci nous condamne à emprunter, pour financer ses nouveaux projets. Ce fut ainsi le cas pour s'engager dans les dispositifs incitatifs de l'Etat, comme le programme de rénovation urbaine du PRU qui a contraint la Ville à emprunter pour financer notamment la reconstruction des 4 écoles du quartier prioritaire et les travaux de voirie opérés au titre du même projet. Cet engagement de la Ville pèse environ pour 50% du poids de la dette constatée à ce jour. Sans ces emprunts, ce projet indispensable n'aurait pas pu voir le jour.

Enfin, la Chambre énonce des remarques relatives aux investissements.

Une observation porte sur l'absence de stratégie pour la transition écologique de la Ville, que celle-ci est pourtant largement en mesure de démontrer dans le cadre de sa RSE (Responsabilité Sociétale des Entreprises).

Outre la préoccupation régulière exprimée dans ses achats et qui sera évoquée ultérieurement, la Ville entreprend ou collabore dans de nombreux projets à fort enjeu environnemental : dématérialisation, réseau de chaleur géothermique du futur quartier Marne Europe, climatisation avec traitement spécifique de l'air de la Résidence des personnes âgées, flotte de véhicules verts, déploiement de l'éclairage à leds dans les bâtiments publics et sur la voirie, augmentation de la part du bio dans les repas préparés par la restauration municipale, réseau d'assainissement totalement mis en séparatif (eaux pluviales/eaux usées), augmentation des surfaces d'espaces verts avec la création du Parc Friedberg (11 000 m²), impulsion du rachat du Bois Saint Martin (282 hectares), mais aussi la création d'une trame verte constituée d'espaces jardins - pour ne citer que ces exemples. Les choix sont validés en Conseil municipal. La Ville veut mettre en relief le fait que ces efforts représentent des surcoûts et que les objectifs ne peuvent être atteints que s'ils sont accompagnés de moyens.

Une autre observation concerne la stratégie de la Ville pour ses investissements. Je rappelle que ceux réalisés ne sont pas somptuaires et répondent aux stricts besoins de la population.

La vision sur les projets à mettre en œuvre a fait l'objet d'une large information publique et toutes les intentions d'investissement figuraient et étaient chiffrées et largement diffusées dans les documents de campagne lors des dernières élections municipales.

Sur ce sujet, je citerai le développement du nouveau quartier Marne-Europe : ce projet collaboratif n'aurait pu aboutir sans stratégie, avec la création de 6 000 emplois dans ce bassin et un développement économique générant 30% d'augmentation de nos recettes fiscales actuelles. Si cela n'est pas une stratégie claire pour l'avenir, je ne sais pas ce qu'on appelle stratégie.

Je souligne aussi les difficultés à prévoir des investissements, notamment en raison de l'incessant désengagement de l'Etat. En effet, comment envisager une stratégie sans avoir de garantie de financement ? Encore tout récemment, alors qu'un montant de 900 000 € était voté au budget 2022 pour le contrat de relance du logement, c'est une coupe de l'Etat de 162 000 € (-18%) qui est intervenue sans justification.

Afin d'améliorer sa stratégie d'investissement et contrôler son patrimoine, la Ville s'est récemment dotée de deux outils : un système d'information géographique (SIG) qui permet un recensement et un diagnostic patrimoniaux et un logiciel (ASTECH) en interface pour le suivi.

La Chambre énonce la recommandation de performance n° 2 : « Adopter une stratégie d'investissement appuyée sur un diagnostic du patrimoine et un schéma directeur immobilier ».

Je ne peux là encore, entendre que la Ville n'a pas de stratégie d'investissement : en effet, sa capacité à répondre en un temps limité au Plan de relance de l'Etat avec 15 projets identifiés et chiffrés pour un montant de 12M€ (cf. délibération n° 2021-01-07 du 14 janvier 2021) démontre sa parfaite connaissance de l'état de son patrimoine, ainsi que d'une véritable stratégie dans ce domaine. Je note que l'Etat n'a octroyé que 745 000 € de subventions, sur un montant total de 12 millions, limitant ainsi considérablement la capacité de la Ville à mettre en œuvre cette stratégie d'investissement.

Il faut ajouter que ce travail de recensement et d'évaluation des projets n'a pu se faire en un temps record que parce que les services de la Ville assurent justement un suivi régulier de la gestion de son patrimoine. Cela démontre notre stratégie immobilière dans l'entretien et le suivi du patrimoine, ainsi que dans l'élaboration et la réalisation de nos nouveaux projets.

