



26 OCT. 2009

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE SAINT-MAUR-DES-FOSSES (94)

(à compter de l'exercice 2002)

Saint-Maur-des-Fossés, troisième ville du département du Val-de-Marne avec une population légale de 76 053 habitants au 1^{er} janvier 2009, présente un certain nombre de particularités affirmées. Au plan géographique tout d'abord, la commune est entièrement lovée dans une boucle de la Marne qui forme pratiquement une presqu'île. Sur le plan administratif ensuite, puisque la commune n'appartient à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, qu'elle a choisi de privilégier la gestion directe de ses services publics et qu'elle a mené une politique restrictive en matière de logement social motivée par la volonté de préserver l'équilibre urbanistique actuel de la ville excluant toute densification.

Ces caractéristiques se reflètent dans la situation financière de la collectivité. Si les dépenses de fonctionnement sont significativement inférieures à celles de la moyenne des villes de cette importance, le poids des charges de personnel, bien que contenues dans les dépenses de fonctionnement, est supérieur à ce qui est observé pour les communes de la même strate démographique (communes de 50 000 à 100 000 habitants). En outre, malgré la faiblesse des bases de taxe professionnelle, la collectivité n'a pas utilisé le levier fiscal pour augmenter ses ressources propres ; ainsi, les taux des quatre principales taxes sont demeurés mesurés. De ce fait, la capacité d'autofinancement ne permet pas de faire face au remboursement du capital de la dette.

Pourtant, de 2001 à 2007, la commune de Saint-Maur-des-Fossés a maintenu une politique d'investissement supérieure à ce qui peut être observé pour des collectivités comparables. Ces investissements ont été financés très majoritairement par l'emprunt ; l'encours de la dette par habitant est donc passé de 1 718 € par habitant en 2001 à 3 293 € par habitant en 2007, ce dernier chiffre étant presque deux fois supérieur à ce qui est observé pour la moyenne de la strate.

Outre son volume important et croissant de 2001 à 2007, la dette se compose, pour 89 % du capital restant dû, de « prêts structurés ». Si cette stratégie de gestion de la dette s'est traduite par le maintien, jusqu'à une date toute récente, d'un taux moyen assez faible, autour de 2,3 %, elle présente l'inconvénient d'exposer fortement la collectivité aux risques de variation des taux, ces produits étant souvent adossés à des parités de monnaies étrangères ou à des écarts entre taux courts et taux longs. Cette politique a eu pour conséquence d'allonger la durée des remboursements, avec un effet mécanique, indépendamment des variations non maîtrisées des indices, de doublement de la charge des intérêts dans les 10 années à venir. La chambre recommande donc très vivement à la commune de Saint-Maur-des-Fossés d'engager une politique de désendettement progressif et de modifier sa stratégie de gestion de dette.

Le taux de la taxe d'habitation, et plus encore celui de la taxe sur le foncier bâti, sont très inférieurs aux moyennes de la strate. Malgré des bases plutôt élevées, ces taux et les mesures d'abattement mises en œuvre limitent le produit de la fiscalité. Pendant de nombreuses années, la commune a de surcroît privilégié l'implantation de petits commerçants et artisans ce qui explique la faiblesse des bases d'imposition de la taxe professionnelle. La commune dispose donc d'une certaine marge de manœuvre en matière fiscale.

La politique de gestion des ressources humaines a fait l'objet d'un examen tout particulier. La chambre a mis en évidence des carences provenant notamment d'une absence de formalisation de procédures de recrutement, de la définition des cycles de travail, du contrôle des horaires et de l'attribution de logements ou la mise à disposition de véhicules de service. En outre, la commune fait un usage intensif des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) dans des conditions quelquefois contraires aux textes en vigueur.

La chambre a également examiné les relations entre la commune et plusieurs associations paramunicipales. Elle a constaté que les conditions dans lesquelles certaines d'entre-elles exerçaient leur activité pouvaient être contestées au plan juridique et que les moyens de contrôle dont s'était dotée la commune étaient insuffisants, au regard des subventions allouées et des missions qui leur ont été confiées. Elle prend note des démarches de régularisation engagées.

- SOMMAIRE -

RAPPEL DE LA PROCEDURE	4
1. PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE	5
2. LES SUITES DONNES AUX OBSERVATIONS ANTERIEURES	5
3. LA FIABILITE DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE	6
3.1. LA FIABILITE DES COMPTES	6
3.2. APPROCHE GENERALE DE LA SITUATION FINANCIERE.....	7
3.3. LE FINANCEMENT DU BUDGET ANNEXE DU STATIONNEMENT	7
3.4. L'IMPACT DU LOGEMENT SOCIAL SUR LES RESSOURCES DE LA COMMUNE	8
3.5. LES DEPENSES D'EQUIPEMENT ET LA STRATEGIE D'INVESTISSEMENT	9
3.6. L'ENDETTEMENT.....	10
3.7. LA FISCALITE ET LE POTENTIEL FISCAL	17
4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	19
4.1. LES DEPENSES DE PERSONNEL ET L'EVOLUTION DES EFFECTIFS	19
4.2. LE SYSTEME DE PILOTAGE ET DE CONTROLE DES RESSOURCES HUMAINES	20
4.3. LA GESTION DES EMPLOIS ET L'UTILISATION DES RESSOURCES HUMAINES.....	20
4.3.1. <i>L'affectation des effectifs</i>	20
4.3.2. <i>Les agents mis à disposition</i>	21
4.3.3. <i>La pyramide des âges</i>	21
4.3.4. <i>L'organisation du temps de travail</i>	22
4.3.5. <i>La formation des agents</i>	23
4.4. LA GESTION DES REMUNERATIONS ET DES CARRIERES	23
4.4.1. <i>Le poids des heures supplémentaires</i>	23
4.4.2. <i>Le régime indemnitaire et les primes spécifiques</i>	26
4.4.3. <i>Les avantages et moyens accordés à certains personnels</i>	26
4.4.4. <i>Le management et la gestion des carrières</i>	28
5. LA POLITIQUE DE SECURITE PUBLIQUE	29
5.1. LA POLITIQUE MUNICIPALE DE SECURITE PUBLIQUE.....	29
5.1.1. <i>Le contexte général</i>	29
5.1.2. <i>Les grands axes de la politique communale de sécurité publique</i>	30
5.1.3. <i>La politique de prévention</i>	31
5.2. LES MOYENS DE LA POLITIQUE COMMUNALE DE SECURITE PUBLIQUE	32
5.2.1. <i>La police municipale</i>	32
5.2.2. <i>Les agents de surveillance de la voie publique</i>	35
5.2.3. <i>La vidéosurveillance</i>	35
5.2.4. <i>Les autres moyens de la politique de sécurité</i>	36
5.3. LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE LA POLITIQUE DE SECURITE PUBLIQUE	37
5.4. LA COORDINATION AVEC L'INTERVENTION DE L'ETAT	37
5.5. L'EVALUATION DES RESULTATS DE LA POLITIQUE DE SECURITE PUBLIQUE.....	38
6. LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS MUNICIPALES	39
6.1. PRESENTATION GENERALE	39
6.2. L'ASSOCIATION ENTRAIDE DU PERSONNEL COMMUNAL	39
6.3. L'ASSOCIATION SAINT-MAURIENNE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (ASMADE)	41
6.4. L'ASSOCIATION ANIMATION VILLAGE (ANCIENNE ASSOCIATION DES MAISONS DE VILLAGE)	42
6.5. L'ATELIER THEATRE DE LA CITE	43
6.6. L'ASSOCIATION SAINT-MAURIENNE DE SOLIDARITE.....	43

RAPPEL DE LA PROCEDURE

Le contrôle de gestion de la commune de Saint-Maur-des-Fossés a été ouvert par lettre du président de la chambre régionale des comptes en date du 9 octobre 2006 adressée à M. Jean-Louis BEAUMONT, maire en fonction à cette date ; ce contrôle s'insérait dans le cadre de l'enquête inter-chambres relative à l'enseignement primaire, qui a donné lieu à un rapport d'observations définitives adressé au maire de la commune le 19 septembre 2008.

Par lettre en date du 31 mars 2008 adressée au président de la chambre régionale des comptes, M. Henri PLAGNOL, nouveau maire de la commune, a demandé que l'examen en cours soit étendu à « *une évaluation globale de la gestion municipale* », en application des dispositions de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières. Par lettre du 5 mai 2008, le président de la chambre a donné son accord à une redéfinition du périmètre du contrôle ; l'ancien ordonnateur en a été informé par lettre du 2 décembre 2008.

Après avoir examiné les suites réservées par la commune au précédent rapport de la chambre, le présent contrôle de gestion a porté sur la fiabilité des comptes de la commune, l'analyse de sa situation financière, notamment son endettement, la gestion des ressources humaines et les relations avec certaines associations municipales. Le contrôle a également porté sur l'action menée en matière de sécurité publique.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est déroulé le 15 janvier 2009 avec le maire actuel, M. Henri PLAGNOL et le 21 janvier 2009 avec son prédécesseur, M. Jean-Louis BEAUMONT.

Au cours de sa séance du 24 février 2009, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont donné lieu à un rapport adressé, le 16 avril 2009, à M. Henri PLAGNOL, maire de Saint-Maur-des-Fossés, à l'ordonnateur précédent, M. Jean-Louis BEAUMONT, ainsi qu'à cinq associations paramunicipales.

Par courrier du 15 juin 2009, enregistré ce même jour au greffe, le maire de la commune a transmis une réponse au rapport de la chambre complétée par un second courrier en date du 1^{er} juillet 2009, enregistré au greffe le 7 juillet.

M. Jean-Louis BEAUMONT a fait savoir, par courrier en date du 16 juin 2009, qu'il ne désirait apporter aucune remarque particulière aux observations provisoires de la chambre.

Les associations qui avaient été destinataires des observations les concernant ont répondu par courriers séparés s'échelonnant entre le 19 mai et le 23 juin.

Lors de sa séance du 3 septembre 2009, la chambre a formulé les observations définitives suivantes.

1. PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

Entièrement située dans une boucle de la Marne, la commune de Saint-Maur-des-Fossés occupe un territoire de plus de 1 100 hectares. Regroupant huit « villages » à l'identité forte, le caractère résidentiel de cette commune s'est notablement renforcé au cours des dernières années.

L'action menée par la municipalité au cours de ces années a été marquée par le refus d'appartenir à toute organisation transversale ou structure intercommunale, à l'exception d'un syndicat à vocation multiple qui gère, pour le compte de la commune, les principales applications informatiques utilisées, par le choix d'une gestion directe des services publics en matière d'eau et d'assainissement, d'ordures ménagères ou de parcs de stationnement, et par la décision de mener une politique très restrictive en matière de logement social.

La population de la commune, qui avait dépassé le seuil des 80 000 habitants durant les années 70, a régressé durant les années 90 pour ne plus compter que 73 613 habitants au recensement de 1999 ; une légère reprise a été constatée depuis, puisque la population légale au 1^{er} janvier 2009 s'établit à 76 053 habitants.

2. LES SUITES DONNES AUX OBSERVATIONS ANTERIEURES

Le précédent examen de gestion de la commune de Saint-Maur-des-Fossés, portant sur les exercices 1994 à 1999, a concerné le budget annexe du service de l'eau et la régie municipale de production et de distribution d'eau ; il a fait l'objet d'une lettre d'observations définitives communiquée au conseil municipal le 5 décembre 2002.

La chambre avait relevé que la commune devait prévoir le remplacement des branchements particuliers en plomb, pour se conformer à une directive de l'Union européenne. La commune a précisé que les branchements d'eau ont été intégrés au réseau public de distribution d'eau potable en 2005 et qu'un programme pluriannuel d'accélération du remplacement des branchements en plomb avait été établi pour s'achever en 2013 ; le financement de ces travaux a été pris en charge par le service de l'eau, ce qui s'est traduit par une augmentation spécifique de 12 % du prix de l'eau en 2006.

La chambre avait constaté qu'il existait une différence notable entre les volumes d'eau produits et les volumes d'eau facturés, soit une perte de facturation correspondant en 2001 à 31,5 % de l'eau distribuée. La commune a indiqué que cet écart avait été ramené à 14,4 % en 2007, grâce à l'évolution du processus de production limitant l'utilisation de l'eau produite au niveau de l'usine, la mise en place de compteurs au niveau des réservoirs de chasse du réseau d'assainissement, la réalisation de campagnes annuelles de recherche de fuites sur le réseau, la modification du règlement de distribution d'eau potable de la ville relatif au contrôle des compteurs et la mise en place d'un relevé des consommations d'eau et d'une facturation pour tous les bâtiments communaux.

La commune a précisé, en outre, que le service bénéficiait, depuis 2004, de la certification ISO 9001 pour la totalité de ses activités (production et distribution d'eau potable, collecte des eaux usées, gestion des abonnés) et que l'usine de production d'eau potable avait adopté une démarche d'analyse et de maîtrise des risques, afin de garantir la sécurité alimentaire de la qualité de l'eau produite.

Après avoir constaté que l'équilibre global des comptes était assuré par ajustement du prix de l'eau, la chambre avait noté qu'il n'existait pas de comptabilité analytique faisant apparaître le coût de différentes fonctions (puisage, traitement, distribution). La situation n'a pas évolué, mais il est prévu de mettre en place progressivement une comptabilité analytique à partir de 2009.

Le prix de l'eau apparaissait néanmoins plus faible que celui constaté pour d'autres communes de la région ; la collectivité souligne que le prix de l'eau de la ville (1,2581 € HT, hors redevances pour 2007) reste un des moins élevés du Val-de-Marne.

La chambre avait aussi relevé que les informations relatives aux modalités de facturation, notamment la date d'application du nouveau tarif annuel, n'étaient pas mentionnées sur la facture d'eau. La commune fait valoir que, désormais, chaque facture est accompagnée d'une note qui précise les modalités de fixation des différents tarifs et explique la décomposition du prix de l'eau. Ces données sont également reprises et explicitées dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable et de l'assainissement, qui est soumis à l'avis de la commission consultative des services publics locaux créée en 2003. Enfin, toutes ces informations sont également accessibles sur le site internet de la ville.

3. LA FIABILITE DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE

3.1. LA FIABILITE DES COMPTES

Avant de procéder à l'analyse financière de la commune, la chambre a vérifié la fiabilité de ses comptes, pour les exercices 2000 à 2006. Les contrôles ont porté sur l'application du principe de rattachement des produits et des charges à l'exercice, sur la comptabilisation des produits de cession et des amortissements, ainsi que sur les méthodes d'apurement des titres anciens non recouverts.

