Chambre régionale des comptes
Île-de-France

Le 20/01/2023

Le président

N°G/2023-0031 C

Dossier suivi par : Louis LÊ, greffier
T 01 64 80 88 70
Mèl. : louis.le@crtc.ccomptes.fr

Réf. : 2021-0079
P.J. : 1 rapport

Objet : notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse

Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

à

Monsieur Jean-Christophe Fromantin
Maire de Neuilly-sur-Seine

Mairie
96 avenue Achille Peretti
92522 Neuilly-sur-Seine

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Neuilly-sur-Seine concernant les exercices 2016 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet des Hauts-de-Seine ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques des Hauts-de-Seine.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que *« dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».*

Il retient ensuite que *« ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».*

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Thierry Vught

Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE NEUILLY-SUR-SEINE

(92)

Exercices 2016 et suivants

Observations
délibérées le 23 août 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE **4**
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE **7**
PROCEDURE **9**
OBSERVATIONS **10**
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COLLECTIVITÉ **10**
1.1 La commune et son territoire 10
1.1.1 Caractéristiques géographiques et urbanistiques 10
1.1.2 Caractéristiques démographiques et sociales 10
1.1.3 Les services de santé 11
1.2 L'organisation des services et la pratique de l'intercommunalité 11
1.2.1 Un organigramme à affiner 11
1.2.2 Des services exercés principalement en régie et le recours à des consultants 12
1.2.3 Les délégations de service public concentrées sur le stationnement 13
1.2.4 De nombreuses régies d'avances et de recettes en cours de rationalisation 13
2 LES SUITES DONNÉES AUX RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE **14**
3 LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ET LES RÉPERCUSSIONS DE LA CRÉATION DE LA MÉTROPOLE **16**
3.1 Les nouvelles compétences territoriales ou métropolitaines 16
3.2 Les services effectivement transférés à POLD 17
3.2.1 Eau, assainissement et ordures ménagères 17
3.2.2 Développement économique 19
3.2.3 Aménagement 20
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES **21**
4.1 Une gestion efficace mais atypique et confrontée à des difficultés de recrutement 21
4.1.1 La direction des ressources humaines (DRH) bien dimensionnée 21
4.1.2 Des effectifs communaux relativement stables 22
4.1.3 Le contrôle interne bien décrit mais à renforcer 22
4.1.4 L'importance des agents contractuels et les vacances de poste qui soulèvent des difficultés quotidiennes 23
4.2 Certaines modalités de rémunération sources d'irrégularités 26
4.2.1 Le surclassement démographique injustifié 26
4.2.2 Le traitement indiciaire irrégulier témoignant du surclassement abusif 27
4.2.3 La lisibilité du régime indemnitaire, contesté et remanié, à améliorer 27
4.2.4 La persistance de deux primes dont les modalités ou le fondement sont irréguliers 29
4.2.5 La prime exceptionnelle durant la crise sanitaire 29
4.3 Le régime du temps de travail, essentiellement conforme mais peu transparent 30
4.3.1 La durée annuelle du travail quasiment conforme, à une exception près 30
4.3.2 Des heures supplémentaires à mieux encadrer et à réduire 32
4.3.3 L'absentéisme en diminution constante 35

4.4 Les autres avantages accordés au personnel à régulariser 36
4.4.1 Les autorisations spéciales d'absence à revoir 36
4.4.2 Les avantages en nature à mettre en conformité avec les textes 37
4.5 L'insuffisante dimension prévisionnelle de la gestion des ressources humaines 39
4.6 La situation de certains emplois supérieurs à revoir drastiquement 39
4.6.1 Le recrutement et le cumul d'activité des DGS 40
4.6.2 La promotion irrégulière d'un cadre 41
4.6.3 La nomination d'un DGA contractuel dans des conditions contestables 42
4.6.4 L'évaluation annuelle des agents fonctionnaires et contractuels à élargir 42
5 LA COMMANDE PUBLIQUE ET LES ACHATS 43
5.1 L'organisation et la performance des processus de la commande publique 43
5.1.1 Un pôle regroupant une direction des marchés publics et un service « achats » 43
5.1.2 La gestion des procédures plutôt centralisée 44
5.1.3 L'activité encore trop centrée sur la sécurité juridique des procédures mais qui s'ouvre à la négociation 45
5.1.4 La performance de l'achat encore peu développée 46
5.2 Le processus d'achat sécurisé mais des dépenses sans publicité à diminuer 46
5.2.1 L'expression du besoin à mieux définir pour éviter les procédures infructueuses 46
5.2.2 L'exécution des marchés est décentralisée 47
5.3 L'examen de certaines procédures 48
5.3.1 L'évolution par rapport au précédent contrôle sur les marchés de maîtrise d'œuvre 48
5.3.1 Examen d'un échantillon de marchés 48
5.3.2 Résultats de l'analyse de l'échantillon de marchés 49
5.4 Les délégations de service public de stationnement sont concentrées 49
6 LA FIABILITÉ BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE 50
6.1 La fonction financière réorganisée en 2019 et bien structurée 50
6.1.1 Des procédures bien formalisées 51
6.1.2 La dématérialisation très avancée 53
6.1.3 Des délais de paiement qui s'améliorent 54
6.1.4 Des intérêts moratoires calculés mais versés uniquement sur demande 55
6.2 L'information budgétaire à compléter 55
6.2.1 La présentation des documents budgétaires 56
6.2.2 Les informations fournies dans le cadre du débat d'orientation budgétaire (DOB) 56
6.2.3 Les restes à réaliser à reprendre 57
6.3 Les états financiers globalement fiables mais certains à améliorer 58
6.3.1 L'inventaire à rapprocher de l'état de l'actif 58
6.3.2 Le rattachement à l'exercice des charges et produits 59
6.3.3 Les provisions 59
7 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE 60
7.1 Précisions méthodologiques 60
7.1.1 Périmètre de consolidation 60
7.1.2 Retraitements 61

7.2 La stratégie financière adoptée et mise en œuvre 62
7.3 La formation de l'équilibre financier 63
7.3.1 Les produits de gestion récurrents sont dynamiques et augmentés de recettes ponctuelles substantielles 63
7.3.2 Les charges de fonctionnement sont contenues à la suite du plan d'économies réalisées mais restent élevées 71
7.3.3 Les capacités d'autofinancement brute et nette résistent face à la crise sanitaire 77
7.4 L'investissement de la collectivité croît fortement à la suite du développement de plusieurs projets 78
7.4.1 Le financement de l'investissement 79
7.4.2 La dette : niveau et charges financières 79
7.4.3 La trésorerie et le fonds de roulement 80
7.5 Les effets de la crise sanitaire sur les finances communales en 2020 ont été relativement limités 81
8 LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER ET L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS 82
8.1 Les observations précédentes des juridictions financières 82
8.2 La demande de logement social bien suivie mais la procédure d'attribution pas encore totalement transparente 83
8.3 La société d'économie mixte, dont le capital social devra inclure POLD ou la métropole 85
8.3.1 L'activité et le capital social en début de période 85
8.3.2 La modification de l'actionnariat et des statuts en 2021 85
8.3.3 L'absence de l'EPT et de la métropole au capital 86
8.4 Les actions de la commune pour augmenter le rythme de construction des logements sociaux restent insuffisantes 87
8.4.1 L'état de carence déclaré depuis 2018 88
8.4.2 Les contraintes objectives pesant sur la construction de logements sociaux à Neuilly-sur-Seine 88
8.4.3 Les marges de manœuvre inutilisées par la commune pour accélérer le rythme 89
8.4.4 Le calcul de la pénalité acquittée est favorable à Neuilly-sur-Seine 92
8.5 La gestion du parc de logements « privés » depuis 2018 93
ANNEXES 94

SYNTHESE

La commune de Neuilly-sur-Seine compte près de 60 000 habitants.

Une commune qui gère directement de nombreux équipements publics

Elle gère en régie la quasi-totalité de ses équipements publics. Aucun n'a été transféré à l'établissement public territorial (EPT Paris Ouest La Défense) qui présente un fonctionnement atypique de cet EPT. De fait, chaque commune garde largement la main sur les compétences qui devraient être exercées au niveau intercommunal en application de la loi. Ainsi, la commune de Neuilly-sur-Seine devrait, selon les textes, transférer à l'EPT les personnels chargés de la collecte des ordures ménagères ou de l'aménagement urbain et non se contenter de les mettre à sa disposition. Quant au fonds commun des compétences transférées (FCCT), le pacte fiscal et financier, conclu en 2016 entre L'EPT et ses communes membres et reconduit chaque année, minore la part que devrait payer la commune de Neuilly-sur-Seine au titre des transferts de services et de fiscalité.

Des services administratifs solides

La commune de Neuilly-sur-Seine a mis en œuvre presque toutes les recommandations précédentes de la chambre. Elle s'appuie sur des services efficaces, notamment en matière de finances et de commande publique, attentifs à la régularité des procédures et en recherche permanente d'amélioration de leur pratique.

En dépit de cette attention portée aux questions de régularité, certains contrôles sont à renforcer dans la gestion des ressources humaines, tout particulièrement en matière d'avantages accordés au personnel, pécuniaires ou en nature (véhicules, carburant).

Des irrégularités à corriger en matière de gestion des ressources humaines

Les dossiers de ressources humaines sont bien tenus. La direction est attentive à préserver l'intérêt de la collectivité. Cependant, la délibération de 2016 en matière indemnitaire a été annulée par le juge administratif pour incomplétude (sur requête de syndicats) et la commune n'est pas à l'abri d'une nouvelle annulation. Les règles internes concernant le temps de travail, certaines absences et les avantages en nature devront être regroupées dans un document unique pour mieux les tracer et surtout pour respecter les obligations légales.

Les heures supplémentaires indemnisées sont très nombreuses au sein de la commune de Neuilly-sur-Seine. Il en résulte dans certains cas un temps de travail excessif des agents. En revanche, la commune a réussi à réduire l'absentéisme pour raisons médicales.

Elle est confrontée à des difficultés croissantes de recrutement, liées en partie à la cherté du logement. Par un choix de la commune à la fois voulu et subi, la part de ses agents contractuels est relativement importante. Elle leur applique les principes de la gestion statutaire des agents titulaires. S'il peut s'agir de rechercher l'équité, cette pratique est toutefois contraire aux principes réglementaires, rappelés par la Cour des comptes dans son rapport public thématique de septembre 2020 consacré aux agents contractuels dans la fonction publique.

La référence à un surclassement démographique irrégulier

La commune a souhaité en 1980 se surclasser dans la catégorie des communes de plus de 80 000 habitants. Ce surclassement décidé unilatéralement était irrégulier dès l'origine. Il ne serait possible que dans des conditions limitativement énumérées que la commune de Neuilly-sur-Seine ne remplit pas. Or, celle-ci a continué à appliquer cette ancienne délibération de 1980, de loin en loin, pour attribuer irrégulièrement des éléments de rémunération ou des promotions à ses cadres. La chambre rappelle à la commune la nécessité d'abroger cette délibération.

Une grande aisance financière

La commune de Neuilly-sur-Seine bénéficie, du fait de son contexte socio-économique, de conditions de gestion très favorables liées au niveau élevé et au dynamisme de ses recettes courantes de fonctionnement. Son potentiel financier est très supérieur à celui des communes de la même strate démographique (2 300 € par habitant contre 1 300 € en moyenne), ce qui signifie que les bases fiscales sur lesquelles sont assis les impôts locaux sont plus élevées qu'ailleurs. En outre, elle bénéficie d'importantes recettes d'exploitation liées à son parc de logements et à ses parcs de stationnement.

La contribution de la commune de Neuilly-sur-Seine au fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC) n'a pas été augmentée depuis 2016 grâce au contentieux qu'elle a gagné face à l'État. Quant à sa contribution au fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), elle a reculé depuis son entrée dans l'EPT Paris Ouest La Défense (POLD).

De surcroît, durant la période sous revue, la commune a bénéficié d'importantes recettes exceptionnelles : indemnité pour déclassement de la Nationale 13, réforme nationale des tarifs du stationnement, recettes rétrocédées par POLD, indemnisation par l'État des pertes de recettes d'exploitation dues à la crise sanitaire.

Pour autant, la commune a suivi une stratégie financière cohérente durant la période sous revue, qui l'a conduite à réaliser des économies de fonctionnement de façon récurrente. Les charges de personnel ont été contenues, y compris après l'adoption du nouveau régime indemnitaire (Rifseep[1]). L'évolution de la masse salariale a aussi été modérée par un effet de noria positif, dû au recrutement de nombreux contractuels, qui ne perdurera sans doute pas.

Avant le lancement de ses grands travaux (167 M€ d'ici 2026), les Allées de Neuilly et le 167 avenue du général de Gaulle, l'endettement consolidé de la commune était des plus limités. Son autofinancement structurel s'établit à environ 25 M€ par an, ce qui reflète largement l'aisance de la gestion financière. La commune pourra financer de façon tout à fait soutenable son plan d'investissement.

La pratique de la conduite de travaux en évolution et la politique d'achat à développer

La commune a suivi la recommandation précédente de la chambre de faire évoluer sa pratique de la maîtrise d'ouvrage. Pour continuer à renforcer sa maîtrise des coûts de chantier, elle devra poursuivre les efforts de formalisation de sa politique d'achat et faire ainsi jouer à plein la concurrence lors de l'attribution des marchés publics. Actuellement, certaines procédures, notamment techniques, rencontrent peu d'intérêt de la part des opérateurs économiques. Cette faible concurrence résulte pour partie d'une expression du besoin encore perfectible.

La gestion des logements communaux et la construction de logements sociaux au sens de l'article 55 de la loi SRU[2]

La commune détient un parc immobilier important qu'elle suit avec attention et qui génère d'importants revenus locatifs. Ce parc comprend des logements sociaux dont l'attribution, du fait de la situation de la commune « carencée » au sens de la loi SRU, doit en principe revenir aux services de l'État (DRIHL[3]), dans des conditions restant à éclaircir et qui font l'objet d'échanges avec la préfecture.

À Neuilly-sur-Seine, les logements sociaux représentent seulement 6,4 % des résidences principales (année 2019). Jusqu'à présent, la commune a contesté les objectifs triennaux de production de logements assignés par l'État au motif qu'ils seraient irréalistes. En raison de sa faible production de nouveaux logements, le préfet l'a déclarée en « carence », ce qui lui vaut d'être sanctionnée financièrement par l'État selon des modalités toutefois assez favorables.

Selon tous les acteurs concernés, des contraintes particulières à Neuilly rendent la construction plus difficile et plus onéreuse qu'ailleurs. Cependant, le juge administratif a confirmé les constats et les décisions du préfet. La commune devrait donc réviser sa stratégie : plutôt que de contester systématiquement les arrêtés du préfet, elle devrait s'attacher à recourir aux outils qu'il préconise.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule cinq rappels au droit et quatre recommandations visant à améliorer la performance de la gestion.

[1] Rifseep : Régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.
[2] SRU : Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
[3] DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Transférer à POLD les personnels du service des déchets ménagers et du service d'action économique, de même que l'opération d'aménagement « Allées de Neuilly-sur-Seine », conformément aux articles combinés L. 5211-4-1 et L. 5219-5 du CGCT. 21

Recommandation régularité 2 : Abroger la délibération du 7 février 1980 surclassant la commune dans la strate démographique supérieure, en application des articles L. 313-1 à L. 313-3 du code général de la fonction publique (anciennement article 88 de la loi de 1984), et reprendre tous les actes individuels y faisant encore référence. 26

Recommandation régularité 3 : Délibérer sur le temps de travail des agents afin d'en régulariser la durée annuelle, conformément à l'article 47 de la loi du 6 août 2019 ; définir dans la délibération les différents cycles de travail et mettre fin aux heures supplémentaires attribuées forfaitairement. ... 32

Recommandation régularité 4 : Délibérer sur les avantages en nature et retirer l'usage des véhicules de fonctions pour nécessité absolue de service aux DGA ou DGST, qui n'y ont pas droit au regard de la strate démographique à laquelle appartient la commune, en application de L. 2123-18-1-1 du CGCT. 38

Recommandation régularité 5 : Se conformer aux instructions de la M14 en matière de transfert des comptes d'immobilisations en cours, des frais d'études, de provisions et des restes à réaliser et compléter l'information financière des annexes (DSP et dettes) et celle à publier sur le site internet de la commune, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT..... 60

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : Encadrer le recours aux heures supplémentaires, notamment en généralisant la badgeuse, pour éviter les abus et vérifier le respect des temps de travail maximaux. 34

Recommandation performance 2 : Renforcer le contrôle interne des achats dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 € HT. 48

Recommandation performance 3 : S'accorder sans délai avec POLD et la MGP sur leur entrée au capital de la société SEMINE et préparer avec eux les modalités financières de la cession du capital de la société, à réaliser lorsque le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) sera exécutoire. 87

Recommandation performance 4 : Utiliser les moyens encore inemployés favorisant la construction de logements sociaux, en particulier les emplacements réservés au PLU et la veille des disponibilités foncières avec l'EPFIF, pour sortir de l'état de carence au sens de l'article 55 de la loi « SRU ». 92

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Neuilly-sur-Seine. Les différentes étapes de la procédure sont présentées en annexe n° 1.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa deuxième section, a adopté le présent rapport d'observations définitives.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 23 août 2022 : M. Prioleaud, président de section, président de séance, M. Roget, premier conseiller.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Marceau, premier conseiller ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

M. Husson, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

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

OBSERVATIONS

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COLLECTIVITÉ

1.1 La commune et son territoire

Située dans le département des Hauts-de-Seine, à l'ouest de Paris, la commune de Neuilly-sur-Seine compte 60 000 habitants. Elle est limitrophe de Paris et de Levallois-Perret au sud, à l'est et au nord, de Courbevoie et de Puteaux à l'ouest (de l'autre côté de la Seine). Elle partage l'île de la Jatte avec Levallois et l'île de Puteaux avec la commune éponyme.

La commune fait partie, depuis 2016, de l'établissement public territorial Paris Ouest La Défense (POLD) et de la métropole du Grand Paris (MGP). Elle était précédemment une commune isolée.

1.1.1 Caractéristiques géographiques et urbanistiques

Elle s'étend sur 3,73 km², bordés par les communes de Paris (17e et 16e arrondissements), Levallois-Perret, Puteaux et Courbevoie. La commune est bien desservie avec l'accès au boulevard périphérique (Porte Maillot), à la route nationale 13 (dans l'axe des Champs-Élysées et de La Défense) et à la ligne 1 du métro. Elle est cependant scindée en deux par le corridor que constitue la N13, difficile à traverser pour les piétons ou les vélos.

La commune n'est pas directement concernée par les travaux du Grand Paris Express, mais bénéficiera d'un accès au prolongement du RER EOLE à la Porte Maillot, actuellement en chantier (trois puits). Le tramway 3b et le RER E rejoindront à terme le RER C à cet endroit.

1.1.2 Caractéristiques démographiques et sociales

La commune est d'une densité de 16 000 hab./km², supérieure à celle du département (9 000) mais inférieure à celle de Paris (20 000) ou par exemple à celle de Vincennes (26 000) comme à celle de Montrouge (23 500).

Tableau n° 1 : Comparatif densité et logements sociaux

Départ.	Commune	Population 2019	Superficie en Km²	Nombre d'habitants par Km²	% de logements sociaux au 1er janvier 2019
92	Boulogne-Billancourt	119 645	6,18	19 665	14,74
92	Clichy	60 387	3,08	20 287	25,00
94	Montrouge	49 128	2,07	23 542	21,27
94	Vincennes	49 853	1,91	25 987	11,34
92	**Neuilly-sur-Seine**	**60 580**	**3,73**	**16 070**	**6,38**

Source : transparence logement social - ministère de la Cohésion des territoires (ecologie.gouv.fr)

Elle abrite une part d'habitat collectif de 95 % avec une proportion de logements sociaux très faible (cf. partie n° 8 pour l'examen des résultats pour atteindre l'objectif de 25 % de l'article 55 de la loi SRU). Les logements sont essentiellement des résidences principales (82 %) mais la part de résidences secondaires (8 %) et de logements vacants (9,4 %)[4] est bien supérieure à la moyenne du département ou de la région. Il n'y a pas de quartier prioritaire de la politique de la ville sur le territoire de la commune.

L'axe de la Nationale 13 présente également une spécificité : il coupe la ville en deux et forme le seul endroit de Neuilly-sur-Seine où la population locataire est bien représentée, habitant dans des immeubles de rapport à la hauteur plus importante que dans les autres quartiers (cf. annexe n° 2).

30 % des ménages sont constitués d'une femme seule contre 21 % dans la région. 90 % des personnes seules (hommes et femmes confondues) ont plus de 65 ans (80 % dans la région). 45 % des résidents sont locataires (contre 50 % et 22 % en Île-de-France) dont 5,8 % en habitation à loyer modéré (HLM).

Les catégories socioprofessionnelles se caractérisent par une grande proportion de cadres et professions intellectuelles supérieures (30 % contre 18 % en Île-de-France). Toutes les autres catégories sont moins bien représentées, sauf les « artisans, commerçants, chefs d'entreprise » (6,8 %) et les retraités (22,7 %). La catégorie des ouvriers est quasiment inexistante (1,9 %).

La part de la population diplômée de l'enseignement supérieur est élevée (69 % contre 43 % en Île-de-France). Le taux de chômage est plus faible qu'ailleurs mais non négligeable (9,4 % en 2018). Le tissu économique de la commune a peu évolué, comme son habitat. La création d'entreprises a connu une croissance importante depuis 2016 (1 800 par an actuellement), avec une prépondérance relative des « activités spécialisées, scientifiques et techniques » (41 %) et des activités immobilières (8,5 %) et financières et d'assurance (7,5 %) (contre respectivement 18 %, 1,3 % et 5,6 % en Île-de-France). Avec une population active de 36 790 personnes et 45 532 emplois sur le territoire, la commune présente un indicateur de concentration d'emploi de 170.

1.1.3 Les services de santé

En matière de santé, la commune dispose de peu d'établissements médico-sociaux publics (pour l'essentiel un « Espace Santé Jeunes »), mais cinq hôpitaux et cliniques sont présents : l'hôpital public « Rives de Seine Courbevoie-Neuilly-Puteaux », l'hôpital américain (à but non-lucratif, fondé en 1903, reconnu d'utilité publique en France et doté d'un statut fédéral par les États-Unis), les cliniques privées Ambroise Paré, Pierre Cherest et Hartmann.

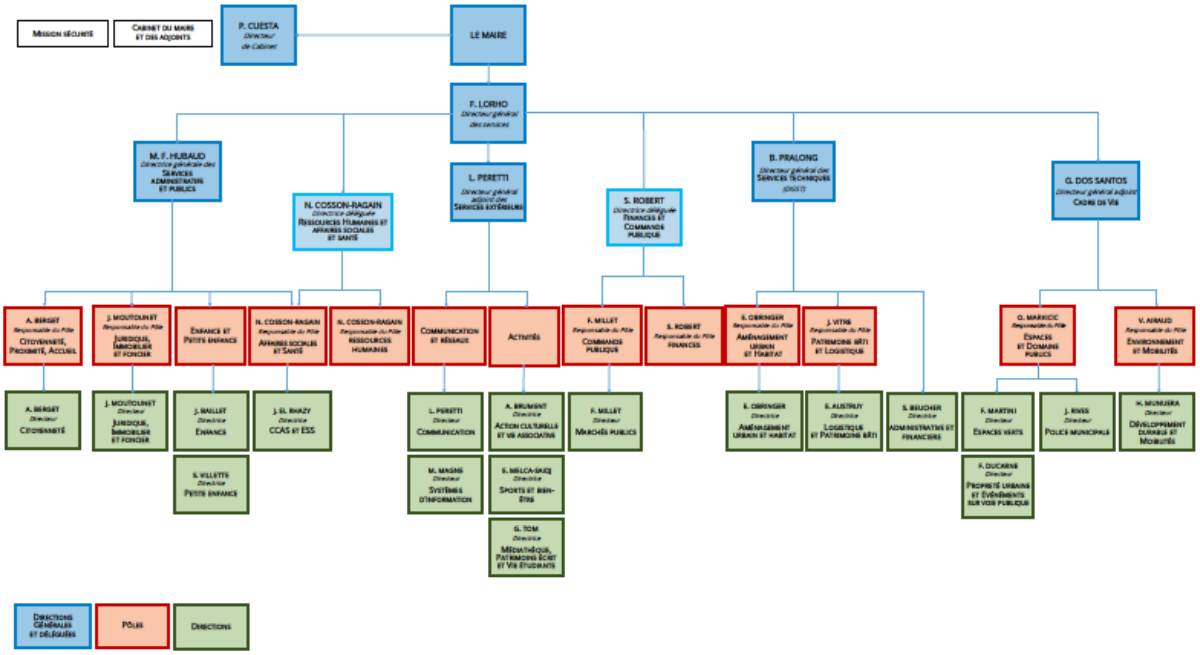
1.2 L'organisation des services et la pratique de l'intercommunalité

1.2.1 Un organigramme à affiner

La commune comptait 1 221 agents en 2020 (équivalent temps plein-ETP). L'organisation a évolué durant la période sous revue. Au comité technique de septembre 2020, le directeur général des services (DGS) a présenté une modification restreinte de l'organigramme, qui regroupe certaines directions au sein d'un même pôle par affinité. Le comité de direction « général » regroupe les directeurs général(e)s adjoint(e)s (DGA) et les directrices déléguées. Le comité de direction « élargi » comprend les chefs de pôle. L'organigramme a été revu pendant le contrôle pour être complété.

[4] Institut national de la statistique et des études économique, 2018. En Île-de-France ce taux est de 6,8 %.

Organigramme n° 1 : Janvier 2022



Source : collectivité

L'organigramme était complet en 2022, mais reste difficile à lire.

La réalité du rattachement de certains services à un supérieur hiérarchique contredit parfois l'organigramme apparent. Parfois le poste de « chef de pôle » n'est pas pourvu et n'a pas vocation à l'être (le responsable N + 1 occupe la fonction, ou alors la case est laissée vide). La directrice déléguée aux ressources humaines a par ailleurs une deuxième casquette, celle de chef du pôle « affaires sociales », relevant d'une autre DGA, mais la répartition de son temps de travail n'est pas connue. Ce pôle contient une seule « direction », intitulée « Centre communal d'action sociale (CCAS) et économie sociale et solidaire », alors que le CCAS, en réalité une personne morale distincte, n'est pas un service communal. Certains chefs de pôle exercent la fonction de directeur de l'unique direction rattachée à leur pôle.

1.2.2 Des services exercés principalement en régie et le recours à des consultants

La commune gère la quasi-totalité de ses services au public (cf. annexe n° 3). Elle dispose de nombreux établissements accueillant le public et de services chargés de l'espace public, dont l'entretien est la priorité politique du maire.

En 2021, la commune a créé un centre de vaccination, dont la directrice est la DGA « services administratifs et publics ». Ce centre ouvert en janvier a connu une forte activité (50 000 injections). Actuellement, l'essentiel de l'accueil est sous-traité à la société Sodexo, agréée Resah par l'AP-HP. Il représente un budget de dépenses non négligeable : environ 100 000 € mensuellement, remboursé partiellement par l'État.

La commune recourt fréquemment à des cabinets de consultants externes, par exemple en matière d'achats ou de notation financière (la commune est notée Aa2 par Moody's fin 2020). Elle souhaite aussi s'inscrire dans des démarches expérimentales, comme pour le processus « qualiville » (finalement non mis en œuvre) ou l'expérimentation de la certification des comptes locaux (pour laquelle elle a candidaté mais n'a pas été retenue dans l'échantillon). En 2018, elle a commandé une étude détaillée à un institut de sondage sur la perception de la qualité des services municipaux. Les résultats concernant la perception de l'action de la municipalité étaient dans l'ensemble très positifs, avec comme points faibles principaux le stationnement (ce qui est analogue à la moyenne nationale) et, un peu en décalage avec la moyenne nationale, l'action en faveur des personnes âgées et les crèches. Dans tous les autres domaines la satisfaction était forte ou très forte. 63 % des sondés disaient préférer une diminution du nombre de services municipaux « pour faire face aux défis de la ville » contre 28 % préférant une augmentation des impôts.

La commune n'édite pas de magazine d'information municipal. L'essentiel de l'information est donné sur le site internet, y compris la tribune des élus d'opposition au conseil municipal, obligatoire en application de L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales. Les magazines locaux édités par des sociétés privées*, Neuilly Magazine* et *Neuilly Journal Indépendant,* ont leurs éditoriaux souvent rédigés par le maire et sont distribués en mairie (même celui qui est officiellement payant), mais sont des magazines indépendants.

1.2.3 Les délégations de service public concentrées sur le stationnement

Le compte administratif ne mentionne aucune délégation de service public, alors que la commune y recourt dans plusieurs domaines : restauration scolaire, stationnement-parkings, marchés forains, fourrière automobile. Le rapport à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) sur l'activité des délégataires est très informatif. La commune conteste parfois le calcul de la redevance versée.

Pour la gestion du stationnement, la commune eut recours à quatre contrats de délégation de service public (DSP) pour un nombre relativement important d'emplacements de places de parkings souterrains (3 474)[5]. Ces contrats concernent en pratique 11 parkings souterrains, car la principale DSP, dite « Madrid » rassemble plusieurs parkings. Seule la DSP du parking « Parmentier » comprend toujours la gestion des places de stationnement en surface ; toutes les autres places en surface sont désormais gérées en régie directe[6]. De plus, une cinquième DSP a été adoptée le 13 novembre 2018 pour la construction, puis l'exploitation, d'un nouveau parking dit « de Gaulle » (cf. partie 5). Localisé au milieu de l'avenue Charles de Gaulle, ce parking aura une capacité de 450 places de stationnement avec des places réservées aux véhicules électriques et à leur recharge. Selon la commune, « il complète ainsi l'offre de stationnement de la Ville tout en facilitant l'accès aux commerces situés à proximité[7] ».

1.2.4 De nombreuses régies d'avances et de recettes en cours de rationalisation

Entre 2016 et 2021, la commune a procédé à la clôture de 20 régies de recettes. On dénombre, selon l'état d'août 2021 transmis par la commune, 48 régies actives réparties entre 35 régies de recettes et 12 régies de dépenses et une régie de recettes et de dépenses.

[5] Rapport d'activité 2019 du délégataire Indigo group.
[6] La commune compte au total près de 7 500 places, dont 3 966 places de surface.
[7] Site internet de la commune.

Le service de gestion locative encaisse les loyers des budgets annexes via deux régies de recettes (l'une pour les logements du patrimoine privé et l'autre pour les logements sociaux), assurées par la même régisseuse au sein de la direction de l'immobilier. Les deux plus petites régies de recettes (avec une encaisse de 160 €) sont celles du service document et archive, pour l'encaissement des reproductions des documents administratifs à la charge de la personne qui en fait la demande, et du service « domaine » de la commune pour l'encaissement du produit de l'utilisation des sanisettes publiques. Les deux plus importantes viennent du service foncier, pour l'encaissement des produits des loyers et accessoires des logements du patrimoine privé (avec un encaissement de 200 000 €), et du service de l'enfance pour encaisser les participations familiales relatives aux séjours de vacances, centres de loisirs, accueils du soir maternels et élémentaires, etc. des enfants de Neuilly-sur-Seine (encaissement de 160 000 €).

En 2021, le comptable n'a procédé à aucun contrôle dans le contexte de la crise sanitaire. Un vol sans effraction de faible montant (900 €) a été constaté à la régie d'avance du théâtre des Sablons, en 2019. La commune n'a pas engagé de contrôles particulièrement renforcés à la suite de ce vol.

La chambre recommande à la commune de continuer à diminuer le nombre de régies de recettes et d'avances pour en rationnaliser la taille et le contrôle, par ses soins comme par ceux du comptable.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Neuilly-sur-Seine présente des spécificités urbaines et sociales au sein de la petite couronne. Quoique son foncier soit quasiment totalement construit, elle n'est pas aussi dense (16 000 hab./km²) que Paris, Boulogne, Montrouge ou Vincennes. Son territoire est scindé en deux par l'axe majeur de la Nationale 13.

Les services à la population sont majoritairement exercés en régie directe par la commune, à l'exception des stationnements en sous-sol qui sont très développés et exercés en délégation de service public.

La commune recourt régulièrement à des consultants extérieurs pour analyser la qualité de ses services ou sa situation financière. Son organigramme présente une certaine complexité dans la répartition des fonctions hiérarchiques.

2 LES SUITES DONNÉES AUX RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

La chambre a publié son rapport sur la gestion de la commune en 2012. Certaines observations avaient été particulièrement formalisées, notamment dans la synthèse. À cette occasion, la chambre avait également contrôlé la société d'économie mixte de Neuilly-sur-Seine (Semine), et certaines observations concernaient directement la commune (qui ont été contredites avec elle et le rapport d'observations définitives a été notifié au maire en tant qu'actionnaire). La préconisation la plus importante du rapport sur la Semine, qui concernait en réalité la commune, est examiné en partie n° 8.

La commune était également destinataire du rapport de la Cour des comptes sur le logement en Île-de-France (juillet 2015). Écrit par une formation interjuridictions associant la chambre régionale et la Cour, son instruction avait été menée en particulier à Neuilly-sur-Seine. Citée à plusieurs reprises, la commune est tout particulièrement concernée par la recommandation n° 4 du rapport : « favoriser la mise à disposition des terrains publics pour la construction de logements locatifs sociaux, par le biais de baux emphytéotiques ou à construction plutôt que par des cessions à titre gratuit ». Dans sa réponse publique, le maire a déclaré : « *C'est pour des raisons factuelles que Neuilly-sur-Seine se trouve dans l'incapacité d'atteindre les objectifs fixés, hier de 20 %, et désormais de 25 % de logements sociaux. Ce n'est pas un choix ; c'est un fait* ».

En 2017 enfin, la chambre a publié un rapport sur la gestion des bois de Boulogne et de Vincennes par la Ville de Paris, dont deux recommandations concernent indirectement la commune de Neuilly-sur-Seine, en tant que riveraine du bois de Boulogne.

La commune a répondu aux précédentes observations sur la gestion communale selon un tableau de synthèse.

Sur les six observations précédentes, cinq ont été mises en œuvre totalement et une dernière est en cours de mise en œuvre.