Sur la gestion des ressources humaines (4)

La Chambre relève un taux d'administration élevé.

La Ville a déjà fait valoir, en réponse au rapport provisoire, que le mode de gestion des services publics est un paramètre important et même primordial dans la mesure de ce taux. Il s'agit précisément de comparer les mêmes données : en effet, le choix d'assumer la réalisation du besoin par ses propres agents pèse sur les charges de personnel. A l'inverse, le fait d'externaliser un besoin auprès d'un prestataire occasionne un transfert des charges de personnel vers les charges courantes. Il est évident qu'une ville comme Villiers, qui n'externalise aucun de ses services, aura automatiquement un taux d'administration élevé contrairement à une ville qui externalise tous ses services.

La Ville organise notamment en régie la restauration scolaire, l'encadrement des activités périscolaires, la piscine, le cinéma.

Ce choix d'une gestion en régie peut être tout aussi performant qu'une gestion déléguée et offre une grande qualité de service au public, alliée à une forte proximité et surtout à coût maîtrisé.

Par ailleurs, si la Ville défend la performance de ce choix, elle s'est aussi parfois trouvée contrainte de s'y résoudre en suppléant l'Etat, qui, en réduisant fortement les services publics présents sur le terrain, l'a obligée à se substituer à lui pour l'accueil des habitants.

Par exemple, face à cette défaillance de l'Etat, la Ville est obligée de prendre en charge financièrement des moyens supplémentaires, notamment pour l'insertion, la réinsertion et l'intégration. Ainsi, à

l'Escale, la Ville met 43 de ses agents à disposition. Cet équipement particulièrement apprécié des habitants est situé dans le quartier des Hautes Noues, inclus dans le périmètre de géographie prioritaire. Il faut signaler que de nombreuses villes de même strate, sans aucun quartier prioritaire, n'ont pas besoin de cette présence de terrain renforcée, et n'ont donc pas à supporter le coût de cette masse salariale et les charges qui en découlent.

Pour pallier cette absence de services publics, la Ville a également mis à disposition du personnel communal dans le cadre de France Services, qui est pourtant un dispositif de l'Etat, avec 2 agents dédiés.

Enfin, pour la gestion de ses ressources humaines, un plan de réflexion et d'action a été déployé, en se dotant de lignes directrices de gestion et en s'investissant sur la prévention des risques professionnels. La Ville fait partie des villes de la petite couronne les plus actives sur le sujet. La lutte contre l'absentéisme produit ses fruits, puisqu'il est en nette baisse depuis 2015.

Sur la commande publique (5)

En préambule, il convient de relever avec satisfaction que la synthèse rédigée par la Chambre en début de rapport fait état du respect de la loi et des règles par la Ville : « *Le contrôle des marchés publics n'a conduit à constater aucune irrégularité* ». Cette remarque positive concorde d'ailleurs avec le fait que la Ville n'a jamais souffert d'aucun contentieux en ce domaine.

Comme cela est remarqué par la Chambre, la Ville s'est dotée d'un plan d'action visant à renforcer l'organisation de la commande publique par l'établissement d'une nomenclature des achats, la définition d'une politique d'achat et la mise en place de mesures de contrôle interne. Certaines actions sont engagées, d'autres doivent se déployer.

La nomenclature qui sera mise en place au 1^{er} janvier 2023 participera à l'augmentation de la couverture des dépenses de la Ville par des marchés publics.

La politique d'achat sera attentive aux performances environnementales et au progrès social, dans un objectif affirmé de verdissement de la commande publique de la Ville ; il est déjà notable que 100 % des procédures d'ores et déjà menées sur l'exercice en cours comprennent des clauses ou des critères de développement durable et que certains besoins font l'objet de lots réservés.

La programmation annuelle des procédures déjà existante sera encore plus efficace grâce aux mesures de contrôle interne.

Ainsi, l'impulsion de la recommandation de performance n° 3 de la Chambre a déjà été donnée : « *Formaliser les procédures d'achat public, ainsi qu'une nomenclature des achats permettant de fiabiliser le système d'information et développer une stratégie des achats* ».

En conclusion, si nous ne partageons pas certaines observations de la chambre nous sommes par contre d'accord pour améliorer la performance de notre action publique.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes sentiments distingués.

Le Maire
Jacques Alain BENISTI



Président délégué du Conseil
départemental du Val-de-Marne