Si les anomalies constatées ne sont pas, au regard des sommes concernées, de nature à remettre en cause les données de base de l'analyse financière présentée ultérieurement dans ce rapport, elles appellent les observations suivantes.

La chambre constate que, pour les exercices 2006 et 2007, la commune a procédé à des dotations aux amortissements des charges à répartir, mais sans inscrire pour autant de charges à répartir, et ceci pour les montants respectifs de 803 929 € et de 736 369 €. La chambre invite donc la collectivité à rétablir les écritures comptables.

A partir de 2004, le budget annexe du service des eaux et celui du service de l'assainissement présentent des charges à répartir, sans que ne soient réalisées de dotations aux amortissements des charges à répartir ; en outre, le poste « dotations aux provisions pour risque et charges » est alimenté, sans qu'il y ait d'inscriptions pour risques et charges. La chambre invite donc la commune à revoir les comptes correspondants.

3.2. APPROCHE GENERALE DE LA SITUATION FINANCIERE

Les recettes de fonctionnement du budget principal⁽¹⁾ augmentent de 20,50 % sur la période 2002 à 2006, soit plus fortement que les charges de fonctionnement (+ 18,54 %).

En 2006, le budget de la section de fonctionnement, a été exécuté à 99,54 % en recettes et à 92,15 % en dépenses, ce qui traduit une bonne prévision budgétaire.

La capacité d'autofinancement brute de la commune de Saint-Maur, après avoir presque doublé de 2001 à 2002, diminue sur la période 2002 à 2005 de près de 15 %⁽²⁾. En outre, elle demeure, sauf pour l'exercice 2003, toujours inférieure à celle constatée pour la strate de référence, l'écart avec celle-ci ayant plutôt tendance à se creuser au fil des ans.

Conséquence de l'endettement relativement important de la commune, la capacité d'autofinancement nette du remboursement en capital des emprunts se montre négative durant toute la période sous examen.

3.3. LE FINANCEMENT DU BUDGET ANNEXE DU STATIONNEMENT

La commune de Saint-Maur est détentrice de six parcs de stationnement pour environ 2 000 places qu'elle exploite en régie directe, avec 22 agents dont un responsable technique, un responsable administratif, une secrétaire et 19 agents techniques.

La chambre relève que la commune verse une subvention d'équilibre au budget de fonctionnement du stationnement d'un montant allant de 560 000 € pour l'exercice 2002 à presque 1,1 M€⁽³⁾ pour l'exercice 2005⁽⁴⁾, les recettes du budget annexe des parcs de stationnement ne pouvant pas couvrir les charges de fonctionnement.

Cette situation chroniquement déficitaire provient pour partie de tarifs inadaptés ; ainsi, sur les parkings en ouvrage de Saint-Maur, les deux premières heures étaient, jusqu'à une date récente, gratuites pour les usagers. La commune a modifié, en fin d'année 2008, la tarification générale de ses parcs de stationnement, afin d'augmenter les recettes d'exploitation.

La chambre rappelle les dispositions du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 2224-1 prévoit que : « *Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* ». L'article L. 2224-2 précise les principes et les dérogations possibles : « *Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1. Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :*

1° lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

(1) Voir données annexe n° 1

(2) Voir données annexe n° 3

(3) M€ : millions d'euros

(4) Voir données annexe n° 2

2° lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

3° lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement ».

En l'espèce, la chambre relève que les subventions sont largement prédominantes dans le budget des parcs de stationnement et que cette pratique contrevient au principe d'équilibre budgétaire des SPIC, consacré par les articles précités du code général des collectivités territoriales.

La chambre invite la commune à prendre toutes dispositions pour rétablir l'équilibre du budget annexe des parcs de stationnement conformément aux dispositions en rigueur.

3.4. L'IMPACT DU LOGEMENT SOCIAL SUR LES RESSOURCES DE LA COMMUNE

L'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2002, il est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes visées à l'article L. 302-5 de ce même code dont le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1^{er} janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales.

Le prélèvement est égal à 20 % du potentiel fiscal par habitant, multiplié par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif du dernier exercice. Certaines dépenses effectuées ou subventions accordées par la commune peuvent être déduites de ce calcul afin d'alléger le prélèvement.

La commune de Saint-Maur-des-Fossés répond aux critères fixés par l'article L. 302-5.

Au 1^{er} janvier 2008, le nombre de logements sociaux recensé dans la commune s'élevait à 1900, pour un total de 34 051 résidences principales, soit un taux de 5,58 % ; il manquait donc, à cette date, 4 911 logements pour atteindre le seuil fixé par la loi précitée (6 811 logements).

Sur les années 2002 à 2008, la somme cumulée des prélèvements nets payée par la commune en application de l'article L. 302-7 précité, s'est élevée à 7 010 083,26 €.

La chambre recommande à la commune de prendre toutes dispositions pour respecter les obligations législatives en terme de nombre de logements sociaux, ce qui permettrait de réduire les pénalités qui pèsent sur une situation financière tendue.

En réponse, l'ordonnateur estime que les Saint-Mauriens sont attachés à l'équilibre urbanistique de la commune caractérisé par de nombreux quartiers pavillonnaires. Il exclut, en conséquence, toute densification, mais entend veiller à ce que les logements sociaux construits à l'avenir s'inscrivent dans de petits programmes insérés dans les quartiers.

En outre, il indique avoir déjà engagé des actions permettant de réduire de moitié l'amende versée par la commune au titre du respect de la loi SRU, sans néanmoins préciser la nature de ces actions ; il espère réduire le prélèvement de 1,5 M€ au titre de 2009.

3.5. LES DEPENSES D'EQUIPEMENT ET LA STRATEGIE D'INVESTISSEMENT

La commune a investi 160 M€ sur la période 2001-2007, budget principal et budgets annexes compris.

Le principal poste de dépenses d'équipement a été la rénovation et la construction de groupes scolaires avec 22 M€, soit 13,3 % du total.

Viennent ensuite les travaux de voirie (12 %), puis l'aménagement et la réhabilitation d'équipements sportifs (8,3 %) et divers travaux de grands équipements (7,5 %), dont la rénovation du marché de La Varenne.

4 % des dépenses d'équipement ont été affectés à la rénovation de la bibliothèque, 4 % au réaménagement des crèches et 1,6 % à des travaux sur le bâtiment de l'hôtel de ville. Enfin, la collectivité a rénové son centre technique municipal pour un montant de 7,7 M€, ce qui a représenté 4,7 % de l'investissement sur la période.

En moyenne sur la période de 2001 à 2005, pour laquelle des références nationales relatives aux budgets consolidés sont disponibles, les dépenses annuelles d'équipement s'élèvent à 432 € par habitant et par année. Ce chiffre est de 31 % supérieur à celui des communes de 50 000 à 100 000 habitants qui se situe à 330 € par habitant⁽⁵⁾ pour la même période de référence. Il est de 73 % plus élevé que celui des trois autres plus grandes villes du département du Val-de-Marne qui est de 249 € par habitant et par année.

Malgré l'importance des investissements réalisés durant la période sous examen, l'ordonnateur indique que de nouveaux travaux s'avèreraient encore indispensables à la mise aux normes d'accessibilité ou à la maintenance de plusieurs équipements municipaux dans les années à venir.

Il mentionne, en outre, son intention de mettre en place, dans les meilleurs délais, un plan pluriannuel d'investissements dans la perspective d'une meilleure maîtrise des dépenses d'équipement de la collectivité.

La chambre prend acte de cet engagement.

La chambre relève par ailleurs que cet effort d'équipement notable a été financé essentiellement par l'emprunt.

(5) Sources : fiches DGFIP

	2001	2002	2003	2004	2005
Total dépenses d'équipement	26,4 M€	28 M€	31,7 M€	42,7 M€	30,3 M€
Emprunts nouveaux	26,3 M€	33 M€	25,2 M€	34,4 M€	29,5 M€
Subventions	9,9 M€	1,6 M€	3,5 M€	2,5 M€	2,2 M€
Dépenses d'équipement par habitant	359 €/hab.	381 €/hab.	430 €/hab.	580 €/hab.	412 €/hab.
Dépenses d'équipement par habitant Moyenne strate	317 €/hab.	274 €/hab.	295 €/hab.	357 €/hab.	409 €/hab.

Source : DGFIP- budgets consolidés

Chaque année, le montant des emprunts souscrits avoisine ou dépasse celui des dépenses réelles d'équipement. Ceci a eu pour effet d'augmenter de manière très sensible l'endettement de la collectivité.

3.6. L'ENDETTEMENT

L'encours total de la dette de la commune de Saint-Maur-des-Fossés, budget principal et budgets annexes, a augmenté de manière très importante durant la période sous examen, passant de 126 M€ en 2001 à plus de 240 M€ au 31 décembre 2007, soit une progression de 92 % sur sept années.

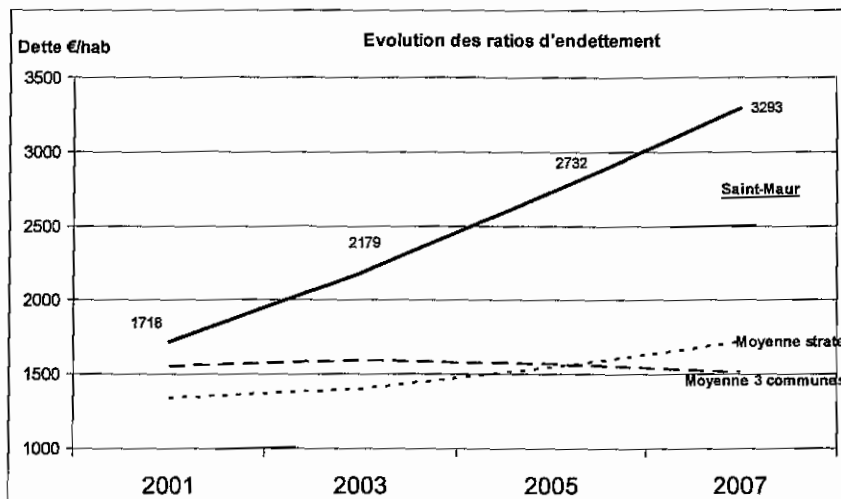
En milliers d'euros	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Capital restant du 31/12	125 538 965	145 770 034	159 208 758	181 691 300	199 635 597	217 437 999	240 590 563
Annuité	29 206 476	19 559 683	23 939 984	53 796 545	45 798 434	16 616 408	16 559 552
dont capital	23 498 992	13 626 685	17 358 430	48 014 265	39 666 716	10 009 600	10 550 467
dont intérêt	5 707 484	5 817 255	6 286 559	5 442 863	5 849 337	6 339 695	5 771 355

Source : comptes administratifs- états annexes consolidés

De 2001 à 2007, le montant des emprunts nouveaux s'avère, chaque année, supérieur au remboursement en capital de la dette. Sur cette période, le montant total des nouveaux emprunts atteint 178,3 M€, alors que la collectivité n'aura remboursé que 62,9 M€ en capital.

Au 31 décembre 2008, l'encours de la dette s'élève à 248 283 493 €. Au cours de l'année 2008, il aura augmenté de 3,2 % alors que, pour les années précédentes, la progression moyenne annuelle s'établissait à 13 %.

Au 31 décembre 2007, l'encours de la dette du seul budget principal s'élève à 3 293 € par habitant, soit un niveau presque deux fois supérieur à la moyenne de la strate (communes de 50 000 à 100 000 habitants). Ce chiffre reste toujours supérieur au ratio moyen des trois plus grandes villes du département ; il le dépasse de plus de 1 700 € par habitant en 2007.



Source : DGFIP

Sur cette période de forte progression de l'endettement, alors que chaque année la collectivité souscrit de nouveaux emprunts, l'annuité de la dette est presque divisée par deux, passant de 29,2 M€ en 2001 à 16,6 M€ en 2007. Toutefois, les intérêts annuels demeurent constants et c'est le capital remboursé chaque année qui baisse sensiblement, passant de 23,5 M€ à 10,5 M€, traduisant ainsi le rallongement général de la durée de remboursement, résultat du travail de restructuration de la dette mené avec l'aide d'un conseil spécialisé.

Selon la première note d'orientation stratégique de ce cabinet en date du 4 avril 2002, la dette globale présentait les caractéristiques suivantes :

Capital restant du	130 771 788 €
Taux moyen	4,56 %
Durée résiduelle moyenne	16,24 années
Durée de vie moyenne	9,37 années
Nombre d'emprunts contractés	155
Nombre d'établissements prêteurs	13

Source : cabinet conseil de la commune

En outre, cette première note précise la répartition de la dette par nature d'emprunts :

- 62,6 % du capital restant dû concerne des emprunts à taux fixe. Parmi eux, 28,6 % sont des prêts à taux « fixe faible » selon la nomenclature adoptée par le cabinet conseil, soit un encours de 37,4 M€ ; ces emprunts sont en fait des prêts structurés ;
- 37,4 % du capital restant dû est couvert par des prêts à taux variables.

Les prêts structurés consistent en des produits financiers intégrant, dans un seul et même contrat, un emprunt et un ou plusieurs produits dérivés sous forme d'options. Ainsi, ces prêts comportent plusieurs phases successives ayant des taux d'intérêts différents adossés à des conditions spécifiques. En général, le taux de la première phase, qui demeure souvent courte au regard de la durée totale de l'emprunt, s'avère très bonifié, constituant ainsi un produit d'appel particulièrement attractif. Les taux d'intérêts des phases suivantes, qui dépendent de différentes clauses conditionnelles sous-jacentes, se révèlent, dans la majorité des cas, beaucoup moins intéressants et, surtout, aléatoires, présentant ainsi un risque plus ou moins important pour le souscripteur.

Le travail de restructuration de la dette de la commune de Saint-Maur, engagé à compter de l'automne 2002, s'est traduit par trois évolutions importantes, comme le montre la note d'analyse élaborée par le cabinet conseil, en novembre 2008 :

- un abaissement du taux moyen à 2,2 % ;
- la reconversion de pratiquement la totalité des emprunts contractés en produits structurés qui sont potentiellement très exposés aux fluctuations des marchés financiers. En novembre 2008, 88,8 % des emprunts de la commune relevaient de prêts structurés pour un capital restant dû de 248 M€.
- un allongement sensible de la durée résiduelle qui passe de 16,24 années à 24,42 années.

Type de dette	Capital restant dû	Taux moyen	Durée de vie résiduelle	Nombre Emprunts
Dette globale	248 252 178,38 €	2.24 %	24.42 ans	136
Prêts à taux fixe	24 528 032,40 €	2.25 %	8.6 ans	85
Prêts structurés	220 410 923,51 €	2.21 %	27.61 ans	43
Prêts à taux variable	3 313 222,47 €	4.07 %	3.03 ans	8

Source : cabinet conseil de la commune

C'est par ce travail de restructuration conséquent que la commune a pu contenir les annuités de sa dette qui, compte tenu des nouveaux emprunts souscrits, auraient sinon augmenté de manière très significative.