Tableau n° 2 : Mise en œuvre des recommandations précédentes

Observations de la chambre	Appréciations sur la mise en œuvre
Délibérer sur le projet de musée des automates (reconduction du contrôle antérieur).	en cours
Réviser les relations financières avec le club de tennis Saint-James (reconduction du contrôle antérieur).	mise en œuvre
Anticiper le turn-over du personnel sur un certain nombre de postes pénibles.	mise en œuvre
Agir pour diminuer l'absentéisme liés aux arrêts maladie.	mise en œuvre
La commune a eu fréquemment recours à des appels d'offre restreints. Par ailleurs, elle cumule maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage. Lors de l'instruction, elle indiquait envisager de mettre fin à cette pratique pour la plupart de ses projets.	mise en œuvre
Indiquer le coût final global de l'opération Sainte-Anne II, y compris les éventuelles réclamations des entreprises.	mise en œuvre

Source : chambre régionale des comptes

La commune a donc presque totalement mis en œuvre les recommandations précédentes de la chambre.

Une attention particulière a été portée aux deux premières recommandations, qui sont elle-même une reprise du rapport antérieur (2006). En matière de conduite de travaux, la commune eut recours à des maîtrises d'œuvre externe, pour ses trois plus importants projets d'investissement de la période sous revue (le groupe scolaire Michelis, les allées Neuilly et la reconversion du bâtiment 167).

En ce qui concerne le musée des automates, le projet de transfert des collections a connu divers aléas en partie indépendants de la commune (cf. annexe n° 4). Une solution pérenne pour le devenir des collections semble toutefois se dessiner. Le conseil municipal doit délibérer en 2022 pour agréer leur dépôt au Conservatoire National des Arts et Métiers, puis leur transfert définitif, avec comme contrepartie envisagée une certaine visibilité de la commune de Neuilly-sur-Seine à chaque fois que les automates sont exposés (le Haut Conseil des musées de France doit être saisi en novembre 2022).

Concernant les relations avec la Ville de Paris pour la gestion du bois de Boulogne, leurs modalités ont évolué depuis 2018. La Ville a mis en place initialement le « Comité du Bois de Boulogne », instance de concertation devant permettre aux élus des communes riveraines de cet espace vert, situé sur le territoire de la capitale, d'être associés aux décisions concernant sa gestion et son aménagement. Les réunions ont été suspendues durant la crise sanitaire, mais ce comité en fait ne se réunit plus depuis 2018. Une nouvelle instance a été créée en 2021, « l'atelier du Bois », permettant aussi de discuter des projets de communes et EPT riverains ayant une interface avec les Bois parisiens. Deux ateliers se sont tenus en 2021. La Ville de Paris entend faire aboutir une révision de la charte en 2023. Elle précise que la commune de Neuilly-sur-Seine a été systématiquement invitée, de même qu'elle est conviée aux réunions de coordination générale sur la Porte Maillot (travaux pour EOLE).

En sens contraire, pour les avenues situées à Neuilly-sur-Seine mais limitrophes, la commune recueille avant d'aménager ces boulevards l'avis de la Ville de Paris, via un « comité de circulation », instance réunissant la Ville de Paris, la Préfecture de Police, les opérateurs de l'État (RATP) et la commune.

Concernant le rapport de la Cour sur le logement en Île-de-France (2015) et sa préconisation qui concernait directement Neuilly-sur-Seine, la commune indique qu'elle n'a jamais cédé de terrains à des opérateurs sociaux sans contrepartie (bail emphytéotique ou bail à construction) et qu'elle n'a cédé de terrains à titre gratuit (euro symbolique) qu'auprès de la Semine dont elle est actionnaire à 80 %. La chambre relève que depuis 2021 la commune n'exerce plus qu'un contrôle conjoint sur la SEM, en cédant progressivement une partie du capital (cf. partie n°8). Dès lors seule une stipulation précise dans le contrat de cession pourra permettre de garantir l'objet social de la société.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Neuilly-sur-Seine a très largement mis en œuvre les recommandations précédentes de la chambre. Seul reste pendant le devenir du musée des automates.

Pour la gestion du bois de Boulogne, la concertation, recommandée par la chambre à la Ville de Paris, a été arrêtée durant la crise sanitaire puis a changé de gouvernance.

---

3 LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ET LES RÉPERCUSSIONS DE LA CRÉATION DE LA MÉTROPOLE

3.1 Les nouvelles compétences territoriales ou métropolitaines

La métropole du Grand Paris (MGP) et les établissements publics territoriaux (EPT) créés le 1er janvier 2016 constituent une forme singulière de coopération intercommunale. En application de la loi, ces 11 EPT sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), d'un seul tenant et sans enclave, regroupant au moins 300 000 habitants. Ils n'ont pas le statut d'EPCI à fiscalité propre, comme les communautés d'agglomération ou de communes, mais sont assimilés à des « syndicats de communes ». La MGP a en revanche le statut d'EPCI à fiscalité propre. L'établissement « Paris Ouest La Défense » (POLD) est le 2ème EPT le plus peuplé avec 580 000 habitants.

La création de l'EPT et de la métropole en 2016 a modifié l'activité de Neuilly-sur-Seine, ancienne commune isolée, car celle-ci a perdu sa compétence dans tous les domaines d'intervention de ces établissements. L'annexe n° 5 résume les compétences légalement transférées au niveau métropolitain et les compétences encore partagées.

3.2 Les services effectivement transférés à POLD

Par délibération du 29 juin 2016, la commune a recensé les emplois qui relèvent des compétences transférées, dans les domaines de l'eau et assainissement, des ordures ménagères, des plans d'urbanisme et climat.

Tableau n° 3 : Emplois transférés à POLD en 2016

Compétences	Emploi	Quotité de la MAD (en %)
PLU	Ingénieur pr.	50
Plan climat	Techn.	5
Eau et assainissement	DGAS	5
	Ingénieur	5
	Technicien pr.	50
Ordures ménagères	DGAS	5
	Ingénieur	95
	Rédacteur	95
	Adjoint adm.	95
	Adjoint tech.	95
	Adjoint tech.	95
	CEA	95

Source : PV du CT du 28 juin 2016 ; « MAD » = mise à disposition

La commune a choisi dans cette délibération de mettre ces agents à disposition sans les transférer à POLD. Aucune immobilisation n'a été transférée.

Les quotités de mise à disposition ont ensuite évolué :

Tableau n° 4 : Emplois transférés à POLD en 2021

Compétences	Emploi	Quotité de la MAD (en %)
PLU	Directeur	50
Plan climat	Techn.	5
Assainissement	Ingénieur	25
	Technicien pr.	25
Eau et assainissement	Directeur	80
	Agent	60
	Agent	80
	Agent	80
	Agent	80

Source : commune.

La commune indique être « en cours de réflexion pour réexaminer les pourcentages de mise à disposition ».

3.2.1 Eau, assainissement et ordures ménagères

En matière d'assainissement, jusqu'en 2019, POLD remboursait à la commune les emprunts de l'ancien budget annexe d'assainissement en section de fonctionnement au budget principal, au compte 70878, pour environ 200 000 €. Cette imputation comptable était incorrecte : le remboursement aurait dû abonder la section d'investissement. La commune a corrigé spontanément cette erreur à partir de l'exercice 2020.

Le transfert des agents titulaires ou contractuels, qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré est obligatoire en application des dispositions de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Selon ce code également, les agents communaux concourant à l'exercice de certaines compétences légales de l'EPT, soumises à la définition d'un intérêt territorial « peuvent être en tout ou partie mis à disposition » de POLD[8]. Cette disposition, qui déroge, pour la métropole, au principe du transfert des services au niveau de collectivité compétent[9], n'est applicable, en l'état actuel du droit que pour certains services très précis, dans le domaine sportif, culturel et d'action sociale[10].

C'est donc le droit commun qui s'applique à la commune pour l'eau, l'assainissement et les ordures ménagères. Celui-ci prévoit une adaptation pour les agents affectés à temps partiel aux services transférés. L'article L. 5211-4-1 précité dispose que le transfert doit être proposé à ces agents et que, en cas de refus de ceux-ci, ils sont de plein droit et sans limitation de durée, mis à disposition du président de l'EPCI, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle.

Dans le cas présent, les quotités travaillées par les agents recensés au bénéfice du plan local d'urbanisme (PLU) et du plan « climat » sont crédibles.

En revanche, en ce qui concernent les services d'eau, d'assainissement et des ordures ménagères, les quotités travaillées sont très surprenantes. En particulier dans le domaine des ordures ménagères, tous les agents recensés travaillaient en 2016 à 95 % dans le service, et en principe à 5 % au bénéfice d'un autre service. Par ailleurs, la commune a considéré que le directeur général adjoint des services (DGAS) relevait pour 5 % du service des ordures et pour 5 % de celui de l'eau et assainissement, au titre de son « apport d'expertise ».

En matière d'ordures ménagères, les fiches de poste des agents du services des ordures ménagères ne permettent pas de comprendre quelle activité correspondant à 5 % de leur temps de travail met en relation ces agents avec les services purement communaux. La commune indique en réponse que le maintien au sein de la commune permet « des synergies marquées avec les directions voirie, police municipale, propreté, voirie et réseaux. »

Les discussions au comité technique du 28 juin 2016 éclairent le choix fait alors par l'ordonnateur. D'une part, aucun transfert n'a été proposé aux agents, contrairement à la loi. D'autre part, les agents comprenaient mal le choix de la mise à disposition faite en leur nom, et l'administration a indiqué préférer conserver les personnels « dans un environnement au contour mal défini pour le moment », face à des « problématiques multiples et complexes ».

La mise à disposition des agents de la commune dans le domaine des ordures ménagères par la délibération du 29 juin 2016, en affirmant qu'ils conservent 5 % de leur temps de travail pour des activités communales, constitue une pratique dérogatoire au transfert des personnels qui devrait accompagner celui des missions correspondantes. Actuellement, la commune continue de gérer la carrière de ces agents et leur rémunération (l'EPT lui rembourse ces charges de personnel).

[8] « *Les services des communes membres d'un établissement public territorial concourant à l'exercice des compétences mentionnées au même I soumises à la définition d'un intérêt territorial et déclarées d'intérêt territorial peuvent être en tout ou partie mis à disposition de cet établissement public territorial* » (2e alinéa du II de l'article L. 5219-12).

[9] L'article L. 5211-4-1 du CGCT.

[10] Selon la rédaction actuelle du I de l'article L. 5219-5 du CGCT : « 2° Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial ; (…) 5° Action sociale d'intérêt territorial (…) ».

Encadré n° 1 : Relations avec POLD relatives au service des ordures ménagères

L'EPT est devenu compétent le 1er janvier 2016 en matière de collecte et traitement et traitement des ordures ménagères. Il adhère au Syelom[11] (syndicat mixte) à la place des communes. Les agents du service « gestion et prévention des déchets » (pôle « environnement et mobilité ») ont été mis à disposition de l'EPT.

En pratique toutefois, la politique est restée largement communale ; la collecte des déchets est réalisée par un prestataire, sur la base d'un contrat négocié commune par commune, Neuilly-sur-Seine continuait de voter le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom)et d'en percevoir le produit et le service reste situé dans les locaux de la mairie.

Des échanges avec la commune, il ressort que ce fonctionnement présente l'avantage d'une prestation de proximité pour les usagers. Le service peut se rendre rapidement sur place en cas de dysfonctionnement et l'intégration forte avec les directions « voirie », « police municipale », « propreté », « voirie et réseaux » au sein de la même direction générale déléguée, permet de connaitre à l'avance tous les encombrements de voirie (travaux, manifestation, chute d'arbres, etc.) nécessitant un aménagement des circuits des bennes. Les « ambassadeurs du tri » sont chargés notamment de gérer des contrats de collecte (lavage des bacs, achat de bacs, etc.), d'anticiper les problèmes d'hygiène et de sécurité, de conseiller et de sensibiliser les différents publics, sur la base des directives globales du pôle « environnement et mobilités ».

Ce maintien de l'échelon communal va toutefois au-delà de la seule relation avec l'usager. Les services de POLD sont en réalité externalisés dans les communes (cf. partie 4.4.1 du rapport sur la gestion de l'EPT POLD).

Note : Le Syelom, lui-même, a transféré au Syctom[12] la compétence de traitement, tout en conservant la gestion des déchèteries. La chambre avait recommandé sa fermeture en 2016.

3.2.2 Développement économique

L'examen de la gestion de POLD a montré que plusieurs communes ont transféré ou mis à disposition leur service d'action économique (Levallois-Perret, Courbevoie, Garches, Saint-Cloud et Vaucresson). Tel n'est pas le cas de Neuilly-sur-Seine.

Or, la commune mène des actions de développement économique. Elle accueille les entrepreneurs au sein du « Neuilly-sur-Seine Lab » (situé au 5 bis, villa Emile Bergerat). Un conseiller municipal est chargé spécifiquement du domaine « développement et attractivité économique ». La commune est membre d'un groupement d'intérêt public nommé « Rives de Seine », qui coordonne une partie de l'action économique sur le territoire (36 650 € de frais d'adhésion en 2019). Un adjoint au maire est membre du conseil d'administration.

La commune est également membre de « Neuilly Tech », un incubateur d'entreprises, dont la gestion est assurée en pratique par le « Lab ».

Ces interventions sont suivies par du personnel de la commune : 203 000 € de charges de personnel réglées en 2019 au titre de la fonction comptable 90 (« interventions économiques »). Aucun agent n'a été officiellement transféré au titre du développement économique. Le maire a demandé à POLD par courrier du 15 septembre 2021 le transfert des activités de développement économique et notamment de « Neuilly-sur-Seine Lab ».

[11] Syelom : Syndicat mixte des Hauts-de-Seine pour l'élimination des ordures ménagères.
[12] Syctom : Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la région parisienne.

3.2.3 Aménagement

Aucune zone d'aménagement en cours n'a été transférée à POLD. La commune a pourtant engagé d'importants chantiers, les « Allées de Neuilly » et le « 167 ». Le rythme des investissements a fortement augmenté à partir de 2019.

Concernant la nécessité d'une étude d'impact sur les dépenses de fonctionnement, en application de l'article D. 1611-35 du CGCT, la commune a considéré qu'aucune des opérations concernées n'excédait *ab initio* le seuil réglementaire de 50 M€. Or, le montant de celles-ci, en réalité, dépasse ce seuil, 58,8 M€ pour les Allées, tel que le communiqué de presse du 4 avril 2019 présente le projet avant le lancement des travaux, [13] et 95 M€ pour le 167[14]). La commune aurait dû réaliser les études d'impact prévisionnelles prévues à l'article précité.

Ensuite, elle ne s'est pas interrogée pour savoir si ces deux opérations étaient d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Concernant le 167, il s'agit de la construction d'un ensemble immobilier au 167 avenue Charles de Gaulle. Bien qu'il s'agisse de regrouper certains équipements municipaux, dont une médiathèque, et de réaliser également certains espaces publics (rue piétonne, place centrale et jardin), l'opération est essentiellement bâtimentaire et l'emprise des travaux sur la rue est faible. L'optimisation de l'utilisation des espaces est un des objectifs, mais celui-ci est réalisé au moyen d'une démolition-reconstruction de l'existant. Le caractère d'opération d'aménagement ne parait donc pas établi.

Concernant les « Allées » en revanche, il s'agit selon le site de la mairie « de créer 10 hectares d'espace public au cœur de l'axe historique et d'offrir un cadre de vie exceptionnel qui préfigure les nouveaux équilibres métropolitains ». L'opération intervient au cœur de l'espace public, avec dévoiement en particulier de la N13, dont une partie de la voirie nationale sera déclassée pour l'occasion. L'opération a débuté par un concours relatif à la mission de maîtrise d'œuvre, portant sur le réaménagement urbain et paysager et doit se poursuivre jusqu'en 2024. Il s'agit bien de « mettre en œuvre un projet urbain » notamment en « recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés », d'une ampleur manifeste, qui répond à la définition de l'article L. 300-1 précitée. Un nouveau parking souterrain doit être réalisé à cette occasion (450 places). La commune considère en réponse qu'il s'agit d'une opération de voirie, sans transformation du bâti ou du parcellaire le long de cet axe. Mais l'exposé de la délibération du 30 mars 2017 présentait des objectifs beaucoup plus ambitieux (« redynamiser le potentiel paysager, économique et social », « réunifier le nord et le sud de la Ville ») et son communiqué de presse du jeudi 4 avril 2019 annonçait un programme qui dépassait le strict cadre de travaux de voirie, avec l'optimisation du stationnement pour dégager des espaces en surface, la création d'une piste vélo express, d'une « mosaïque de jardins, de salons urbains avec kiosques et commerces » et « de 25 pavillons dédiés aux savoir-faire et cultures de régions ».

Qualifiable d'opération d'aménagement, réalisée en régie, la commune aurait dû confier la réalisation des « Allées » par transfert à POLD, ce qui aurait dû se traduire par des « délibérations concordantes de l'EPT et de ses communes membres fixant les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers »[15].

La loi n'étant pas appliquée, la chambre rappelle que, en 2017, l'opération des Allées de Neuilly-sur-Seine aurait dû être transférée.

[13] Et selon le contrat avec le maître d'œuvre, 5 M€ pour la maîtrise d'œuvre et 47,5 M€ pour les travaux, soit 52,5 M€.
[14] Selon le contrat avec le maître d'œuvre, 7 M€ pour la maîtrise d'œuvre et 61,9 M€ pour les travaux, soit 69 M€. Les différents coûts de relogement des services et des habitants s'ajoutent également.
[15] Article L. 5219-5, IV, 2ème alinéa, du CGCT.

Recommandation régularité 1 : Transférer à POLD les personnels du service des déchets ménagers et du service d'action économique, de même que l'opération d'aménagement « Allées de Neuilly-sur-Seine », conformément aux articles combinés L. 5211-4-1 et L. 5219-5 du CGCT.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les relations de la commune de Neuilly-sur-Seine avec l'EPT Paris Ouest La Défense (POLD) sont empreintes de la complexité caractéristique de cet établissement public territorial, que la chambre a déjà constatée à l'occasion de son contrôle, résultant du mode d'administration voulu par les communes.

Certains services pour lesquels POLD est compétent n'ont pas encore été transférés. En matière de développement économique, la commune a manifesté son intention de transférer ses actions, comme la loi le prescrit.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Encadré n° 2 : Évolution du droit applicable à la gestion des ressources humaines de la commune

Durant le contrôle, le droit en vigueur était pour l'essentiel incorporé dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (FPT), dit « loi de 1984 » ou « loi FPT ».

Le gouvernement a été habilité à rassembler dans un seul code toutes les dispositions applicables à la fonction publique, y compris la FPT, par l'article 55 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, selon le principe d'une codification « à droit constant »[16].

La partie législative du code général de la fonction publique (CGFP) adoptée par l'ordonnance n° 2021 1574 du 24 novembre 2021, est entrée en vigueur le 1er mars 2022. Le présent rapport mentionne les dispositions applicables durant la période sous revue, le cas échéant en précisant la nouvelle référence.

Les textes réglementaires d'application de la loi de 1984 sont toujours en vigueur.

4.1 Une gestion efficace mais atypique et confrontée à des difficultés de recrutement

4.1.1 La direction des ressources humaines (DRH) bien dimensionnée

La DRH est dirigée par une administratrice territoriale présente dans la collectivité depuis 2005 et administratrice depuis 2010. Elle est composée de 7 services et regroupe 25 agents, ainsi qu'un apprenti en alternance. Durant l'instruction deux postes étaient vacants, un poste de chargé de formation et un poste de chargé de recrutement.

Outre la directrice, son adjoint et le secrétariat, le service « recrutement et mobilité interne » comprend quatre postes, le service « gestion administrative » six gestionnaires, le service « études rémunération temps » cinq agents dont une cheffe de service, le service « formation » trois agents dont une cheffe et le service « prévention » trois agents également. Quatre autres agents travaillent au sein de la médecine professionnelle et de la communication interne (organigramme annexe n° 6).

[16] Le contenu du corpus législatif applicable aux agents publics reste identique. Pas de modification pour les gestionnaires en dehors de l'actualisation des références. Cf. site de la DGAFP : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/evenements/colloque-CGFP/presentation_CGFP.pdf

4.1.2 Des effectifs communaux relativement stables

Les effectifs gérés (hors CCAS) sont en légère augmentation depuis 2016.

Tableau n° 5 : Effectifs permanents et de cabinet (fin d'année)

Effectifs en ETP au 31 décembre	2016	2017	2018	2019	2020
Ville	1 143	1 143	1 158	1 182	1 175
Restaurant	9	9	9	9	9
Logements sociaux	2	2	2	3	3
Cinéma	5	5	4	5	5
CLIC	5	6	6	6	6
Culture	20	19	19	19	19
Gestion patrimoine		1	3	4	4
Total tous budgets dont :	**1 184**	**1 185**	**1 202**	**1 228**	**1 221**
- Titulaires	827	826	839	837	818
- Contractuels, dont	357	360	363	391	403
emplois de direction	1	1	1	1	2
collaborateurs cabinet	2	2	1	1	1

Source : commune

Cette croissance concerne surtout les contractuels, car le nombre de titulaires est relativement constant jusqu'en 2019, puis en légère baisse en 2020. En revanche, le nombre d'agents contractuels augmente de 46 ETP, de façon continue sur toute la période.

La reprise en gestion du patrimoine privé s'est traduite par la création de quatre postes seulement au sein de ce budget annexe. La création de POLD ne s'est pas traduite par des transferts de poste, puisque la collectivité a privilégié, dans des conditions contestables, la mise à disposition (cf. partie n° 3).

Le coût par agent de la collectivité est calculé au paragraphe 7.3.2 en tenant compte des refacturations envoyées à POLD. Aucune mutualisation ou mise en commun de service n'a été réalisée avec POLD. Selon la collectivité, une réflexion est en cours avec l'EPT depuis 2021 pour mutualiser les actions de formation, notamment celle en hygiène et sécurité, ou le recours aux cabinets de recrutement.

4.1.3 Le contrôle interne bien décrit mais à renforcer

La direction chargée de l'établissement de la paie, utilise le module Ciril RH en lien avec le système d'information financier Ciril Finances. Elle dispose également d'un logiciel de suivi des temps « E-Temptation (Horoquartz) » et d'un autre pour la gestion du recrutement, « Human sourcing », principalement.

La commune a produit une note qui décrit la procédure de l'établissement de la paie (environ 1 400 fiches par mois). Les étapes du contrôle sont par ailleurs formalisées chaque mois.

En ce qui concerne l'intégration des éléments variables qui ne sont pas présents dans Ciril RH, deux étapes sont nécessaires. Ceux concernant les heures supplémentaires, les astreintes et les titres restaurants sont intégrés manuellement via des interfaces tableur. Les éléments relatifs à l'absentéisme (maladie ou grève) sont intégrés automatiquement. Après calcul de la paie, la direction opère une vérification manuelle durant cinq jours : les bulletins imprimés sont vérifiés exhaustivement par les deux gestionnaires mois N sur mois N-1 et les deux coordinateurs paie réalisent des contrôles transverses.

Le contrôle interne de la paie parait assez développé et normalisé mais essentiellement manuel. Le volume des heures supplémentaires est traité en partie n° 4.3.2. La commune gagnerait d'une part à développer aussi des contrôles mensuels ciblés sur des requêtes transversales (par exemple, changement de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) ou montant anormal d'heures supplémentaires), et d'autre part à instaurer un point de contrôle différé (par exemple trimestriel) sur les tableurs reprenant manuellement les éléments variables (avec vérification *ex post* de cohérence et d'un échantillon).

En matière de recrutement la direction a également formalisé sa procédure et dispose d'un dossier type pour les candidats, qui figure dans les dossiers d'agents consultés, et d'une fiche de liaison-décision. Les remplacements sont autorisés à partir de quatre mois d'absence, hors postes liés à un taux d'encadrement dans les secteurs de la petite enfance et de l'enfance. La gestion des candidatures se fait avec le logiciel précité (cf. logigramme en annexe n° 7). Le candidat remplit le dossier type lors de l'entretien. Le casier judiciaire est systématiquement demandé pour tout recrutement, y compris de très courte durée, selon la commune, mais aucun élément de ce genre n'a été relevé dans les dossiers consultés par la chambre. La fiche de recrutement est complétée et versée au dossier du candidat retenu. En revanche, si les références et la date de la déclaration de vacance sont présentes dans les arrêtés de recrutement consultés, l'avis de vacance lui-même est absent[17].

4.1.4 L'importance des agents contractuels et les vacances de poste qui soulèvent des difficultés quotidiennes

La crise sanitaire ayant entrainé un arrêt des recrutements, les vacances dans les filières administrative et technique sont plus particulièrement marquées à la direction des bâtiments et à la direction de la commande publique, au regard de la charge de travail liés aux grands chantiers d'investissement en cours. Ces services présentaient en 2021 un certain nombre de postes vacants sur des fonctions clés (adjoint au directeur, chefs de service, juristes seniors) qui ne peuvent être compensés que par une implication accrue du chef de pôle/directeur.

La commune s'appuie plus que dans les communes comparables sur le recrutement d'agents contractuels. Le taux de contractuels est élevé en début de période et augmente légèrement, entre 30 % et 33 %, en fin de période (cf. tableau n° 3). Selon la Cour[18], la part des contractuels dans l'ensemble de la fonction publique territoriale est de 19,8 % en 2017, le niveau neuilléen est donc 1,5 fois supérieur en début de période. Ensuite, la croissance de l'effectif contractuel (en ETP) en fin d'année est de 3 % par an (en moyenne), supérieur à la moyenne nationale résultant du rapport de la Cour des comptes sur les contractuels dans la fonction publique (p. 35)[19]. La singularité de Neuilly-sur-Seine sur ce plan s'accroît.

Les données des bilans sociaux établis tous les deux ans par la collectivité permettent de dresser une évolution plus fine de cette population, en équivalent temps plein rémunéré (ETPR) sur l'ensemble de l'année. Le tableau suivant exploite les données annuelles entre 2016 (début de période) et 2019 (dernier rapport disponible avant la crise sanitaire).

[17] Il n'existe pas de liste réglementaire fixant la composition du dossier individuel. Celui-ci doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, depuis son recrutement jusqu'à sa radiation des cadres. Cette obligation est reprise dans les dispositions propres aux agents contractuels (art. 1-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988). Dans le cadre d'un recrutement contractuel, le juge administratif a été amené à établir : que la collectivité, pour un recrutement dans ce cadre, doit pouvoir établir qu'elle a engagé une procédure afin de recruter un fonctionnaire, et que celle-ci n'a pas abouti (CE 25 mai 1992 n° 86702) ; qu'elle doit en outre respecter un « délai raisonnable » avant de recruter un agent contractuel, afin de permettre aux fonctionnaires, informés par les mesures de publicité de la vacance d'emploi, de soumettre auparavant leur éventuelle candidature (CAA Nancy 20 fév. 2003 n°97NC02620). L'avis de vacance est donc une pièce établissant indiscutablement la légalité du recrutement d'un contractuel, que la commune devrait conserver dans le dossier.

[18] Sur données direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

[19] La période n'est toutefois pas exactement comparable (2010-2017 pour la Cour, 2016-2019 pour la commune).

Tableau n° 6 : Population contractuelle selon les bilans sociaux

	Ratio (en %)		Population	
ETPR : ratio (%) et population	**2016**	**2019**	**2016**	**2019**
Filière administrative	17	31	41	88
Filière technique	13	26	68	148
Filière culturelle	6	23	2	8
Filière sportive	18	38	4	10
Filière sociale	0	36	0	31
Filière médico-sociale	71	46	80	115
Filière médico6technique	-	100	0	4
Filière police municipale	0	0	0	0
Filière animation	28	34	18	25
Toutes filières	**19**	**31**	**213**	**429**

Sources : bilans sociaux communaux (2017 et 2019), calculs CRC

Selon les bilans sociaux, dont la méthodologie est comparable d'une année sur l'autre, la croissance de la population contractuelle parmi les agents est très significative (+ 216 ETPR), et ne provient pas essentiellement de la filière médico-sociale traditionnellement représentée. L'effectif des contractuels augmente de 115 % dans la filière administrative et de 118 % dans la filière technique. Dans ces deux filières, le taux de contractuels atteint en 2019 respectivement 31 % et 26 %.

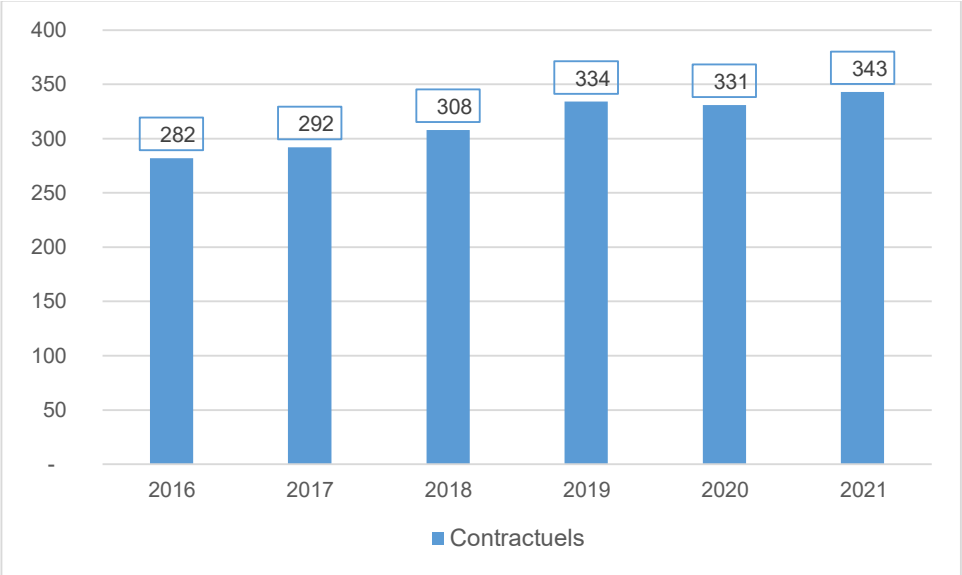
Ce mouvement touche d'ailleurs à peu près autant les hommes que les femmes : l'effectif est féminisé à 63 %, contre 61,3 % au plan national (fonction publique territoriale) selon la Cour des comptes. Les données du dernier bilan social (2019) sont plus détaillées par catégories. Elles montrent que, dans la filière administrative comme dans la filière technique, la catégorie B est la plus contractualisée (respectivement 40 % et 61 %), devant la catégorie A (respectivement 37 % et 51 %). Depuis la révision en 2019 de la loi de 1984, des contrats de trois ans peuvent désormais être conclus avec des agents de catégories B ou C[20].

Le tableau en annexe n° 7 montre le recrutement dans les effectifs de contractuels pour certains grades, selon l'année de recrutement (ce qui n'est pas équivalent à une donnée portant sur les recrutements annuels, certains agents étant depuis repartis). Le recrutement a été particulièrement actif en 2019. Le recrutement massif d'agents de catégorie A et B dans les filières administrative et technique depuis 2016 a probablement déformé la structure par catégorie des contractuels (cf. partie n° 7.3.2).

Selon la commune, toutefois, les données indiquées dans ses bilans sociaux ne sont pas fiables. Les données transmises *in fine* par la commune réévaluent à la baisse la population contractuelle en fin de période et à la hausse en début de période, ce qui nivelle l'évolution.

[20] 2° de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, telle que modifié par l'article 21 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019. Disposition codifiée aux articles L. 332-8 et suivant du code général de la fonction publique.

Graphique n° 1 : Population contractuelle selon le maire



Source : commune

Le bilan des recrutements d'avant la crise sanitaire est donc nuancé. La collectivité affichait déjà une nette préférence pour le recrutement de contractuels, au regard des statistiques nationales. En 2019, le recrutement accéléré de contractuels sur des postes de techniciens et de cadres, notamment dans la filière administrative, la singularise encore plus. Selon la commune, il s'agit d'une évolution forcée liée à une pénurie de candidats fonctionnaires. Le nombre de postes actuellement vacants à la direction de la commande publique et à la direction des travaux accréditent dans l'ensemble ce constat, y compris sur des postes liés à la commande publique qui n'ont pas d'équivalents dans le secteur privé. La commune préfère laisser vacants certains postes lorsque le niveau des candidatures reçues est jugé insuffisant.

Mais le niveau de présence de contractuels dans l'effectif s'explique aussi par des maintiens en poste d'agents en dépit de ce que prévoit la réglementation. Parmi les agents recrutés contractuellement avant 2017 (hors contrat à durée indéterminée - CDI), une vingtaine ont été maintenus sous contrat en dépit de la législation applicable aux durées contractuelles. La commune indique qu'elle promeut l'intégration par concours de ces agents contractuels, avec des résultats significatifs (entre 21 et 44 d'entre eux par an deviennent stagiaires[21]). Elle indique que, dans certains des cas relevés par la chambre, les agents ne pouvaient pas s'inscrire aux concours (agents de nationalité étrangère ne pouvant se présenter, agents proches de la retraite). La chambre observe que ceci ne justifie pas de prolonger irrégulièrement la durée de contrat des agents : soit la commune met fin à leur emploi, soit elle est en mesure, selon les cas légaux, de leur proposer un CDI.

L'importance des agents contractuels dans le personnel constitue une contrainte pour la gestion des ressources humaines, à laquelle la commune a souvent répondu en leur appliquant les dispositifs prévus pour les titulaires. Ainsi fait-elle avancer d'échelon régulièrement ses agents contractuels, en appliquant, y compris, les reclassements liés aux révisions de la grille indiciaire chez les titulaires comparables, par simple arrêté. De même, lorsque ces contractuels sont ensuite recrutés sur un emploi fonctionnel, utilise-t-elle les « congés pour convenances personnelles » pour dupliquer la procédure du détachement, afin de conserver à l'agent le bénéfice de son CDI (cf. partie n° 4.5.3).

[21] par concours interne ou recrutement sans concours.

La commune relève que les difficultés structurelles dans le recrutement se sont aggravées après la crise sanitaire. L'attractivité de la commune est pénalisée par le coût du logement à Neuilly-sur-Seine et, pour les agents habitants ailleurs en Île-de-France, par les temps de transports. Depuis 2020, plusieurs agents auraient d'ailleurs quitté la métropole pour changer de région. La commune essaie de compenser le faible nombre de candidatures sur certains postes en renforçant sa visibilité sur les réseaux sociaux.

4.2 Certaines modalités de rémunération sources d'irrégularités

4.2.1 Le surclassement démographique injustifié

Une délibération du conseil municipal du 7 février 1980 a surclassé Neuilly-sur-Seine dans la catégorie des communes de 80 000 à 150 000 habitants. Les motifs avancés relevaient principalement de l'opportunité (fréquentation de la commune par des salariés nombreux en journée).

La commune a continué à appliquer ce surclassement durant le contrôle, en considérant que la présence de nombreux actifs venus travailler le jour dans les sièges sociaux ou les hôpitaux implantés dans la commune, ou encore la circulation sur la Nationale 13[22], génèrent des dépenses supplémentaires qui assimilent Neuilly-sur-Seine à une commune de plus de 80 000 habitants.

Une commune n'a aucun pouvoir d'appréciation pour adopter un surclassement démographique lui permettant d'appliquer les règles indiciaires d'une strate qui n'est pas la sienne. Le Conseil d'État a déjà par le passé censuré une telle délibération, adoptée après la loi de 1984[23] comme avant,[24] et annulé les emplois créés en violation des règles applicables à la strate démographique régulière.

Lorsque des mesures de surclassement démographiques ont été introduites après 1984, elles furent définies par la loi. Les deux critères utilisés figurent aux deux derniers alinéas de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, présence de quartiers de la politique de la ville sur le territoire et classement touristique[25] Les textes prévoient une décision par arrêté du préfet[26]. La commune ne se trouve dans aucun des cas prévus et n'aura aucun moyen d'adopter régulièrement une nouvelle délibération ayant le même objet.

Ce surclassement entraine des conséquences importantes dans la gestion des ressources humaines quant à la fixation de la rémunération indiciaire de certains cadres (cf. partie n°4.2.2) et aux possibilités de leur promotion (cf. partie n°4.6.2) ou de leur attribution d'avantages en nature (cf. partie n°4.4.2).

Recommandation régularité 2 : Abroger la délibération du 7 février 1980 surclassant la commune dans la strate démographique supérieure, en application des articles L. 313-1 à L. 313-3 du code général de la fonction publique (anciennement article 88 de la loi de 1984), et reprendre tous les actes individuels y faisant encore référence.

[22] Voirie étatique, à l'exception des contre-allées récemment déclassées, cf. partie n°7.3.1.4.
[23] Conseil d'État 3/5 SSR, 9 décembre 1987, n° 81612, inédit au Recueil Lebon.
[24] Conseil d'État, 10/5 SSR, du 29 octobre 1986, n° 5513, en application de l'article L. 413-9 du code des communes alors applicable (abrogé le 27 janvier 1984) : « *considérant que le chiffre de la population municipale est celui qui résulte du recensement général de la population ; que les opérations de recensement relèvent de la responsabilité de l'État et que leurs résultats sont authentifiés par décret ; que, par suite, le conseil municipal de Chinon n'était pas compétent pour modifier le chiffre de sa population tel qu'il résultait du dernier recensement et décider de classer la commune dans une catégorie démographique supérieure* ».
[25] Disposition alors en vigueur, aujourd'hui codifiée aux articles L. 313-2 et L. 313-3 du code général de la fonction publique.
[26] Cf. décret n° 2004-674 du 8 juillet 2004, article 5 (toujours en vigueur).

4.2.2 Le traitement indiciaire irrégulier témoignant du surclassement abusif

En 2012, la chambre avait critiqué la rémunération du directeur général des services (DGS) de l'époque pour son caractère élevé, tout en considérant que celle-ci n'était pas irrégulière. Elle ne faisait pas référence au surclassement.

Durant la période sous revue, le décret n° 87-1102 du 30 décembre 1987, relatif à l'échelonnement indiciaire de certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales, a prévu, pour les emplois de DGS dans les communes de 40 000 habitants à 80 000 habitants, un indice sommital « hors échelle A ». La rémunération indiciaire maximale pour un emploi de cette nature doit être assise sur cet indice. Le DGS a bénéficié durant toute la période examinée et jusqu'à son départ (2016-mi 2021) d'un traitement indiciaire assis sur le 3e chevron de la « hors échelle B ».

La différence entre la rémunération indiciaire légale et la rémunération perçue est de 30 034 € durant la période.

Le nouveau DGS recruté en septembre 2021 bénéficie d'un contrat qui se réfère à la bonne strate démographique et fixe son indice brut à 966.

4.2.3 La lisibilité du régime indemnitaire, contesté et remanié, à améliorer

Le régime indemnitaire est un complément du traitement distinct des autres éléments de rémunération. En vertu de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les avantages consentis aux agents territoriaux au titre du régime indemnitaire ont un caractère facultatif et doivent faire l'objet d'une décision de l'organe délibérant[27]. En outre, dans la fonction publique territoriale, le régime indemnitaire obéit au principe de parité avec la fonction publique de l'État.

Étant donné ses lacunes assez importantes, une première délibération de 2016 introduisant le « régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel » (Rifseep) a été annulée par le tribunal administratif en avril 2019 (cf. annexe n° 8). La délibération omettait de préciser la répartition entre la part liée aux fonctions (IFSE) et la part variable liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir (CIA), et elle ne précisait pas pour chaque grade concerné comment les emplois étaient répartis entre « groupes de fonctions » (chaque groupe appliquant un barème propre).

La commune a pris une nouvelle délibération le 20 juin 2019 (dans le délai fixé par le juge), assortie d'une annexe. Elle l'a également appliquée à l'ensemble des cadres d'emplois en 2020, à la suite de l'extension réalisée par le décret du 27 février 2020 précité. Cette délibération n'a pas mis fin aux contentieux avec les syndicats.

La délibération de 2019 instaure le Rifseep pour les grades alors éligibles et prévoit également le niveau de primes pour les grades, comme les ingénieurs, pas encore éligibles. Elle récapitule donc tous les régimes indemnitaires applicables, même si elle omet d'abroger les délibérations adoptées antérieurement. Elle précise que ce régime indemnitaire est exclusif de toutes autres indemnités liées aux fonctions, à l'exception des primes et indemnités légalement cumulables.

La délibération de 2019 conserve le principe d'un versement aux titulaires, stagiaires et contractuels[28]. Elle définit huit groupes de fonction pour toute la collectivité, et non pas par cadre d'emploi. Les groupes de fonctions sont définis à partir des critères portant sur l'encadrement, la technicité, le niveau d'expertise ou la qualification ainsi que les sujétions.

[27] Disposition codifiée aux articles L. 714-4 et suivants du code général de la fonction publique.
[28] À l'exception des agents contractuels recrutés sur la base de l'article 3-3, 1°, de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 pour « absence de cadre d'emplois » (cf. article L. 332-8 du code général de la fonction publique).

La part liée à la manière de servir est établie sur la base de l'évaluation annuelle de l'agent, après entretien professionnel, ce qui permet de lui attribuer un niveau qui se traduira par une valeur chiffrée du complément indemnitaire annuel (CIA), excellent/très bon/bon/moyen/insuffisant. Par ailleurs, les indemnités sont modulées en fonction de la présence de l'agent, avec un système de retenue par jour d'absence[29].

Les annexes de la délibération adoptent les valeurs du régime indemnitaire selon le grade de l'agent, son groupe de fonctions, son évaluation et le bénéfice ou non d'un logement de fonction.

Cette délibération reste toutefois particulière, car si elle prévoit bien un niveau d'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), comme l'exigeait le jugement de 2019, ce niveau est identique pour tous les grades et groupes de fonctions (annexe n° 1 de la délibération), s'étendant de 30 € à 250 €.

La commune a fait le choix d'une méthodologie inversée[30], qui conduit la délibération à ne pas être tout à fait exhaustive dans les situations qu'elle couvre. Ainsi, les emplois fonctionnels ne sont occupables, selon la délibération, que par les cadres d'emploi des administrateurs territoriaux et des ingénieurs en chef territoriaux. Or, les attachés territoriaux hors classe peuvent être détachés dans l'emploi de DGS d'une commune de 40 000 à 80 000 habitants[31], strate dont relève Neuilly-sur-Seine, et les agents de catégorie A, tous grades confondus, peuvent être détachés dans les emplois de DGA d'une commune de 10 000 à 150 000 habitants[32]. Actuellement, la délibération ne prévoit donc pas le cas, possible, où un attaché principal (par exemple) viendrait à occuper un emploi fonctionnel de DGA. Une présentation des groupes de fonctions par cadre d'emplois aurait sans doute permis d'éviter ce type d'incomplétude.

Par ailleurs, le régime est peu lisible puisque le tableau en annexe retient des pourcentages applicables (au montant plafond) mais pas de valeurs en euros, et le tableau prévoit pour chaque grade un pourcentage applicable à chaque groupe de fonction, alors que l'annexe n° 4 répartit chaque emploi de la collectivité dans les huit groupes de fonctions. Ainsi, une valeur est prévue pour les adjoints administratifs et pour tous les groupes de fonctions (d'un à huit), alors que selon l'annexe n° 4 les adjoints administratifs ne peuvent occuper que des emplois classés dans les groupes 1, 2 et 3. Les tableaux sont donc inutilement compliqués.

Cette nouvelle délibération a également été contestée devant le tribunal par deux organisations syndicales, notamment, selon leur requête, pour absence de distinction suffisante entre la part IFSE et CIA, ou encore pour avoir fixé une part IFSE inférieure à la part CIA. Le 1er octobre 2021, le tribunal administratif de Cergy a rejeté la 2e requête. La première est toujours pendante. Par ailleurs, certains agents ont également contesté devant le juge le classement de leur emploi dans les groupes de fonctions.

Une dernière délibération du 17 décembre 2020, qui consolide l'ensemble, complète la délibération précédente au regard des nouveaux cadres d'emplois éligibles au Rifseep à la suite du décret de 2020 précité[33]. Elle s'applique à compter de 2021. Elle actualise également les plafonds d'IFSE.

Une fois les recours syndicaux jugés et si le régime actuel est validé par le juge, la chambre suggère à la commune d'adopter une présentation du dispositif indemnitaire plus simple et lisible.

[29] Point IV : absence pour maladie ordinaire, accident de trajet, accident de service ou maladie professionnelle (sauf certains cas).
[30] À l'annexe n° 4, la commune définit les 8 groupes de fonction pour toute la collectivité, et non pas par grade, puis classe les emplois occupés dans un groupe de fonctions.
[31] Article 6 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987.
[32] Article 7 du décret précité.
[33] Les grades suivants sont désormais intégrés : Ingénieurs, Techniciens, Conseillers des activités physiques et sportives, Psychologues, Sages-femmes, Cadres de santé paramédicaux, Puéricultrices, Infirmiers en soins généraux, Éducateurs de jeunes enfants, Auxiliaires de puériculture. A noter que le cadre d'emploi des policiers municipaux n'est pas soumis au Rifseep.

4.2.4 La persistance de deux primes dont les modalités ou le fondement sont irréguliers

L'IFSE et le CIA sont exclusifs de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception de celles énumérées par l'arrêté du 27 août 2015 qui peuvent donc continuer d'être versées (art. 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 et arrêté du 27 août 2015)[34].

La commune a dans l'ensemble supprimé au fur-et-à-mesure les primes incompatibles avec le Rifseep.

Cependant, deux primes incompatibles étaient encore versées à Neuilly-sur-Seine durant la période, sans représenter toutefois une masse salariale importante. Mais elles peuvent constituer un montant par agent bénéficiaire significatif : il s'agit de la prime de responsabilité du DGS[35] et de la prime de « départ en retraite » (68 000 € dans l'ensemble pour l'année 2020)[36].

Selon la commune, la prime de départ en retraite est un chèque remis aux agents adhérents par le Comité culturel et social du personnel, la liste des employés municipaux admis à faire valoir leurs droits à la retraite est établie par la DRH. Le montant de cette prestation est soumis aux cotisations sociales sur la fiche de paie établie par la commune. Or, la commune finance cette association (environ 300 000 € par an en subvention).

D'une part, le versement de cette prime par l'intermédiaire d'une association ne la rend pas pour autant compatible avec le Rifseep. D'autre part, cette prime est versée en dehors de la caisse du comptable public. La commune considère que le Comité culturel et social du personnel (dont la gestion n'a pas été examinée par la chambre) n'est pas une association transparente, qu'il ne s'agit donc pas d'une gestion de fait et ne souhaite pas mettre fin à cette prime.

Concernant la prime de responsabilité du DGS, la commune considère que seul le juge de première instance s'est prononcé sur son illégalité, elle souhaite attendre la position du Conseil d'État avant d'y mettre fin.

4.2.5 La prime exceptionnelle durant la crise sanitaire

La commune a versé en juin 2020 une prime « Covid » à 442 agents, pour un montant de 150 000 € environ. Une prime exceptionnelle peut en effet être versée aux agents des trois fonctions publiques qui ont été particulièrement mobilisés durant l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de Covid-19, en application de l'article 11 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020. Elle est cumulable avec le Rifseep. Elle peut être versée aux agents titulaires et contractuels des collectivités territoriales qui ont été particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire (surcroît significatif de leur travail, en raison des sujétions exceptionnelles auxquelles ils sont soumis pour assurer la continuité du service public). Le plafond maximum de 1 000 € a été respecté[37].

[34] Cf. également : Circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du Rifseep.
[35] Les agents occupant un emploi de direction ne peuvent percevoir une prime de responsabilité en plus du Rifseep, a jugé le tribunal administratif de Lyon, dans un jugement rendu le 28 juin 2021.
[36] De 1 010 € à 3 050 € selon l'ancienneté de l'agent.
[37] Art. 4 du décret n° 2020-570 du 14 mai 2020.

4.3 Le régime du temps de travail, essentiellement conforme mais peu transparent

4.3.1 La durée annuelle du travail quasiment conforme, à une exception près

Le rapport précédent n'abordait pas le régime du temps de travail. Selon la commune, le temps de travail officiel des agents est de 1 607 heures. La commune ne dispose pas de règlement interne qui permette de regrouper les règles applicables au temps de travail.

En vertu de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale[38], il appartient aux assemblées délibérantes de fixer les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales, et ce dans les limites applicables aux agents de la fonction publique de l'État. Selon le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, la durée et l'aménagement du temps de travail doivent s'effectuer sur une base annuelle de 1 607 heures (article 1er) depuis 2005 (contre 1 600 heures dans la version antérieure du texte). Les régimes de travail antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001, relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale pouvaient être maintenus si la commune le décidait expressément par délibération.

Par délibération du 13 décembre 2001, le conseil municipal a adopté la durée et l'aménagement du temps de travail applicable à la commune. Ce régime a été revu par la délibération du 23 mai 2003 pour « plus de souplesse » après la première année d'application. Peu après, la journée de solidarité a été introduite par la délibération du 16 décembre 2004, modifiée à nouveau par la délibération du 15 décembre 2005. Ce régime issu des années 2000 applicable à tous les agents a été légèrement revu le 27 juin 2013 pour ajuster les règles propres à certains services : médiathèque, cinéma, espaces publics, finances. Actuellement, ce régime local fixe un temps de travail annuel de 1 607 heures, avec deux modes de présence, 37h30 heures de travail par semaine pour la plupart des agents ou 40 heures. Les jours d'aménagement de la réduction du temps de travail (ARTT) octroyés dépendent donc du service de l'agent, 8 jours pour un temps de travail hebdomadaire de 37h30. Les agents de certains services, comme le centre technique municipal (CTM), travaillent 40h hebdomadaires et bénéficient de 21 jours d'ARTT. Les affaires culturelles (temps de travail annualisé) et la direction des affaires financières (DAF) ont aussi un régime particulier. Pour cette dernière, le régime a été banalisé en 2013.

La délibération de 2003 prévoyait l'ajustement du rythme de travail dérogatoire pour certains services comme le CTM (40 heures hebdomadaires). Au sein de celui-ci, étaient proposés aux agents soit 21 jours de réduction du temps de travail (RTT) en contrepartie du temps de travail supplémentaire, soit 10 jours de RTT et 99 heures supplémentaires payées. Cette instauration de principe d'heures supplémentaires payées sans contrôle particulier ne respecte pas les dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, qui prévoient soit un contrôle automatisé (badgeage) au CTM soit, s'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable qui peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé (art. 2, 2°).

[38] Cf. article L. 611-2 du CGFP.

La rémunération d'heures supplémentaires attribuées forfaitairement, sans pièces justificatives, n'est pas conforme au texte. Ce mécanisme serait tolérable s'il était incontestable que l'organisation collective déterminât correctement la durée du travail (40 heures par semaine). Or, la délibération de 2001 comme celle de 2003 ne fixent pas les horaires de travail collectifs au CTM, contrairement au service des espaces verts, par exemple[39], et aucun règlement intérieur ne vient pallier ce manque. Le même dispositif est retenu par la délibération de 2003 pour la police municipale, qui octroie une heure supplémentaire par jour ouvré aux policiers municipaux, « dans l'attente » des textes nationaux fixant le nouveau régime indemnitaire des agents. La délibération de 2013 n'est pas venue réaménager ce régime des policiers municipaux.

Étant donné la diversité, maintenue par les délibérations, des régimes horaires des différents services, il est difficile de confirmer le calcul fait par la DRH du temps de travail officiel. En particulier, en l'absence de règlement intérieur, il est difficile de savoir quels agents travaillent sur une base hebdomadaire de 37 heures (3e cas du tableau fourni) au lieu de 37h30 (cas général).

Les congés annuels octroyés sont de 25 jours, plus 7 jours octroyés avant 2001 et expressément maintenus. Les chefs de service ne pointent pas mais obtiennent en échange 5 jours de congés par an pour compenser. Les agents pouvaient aussi bénéficier de congés de pré-retraite instaurés par une délibération de 1994 (art. 10), jusqu'à l'abrogation de cette disposition par la délibération du 12 avril 2016.

Le régime des congés annuels est plus simple à établir. Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985, relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, tout fonctionnaire territorial en activité a droit, pour une année de service accompli du 1er janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à 5 fois ses obligations hebdomadaires de service, soit pour un cycle de travail normal 25 jours. La commune pouvait en 2001 conserver des jours de congés dérogatoires adoptés antérieurement, au sens de l'article 7-1 de la loi de 1984 (dernier alinéa). Mais, conformément à l'article 47 de la loi du 6 août 2019, cet alinéa a été abrogé à compter du délai d'un an à compter du renouvellement des conseils municipaux en 2020, soit à compter de juillet 2021.

La commune n'a pas délibéré pour abroger les sept jours dérogatoires maintenus en 2001.

Sans tenir compte des heures supplémentaires forfaitairement attribuées (instaurées par les différentes délibérations et pouvant donner lieu à indemnisation), le temps de travail à Neuilly-sur-Seine peut être établi ainsi pour les agents et les cadres.

Tableau n° 7 : Décompte du temps de travail effectif pour les agents

Jours dans l'année	365,24
Week-ends	104,36
Congés ordinaires	25,00
Congés dérogatoires	7,00
Fériés	8,71
Jours travaillés hors ARTT	220,17
Jours ARTT (y.c jour solid.)	7,00
Jours travaillés	213,17
Heures travaillées par jour	*7,50*
Heures travaillées par an	1 598,78
Temps de travail légal (2005)	1 607
Différence	**8,23**

Source : délibérations, calculs CRC

Pour les cadres, le calcul est légèrement différent.

[39] P. 4 de la délibération de 2003.

Tableau n° 8 : Décompte du temps de travail effectif pour les cadres

Jours dans l'année	365,24
Week-ends	104,36
Congés ordinaires	25,00
Congés dérogatoires	7,00
Fériés	8,71
Jours travaillés hors ARTT	220,17
Jours ARTT (y. c jour solid.)	20,00
Jours travaillés	200,17
Heures travaillées par jour	*8,00*
Heures travaillées par an	1 601,36
Temps de travail légal (2005)	1 607
Différence	**5,64**

Source : délibérations, calculs CRC

La différence avec le temps de travail réglementaire est donc minime.

Il ressort de cette analyse que c'est le nombre de jours de congés dérogatoires (non valorisés dans les tableaux ci-dessus) qui ne rend pas totalement régulière la durée du travail au sein de la commune. La commune devra se conformer à ses obligations et délibérer pour abroger les jours de congés dérogatoires. À cette occasion, elle pourra réviser également le nombre de jours ARTT octroyés en fonction des différents cycles de travail, de façon à égaliser le temps de travail dans chaque service. Elle pourra également synthétiser dans une délibération unique ou un règlement intérieur, par exemple, les règles applicables aux différents services, pour améliorer la lisibilité de son régime.

La commune considère que l'emploi du terme « forfaitaire » pour les heures supplémentaires obligatoirement réalisées dans certains services à horaires fixes est erroné. Elle indique que la présence des agents est effective dans ces services et que 40 heures de travail sont réalisées. Mais la chambre n'a pu vérifier les horaires fixes de tous ces services qui, du fait qu'ils donnent lieu à des heures supplémentaires obligatoires (parfois indemnisées), auraient dû être intégrés dans les délibérations du conseil municipal, et non établis par simple note interne. La réalisation effective de 40 heures de travail par semaine est la contrepartie obligatoire des jours ARTT dérogatoires et de l'indemnisation versée, et doit pouvoir être vérifiée par la chambre au moyen d'un audit fiable.

Pour mémoire, la circulaire de la DGAFP de 2012[40] prévoyait ainsi le nombre de jours ARTT à établir dans la fonction publique de l'État en fonction de la durée hebdomadaire du travail : 15 jours ouvrés par an pour 37h30 hebdomadaires et 23 jours ouvrés par an pour 39 heures hebdomadaires[41].

Recommandation régularité 3 : Délibérer sur le temps de travail des agents afin d'en régulariser la durée annuelle, conformément à l'article 47 de la loi du 6 août 2019 ; définir dans la délibération les différents cycles de travail et mettre fin aux heures supplémentaires attribuées forfaitairement.

4.3.2 Des heures supplémentaires à mieux encadrer et à réduire

Conformément aux dispositions du décret précité, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) peuvent être versées uniquement aux fonctionnaires de catégorie C et de catégorie B, dès lors qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

[40] Circulaire n° NOR MFPF1202031C relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.
[41] Un cycle de 40 heures n'était pas prévu.

Par ailleurs, des IHTS peuvent être versées à des agents contractuels de même niveau et exerçant des fonctions de même nature, sauf si le contrat de ces derniers prévoit un régime d'indemnisation similaire (article 2, II, du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires). Le versement des IHTS 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 (article 2, I). Sauf dérogation, le nombre des heures supplémentaires accomplies ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures[42].

À Neuilly-sur-Seine, les heures supplémentaires accomplies sont indemnisées ou compensées[43].

Tableau n° 9 : Heures supplémentaires accomplies (HS) durant la période sous revue

	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'heures sup. réalisées	*nd*	*nd*	109 337	113 249	105 232
dont nombre d'heures compensées	*nd*	*nd*	*24 030*	*20 109*	*16 951*
dont nombre d'heures rémunérées	*76 944*	*79 729*	*85 307*	*93 140*	*88 281*
Coût (milliers d'euros)	1 395	1 489	1 643	1 798	1 702
Nombre d'agents concernés paiement	627	597	611	672	999
Nombre d'agents concernés compensation		417	518	543	544

Source : commune[44]

Il est difficile de commenter l'évolution des heures compensées avant la crise sanitaire, avec seulement deux années disponibles complètes, et une année 2020 atypique.

Le nombre d'agents bénéficiaires d'heures supplémentaires indemnisées est relativement stable entre 2016 et 2019. En revanche, le nombre d'heures indemnisées augmente beaucoup pendant la même période avec + 21 % en volume et + 29 % en valeur. Ce coût supplémentaire représente la moitié des économies de charges générales réalisées durant la même période (cf. partie 7). Ce volume s'établit bien au-dessus des communes comparables en petite couronne, tel qu'il a été relevé dans les rapports de la chambre.

En 2019, les heures supplémentaires réalisées représentent environ 70 ETP, selon le régime de travail des agents non cadres, soit 5,7 % des effectifs. Deux éléments de droit et de fait peuvent expliquer cette tendance inflationniste.

D'une part, les délibérations de la commune étaient incomplètes encore en 2019. Certes elles rappellent la limite individuelle des 25 heures supplémentaires payées par mois, prévue par l'article 6 du décret du 14 janvier 2002 précité. Mais les anciennes délibérations ne prévoyaient pas la liste des postes susceptibles de réaliser des heures supplémentaires. Cette lacune a été réparée avec la délibération du 30 juin 2021.

[42] Article 6 du décret n° 2002-60 précité.
[43] Il s'agit d'une pratique. La délibération du 16 mai 2002 introduisait les IHTS au sein de la commune sans préciser le cadre de la récupération ni fixer, par cadre d'emplois et fonction, la liste des emplois qui ouvrent droit aux heures supplémentaires. La délibération suivante du 13 septembre 2007 ne modifiait pas cette lacune.
[44] La commune indique que conformément à la réglementation, le logiciel de gestion des temps qui recense les heures compensées (par récupération) ne conserve les données que sur quatre années. La chambre n'a pas repris les données 2017 qui ne porte que sur la période du 1er juillet au 31 décembre.

D'autre part, au sein de la mairie de Neuilly-sur-Seine, le système de contrôle électronique est peu développé puisque seulement 280 agents badgent. Les régimes horaires des services sont foisonnants et non réunis dans un document unique. Beaucoup de services fonctionnent encore avec des horaires fixes, et sans badgeuse. Dans ce cas, selon la procédure en vigueur, c'est l'autorisation du chef de service, signée et scannée, qui ouvre droit à la réalisation des heures supplémentaires, par exception à l'obligation de mettre en place des moyens de contrôle automatisé pour recenser les heures supplémentaires, dans tous les sites où celles-ci sont susceptibles d'être réalisées, conformément à l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002. Le badgeage utilise le logiciel Horoquartz mais seulement pour les agents en horaires variables, qui pointent soit en ligne, soit avec la badgeuse. Les agents avec des horaires fixes peuvent réaliser des heures supplémentaires certains jours, validées par le chef de service qui saisit manuellement les horaires dans ce logiciel. La DRH récupère les états des heures de ces services par papier, signés de la hiérarchie, intégrant les agents qui ne badgent pas, ainsi qu'un scan.

La délibération de 2021 prévoit que des « *dérogations au plafond mensuel des 25 heures supplémentaires peuvent être autorisées lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient ou pour certaines fonctions* ». Dans les délibérations antérieures cette exception était déjà adoptée, elle est dans son principe autorisée par l'article 6 du décret précité. La délibération de 2021 est assez précise sur les fonctions et les situations concernées, ce qui là encore n'était pas le cas précédemment. Elle précise aussi que « *dans certaines de ces circonstances exceptionnelles* », la durée hebdomadaire de travail effectif (heures supplémentaires incluses) pourra dépasser 48 heures au cours d'une même semaine ou 44 heures en moyenne sur une période quelconque de 12 semaines consécutives.

Une analyse a été réalisée sur l'année 2019 : examen des agents bénéficiaires d'heures supplémentaires en mars pour vérifier le service et les fonctions concernés (conformément à la délibération), et, pour toute l'année, examen concernant les agents ayant réalisé plus de 50 heures supplémentaires au cours d'un mois. Concernant les fonctions occupées et les grades, aucune anomalie n'a été relevée. Les volumes d'heures supplémentaires individuelles élevés sont toutefois incompatibles avec le respect des heures maximales par cycle de travail. 684 mois de paie ont été relevés dans cette situation (5 % des mois de paie), ce qui revient pour les agents concernés, à travailler bien plus que 48 heures par semaine en moyenne durant le mois en question[45]. Cette configuration se présente bien trop souvent pour constituer des « circonstances exceptionnelles » au sein de la commune. Par ailleurs, l'article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 prévoit qu'en de telles circonstances le chef de service informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent.

Au regard du coût des heures supplémentaires indemnisées (d'une ampleur exceptionnelle) et de la durée excessive de travail des agents, la commune devrait adopter un plan de vigilance pour que le recours aux circonstances exceptionnelles ne soit pas abusif et que, dans les conditions de fonctionnement courant, le temps de travail des agents ne dépasse pas 44 heures par semaine.

Recommandation performance 1 : Encadrer le recours aux heures supplémentaires, notamment en généralisant la badgeuse, pour éviter les abus et vérifier le respect des temps de travail maximaux.

Les autres conditions de régularité de versement des IHTS ont été examinées et n'appellent pas d'observations.

[45] Pour quatre semaines de suite (150 heures normales), l'ajout de 50 heures supplémentaires établit la moyenne travaillée à 50 heures par semaine. En une telle hypothèse, il est donc acquis qu'au moins une semaine sur les quatre (voire les quatre) présente un temps de travail largement supérieur à 48 heures.

4.3.3 L'absentéisme en diminution constante

La commune a transmis les données d'absence pour l'ensemble de la période, y compris pour grève et absences non médicales. Les absences médicales ont été reprises ci-dessous :

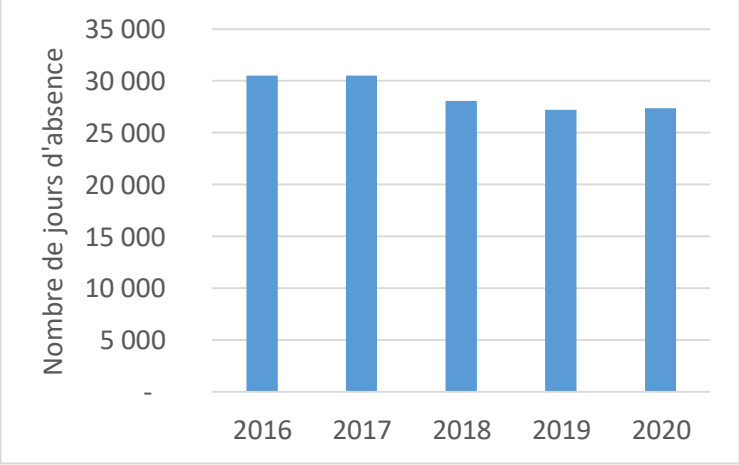
Tableau n° 10 : Absentéisme des agents (médical)

Années	2016	2017	2018	2019	2020
AT lieu travail	2 405	2 576	2 422	2 047	1 721
AT trajet	348	558	564	621	376
Congés Grave Maladie	1 490	1 351	459	273	953
Congés Longue Durée	3 489	3 356	3 328	3 141	2 850
Congés Longue Maladie	6 354	7 261	8 141	8 698	6 301
Congés Pathologiques	431	324	372	235	110
Maladie Ordinaire	15 998	15 070	12 730	11 612	14 797
Maladie Professionnelle	-	-	49	589	238
Tous motifs d'absence (médicales)	**30 514**	**30 496**	**28 064**	**27 216**	**27 345**

Source : commune (en jours calendaires), calculs CRC

Selon l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, l'absentéisme caractérise toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce, des facteurs de dégradation des conditions de travail entendues au sens large (organisation du travail, qualité de relation d'emploi, etc.). Les congés de type médical constituent la part de l'absentéisme dont l'évolution peut être contenue, et ne comprennent pas les congés pour maternité ou paternité. Ils sont présentés graphiquement ci-dessous :

Graphique n° 2 : Évolution des absences médicales



Source : commune, calculs CRC

Le bilan social pour 2019 donne des chiffres légèrement différents et supérieurs, 27 948 hors ASA[46]/maternité contre 27 216 dans le tableau déclaratif.

[46] ASA : autorisations spéciales d'absence.

L'absentéisme diminue de façon continue jusqu'en 2019, avant la crise sanitaire (- 10 %). La commune l'explique notamment par l'introduction d'un abattement sur le régime indemnitaire pour les jours de maladie ordinaire (hors hospitalisation) et les accidents du travail, en dehors de certaines exceptions limitées. Ce dispositif a été repris dans les délibérations de 2019 et 2020 (cf. partie n° 4.2.3), quasiment à l'identique à l'exception de l'introduction d'une « franchise de 5 jours d'absence par année civile » en-dessous de laquelle les indemnités ne sont pas modulées. Elle indique également qu'un travail de prévention des risques professionnels est réalisé prenant en compte la pénibilité de certains postes (agents des écoles, des espaces verts par exemple), avec achats de matériels adaptés (chariots d'entretien spéciaux pour les écoles, chariot électrique pour remonter des conteneurs de poubelles pour les gardiens d'immeuble). La commune a délibéré plus récemment, le 19 décembre 2019, sur la période préparatoire au reclassement.

Au-delà de l'action récente de la commune pour réduire l'absentéisme compressible, qui était recommandé par la chambre dans son précédent rapport, le taux d'absentéisme a été calculé pour comparer avec d'autres collectivités.

Tableau n° 11 : Taux d'absentéisme

Taux d'absentéisme médical (en %)	**7,0**	**7,0**	**6,4**	**6,1**	**6,1**
Taux du CIG petite couronne (médical) (en %)	-	-	-	7,7	-

Source : Commune, calculs CRC, CIG interdépartemental

Le taux d'absentéisme médical[47], qui exprime la part du temps de travail perdu en raison des absences des agents communaux, a diminué de 0,9 % entre 2016 et 2020 pour atteindre 6,1 % en 2020. Le taux d'absentéisme médical pour les collectivités de la petite couronne est de 7,7 %[48]. Ce même taux pour les communes de plus de 1 000 habitants est de 8 %[49].

L'action de la commune pour réduire l'absentéisme a donc été assez efficace. Durant la crise sanitaire, l'absentéisme a connu des évolutions contrastées mais plutôt attendues : le nombre des accidents de service a diminué, celui des maladies ordinaires a augmenté.

4.4 Les autres avantages accordés au personnel à régulariser

4.4.1 Les autorisations spéciales d'absence à revoir

Les autorisations spéciales d'absence sont fixées par la délibération du 12 avril 2016, qui fait référence à l'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984[50]. La délibération indique que « en l'absence de règlementation précise, il convient de se baser sur les règles applicables à l'État quand elles existent ».