Ce travail de gestion de la dette communale s'est opéré dans le cadre des délégations accordées⁽⁶⁾ au maire, en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (3° et 20°). Le conseil municipal lui a donné mandat pour procéder à la réalisation des emprunts destinés à financer les investissements, ainsi que pour réaliser les opérations financières utiles aux gestions des prêts en cours. A ce titre, il est autorisé à procéder au remboursement anticipé des emprunts en cours, à contracter tout contrat de prêt de substitution et à procéder aux opérations de couverture des risques de taux et de change permettant une amélioration de la gestion des emprunts.

En outre, chaque année, une délibération fixe l'enveloppe annuelle des prêts pouvant être inscrits au budget.

Date de la délibération	26 mars 2002	20 mars 2003	28 mars 2004	24 mars 2005	23 mars 2006	22 mars 2007
Montant de l'enveloppe de prêts votée	26,8 M€	29,5708 M€	42,35614 M€	27,535 M€	28,1 M€	23,525 M€

En revanche, la stratégie globale de gestion de la dette n'a jamais fait l'objet ni d'une présentation, ni d'un débat en conseil municipal. Toutefois, les élus pouvaient prendre connaissance des décisions prises en ce domaine, par le biais des comptes rendus de délégation du maire qui sont inscrits réglementairement à l'ordre du jour de chaque conseil municipal.

(6) Délibération en date du 25 septembre 2003.

Si la souscription d'un nouveau prêt fait l'objet d'une consultation écrite auprès des principaux organismes bancaires partenaires de la commune, pour les réaménagements d'emprunts, en revanche, priorité est donnée au prêteur initial, lorsque les conditions proposées sont jugées satisfaisantes ; à défaut seulement, d'autres organismes financiers sont consultés.

L'article L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales précise que la décision d'emprunter, les clauses du contrat et le choix du prêteur sont libres pour les collectivités locales. Néanmoins, plusieurs décisions de la Cour européenne de justice sont venues rappeler que les contrats conclus par des pouvoirs adjudicateurs devaient respecter les principes de la directive du 31 mars 2004, même si cette dernière exclut les emprunts de son champ d'application.

La chambre a procédé à une analyse de la structure de la dette de la commune de Saint-Maur-des-Fossés, en s'attachant à mettre en évidence les risques encourus par un recours intensif aux produits bancaires structurés qui couvrent presque 90 % du capital restant dû, en fin d'année 2007.

La souscription de ce type d'emprunt peut permettre de réduire la charge et le taux de la dette pendant la première phase des contrats souscrits. Même si la clause sous-jacente n'évolue pas dans des conditions défavorables, le gain pour la collectivité pendant cette phase d'appel a pour contrepartie un risque important de hausse du taux d'intérêt applicable, au-dessus du niveau du marché.

Les contrats de prêts qui ont été examinés par la chambre détaillent les différentes clauses des emprunts structurés souscrits par la collectivité. Ainsi, à la fin novembre 2008, 51 % du capital restant dû à cette date concerne des produits de change dont les clauses sous-jacentes et les taux d'intérêts des phases ultérieures dépendent de l'évolution d'une parité monétaire ; les risques générés par ces produits sont donc liés à l'extrême volatilité des marchés des changes. Par ailleurs, 40 % du capital restant dû consiste en des produits de pente pour lesquels le taux d'intérêt des clauses sous-jacentes s'appuie sur l'écart entre les taux courts et les taux longs, donc sur la pente de la courbe des taux. Les autres produits relèvent de diverses stratégies, toutes adossées au taux d'inflation français. Les emprunts souscrits par la commune se montrent ainsi très exposés aux risques de variation des taux, ainsi qu'au contexte économique.

Le remboursement anticipé est prévu en général dans chaque contrat et donne lieu à paiement d'indemnités. La chambre a relevé, dans l'un d'eux, la disposition suivante pour le moins étonnante, indiquant, sans plus de précision, que les indemnités seront déterminées par le prêteur qui s'engage « à les calculer de bonne foi » !

La circulaire interministérielle du 15 septembre 1992 (NOR/INTB/92/00260/C) relative aux « Contrats de couverture du risque de taux d'intérêts offerts aux collectivités et aux établissements publics locaux », mise à jour par celle du 4 avril 2003 (NOR/LBL/B/03/10032/C) rappelle notamment deux grands principes :

« Les collectivités ne peuvent légalement agir que pour des motifs d'intérêt général présentant un caractère local.

L'engagement des finances des collectivités locales dans des opérations de nature spéculative ne relève ni des compétences qui leur sont reconnues par la loi, ni de l'intérêt général précité » (III-1-a de la circulaire INTB9200260C).

L'intérêt général à caractère local des emprunts souscrits est pour le moins contestable dès lors que la fluctuation de monnaies, étrangère à l'activité directe de la collectivité, a un impact direct sur les taux d'intérêt payés par la collectivité.

Le pourcentage des emprunts structurés dans l'ensemble des prêts, et la nature des produits retenus, confèrent à bon nombre des opérations conclues un caractère spéculatif, même si l'intention de la collectivité était de réduire le taux moyen des emprunts en cours.

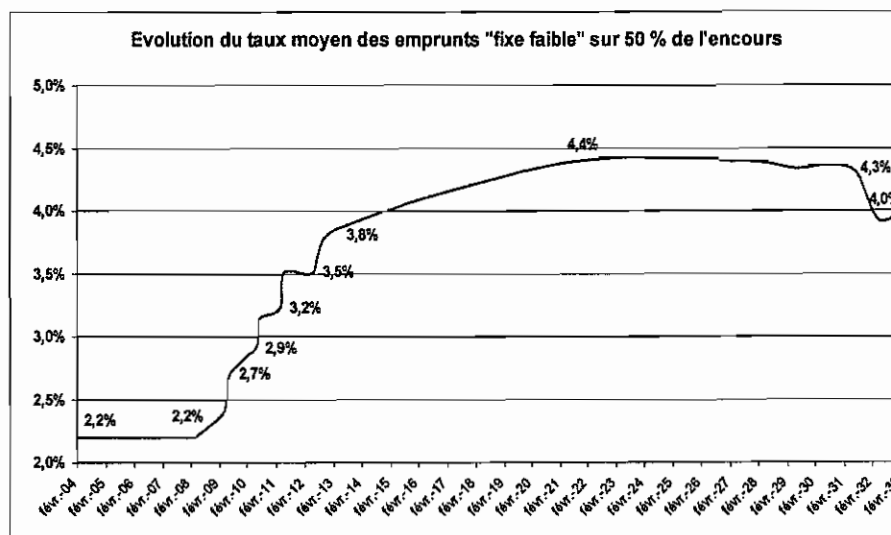
La commune a indiqué que les principes qui régissent sa politique de gestion de la dette reposent sur trois grands objectifs : le coût, la souplesse et la sécurité. Ni le volume de l'encours, ni le caractère très aléatoire des taux d'intérêts pour les années à venir, ni surtout l'allongement général de la durée de remboursement, ne permettent d'affirmer que les objectifs de réduction du coût et de sécurité aient été atteints.

A partir des outils mis à disposition de la ville de Saint-Maur-des-Fossés par son cabinet conseil, la chambre a analysé un échantillon constitué des 10 emprunts les plus importants, représentant à eux seuls 50 % du capital restant dû à la fin du mois d'août 2008.

Ces emprunts concernent quatre établissements bancaires, pour un capital restant dû de 114 M€ et un taux moyen de 2,2 %.

Tous présentent le même profil : une phase de taux fixes, généralement assez bas, puis une ou deux phases supplémentaires avec des conditions calculées sur la variation des grandes monnaies mondiales et des taux qui sont adossés aux principaux indices bancaires (EURIBOR 12 M, CMS EUR 30A) ou aux différentiels du cours de l'euro avec celui de monnaies étrangères. En tout état de cause, ces indices de deuxième phase de la vie des prêts sont, la plupart du temps, supérieurs à ceux de la première phase et varient entre 2,8 et 5,93 %.

Les données, généralement très complètes, accessibles à partir des outils mis à disposition par le cabinet conseil de la ville, et les hypothèses d'évolution des indices à la date de l'analyse ont permis d'aboutir à une simulation du taux moyen des prêts échantillonnés.



Modélisation effectuée à partir des données fournies par le cabinet conseil de la commune

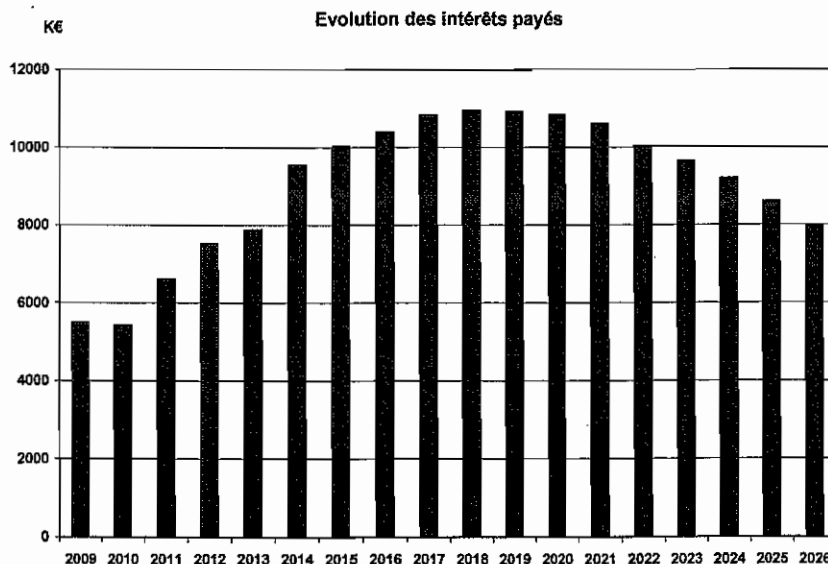
Après une phase de quasi-stabilité avec des taux moyens relativement bas (2,2 à 2,4 %) jusqu'en mai 2009, viendrait une période de croissance du taux moyen de l'échantillon qui passerait de 2,6 % en juin 2009 à 3,8 % en mars 2013, puis une progression de 3,8 à 4,4 % sur la période mars 2013 à avril 2021. Enfin, cette forte croissance connaîtrait un palier de stabilisation sur la période avril 2021 à avril 2032, autour d'un taux moyen 4,3 %, puis une redescente du taux moyen vers 4 %.

Cette analyse met ainsi en évidence une forte sensibilité au risque du taux de 2009 à 2013. Le taux moyen de la très grande majorité des emprunts contractés par la commune sous forme de prêts structurés risque d'être pratiquement multiplié par deux, passant d'un niveau de 2,2 % à plus de 3,8 % pour ensuite progresser régulièrement vers 4,4 %. Ces taux d'intérêt ne peuvent, en eux-mêmes, nullement être considérés comme excessifs. Mais leur progression et l'allongement général de la durée de remboursement, sur un volume d'encours particulièrement élevé, pourraient générer une augmentation très sensible des frais financiers supportés par la commune.

Cette simulation repose sur une estimation des principaux indices favorable à la collectivité. Une partie d'entre eux dépendant de la fluctuation des monnaies mondiales, il n'est pas exclu de devoir constater des hausses plus importantes ; cette approche peut donc être considérée comme *a minima*.

En outre, le capital restant dû demeurera, sur cette période, encore très important : 238 M€ en 2009 et 200 M€ en 2014. De ce fait, la sensibilité accrue à l'évolution des taux risque d'avoir un effet important sur la charge de l'emprunt supportée par la commune.

La commune dispose des outils de prévision d'évolution des charges financières pour les années à venir⁽⁷⁾ permettant de détecter le risque encouru, comme en témoigne le graphique ci-après :



Source : cabinet conseil de la commune

(7) Le cabinet de conseil met en effet à disposition de la commune, dans le cadre des outils préformatés accessibles à partir de son site, un profil d'extinction de la dette, ainsi qu'une estimation prévisionnelle des intérêts pour les 20 années à venir.

En s'appuyant sur les indices connus actuellement, qui se traduisent par les taux les plus avantageux pour la collectivité, les intérêts annuellement payés par la commune passeraient de 5,6 M€ en 2009 à 12,2 M€ en 2018, soit une progression de 217 % sur une période de neuf années. De ce fait, le montant cumulé du surplus d'intérêts sur la période s'élèverait alors à 27 M€. Même si, à compter de 2020, la charge de la dette amorcerait une décroissance, le poids des frais financiers dans les dépenses de fonctionnement ne ferait donc que progresser.

La contrepartie des taux d'intérêt particulièrement faibles constatés à ce jour serait donc une forte croissance de la charge financière dans les dix années à venir. Cet effet retard risque d'absorber toutes les marges de manœuvre disponibles.

La commune a poursuivi, jusqu'à une date assez récente, sa stratégie d'achat de produits structurés. En octobre 2008, elle a contracté deux nouveaux prêts structurés : l'un d'un montant de 8 M€ pour le financement des investissements, le second (sous forme d'un produit dit de pente) de 4,5 M€.

La stratégie de gestion de la dette, telle qu'elle a été pratiquée sur la période 2001 à 2007, a eu aussi pour conséquence un accroissement très sensible du ratio de désendettement (encours sur CAF) ; celui-ci, d'une valeur déjà élevée de 14 années en 2000, dépasse assez largement les 20 années, à compter de 2006.

Evolution du ratio de désendettement

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Encours de la dette en K€	113 542	125 539	145 770	159 209	181 691	199 636	217 438
CAF brute en K€	8 071	5 696	10 767	9 244	8 242	11 416	9 136
Ratio de désendettement	14 ans	22 ans	14 ans	17 ans	22 ans	17 ans	24 ans

Jusqu'à une date très récente, la commune a utilisé les possibilités de renégociation des prêts, afin de prolonger des taux moyens particulièrement avantageux et de contenir ainsi l'augmentation des annuités de la dette. Ceci a pour conséquence d'allonger la durée de remboursement, ce qui porte atteinte à la capacité d'investissement pour les années à venir. Cette stratégie ne pourra pas perdurer sur des périodes trop longues. En outre, chaque renégociation engendre des frais financiers.

Compte tenu de ces éléments, la chambre recommande vivement un désendettement progressif de la collectivité qui pourrait résulter d'une augmentation de sa capacité d'autofinancement.