Ces autorisations sont parfois plus généreuses que celles accordées dans la fonction publique d'État, par exemple en cas de mariage des enfants ou de la fratrie, ou de décès. Selon le bilan social pour 2019, la commune a enregistré 1 503 jours pour ASA en 2019 (contre 1 429 en 2017)[51]. Cette source d'absence n'a donc pas été réduite avant la crise sanitaire.

[47] Le taux d'absentéisme rapporte le nombre d'heures d'absence pour maladie (maladie ordinaire, maladie professionnelle, longue maladie / maladie de longue durée, accidents du travail) et maternité, paternité et adoption au nombre de jours ouvrés multiplié par l'effectif communal exprimé en équivalent temps plein.
[48] Bilan social 2019 du centre interdépartemental de gestion (CIG) p. 26.
[49] Bilan social 2019 du centre interdépartemental de gestion (CIG) p. 47.
[50] Cf. art. L. 622-1 du CGFP.
[51] Fonctionnaires et contractuels sur emploi permanents (tab. 2.1.1 et 2.1.2).

Depuis cette délibération, l'article 45 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique introduit à l'article 21 de la loi de 1983 un principe général selon lequel les fonctionnaires en activité bénéficient d'autorisations spéciales d'absence (ASA) liées à la parentalité et à certains événements familiaux. Précisée par un décret en cours de rédaction, cette disposition vise à harmoniser le régime des ASA entre les trois fonctions publiques. En effet, les autorisations spéciales d'absence pour les fonctionnaires à l'occasion de certains évènements familiaux, de l'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, ont été abrogées par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 précitée.

La commune devra prochainement délibérer pour se mettre en conformité avec les dispositions applicables, dès la parution du décret d'application précité, ce qui diminuera le nombre de jours accordés.

4.4.2 Les avantages en nature à mettre en conformité avec les textes

Les agents des crèches, des écoles et du restaurant du personnel, qui bénéficient de la fourniture de repas sur place, ont des avantages en nature « repas » chaque mois pour chaque repas consommé le mois précédent.

Les agents qui bénéficient d'un logement avec une convention d'occupation précaire, ont un avantage en nature dont le mode de calcul est établi par l'Urssaf[52], en fonction du nombre de pièces, du loyer et du salaire brut. Les agents qui bénéficient d'un logement pour nécessité absolue de service (les gardiens de bâtiments et le directeur général des services) ont un avantage en nature mensuel établi en fonction du barème de l'Urssaf.

La DRH a fourni le détail nominatif du calcul de l'année 2018 pour les repas et les véhicules.

Les délibérations et les éléments en matière de logements appellent une observation, au regard de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, et du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement. D'une part, les conventions antérieures ont été révisées en 2015, dans le délai légal, pour prévoir une redevance équivalente à un demi-loyer ainsi que pour mettre à la charge de l'agent les charges locatives, ce qui est conforme aux textes. D'autre part, les arrêtés plus récents prévoient bien ces deux éléments à la charge des bénéficiaires, mais ne fixent pas le montant précis du demi-loyer. Cet élément est fixé par ailleurs. La commune doit désormais intégrer le montant de la redevance pour demi-loyer dans les conventions elles-mêmes.

En début de période sous revue, une délibération de 2014 prévoyait que le directeur général des services, le « directeur général adjoint » et le directeur de cabinet bénéficiaient d'un véhicule de fonction dont l'avantage en nature était inscrit sur la paie chaque mois selon les modalités de calcul de l'Urssaf. En application d'une délibération du 20 juin 2019, cet avantage a été renouvelé pour le « DGS » et le « directeur général délégué » (soit un directeur général adjoint – DGA - selon l'organigramme). En pratique, seul le directeur général des services et un des directeurs généraux adjoints, en bénéficient depuis 2019.

Des véhicules de service sont également attribués à six directions, pour l'essentiel à l'usage des directeurs. La délibération de 2014 rappelait que ces véhicules restaient réservés à un usage « exclusivement professionnel », étendu au trajet « domicile-travail » (c'est-à-dire avec remisage à domicile le soir autorisé).

[52] Urssaf : Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et l'allocations familiales.

En application de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, pour les communes de plus de 5 000 habitants, seul l'emploi de directeur général des services peut bénéficier d'un avantage en nature tel qu'un véhicule de fonctions, dont l'usage est privatif et exclusif. L'avantage en nature ne peut être attribué à un directeur général adjoint ou à un emploi de collaborateur de cabinet du maire que dans les communes de plus de 80 000 habitants. Par ailleurs, l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT prévoit que le conseil municipal délibère annuellement sur les véhicules mis à disposition.

La commune n'aurait dû attribuer de véhicule de fonctions qu'au DGS et non aux DGA. Le maire indique qu'une nouvelle délibération sera présentée au conseil municipal pour régulariser l'attribution des véhicules.

Recommandation régularité 4 : Délibérer sur les avantages en nature et retirer l'usage des véhicules de fonctions pour nécessité absolue de service aux DGA ou DGST, qui n'y ont pas droit au regard de la strate démographique à laquelle appartient la commune, en application de L. 2123-18-1-1 du CGCT.

Pour les véhicules de service, en l'absence d'une réglementation propre aux collectivités territoriales à ce sujet, il est possible de se référer à la circulaire n° 97-4 du 5 mai 1997, relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service et des véhicules personnels des agents de l'État. Celle-ci rappelle que l'usage des véhicules de service doit être limité aux strictes nécessités du service et recommande un encadrement strict des exceptions à ce principe. Tout en indiquant qu'il est « éminemment souhaitable (...) que les conducteurs ne conservent pas l'usage de leur véhicule au-delà du service », la circulaire prévoit qu'une autorisation expresse de remisage à domicile peut être accordée. Celle-ci couvre les trajets travail-domicile qui doit être la plus courte distance.

Certains agents ont utilisé des véhicules communaux en dehors de l'Île-de-France et utilisé les cartes de consommation de carburant de la commune lors de ces déplacements. Ces dépenses ont été vérifiées par la chambre et étaient justifiées, en particulier durant la crise sanitaire, sauf dans le cas d'un agent.

Cet agent, cadre de la commune, est responsable de la grande majorité des dépenses de carburant hors de l'Île-de-France payées par la commune (2 666 €), très régulières entre 2018 et 2020 (55 fois). Certaines ont été réalisées le week-end et quasiment toutes sur le même trajet, pour une destination lointaine. En 2018, il est le seul à avoir ainsi utilisé une carte hors de l'Île-de-France (24 fois). D'une part, cet agent pensait pouvoir faire un usage privé du véhicule qui lui avait été alloué par délibération, mais cette dernière était irrégulière. D'autre part, même dans le cas d'un véhicule de fonction régulièrement attribué[53], les textes ne prévoient pas que la consommation personnelle de carburant puisse, en dehors des besoins du service, être supportée par le budget communal. La circonstance que la commune aurait, comme il est allégué, soumis l'avantage en nature aux cotisations sociales, y incluant les frais de carburant consommé à titre personnel, n'est pas de nature à rendre régulier l'usage abusif de la carte de carburant[54].

La chambre rappelle à la commune la nécessité de mettre un terme à la consommation de carburant pour son usage personnel par cet agent, quel que soit le type de véhicule utilisé.

Enfin, les contrôles de l'emploi des cartes de carburant par la commune se sont révélés inexistants. Or, celle-ci disposait d'une télémétrie proposée par le fournisseur des cartes, qui permettait en principe de récupérer toutes les requêtes utiles pour le contrôle interne[55]. Aucun utilisateur ne devrait pouvoir prendre du carburant de manière anonyme.

[53] Disposition de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990, aujourd'hui codifiée au sein du code général de la fonction publique.
[54] La doctrine de l'URSSAF prévoit sur option l'intégration des frais de carburant consommé à titre personnel car il se trouve que dans les sociétés privées cet avantage en nature est octroyable.
[55] Cf. « Le contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes de l'emploi des véhicules mis à disposition par les communes », Ahmed Slimani, La semaine juridique administrations et collectivités territoriales n° 5, 1er février 2021, p. 2038. Par exemple : requêtes automatiques du type « dépenses mensuelles de carburant supérieures à XX € par véhicule », « dépenses en dehors d'Île-de-France », etc.

4.5 L'insuffisante dimension prévisionnelle de la gestion des ressources humaines

Selon la DGAFP, les résultats attendus d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) sont une meilleure connaissance des compétences détenues dans les services, une adéquation des besoins en ressources humaines aux missions, une identification des difficultés liées aux effectifs ; une identification des besoins en redéploiement. Le rapport précédent avait investigué particulièrement les ambitions de la commune en matière de gestion prévisionnelle de la RH (selon la terminologie de l'époque). Selon la chambre (p. 19), la commune commençait alors la mise en place d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines, en s'appuyant sur le logiciel (déjà Ciril) augmenté d'un module ad hoc. Après son expérimentation dans certaines directions, le déploiement du logiciel était prévu après l'instruction en 2012.

Il ressort de la réponse de la commune en 2021 que celle-ci met en œuvre une politique de gestion prévisionnelle de ses emplois, en facilitant l'adéquation des ressources actuelles avec ses besoins futurs, tant sur le plan quantitatif (effectifs) que qualitatif (adaptation des compétences des agents aux missions de la Ville). En fonction des orientations stratégiques de la Ville, une « analyse des besoins et des ressources actuels corrélés aux futures attentes » est réalisée. Selon le cas, pour pouvoir utiliser les compétences et les ressources identifiées, elle souhaite développer des mobilités internes, du recrutement, de la formation par le biais du plan de formation et des moyens d'accompagnement telle que la communication interne.

Le système Ciril RH dispose d'un module ad hoc. Il est consacré essentiellement à la procédure d'évaluation (qui est obligatoire), avec une rubrique consacrée au parcours professionnel de l'agent. Chaque agent possède également une fiche de poste accessible depuis son espace Ciril, cette fiche de poste est évaluée et amendée si besoin lors de l'entretien annuel d'évaluation. Les outils permettent donc à la commune d'identifier en partie les compétences et les souhaits de mobilité interne de ses agents, de même que les besoins des services.

Ces outils paraissent toutefois encore limités pour répondre aux enjeux importants de la commune en matière de ressources humaines et ne correspondent pas à la définition de la GPEEC.

L'absence d'évaluation annuelle des emplois fonctionnels handicape la prévision. Les vacances identifiées durant le contrôle dans certaines directions clés en période de grands travaux, ainsi que des vacances supplémentaires sur des postes de catégorie A, ont été longues à résorber, en partie sans doute du fait de la crise sanitaire. Même si la commune soutient qu'elle a des outils propres à la GPEEC, les vacances sur des postes stratégiques créant des tensions dans les services témoignent de faiblesses dans la gestion prévisionnelle.

4.6 La situation de certains emplois supérieurs à revoir drastiquement

Selon l'organigramme, étaient pourvus en début d'instruction le poste de DGS, deux postes de DGA, le poste de DGST. Puis le dernier poste de DGA a été pourvu en septembre. La présentation de ces postes fonctionnels est vérifiée en annexe n° 9.

La chambre n'a pu identifier les titulaires d'autres emplois non fonctionnels dits de l'« article 6-1 »[56] (catégorie créée par l'article 36 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009) qui sont présents dans les annexes du compte administratif. Selon la commune ces emplois n'ont pas été créés. Il lui appartient alors de mettre à jour ses annexes budgétaires (ou dans le cas contraire d'adopter les délibérations ad hoc).

[56] Ces emplois peuvent concerner aussi bien des missions classiques d'encadrement que d'autres, plus transversales, d'expertise ou de direction de projet.

4.6.1 Le recrutement et le cumul d'activité des DGS

4.6.1.1 Recrutement

Un agent a été recruté à compter du 30 août 2021 comme directeur général des services, par contrat de trois ans pris après une lettre d'engagement du 11 août 2021. Le contrat fixe une rémunération principale à l'indice brut 966 et prévoit également les primes et indemnités municipales. La procédure suivie n'appelle pas d'observation.

L'article 3 du contrat prévoit que « *les agents recrutés directement bénéficient des conditions d'avancement d'échelon fonctionnel pour lequel ils sont recrutés* ». Cette pratique a été relevée pour d'autres agents.

Pour les agents recrutés sur des emplois classiques, permanents ou non permanents, cette stipulation contractuelle est par principe incompatible avec les règles applicables, comme l'a rappelé la Cour[57] et le Conseil d'État [58]. Pour les emplois de cadres dits « fonctionnels »[59], si autrefois un décret du 30 décembre 1987[60] permettait aux agents contractuels recrutés sur ces emplois de bénéficier de conditions d'avancement d'échelon selon une grille comme pour les fonctionnaires, ce n'était plus le cas en 2021[61]. Depuis le 16 mars 2020, l'article 1-2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 est parfaitement clair : les agents recrutés contractuellement sur emplois fonctionnels sont classés « à l'un des échelons correspondant à cet emploi, en fonction de la durée et du niveau de leurs expériences professionnelles antérieures », mais sans garantie de carrière telle que celle applicable aux agents titulaires.

Ce principe n'interdit pas toute évolution salariale, puisque les agents contractuels recrutés sur emplois permanents, que le recrutement soit à durée indéterminée ou déterminée, doivent voir leur rémunération réévaluée *a minima* tous les trois ans, la réévaluation devant notamment tenir compte du résultat des entretiens professionnels et de l'évolution éventuelle des fonctions[62]. Mais cette réévaluation obligatoire ne s'applique pas aux agents contractuels recrutés sur emplois fonctionnels (l'absence d'obligation n'interdisant pas d'y procéder en pratique).

[57] *Les agents contractuels dans la fonction publique*, rapport public thématique, septembre 2020 : « *Le déroulement de la vie professionnelle des agents contractuels est caractérisé par une prohibition de principe du droit à la carrière, le Conseil d'État ayant précisé qu'il n'existait aucun principe général du droit imposant de faire bénéficier les agents contractuels de règles équivalentes à celles applicables aux agents titulaires en ce domaine. Les employeurs publics ne sont donc normalement pas fondés à instaurer des dispositifs de déroulement linéaire des avancements et / ou des salaires en faveur des agents contractuels de gestion des contractuels, qui ne sont pas inscrit dans un système de carrière »*.

[58] Cf. Conseil d'État, 30 juin 1993, n^{os} 120658, 129984 et 129985. Cf. également article 1-2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

[59] Soit DG, DGA et DGST pour les communes de plus de 40 000 habitants, cf. articles 47 de la loi de 1984 et L. 343-1 du CGFP.

[60] Article 9 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des communes.

[61] Modification introduite par l'article 10 du décret n° 2020-257 du 13 mars 2020 relatif au recrutement direct dans les emplois de direction de la fonction publique territoriale. Désormais, le premier alinéa de l'article 9 du décret du 30 décembre 1987 précité ne s'appliquent plus qu'aux fonctionnaires « placés en position de disponibilité ou hors cadres, nommés par la voie du recrutement direct » et recrutés sur emplois fonctionnels. La disposition du 2^{e} alinéa sur laquelle s'appuie la commune (« Les conditions d'avancement d'échelon fixées dans le présent décret leur sont applicables ») ne s'appliquait donc pas aux agents contractuels nommés par la voie du recrutement direct en 2021, lors du recrutement du DGS.

[62] Cf. article 9 du décret n° 2016-1123 du 11 août 2016 pour la fonction publique territoriale, modifiant l'article 1-2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988. Selon la rédaction actuellement en vigueur de cet article 1-2, la réévaluation « au moins tous les trois ans » s'applique aux « agents employés à durée indéterminée » (2^{e} alinéa) et aux « agents employés à durée déterminée auprès du même employeur en application de l'article L. 332-8 du CGFP » (c'est-à-dire sur emplois permanents). Les « agents nommés à l'un des emplois mentionnés à l'article L. 343-1 du CGFP » (c'est-à-dire sur emplois fonctionnels) sont exclus de l'automaticité (5^{e} alinéa).

4.6.1.2 Rémunération accessoire

Les DGS de la commune percevaient également durant la période sous revue une indemnité pour activité accessoire en provenance de l'EPT POLD, égale à 15 % de l'indice majoré 821. Lorsque POLD a diminué de moitié l'indemnité accessoire du DGS de Neuilly fin 2019, la commune a compensé cette perte en augmentant le régime indemnitaire du DGS à compter de janvier 2020, ce qui montre le caractère interchangeable de cette rémunération qui devait initialement correspondre à une mission de POLD.

La chambre s'est prononcée sur la régularité et la performance de cette rémunération dans son rapport public sur l'EPT (publié en 2022) : la rémunération a paru excessive au regard du temps passé[63].

Le cumul d'activités dans la fonction publique est organisé par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (art. 25 septies II), ainsi que par le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017. La réglementation susvisée prévoit également que cette activité accessoire ne peut s'exercer qu'en dehors des heures de services de l'emploi principal de l'agent. Or, en l'espèce, les réunions des DGS se tiennent durant l'activité communale du DGS. Dans le cas du DGS précédent comme de l'actuel, la commune devrait préciser avec plus de clarté la frontière entre les activités au titre de la commune et celles au titre de POLD.

4.6.1.3 Carte d'affaires

Le DGS bénéficie d'une « carte affaires », une pratique qui s'inscrit dans un cadre posé par l'article 2 de l'arrêté du 24 décembre 2012 et d'une réponse ministérielle. Les dépenses examinées n'appellent pas d'observation.

Cette pratique conduit cependant à prendre en charge des dépenses exposées avant engagement préalable, ce qui appelle un contrôle interne particulièrement vigilant pour la collecte des justificatifs de frais professionnels.

4.6.2 La promotion irrégulière d'un cadre

Par arrêté du 1er octobre 2020, un agent de la commune a été promu ingénieur général à compter du 1er septembre 2020, ce qui lui a permis de bénéficier d'une rémunération indiciaire établie sur la hors échelle C à compter de cette dernière date.

[63] « POLD dispose d'un comité de direction réunissant mensuellement les directeurs généraux des 11 communes. Toutefois, le directeur de Suresnes n'y participe pas. L'indemnité de cumul d'activités est versée systématiquement (sauf pour Suresnes) pour cette réunion mensuelle alors même que tous les directeurs généraux ne sont pas systématiquement présents.
La chambre invite donc POLD à mettre en place une feuille de présence permettant d'attester de la venue des directeurs, comme pour les autres personnels en cumul d'activités, avant de verser l'indemnité.
Par ailleurs, la chambre relève que l'indemnité mensuelle versée est importante au regard du travail déclaré par ces agents communaux pour le compte de POLD. Selon la délibération de 2019 par exemple, POLD estime le temps de travail des directeurs généraux des services des communes à son profit à 30,30 %. Or une réunion mensuelle d'une journée, même avec un temps de préparation, ne peut représenter qu'environ 5 % d'un temps plein. POLD doit préciser dans sa délibération, les missions attendues et adapter l'indemnité versée à la matérialité du travail réalisé pour son compte en cumul d'activités.
La réglementation susvisée prévoit également que cette activité accessoire ne peut s'exercer qu'en dehors des heures de services de l'emploi principal de l'agent. Il appartient à POLD d'organiser le contrôle l'application de cette disposition, par exemple en s'assurant que les agents intervenant pour son compte sont bien en congé de leur employeur principal ».

Les conditions de promotion au grade d'ingénieur général des ingénieurs en chef hors classe sont prévues par l'article 19 du décret n° 2016-200 du 26 février 2016. Deux cas principaux sont décrits : soit à la suite de l'occupation de certains emplois ou de l'exercice de certaines fonctions à un niveau élevé de responsabilité, soit pour les ingénieurs en chef hors classe ayant fait preuve d'une valeur professionnelle exceptionnelle et ayant atteint le dernier échelon de leur grade. L'arrêté en question a pour considérant le texte suivant : « *L'agent est inscrit sur un tableau annuel d'avancement de grade, établi par ordre de mérite en fonction de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle* ». Il semble donc s'inscrire dans le cas de la promotion à la suite de l'exercice de certaines fonctions, et la commune a reconnu durant la contradiction s'être appuyée sur la disposition du 3° du II de l'article 19 du décret de 2016 précité, qui ouvre la promotion aux ingénieurs ayant exercé huit ans en détachement, sur les fonctions de directeur général des services techniques des communes de 80 000 à 150 000 habitants.

L'agent en question n'ayant exercé aucune fonction de ce type en dehors de la commune de Neuilly-sur-Seine, dont la population est inférieure à 80 000 habitants, il ne remplissait pas les conditions requises et la promotion au grade d'ingénieur général était irrégulière.

Cependant, en application de la jurisprudence (CE 2001, Ternon), cette décision irrégulière créatrice de droits ne peut plus être retirée après un délai de 4 mois, elle est donc devenue définitive depuis le 1er février 2021, avant l'ouverture du contrôle.

4.6.3 La nomination d'un DGA contractuel dans des conditions contestables

Un agent contractuel est directeur général adjoint pour « les services extérieurs » (établissements sportifs, culturels et vie associative). Il a été recruté comme directeur des affaires culturelles en 2011 en CDI, après deux contrats à durée déterminée (CDD). Il a demandé en juin 2020 un congé pour convenances personnelles. Il lui a été accordé par un arrêté du 9 juillet 2020 qui suspendait également sa rémunération pour la même période, afin de lui faire signer un nouveau contrat, en CDD. Il a été engagé par contrat du 10 juillet 2020 comme DGA pour trois ans.

L'agent dispose donc de deux contrats de travail en cours avec la commune. Cette pratique est un contournement de la règle qui interdit de recruter sur emplois fonctionnels au moyen d'un contrat en CDI (art. 47 de la loi de 1984[64]).

4.6.4 L'évaluation annuelle des agents fonctionnaires et contractuels à élargir

Le maire et le DGS ne réalisent pas l'évaluation annuelle des agents sur emplois fonctionnels et des directrices déléguées. Aucune évaluation n'est présente dans les dossiers. Concernant le DGS précédent, par exemple, la dernière est intervenue en 2011, avant la période sous revue. Concernant le nouveau DGS, son arrêté fixant le régime indemnitaire (même jour que le recrutement) fait référence à une évaluation inexistante lui ayant attribué une appréciation « excellente ».

Concernant les fonctionnaires, l'entretien professionnel des agents de la fonction publique territoriale est obligatoire depuis 2015. Ce dispositif a été introduit par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, qui a modifié l'article 76 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, et par le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux. Celle-ci se fonde sur un entretien professionnel annuel[65]. Ce dernier doit être utilisé pour moduler le régime indemnitaire, lorsque la délibération prévoit une part variable établie en fonction des résultats ou de la manière de servir. Cet entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct (art. 2 du décret précité). C'est donc le DGS qui doit conduire les entretiens avec les DGA, y compris le DGST, et le maire qui doit conduire celui du DGS (cas d'un titulaire).

[64] Cf. art. L. 343-3 du CGFP.
[65] Cf. art. L. 521-1 du CGFP.

Concernant les agents contractuels sur emplois fonctionnels, l'irrégularité vient de ce que la délibération portant le régime indemnitaire prévoit que le CIA de chaque agent (y compris contractuel) « est déterminé en fonction de la manière de servir et de l'engagement professionnel de l'agent, tels qu'appréciés lors de l'entretien professionnel ».

Cette lacune a donc pour conséquence que les régimes indemnitaires de tous les emplois fonctionnels et des directrices déléguées, ne sont pas fixés suivant la procédure prévue par la délibération communale. Les indemnités sont établies en fonction de l'appréciation faite à la suite de l'entretien annuel en principe. Dans le cas de ces emplois, cette appréciation est déterminée directement dans l'arrêté fixant le régime indemnitaire de l'agent (par exemple comme en 2020 et 2021 pour le précédent DGS).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le contrôle interne de la commune en matière de gestion des ressources humaines est jugé correct par la chambre, car la plupart des dossiers individuels n'appellent pas d'observation et des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines. Cependant, la gestion des emplois supérieurs souffre de certaines irrégularités et des anomalies doivent être corrigées en matière d'heures supplémentaires, de gestion des contractuels et d'avantages en nature.

L'importance de son effectif d'agents contractuels conduit la commune à leur appliquer les mécanismes de gestion des titulaires, bien souvent en contradiction avec les textes en vigueur.

Le régime indemnitaire (Rifseep) a été mis en place précocement, mais avec des lacunes qui ont conduit à son annulation par le juge administratif. La délibération actuellement en vigueur, si elle a permis d'assurer la continuité juridique des paiements, reste assez peu lisible. Elle est contestée par certaines organisations syndicales.

Le temps de travail au sein de la commune est globalement régulier, mais les modalités d'attribution forfaitaire d'heures supplémentaires devront être prochainement reprises par une nouvelle délibération.

Certaines situations individuelles, en matière pécuniaire comme d'avantages en nature, révèlent également une tentative délibérée de la commune d'échapper aux textes qui lui sont applicables, notamment en s'appuyant sur la délibération irrégulière de surclassement de 1980.

---

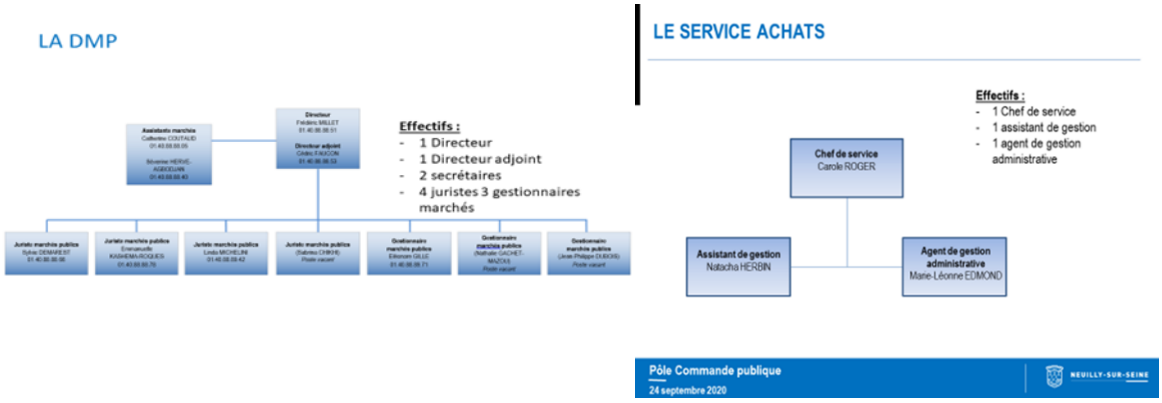
5 LA COMMANDE PUBLIQUE ET LES ACHATS

5.1 L'organisation et la performance des processus de la commande publique

5.1.1 Un pôle regroupant une direction des marchés publics et un service « achats »

L'actuel chef du pôle, juriste de formation, a rejoint la commune de Neuilly-sur-Seine en 2009. Le pôle comporte une direction des marchés publics et un service des achats. L'historique de l'organisation est présenté en annexe n° 10.

Organigramme n° 2 : Répartition du pôle commande publique



Source : Commune

La direction gère les procédures de la commande publique. Le service des achats s'occupe en réalité de certains approvisionnements[66],il n'est pas chargé de la dimension économique ou du sourçage des achats en général.

Fin 2021, quatre postes sur onze n'étaient pas pourvus (deux juristes, un gestionnaire et une assistante) et certaines postes sont vacants depuis plus d'un an. Selon la commune, un des postes de juriste-gestionnaire a été pourvu en 2022. Le poste d'assistant sera transformé pour tenir compte de l'évolution des missions notamment avec la dématérialisation de nombreux travaux gérés via la plateforme Maximilien[67].

Les longues vacances de postes, notamment celles du poste d'adjoint au directeur (pourvu en 2021) et des juristes spécialistes des marchés, n'ont pas encore permis au pôle de développer pleinement la dimension « achats ». La commune fait face à certains départs, tendance qui s'accentue depuis la crise sanitaire.

Pour s'adapter aux évolutions de la fonction « achat », la commune réfléchit à transformer certains postes de juriste ou gestionnaire de la direction des marchés, voire à recruter un profil d'économiste ou d'acheteur. Dans une approche plus globale de l'achat, la chambre ne peut qu'encourager la commune dans cette démarche.

5.1.2 La gestion des procédures plutôt centralisée

Concernant le niveau de centralisation de la commande publique, la commune pratique une organisation assez classique pour les collectivités de sa strate démographique. L'expression des besoins reste majoritairement du ressort des directions opérationnelles. Pour certains marchés à forts enjeux, des démarches de sourçage ont pu être engagées de concert avec la direction des marchés publics. Pour la passation des marchés publics, les procédures au-delà de 40 000 € HT sont toutes suivies par la direction des marchés publics, en lien avec les services opérationnels via le système d'information interne (assistance à la définition du besoin, rédaction des pièces de marché, mise en ligne des avis de publicité, réception des plis, suivi de l'analyse des offres jusqu'à la notification).

L'exécution technique et financière des marchés est du ressort des directions opérationnelles. En revanche, la direction intervient pour formaliser et contrôler les avenants des contrats supérieurs à 40 000 € HT, comme elle intervient aussi en appui pour résoudre les difficultés d'exécution des marchés (mise en demeure, résiliation, etc.) ainsi que pour les précontentieux ou contentieux relatifs aux marchés publics, peu nombreux.

[66] Gestion de marchés récurrents pour les fournitures administratives.
[67] La plateforme de dématérialisation des marchés Maximilien permet d'accéder directement aux avis de publicité des mises en concurrence pour les marchés, de télécharger les dossiers de consultation, d'y répondre par voie de dématérialisation et de poser toutes les questions utiles.

La direction effectue un suivi et une veille des échéances des marchés, ainsi qu'un bilan de l'exécution financière de certains gros marchés. Pour certains marchés à enjeux, elle dresse des bilans annuels d'exécution avec les titulaires.

5.1.3 L'activité encore trop centrée sur la sécurité juridique des procédures mais qui s'ouvre à la négociation

« La commune dispose, au-delà de l'objectif premier de suivi en temps réel des procédures et plan de charge par agent, d'indicateurs statistiques permettant de mesurer notamment les temps de gestion, le degré de concurrence, l'origine géographique des opérateurs ou encore le pourcentage de procédures négociées et les gains associés. L'objectif d'une restitution synthétique et utile de ces données pour l'amélioration de la performance « achats » est identifié comme une priorité des actions à mener, de même que la réalisation de bilans des achats publics.

Le nombre de procédures a diminué en 2020 et 2021, en raison de la crise sanitaire. L'année 2017, où l'on observe un pic du nombre de procédures lancées, est celle où se concrétisent des travaux prévus durant le mandant (2014-2020), elle ne peut donc servir de référence. La moyenne pour les années 2016-2019 serait d'environ 110 procédures par an, avec une proportion de marchés à procédure adaptée (MAPA) de 60 % par rapport au total des procédures.

L'activité montre également un recours important à la technique d'achat par accords-cadres multi-attributaires (70 en moyenne par an), qui permet de remettre en concurrence plusieurs sociétés à chaque nouveau besoin exprimé par la collectivité, et de notifier le marché subséquent au candidat qui a fait la meilleure offre.

Tableau n° 12 : Répartition du nombre de procédures

Répartition des procédures							Variation 2020/2016
	2016	2017	2018	2019	2020	2021 *(21/10)*	
MAPA :	68	89	66	72	34	35	- 34
Procédures formalisées :	43	40	34	39	45	24	2
dont appels d'offres ouverts	42	39	33	39	45	22	3
dont appels d'offres restreints	1	1	1	0	0	1	- 1
dont procédures avec négociation	0	0	0	0	0	1	0
autres procédures :	2	3	6	2	2	0	0
Total procédures	**113**	**132**	**106**	**113**	**81**	**59**	**- 32**
Techniques d'achat	71	93	71	69	61	36	- 10
dont accords-cadres	70	92	71	69	61	36	- 9
dont concours	1	1	0	0	0	0	- 1

Source : commune

Les procédures de MAPA et les techniques d'achat des accords-cadres, dont Le volume est relativement significatif améliorent la performance économique des achats de la collectivité, les premières avec la négociation et les secondes avec la remise en concurrence. La commune a négocié un nombre important de MAPA durant la période sous revue (environ 70 %). Il serait utile que la direction en mesurât les effets dans un bilan d'activité, pour connaître les gains réalisés et les améliorations apportées aux offres techniques.

5.1.4 La performance de l'achat encore peu développée

En 2015, la direction des finances a lancé une mission externe d'accompagnement pour développer une stratégie d'achat, confiée au cabinet Karistem. Celui-ci a établi une cartographie sommaire des achats et proposé plusieurs pistes de réorganisation, permettant d'inclure la dimension « achats » dans le fonctionnement de la commune. La commune s'est inspirée en partie de ces propositions (cf. annexe n° 10). Elle n'a cependant pas encore formalisé de politique d'achats comme recommandé par la mission. La création du pôle de la commande publique fin 2020 - ayant vocation à faire de l'achat public un levier d'optimisation et de modernisation - a permis toutefois d'identifier et de déterminer un certain nombre d'orientations, préalables à la structuration d'une politique des achats :

- D'une part, poursuivre la recherche permanente d'une sécurisation juridique optimale, à travers le strict respect des procédures de préparation des achats, de passation et d'exécution de marchés ;
- D'autre part, renforcer et systématiser la planification et la programmation des achats, pour anticiper et rationaliser les besoins de la collectivité et rendre l'achat public plus efficient.

La commune prévoit plusieurs axes de travail pour atteindre ces objectifs, par exemple développer des analyses permettant de garantir la satisfaction du juste besoin dans les exigences contractuelles (évaluation de l'exécution des marchés, revue des cahiers des charges), développer le sourçage pour permettre l'adéquation des besoins avec l'offre du marché économique (renforcer la connaissance des TPE, des PME/PMI et de leur fonctionnement), ou encore le développement des groupements de commandes. Elle prévoit également de mettre en place des stratégies d'achats différenciées et adaptées par famille d'achat, en revoyant notamment la nomenclature d'achat actuelle. Enfin, la commune réfléchit à un pilotage de la performance des achats stratégiques en développant des outils et indicateurs. Selon elle, la définition des besoins sous forme de cahiers des charges fonctionnels ou l'autorisation large des variantes devraient permettre de stimuler des réponses innovantes aux marchés publics.

À ce stade, la chambre engage la commune à continuer ses réflexions pour faire évoluer la commande publique vers des achats plus efficients et formaliser véritablement une stratégie d'achat, comme le lui recommandait son consultant en 2015. Cependant la poursuite de ce chantier ne pourra se concrétiser qu'après la résorption des vacances au sein du pôle.

5.2 Le processus d'achat sécurisé mais des dépenses sans publicité à diminuer

5.2.1 L'expression du besoin à mieux définir pour éviter les procédures infructueuses

Les directions opérationnelles disposent d'un ensemble de documents utiles pour préparer leurs cahiers des charges, sous forme de logigrammes rédigés par la direction des marchés publics (DMP), pour encadrer les différences procédures d'achats et mis en ligne sur l'intranet de la collectivité. La direction a rédigé le guide simplifié interne à la commune, dont la version de janvier 2020 reprend les dispositions réglementaires du code de la commande publique du 1er avril 2019, sur la procédure adaptée ; il comprend également plusieurs documents de sensibilisation aux règles de passation des marchés publics et définit les procédures internes à la commune.

La DMP accompagne les directions opérationnelles tout au long de la procédure mais elle constate parfois une certaine difficulté à exprimer ou à définir un besoin qui n'est pas en phase avec le marché (au sens économique et de connaissance par le sourçage). Cela se traduit dans le résultat de la consultation avec un nombre d'offres limité ou encore des infructuosités. On trouve ce cas au début de la période sous revue, en 2017, avec 26 lots déclarés infructueux pour des « prestations de maintenance curative ou préventive et achat de pièces détachées pour les véhicules et équipements de la commune de Neuilly-sur-Seine ». Les besoins avaient été répartis sous forme d'un lot par marque (Citroën, Peugeot, Renault, etc.). Ces procédures infructueuses sont directement liées au découpage très fins des lots (mauvaise expression du besoin).

L'analyse de plusieurs procédures récentes montre la persistance d'une faible concurrence pour plusieurs marchés attribués (une ou deux offres seulement), alors qu'il est difficile de faire la part entre les facteurs totalement externes et un découpage des besoins qui décourage les soumissionnaires (cf. analyse de l'échantillon ci-dessous).

5.2.2 L'exécution des marchés est décentralisée

Le paramétrage du système « ciril finances » permet des contrôles bloquants en fonction des crédits affectés aux directions et services sur chaque article comptable et des plafonds prévus pour chaque marché public. Ces éléments sont saisis à partir de fiches-marché conçues par la DMP qui récapitule les éléments essentiels de chaque marché.

Les plafonds financiers sont entrés dans le SI financier. Ainsi, les dépassements des montants maxima des marchés sont sécurisés. En cours d'exécution, la saisie d'un bon de commande avec une référence erronée d'un marché existant est toujours possible, mais peu probable au vu des contrôles par les agents de la DAF. L'exécution des marchés est du ressort des directions opérationnelles et la direction des marchés publics n'intervient que ponctuellement, à leur demande. En revanche, elle organise la relance des marchés pour les prestations et achats récurrents, au vu de l'exécution des précédents marchés arrivant à échéance, après avoir pris l'attache des directions prescriptives concernées.

La diminution des achats de faible montant sans publicité doit encore se poursuivre

Le contrôle et le suivi des achats inférieurs à 40 000 € HT par les services, hors du périmètre de la DMP, se font sous la forme de préconisations, de rappels des bonnes pratiques et des outils clé en main. Les directions disposent aussi pour les achats inférieurs à 40 000 € HT d'un mode opératoire (logigramme) et du guide simplifié des achats, qui est très pédagogique. Les décisions municipales d'attribution sont toutes signées par le maire. En cas de nouveaux besoins, la DMP peut aussi être saisie directement par les directions opérationnelles, ce qui permet d'assurer un contrôle *a minima* et d'anticiper la nécessité de passer des marchés « formalisés ».

Le système actuel repose sur un contrôle insuffisamment sécurisé et automatisé. Dans l'étude Karistem, la part des achats inférieurs à 15 000 €, hors référence à un marché s'élevait à 4,4 M€ et représentaient 25 % des dépenses d'achats. La commune a transmis certaines données d'achats hors marché plus récentes.

Tableau n° 13 : Dépenses sans numéro de marché dans le SI

	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de commandes passées	3 951	2 401	2 039	2 340	2 043
Montant € HT des achats	5 742 457	3 736 949	2 601 925	1 891 688	2 991 849

Source : réponse de la commune

Ces montants étaient en diminution avant la crise sanitaire.

La chambre a réalisé une analyse des fichiers des mandats de 2019 et 2020 pour confirmer ces montants. Après retraitement, elle obtient des montants hors marché un peu moins élevés : 1 555 098 € en 2019 et 2 034 747 € en 2020, mais qui restent importants. Ils représentent respectivement 12 % en 2019 et 16 % en 2020 de l'ensemble des achats[68]. Même si ce volume hors publicité diminue, le contrôle interne du processus des achats hors publicité ne permet pas de s'assurer de son entière maîtrise et du respect du seuil prévu à l'article R. 2122-8 du code de la commande publique.

Durant la contradiction, la commune a précisé qu'elle envisage de systématiser les requêtes mensuelles ou bimensuelles à la direction des finances, sur les bons de commande passés sous ce seuil de 40 000 € HT. Cela permettra de renforcer le système actuel pour vérifier si des regroupements de familles d'achats sont à réaliser pour les rattacher à un marché ou en créer un nouveau. Des regroupements de famille d'achats, (dans la nomenclature) permettraient également de réduire ces montants.

La chambre engage la commune à mettre en œuvre les démarches nécessaires pour sécuriser ses achats de faible montant au regard des exigences du code de la commande publique, notamment pour éviter le risque de fractionnement.

Recommandation performance 2 : Renforcer le contrôle interne des achats dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 € HT.

5.3 L'examen de certaines procédures

5.3.1 L'évolution par rapport au précédent contrôle sur les marchés de maîtrise d'œuvre

L'observation du précédent contrôle portait sur les délais allongés du fait de la maîtrise d'œuvre exercée en interne, conjuguée au recours fréquent aux appels d'offres restreints. Ces caractéristiques pouvaient expliquer les surcoûts de certains marchés de travaux relatifs à des équipements publics, comme l'opération Saint-Anne (espace culturel et logements) dont le coût final a été de 58 M€ par rapport à un coût de départ de 42 M€ en 2009.

La commune a fait évoluer sa pratique durant la période sous revue, avec deux procédures correspondant à des investissements d'importance : « Les Allées de Neuilly-sur-Seine » et le « 167, Charles de Gaulle ». Concernant l'exercice de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, et notamment pour ces deux procédures, elle recourt à des maîtres d'œuvre (cabinet d'architecte chargé ensuite d'une mission de conduite des travaux). Elle recourt pour certains projets aussi à des assistances à maîtrise d'ouvrage. À ce stade les calendriers de ses opérations sont relativement conformes à la prévision, malgré les légers retards dus à la crise sanitaire.

En revanche, la commune souligne que la maîtrise de l'enveloppe prévisionnelle des travaux n'est pas toujours acquise dans ce cadre, le candidat retenu pour la maitrise d'œuvre proposant fréquemment un projet dépassant substantiellement la prévision communale.

5.3.1 Examen d'un échantillon de marchés

La chambre a examiné 9 procédures (portant sur 14 marchés) en 2021 et 11 autres marchés plus anciens de 2016 à 2019.

[68] Soit 12 733 405,69 € en 2019 et 12 752 086,85 € en 2020.

5.3.2 Résultats de l'analyse de l'échantillon de marchés

Aucune anomalie significative n'a été mise à jour par l'l'instruction en dehors de quelques erreurs matérielles. En revanche l'examen des rapports d'analyse fait ressortir un très faible niveau de concurrence pour un nombre significatif de procédures examinées, dont l'une des causes possibles est la définition des besoins, soit trop technique et complexe, soit insuffisamment en phase avec la connaissance du marché.

Sur les 14 marchés de 2021 étudiés, on rencontre : 3 marchés avec une seule offre (en matière d'espaces verts notamment), 2 avec deux offres, 4 avec trois offres et 4 avec plus de quatre offres.

Ce problème existait également avant. Par exemple, pour le marché du gros œuvre du bâtiment Bergerat (en 2018), une seule offre fut déposée par un soumissionnaire régulier qui a introduit récemment un contentieux (septembre 2021).

5.4 Les délégations de service public de stationnement sont concentrées

Les délégations de service public (DSP) relatives au stationnement sont anciennes dans la commune. Au cours de la période sous revue, la commune a réaménagé l'exercice de la compétence : lorsque c'était possible, la gestion du stationnement de surface a été découplée de celle des parkings souterrains. Si toutes les DSP sont aujourd'hui conduites par Indigo, cela n'était pas le cas à l'origine, certaines sociétés délégataires ont été rachetées progressivement par cette société, comme pour les parkings Saint-Jean-Baptiste et Roule.

Avant la période sous revue, la commune a signé le 13 octobre 2014 un contrat de DSP pour 30 ans avec Vinci Park (devenu Indigo), pour la création et la gestion de plusieurs parkings, la construction et l'exploitation du parking souterrain avenue de Madrid, l'exploitation des parking place de Bagatelle, place du Marché, Inkermann et Sainte-Anne et les 2 parkings de l'Ile de la Jatte. Ainsi, au fil du temps et des procédures relancées, la société Indigo assure désormais l'ensemble des délégations.

Pour le nouveau parking de l'avenue de Madrid mis en exploitation en 2018, la commune a versé une subvention de 10,8 M€ sur plusieurs années à partir de 2014 (art. II.2.1), dont 7,4 M€ depuis 2016.

Durant la période examinée, la commune a conclu une délégation de service public (DSP) pour la construction et l'exploitation d'un nouveau parking avenue Charles de Gaulle (450 places), sous les « Allées » (N13 déclassée). La consultation a commencé en 2017 et portait sur la conception, la construction, le financement, la maintenance et l'exploitation de ce parking souterrain. Indigo en est également le titulaire. Concernant cette procédure d'attribution de DSP, seule l'entreprise Indigo a déposé une offre ferme. L'estimation du coût de la construction de ce parking est de 30 M€, pour une durée d'exploitation de 30 ans et une construction de 30 mois (RAO[69] du 1er décembre 2017).

Les deux autres candidats retenus (Q-Park et Saemes) ont renoncé à déposer une offre. Pour la société Q-Park, son motif n'est pas circonstancié : « *après analyse du cahier des charges communiqué, la société décide de pas donner suite à cette consultation* ». De son côté, la réponse de la SEM parisienne Saemes précise que, « *malgré son vif intérêt* », elle n'a pas été en mesure de transmettre une offre. Le reste de la procédure n'appelle pas d'observation.

La commune totalisera après sa construction 3 924 place de parking souterrains sur l'ensemble de la commune ainsi que 3 966 places en stationnement de surface.

[69] RAO : Rapport d'analyse des offres.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation de la commande publique à Neuilly-sur-Seine est bien structurée. Elle repose sur un pôle récemment réorganisé, doté d'agents formés et d'un bon système d'information pour le suivi des procédures. La sécurité juridique est assurée. La dématérialisation très forte des échanges via la plate-forme Maximilien permet de réaliser des gains de productivité.

La direction des marchés publics en a besoin car elle subit des vacances de postes qui font peser une lourde charge sur le service. Ces vacances l'empêchent depuis 2016 de développer pleinement la dimension « achats » comme elle le souhaiterait.

La commune a conscience des avantages attendus d'une politique d'achats formalisée. Pour faire jouer pleinement la concurrence sur certains segments, elle a commencé à rationaliser, durant la période sous revue, l'expression du besoin, ainsi qu'à suivre au fil de l'eau la réactivité des candidats. La chambre recommande de poursuivre les efforts concernant l'expression des besoins techniques. L'analyse d'un échantillon de marchés a en effet montré que la commune rencontre parfois une concurrence insuffisante sur certaines procédures, ce qui la pénalise dans la négociation.

À la suite d'une recommandation de la chambre lors du précédent contrôle, la commune a fait évoluer sa pratique concernant l'exercice de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre. Alors qu'elle privilégiait jusqu'en 2010 l'exercice direct de la maîtrise d'œuvre, au prix d'une forte sollicitation de ses services, de délais mal maîtrisés et de surcoûts, elle recourt désormais pour ses gros chantiers à des cabinets d'architecte. À ce stade, les calendriers de ses opérations sont relativement conformes à la prévision, malgré les retards encourus durant la crise sanitaire.

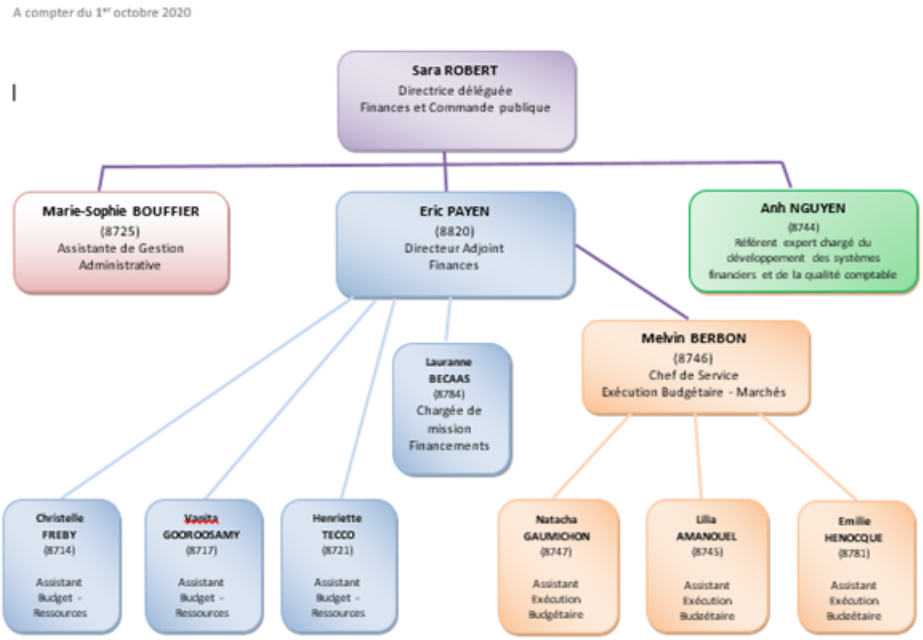
6 LA FIABILITÉ BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

6.1 La fonction financière réorganisée en 2019 et bien structurée

L'organisation de la direction des finances a évolué en 2019, après le changement d'outil informatique comptable et financier qui a permis la dématérialisation totale de la chaîne comptable. Elle compte 12 agents selon l'organigramme du 1er octobre 2020. La réorganisation a été finalisée après un séminaire de réflexion de juillet 2019 selon 3 axes :

- refonte de la répartition des tâches d'exécution budgétaire : grâce au gain de temps dégagé par la dématérialisation, réduction à six agents (contre sept auparavant) pour les missions d'exécution budgétaire (avec une polyvalence des fonctions) ;
- mise en place d'indicateurs et de suivis : ces missions sont assurées par le chef de service de l'exécution budgétaire, pour l'exécution et l'activité interne, et par la chargée de mission pour la qualité comptable et l'analyses des coûts ;
- développement de nouvelles missions liées aux financements des investissements, comme le suivi du plan de trésorerie, la mise en place d'un observatoire fiscal, l'appel à des financements externes : emprunts bancaires, emprunts obligataires, le suivi des subventions d'équipement.

Organigramme n° 3 : Direction des finances



Source : commune

6.1.1 Des procédures bien formalisées

6.1.1.1 Les procédures comptable et budgétaire mises en œuvre

a. Procédure comptable : engagement, mandatement

L'introduction du nouveau logiciel comptable en 2019, CIRIL Finances, et la réorganisation administrative de la direction des finances se sont traduites par une révision de la chaîne comptable. Celle-ci se caractérise par une décentralisation assez importante de la fonction financière, mais avec un contrôle renforcé de la direction des finances.

Le SI intègre toute la chaîne comptable : de la création de l'engagement et du bon de commande à la validation de la facture, la liquidation, le mandatement et la mise à jour de l'inventaire de l'actif.

En matière d'engagements, la décision est entièrement décentralisée : l'autorité de validation est le membre du comité de direction concerné (DGS, DGA et directrices déléguées), ainsi que les responsables de pôle « Espaces publics » et « Environnement/Mobilités ». Cependant la direction des finances exerce un visa préalable entre l'engagement par les services dépensiers et la validation hiérarchique. Le paramétrage du système permet des contrôles bloquants, en fonction des crédits affectés au service sur chaque article comptable et des plafonds prévus par le marché public.

Avec les services techniques, la connexion avec leur système d'information « e-ATAL » utilisé pour les approvisionnements (document diapo. 12) a pu poser des difficultés en 2019 pour la génération des bons de commande, désormais résolues. Par ailleurs, en sus de la codification fonctionnelle, le paramétrage de l'application permet de rajouter lors de la création de l'engagement deux indicateurs qui permettent un meilleur suivi des dépenses et de l'exécution budgétaire : « antenne » (c'est-à-dire établissement ou équipement[70]) et « opération » (en fonctionnement ou en investissement[71]). Cet enrichissement, qui s'approche des avantages attendus d'une comptabilité analytique sans qu'il n'en existe vraiment une *stricto sensu*, a permis à la commune d'établir assez facilement un bilan financier de la crise sanitaire pour son exercice 2020.

En matière de mandatement, la procédure est plus centralisée depuis que la dématérialisation des factures est quasiment totale. Elle est passée en deux ans de 58 % en 2019 à 96 % en août 2021. La direction des finances reçoit les factures et les oriente vers le circuit de validation compétent (avec une répartition par service et par budget annexe). En début de période sous-revue, les pièces de marché public étaient déjà totalement dématérialisées (GED). La commune a dématérialisé l'ensemble de la chaine de la facturation à compter de 2019 et du passage au PES v2. La procédure d'orientation de la facture est allégée par la faculté qu'à l'entreprise de mentionner le numéro d'engagement, directement dans l'application de l'État mise à disposition des collectivités, Chorus Pro. Le SI préremplit le circuit de validation selon l'origine de l'engagement et récupère automatiquement les pièces justificatives jointes à celui-ci (marché, devis, bon de commande, etc.).

Le circuit de validation au sein du service dépensier, qui dépend notamment du montant, commence systématiquement par le référent comptable du service, qui vérifie la cohérence avec le bon de commande et le circuit retenu, avant de revenir à lui en fin de course. Le service fait suppose le visa au minimum de l'agent à l'origine de l'engagement et d'un supérieur hiérarchique, d'un niveau toutefois moins élevé, selon le cas, qu'à la création de l'engagement[72]. Après le retour à la direction des finances, l'agent gestionnaire liquide la facture, vérifie les pièces justificatives (qualité et compatibilité avec le transfert en PES v2), la qualité du tiers, l'imputation comptable puis génère le mandat.

La signature des mandats a été déléguée à la directrice déléguée aux finances, qui signe les bordereaux par clé électronique.

Le contrôle interne, même s'il n'est pas désigné comme tel, est de bonne qualité à la commune. En avril 2020, une tentative d'escroquerie a été déjouée par le service. Un escroc a tenté de faire changer le RIB d'une entreprise avant un important paiement de factures. Une escroquerie de ce type a récemment réussi à Courbevoie (ce qui a été relevé par la chambre), malgré les alertes régulières de la DGFIP. Les échanges réguliers au sein de la direction des finances, avec les techniciens et la méfiance vis-à-vis d'un interlocuteur inconnu, ont permis de constater en deux jours, et avant les paiements, que l'escroc n'avait aucun lien avec l'entreprise dont il usurpait le RIB. La commune a porté plainte.

b. Opérations de fin d'exercice

Après consultation de la trésorerie, chaque année, les opérations de fin d'exercice sont encadrées par une note de la direction des affaires financières, à destination des directions et signée du DGS. Celle de l'année 2020 indique les dates butoirs pour les travaux à réaliser, en rappelant en préambule les règles qui s'appliquent pour les engagements, les factures, les reports et rattachements ainsi que pour les régies.

[70] Comme Neuilly-sur-Seine campus, centre technique, etc.
[71] Distincte de la notion d'opération au sens de l'instruction M14 : par exemple, « dépenses Covid » et « dépenses vaccination » constituaient une opération.
[72] Par exemple directeur ou chef de service.

Concrètement pour les engagements non mandatés de 2020, des listes établies par la DAF à partir de Ciril finances ont été envoyées aux gestionnaires le 7 janvier 2021 pour un retour le 15 janvier 2021. Après un contrôle effectué par les agents de la DAF et supervisé par le chef de l'exécution budgétaire, des états définitifs ont été établis et validés par la directrice ou son adjoint, pour constituer, d'une part, la liste des reports signée par le maire et transmise au comptable et, d'autre part, les rattachements de charges et produits de l'exercice 2020. Par ailleurs une note est envoyée au maire et à l'élu aux finances par le chef du service de l'exécution budgétaire, qui synthétise les opérations de rattachements et de reports. Les autres opérations de fin d'exercice comptable comportent aussi des actions sur le suivi de de l'inventaire mises en œuvre par les agents de la DAF : contrôle des entrées et sorties de l'inventaire, des amortissements des immobilisations, des immobilisations en cours (comptes 23) à transférer sur les immobilisations corporelles (compte 21).

c. Procédure budgétaire

La lettre de cadrage aux directions est envoyée en juillet. La réponse des services remonte au début d'octobre, avec une saisie dans Ciril de leur proposition détaillée et, le cas échéant, des demandes dérogatoires.

Des réunions ciblées se tiennent début octobre et avec les directions fin octobre pour arbitrer sur ces demandes. En cas de besoin, l'arbitrage du maire intervient au plus tard début novembre après consultation de l'adjoint compétent. Le rapport pour le débat d'orientation budgétaire (DOB) est établi et examiné par le conseil municipal en novembre. Traditionnellement, le budget primitif est voté en décembre.

En 2021, du fait des incertitudes accrues notamment sur le niveau de recettes commerciales attendues, le budget primitif a été voté en avril. La commune souhaite revenir à son calendrier habituel en 2022.

6.1.1.2 Le contrôle de gestion en cours de développement

Par ailleurs, dans l'organisation de la direction des finances, une chargée de mission, directement rattachée à la directrice déléguée aux finances et à la commande publique, travaille sur le développement des systèmes financiers et la qualité comptable. Elle réalise les travaux liés à l'analyse de coûts et à la qualité comptable. Ont été réalisées, après validation des comptes, des études de coûts sur plusieurs équipements de la commune (centre aquatique, cinéma, crèches, espace forme, restaurant municipal et théâtre des Sablons).

Elle élabore également des études ponctuelles à la demande des services. Parallèlement, la chargée de mission sécurise l'utilisation de l'outil informatique comptable et financier, en particulier le suivi et la formalisation des circuits de validation. Un projet de règlement budgétaire et financier a été élaboré, dont l'élaboration est toujours en cours à ce stade.

Ces missions, conduites à partir du changement de l'outil informatique comptable et financier, sont amenées à se développer avec le passage au 1er janvier 2022 à l'instruction comptable M57. Ces travaux doivent être confiés à la chargée de mission, de retour d'une année de congé parental, à compter de septembre 2021. La commune a été candidate pour l'expérimentation de la certification des comptes mais n'a pas été retenue par la Cour.

6.1.2 La dématérialisation très avancée

Le taux de dématérialisation est permis grâce au recours à Chorus Pro. Les factures papier ne sont acceptées qu'exceptionnellement par la direction des finances, qui alors dématérialise le document.

La commune utilise l'application Ciril Net Finances.

Le nombre de factures dématérialisées augmente (en grande partie via le portail chorus) depuis 2019 et permet une meilleure organisation de la chaîne de la dépense.

Tableau n° 14 : Nombre de factures dématérialisées

	2019	2020	2021
Factures Chorus	6 979	11 097	7 175
Factures non Chorus	4 992	1 093	279
Total Factures reçues	**11 971**	**12 190**	**7 454**
Pourcentage Factures Chorus	58,30	91,03	96,26
Pourcentage Factures non Chorus	41,70	8,97	3,74

Source : commune

En début d'année 2021, le taux de dématérialisation était de 96 %.

6.1.3 Des délais de paiement qui s'améliorent

Durant les 5 dernières années, le délai global de paiement (DGP) en moyenne annuelle a toujours été supérieur aux 30 jours réglementaires (de 5 à 18 jours, selon les années). Avec moins de 32 jours, l'année 2018 a été celle où le DGP s'est rapproché le plus de la règle et l'année 2019 celle où il s'en est le plus éloigné, probablement en raison des travaux sur la dématérialisation (Portail Chorus) et l'introduction d'un nouveau système d'information financier.

Tableau n° 15 : Délai global de paiement (DGP) : moyenne annuelle

	2016	2017	2018	2019	2020	juin-21
Délai global de paiement	39,78	39,09	31,88	48,92	38,08	27,53
dont délai du comptable	*11,52*	*14,89*	*9,55*	*16,96*	*5,89*	*4,37*
dont délai de l'ordonnateur	*28,26*	*24,2*	*22,33*	*31,96*	*32,19*	*23,16*
Nombre de lignes de mandats	35 703	37 543	31 463	29 621	30 344	14 375
Taux de représentativité du DGP (en %)	98,60	99,31	99,40	92,06	93,08	91,38
Taux de rejet des lignes de mandats (en %)	0,42	0,24	0,28	0,57	0,35	0,25

Source : trésorerie de Puteaux - synthèse poste comptable, calcul CRC (01/2016 - 06/2021)

L'année 2020 subit encore les effets de la dématérialisation et de la crise sanitaire, tout en réduisant le DGP annuel (38,08 jours). En effet, la DAF a mis en place des processus de suivi de la chaîne de la dépense et des relances, qui ont permis de mieux organiser le mandatement des dépenses. Le DGP est inférieur à 30 jours début 2021, mais cette tendance doit encore se confirmer en année pleine. Le processus de relance des directions opérationnelles par la DAF tous les 15 jours, pour obtenir le service fait et la pré liquidation a eu un impact positif. L'amélioration récente est donc due à la dématérialisation et à la réorganisation de la chaîne de la dépense, ainsi qu'à une réduction des délais du comptable depuis 2020.

Par ailleurs, le nombre de mandats rejeté demeure faible et relativement stable, entre 0,25% et 0,54 % sur la période selon les synthèses du comptable 2016-2017, 2018-2019 et 2019-2020, ce qui montre une bonne maîtrise des règles de la comptabilité publique.

Enfin, la commune réalise un suivi mensuel détaillé par service du DGP et du nombre de factures. Au 31 août 2021, le délai moyen des mandatements était de 21 jours et le délai de paiement de 21,94 jours. Des variations ont été observées selon les directions ainsi que des délais parfois supérieurs à 30 voire à 40 jours. Les mois d'été et du début de l'année, on observe une augmentation des délais. Par exemple, pour les services techniques, les contrôles demandent plus de temps pour rapprocher les factures et le service fait.

L'amélioration s'est poursuivie en 2021 avec un DGP moyen de 25 jours, selon la commune.

6.1.4 Des intérêts moratoires calculés mais versés uniquement sur demande

La commune ne liquide pas automatiquement les intérêts moratoires, comme le prévoit l'article R. 2192-36 du code de la commande publique, elle paie les intérêts moratoires qu'elle doit uniquement à la demande des entreprises qui en font la demande, ce qui fait qu'ils ne représentent qu'une infime partie de ses obligations réglementaires.

En effet, les intérêts moratoires courent à compter du lendemain de l'expiration du délai de paiement, ou de l'échéance prévue par le marché, jusqu'à la date de mise en paiement du principal incluse (cf. article R. 2192-32 du code de la commande publique, tel que modifié par décret n° 2019-748 du 18 juillet 2019 - art. 4).

Tableau n° 16 : Montant d'intérêts moratoires versés (IM)

Budget Principal	2016	2017	2018	2019	2020
IM et pénalités sur marchés	2 657,66 €	30 633,93 €	4 410,92 €	2 393,88 €	2 224,08 €

Source : Balance des comptes (compte 6711)

6.2 L'information budgétaire à compléter

L'adoption des documents budgétaires est soumise à plusieurs règles formelles. Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, le conseil municipal doit tenir, dans un délai de deux mois avant l'adoption du budget primitif, un débat d'orientation budgétaire (DOB), s'appuyant sur un rapport sur les orientations budgétaires (ROB). Depuis la loi NOTRé, une délibération spécifique doit prendre acte de ce débat. Enfin, depuis 2016, la collectivité doit mettre en ligne ses documents budgétaires.

Les délais entre les DOB et les votes des budgets primitifs sont en moyenne d'un mois, sauf pour les deux années 2016 et 2020. L'année de la pandémie étant particulière, la commune a voté son budget à la fin du 1er trimestre 2021, mais elle a indiqué qu'elle reviendrait en 2022 à la pratique retenue jusqu'en 2019 pour un vote du budget fin décembre.

Tableau n° 17 : Tenue des débats d'orientation budgétaire

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Débat d'orientation budgétaire (DOB)	15/10/2015	16/11/2016	23/11/2017	15/11/2018	20/11/2019	11/02/2021
Vote du budget primitif (BP)	15/12/2015	14/12/2016	19/12/2017	12/12/2018	19/12/2019	01/04/2021
Nombre de jours entre DOB et vote du BP	59 jours	27 jours	25 jours	27 jours	28 jours	40 jours

Sources : CRC, d'après les ROB et compte-rendu sommaires des délibérations sur les budgets primitifs

Le conseil municipal a bien pris acte de la tenue du DOB par des délibérations spécifiques, mais la commune ne remplit pas ses obligations d'information à l'égard des citoyens. Sur son site internet ne figurent que les CA 2020 (BP et BA) et le BP pour l'année 2021[73]. Aucun CA et BP, ni ROB, ni rapport des CA n'y figure pour la période 2016-2019.

Or, depuis 2016, selon l'article L. 2313-1 du CGCT, la mise en ligne, sur son site Internet, de l'ensemble des documents budgétaires complets (ROB, budget primitif, notes explicatives et présentation synthétique aux citoyens), sous un format facilement appréhendable pour le citoyen, est obligatoire.

[73] https://www.neuillysurseine.fr/budget-fiscalite.

6.2.1 La présentation des documents budgétaires

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit que les documents budgétaires soient assortis d'annexes, au nombre desquelles figure la liste des délégataires de service public, dites « DSP » (7ème alinéa). Or, la chambre relève que cette annexe n'est pas remplie dans les comptes administratifs et les budgets primitifs de la commune sur la période sous revue, alors que six DSP sont en cours pour le stationnement et les marchés forains.

La commune a passé un bail emphytéotique pour quatre opérations en cours. La dette comptable s'établit à environ 3 M€ fin 2021. Les opérations comptables n'appellent pas d'observation mais la commune devra compléter l'annexe budgétaire A2.2 de ces éléments de dette.

En dehors de ces deux points, la présentation des documents budgétaires n'appelle pas d'observation.

6.2.2 Les informations fournies dans le cadre du débat d'orientation budgétaire (DOB)

Le CGCT précise le contenu de l'information à communiquer dans le rapport pour le DOB, qui porte à la fois sur les « orientations budgétaires » et sur les « engagements pluriannuels envisagés ». Avant la loi Maptam du 27 janvier 2014, la jurisprudence administrative avait déjà imposé que le rapport fût suffisamment détaillé et comportât des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, le niveau d'endettement et son évolution, ainsi que l'évolution des taux de la fiscalité locale. Les récentes évolutions législatives ont complété le champ des informations obligatoires. Le DOB doit notamment porter sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement. La loi NOTRé et son décret d'application, publié en 2016, imposent également de fournir des informations sur la structure et la gestion de la dette, sur les effectifs et sur la structure et l'évolution passée et à venir des dépenses de personnel.

Il ressort de l'examen des DOB de 2016 à 2021 (voir tableau annexe n° 11) que la commune doit compléter l'information actuellement communiquée aux membres du conseil municipal. En effet, dans les rapports de Neuilly, il manque des éléments obligatoires, dont pour l'essentiel :

- certains éléments de rémunération et d'avantages en nature au personnel, ainsi que sur l'évolution passée et à venir des dépenses de personnel et des effectifs ;
- certaines données prévisionnelles, notamment la capacité d'autofinancement (CAF) nette prévisionnelle ;
- des éléments prospectifs sur les engagements pluriannuels d'investissements, notamment ceux relatifs aux opérations d'envergure en cours (parfois assez sommaires).

En effet, alors que la commune a réalisé ou engagé trois opérations d'investissement importantes durant la période sous revue (cf. partie 7.2.1), qui vont l'obliger à avoir recours à de nouveaux emprunts, des informations financières plus précises devraient être mentionnées. Compte tenu des engagements en cours qui affecteront fortement ses finances, la commune a intérêt à présenter son PPI en conseil municipal. La commune a modifié en ce sens son règlement budgétaire et financier par délibération du 24 novembre 2021.

6.2.3 Les restes à réaliser à reprendre

Les restes à réaliser (RAR) en dépenses et en recettes sont pris en compte pour le calcul du solde du résultat au compte administratif. Selon l'instruction comptable M14 reprenant l'article R. 2311-11 du CGCT, « *les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements* »[74]. En investissement, ils correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recette.

6.2.3.1 Les RAR en dépenses dont le contrôle est à renforcer

L'équipe de contrôle a auditionné le processus mis en place par la DAF, pour vérifier que les demandes émanant des services opérationnels étaient justifiées par des pièces notamment juridiques (marchés, avenants, bons de commande, conventions), en complément d'un échantillon de pièces pour les comptes 21318 « autres bâtiments publics » et 2182 « matériel de transport ». Dans la plupart des cas, l'analyse a montré que la DAF dispose des éléments pour effectuer son contrôle, d'abord à partir d'un tableau extrait de Ciril Finances, puis lors des échanges avec les services opérationnels. Toutefois, les contrôles de deuxième niveau ou de supervision (adjoint ou directrice de la DAF) semblent plus légers.

Outre quelques bons de commande très anciens, encore présents alors qu'ils ne devraient plus figurer dans les listes des dépenses à reporter, la chambre a relevé dans les reports de 2019 vers 2020 un montant de 0,5 M€ pour l'acquisition d'un car électrique. Or, une délibération du conseil municipal du 19 décembre 2019 a décidé de résilier le marché conclu avec la société en cause, en redressement judiciaire, sans indemnité, aux torts du titulaire. Compte tenu de la date de cette délibération, la demande de report sur l'année 2020 était devenue sans objet.