En outre, la chambre préconise l'adoption d'une stratégie de gestion de la dette qui permette à la fois de contenir la charge des intérêts et de diminuer l'exposition aux risques financiers. Un accident provenant d'une dérive imprévisible et non contrôlable de certains indices financiers pourrait, en effet, avoir des conséquences très sévères sur les finances communales.

Conscient du risque encouru, l'ordonnateur s'engage, au fur et à mesure du rééchelonnement des prêts, à rechercher des solutions de nature à sécuriser les finances communales ; la chambre prend acte de cet engagement.

3.7. LA FISCALITE ET LE POTENTIEL FISCAL

a) Un faible produit fiscal

Le produit de la fiscalité locale s'est élevé à 44,45 M€ en 2007, soit plus de 44 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune. Si on se réfère aux références produites par la direction générale des finances publiques pour 2007, le produit des impôts locaux représente 604 € par habitant à Saint-Maur-des-Fossés, pour une moyenne de la strate de 876 € par habitant.

La taxe d'habitation est la principale recette fiscale de la commune (44,5 % du total), suivie de la taxe sur le foncier bâti (31,9 %) et de la taxe professionnelle qui ne représente que 23 % du produit total.

La prépondérance de la taxe d'habitation et de celle sur le foncier bâti est la conséquence du haut niveau des bases d'imposition, qui traduit la sociologie de la commune et la politique de résidentialisation menée au cours des années précédentes.

Evolution des bases d'imposition (taxe d'habitation et taxe sur le foncier bâti)

Exercices	2004	2005	2006	2007
Bases de T.H (en € / hab.)				
Saint-Maur	2 161	2 213	2 260	2 320
Moyenne de la strate	1 383	1 426	1 463	1 498
Moyenne du département	1 458	1 506	1 559	1 604
Bases de TFB (en € / hab.)				
Saint-Maur	1 544	1 582	1 616	1 666
Moyenne strate	1 361	1 393	1 443	1 484
Moyenne du département	1 427	1 469	1 523	1 575

Source : analyse réalisée par la trésorerie de Saint-Maur-des-Fossés

Par ailleurs, concernant la taxe d'habitation, la commune a institué depuis de nombreuses années un abattement spécial de 15 % et, par une délibération du 29 février 2004, a majoré de cinq points les deux abattements pour charges de famille (15 % pour les deux premières personnes à charges et 20 % pour les personnes suivantes).

Malgré l'augmentation intervenue en 2005, les taux d'imposition sont nettement inférieurs aux moyennes départementales.

Evolution des taux d'imposition (Taxe d'habitation et taxe sur le foncier bâti)

Exercices	2004	2005	2006	2007
Saint-Maur (TH et TFB)	11,54 %	11,83 %	11,83 %	11,83 %
Moyenne strate (TH)	12,58 %	12,65 %	12,55 %	12,61 %
Moyenne du département (TH)	14,04 %	14,28 %	14,45 %	14,48 %
Moyenne strate (TFB)	13,37 %	13,40 %	13,36 %	13,24 %
Moyenne du département (TFB)	17,91 %	18,24 %	18,43 %	18,48 %

Sources : fiches « comptes des communes » de la direction générale des finances publiques et rapport sur le compte administratif 2007 de la commune.

La taxe d'habitation a toutefois rapporté, en 2006, 267 € par habitant, contre une moyenne de 217 € par habitant dans le département du Val-de-Marne.

Par contre, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties par habitant est plus faible dans la commune que dans le département ; ainsi, le produit s'est élevé à 191 € par habitant en 2006, contre une moyenne de 257 € par habitant dans le département.

Afin d'augmenter la rentabilité de ces deux impôts perçus sur les ménages, et en dehors de toute mesure d'augmentation des taux, la commune pourrait s'interroger sur le maintien des abattements facultatifs (général ou pour charges de famille) pratiqués depuis plusieurs années, et se doter des moyens techniques pour cartographier les différents sites de son territoire et ainsi mieux valoriser ses bases d'imposition.

L'ordonnateur indique qu'il n'envisage pas, pour les exercices à venir, une hausse massive des impôts locaux ; il entend augmenter de manière modérée les taux, afin de ne pas aggraver les charges des ménages et de préserver la compétitivité fiscale de la commune.

b) La taxe professionnelle

Le faible produit de la taxe professionnelle s'explique par le niveau peu élevé des bases d'imposition, ainsi que par des taux d'imposition plus bas que la moyenne de la strate ou la moyenne départementale.

Evolution de la taxe professionnelle

Exercices	2004	2005	2006	2007
Bases d'imposition (en €/hab.)				
Saint-Maur	927	925	959	954
Moyenne de la strate	1 391	1 429	1 469	1 513
Moyenne du département	1 536	1 583	1 620	1 679
Taux d'imposition				
Saint-Maur	14,74 %	15,11 %	15,11 %	15,11 %
Moyenne de la strate	16,08 %	16,32 %	16,53 %	16,66 %
Moyenne du département	18,81 %	19,10 %	19,49 %	19,57 %
Produits (en €/ hab.)				
Saint-Maur	137	140	145	144
Moyenne de la strate	299	314	328	343
Moyenne du département	288	273	286	299

Sources : fiches « comptes des communes de la direction générale des finances publiques et rapport sur le compte administratif de 2007

Cette situation est la conséquence directe de la politique suivie depuis plusieurs décennies par la municipalité, qui a privilégié l'implantation de petits commerçants et d'artisans, plutôt que celle d'entreprises. En 2007, sur un total de 5 254 entreprises, 2817, soit 53,6 % sont assujetties à la cotisation minimale de taxe professionnelle.

En 2007, il n'y a que six entreprises qui versent une cotisation communale de taxe professionnelle supérieure à 100 000 €, dont la cotisation cumulée s'élève à 1,5 M€ sur un produit total de 10,6 M€.

L'ordonnateur explique la faiblesse du produit de la taxe professionnelle par l'absence actuelle de zones spécialisées dans l'accueil des entreprises. Il souligne qu'en raison de la rareté du foncier, et de son coût élevé, il est difficile d'attirer des entreprises d'une certaine taille dont l'activité induirait des nuisances à proximité des zones d'habitation. Il indique donc souhaiter s'engager dans l'accueil d'entreprises de services à la recherche d'un environnement de qualité.

c) Le potentiel financier

Le potentiel financier de Saint-Maur, obtenu en multipliant les bases d'imposition par les taux moyens nationaux et en y ajoutant la dotation globale de fonctionnement (DGF), s'élève à 1 097,82 € par habitant pour 2006 ; il se situe au 16^{ème} rang du département (moyenne départementale : 1 148,20 €).

L'effort fiscal, égal au rapport entre le produit voté et le produit théorique obtenu en appliquant les taux moyens nationaux, s'élève à 0,888 en 2006, contre une moyenne départementale de 1,09 ; la commune se situe ainsi au 41^{ème} rang des 47 communes du département.

La chambre constate que des marges de manœuvre existent pour la commune en matière fiscale, offrant des possibilités d'améliorer à court terme sa capacité d'autofinancement.

4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1. LES DEPENSES DE PERSONNEL ET L'EVOLUTION DES EFFECTIFS

Les charges de personnel augmentent de 2001 à 2007 de plus de 30 %⁽⁸⁾, soit une progression annuelle moyenne de 4,3 %. Les chiffres de référence (comptabilité publique) indiquent une augmentation moyenne annuelle pour toutes les communes de la strate de 5,31 %. Cette évolution demeure légèrement inférieure aux évolutions constatées pour des communes comparables.

La part des dépenses de personnel dans les charges de fonctionnement reste stable et supérieure à celle de la moyenne de la strate, pour la période sous examen. Le choix d'une gestion en régie directe de la totalité des services publics (eau, assainissement, ordures ménagères), à l'inverse de ce qui est souvent pratiqué par des communes de cette taille, explique en partie cette situation.

Exprimées en euros par habitant, les dépenses de personnel sont, sur la période considérée, systématiquement inférieures aux moyennes de la strate (voir annexe n° 4).

Les effectifs de Saint-Maur-des-Fossés ont augmenté de manière sensible de 2002 à 2007, de plus de 12 % en nombre d'agents et de 11 % environ en termes d'équivalents temps plein (ETP).

Le pourcentage des agents titulaires reste stable, autour de 80 % du nombre total des agents.

De 2002 à 2007, les charges de personnel ont progressé de 22 %. Près de la moitié de cette augmentation correspond donc à l'accroissement des effectifs, l'autre part étant due à l'évolution des rémunérations (GVT⁽⁹⁾, augmentation du point, aménagement des rémunérations).

(8) Voir tableaux annexe n° 4

(9) GTV : glissement vieillesse technicité

4.2. LE SYSTEME DE PILOTAGE ET DE CONTROLE DES RESSOURCES HUMAINES

La commune est membre d'un syndicat intercommunal à vocation multiple, qui gère, pour le compte de la collectivité, les principales applications informatiques et notamment celles concernant la gestion du personnel. Le logiciel ainsi utilisé a été mis en service en 1988 et réactualisé, en ce qui concerne son module permettant d'établir la paye, en 2000. Cet outil ancien, datant d'une époque où prédominait une gestion du personnel centrée principalement sur la paie des agents, apparaît aujourd'hui obsolète.

La commune ne s'est pas dotée de procédure formalisée de recrutements de ces agents. En cas de besoin de personnel (remplacement d'un agent, augmentation d'activité), le responsable du service s'adresse à la direction des ressources humaines, souvent par téléphone, qui accepte ou refuse la demande. Dans la majorité des cas, le service concerné effectue lui-même le recrutement.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la commune de formaliser ses procédures de recrutement externe et de mobilité interne de ses emplois.

La chambre relève aussi le caractère sommaire de la politique de gestion des effectifs. Les outils prévisionnels concernant les dépenses de personnel se limitent à un tableau de suivi mensuel des dépenses de personnel par chapitre et par fonction permettant de vérifier, chaque mois, que le cumul des dépenses réalisées n'excède pas une consommation linéaire du budget annuel. En outre, chaque mois aussi, le maire est destinataire d'un ensemble de tableaux présentant, service par service, sur trois années consécutives, l'évolution du nombre des agents ; ces tableaux ne sont accompagnés d'aucun commentaire formalisé.

Par ailleurs, un nombre limité de services disposait d'un dispositif de suivi et de contrôle automatisé des horaires, essentiellement dans les bâtiments de l'hôtel de ville proprement dit.

Les bilans sociaux ont été produits pour les années 2003, 2005 et 2007. Ces documents sont élaborés à partir de documents type et respectent donc parfaitement les exigences réglementaires. Par contre, ils ne fournissent aucune analyse annexe et ne s'appuient sur aucune référence aux années antérieures ; de ce fait, toute comparaison s'avère impossible.

4.3. LA GESTION DES EMPLOIS ET L'UTILISATION DES RESSOURCES HUMAINES

4.3.1. L'affectation des effectifs

Le taux d'occupation des emplois titulaires varie entre 88 % et 90 %, ce qui traduit un suivi régulier du tableau des emplois.

Les agents titulaires représentent entre 73 % et 82 % de l'ensemble des effectifs sur les trois années 2004, 2005 et 2006⁽¹⁰⁾. La part des agents titulaires est plus importante pour la commune de Saint-Maur-des-Fossés que dans les communes de 50 000 à 100 000 habitants (66 % pour l'année 2003). Mais, en revanche, une étude du centre de gestion sur les bilans sociaux 2005 des communes de la petite couronne ayant un effectif de plus de 1 000 agents montre que la proportion d'agents titulaires s'élève à 87 % ; Saint-Maur-des-Fossés se situerait alors en dessous de cette référence plus spécifique.

(10) Voir tableau annexe n° 5

Bien que très proche de celle de la strate ⁽¹¹⁾, la répartition par filière des postes pourvus met toutefois en évidence quelques spécificités : les filières du secteur administratif, technique, social et médicosocial sont un peu moins représentées, alors que les filières du secteur sportif, culturel et surtout animation sont mieux pourvues.

4.3.2. Les agents mis à disposition

En 2007, 4,16 % des agents titulaires de la commune sont placés en position de mise à disposition. Le nombre des agents mis à disposition passe de 42 en 2003 à 59 en 2007⁽¹²⁾ pour atteindre 63 au 31 juillet 2008. Sur ce nombre, 17 sont affectés au centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville, sept auprès de l'office HLM, un auprès du syndicat mixte et 38 auprès de différentes associations. Hormis pour deux associations, toutes ces mises à dispositions sont régies par une convention avec la commune.

Les données recueillies par le ministère de l'Intérieur et le Centre national de la fonction publique territoriale⁽¹³⁾ indiquaient, en 2003, que 1,1 % des agents titulaires des collectivités se trouvaient mis à disposition d'une autre collectivité. Le taux constaté à Saint-Maur-des-Fossés est sensiblement plus élevé.

L'ensemble du personnel du CCAS, soit 17 agents, est titulaire de la ville, rémunéré par cette dernière et mis à disposition du CCAS.

Une convention en date du 11 décembre 2007, modifiée par avenant le 7 juillet 2008, organise les échanges entre la commune de Saint-Maur-des-Fossés et son CCAS.

L'article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles précise que « *Le centre d'action sociale est un établissement public administratif communal ou intercommunal* ».

A ce titre, la chambre rappelle la nécessité de préserver les principes d'autonomie financière et fonctionnelle du centre communal d'action sociale et l'importance d'une grande clarté dans les organisations et les champs de compétences respectifs de la collectivité et de l'établissement public.

4.3.3. La pyramide des âges

Une approche globale de la pyramide des âges, en référence aux données nationales disponibles, celles de 2003⁽¹⁴⁾, montre que le personnel communal est plus jeune que dans l'ensemble des communes de la strate ; le pourcentage d'agents de moins de 30 ans s'avère significativement plus élevé, tout particulièrement pour les agents titulaires et la part des agents de plus de 50 ans est légèrement inférieure aux moyennes.

(11) Tableau annexe n° 5

(12) Source : bilans sociaux

(13) Source : CNFPT/DGCL – Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2003

(14) Voir données annexe n° 6

Le bilan social de 2007 confirme les tendances repérées en 2003, bien qu'elles soient légèrement atténuées. Pour les 10 années à venir, 219 agents de plus de 55 ans présentent des chances substantielles de partir ou de devoir partir en retraite, ce qui représente environ 13 % des effectifs. Ce chiffre, légèrement supérieur à celui de la moyenne de la strate (11,5 % en 2003), peut constituer une marge de manœuvre en termes de gestion prévisionnelle des emplois et des carrières. En prenant en compte les personnels de plus de 50 ans, ce sont alors 438 agents qui deviennent susceptibles de partir, ce qui représente alors plus du quart des effectifs présents à cette date.