6.2.3.2 Une interprétation erronée des règles en matière de RAR en recettes

L'analyse des RAR en investissement de la commune révèle une particularité dans la manière dont ils sont comptabilisés depuis 2017. Les RAR en dépenses sont identiques aux RAR en recettes, issus d'une ligne d'emprunt (pour l'essentiel).

Tableau n° 18 : Restes à réaliser en investissement (M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RAR dépenses	7,99	9,53	8,57	6,92	9,72	13,60
RAR recettes	0,21	0,77	8,57	6,92	9,72	19,60
dont compte 16		-	8,57	6,83	7,87	19,60
dont compte 13	0,21	0,77	-	0,09	-	-

Source : CA du budget principal de la commune

L'équilibre à l'euro près entre les RAR en dépenses et en recettes sans justification constitue une pratique irrégulière.

[74] Instruction M14, tome 2, titre 3, chap. 5, 2.

En recettes, la commune a justifié l'inscription des RAR, par la production de deux contrats de trésorerie (OCLT) signés en décembre 2004 et décembre 2006[75]. Avant 2020, la commune n'avait signé aucun emprunt à long terme durant la période sous revue. Mais l'existence d'une ligne de trésorerie mobilisable ne constitue pas une recette certaine de la section d'investissement, car un emprunt de trésorerie[76] ne constitue pas une recette d'investissement. La commune indique utiliser notamment un contrat bancaire de la Société Générale de 2006, sur lequel elle a effectivement procédé à un tirage de trésorerie (une seule fois, en 2020, pour 6 M€). Mais elle a remboursé ce tirage dans l'année et n'a jamais consolidé cette dette en compte de classe 16. Elle s'est contentée d'utiliser le compte de classe de trésorerie 51931 qui, contrairement à ce que la commune indique, n'est pas utilisable pour les contrats avec option (dit OCLT). Elle n'a donc jamais réalisé les recettes correspondant au RAR déclaré.

La chambre rappelle que la commune n'aurait pas dû inscrire en restes à réaliser des recettes sans justification entre 2017 et 2020. À l'avenir, elle devra inscrire ses recettes certaines (notifiées) en application de l'article R. 2311-11 du CGCT, en particulier celles issues de demandes de subventions d'investissement (département, région, État) dont elle assure le suivi.

6.3 Les états financiers globalement fiables mais certains à améliorer

Certains contrôles réalisés en matière de fiabilité, n'appelant pas tous des observations, sont résumés en annexe n° 12.

6.3.1 L'inventaire à rapprocher de l'état de l'actif

L'inventaire de la commune au 28 juin 2021 mis à jour des acquisitions des premiers mois de l'année 2021 indique une valeur d'acquisition brute de 723 M€. Au 31 décembre 2020, la valeur nette, amortissements déduits, s'élèverait à 639 M€. L'état de l'actif est plus important avec une valeur nette de 667 M€, soit un écart de 28 M€, ce qui représente moins de 5 % de l'actif.

Le tableau en annexe n° 12 montre la faible évolution de cet écart, qui est historique et existait déjà au début de la période sous revue.

6.3.1.1 Les frais d'étude à réviser

Les frais d'études qui sont suivis de travaux ne sont pas amortis avec les comptes « travaux » mais restent inscrits au compte 2031. Par ailleurs, certaines dépenses de communication imputées à tort sur cette rubrique (pour environ 25 000 €) devront être supprimées de ces lignes.

6.3.1.2 Le transfert des immobilisations mises en service à reprendre

Pour vérifier si les immobilisations en cours sont régulièrement soldées (transférées vers les comptes 20) et, en principe, lors de l'exercice au cours duquel elles sont mises en service, un contrôle de vraisemblance a été effectué. Cette vérification consiste à rapporter le solde du compte 231 « Immobilisations corporelles en cours » au solde du compte 21 « Immobilisations corporelles », le résultat étant un pourcentage qui doit être relativement constant si les immobilisations en cours sont régulièrement virées au compte 21 lors de la mise en service.

[75] Un contrat du 12 décembre 2006, Ouverture de crédits à long terme (OCLT) avec la Société Générale pour 18 M€ sur une durée de 20 ans. Et une convention de financements, sous forme révolving, signée 20 décembre 2004 avec le Crédit Agricole pour 8 M€ sur une durée de 15 ans et 8 jours et ayant expirée le 30 décembre 2019.

[76] Deux tirages depuis 10 ans ont été réalisés sur le compte 51931 « lignes de crédits de trésorerie » : 19,99 M€ au titre de l'année 2013 et 6 M€ au titre de l'année 2020.

Pour Neuilly-sur-Seine, le taux est de 20 % en fin de période, taux qui se dégrade depuis 2015 (13,8 %).

Tableau n° 19 : Immobilisation en cours

Immobilisations en cours	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations corporelles en cours - Solde	64 491 478	68 275 443	76 603 513	96 370 512	101 679 391
Immobilisations corporelles en cours - Flux	5 222 644	6 030 988	8 326 473	19 758 918	9 796 004
Immobilisations corporelles - Solde	445 487 519	429 287 025	442 588 980	470 757 728	494 972 940
Solde des imm. en cours/Solde des imm. corporelles [(A) / (D)] (en %)	***14,5***	***15,9***	***17,3***	***20,5***	***20,5***

Source : comptes de gestion

La commune a précisé ne pas avoir procédé à ces transferts durant les deux dernières années, mais qu'un travail de mise à jour était en cours. Dans le stock des immobilisations en cours fin 2020, il restait par exemple encore des opérations anciennes : le centre culturel à Sainte-Anne pour 15 M€, alors que ce centre est ouvert au public depuis des années, et le théâtre des Sablons pour 32 M€. La commune indique que pour ces grosses opérations de nombreux échanges avec les entreprises prestataires lors du décompte définitif ont ralenti la terminaison des opérations.

La chambre rappelle à la commune la nécessité de procéder à une revue des comptes 23, afin de régulariser les opérations qui sont terminées et opérer le transfert vers les comptes 21, pour permettre de commencer les amortissements des immobilisations concernées.

6.3.2 Le rattachement à l'exercice des charges et produits

Le seuil des rattachements était fixé à 1 500 € dans la note annuelle des opérations de fin d'année adressée à l'ensemble des directeurs et chefs de services. La commune n'avait pas pris de délibération ; à la suite du contrôle, elle a introduit cette règle dans le règlement budgétaire et financier par délibération du 24 novembre 2021. À partir des montants de l'annexe n° 13, les contrôles par sondage effectués sur les charges et produits à rattacher n'appellent pas d'observations.

6.3.3 Les provisions

6.3.3.1 Les dépréciations d'actif à introduire

Les créances contentieuses diminuent sur la période mais restent à un niveau élevé (480 000 € environ), cf. annexe n° 14. Alors que les admissions en non-valeur sont assez faibles (23 000 € par an environ).

Par ailleurs, la commune n'a déprécié aucune créance contentieuse. Il appartient à la commune de provisionner les dépréciations de créance, en commençant par les plus anciennes.

6.3.3.2 Les provisions pour risques et charges à évaluer

Les provisions pour dépréciation à l'actif visent à minorer la valeur brute d'un actif en cas de perte de valeur. Les provisions pour risques et charges au passif, sont des charges à comptabiliser, dans le cadre de l'instruction M14, lorsque l'évaluation du risque montre une charge future probable. Par ailleurs, l'article R. 2321-2 du CGCT, pris pour l'application de l'article L. 2321-2 du même code, prévoit qu'une provision est constituée à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait résulter du risque financier encouru « *dès l'ouverture d'un contentieux en première instance* » et que, en dehors de ces cas, la collectivité « *peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré* ».

La commune connaît de nombreux litiges. Elle a enregistré peu d'écritures de provisionnement. Elle dispose d'un outil qui matérialise le suivi des provisions pour les litiges jugés risqués, mais pas de tableau justifiant l'analyse pour les litiges jugés non risqués.

En 2020, elle a constitué une provision pour risques et charges significative de 546 821 € dans le cadre d'un litige avec un délégataire (SOGERES, pour les conséquences de la crise sanitaire), qu'elle a reprise dans l'année à la suite de la clôture du dossier.

La commune dote donc certaines provisions le cas échéant. La commune devrait améliorer le lien entre l'analyse du risque juridique des différents litiges et la décision de provisionner ou non un litige.

La chambre recommande à la commune de mettre en place une procédure annuelle de révision des risques.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Réorganisée en 2019, la fonction financière et comptable de la commune de Neuilly-sur-Seine est solide. Le système d'information adopté en 2019 est bien maîtrisé et ses fonctionnalités permettent à la commune une gestion assez décentralisée (engagement, factures), gage de souplesse, tout en maintenant un niveau de contrôle interne satisfaisant. Les services ont ainsi su éviter une tentative d'escroquerie, qui avait réussi dans d'autres communes proches. Le délai global de paiement, encore à 38 jours en 2020, est passé en-dessous du seuil des 30 jours en 2021.Pour maintenir cette tendance, la commune doit poursuivre ses efforts.

Certains domaines de la fiabilité comptable doivent être améliorés, qu'il s'agisse des transferts des immobilisations ou des provisions (dépréciations d'actif, provisions de passif).

C'est en matière de transparence budgétaire que l'effort principal doit porter : mise en ligne des informations obligatoires, complétude du rapport d'orientation budgétaire et conformité des restes à réaliser.

Recommandation régularité 5 : Se conformer aux instructions de la M14 en matière de transfert des comptes d'immobilisations en cours, des frais d'études, de provisions et des restes à réaliser et compléter l'information financière des annexes (DSP et dettes) et celle à publier sur le site internet de la commune, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT.

7 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

7.1 Précisions méthodologiques

7.1.1 Périmètre de consolidation

La commune a créé beaucoup de budgets annexes.

Tableau n° 20 : Poids relatif des budgets (recettes de fonctionnement)

Nomen.	En euros	en %	2020
M14	Neuilly-sur-Seine	92,26	156 807 044
M14	Restaurant municipal	0,42	707 898
M14	Logements sociaux	0,71	1 207 235
M49	Assainissement	0,00	0
M14	Cinéma	0,23	398 223
M22	Clic-Pa-Commune	0,21	359 625
M14	Spectacle vivant et arts visuels	1,56	2 648 921
M14	Gestion du patrimoine prive	4,61	7 835 488
	Total	100	169 964 433

Source : comptes de gestion

L'analyse financière a été réalisée sur une consolidation des budgets principaux et annexes, restreinte aux budgets appliquant la nomenclature M14 pour raison de cohérence comptable.

Le budget annexe « gestion du patrimoine privé » a été créé en 2018. Le budget annexe « logements sociaux » existait précédemment, même si son mode de gestion a évolué (cf. partie 1.2). En définitive, la consolidation (agrégation corrigée des flux inter-budgets) a été réalisée sur le champs suivant : budget principal (BP), budgets annexes « restaurant municipal », « logements sociaux », « cinéma », « spectacles vivants » et « gestion du patrimoine privé ».

Ces budgets annexes portaient une dette bancaire oscillant autour de 6 M€ durant la période. L'analyse bilancielle sur données consolidées est donc également inévitable car la dette portée par le budget principal est inférieure à 25 M€ durant la période.

Tableau n° 21 : Dette agrégée des budgets annexes du périmètre de consolidation

En euros	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dette au 31 décembre	6 354 669	6 006 222	5 851 063	5 713 687	5 534 824

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

7.1.2 Retraitements

L'agrégation simple des budgets ne donne pas une image fidèle dans la mesure où existent des flux inter-budgets. Ces flux sont retraités, de même que certains éléments exceptionnels (cf. annexe n° 15).

Tableau n° 22 : Évolution des produits et charges consolidés, après retraitements de consolidation

En euros	2016	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion	113 192 456	113 094 253	118 940 858	128 229 513	113 666 154
Charges de gestion	79 898 900	80 386 835	85 597 531	84 321 046	82 555 193

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)[77]

Globalement, entre 2016 et 2020, les produits sont stables et les charges augmentent très modérément, malgré les conséquences financières de la crise sanitaire en 2020.

[77] Bien que prélevée sur les douzièmes versés par l'État, la pénalité SRU est comptabilisée dans les charges pour les besoins de l'analyse.

7.2 La stratégie financière adoptée et mise en œuvre

Le maire présente sa stratégie dans le rapport pour le DOB, qui, indépendamment de sa complétude au regard des textes, porte un éclairage assez complet sur le contexte financier et les priorités de la municipalité. La stratégie présentée en octobre 2015 pour le DOB de l'exercice 2016 intervient encore en début de mandat (2014-2020), alors qu'une hausse de la fiscalité est déjà intervenue en 2015 pour rétablir l'équilibre budgétaire, de même que des hausses de tarif pour les services publics[78].

Face à la réduction croissante des dotations de l'État (- 3,3 M€ entre 2013 et 2015, puis -1,7 M€ annoncé en 2016) et des charges de péréquation alourdies, le maire annonce une stratégie d'économies renforcées :

- la poursuite des économies de fonctionnement (non chiffrées) ;
- la préservation de son autofinancement (13,2 M€ en 2015), notamment par une augmentation fiscale ciblée sur la taxe foncière, dont le taux était significativement plus bas que dans les autres communes du département ;
- le maintien des investissements à leur niveau récurrent.

Le maire annonce un objectif de taux d'épargne brute de 10 % des recettes réelles de fonctionnement[79], afin de maintenir les dépenses d'investissement à leur niveau précédent, évalué à 20-25 M€ par an. Le rapport pour le DOB pour 2017 précise que la commune se fixe « le cap d'un gel des dépenses de fonctionnement » (hors péréquation). Les grands chantiers annoncés sont les « Allées de Neuilly-sur-Seine », le « 167 » ainsi que l'équipement sportif de Saint-James et la rénovation du groupe scolaire Michelis. Un peu plus tard, lors du DOB pour 2018, le maire a envisagé un encours de dette de 60 M€ en 2022 pour financer ce programme d'investissement.

Selon la stratégie annoncée, ces efforts ne doivent pas obérer la qualité des services à la population.

Globalement, la stratégie a été suivie durant la période. Sans être totalement stables, les charges générales sont restées contenues jusqu'en 2020 inclus et la politique fiscale a évolué légèrement.

La taxe sur le foncier bâti est rehaussée deux fois en début de période, en 2016 (+ 0,44 point) et en 2018 (+ 0,89 point), mais la hausse de 2016 est neutralisée pour le contribuable par une baisse de la Teom de même ampleur. Le taux de taxe foncière bâtie reste en 2020 très inférieur à la moyenne de la strate (5,97 % contre 21,02 %).

En 2020, le taux d'épargne brut de la collectivité s'établit à 10,8 %, conforme à l'objectif annoncé en 2015[80].

En revanche, du fait notamment du ralentissement de l'activité en 2020, la dette devrait s'établir au BP à 24 M€ fin 2021, et selon la commune à environ 40 M€ fin 2022 (au lieu de 60). Pour suivre le nouveau plan de financement à compter de 2020, une prospective a été commandée en 2019 à un cabinet externe (Michel Klopfer), dont les analyses sont reprises dans les DOB (2020).

[78] En 2015, le taux de la taxe foncière est fixé à 4,64 % contre 2,90 % en 2014. Le taux de la taxe d'habitation est maintenu à 12,57 %.
[79] L'Association des maires de France évalue le taux moyen du bloc communal entre 15 % et 16 %.
[80] L'épargne brute correspond à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement (*source : DGCL, « Les Finances des communes de moins de 10 000 habitants 2006 », annexe 1*).

7.3 La formation de l'équilibre financier

Les évolutions des produits et charges déterminent l'évolution de l'autofinancement qui, avec le recours à l'endettement, permet de financer les investissements.

7.3.1 Les produits de gestion récurrents sont dynamiques et augmentés de recettes ponctuelles substantielles

Les produits de gestion, classés par grande catégorie, sont retracés dans le tableau suivant :

Tableau n° 23 : Produits de gestion consolidés

en millions d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	%
Ressources fiscales brutes	80,3	81,8	85,0	93,4	80,8	0,2
+ Ressources d'exploitation	20,4	19,9	25,1	26,6	19,4	- 1,3
+ Dotations et participations	12,5	11,4	8,9	8,2	13,6	2,1
+ Attribution de compensation (MGP)	42,7	43,4	43,7	43,7	43,7	0,6
= Produits de gestion	155,9	156,5	162,6	171,9	157,4	0,2

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

Les ressources fiscales sont stables et augmentent de 0,2 % par en an (taux moyen sur la période). Les dotations augmentent globalement grâce au rebond en fin de période (2,1 % en taux moyen), dû à l'indemnisation spéciale de l'État.

Les ressources d'exploitation (loyers, encaissements des parkings, de la piscine, etc.) sont très dynamiques jusqu'en 2019 et augmentent de 6 M€. En 2020, durant la crise sanitaire, ils diminuent très significativement, de 7,2 M€. Sur l'ensemble de la période, elles baissent de 1,3 % (taux annuel moyen[81]). Cette perte a été compensée par l'État au titre de l'article 21 de la loi de finances pour 2021 pour environ 5 M€ (cf. arrêté du 11 juin 2021[82]). Le ministre de l'économie a annoncé en novembre 2021 que ce dispositif serait reconduit pour l'exercice 2021. Cette aide de l'État non ciblée est venue améliorer les excédents de la commune pour un montant significatif, alors qu'elle n'était pas conditionnée à l'existence de difficultés financières. La Cour des comptes appelle l'État à cibler davantage les aides versées pendant la crise[83].

Dans l'ensemble, les produits augmentent de 156 M€ à 172 M€ avant la crise sanitaire, soit +16 M€ en trois ans. La commune était donc début 2020 dans une situation financière favorable, ce qui explique que les conséquences financières de la crise sanitaire, bien que non négligeables, n'aient pas significativement dégradé l'équilibre financier neuilléen. Sur l'ensemble de la période, les produits se maintiennent.

Tableau n° 24 : Évolution des ressources fiscales

en millions d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	%
Impôts locaux (nets dégrèvements)	56,8	56,7	60,7	61,3	61,6	2,1
+ TEOM, taxe de séjour et domanialité	8,6	9,1	5,7	5,4	4,9	- 13,4
+ Taxes sur activités industrielles	1,0	1,3	1,6	1,1	1,1	2,3
+ Droits de mutation	13,9	14,7	17,0	25,5	13,2	- 1,2
= Ressources fiscales propres	80,3	81,8	85,0	93,4	80,8	0,2

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

[81] Après consolidation des flux inter-budgets.
[82] NOR : TERB2120937A. Cette dotation est égale à la différence entre la somme des produits moyens perçus entre 2017 et 2019 et la somme des mêmes produits perçus en 2020, sur un champ assez large : certaines taxes locales indirectes, redevances et recettes d'utilisation du domaine.
[83] « Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation », rapport thématique, septembre 2021.

La stabilité des recettes fiscales propres (+ 0,5 M€) s'explique avant tout par la diminution des droits de mutation en 2020 (soit - 12 M€).

Le potentiel financier de la collectivité est très supérieur à celui des communes de la même strate, avec 2 300 € par habitant contre 1 300 €[84]. Cela signifie notamment que les bases fiscales sur lesquelles sont assis les impôts locaux sont plus élevées qu'ailleurs en moyenne.

Les produits de la fiscalité directe locale sont également dynamiques depuis 2016 : + 2,1 % en rythme annuel, notamment du fait des décisions de hausse des taux en début de période. Les taxes liées aux services locaux sont principalement constituées de la Teom, qui est en pratique partiellement reversée à POLD. Les droits de mutation, 13 M€ en 2020, dépendent fortement de la conjoncture économique. Après une collecte très importante en 2019 (25,5 M€), les droits ont fortement baissé en 2020, pour revenir quasiment au niveau de 2016. Ce poste connait donc une évolution limitée sur l'ensemble de la période.

7.3.1.1 La fiscalité reversée et la péréquation

La commune de Neuilly-sur-Seine, du fait de l'architecture institutionnelle en Île-de-France et des dispositifs nationaux, participe à plusieurs mécanismes de reversement de fiscalité, qui portent sur des montants importants et dont certains visent à mieux répartir les ressources fiscales entre collectivités.

La commune contribue aux FPIC[85] et au Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)[86]. Le cumul ces deux dispositifs est historiquement plafonné en fonction des ressources de la collectivité. En 2016, le FPIC a été établi hors plafonnement du fait de la réforme territoriale en Île-de-France (avec la création de POLD). La commune a contesté cette disposition réglementaire devant le Conseil d'État (cf. ci-dessous).

Tableau n° 25 : Évolution de la fiscalité reversée

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	%
FSRIF	9 500	9 408	9 249	9 044	9 371	- 0,3
FPIC	194	2 065	1 246	1 242	1 474	-
FNGIR	39 061	39 061	39 061	39 061	39 061	0,0
TOTAL	48 755	50 533	49 556	49 347	49 906	0,6

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

Par ailleurs, le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), prévu par l'article 78 de la loi de finances pour 2010, instaure un mécanisme pérenne destiné à assurer la neutralité financière de la réforme de la taxe professionnelle à l'époque. Le montant prélevé est fixe (39 M€). Dans l'ensemble, la commune contribue aux reversements de fiscalité (hors attribution de compensation), à hauteur de 50 M€.

Ces reversements sont stables dans le temps.

[84] Compte administratif pour 2020. Le potentiel financier est un élément de mesure de la richesse théorique d'une commune : il dépend notamment des bases d'imposition et des autres ressources stables de la collectivité.
[85] Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est créé par l'article 144 de la loi de finances pour 2012 comme mécanisme de péréquation horizontal du secteur communal.
[86] Le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) a été créé en 1991, pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France, supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population, sans disposer de ressources fiscales suffisantes (article L. 2531-12 du CGCT).

Encadré n° 3 :

FOCUS : la contestation du FPIC en 2016

En 2012, le FPIC a été créé par l'État avec l'objectif de constituer un fonds représentant à terme 2 % des ressources fiscales du secteur communal. Ce fonds a atteint 1 Md€ en 2015.

Avant la création de l'EPT, la péréquation cumulée du FSRIF et du FPIC était plafonnée à 13 % des recettes fiscales de la commune, limitant la contribution au FPIC à environ 1 M€ par an jusqu'en 2015.

Avec création de l'EPT en 2016, le FPIC est établi au niveau du territoire (décret du 8 avril 2016) sans application d'un plafond communal. La répartition du FPIC par courrier du 2 juin 2016 du préfet des Hauts-de-Seine a mis à la charge de la commune 10 M€ (sur 38 M€).

La commune a engagé un recours devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise sollicitant l'annulation de la répartition du FPIC et un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, demandant l'annulation du décret du 8 avril 2016. L'annulation du décret par le Conseil d'État en 2018 a permis à la commune d'obtenir le remboursement du FPIC prélevé en 2018 et l'excédent de 2016 et 2018 : 17 354 425 € lui ont été versés, imputés comptablement au compte 773 « Mandats annulés » (c'est-à-dire dans les produits exceptionnels, bordereau 712). Pour ne pas perturber la lecture de la chronique de CAF, la chambre a retraité ce reversement dans l'analyse financière ci-dessous.

À partir de 2019, le rétablissement d'un plafonnement du FPIC en fonction des ressources fiscales s'est traduit par une diminution drastique, et pérenne, des prélèvements sur la fiscalité.

La contribution de la commune au FSRIF est légèrement décroissante en valeur absolue. Exprimée en pourcentage du fonds global, elle accuse une nette baisse depuis 2016 (de 3,3 % à 2,7 %).

À partir de 2016, c'est la contribution au FPIC de l'ensemble de l'établissement public territorial POLD qui est établie par l'État, celle-ci étant ensuite redistribuée entre les finances de l'EPT lui-même et des communes membres, en respectant certaines règles. À partir de 2018, sa contribution versée à POLD est écrêtée en fonction d'un plafond dépendant de ses recettes réelles de fonctionnement, elle est passée de 9,3 M€ à 1,2 M€.

Tableau n° 26 : Poids de la commune de Neuilly-sur-Seine dans la péréquation horizontale

En milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant global FSRIF	270 000	290 000	310 000	330 000	330 000	350 000
% Neuilly-sur-Seine	3,0	3,3	3,0	2,8	2,7	2,7
Montant global FPIC	780 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
% Neuilly-sur-Seine	0,12	0,02	0,21	0,12	0,12	0,15

Source : DGCL, comptes de gestion, calculs CRC

La contribution relative de Neuilly-sur-Seine au FPIC est de 0,15 % en 2020, soit environ son niveau de 2015. Concernant le FSRIF en revanche, la contribution relative de Neuilly-sur-Seine a diminué (du fait d'une hausse progressive de l'enveloppe nationale). Ce mouvement résulte de l'application automatique des règles du FSRIF, favorable à la commune depuis l'intégration à POLD.

7.3.1.2 Les bases fiscales et les taux d'imposition

Les recettes fiscales évoluent en fonction des bases d'imposition et du taux voté.

Tableau n° 27 : Évolution des bases fiscales

en milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	%
Taxe d'habitation	302 209	301 439	305 398	309 462	-	0,8
Taxe sur le foncier bâti	337 796	337 436	336 395	339 768	344 615	0,5
Taxe sur le foncier non-bâti	145	135	352	644	664	46,3

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

A la suite de la suppression progressive de la taxe d'habitation, le produit fiscal associé a définitivement disparu des comptes en 2020. Le taux de croissance annuel calculé est établi sur le chiffre de 2019.

Les bases fiscales sont légèrement dynamiques à Neuilly-sur-Seine, malgré le peu de constructions nouvelles. Elles ont augmenté de + 0,8 % en moyenne durant les trois premières années pour la taxe d'habitation et de + 0,5 % en quatre ans pour la taxe sur le foncier bâti.

Le produit perçu s'est également montré dynamique en raison des hausses des taux d'imposition.

Tableau n° 28 : Évolution des taux d'imposition

		2016	2017	2018	2019	2020	%
Taxe d'habitation	Produit	37 586 688	38 145 048	38 509 578	39 233 610	-	1,4
	Taux adopté (%)	*12,57*	*12,57*	*12,57*	*12,57*	-	
	Taux moyen (%)	*24,38*	*24,47*	*24,54*	-	-	
Taxe sur le foncier bâti	Produit	17 159 884	17 154 957	19 906 189	20 312 925	20 571 725	4,6
	Taux adopté (%)	*5,08*	*5,08*	*5,97*	*5,97*	*5,97*	
	Taux moyen (%)	*20,85*	*21,00*	*21,19*	*21,59*	*28,70*	
Taxe sur le foncier non-bâti	Produit	5 990	5 546	13 917	26 043	27 349	46,2
	Taux adopté (%)	*4,12*	*4,12*	*4,12*	*4,12*	*4,12*	
	Taux moyen (%)	*49,31*	*49,46*	*49,67*	*49,72*	*49,79*	

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

Le conseil municipal a voté une hausse du taux d'imposition de la taxe foncière bâtie une première fois en 2016, puis une deuxième fois en 2018. En moyenne, le produit a augmenté de 1,4 % par an (sur trois ans) pour la TH, et de 4,6 % par an pour la TFB. Avant suppression de la TH, le taux neuilléen restait très inférieur à la moyenne nationale. En matière de TFB, le taux est également toujours très inférieur à la moyenne nationale (5,97 % contre 28,70 %).

Le produit des impôts locaux selon les données fiscales nationales était de 663 € par habitant pour la strate, contre 362 € à Neuilly-sur-Seine[87].

7.3.1.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation, dont l'importance est toute particulière à Neuilly-sur-Seine, trouvent leur origine, d'une part au budget principal, dans les redevances et autres droits liés au stationnement ainsi qu'aux tarifs habituels des services (crèches, périscolaires, sportifs), d'autre part aux budgets annexes, dans les loyers perçus. Les redevances perçues en provenance des concessionnaires ne sont pas négligeables non plus (Indigo pour les parkings et Sogeres pour la restauration). Les équipements ouverts au public sont présentés en partie n° 1.2.

[87] Site https://www.collectivites-locales.gouv.fr/.

Tableau n° 29 : Détail des ressources d'exploitation consolidées

en milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	%
Ventes de marchandises	186	31	33	36	11	- 50,4
+ Redevances du domaine (stationnement)	4 865	4 453	8 426	10 333	8 130	13,7
+ Tarifs des services et location de salles	9 122	9 128	9 332	8 757	4 759	- 15,0
+ Mise à disposition de personnel facturée	273	266	333	367	293	1,7
+ Remboursement de frais	240	301	254	254	44	- 34,4
= Produits des services et du domaine (a)	**14 685**	**14 179**	**18 377**	**19 747**	**13 237**	**- 2,6**
+ Revenus locatifs	3 550	3 218	4 474	4 697	4 741	7,5
+ Flux avec les budgets annexes	0	0	0	0	0	-
+ Redevances des concessions (DSP)	2 167	2 492	2 208	2 146	1 382	- 10,6
= Autres produits de gestion courante (b)	**5 717**	**5 710**	**6 682**	**6 843**	**6 123**	**1,7**
= Ressources d'exploitation (a + b)	**20 403**	**19 889**	**25 059**	**26 590**	**19 360**	**- 1,3**

Nota : Les flux avec les BA sont neutralisés suite à consolidation

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

Les ressources d'exploitation ont baissé durant la période, ce qui s'explique par les pertes de recettes durant la crise sanitaire (de 26,6 M€ à 19,4 M€), notamment pour les prestations de services en matière culturelle ou sportive (fermeture des établissements durant les différents confinements). Entre 2016 et 2019, ces ressources avaient augmenté de 9,2 % par an en moyenne, du fait notamment des revalorisations tarifaires décidées par le conseil municipal et annoncées durant les DOB.

En revanche, les revenus locatifs n'ont pas été affectés en 2020, ils augmentent de 7,5 % par an en moyenne, ce qui provient de la réintégration des baux ordinaires en 2018 à la suite du changement de mode de gestion. Les loyers perçus (tous budgets) passent de 3,2 M€ en 2017 à 4,5 M€ en 2018.

La ventilation des différentes recettes commerciales par budget est réalisée en annexe n° 16. C'est l'importance des recettes liées au stationnement qui singularise Neuilly-sur-Seine (et dans une moindre mesure les loyers et les redevances des différents services) : le stationnement représente 56 % des recettes en 2019. Au budget principal, les recettes du domaine sont détaillées ci-dessous.

Tableau n° 30 : Détail des redevances du domaine et droits perçus par les services[88]

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020
Total général	**12 338**	**11 784**	**15 911**	**17 279**	**12 338**
Redevances de stationnement			5 660	6 410	4 776
Forfait de post-stationnement			2 196	3 214	2 058
Droits de stationnement et de location sur la voie publique	4 181	3 968	133	50	711
Redevances et droits des services à caractère social	3 635	3 692	3 482	3 436	2 122
Redevances et droits des services périscolaires	1 438	1 435	1 582	1 462	1 135
Redevances et droits des services à caractère de loisirs	2 033	1 950	2 096	1 864	821
Redevances d'occupation du domaine public communal	415	155	104	419	302
Concession dans les cimetières	188	215	185	128	197
Redevances et droits des services à caractère sportif	223	210	190	172	132
Autres redevances et recettes diverses	58	81	112	72	51
Redevances funéraires	19	28	29	33	33

Nota : Les colonnes ne somment pas car quelques lignes négligeables ne sont pas présentées

Source : comptes de gestion du budget principal, calculs CRC

[88] Somme des comptes 703 et 706.

À compter de 2018, la commune a repris la gestion du stationnement en surface (à un secteur près, Parmentier) et perçoit des redevances des usagers, pour 6 M€ environ avant la crise sanitaire, via une régie de recettes pour les horodateurs, dont l'entretien est confié à Indigo, seul soumissionnaire. Depuis la réforme nationale des amendes liées au stationnement en 2018, la commune encaisse également les forfaits de post-stationnement (FPS), soit une manne non négligeable de 3,2 M€ avant la crise sanitaire, en contrepartie de la perte des amendes de police[89].

Le respect du paiement pour le stationnement de surface augmente et les recettes sont en nette hausse (avant 2020)[90]. Le gain net entre 2017 et 2019 est de 5,2 M€.

La commune a établi un bilan financier de la dépénalisation (nationalement) de ce dispositif et considère que les effets sur le budget ont été positifs.

Tableau n° 31 : Bilan financier de la réforme nationale du stationnement selon la commune

	2017	2018	2019	2020
Recettes	**4 726 876,31**	**8 562 077,30**	**10 114 119,86**	**6 833 947,95**
Droits de stationnement	3 967 651,31			
Redevances de stationnement		5 659 901,41	6 409 930,64	4 776 282,56
Forfait post-stationnement		2 196 273,89	3 213 821,22	2 057 665,39
Produit des amendes	759 225,00	705 902,00	490 368,00	0,00
Dépenses	**2 331 535,86**	**3 717 305,71**	**2 477 435,07**	**3 185 906,75**
Remboursement charges	2 140 698,63	3 264 134,88	1 673 697,13	1 526 450,08
Prestations de service	32 647,67	233 926,15	374 256,01	258 546,58
Maintenance horodateurs	136 395,88	181 844,46	384 000,00	482 861,88
Frais bancaires	21 793,68	37 400,22	45 481,93	34 125,21
Prélèvement/amendes de police				883 923,00
Solde	2 395 340,45	4 844 771,59	7 636 684,79	3 648 041,20

Source : commune

Le changement local du mode d'encaissement pour le stationnement non contentieux en surface explique aussi les nouvelles recettes très importantes en 2018, ce qui constitue l'essentiel de l'augmentation des recettes d'exploitation entre 2016 et 2019 (+ 6,4 M€). Avant 2018, la perception était en partie réalisée par le délégataire. En contrepartie, les redevances versées par les concessionnaires ont diminué (de 2,5 M€ en 2017 à 1,4 M€ en 2020[91]).

Les redevances des délégataires sont présentées en CCSPL. Le calcul de la redevance du parking « Madrid » parait très défavorable à la commune.

Tableau n° 32 : Redevances des délégataires de stationnement souterrains (2019)

	Recettes commerciales	Redevances	Amodiations	Recettes commune	Encaissement (2020)	Places de stat.
Parking public Parmentier	2 422 142	217 993		217 993	216 336	345
Parking Saint Jean-Baptiste	598 770	114 871		114 871	114 871	291
Parking du Roule	1 688 475	244 910		244 910	244 910	935
Madrid/Bagatelle/Inkerman	2 764 215	0	204 615	204 615	204 615	1 899
TOTAL	7 473 602	577 774	204 615	782 389	780 732	3 470

Source : CCSPL, comptes de gestion, calculs CRC

[89] Neuilly-sur-Seine compte environ 6,6 places en voirie pour 100 habitants (calculs CRC), alors que Paris en compte environ 6,1 (Note APUR, « Évolution du stationnement volet 1 », mai 2019, p. 17 - hors bois, calculs CRC).
[90] En 2015, la Cour avait relevé que le taux de respect des droits de stationnement à Paris s'établissait à 10 % (rapport public annuel pour 2017, p. 250).
[91] Les redevances de 2019 sont encaissées en 2020.

Les redevances des délégations de service public (DSP) représentent environ 780 000 € en 2019, pour 3 470 places. Le changement de mode de gestion (local) a été bénéfique pour les finances communales. Le tableau ci-dessous compare le bénéfice net par place de stationnement selon la situation :

Tableau n° 33 : Recettes nettes de stationnement (en fonctionnement)

	Recettes commerciales	Places	**Recettes par place**	Recettes nettes (commune)	**Recettes nettes (commune) par place**
Surface	9 623 751	3 966	**2 427**	7 146 317	**1 802**
Souterrain	5 275 968	3 470	**1 520**	780 732	**225**

Source : données communes, calculs CRC (les recettes commerciales, délégataire ou communales, sont brutes, le bilan net est repris du document de la commune pour la surface et représente les redevances perçues – avec un an de décalage – pour les délégations en souterrain). Les dépenses d'investissement ne sont pas prises en compte.

La différence entre les recettes des places en surface et celles des places souterraines est normale car les frais d'entretien et les coûts de construction sont structurellement différents.

Les revenus locatifs liés aux immeubles représentent 4,7 M€ en 2020, en hausse de 1,2 M€ par rapport au début de la période sous-revue. Cette variation est liée au changement du mode d'exploitation des immeubles de rapport (non sociaux), antérieurement exploités par la SEMINE dans le cadre d'un contrat de long terme. En contrepartie de ces nouvelles recettes, la commune assume elle-même l'entretien des logements : il y a donc des charges associées (environ 900 000 € au budget annexe). En contrepartie, la commune percevait avant 2018 une redevance de la SEMINE (865 000 € en 2016).

Tableau n° 34 : Revenus locatifs

	2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Var.**
BA log. soc.	1 692 364	1 571 513	1 364 839	1 279 628	1 199 685	- 492 680
BA log. Privés			1 670 072	2 456 428	2 545 432	+ 2 545 432
BP	1 857 743	1 646 950	1 438 752	961 129	922 568	- 935 175

Source : comptes de gestion

Les dépenses afférentes iront croissant du fait de l'état technique du parc récupéré : la gestion des logements, sociaux et ordinaires, détenus par la commune est présentée en partie n° 8.

7.3.1.4 Les dotations de l'État et la participation des financeurs

La dotation globale de fonctionnement (DGF) baisse durant la période, dans le cadre de la participation des collectivités à la réduction des déficits publics à compter de 2014. La DGF se réduit de 4,4 M€ entre 2016 et 2020.

Tableau n° 35 : Évolution des dotations

En milliers d'euros	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**%**
Dotation globale de fonctionnement	4 971	2 920	2 068	1 229	564	- 42,0
Dotation générale de décentralisation	176	173	173	173	210	4,5

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

Il faut noter toutefois que l'État a compensé en 2020 certaines pertes de recettes commerciales du fait de la crise sanitaire, en application de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020. La disposition permet aux collectivités de rattacher ce produit à l'exercice 2020. Le produit définitif notifié à la commune s'élève à 5 033 741 €. La commune a rattaché comme produit provisoire au compte 748 la somme de 5 M€.

Tableau n° 36 : Évolution des participations de tiers

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	TCAM (en %
FCTVA en fonctionnement (c/744)		343	240	325	234	-
Participations (c/747)	1 170	1 223	1 183	1 043	1 747	8,3
Compensations et péréquations (c/748)	6 168	6 776	5 193	5 464	10 796	11,8
TOTAL	7 338	8 342	6 616	6 833	12 777	11,7

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

En conséquence, les compensations reçues en 2020 augmentent fortement (+ 11,7 % en moyenne durant la période). Corrigé de cet effet transitoire, le total des compensations et péréquation s'établit à 7,8 M€.

La croissance très importante des compensations perçues en 2020 s'explique par la dotation de la Caisse d'allocations familiales. Ces versements concernent en pratique uniquement le budget principal.

Tableau n° 37 : Détail des compensations (compte 748 consolidé)

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020
Compensation des pertes de bases d'imposition à la CET	2 257	1 505			
Compensation au titre de la CET	35	11			
Compensation au titre des exonérations de TH	519	710	737	725	833
Compensation au titre des exonérations de TF	11	6	5	6	7
CAF et compensation exceptionnelle covid-19	3 312	3 511	3 393	3 676	9 879
État pour déclassement N13		1 000	1 000	1 000	
Compensation pour pertes DMTO[92]					6
Dotation de recensement	14	13	13	12	12
Dotation pour les titres sécurisés	20	20	45	45	45
Cinéma 2020					14

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

Les produits associés à ce poste ont varié dans le temps, principalement du fait du transfert des compensations pour pertes de Compte Épargne temps (CET) à la métropole, à partir de 2018, et de la perception en trois fois de l'indemnité versée par l'État (3 M€), en contrepartie du déclassement des contre-allées de la route N13. La commune réhabilite ces contre-allées dans le cadre du chantier d'investissements dit « Allées de Neuilly ».

Les participations versées aux diverses activités de la commune (compte 747) concernent au contraire tous les budgets, et proviennent essentiellement du département des Hauts-de-Seine. Le département verse ses participations dans le cadre du « contrat de développement département-ville » (CDDV).

Tableau n° 38 : Détail des participations de tiers (par tiers)

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020
Région			4		
Départements	818	847	841	861	1 317
Autres communes	117	139	143	108	114
Fonds structurels européens			55	57	
Autres	235	236	140	17	315
Total général	1 170	1 223	1 183	1 043	1 747

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

En 2020, par ailleurs, le département a versé une aide exceptionnelle durant la crise sanitaire représentant 10 € par habitant pour toutes les communes[93]. Cette participation représente 75 % des participations de tiers.

[92] DMTO : Droits de mutation à titre onéreux.
[93] Soit environ 600 000 € pour Neuilly-sur-Seine.

Le département finance de façon significative le budget « spectacle vivant et arts visuels » de la commune (pour moitié de ses versements 2020), alors que la situation financière de la commune lui permet largement de subventionner le déficit de ses budgets annexes administratifs (cf. annexe n° 17). Le CDDV passé avec le département en 2019 finance en effet la commune à hauteur de 6,4 M€ sur trois ans[94], dont 2,6 M€ triennal (soit 865 000 € par an) pour le fonctionnement de la saison culturelle municipale[95]. La contrepartie exigée par le département (art. 6.2.1) est de réaliser des actions de communication « pour porter à la connaissance du public l'aide apportée par le département ». Le département réclame le résultat de ces actions de communication avant tout versement.

7.3.1.5 L'attribution de compensation

La commune perçoit de la Métropole du Grand Paris (MGP) une attribution de compensation, qui correspond, en tant qu'ancienne commune isolée, à la différence entre le montant des impôts perçus depuis 2016 par la MGP, qui excède le coût des charges communales lui ayant été transférées. Le montant est important (43,6 M€) et évolue très peu. Il permet à la commune de ne pas subir de pertes de recettes par rapport à la situation qui prévalait avant 2016. À l'époque elle percevait toute la fiscalité affectée au bloc communal, notamment la cotisation foncière des entreprises.

7.3.2 Les charges de fonctionnement sont contenues à la suite du plan d'économies réalisées mais restent élevées

L'évolution des charges de gestion courante par grande catégorie est résumée dans le tableau suivant :

Tableau n° 39 : Évolution des ressources fiscales propres

en milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	%
Charges à caractère général	20 873	20 232	23 587	21 690	21 588	0,8
+ Charges de personnel	52 795	54 355	54 149	55 292	54 438	0,8
+ Subventions de fonctionnement	3 777	3 721	3 838	3 638	3 600	- 1,2
+ Autres charges de gestion	2 134	1 799	3 759	3 460	2 718	6,2
+ Charges d'intérêt	321	280	265	242	211	- 9,9
= Charges de gestion	79 899	80 387	85 598	84 321	82 555	0,8

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

Dans l'ensemble, l'évolution des charges est contenue : + 0,8 % en rythme annuel depuis 2016. Cette croissance très modérée est constatée tant pour les charges à caractère général que pour les charges de personnel (+ 0,8 % pour chacune).

En 2020, les charges de gestion ont augmenté de 2,3 M€ par rapport à 2016. Subventions, autres charges et intérêts bancaires ont contribué de façon mineure (à la hausse comme à la baisse) à cette évolution. Les intérêts diminuent constamment, en lien avec l'amortissement du capital emprunté jusqu'à fin 2020, lorsque la commune souscrit, pour la première fois de la période, un nouvel emprunt.

[94] Dont 3,5 M€ en investissement et 2,9 M€ en fonctionnement.
[95] D'où la comptabilisation au budget annexe.

Tableau n° 40 : Contribution à l'évolution des charges (2020-216)

en milliers d'euros	Variation	en %
Charges à caractère général	715	31
Charges de personnel	1 644	71
Subventions de fonctionnement	-177	- 8
Autres charges de gestion	235	10
Charges d'intérêt	-109	- 5
Charges de gestion	2 308	100

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

Finalement, les charges de personnel expliquent la hausse des charges pour 71 %, les charges générales pour 31 % et les autres charges pour 10 % (les autres postes compensant en partie la hausse).

À titre de comparaison avec un échantillon de communes de population proche en petite couronne (cf. annexe n° 18), la commune de Neuilly-sur-Seine présente un coût par habitant inférieur de 349 € pour les charges de fonctionnement[96]. Les charges de personnel par habitant (865 €) sont légèrement inférieures (- 37 €) à celles des huit communes de l'échantillon.

La situation financière de la commune de Neuilly-sur-Seine est donc atypique par rapport aux autres communes, avec une CAF brut par habitant très élevée. Si cela provient en partie du modèle urbain (Neuilly-sur-Seine n'a pas à financer de requalification lourde de quartiers), le soin porté à l'efficience de la gestion est notable. La commune doit toutefois rester attentive à la maîtrise des charges de personnel, en particulier dans les domaines identifiés par la chambre comme fragiles (heures supplémentaires).

7.3.2.1 Les charges générales

La hausse très mesurée des charges à caractère général (+ 0,8 %) résulte d'un effort de modération sur l'ensemble des postes et ne porte pas précisément sur des dépenses ciblées.

Au budget principal, les postes « autres services extérieurs », « contrats de prestation » et « réparations » augmentent plus vite que les autres (respectivement + 350 000, + 225 000 et + 340 000 €). Ils sont compensés par la baisse non négligeable de deux autres postes, qui a priori se prêtent peu à des économies volontaires : « impôts et taxe » et « assurances et frais bancaires » (respectivement - 116 000 et - 57 000 €).

L'évolution des charges parmi les budgets annexes est nécessairement biaisée par la crise sanitaire, qui a entrainé la fermeture des divers équipements et guichets (piscine, théâtre, restaurant administratif). Les charges générales augmentent tout de même de 1,3 % depuis 2016. Elles baissent de 500 000 € entre 2019 et 2020 (essentiellement au poste « honoraires, études et recherches », - 320 000 €).

[96] Ce constat est vrai également en comparant aux données nationales de la strate, cf. ratio n° 1 du compte administratif : 2135 € de dépenses réelles de fonctionnement par habitant contre 1 323 € nationalement. La comparaison avec d'autres communes franciliennes est cependant plus pertinente.

Tableau n° 41 : Détail des charges générales (consolidé)

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	%
dont achats autres que les terrains à aménager	8 425	8 144	9 755	7 959	8 355	- 0,2
dont locations et charges de copropriétés	756	767	867	945	731	- 0,8
dont entretien et réparations	6 195	5 657	6 425	5 920	6 497	1,2
dont assurances et frais bancaires	282	220	537	328	242	- 3,8
dont autres services extérieurs	1 894	2 016	2 035	2 028	2 242	4,3
dont remboursements de frais	15	40	82	29	14	- 1,1
dont contrats de prestations de services avec des entreprises	381	420	766	1 089	594	11,8
dont honoraires, études et recherches	1 481	1 441	1 514	1 487	1 354	- 2,2
dont publicité, publications et relations publiques	320	319	345	438	247	- 6,2
dont transports collectifs et de biens	10	21	13	12	50	48,1
dont déplacements et missions	90	117	177	147	85	- 1,6
dont frais postaux et télécommunications	282	280	321	284	220	- 5,9
dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	742	791	750	1 025	957	6,6
Charges à caractère général	20 873	20 232	23 587	21 690	21 588	0,8

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

En dehors de l'exercice 2020, atypique du fait de la crise sanitaire, la seule évolution notable à la hausse est celle des dépenses de prestations de service avec les entreprises (+ 11,8 % par an). Les autres baissent ou bien augmentent de manière non significative.

L'évolution du coût des contrats de prestations au budget principal ne fournit pas une explication unique au renchérissement de ces coûts d'externalisation en 2019 (+ 377 000 €). Parmi les principaux postes de 2019 figurent cependant pour 182 000 € des prestations pour le contrôle et le paiement du stationnement en voirie (cf. annexe n° 19). Cette montée en puissance reflète le changement de gestion du stationnement (réforme nationale et locale en 2018), l'exercice 2019 était la première année pleine à ce titre[97].

Dans l'ensemble, les économies de fonctionnement n'ont donc pas été particulièrement ciblées. La hausse des prestations externes reflète un mouvement d'externalisation de certains services, en partie subi, du fait de la réforme du stationnement en 2018.

7.3.2.2 Les charges de personnel

L'analyse est menée sur les charges totales de personnel, après prise en compte des différents remboursements de charges. En pratique, la charge totale de personnel est égale à la différence entre les dépenses du chapitre 012 (« personnel ») moins les recettes du chapitre 013 (« atténuations de charges »). Par exemple, au budget principal :

Tableau n° 42 : Chapitres 012 et 013 (budget principal uniquement)

en euros	2016	2017	2018	2019	2020	%
Chap. 012	51 425 713	52 870 080	52 767 988	53 493 808	52 998 415	0,8
Chap. 013	436 739	405 301	463 445	300 733	613 755	8,9
= Charges totales de personnel (012-013)	**50 988 974**	**52 464 779**	**52 304 544**	**53 193 075**	**52 384 660**	0,7

Source : comptes administratifs, calculs CRC

Les charges consolidées pour l'ensemble des budgets ont été établies dans le tableau ci-dessous, avec le détail des principaux postes.

[97] Parmi les nouveaux prestataires, l'ANTAI est l'agence nationale de traitement automatisé des infractions, créée par le décret n° 2011-348 du 29 mars 2011. Elle traite les avis de contravention établis par voie électronique et assure le recouvrement des FPS pour le compte de la commune, contre rémunération.

Tableau n° 43 : Évolution des dépenses de personnel

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	%
Rémunération principale (titulaires)	18 544	18 851	18 493	18 381	18 353	0
NBI, SFT et IR (titulaires)	1 202	1 228	1 221	1 222	1 251	1
Autres indemnités (titulaires)	8 198	8 333	8 364	8 454	8 435	1
Rémunération (NT)	9 674	10 257	10 806	11 559	11 396	4
Emplois d'insertion et apprentis	133	138	136	119	130	-
Charges sociales	13 733	14 088	13 735	13 980	13 658	0
Impôts et taxes sur rémunérations	1 492	1 573	1 564	1 611	1 521	0
Autres (abonnements de transport)	219	249	256	239	269	5
- Remb. perçus sur rémunérations	438	407	465	303	615	9
Prestations personnel intérimaire (ETT)	37	45	38	30	42	3
= Charges totales de personnel (012-013)	**52 795**	**54 355**	**54 149**	**55 292**	**54 438**	0,8

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

Les charges de personnel augmentent de façon contenue, à + 0,8 % par an en moyenne depuis 2016. Le seul poste qui évolue significativement à la hausse est la rémunération des agents contractuels, essentiellement à cause de leur recrutement en hausse, puisque leur nombre passe de 357 à 403 durant la période (+ 45), alors que le nombre total d'agents en équivalents temps plein n'augmente que de 36. Le taux d'administration est d'environ 20 ETP pour mille habitants, équivalent à celui de la strate[98].

Cependant le coût unitaire évolue également durant la période. Un ratio de gestion est établi en comparant les charges totales, minorées des dépenses relatives au personnel non permanent (intérimaires, apprentis, indemnités chômage d'anciens agents), avec les emplois pourvus au 31 décembre de l'année (en équivalent temps plein)[99].

Tableau n° 44 : Évolution des dépenses par ETP

En milliers d'euros (sauf ETP)	2016	2017	2018	2019	2020	%
= Charges totales de personnel (012-013)	**52 795**	**54 355**	**54 149**	**55 292**	**54 438**	0,8
- c64731 indemnité chômage	- 478	- 472	- 381	- 409	- 350	-
- c6218 ETT	- 37	- 45	- 38	- 30	- 42	-
- c64168 insertion apprentis	- 133	- 138	- 136	- 119	- 130	-
= Charges totales de personnel permanent	**52 146**	**53 700**	**53 594**	**54 734**	**53 916**	0,8
Effectif permanent en ETP (selon Q1)	1 184	1 185	1 202	1 228	1 221	0,8
Charges totales par ETP permanent	**44,0**	**45,3**	**44,6**	**44,6**	**44,2**	**0,1**
Rémunération hors charges par ETP fonctionnaire	**33,8**	**34,4**	**33,5**	**33,5**	**34,3**	**0,4**
Rémunération hors charges par ETP contractuel	**27,1**	**28,5**	**29,8**	**29,5**	**28,3**	**1,1**

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14) ; % en rythme annuel.

Les charges totales par effectif permanent représentent environ 44 200 € par agent, en relative constance depuis 2016. En ce qui concerne le paramètre que la collectivité maîtrise totalement, c'est-à-dire la rémunération brute de l'agent avant charges sociales, elle augmente légèrement plus vite, de 0,4 % pour le personnel titulaire et 1,1 % (par an en moyenne) pour les agents contractuels. Ces changements proviennent en partie d'un effet de noria, étant donné la diminution de l'effectif titulaire et son remplacement par un effectif contractuel, moins cher et plus jeune[100].

[98] Contre 20,1 pour les communes entre 50 000 et 80 000 habitants. *Source : « Les collectivités territoriales en chiffres », données 2019, DGCL (tab. 8.8a). Ce ratio varie beaucoup selon la taille de la commune.*

[99] Tel que déclaré par la collectivité. Il s'agit d'une approximation, l'indicateur le plus pertinent retiendrait l'équivalent temps plein travaillé durant l'année (ETPT).

[100] 42 % de l'effectif fonctionnaire a plus de 50 ans, contre 17 % de l'effectif contractuel sur emploi permanent (bilan social 2019, p. 63).

Dans l'ensemble, la maîtrise de sa masse salariale par la collectivité est bonne. En particulier, l'introduction du Rifseep le 1er juillet 2016 a eu un très léger effet sur le régime indemnitaire unitaire en 2017, première année de plein exercice, mais contenu dès 2018 par un léger repli. Toutefois, l'accélération du recrutement des contractuels (33 % des effectifs, cf. partie 4) est aussi un facteur inflationniste à âge identique, car le recrutement a porté en particulier sur des catégories A, pour lesquels les marges de négociation indemnitaire sont plus importantes. Si le pourcentage de l'effectif contractuel se stabilise dans les prochaines années, l'effet de noria, modérateur pour l'ensemble de la masse salariale, n'exercera plus de frein à l'avenir.

7.3.2.3 Les autres charges de gestion

Le poste des autres charges est présenté ici consolidé, c'est-à-dire après élimination des flux réciproques relatifs à la couverture des déficits des budgets annexe (en M14) par le BP.

Dans l'ensemble, ce poste de dépenses est assez dynamique (+ 6,6 %) mais il s'agit globalement de dépenses obligatoires liées à l'intercommunalité.

Tableau n° 45 : Évolution des autres charges

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	%
dont contribution au service incendie	1 004	1 005	1 016	1 033	1 068	1,6
dont contribution aux organismes de regroupement	313	0	1 990	1 599	849	28,4
dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	38	37	37	37	37	- 1,0
dont déficit (+) des budgets annexes	232	215	206	221	258	2,6
dont indemnités (y c. cotisation) des élus	372	394	404	417	380	0,5
dont autres frais des élus	9	2	1	3	5	- 16,7
dont pertes sur créances irrécouvrables	71	67	22	63	38	- 14,8
= Autres charges de gestion	2 040	1 719	3 677	3 372	2 634	6,6

Nota : La ligne « déficit des budgets annexes » correspond ici à la prise en charge par le BP du déficit du budget annexe « CLIC » (comptabilité M22, non consolidé).

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14).

Les contributions aux organismes de regroupements concernent uniquement POLD et le syndicat mixte Autolib Velib' (où la ville de Paris est majoritaire, cf. le rapport sur la gestion de cet organisme publié par la chambre en 2020). La hausse globale s'explique par le dynamisme particulier des relations financières avec l'EPT.

Tableau n° 46 : Détails des contributions aux organismes

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	%
Fonds de compensation des charges territoriales (POLD)	156	0	1 890	1 203	727	47
Syelom	157	0	0	0	0	-
Autolib Velib		0	100	274	122	-

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14).

Les relations financières entre POLD et les communes ont été examinées dans le rapport de la chambre sur l'EPT.

Encadré n° 4 : Relations financières entre Paris Ouest la Défense et ses communes

L'EPT et les communes ont construit, avec leur « pacte fiscal et financier » de 2016 reconduit chaque année, un FCCT conçu comme une variable d'ajustement du budget de l'EPT, de sorte que celui-ci ne puisse pas financer d'investissements nouveaux.

Le FCCT repose sur deux principes, énoncés dans les « pactes fiscaux et financiers » : la « neutralisation financière » pour les communes et surtout la « sectorisation » par commune. POLD construit son budget commune par commune. Il affecte les dépenses qu'il réalise par commune. Plus encore, il reconstitue les recettes fiscales (CFE notamment) comme les subventions qu'il encaisse par rapport à leur « commune d'origine ». Les communes ont obtenu la restitution du dynamisme de la CFE, mais pas seulement.

Le FCCT comprend une part « socle », une part « transferts de charges » et une part « pacte financier ». Cette dernière est la variable d'ajustement (cf. annexe n° 20). La différence entre le FCCT finalement acquitté par la commune et celui qui est le résultat des transferts de services et de fiscalité est parfois significative du fait de la part « pacte financier » : par exemple en 2017 le FCCT a été entièrement annulé. Cette part « pacte » permet également de mutualiser une part de CFE pour réduire le FCCT des communes les plus touchées par le niveau de péréquation (FPIC et FSRIF), ce qui bénéficie en particulier à Neuilly-sur-Seine.

Il est donc logique que le FCCT versée par Neuilly-sur-Seine varie grandement d'une année à l'autre.

Globalement, la restitution de ressources de POLD à Neuilly-sur-Seine, au titre de cette partie « pacte », s'est élevée durant la période à 6,7 M€.

Les effets du pacte financier entre POLD et ses communes sont favorables à la commune et vont croissant.

Tableau n° 47 : Détail du FCCT de Neuilly-sur-Seine

en milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Fonds de compensation des charges territoriales (POLD) avant pacte	746	767	3 380	2 726	3 070	10 688
Restitution au titre du pacte	590	767	1 490	1 523	2 342	6 712
(en % des charges hors personnel)	*0,7*	*1,0*	*1,7*	*1,8*	*2,8*	-

Source : comptes de gestion, calculs CRC (budget principal)

Ces montants sont surprenants dans la mesure où depuis 2018 la commune a obtenu une réduction significative de ses contributions à la péréquation nationale et régionale grâce au contentieux devant le Conseil d'État. Or la solidarité financière avec les autres communes de POLD continue d'augmenter.

Les relations financières entre POLD et la commune ont également été marquées entre 2016 et 2020 par la persistance d'une Teom au niveau communal, comme cela était transitoirement possible en application de l'article 1639 A bis du code général des impôts. La commune en a reversé seulement une fraction à POLD.

Cumulés sur l'ensemble de la période, les montants sont significatifs (3,9 M€ retenus au budget principal).

Tableau n° 48 : Détails des contributions aux organismes

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Teom perçue	7 151	7 144	4 197	4 231	4 255	26 978
fraction Teom reversée	6 502	4 007	4 139	4 191	4 254	23 093
fraction Teom conservée	649	3 137	57	40	1	3 885

Source : comptes de gestion, calculs CRC (budget principal)

Le maintien au budget principal d'une fraction de la Teom appelle deux observations.

D'une part, la commune a reversé à POLD le montant correspond au coût effectif du service tel qu'établi par l'état A7.3.1 du compte administratif. Or, comme l'a rappelé le préfet dans son courrier à la commune du 24 mai 2018, la taxe prélevée ne peut pas excéder significativement ce coût, sous le contrôle attentif du juge administratif (susceptible d'annuler le prélèvement fiscal dans le cas contraire). En 2016 et 2017, la Teom était donc fixée à un niveau élevé par rapport au coût effectif du service, susceptible de rendre la taxe irrégulière. La commune a ajusté à la baisse le taux de la taxe dès le 29 mars 2018.

D'autre part, le reliquat de Teom retenu dans le budget principal de la commune correspond précisément à l'excédent des produits sur les charges, donc cette ressource n'ira jamais plus financer des investissements dans le domaine des ordures ménagères, puisque c'est l'EPT qui porte désormais ces actions.

Depuis 2021, c'est l'EPT qui perçoit directement la Teom.

L'addition des financements indirects de POLD à la commune, sans base textuelle et qui ne financent aucune action en particulier (fraction Teom et part « pacte »), s'élève à 2,1 M€ par an entre 2016 et 2020, soit 10,6 M€ au total.

Tableau n° 49 : Financement de POLD à la commune sans texte

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Financements de POLD bénéficiant à la commune sans base textuelle	1 239	3 904	1 547	1 562	2 343	10 596

Source : comptes de gestion, calculs CRC (budget principal)

7.3.3 Les capacités d'autofinancement brute et nette résistent face à la crise sanitaire

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute) correspond à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement hors travaux en régie. La CAF nette correspond au reliquat de CAF disponible après remboursement du capital de la dette, qui permet d'engager de nouveaux investissements sur fonds propres.

Tableau n° 50 : Capacité d'autofinancement brut et nette

En millions d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	%
Produits de gestion (A)	156	156	163	172	157	0,2
Charges de gestion (B)	136	134	140	138	137	0,2
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	**20**	**23**	**23**	**34**	**20**	**- 0,1**
+/- Résultat financier	0	0	0	0	0	- 8,7
+/- Autres produits et charges excep.	0	1	0	0	5	
= CAF brute	**20**	**24**	**23**	**34**	**25**	**4,0**
en % des recettes de gestion courante	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	3,8
- Annuité en capital de la dette	1	1	1	1	1	1,6
= CAF disponible	**19**	**23**	**22**	**33**	**24**	**4,1**

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

Au niveau consolidé, la CAF brute de la collectivité s'améliore durant la période sous revue. L'année 2020 voit celle-ci diminuer de 14 M€, dont 5,6 M€ (cf. ci-dessous) liés à l'effet de la crise sanitaire. La CAF en 2020 est abondée d'un élément exceptionnel particulier, le solde définitif issu de la transaction avec la SEMINE, à la suite de l'audit du patrimoine locatif, ayant généré une recette de 5,287 M€ au budget « patrimoine privé ».

Dans l'ensemble la crise sanitaire n'a pas eu d'effet très lourd sur les finances communales. Néanmoins certaines dépenses exceptionnelles, notamment liées au centre de vaccination, continueront de se faire sentir en 2021.

La CAF brute augmente de 4 % par an en moyenne, de même que la CAF nette. Cette hausse significative provient directement des évolutions des produits et charges, car l'amortissement des emprunts est stable pendant la période. Cependant, à compter de 2021 l'amortissement des nouveaux emprunts bancaires se traduira nécessairement par un repli relatif de la CAF nette. La commune est en mesure de financer, avec ses excédents, et avec de nouveaux emprunts, les importants investissements qu'elle a programmés.

Il est à noter que les aides tirées sans réelle contrepartie de POLD et du département durant la période (et parfois irrégulièrement), soit 17 M€ au total[101], représente 13, 5% de l'ensemble de la CAF brute dégagée entre 2016 et 2020.

7.4 L'investissement de la collectivité croît fortement à la suite du développement de plusieurs projets

La commune a investi 156 M€ entre 2016 et 2020. Les montants annuels vont croissant du fait du démarrage de chantiers importants sur la voie publique ou sur le patrimoine communal, « les Allées de Neuilly » et le « 167 ».

Tableau n° 51 : Dépenses d'investissement de la commune (consolidées)

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Dépenses d'équipement réelles nettes	16,7	23,8	27,3	53,7	34,8	156,2
+ Subventions d'équipement versées	4,1	4,5	2,4	0,5	4,4	15,9
+ Désinvestissements ou annulations de mandats	0,0	0,0	0,0	0,6	0,1	0,6
= Dépenses d'équipement inscrites au CA	**20,8**	**28,3**	**29,8**	**54,7**	**39,2**	**172,8**

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14) ; « CA » = compte administratif (la dernière ligne ne tombe pas forcément juste en raison des arrondis)

Sauf en 2019, les montants des subventions d'investissement versées sont relativement constants dans le temps. La forte hausse des dépenses d'équipement en 2019 correspond au début des études pour le « 167 » et à l'achat d'un terrain à construire pour loger les services durant les travaux, ainsi qu'aux travaux de réhabilitation de l'école Michelis et aux travaux sur voirie et sous-sols de la N13 (les « Allées » en partie déclassée par l'État).

La commune considère que la crise sanitaire a entraîné peu de retards (environ quatre mois pour le 167) et que les travaux de terrassement pour le parking sous les Allées en particulier ont pu commencer début 2020, pour profiter de l'effort de pompage de la nappe phréatique réalisé parallèlement par le chantier EOLE à la porte Maillot.

Cependant, par rapport au très bon niveau de réalisation en 2019, il est indéniable que la crise sanitaire a dû entrainer une moindre exécution des dépenses prévues pour 2020, alors que les crédits ouverts étaient sensiblement les mêmes.

Tableau n° 52 : Réalisation des dépenses d'équipement au BP

En milliers d'euros	2019	2020
Crédits ouverts	65,7	59,2
Mandants émis	53,9	38,6
Restes à réaliser (RAR)	9,5	12,6
Taux d'exécution avec RAR (en %)	96	87

Source : comptes administratifs

Le PPI de la commune prévoit pour le reste du mandat politique (2021-2026) environ 95 M€ d'investissements pour le « 167 », 55 M€ pour les « Allées » et 17 M€ pour les acquisitions foncières, soit pour ces seuls trois gros chantiers 167 M€, et en tout et pour tout 308 M€.

[101] 6,4 M€ pour le CDDV et 10,6 M€ pour les sommes obtenues de POLD.

Un tel programme (51 M€ par an en moyenne), qui n'est pas irréaliste au regard de ce qui a été réalisé en 2019, pose nécessairement la question de l'adéquation des moyens humains au regard des vacances de postes et des difficultés de recrutement (cf. partie n° 4.4). Le financement des investissements est examiné ci-dessous.

7.4.1 Le financement de l'investissement

Les deux principaux postes de financement en investissement sont la capacité d'autofinancement et les fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Ce sont deux ressources pérennes, dans la mesure où le FCTVA vient abonder, avec un décalage temporel, la section d'investissement et devrait se maintenir à un bon niveau étant donné l'importance des dépenses éligibles en 2019 et 2020.

Tableau n° 53 : Financement de l'investissement (consolidé)

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020
CAF disponible	19 197	22 581	22 122	33 055	23 509
+ Taxe d'aménagement	194	348	306	427	9
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2 331	2 048	2 898	3 608	6 540
+ Subventions d'investissement reçues	505	2 026	506	2 717	1 094
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	972	707	744	531	15
+ Produits de cession	679	10 215	1 062	84	288
+ Autres recettes	1 576	0	0	97	0
= Financement propre disponible (A)	**25 454**	**37 926**	**27 638**	**40 520**	**31 456**
en % des dépenses d'équipements à financer	*120*	*138*	*92*	*74*	*81*
Dépenses d'équipement réelles	16 676	23 784	27 314	53 651	34 784
+ Subventions d'équipement	4 101	4 498	2 444	506	4 369
+/- Dons, subventions et prises de participation	- 1	- 1 222	0	97	- 332
+ Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	- 342
+ Variation autres dettes	351	353	316	352	340
Total dépenses d'équipement à financer	21 128	27 414	30 074	54 607	38 819
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**4 327**	**10 512**	**- 2 436**	**- 14 087**	**- 7 363**
Nouveaux emprunts de l'année	**160**	**0**	**0**	**0**	**10 000**
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	4 487	10 512	- 2 436	- 14 087	2 637

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

Même en 2020, le financement propre disponible était au-dessus de 30 M€. À partir de 2019, le besoin d'un financement externe s'est fait sentir (14 M€ en 2019) mais la commune a préféré d'abord puiser dans son fonds de roulement, avant de lever un nouvel emprunt en 2020 pour 10 M€.

Le niveau de CAF de la commune lui permet donc sans difficulté de financer un niveau d'investissement permanent annuel entre 30 M€ et 40 M€, au besoin en recourant modérément à l'emprunt.

7.4.2 La dette : niveau et charges financières

La commune amortit régulièrement sa dette passée entre 2016 et 2019. L'encours de dette consolidé était de 19 M€ fin 2019. La ville a souscrit un nouvel emprunt de 10 M€ en 2020, et son stock s'établit alors en fin de période à 27,5 M€ (brut).