4.3.4. L'organisation du temps de travail

Les horaires travaillés varient selon les services, en fonction des spécificités des différentes unités et des horaires d'accueil du public. Cependant, une part importante des services est organisée selon les modalités suivantes :

- du lundi au jeudi : 8h30 à 12h et 13h30 à 18h,
- le vendredi : 8h30 à 12h et 13h30 à 17h.

Cela correspond à une durée hebdomadaire de 39 heures par semaine ce qui implique, compte tenu des différentes dispositions légales et réglementaires sur la réduction du temps de travail, la mise en œuvre d'un dispositif de récupération du temps de travail.

Un protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail a été soumis à la délibération du conseil municipal du 6 décembre 2001, pour application à compter du 1^{er} janvier 2002. Ce document prévoit que, dans le cas général, compte tenu des 25 journées de congés annuels, 12 jours de récupération dits « ARTT » sont accordés aux agents, à prendre au rythme d'une journée par mois ou de deux demi-journées mensuelles. Le protocole détaille aussi les cas particuliers relevant de l'organisation spécifique de certains services. Aucune disposition concernant les conséquences de l'application de l'aménagement et de la réduction du temps de travail sur les effectifs communaux ne figure dans le protocole.

Il n'y a ni règlement intérieur, ni règlement concernant les horaires variables. Selon la direction des ressources humaines :

« ...le régime hebdomadaire de travail répond plus à un usage connu de tous. Il concerne les services administratifs situés à l'hôtel de ville. Par exemple, les services techniques commencent à 7h30 le matin et finissent à 14h30 le vendredi, y compris les agents administratifs. D'autres dérogations d'usage existent à titre personnel, accordées directement par le chef de service aux agents. Un rappel à l'ordre sur le respect des horaires et les règles de dérogations strictement liées aux nécessités de service a été fait lors du 1^{er} CTP de rentrée le 2 octobre [2008].

Ce rappel à l'ordre a fait naître de nombreuses demandes de dérogation et fait apparaître une diversité de situations individuelles : pause méridienne réduite, départ anticipé, arrivées plus tardives... improvisant des horaires variables sans règlement ».

La chambre incite donc la commune à se doter d'un règlement relatif à l'organisation du temps de travail et des horaires dans les différents services de la ville et à mettre en place les moyens de contrôle afférents.

4.3.5. La formation des agents

Les dépenses de formation de la commune ont progressé de 2001 à 2007 de 89 %.

	Dépenses de formation en €	dont part au titre de la cotisation CNFPT	
2001	264 407 €	218 673 €	83 %
2002	310 000 €	230 000 €	74 %
2003	335 000 €	235 000 €	70 %
2004	470 000 €	270 000 €	57 %
2005	480 000 €	280 000 €	58 %
2006	482 000 €	282 100 €	59 %
2007	500 000 €	300 000 €	60 %

Pour l'année 2007, le nombre de jours de formation suivis par l'ensemble du personnel s'élevait à 2 460 jours, soit 1,5 journée de formation par agent dont plus de la moitié (1 310,5) pris en charge par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) au titre de la cotisation obligatoire ; les éléments fournis par le CNFPT indiquent que, pour 2005, dernière référence connue, le nombre de jours de formation par agent s'élève à 2,7 jours en moyenne et à 2,5 jours pour les communes de la strate 50 000 à 100 000 habitants⁽¹⁵⁾. Bien qu'ayant augmenté de manière significative son effort financier en faveur de la formation de ses agents, la commune reste encore en-dessous de ce qui est habituellement observé dans des collectivités comparables.

Les actions arrêtées au titre de chaque programme annuel émanent des demandes des différents services et des offres proposées par le CNFPT. Il n'existe pas de plan de formation. La part des formations dispensées par le CNFPT demeure majoritaire, bien que diminuant au fil du temps.

La chambre recommande à la collectivité de mieux formaliser ses procédures en matière de formation de ses agents, notamment en se dotant d'un plan de formation pour les années à venir.

4.4. LA GESTION DES REMUNERATIONS ET DES CARRIERES

4.4.1. Le poids des heures supplémentaires

Le régime dit des heures supplémentaires est régi par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Bien que ce texte concerne les personnels civils de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif, compte tenu de la règle de parité entre la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'Etat, ces dispositions sont applicables *de facto* au personnel des collectivités territoriales.

(15) CNFPT - Observatoire de la fonction publique territoriale – Synthèse – numéro 21 – avril 2008

Sont dites heures supplémentaires, les heures effectuées à la demande de l'autorité territoriale, dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail (décret du 25 août 2000 et décret du 12 juillet 2001). Le travail supplémentaire accompli entre 22 heures et 7 heures est considéré comme travail supplémentaire de nuit.

Il revient à chaque collectivité de prendre une délibération fixant, par cadre d'emplois et fonction, la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires dans les conditions fixées par l'article 2 du décret du 14 janvier 2002.

Il précise que : « *Le versement des IHTS aux agents est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies* ».

Les heures supplémentaires doivent être compensées sous forme de repos compensateur. A défaut, ces heures sont rémunérées (articles 3 et 7 du décret du 14 janvier 2002).

Le nombre maximum d'heures supplémentaires (semaine, nuit, dimanche, jour férié) par agent ne peut excéder 25 heures mensuelles pour un agent à temps plein (article 6 du décret du 14 janvier 2002). Ce contingent peut être dépassé lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et ce, pour une durée limitée, sur décision du chef de service. Certaines autres dérogations sont possibles, après information du comité technique paritaire, pour certaines fonctions précisées par arrêté (article 6 du décret du 14 janvier 2002).

La commune a largement fait appel au régime des IHTS durant toute la période sous examen, comme en témoignent les chiffres qui suivent :

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre annuel d'heures supplémentaires	115 615	132 315	156 341	149 867	142 609	142 087

Source : données DRH Saint-Maur-des-Fossés

Sur la base d'une durée annuelle légale du travail de 1 607 heures, l'ensemble des heures supplémentaires effectuées en une année représenterait l'équivalent de presque 85 postes à temps plein.

Pour l'année 2007, les heures supplémentaires se sont réparties de la manière suivante :

TOTAL	Nb d'agents moyen / mois	Moins de 25 h sur le mois	De 25 à 30 h sur le mois	De 31 à 50 h sur le mois	De 51 à 100 h sur le mois	Plus de 100 h sur le mois	TOTAL
		426	44	91	40	1	602
	Nb d'heures total	54 063,5	13 944,5	40 909,5	30 735	3 080,5	142 087

Source : DRH Saint-Maur-des-Fossés

En moyenne, se sont donc 600 agents environ qui, chaque mois, ont bénéficié des IHTS, ce qui représente presque 35 % de l'effectif total des agents communaux. Chaque agent concerné a ainsi effectué, en moyenne, 234 heures supplémentaires sur l'année, ce qui correspond à 19 heures mensuelles.

Des statistiques du ministère de l'Intérieur⁽¹⁶⁾ donnent quelques références en ce domaine. En ce qui concerne le début de l'année 2008, 11,4 % des effectifs globaux de la fonction publique territoriale avaient été concernés par des IHTS (12,6 % des effectifs éligibles, c'est-à-dire hors catégorie A), 13,9 % de la catégorie C et 5,2 % de la catégorie B.

Bien que ces données ne concernent que les heures supplémentaires ouvrant droit à exonération fiscale, ces chiffres montrent que la commune fait un recours important aux IHTS, supérieur à ce qui est pratiqué en moyenne dans les collectivités territoriales.

En outre, la rémunération des IHTS constitue une charge financière importante pour la commune. Elle s'élève à 2,3 M€ en 2005, à 1,9 M€ en 2006 et à 2,1 M€ en 2007, année pour laquelle le coût des heures supplémentaires a représenté près de 4 % des dépenses totales de personnel.

La chambre constate que plus de 29 % des agents concernés auront dépassé le plafond réglementaire des 25 heures mensuelles et que, dans 14 cas, des agents auront accumulé sur un mois plus d'une centaine d'heures supplémentaires.

La ventilation du nombre des heures supplémentaires dans les différents services⁽¹⁷⁾ de la commune montre que 10 d'entre eux concentrent 50 % des heures supplémentaires attribuées. Autant pour certains, compte tenu du caractère aléatoire de la répartition de la charge de travail (service des fêtes, police municipale notamment), le recours régulier aux heures supplémentaires semble justifié, autant pour d'autres services, le poids important des IHTS pourrait révéler une inadaptation des organisations qu'une réflexion sur le management, les cycles de travail et les rythmes hebdomadaires serait très vraisemblablement en mesure de réduire sensiblement. La chambre incite donc la commune à engager rapidement cette réflexion.

Les délibérations ouvrant les droits aux IHTS ont bien été produites par la collectivité pour la période de 2002 à 2007, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret du 14 janvier 2002 précité.

En revanche, selon la réponse donnée à la chambre, la notion de cycle de travail, qui assoit le déclenchement des heures supplémentaires tel que le définit ce même décret, « *n'a pas été définie à la ville de Saint-Maur. En conséquence, le travail des agents est défini dans leur service. Ils peuvent être sollicités en dehors de leurs heures de travail pour effectuer des heures supplémentaires au sein de leur service.*

Ils peuvent également être recrutés par des chefs d'autres services qui, sans autorisation préalable de toute hiérarchie, recrutent des agents sur le principe du volontariat. Il n'existe aucun contrôle sur le respect des bornes horaires de travail définies par le décret du 24 août 2000. Certains agents en conséquence ont pu effectuer des missions ne relevant pas de leur filière, ne respectant pas les bornes horaires de travail, les restrictions médicales ou encore les jours de congés ».

Un formulaire recense, chaque mois, les heures supplémentaires effectuées par agent. Ce formulaire est signé par le chef de service pour le compte duquel sont effectuées ces heures.

(16) Bulletin d'information statistiques de la DGCL – N° 63 – Octobre 2008

(17) Voir annexe n° 7

Contrairement aux dispositions réglementaires, il n'existe aucun système de contrôle automatisé, même pour les agents à poste fixe. L'ensemble des mécanismes de recensement et de décompte des heures supplémentaires repose sur un principe déclaratif manuel qui ne fait l'objet que d'examen *a posteriori* très global, voire souvent inexistant.

La chambre constate l'absence de définition des cycles de travail au sein des différents services de la ville et le caractère très incomplet du contrôle des heures supplémentaires effectivement réalisées. Outre la non-conformité aux textes réglementaires, cette situation ne permet pas un contrôle de la réalité des heures déclarées, avec un risque de gonflement artificiel du nombre total des heures supplémentaires ainsi comptabilisées.

La chambre rappelle les dispositions légales et réglementaires relatives à l'attribution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires et recommande une formalisation plus stricte des procédures en ce domaine et la mise en place des systèmes de contrôle prévus par les textes.

L'ordonnateur indique avoir engagé la définition d'un plan de remise en ordre des rémunérations et des carrières en vue de normaliser les attributions des heures supplémentaires dans le cadre d'un système plus transparent, plus équitable et mieux contrôlé, afin de ne pas perturber, par des mesures trop brutales, la qualité des services apportés aux habitants.

4.4.2. Le régime indemnitaire et les primes spécifiques

Le conseil municipal a institué, par délibération exécutoire du 30 septembre 2004, un nouveau régime indemnitaire au profit des agents, détaillé selon les différentes filières.

Le poids du régime indemnitaire dans la rémunération totale, tel qu'il ressort des données des bilans sociaux, varie entre 23 et 24,5 % de la masse des rémunérations. En 2007, la part des indemnités représentait presque un quart de l'ensemble des rémunérations, ce qui apparaît notablement supérieur à la moyenne nationale qui s'établit à 16,5 %⁽¹⁸⁾.

4.4.3. Les avantages et moyens accordés à certains personnels

a) Les concessions de logement

Le dispositif juridique relatif aux logements de fonction des fonctionnaires territoriaux est défini à l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, récemment modifié par l'article 67 de la loi du 19 février 2007. Les organes délibérants des collectivités locales fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué.

Le logement peut être octroyé soit gratuitement lorsqu'il y a nécessité absolue de service, soit moyennant une redevance lorsqu'il est attribué par utilité de service, le caractère gratuit ou onéreux de l'attribution étant lié aux contraintes attachées à l'emploi occupé par l'agent.

(18) Bulletin d'information statistiques de la DGCL – N° 55

Les avantages accessoires liés à l'usage du logement sont fixés par délibération. L'autorité ayant le pouvoir de nomination prend les décisions individuelles en application de la délibération.

La nécessité absolue de service se définit par référence à l'article 3 de l'arrêté du 14 décembre 1954, codifié sous l'article R. 94 du code du domaine de l'Etat, qui dispose : « *Il y a nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans des bâtiments où il doit exercer ses fonctions* ». L'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 prévoit, en outre, expressément que les agents occupant certains emplois peuvent prétendre à l'attribution d'un logement de fonction par nécessité absolue de service, notamment les emplois de directeur général et directeur général adjoint pour les communes de plus de 80 000 habitants.

Il y a utilité de service quand, sans être absolument nécessaire à l'exercice de la fonction, le logement présente un intérêt certain pour la bonne marche du service. Dans ce cas, une redevance est due par le bénéficiaire. Cette redevance - dont le montant correspond en principe à la valeur locative des locaux - peut être diminuée de façon à tenir compte des sujétions liées à la concession. Cette redevance doit être évaluée de manière très précise et ne peut, en aucun cas, être réduite à un montant symbolique.

La commune a fourni un tableau récapitulatif des agents bénéficiant d'un logement de fonction durant la période sous examen. Au 31 décembre 2007, ce sont 57 agents qui bénéficient d'une concession de logement, dont 33 au titre de la nécessité absolue de service et 24 pour raison d'utilité de service. Ces éléments diffèrent de ceux figurant dans le bilan social de 2007 qui mentionne 32 agents logés par nécessité absolue de service et 37 par utilité de service ; la collectivité a reconnu que les chiffres retranscrits dans le bilan social sont inexacts.

La chambre relève que les gardiens des quatre cimetières de Saint-Maur-des-Fossés se voient attribuer un logement par nécessité absolue de service. De même, elle remarque l'attribution d'un logement de fonction par utilité de service au directeur du conservatoire, à un conservateur de musée, alors que ce logement n'est pas inclus dans l'enceinte du musée lui-même ou à un attaché principal qui se trouve ainsi logé dans une école.

L'enjeu financier n'est pas négligeable puisque l'ensemble des logements de fonction représente une surface totale de 2 471 m² minimum, certaines surfaces n'ayant pu être renseignées.

Même si toutes les attributions décidées par la commune ont fait l'objet de délibérations en conseil municipal, conformément aux dispositions de la loi du 28 novembre 1990, et sans se prononcer sur l'opportunité des décisions prises, la chambre recommande une révision des attributions, dans le sens d'une application plus rigoureuse des textes en vigueur.

b) La mise à disposition de véhicules de service

Au 31 décembre 2007, la commune était en possession d'un parc de 156 véhicules légers (hors véhicules et engins techniques et de transport en commun). Parmi ceux-ci, 106, soit 68 %, faisaient l'objet d'une mise à disposition gratuite auprès d'un agent de la ville, la plupart du temps sous forme d'une autorisation de remisage à domicile.

La collectivité n'a pas été en mesure de produire les délibérations ou les autorisations écrites concernant le remisage à domicile ou la mise à disposition de véhicule de service. En outre, pour les emplois fonctionnels (directeur général, directeurs généraux adjoints et collaborateur de cabinet), l'octroi d'un véhicule dit de « fonction » constitue un avantage en nature, en supplément de la rémunération, qui doit faire l'objet d'une déclaration aux services fiscaux.

La chambre incite donc la collectivité à formaliser le régime de mise à disposition des véhicules de service en place actuellement et à s'astreindre aux déclarations obligatoires en ce domaine.

4.4.4. Le management et la gestion des carrières

La chambre s'est attachée à tenter d'apprécier les effets de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, notamment de son chapitre III concernant la gestion des agents territoriaux et tout particulièrement de son article 35 qui dispose :

« Le nombre maximum de fonctionnaires appartenant à l'un des cadres d'emplois ou corps régis par la présente loi, à l'exception du cadre d'emplois des agents de police municipale, pouvant être promus à l'un des grades d'avancement de ce cadre d'emplois ou de ce corps est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Ce taux de promotion est fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique paritaire ».

La collectivité est ainsi en mesure de fixer elle-même le ratio promus/promouvables pour chaque catégorie d'emploi et de réguler les avancements des agents communaux, conformément à sa propre approche prévisionnelle.

Le dispositif issu de la loi précitée du 19 février 2007 a été mis en œuvre à Saint-Maur par deux délibérations du conseil municipal en date du 20 juin 2007 et du 7 juillet 2008. Les taux de promotions qui ont été adoptés avaient pour objet d'élargir les possibilités d'avancement et de valoriser l'examen professionnel et ont été fixés comme suit :

- 100 % des agents lauréats de l'examen professionnel d'accès au grade,
- 100 % des agents qui remplissent les conditions pour être promus à un grade qui antérieurement n'était pas soumis à la règle des quotas,
- 25 % des agents qui remplissent les conditions lorsqu'il s'agit d'un avancement au choix.

Afin de ne pas bloquer toute possibilité d'avancement, la commune a décidé qu'une nomination pourrait être prononcée lorsque l'application du taux de promotion à l'effectif des agents promouvables conduirait à un résultat inférieur à un. Conformément à la loi, ces taux de promotions constituent des plafonds, l'autorité territoriale restant libre de prononcer la nomination des agents à un grade d'avancement, quand bien même le taux de promotion ne serait pas atteint.

Le nombre de nominations au titre de l'avancement de grade a sensiblement augmenté à la suite de la mise en œuvre de ces dispositions : 42 en 2005, 40 en 2006, 59 en 2007, 52 en 2008 (compte non tenu des lauréats d'examens professionnels). La chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur les conséquences que pourraient avoir ces nouvelles dispositions sur l'évolution des charges de personnel.

5. LA POLITIQUE DE SECURITE PUBLIQUE

5.1. LA POLITIQUE MUNICIPALE DE SECURITE PUBLIQUE

5.1.1. Le contexte général

Le plan départemental de prévention de la délinquance du Val-de-Marne, établi conformément aux dispositions de la loi 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, indique que la région d'Ile-de-France recense à elle seule plus de 25 % et le département du Val-de-Marne, presque 10 % des 3,8 millions de faits constatés dans la France entière pour l'année 2006.

Le plan départemental du Val-de-Marne propose huit objectifs stratégiques principaux, eux-mêmes déclinés en 20 objectifs opérationnels. Le premier d'entre eux concerne la réduction de la délinquance des mineurs, le Val-de-Marne présentant un taux de participation des mineurs à des actes de délinquance pour 2006 de 19,55 % contre 18,33 % au plan national. Au rang des autres objectifs stratégiques, il faut compter le développement de la prévention situationnelle sous toutes ses formes, avec une priorité particulière accordée aux opérations de rénovation urbaine, ainsi que celui consistant à faire reculer les violences scolaires et l'absentéisme.

Le Val-de-Marne, toujours selon les sources du ministère de l'Intérieur, se situait en 2006 au 10^{ème} rang des départements français en matière de taux de criminalité qui était de 73,24 faits pour 1 000 habitants (61,03 pour cette même année au niveau national).

Il ressort des différentes statistiques disponibles au regard des faits commis sur le territoire de la commune⁽¹⁹⁾ que le nombre des actes de délinquance évolue, de 2002 à 2006, dans une fourchette comprise entre 3 338 et 2 546 actes recensés. Cela représente entre 2,7 % et 3,3 % des actes de délinquance totaux du Val-de-Marne, alors que la commune pèse pour 5,9 % dans la population départementale.

Son taux de criminalité, de plus de 35 points inférieur à la moyenne du département et de 20 points inférieur au taux national moyen, la situe en 2005, au 40^{ème} rang des 47 plus grandes communes du département et en 2006 au 45^{ème} rang. Saint-Maur-des-Fossés n'est donc pas une ville très exposée à la délinquance.

Le nombre des mineurs mis en cause représente 3 % de ceux du département, ce qui correspond au poids des faits constatés. La part des exactions endogènes dans les délits commis par des mineurs demeure relativement moyenne.

Les véhicules brûlés représentent 1 % des cas recensés dans le département en 2006.

La répartition des infractions, selon leur nature, ne diffère pas fondamentalement de ce qui peut être constaté pour l'ensemble du département. Toutefois, la part des destructions et dégradations est plus faible, alors que celle des infractions à la législation sur les stupéfiants est plus élevée.

(19) Voir données annexes n^{os} 8 et 9

5.1.2. Les grands axes de la politique communale de sécurité publique

La commune considère que sa position relativement protégée en matière de délinquance constitue un diagnostic suffisamment clair qui ne nécessite pas d'engager une analyse approfondie des questions de sécurité publique.

La commune, hormis les indications globales fournies par le plan départemental de prévention de la délinquance, ne dispose ainsi d'aucun indicateur formalisé et régulier de suivi des infractions et des actes de criminalité. En revanche, le conseiller technique chargé de la sécurité dont la ville s'est dotée est informé, par le commissariat de Saint-Maur-des-Fossés, de toutes les affaires et de toutes les mises à disposition intervenant sur le territoire communal et rend compte oralement au maire, au directeur de cabinet ainsi qu'au directeur général, presque journalièrement, des informations qu'il recueille ainsi.

La ville de Saint-Maur-des-Fossés possède un corps de policiers composé, selon les années, de 52 à 58 agents statutaires. Elle a conclu une convention de coordination avec les services de la police nationale ; l'articulation entre les deux forces de police agissant sur le territoire communal est considérée comme un des principes fondamentaux de l'action municipale en matière de sécurité.

La politique municipale de sécurité publique n'a pas fait l'objet d'un débat en assemblée délibérante. Hormis la signature de la convention entre police nationale et police municipale, aucun acte majeur n'a été l'occasion d'inscrire cette question à l'ordre du jour d'un conseil municipal.

La commune ne s'est pas dotée d'un contrat local de sécurité et n'a mis en place le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) que très récemment (juillet 2008).

Les missions prioritaires données à la police municipale consistent, outre l'action conjointe avec la police nationale, avant tout en un travail d'îlotage et de présence, en fonction des appels et attentes de la population. Les patrouilles s'attachent à couvrir tout particulièrement les zones commerçantes, les abords des gares RER et les parcs publics.

Par ailleurs, la police municipale exerce des missions d'assistance aux personnes en difficultés, d'interventions en cas de troubles du voisinage, de contrôle de vitesse et de sonométrie.

En outre, a été mis en place un service de surveillance des résidences principales, à la demande, toute l'année, avec une prédilection pour la période estivale.

La commune ne s'est engagée dans aucun dispositif intercommunal concernant les questions de sécurité et ne coopère avec aucune autre collectivité locale en ce domaine.

Chaque année, la commune prend des arrêtés interdisant de consommer des boissons alcoolisées sur les parvis des gares RER, ainsi que dans un certain nombre de lieux publics : jardins publics et places. L'interdiction porte sur une plage horaire déterminée, variable selon le lieu concerné.

Un arrêté municipal interdit chaque année « *les sollicitations, quêtes et comportements de nature à entraver la libre circulation des personnes ou de porter atteinte à l'ordre public* » sur le parvis de la gare RER de Saint-Maur-Créteil. Deux arrêtés ont été pris au titre de l'année 2008 portant sur la période du 1^{er} janvier au 30 juin, puis du 1^{er} juillet au 31 décembre 2008 ; un seul arrêté couvre toute l'année 2009. L'interdiction s'applique sur une plage horaire déterminée allant de 11 heures à 21 heures et ne concerne pas les associations bénéficiant d'un agrément ou d'une autorisation préfectorale pour des jours spécifiques de collecte.

Ces arrêtés municipaux anti-mendicité indiquent de manière très précise le périmètre de leur application et délimitent la durée de leur application journalière, ce qui contribue à les consolider sur le plan juridique ; en revanche, la durée d'application annuelle rend de fait ces mesures permanentes et la formulation des actes visés par l'interdiction, notamment celle concernant les « *comportements de nature à entraver la libre circulation des personnes* », paraît trop générale.

L'ancien ordonnateur, interrogé sur les pouvoirs de police qui ont été les siens de 2001 à 2008, n'a pas fait état de difficultés particulières liées aux conditions de leur exercice.

5.1.3. La politique de prévention

Aux termes de l'article L. 2211-4 du CGCT, le maire « *anime et coordonne* » la politique de prévention sur le territoire communal, sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du représentant de l'Etat, des compétences d'action sociale confiées au département et des compétences des collectivités publiques, des établissements et des organismes intéressés. Dans ce cadre, le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) constitue l'outil central de la politique municipale de prévention de la délinquance.

Le CLSPD est une instance de concertation et de coordination sur les priorités des actions de lutte contre l'insécurité et de prévention de la délinquance. Il regroupe l'ensemble des autorités et acteurs publics concernés.

L'organisation des instances communales de concertation en matière de prévention de la délinquance a été formalisée, pour la première fois, dans le décret n° 92-343 du 1^{er} avril 1992 qui indiquait la possibilité de création d'un conseil communal de prévention de la délinquance. La circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance est venue préciser le dispositif en place jusqu'alors, en instituant les conseils locaux de prévention de la délinquance.

La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a consolidé les dispositions antérieures, en précisant que dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles comprenant une zone urbaine sensible, le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance doit être considéré comme l'enceinte normale d'élaboration des politiques de prévention de la délinquance, notamment lorsque les services de l'Etat en sont partie prenante.

Le décret n° 2007-1126 définit les attributions du conseil local de sécurité et de prévention de délinquance comme suit : « *le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance constitue le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune* ».

Ce n'est qu'à l'occasion du conseil municipal du 7 juillet 2008 que la commune a pris la décision de mettre en place un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance.

Compte tenu de l'antériorité des dispositions légales et réglementaires relatives aux politiques territoriales de prévention de la délinquance, la commune aurait eu tout loisir de constituer un conseil local qui réponde pleinement aux exigences de la loi. La chambre constate donc que la collectivité a mis en œuvre avec retard les outils actualisés et normés de prévention de la délinquance.

Toutefois, la commune s'était dotée d'un dispositif de concertation et de prévention qui, sans en porter le nom, s'approchait du fonctionnement d'un CLSPD. De manière régulière étaient réunis, sous l'autorité directe du maire, le directeur de la police municipale, le commissaire de la police nationale, le commandant de la gendarmerie, un responsable des collèges, le capitaine dirigeant le corps des pompiers, une représentante des assistantes sociales œuvrant sur le territoire communal, ainsi que le procureur de la République ou son représentant. Au total, sur la période 2002 à 2007, ce sont 16 réunions de cette nature qui se sont tenues, soit un rythme moyen d'une réunion tous les quatre à cinq mois. L'ancien maire, interrogé sur les raisons d'une absence de CLSPD, a fait valoir que, compte tenu du fonctionnement très satisfaisant à ses yeux de ces réunions mensuelles, il n'avait jamais ressenti le besoin de se conformer aux dispositions nationales en matière de prévention.

La chambre recommande à la collectivité de provoquer rapidement les premières réunions de son conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance.

La commune n'était pas non plus dotée d'un contrat local de sécurité qui aurait permis de formaliser les grands axes de sa politique de prévention.

Le dispositif d'îlotage et de patrouilles pratiquées de façon régulière par la police municipale, y compris la nuit, entre aussi dans le cadre des actions de prévention. Toutefois, l'absence d'indicateurs de suivi ne permet pas d'apprécier l'adéquation de ces mesures aux spécificités communales.

Saint-Maur-des-Fossés n'a pas mis en place d'autres moyens spécifiques de prévention. En particulier, il n'y a pas de postes de médiateur, le conseiller chargé de la sécurité pouvant exercer, en tant que de besoin et si nécessaire, les fonctions de médiateur.

5.2. LES MOYENS DE LA POLITIQUE COMMUNALE DE SECURITE PUBLIQUE

5.2.1. La police municipale

Le service de police municipale est directement rattaché au directeur général des services, ce qui traduit l'importance accordée par la commune aux questions de sécurité et tranquillité publique.

Les effectifs du service de la sécurité publique⁽²⁰⁾ évoluent de 75 à 83 agents de 2003 à 2007. Le corps de police municipale, quant à lui, varie entre 52 et 58 agents. Depuis 2006, la commune a créé un poste de directeur de police municipale, agent de catégorie A, chargé de superviser l'ensemble du service concerné.

Le Centre national de la fonction publique territoriale a établi qu'au 1^{er} janvier 2002, pour les communes de 20 000 à 80 000 habitants, les effectifs moyens se situaient à 37 policiers municipaux pour 100 000 habitants et à 38 pour celles de plus de 80 000 habitants. A Saint-Maur-des-Fossés, ce ratio est de 70 policiers municipaux pour 100 000 habitants. La commune se situe donc au-dessus des moyennes nationales.

Saint-Maur-des-Fossés possède deux postes de police municipale, l'un principal ouvert en permanence (sept jours sur sept et 24 heures sur 24), l'autre délocalisé, qui fonctionne tous les jours, sauf les dimanches, de 14 heures à 21 heures ; huit policiers municipaux y sont rattachés.

Les effectifs de la police municipale sont repartis en sept brigades : quatre brigades pour les vacations de 6 heures à 14 heures et de 14 heures à 22 heures, une brigade pour la vacation de 18 heures 30 à 3 heures 30 et une brigade de nuit pour la vacation de 22 heures à 6 heures. La septième brigade est composée de six policiers municipaux et des agents de surveillance de la voie publique (ASVP) qui assurent une vacation de 8 heures 15 à 11 heures 45 et de 13 heures 15 à 18 heures 15 correspondant aux horaires des points d'écoles. Au total, ce sont 24 sorties d'écoles qui sont régulièrement surveillées.

Des délibérations en date du 29 septembre 2005, du 7 décembre 2006 et du 8 février 2007 fixent le régime indemnitaire des agents affectés au service de la sécurité et de la tranquillité publique. Le régime indemnitaire de cadre d'emplois des agents de police municipale est constitué d'une indemnité spéciale de fonction variant, selon le grade, de 20 % à 30 % du traitement mensuel soumis à retenue pour pension.

Les dispositions arrêtées par la commune en la matière correspondent aux taux maxima autorisés par le décret n° 2006-1397 du 17 novembre 2006 modifiant le régime indemnitaire des fonctionnaires des cadres d'emplois de garde champêtre, d'agent de police municipale, de chef de service de police municipale et créant le régime indemnitaire des fonctionnaires du cadre d'emploi de directeur de police municipale.

A cela s'ajoute une indemnité d'administration et de technicité, dont le montant annuel de référence (gardien : 458,31 ; brigadier : 463,61 ; brigadier-chef principal et chef de police municipale : 483,72) est affecté d'un coefficient pouvant varier de zéro à huit.

Le régime indemnitaire du cadre d'emplois des directeurs de police municipale est constitué d'une indemnité spéciale de fonction constituée d'une part fixe d'un montant annuel maximum de 7 500 € et d'une part variable déterminée en appliquant au montant du traitement soumis à retenue pour pension de l'agent concerné, un taux individuel dans la limite de 25 %. Ce régime est conforme aux dispositions du décret précédemment cité.

(20) Voir annexe n° 10

Le volume des heures supplémentaires effectuées par les agents du service de la sécurité de la commune augmente très sensiblement de 2003 à 2007, passant de 8 201 heures à 13 483 heures, soit une progression de 64 %. Le nombre total des agents concernés par les IHTS varie entre 77 et 85, ce qui signifierait que la totalité des agents du service en ont bénéficié.

Le coût des heures supplémentaires du service de la police municipale représente entre 7,92 % et 11,21 % du montant total des IHTS distribuées à l'ensemble du personnel de la commune, alors que ce service ne pèse que pour 3,9 % à 5,1 % dans l'effectif total du personnel communal.

		2003	2004	2005	2006	2007
Police Municipale	IHTS en heures	6 898	7 735	9 329	9 027	10 368
	Nb Agents	63	64	59	57	59
	Montant en €	118 938 €	130 112 €	155 598 €	152 947 €	186 089 €
ASVP	IHTS en heures	1 303	1 809	1 854	3 159	3 121
	Nb Agents	19	20	22	20	26
	Montant en €	8 202 €	25 001 €	26 080 €	43 021 €	44 411 €

Source : données DRH Saint-Maur-des-Fossés

En moyenne, en 2007, chaque policier municipal concerné aura effectué 176 heures supplémentaires et aura perçu, à ce titre, 3 150 € pour l'année et chaque ASVP, 120 heures pour 1 700 €.

Le service de police municipale ne comporte aucune brigade spécialisée.

Le parc de véhicules du service de la police municipale se composait, en fin d'année 2007, de six véhicules automobiles dont la date d'immatriculation était comprise entre octobre 2002 et juillet 2007, de huit scooters, dont six ont été acquis en 2007 et d'un bateau pneumatique destiné à permettre la surveillance des berges de la Marne.

L'armement de la police municipale se compose d'armes de 4^{ème} et de 6^{ème} catégorie. L'arrêté préfectoral d'autorisation, en date du 9 avril 2006, indique notamment que la police municipale est autorisée à acquérir et à détenir 120 armes de 6^{ème} catégorie et quatre armes de 4^{ème} catégorie.

Au moment du présent examen de gestion, l'armement des policiers municipaux respectait les termes de l'arrêté préfectoral :

	Nature des armes	Nombre
4^{ème} catégorie	Flash-ball	4
6^{ème} catégorie	Bombes lacrymogènes	20
	Tonfas et matraques	35

Une salle d'armes dans le poste de police permet de ranger les armes dans une armoire forte ; celles-ci sont répertoriées. Les armes sont distribuées en début de service et remisées en fin de service. Un registre permet de consigner toutes les entrées et sorties. Aucune perte, ni aucun vol n'ont été à déplorer au cours de la période sous examen.

Des formations au tir par flash-ball ont été assurées de manière régulière : au total, 39 agents en ont bénéficié sur la période 2003 à 2008, dont 11 en 2008.

La police municipale tient une main courante qui devrait être informatisée en début d'année 2009.

Les services de la police municipale n'ont pas été en mesure de fournir à la chambre un état détaillé de leur activité.

L'ordonnateur précise, toutefois, qu'il a engagé un audit du fonctionnement du service de police municipale.

La police municipale assure, en partenariat avec la police nationale, tout au long de l'année, la surveillance de 400 résidences durant la période estivale et 20 environ hors vacances d'été. Aucune statistique précise n'a pu être fournie en ce domaine. Ce service gratuit est assuré sur simple demande formulée auprès du directeur de la police municipale à l'aide d'un formulaire spécifique.

5.2.2. Les agents de surveillance de la voie publique

Le service de la police municipale inclut, dans ses effectifs, des agents de surveillance de la voie publique (ASVP), dont le nombre a évolué entre 17 et 24 durant la période sous examen⁽²¹⁾.

Les ASVP de Saint-Maur-des-Fossés sont chargés de la surveillance du stationnement (effectué par patrouilles de deux) et de la sécurité aux abords des établissements d'enseignement, quelquefois conjointement avec des policiers municipaux.

Le régime indemnitaire des agents de surveillance de la voie publique relève de celui des adjoints techniques territoriaux.

5.2.3. La vidéosurveillance

Un arrêté préfectoral en date du 14 avril 2004 a autorisé la commune de Saint-Maur-des-Fossés à installer un système de vidéosurveillance au sein de plusieurs stades de la ville, ainsi que sur le parvis de la gare de Saint-Maur Créteil.

Par la suite, différents arrêtés ont permis à la commune de modifier légèrement l'ensemble de ces installations initiales, en installant des caméras à l'extérieur des équipements et en portant la durée de conservation des images à 30 jours.

Une redéfinition du système de vidéosurveillance a été étudiée en octobre 2007. Le rapport correspondant propose la mise en place de caméras supplémentaires sur les quatre sites déjà équipés, le changement du mode de transmission des données à partir de sites existants, avec suppression des enregistrements en local et transmission au site centralisé situé au poste de police municipale, ainsi que l'installation de caméras sur quatre nouveaux sites (deux gares RER, une place et un passage).

(21) Voir annexe n° 10

Ce document préconise aussi de limiter le délai de conservation des images, de désigner le directeur de la police municipale, le chef de la police municipale ou son adjoint et le chargé de mission vidéosurveillance comme responsables du dispositif, les policiers municipaux recevant quant à eux la qualité d'utilisateurs.

L'étude préalable comporte, en outre, une proposition de procédure de régulation du droit d'accès des personnes intéressées. En revanche, il n'est fait aucune mention au mode de communication des images auprès des instances de police nationales ou des instances judiciaires en cas de procédures d'instruction.

Sur la base de cette étude et sur avis favorable de la commission départementale des systèmes de vidéosurveillance réunie le 14 décembre 2007, le préfet a signé le 21 février 2008 l'arrêté d'autorisation n° 2008/855 acceptant le système proposé.

La commune s'est ainsi dotée de manière progressive, et ce depuis 2004, d'un dispositif de vidéosurveillance qui s'est focalisé sur les zones les plus sensibles, notamment les gares RER.

Le dispositif actuel comprend 27 caméras, dont neuf fixes et 18 mobiles.

Le coût des opérations d'équipement et de réaménagement mises en œuvre en 2007 s'est élevé à 279 492,64 €, cet investissement ayant bénéficié d'une subvention du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) d'un montant de 43 000 €.

Le dossier préalable à l'avis de la commission départementale de vidéosurveillance présente de manière très détaillée les implantations des panonceaux prévus par l'article 3 du décret n° 2006-929 du 28 juillet 2006 relatif à la vidéosurveillance modifiant le décret n° 96-926 du 17 octobre 1996. Par ailleurs, un dispositif de masquage électronique des zones privées susceptibles d'être visionnées a été mis en place, conformément à la réglementation en vigueur.

5.2.4. Les autres moyens de la politique de sécurité

La commune de Saint-Maur-des-Fossés a conclu, en application d'une délibération du conseil municipal du 31 mars 2005, une convention de prestation de gardiennage des bâtiments communaux sous forme d'un marché à bons de commandes, pour une durée d'un an à compter de l'année 2006, renouvelable pour les années 2008 à 2009 incluses. Le montant minimum du marché est de 100 000 €, son plafond maximum de 400 000 €. Les prestations fournies comportent la surveillance par des maîtres-chiens ou par des agents de sécurité sans chien.

5.3. LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE LA POLITIQUE DE SECURITE PUBLIQUE

Les dépenses consacrées à la sécurité intérieure ont augmenté de 30 % de 2002 à 2007⁽²²⁾. Les dépenses relatives à la seule police municipale progressent dans les mêmes proportions.

L'ensemble des crédits consacrés à la sécurité intérieure comprend les dépenses affectées au service départemental d'incendie et de secours. Celles-ci représentent entre 30 % et 35 % de ces crédits et progressent de 30 % aussi sur toute la période considérée.

L'essentiel des dépenses de fonctionnement du service de police municipale concerne des charges de personnel (97 %). Toutefois, un certain nombre de dépenses connexes (exemple : fonctionnement et entretien des véhicules, charges des bâtiments) n'ont pas été intégrées dans ces données et ne peuvent l'être, faute de comptabilité analytique.

L'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que les agents de police municipale constatent par procès-verbaux les contraventions aux arrêtés de police du maire, ainsi que les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat. Le code de procédure pénale indique, en ses articles 529-1 et 529-8, que le montant des amendes forfaitaires ou des amendes forfaitaires minorées peut être acquitté, soit entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction, soit auprès du service indiqué dans l'avis de contravention.

Afin de permettre aux agents de police municipale d'encaisser, pour le compte de l'Etat, le produit des amendes sanctionnant les contraventions, des régies de recettes d'Etat sont créées par le préfet en concertation avec les maires concernés. Les régisseurs de ces régies sont nommés par arrêtés préfectoraux.

Au vu de ces dispositions, la mise en place d'une régie d'encaissement des amendes n'est pas obligatoire et la commune de Saint-Maur-des-Fossés ne dispose pas d'une telle régie. Dans ces conditions, les éléments statistiques détenus par la ville sur les timbres amendes sont très incomplets.

5.4. LA COORDINATION AVEC L'INTERVENTION DE L'ETAT

Conformément aux dispositions légales et réglementaires, notamment à la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 et au décret n° 2000-275 du 24 mars 2000, le maire de Saint-Maur-des-Fossés a signé, le 27 septembre 2000, une convention de coordination avec le préfet du Val-de-Marne.

La convention de coordination a été conclue pour une durée de cinq années, renouvelable ensuite d'année en année par tacite reconduction. Elle n'a fait l'objet d'aucun avenant. Ces modalités n'appellent aucun commentaire particulier.

Cette convention précise, dans ses principes généraux, les missions de police administrative et de police judiciaire de la police municipale ; celles-ci demeurent conformes aux dispositions légales et réglementaires. En particulier, il est clairement précisé qu'il ne peut être confié à la police municipale de mission de maintien de l'ordre.

(22) Voir données annexe n° 11

Elle détermine, conformément au décret n° 2000-275 du 24 mars 2000, la nature et les lieux d'intervention de la police municipale. Sont ainsi concernés, 13 groupes scolaires et huit marchés forains. En outre, la convention précise les conditions dans lesquelles la police municipale assure la surveillance des cérémonies et réjouissances organisées par la ville ; elle en dresse également la liste.

La convention indique les conditions d'exercice de la surveillance de la circulation et du stationnement des véhicules sur les voies publiques.

L'article 5 de la convention prévoit les modalités de la coordination entre police nationale et police municipale avec des rencontres périodiques entre le chef de la circonscription de sécurité publique de Saint-Maur-des-Fossés et le chef de la police municipale. Le procureur de la République doit être destinataire des ordres du jour de ces réunions et doit pouvoir y participer ou s'y faire représenter.

Dans les faits, les réunions mensuelles présidées par le maire, avec la police municipale, le commissaire de police et les représentants concernés des services de l'Etat, ont remplacé les rencontres prévues au titre de la convention de coordination.

Les conditions d'information réciproques entre le chef de la police municipale et le chef de la circonscription de sécurité publique de Saint-Maur-des-Fossés sont mentionnées, comme le demande la réglementation en vigueur, aux articles 6 à 9 du document contractuel. Il est bien précisé, dans ce cadre, l'existence d'une ligne téléphonique réservée ou liaison radiophonique particulière. Le conseiller technique chargé de la sécurité dispose d'une ligne téléphonique réservée aux communications avec le commissariat, répondant en cela aux exigences de la convention de coordination.

Le maire est destinataire d'un état mensuel de la criminalité et de la délinquance dans le ressort de la commune, ainsi que d'un état des opérations de sécurisation effectuées par la police nationale en collaboration avec le GPRS-RATP.

La convention prévoit, en son article 17, l'élaboration d'un rapport périodique sur les conditions de mise en œuvre de la coopération entre forces de police nationales et municipales. De plus, chaque année, à l'occasion d'une rencontre, il est prévu que le maire et le préfet se livrent à une évaluation annuelle de l'application de la convention de coordination (article 18). Les rapports périodiques d'activité n'ont pu être produits à la chambre et la commune a fait savoir que les évaluations annuelles n'ont jamais été formalisées.

5.5. L'EVALUATION DES RESULTATS DE LA POLITIQUE DE SECURITE PUBLIQUE

La commune n'a disposé, durant la période sous contrôle, d'aucun outil formalisé ou périodique d'évaluation de sa politique de sécurité publique. Si elle détient des éléments statistiques d'activité, notamment en ce qui concerne la police municipale, ceux-ci n'ont fait l'objet d'aucune utilisation appréciative, d'aucune diffusion aux instances exécutives, ni d'aucun travail prospectif.

La chambre invite donc la commune à mettre en place des indicateurs de résultat et des outils de suivi financiers dans le domaine de la sécurité publique sur le territoire communal qui lui permettent d'apprécier l'efficacité de son action ; ces données seront, en outre, de nature à faciliter le travail de pilotage du comité local de sécurité et de prévention de la délinquance.

6. LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS MUNICIPALES

6.1. PRESENTATION GENERALE

Plus de 200 associations intervenant dans les domaines les plus divers sont subventionnées par la commune. Le tableau suivant retrace l'évolution des subventions allouées par la commune au cours des dernières années, par domaine d'activité, aux seules associations et exclut les subventions versées à la caisse des écoles, au centre communal d'action sociale, au budget annexe de gestion des parcs de stationnement et aux établissements d'enseignement privé.

En €	2004	2005	2006	2007
Relations publiques	570 643	569 643	612 193	582 123
Services généraux	126 347	103 767	138 107	138 307
Enseignement	36 624	39 228	36 777	67 756
Culture	710 770	713 640	662 820	797 890
Sports	581 950	617 980	642 957	704 860
Social	749 816	772 574	787 874	834 988
Aménagement, urbanisme	58 569	55 000	55 000	65 572
Action économique	199 000	199 000	199 000	212 000
Total	3 033 719	3 070 832	3 134 728	3 403 496

Le montant des subventions ainsi défini représente 3,5 % du total des dépenses de fonctionnement en 2007. Dans le contexte de tension des finances de la commune, le niveau de ces subventions doit faire l'objet d'une attention particulière, d'autant que certaines associations disposent d'un important portefeuille de valeurs mobilières.

Au-delà de cet aspect exclusivement financier, une remise en ordre des subventions versées à ces associations est souhaitable pour des raisons d'ordre juridique ou administratif.

La chambre a constaté qu'à la suite de l'avant-dernier contrôle qu'elle avait effectué, la commune a régularisé ses relations avec plusieurs associations, notamment en adoptant une délibération, en date du 13 décembre 2001, qui a approuvé une convention type d'objectifs et de moyens régissant les relations entre la commune et les associations recevant une subvention municipale supérieure à 23 000 € et par l'établissement de conventions pour la mise à disposition par la commune de locaux et de personnels. Hors enseignement privé, ces dispositions concernent 18 associations qui bénéficient d'une subvention supérieure à 23 000 €.

6.2. L'ASSOCIATION ENTRAIDE DU PERSONNEL COMMUNAL

Selon ses statuts, cette association a pour objet de créer des liens d'amitié et de solidarité entre les différentes catégories de personnel communal en organisant des activités culturelles, touristiques, sportives et sociales. A ce titre, elle a servi à ses sociétaires des prestations à l'occasion d'événements familiaux, ou lors de leur départ à la retraite ; elle organise également des séjours pour les enfants de sociétaires, un voyage annuel pour les membres de l'association en activité et un autre pour les retraités, elle organise avec la ville la fête du personnel communal et octroie, quoique de manière plus limitée, des prêts d'honneur pour situation financière difficile notamment.

Elle procède également au versement d'une allocation de fin d'année aux personnels retraités de la commune, qui constitue sa dépense principale, et représente quasiment le tiers du total, le reste étant dévolu notamment à l'achat des voyages organisés. Le coût de cette allocation est légèrement inférieur au montant de la subvention communale. Le lien entre la subvention municipale et cette allocation apparaît nettement dans les propos du président de l'association qui, chaque année lors de l'assemblée générale, ne manque pas de remercier le maire pour le versement de la subvention municipale « *qui permet notamment d'attribuer aux retraités l'allocation exceptionnelle de fin d'année* ».

En €	2005	2006	2007
Dépenses d'exploitation	295 780	305 071	301 466
Dont Allocation aux retraités	129 740	130 038	129 033
Nombre d'allocations versées	432	431	437
Recettes d'exploitation	293 943	284 400	286 659
Dont Subvention communale	140000	150 000	150 000
Résultat d'exploitation	- 1 837	- 20 671	- 14 807

Cette allocation, d'un montant fixé depuis 2005 à 305 €, est attribuée aux retraités et aux veufs ou veuves de retraités, à condition d'être inscrit à l'association depuis au moins cinq ans, d'avoir cotisé sans interruption au cours des cinq années précédant le départ en retraite et depuis ce départ ; en 2008, elle a été perçue par 449 personnes.

Compte tenu des conditions de versement de cette allocation, il apparaît que celle-ci constitue un complément de retraite ouvert en contrepartie d'une cotisation spécifique.

Lors de l'assemblée générale de l'association de 2008, le président a considéré que l'augmentation du nombre de retraités - le nombre d'agents municipaux partant à la retraite est passé de 12 en 2006 à 33 en 2007 - risquait de mettre à mal l'équilibre financier de l'association, d'autant que celle-ci verse, en plus de l'allocation exceptionnelle, une autre allocation de 382 € au moment du départ à la retraite.

La chambre avait attiré l'attention de la commune sur les risques qu'elle encourait au plan juridique, en raison de la création de fait d'un système de retraite complémentaire ne comportant pas toutes les garanties légales inhérentes à ce type d'activité, et sur les risques financiers résultant de la forte augmentation à court terme du nombre de bénéficiaires.

Elle prend note de la décision prise en octobre 2008 par le maire d'interrompre le versement de cette allocation, du reversement à la commune de la part de la subvention municipale correspondante, soit 114 289 €, intervenu en décembre de la même année et de la mise à l'étude de la création d'un service social relevant de la direction des ressources humaines.

6.3. L'ASSOCIATION SAINT-MAURIENNE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (ASMADE)

Créée en 1977, cette association a pour objet, aux termes de l'article 1^{er} de la convention qui la lie à la commune « *de développer les activités économiques et de favoriser toute initiative tendant à accroître le nombre d'emplois à Saint-Maur et de participer à toute opération susceptible de favoriser ces buts* ».

Elle a pour mission de favoriser l'implantation d'entreprises dans la commune, par la participation à plusieurs manifestations organisées notamment par les chambres de commerce et d'industrie ou par la chambre de métiers et par l'envoi en moyenne de trois « mailings » annuels vers différentes entreprises ciblées situées dans l'est parisien et le Val-de-Marne. Elle apporte également son soutien aux demandeurs d'emplois (entretiens et suivis personnalisés, suivi des offres d'emplois, aides à la rédaction des curriculum vitae, organisation de sessions d'aide au retour à l'emploi). Elle organise également le salon des artisans d'art de la commune et des dîners-débat sur l'actualité économique et financière, en liaison avec le cercle des entrepreneurs Saint-Mauriens.

Cette association, installée dans les locaux même de la mairie, occupe des locaux à usage de bureaux, de salles d'attente et d'accueil, d'une surface totale de 100 m², au 3^{ème} étage de l'hôtel de ville, moyennant le paiement d'une participation forfaitaire annuelle de 160 € au titre des frais de fonctionnement. Les locaux de la logithèque communale peuvent être occupés par l'ASMADE deux fois par semaine, pour une participation annuelle de 160 € également.

Pour son fonctionnement, sept agents municipaux de catégorie C, dont un à temps partiel, sont mis à disposition par la commune qui assure leur rémunération et reste compétente pour leur gestion, notamment leur régime disciplinaire.

La subvention communale, qui a été maintenue à 199 000 € entre 2004 et 2007, représente entre 80 et 90 % du total des recettes, le reste provenant essentiellement de la location des stands lors du salon des artisans d'art.

En €	2004	2005	2006	2007
Subvention municipale	199 000	199 000	199 000	199 000
Total des produits d'exploitation	223 720	221 935	220 589	243 806
Total des charges d'exploitation	236 402	263 607	255 302	274 827
Résultat	- 12 682	- 41 672	- 34 713	- 31 021
Disponibilités	220 424	197 625	182 479	159 350

Compte tenu de sa dépendance vis-à-vis de la ville pour son financement et son fonctionnement, la question de la réalité du caractère associatif de cette structure se pose. Cette interrogation est renforcée par la rédaction de l'article 4 de ses statuts, qui prévoit que l'association s'interdit toute opération pour son compte.

Par ailleurs, l'intérêt d'une structure entièrement financée par la commune, hébergée par celle-ci et dont le personnel est communal, n'apparaît pas évident pour la ville.

Compte tenu des risques juridiques évoqués et de l'absence d'intérêt pour la commune de ce montage, la chambre recommande un réexamen des conditions d'exercice de la mission de développement économique de la ville, en distinguant l'action de promotion de la commune, qui peut être confiée à une association composée de personnalités locales, et les activités d'un véritable service municipal chargé du développement économique de la commune.

Elle prend note de la démarche de redéfinition des activités de l'association initiée par le maire dont il a fixé le terme à la fin de l'année 2010.

6.4. L'ASSOCIATION ANIMATION VILLAGE (ANCIENNE ASSOCIATION DES MAISONS DE VILLAGE)

Chargée de l'animation des huit quartiers de la commune, cette association assure plusieurs types de missions : la gestion des maisons de quartiers -jusqu'en 2006-, d'un centre de loisirs, d'une ludothèque, des cours divers et elle apporte une aide matérielle et son soutien financier à de nombreuses animations, souvent avec l'appui des services municipaux : kermesses des écoles, repas des anciens, animations commerciales.

L'association a conclu plusieurs conventions avec la ville pour la mise à disposition de locaux, moyennant le paiement d'une redevance de 1 077,95 € en 2007, ainsi que pour la mise à disposition de plusieurs fonctionnaires territoriaux (21 en 2005, 14 en 2006 et 2007). Mais, contrairement aux objectifs définis par la municipalité en 2001, aucune convention générale fixant les objectifs de l'association n'a été conclue entre cette dernière et la commune.

Par délibération du 23 mars 2006, la gestion des maisons de quartiers a été reprise en gestion directe par la ville à compter du 1^{er} septembre 2006, ce qui explique le changement de dénomination de l'association, ainsi que la baisse du nombre de fonctionnaires municipaux mis à disposition ; en outre, plusieurs activités (ludothèque, poterie) ont été arrêtées.

Malgré cette diminution d'activité, la subvention communale, représentant près des trois quarts des recettes, a augmenté pour tenir compte du déficit.

En €	2004	2005	2006	2007
Subvention municipale	564 061	564 061	576 070	576 000
Autres recettes d'exploitation	149 714	184 763	234 712	252 694
Total des recettes	713 775	748 824	810 782	830 694
Total des charges d'exploitation	731 458	825 455	834 218	732 237
Résultat d'exploitation	- 17 683	- 76 631	- 23 436	+ 98 457

Cette augmentation de la participation communale apparaît d'autant moins justifiée que l'association dispose d'un portefeuille de valeurs mobilières non négligeable : 466 390 € en 2007, contre 359 009 € en 2006, 396 829 € en 2005 et 367 538 € en 2004.

La chambre prend note de la décision du maire de demander la dissolution de l'association et d'assurer la municipalisation de ses activités d'ici la fin 2009, ainsi que des précisions apportées par la président de l'association sur la vente, réalisée en décembre 2008, de la totalité des valeurs mobilières et sur la dévolution de son actif à la commune.

6.5. L'ATELIER THEATRE DE LA CITE

Cette association, dont le siège se trouve à l'hôtel de ville, gère le théâtre (salles Rabelais de 674 places et Radiguet de 106 places) et le cinéma municipal.

Elle a signé une convention d'objectifs et deux conventions spécifiques avec la ville ; la première, pour la mise à disposition des locaux pour un montant de 18 600 €, et la deuxième pour la mise à disposition de fonctionnaires territoriaux pour un montant, charges sociales incluses, de 265 130 €. Mais la convention d'objectifs est très générale et ne fixe que le nombre maximal de représentations.

Les principales données financières de cette association sont exposées dans le tableau suivant qui fait notamment apparaître le volume élevé des valeurs mobilières de placement justifié, selon l'association, par la nécessité d'assurer le fonctionnement en attendant le versement de la subvention et de combler le passif d'exploitation.

En €	31/08/2004	31/08/2005	31/08/2006	31/08/2007
Produits d'exploitation	1 345 420	1 265 852	1 327 976	1 556 508
Production vendue	862 148	783 985	832 557	952 350
Subvention municipale	472 000	472 000	492 000	592 000
Charges d'exploitation	1 324 127	1 339 443	1 351 481	1 708 098
Résultat d'exploitation	21 292	-73 592	-23 506	-151 590
Valeurs mobilières de placement	845 951	769 350	675 720	571 846

Alors que la subvention versée par la commune est en hausse sur les dernières années, la chambre a constaté que les spectacles organisés par cette association avaient connu une baisse de fréquentation durant les exercices examinés ; ainsi en est-il du taux de remplissage de la salle Rabelais, qui a baissé de 80,44 % en 2002/2003 à 64,09 % en 2005/2006, alors que celui de la salle Radiguet n'a pas dépassé 23 % durant la période examinée ; de même, la fréquentation du cinéma a baissé, passant de 67 513 spectateurs en 2003/2004 à 62 404 spectateurs en 2005/2006, alors qu'il propose des tarifs très concurrentiels.

Sur la recommandation de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir engagé une réflexion sur les conditions d'exploitation du théâtre et du cinéma, et sur sa participation financière. Sans attendre les résultats de cette démarche, la chambre recommande à la ville de redéfinir dès que possible, par voie conventionnelle, les objectifs fixés à l'association, les conditions de sa participation et à renforcer son contrôle sur l'utilisation de sa subvention.

6.6. L'ASSOCIATION SAINT-MAURIENNE DE SOLIDARITE

Cette association a pour objet d'attribuer des aides d'urgence à des habitants de la commune dans le besoin.

Ses ressources sont constituées presque exclusivement de la subvention de la ville. Ainsi, pour 2007, le total des produits s'est élevé à 134 628 €, dont 132 000 € au titre de la seule subvention communale.

Les charges de l'association se montent à 139 165 €, dont 117 406 € de dépenses de personnel, ce qui laisse moins de 23 000 € pour les secours.

Compte tenu de ces éléments, la chambre s'interroge sur l'intérêt pour la commune de cette structure coûteuse qui distribue des secours dans des conditions juridiques et administratives non sécurisées, alors même que cette activité relève des compétences du centre communal d'action sociale.

La chambre prend note de la décision du maire, confirmée par la présidente de l'association, de transférer de toutes les activités de l'association relevant normalement du CCAS à cet organisme.