Tableau n° 54 : Dette (consolidée)

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dette consolidé au 31 décembre	23 593	21 567	20 266	18 911	27 548
Capacité de désendettement (en années)	1,2	0,9	0,9	0,6	1,1
Encours de dette consolidé net de la trésorerie	- 10 211	- 4 369	- 1 345	- 2 661	13 370
Capacité de désendettement (en années), net de la trésorerie	- 0,5	- 0,2	- 0,1	- 0,1	0,5
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	321	280	265	242	211

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14). La situation de trésorerie est retraitée également de la recette exceptionnelle de FPIC de 2018.

Outre la dette bancaire, une dette représentative de loyers différés est également comptabilisée au budget principal, au titre de quatre opérations de baux emphytéotiques de long terme, le premier avec l'office public d'habitations à loyer modéré du département, le deuxième avec la société France Habitation, les deux derniers avec la SEMINE[102]. Le solde restant dû à ces organismes représentait fin 2020 encore 6,8 M€, qui n'était pas mentionné au compte administratif (annexe A2.2).

La trésorerie nette consolidée diminue également progressivement avec le temps (celle du BP est légèrement négative en 2020). L'encours de dette net de la trésorerie, négatif en 2016, augmente donc progressivement également pour atteindre 13 M€ en 2020. Cette donnée dépend cependant d'un encaissement exceptionnel en 2020 au budget annexe « patrimoine privé ».

En conséquence, la capacité de désendettement consolidée est excellente en 2020 (six mois).

7.4.3 La trésorerie et le fonds de roulement

La trésorerie est consolidée sur le périmètre retenu pour éliminer les flux réciproques (les budgets en M14 n'ayant pas de trésorerie propre).

Tableau n° 55 : Fonds de roulement et trésorerie (consolidés)

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	15 634	16 685	31 604	15 127	20 946
en nombre de jours de charges courantes	69	74	131	64	90
(-) Besoin en fonds de roulement global	- 9 054	- 1 012	- 7 362	- 6 445	6 767
= Trésorerie nette consolidée	24 688	17 697	38 965	21 572	14 178
en nombre de jours de charges courantes	109	78	161	91	61
dont trésorerie provenant des BA en M14	4 851	4 683	6 135	7 791	14 350
dont trésorerie du BP	19 837	13 014	32 830	13 781	- 172

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14) (la trésorerie n'est pas retraitée de la recette exceptionnelle de 2018 liée au FPIC)

Le fonds de roulement évolue au rythme des tirages des emprunts. En 2019, la commune n'a pas souscrit d'emprunt pour financer ses investissements et a ponctionné son fonds de roulement. En 2020 elle a souscrit un emprunt légèrement supérieur à ses besoins, ce qui a reconstitué en partie le fonds de roulement.

La commune passe progressivement d'un excédent à un besoin en fonds de roulement. Sa trésorerie diminue donc progressivement[103] pour atteindre en 2020 un niveau de 60 jours de charges courantes, considéré habituellement comme tout à fait suffisant. Cependant cette trésorerie ne provient que des budgets annexes (et notamment de la recette exceptionnelle du budget « patrimoine » en 2020), car le budget principal n'en a plus[104].

[102] Respectivement aux comptes 16876 et 16878.
[103] L'exercice 2018 n'est pas retraité de la recette exceptionnelle lié au remboursement du FPIC 2016 et 2017.
[104] Ce point ne présente pas de difficulté dans la mesure où la trésorerie de tous les budgets annexes de type « administratif » est portée par le seul budget principal.

7.5 Les effets de la crise sanitaire sur les finances communales en 2020 ont été relativement limités

La commune a rempli l'annexe dédiée au sein du compte administratif 2020, en relevant les dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à la crise sanitaire.

Ces dépenses paraissent assez exhaustives ; en particulier elles comprennent le rattachement des charges à l'exercice 2020, liées au protocole d'accord transactionnel avec la SOGERES (titulaire de la DSP de restauration scolaire), qui porte sur l'indemnisation du préjudice financier du délégataire, l'adaptation du montant de la redevance annuelle due par ce dernier et la révision du contrat, compte tenu de l'impact de la situation sanitaire sur la fréquentation[105].

Or, d'une part, les recettes commerciales ont connu une baisse significative largement compensée par l'État en application de la loi. Après avoir rattaché 5 M€ de recettes à l'exercice 2020, la commune a reçu en 2021 une notification par le préfet d'une aide pour un montant très proche (5 033 741 €). Ce niveau très important de compensation explique que l'effet net puisse être évalué à 0. Il convient de noter que le ministre de l'économie et des finances a annoncé que le dispositif serait reconduit en 2021. Quant aux recettes de la taxe additionnelle communale aux droits de mutation (TADM), la commune en a transmis l'historique par mois. Le niveau de recettes entre janvier et août 2021 montre que l'activité est revenue à un niveau proche de 2018[106]. La diminution des recettes en 2020 par rapport à 2018 (17 M€) peut être évaluée à 3,9 M€[107]. Le cabinet Klopfer évalue prudemment les recettes prévisionnelles de TADM à 14,5 M€ pour la période 2021-2026, mais en 2021, si les encaissements de septembre à décembre se maintiennent au niveau de 2020, les recettes annuelles atteindront déjà 15,7 M€. Le DOB a retenu une estimation de 14 M€.

De même, le contrat d'aide du département à la commune de 10 € par habitant est venu apporter une recette exceptionnelle de 642 600 €.

Le coût net estimé de la crise sanitaire est présenté en annexe n° 21. Le solde de perte nette en 2020 est estimé à environ 5,6 M€. Le niveau de CAF brute de l'exercice 2020, avant les pertes liées à la crise sanitaire, est donc de l'ordre de 30 M€. Hors transaction exceptionnelle avec la SEMINE, la CAF brute structurelle est d'environ 25 M€ en 2020. Le relatif rebond des droits de mutation en 2021 rend prévisible ce niveau de CAF brute à nouveau en 2021.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La stratégie financière de la commune a été publiquement présentée durant les débats d'orientation budgétaire et globalement mise en œuvre conformément aux annonces.

La commune a réalisé des économies de fonctionnement courant de façon précoce malgré des excédents importants déjà constatés en 2016, qui lui ont permis de se trouver dans une situation financière très avantageuse en 2019 : peu d'endettement, une épargne abondante et une fiscalité présentant encore d'intéressantes marges de manœuvre.

Cette situation provient également d'un contexte particulier et de financements extérieurs très favorables. Grâce à son recours devant le Conseil d'État, elle a limité très fortement sa contribution à la péréquation nationale, POLD continue de la financer au travers du mécanisme « FCCT » et la réforme nationale des tarifs du stationnement (dite « dépénalisation ») lui a été très avantageuse depuis 2018. Les tarifs du stationnement de surface représentent une manne financière tout à fait atypique, même pour la région parisienne. La baisse de ces recettes de stationnement en 2020 durant la crise sanitaire a été intégralement compensée par l'État, conformément aux mesures nationales.

[105] Un autre protocole d'accord transactionnel de moindre importance a été signé entre une société et la commune portant sur l'indemnisation de séjours de classes de découverte pour l'année scolaire 2019/2020 à la suite de leur annulation liée au contexte sanitaire.

[106] L'activité immobilière en 2019 a été extrêmement dynamique en 2019, notamment dans les Hauts-de-Seine et le niveau exceptionnel de recettes de DMTO associée ne peut constituer une base de comparaison raisonnable (25,7 M€ à Neuilly-sur-Seine).

[107] 12 mois de 2020 par rapport à 12 mois de 2018 (le mois de décembre 2018 étant versé à l'époque sur 2019, la chronique n'est pas totalement comparable).

Disposant de ressources abondantes, à la fois structurelles et exceptionnelles durant la période, les dépenses de fonctionnement de la commune restent relativement importantes au regard de celles des collectivités comparables. La commune peut continuer à rechercher des pistes d'économies (notamment en matière d'heures supplémentaires).

Les coûts directs associés à la crise sanitaire, quoique non négligeables (4,5 M€ environ), sont essentiellement associés à un moindre dynamisme des droits de mutation, qui sont cependant repartis à la hausse dès 2021. La situation de la commune lui a permis sans aucune difficulté d'absorber cette perte.

Son niveau structurel d'autofinancement (environ 25 M€ par an) lui permettra de financer son ambitieux programme d'investissements jusqu'en 2026, en recourant à des emprunts supplémentaires de façon tout à fait soutenable.

---

8 LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER ET L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS

8.1 Les observations précédentes des juridictions financières

La commune détient un important patrimoine immobilier. Celui-ci génère environ 4,7 M€ de revenus, qui expliquent en partie l'importance des recettes d'exploitation dans les finances communales. Une partie significative de ce patrimoine relève du logement social, avec les règles que cela implique en termes de procédure de choix des locataires.

La chambre avait formulé lors des contrôles précédents des observations sur la régularité de la procédure d'attribution des logements sur le territoire de la commune. Il était en particulier relevé que la commission d'attribution des logements (CAL) du bailleur SEMINE, prévue par les textes, était doublée par une autre commission communale (la CIDL), qui désignait préalablement les candidats retenus. Malgré les alertes de la MIILOS (aujourd'hui Ancols), le CIDLS continuait en 2012 à se substituer à la CAL en annonçant, avant la réunion de cette dernière, l'attribution du logement au demandeur retenu par lettre du maire.

Par ailleurs, l'objectif de construction de logements sociaux assigné par l'article 55 de la loi « SRU » aux communes revêt une importance particulière à Neuilly-sur-Seine, où le stock de logements sociaux était très faible en 2000. Le rapport précédent de la chambre (2012) soulignait que la commune avait contesté les objectifs de construction définis par l'État devant la juridiction administrative. Le rapport de la Cour et de la chambre sur le *Logement en Île-de-France* (2015) présentait plus largement le cas de Neuilly-sur-Seine, « *largement médiatisé* », « *dont les objectifs de rattrapage n'ont jamais été atteints au cours de la période, alors que ses efforts en matière de financement ont abouti à ce que les constats de carence ne donnent jamais lieu à prélèvements du fait des sommes investies pour la construction de ces logements* » et soulignait le prix de revient des logements sociaux construits à Neuilly (p. 98). Dans sa réponse publique, le maire soulignait « *qu'il n'y a aucune opposition de principe de la Ville de Neuilly-sur-Seine à l'augmentation du nombre de logements sociaux, contrairement à ce qui est régulièrement prétendu* » (cf. partie 2).

Au regard du constat partagé de l'impossibilité pour certaines communes d'atteindre en 2025 les objectifs SRU, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (« 3DS ») prévoit la suppression de cette date butoir. La loi prévoit également de renforcer les sanctions prévues à l'encontre des communes carencées. La période examinée par la chambre est entièrement antérieure à l'entrée en vigueur de la loi « 3DS », mais les constats restent valables du fait du maintien de l'objectif SRU au-delà de 2025.

La présente partie examine, en lien avec les recommandations précédentes, le suivi du parc de logement social de la commune, les relations avec la SEMINE, opérateur principal de la commune jusqu'à présent pour les opérations de construction, le respect des objectifs « SRU » et la pénalité associée, ainsi que les conséquences de la reprise en régie du parc de logements dits « privés ».

8.2 La demande de logement social bien suivie mais la procédure d'attribution pas encore totalement transparente

Le parc communal proprement dit comprend 275 logements sociaux (cf. annexe n°22), dont 139 relèvent du budget annexe « logements sociaux ». L'inventaire SRU contradictoire établi par la DRIHL[108] recense également 275 logements sociaux possédés par la commune.

La demande de logements sociaux à Neuilly-sur-Seine est très importante, comme dans toute l'Île-de-France. 23 500 demandeurs de logements sociaux ont renseigné Neuilly dans leur demande. Ce sont pour l'essentiel des personnes seules ou des familles monoparentales. Le nombre de logements attribués est de l'ordre de 50 par an, tous bailleurs confondus. En 2020, seulement 58 logements ont pu être attribués.

Le nombre de logements sociaux présents sur le territoire communal, tous bailleurs confondus, est, au 1er janvier 2021, de 1 647 selon la DRIHL[109], auxquels s'ajoutent plus de 335 équivalents-logement en foyers (étudiants notamment), soit 1 982 logements au total. Le taux de logements sociaux à Neuilly-sur-Seine est de 6,38 % en 2019[110] (cf. partie 1.1.1). Par rapport aux données du précédent contrôle de la chambre, le parc a crû de 441 unités depuis le 1er janvier 2010. Le rythme de construction étant faible, 40 logements nets construits par an durant la décennie précédente en moyenne, l'attribution des logements ne peut se faire qu'en fonction du taux de rotation des locataires, qui comme ailleurs est également faible, environ 3,5 % en 2020 selon la commune.

En 2021, 23 500 demandeurs de logement avaient inscrit Neuilly-sur-Seine comme commune demandée dont 4 000 en premier choix. Parmi ces demandeurs, 1 416 était déjà résidents neuilléens. Au regard des attributions constatées en 2020, le délai d'attente moyen pour les demandes de premier choix est donc théoriquement d'environ 70 ans. Si seules les demandes de Neuilléens sont satisfaites, leur délai d'attente moyen serait d'environ 24 ans[111].

Jusqu'en 2018, la commune pouvait attribuer les logements vacants à des demandeurs, pour le parc dont elle était propriétaire, géré par la SEMINE, bailleur social. En réponse au suivi de l'observation sur la procédure d'attribution irrégulière, la commune indique que la CIDL ne s'est plus réunie et que la commune « s'est organisée pour récupérer la gestion des logements sociaux » pour prendre en compte les remarques de la chambre. Elle a créé son propre service « logement », qui a accès au système d'information national centralisé des demandeurs, dit « CNE », en tant que guichet unique d'enregistrement. Ce service cherche à « assurer la transparence des attributions » et « à observer et qualifier la demande sociale ». Le service reçoit les candidats au logement social[112], les accompagne et enregistre leur dossier complété. Un autre service dit « gestion locative », au pôle juridique, assure la relation avec les locataires du parc communal, social ou autre.

[108] Version au 1er janvier 2021 provisoire. Le total correspond entre les deux sources mais pas les adresses.
[109] En comptant 7 logements encore dans l'inventaire mais en cours de déconventionnement.
[110] https://www.ecologie.gouv.fr/sru/?ville=Neuilly-sur-Seine&code=92051
[111] Il s'agit d'un calcul purement théorique. L'attribution par la DRIHL en priorité à des demandeurs au titre du droit au logement opposable (DALO) rend en principe l'attente de ceux-ci plus courte.
[112] Un guichet existe à l'hôtel de ville, avec un accueil quotidien avant la crise sanitaire et depuis 2020 un accueil sur RDV. Ce service a reçu 3 000 personnes depuis 2018 et traite environ 1 000 courriels par mois.

Depuis 2018, le contexte a radicalement changé. La commune a perdu, après déclaration de la carence[113], son droit à proposer des candidats pour certains logements qu'elle a contribué à financer (droits dits « du réservataire »). Au titre de ces droits, la commune proposait des candidats aux différents bailleurs installés sur la commune. La commission d'attribution des logements de chaque bailleur choisissait ainsi le futur locataire à partir d'une liste de quelques noms établie par les services communaux. Dans le parc non communal de logements neuilléens, détenu par des opérateurs (OPH, ESH, SEM)[114], les droits du réservataire concernent environ 50 % des logements (829 logements). Ces droits sont exercés désormais par le service de la DRIHL à la préfecture.

La commune conserve toutefois un rôle important. Le bailleur envoie l'avis de vacance directement à la DRIHL, qui en informe la commune. Selon celle-ci, le service « logements » continue de suivre les vacances et analyse le fichier des demandeurs de logement social. La commune peut faire des propositions à la DRIHL avant que celle-ci n'exerce les droits du réservataire auprès des bailleurs sociaux. La DRIHL établit une liste de demandeurs à proposer (environ trois dossiers) à partir des critères établis par la préfecture qui caractérisent les publics prioritaires, à savoir l'urgence (par exemple les femmes victimes de violences) et l'absence de logement pérenne (sans abris, personnes en hébergement d'urgence, réfugiés). La commune peut faire une contre-proposition à partir de ses critères de sélection propres. La DRIHL arrête son choix définitif puis transmet cette liste au bailleur social. La commission d'attribution de ce bailleur se réunit et décide librement du candidat retenu au sein de cette liste. Le maire est membre de droit[115]. Le service du logement participe donc à la réunion pour représenter le maire et défend à nouveau ses choix, si la DRIHL s'en était écarté.

Sur les 100 candidats proposés par la commune en 2020, 17 étaient résidents neuilléens. Les critères utilisés par les services de la commune pour établir une première liste de candidatures éligibles sont la résidence, le nombre de personnes du ménage (qui doit correspondre au profil du logement vacant)[116] et le niveau de revenu minimal (établi à environ trois fois le loyer requis). Le rôle de l'EPT POLD dans les relations avec les demandeurs n'est pas précisé[117]. Selon le préfet, si la conférence intercommunale du logement de POLD a bien été créée par son arrêté du 6 août 2018, ses ateliers de travail ont été interrompus après 2019.

Si la procédure d'attribution pour les logements sociaux vacants détenus par les bailleurs tiers, au titre des droits « du réservataire » paraît claire, elle ne l'est pas concernant le parc de logement appartenant en propre à la commune. Durant le contrôle, la DRIHL n'était pas directement informée de toutes les vacances de logements car la commune ne les déclarait pas au répertoire des logements locatifs sociaux (RLS), n'étant pas tenue de le faire aux termes de l'article L. 411-10 du CCH. Cette disposition explique, selon la commune, la différence entre l'inventaire des logements communaux au sens de la loi SRU et celui du RLS, publié sur le site internet du ministère du Logement, (cf. annexe n° 23). Selon le préfet, la commune a transmis certaines vacances à la DRIHL par courriel en 2021, mais aucune pour plusieurs adresses de logements conventionnés, représentant 64 logements sociaux (7/7bis rue Soyer et 68/70 avenue du Roule), pour le contingent de la ville comme pour le contingent de l'État.

[113] Arrêté du préfet du 8 décembre 2017.
[114] Ces logements sont détenus par des bailleurs sociaux privés pour l'essentiel (3F, VILOGIA, EFIDIS notamment), par l'OPH de la Ville de Paris et par l'OPH départemental ainsi que par le groupe de la Caisse des dépôts. La SEMINE dispose toujours d'appartements sociaux en propre.
[115] Article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitat.
[116] En général, la commune retient une famille dont le nombre de membres correspond au nombre de pièces du logement à pourvoir plus un (parfois deux).
[117] Selon l'article L. 5219-5 du CGCT : « Les établissements publics territoriaux mettent en œuvre la politique d'attribution des logements sociaux, de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs, en application des articles L. 411-10, L. 441-1, L. 441-1-1, L. 441-1-4, L. 441-1-5, L. 441-1-6, L. 441-2-3, L. 441-2-6, L. 441-2-7, L. 441-2-8 et L. 442-5 du code de la construction et de l'habitation ».

8.3 La société d'économie mixte, dont le capital social devra inclure POLD ou la métropole

8.3.1 L'activité et le capital social en début de période

La société d'économie mixte de Neuilly - SEMINE - est une société anonyme locale au capital de 240 000 €, dont le siège est sis 94, avenue Achille Peretti à Neuilly-sur-Seine. Elle a été créée en 1990 avec pour objectif principal la gestion du domaine privé de la ville à usage d'habitation. Elle est agréée au titre de l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation pour construire et gérer des logements sociaux.

Au début de la période sous revue, son capital était réparti comme suit : 15 000 actions d'une seule catégorie, d'une valeur nominale de 16 € par action, réparties entre les actionnaires suivants : la commune à hauteur de 12 000 actions (80 % du capital social) ; une association dénommée « PACT de Neuilly-sur-Seine »[118], à hauteur de 2 742 actions (18,28 % du capital social) ; une association « Propriétaires Immobiliers de Neuilly-sur-Seine », à hauteur de 248 actions (1,653 %) ; 5 autres actionnaires privés, personnes physiques, à hauteur de 10 actions au total.

Les rapports du mandataire sont présentés en conseil municipal, en application de l'article L. 1524-5 du CGCT. Selon le dernier rapport disponible, concernant l'exercice 2019, les loyers représentent 1,4 M€ soit 82 % des produits d'exploitation. Les loyers du secteur HLM (584 000 €) représentent 42 % des loyers, ceux du secteur libre (573 000 €) 40 %, le reste étant couvert par des recettes tierces[119]. L'activité principale provient donc des logements du secteur social.

Le parc locatif de la SEMINE est actuellement composé de 369 logements répartis en trois catégories : des logements sur sol propre, des logements sur des terrains appartenant à la commune (baux emphytéotiques) et des logements donnés en bail à construction. Le nombre de logements sociaux conventionnés est de 137 sur le territoire communal.

8.3.2 La modification de l'actionnariat et des statuts en 2021

Fin 2020, bien que n'étant pas soumise aux dispositions de regroupement des opérateurs disposant de moins de 12 000 logements, prévues par la loi dite « Elan », la commune a choisi de rattacher la SEMINE à un groupe d'organismes de logement social. Elle est entrée en négociation avec un opérateur, SEQENS, du groupe Action Logement. Par délibération de septembre 2021, la commune a décidé de céder une partie de ses actions à SEQUENS (29 % dans un premier temps puis encore 17 % dans les douze mois[120]) et de passer un pacte d'actionnaire avec elle. Il était donc convenu que la société prendrait une participation totale maximum de 46 % du capital de la SEMINE.

[118] Initialement « Propagande et Action Contre les Taudis ».
[119] Parkings, redevances de baux à construction.
[120] « Il est expressément convenu entre le Cédant et le Cessionnaire que le Cédant, dans les douze mois de la signature des présentes, cèdera au Cessionnaire un bloc supplémentaire de 2 550 actions au prix unitaire, forfaitaire et définitive de 1 460 €. Par action, soit un prix total de 3 723 000 € » (article 1er de l'acte de cession adopté par délibération en septembre 2021).

Le pacte d'actionnaires avec Sequens a pour objet de « définir les modalités selon lesquelles elles exerceront ensemble le contrôle conjoint de la *SEMINE et guider ainsi la stratégie et les opérations dont elles entendent favoriser le développement au sein de la SEMINE et notamment le développement d'une activité de promotion immobilière sociale sur le territoire de la Ville ou sur un terrain lui appartenant qui pourrait être cédé à la SEMINE* ». Les statuts ont été revus dans le même temps et indiquent notamment comme objet social : 1° « L'acquisition, la vente de tous immeubles et droits immobiliers en vue de leur location à des candidats désignés par la municipalité ; 2° « La construction, l'aménagement ou la restauration sur tous terrains d'immeubles collectifs ou individuels à usage principal d'habitation (…) et notamment des immeubles pouvant bénéficier de financements aidés par l'État » ; 3° « La location ou la vente de ces immeubles » ; 4° « La gestion, l'entretien et la mise en valeur par tous moyens des immeubles ».

La commune a donc cédé dans un premier temps 4 350 actions à la Sequens, représentant 29 %, au prix de 6 351 000 € soit 1 460 € par action. Parallèlement, la commune a acquis auprès de l'association PACT 2 742 actions, représentant 18,28 %, au prix de 43 872 € soit 16 euros par action. Dans un second temps, la commune cèdera 2 550 actions à Sequens, représentant 17 % du capital, au prix de 3 723 000 € soit 1 460 € par action. Au terme de ces opérations, la commune devrait rester actionnaire à environ 52 % du capital de la SEM[121].

La chambre relève que les gains nets tirés des cessions et acquisitions de capital de la SEM doivent se traduire par une recette d'environ 10 M€, alors que cette société a pour activité principale, bien que non exclusive, le logement social. La chambre relève également que l'article L. 421-7-1 du code de la construction et de l'habitation n'étant pas applicable à l'opération en cours, la commune n'est pas obligée de réinvestir l'intégralité de cette somme dans la construction de nouveaux logements sociaux. Cependant elle disposera de recettes significatives lui permettant de consacrer des moyens supplémentaires à la construction de logements conventionnés. Interrogée par la chambre, la commune n'a pas dit si elle souhaitait le faire.

Interrogée par la chambre sur la différence entre prix d'acquisition et prix de cession des mêmes actions, la commune a indiqué qu'elle avait été transparente et loyale envers l'association PACT, selon elle en cours de dissolution, et que la valeur vénale des actions détenues antérieurement par le PACT était très faible, étant donné que le conseil d'administration de la SEMINE, société que la ville contrôlait, pouvait bloquer toute cession des actions d'un actionnaire minoritaire.

8.3.3 L'absence de l'EPT et de la métropole au capital

Les dispositions applicables aux sociétés d'économie mixte sont les articles L. 1525-1 et suivants du CGCT[122].

Les collectivités actionnaires ne sont pas obligées d'être compétentes dans tous les domaines d'activité de la SEM. Cependant, une SEM ne peut être active que dans les domaines de compétence de ses actionnaires publics. Comme l'a rappelé le rapporteur de la loi du 17 mai 2019 devant l'Assemblée : « *Vous pourrez en faire état auprès des autorités chargées du contrôle de légalité et il reviendra aux juridictions administratives d'en faire application (…). Il n'est pas question d'admettre l'exercice de compétences orphelines. Les choses sont très claires* ». Ce point a été rappelé par une instruction du 14 octobre 2019.

Au regard de ses statuts et de son activité principale, l'actionnariat de la SEMINE doit comprendre la collectivité compétente en matière de logement social.

[121] Soit 80 – 29 + 18,28 – 17.
[122] Telles que modifiées récemment par la loi n° 2019-463 du 17 mai 2019.

Or, à ce stade, le logement social est une compétence provisoirement partagée avec le niveau métropolitain (la commune étant initialement commune isolée). À terme, il s'agira d'une compétence exclusivement métropolitaine[123]. En effet, à partir de l'adoption du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) et de son rendu exécutoire par le préfet de région, la MGP sera compétente pour toutes les opérations de logement social[124]. L'EPT l'est déjà pour exercer la tutelle sur les offices publics de l'habitat de son territoire et pour la politique d'attribution des logements et l'information des locataires[125].

Initialement attendue fin 2018, l'adoption du PMHH a été reportée par l'article 51 de la loi n° 2018-1021, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018 (loi ELAN). Dès l'adoption de ce plan, ce sera le niveau métropolitain, (la métropole et son établissement POLD, qui sera compétent en matière de logement social.

La commune doit anticiper sans tarder le transfert de cette compétence, qui l'obligera à faire entrer la MGP et ses établissements publics territoriaux au capital de la SEMINE, de préférence de façon non symbolique au regard de l'importance des loyers conventionnés dans son activité. La présence au capital de la personne publique compétente en matière de logements sociaux est en effet obligatoire en application de l'article L. 1522-1 du CGCT et, contrairement à ce qu'indique la commune, l'activité de location de logements sociaux est la plus importante selon les comptes de l'exercice 2019. La chambre recommande à la commune de planifier dès à présent les modalités de cette cession complémentaire. Elle ne remettra pas en cause à elle seule le caractère d'économie mixte de la société, puisque le seuil de 51 % du capital prévu à l'article L. 1522-1 du CGCT s'apprécie tous actionnaires publics confondus (collectivités et leurs groupements), de même que pour les voix dans les organes délibérants.

Recommandation performance 3 : S'accorder sans délai avec POLD et la MGP sur leur entrée au capital de la société SEMINE et préparer avec eux les modalités financières de la cession du capital de la société, à réaliser lorsque le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) sera exécutoire.

8.4 Les actions de la commune pour augmenter le rythme de construction des logements sociaux restent insuffisantes

La loi SRU impose un niveau général de 25 % de logements sociaux au sein de l'ensemble des logements du territoire communal. L'appréciation de ce ratio est laissée aux services de l'État rattachés au préfet des Hauts-de-Seine, la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL, unité départementale installée à Nanterre).

La loi prévoit que les communes « en insuffisance » (sous le seuil de 25 % mais dont le rattrapage est jugée suffisant), ou « carencées » (sous le seuil de 25 % et dont le rattrapage est jugé insuffisant), respectent un cadencement triennal de production de nouveaux logements, arrêté par le préfet. En cas de carence, le préfet peut imposer des pénalités financières et administratives à la commune.

[123] En application du 2° du II de l'article L. 5219-1 du CGCT. Voir également le VIII de l'article L. 5219-5, introduit par l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et le I bis du même article, codifié par l'art. 115 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017.
[124] Cf. article 59 de la loi NOTRé, XII. Selon le b du 2° du II de l'article L. 5219-1 du CGCT : « Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ».
[125] Le I bis de l'article L. 5219-5 précité, codifié par l'art. 115 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, a complété ces dispositions à compter du 29 janvier 2017 concernant la politique d'attribution des logements sociaux.

8.4.1 L'état de carence déclaré depuis 2018

La commune comptait 1 982 logements sociaux recensés par la DRIHL au 1er janvier 2020 et 1 996 au 1er janvier 2021, dont 1 647 logements sociaux « ordinaires », le reste étant des logements étudiants ou des foyers (335), dont les modalités d'attribution sont spécifiques[126]. Au regard du parc global, la commune doit atteindre l'objectif de 7 630 logements en 2025 (soit 25 %). Il manquait donc 5 680 unités le 1er janvier 2020, au début de l'actuelle période triennale (2020-2022). L'extrait du bilan quantitatif de production établi par l'État à la fin de la dernière période triennale 2017-2019 est fourni par la commune en annexe n° 22.

La carence ne se distingue pas de « l'insuffisance » par l'écart qui existe par rapport à l'objectif de 25 %. Le préfet déclare une situation de carence notamment lorsqu'il évalue que les actions mises en œuvre sont jugées trop faibles, en termes de progression quantitative et qualitative.

Tableau n° 56 : Logements au sens de la loi SRU et insuffisance constatée

	2016	2017	2018	2019	2020
Production de logements sociaux nouveaux	115	0	0	103	213
Stock de logements HLM (inventaire contradictoire État-commune)	1 866	1 924	1 946	1 950	1 970
Insuffisance constatée	1 544	1 860			2 840

Nota : La production est évaluée selon les permis de construire ; certains logements étant déconventionnés durant la période, la production et le stock ne s'articulent pas nécessairement.

Source : commune

Sur la base de l'arrêté d'objectif triennal, la DRIHL établit contradictoirement avec la commune le nombre de logements sociaux recensés chaque année (selon les entrées et sorties d'inventaire). Le niveau d'insuffisance dépend aussi du nombre d'années restant à courir d'ici 2025 (révisé triennalement).

Sur les 1 647 logements hors foyers (2021), 494 sont dans la catégorie « PLS »[127]. Le parc social croît de 23 logements par an en moyenne depuis 2016. Les nouveaux conventionnements sont très variables d'une année sur l'autre, le flux brut de 2019 est lié à l'opération de destruction et de reconstruction du « 167 » et ne se traduira pas par un flux net de même ampleur. Certains de ces logements récemment agréés n'ont pas encore intégré l'inventaire SRU, dans l'ensemble la tendance est à la hausse des agréments annuels. Ceux-ci portent majoritairement sur la catégorie PLUS (44 %), puis sur les PLS (29 %) et enfin sur la catégorie PLAI, la plus sociale (26 %).

La commune est déclarée en carence depuis l'arrêté n° 2017-101 du préfet du 8 décembre 2017, carence renouvelée par arrêté du 21 décembre 2020. En fonction du niveau de carence, le préfet prend un arrêté fixant la pénalité financière annuelle, qui dépend aussi d'un coefficient de majoration qu'il détermine et d'un plafonnement prévu par les textes.

8.4.2 Les contraintes objectives pesant sur la construction de logements sociaux à Neuilly-sur-Seine

Le maire soulignait dans sa réponse au rapport thématique de la Cour en 2015 que la probabilité que la commune réussisse à construire les 5 648 logements manquants d'ici 2025 est nulle, du fait des contraintes propres à Neuilly-sur-Seine. La commune dans ses mémoires contentieux et le maire, dans ses interventions publiques, soulignent que la rareté du foncier disponible et le peu d'opérations de constructions nouvelles dans le secteur libre, rendent très difficile la construction de nouveaux logements. Les recours des riverains ralentissent aussi fréquemment les procédures[128]. La commune devra donc acquitter la pénalité financière pendant encore longtemps.

[126] Situation au 1er janvier 2021 (en cours de contradiction avec la commune).
[127] Financés par le Prêt Locatif Social, ils sont attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le privé.
[128] Rapport de la Cour sur le logement en Île-de-France (2015), p. 76.

Pour réaliser ou favoriser l'implantation de nouveaux logements sociaux, la commune peut mettre en œuvre trois types d'action. Elle peut réaliser des logements dans ses constructions nouvelles, comme au 167 avenue Charles de Gaulle. Elle peut aussi favoriser la préemption par l'État de foncier d'immeubles entiers dont elle a connaissance, via les déclarations d'intention d'aliéner ; sur un tel terrain pourra être construit un nouvel immeuble par un opérateur du logement social, comme au 124 rue Peretti[129], ou bien l'ancien immeuble sera conventionné, comme au 149 avenue Charles de Gaulle. Enfin, la commune peut acquérir elle-même ou favoriser la préemption par l'État d'un appartement isolé et le conventionner.

Dans l'exemple de la rue de Peretti, la commune avait repéré un terrain avec un bâtiment à détruire. Après avoir alerté la DRIHL et informé un bailleur social, celui-ci a acquis le terrain et prévoit de construire un nouveau bâtiment comprenant des logements sociaux (26) et libres (30). La commune intervient sous la forme d'une subvention ou en garantie d'emprunt et l'État, si besoin, en usant du droit de préemption.

Au cours de la précédente période triennale, la commune a développé ainsi huit opérations de constructions, dont quatre ont fait l'objet de recours de riverains, lesquels contestent la construction nouvelle pour des raisons de hauteur, de nuisances, etc.[130]. Cette activité dépend du nombre de terrains qui sont rendus disponibles. La commune est aidée par la législation qui impose, pour toute construction neuve supérieure à 800 m² de surface de plancher, un minimum de 30 % de logements sociaux, quel que soit le constructeur, législation encore renforcée par la loi 3DS.

La commune intervient aussi sur des appartements isolés (méthode dite « diffuse ») très ponctuellement, lorsque des acquisitions sont possibles à un prix intéressant. Ces opérations ne peuvent toutefois être généralisées, au regard du prix de l'immobilier local. Si la commune consacrait 7 M€ par an (équivalent à sa pénalité actuelle) à ces acquisitions au prix du marché, elle pourrait ainsi acquérir chaque année environ 10 appartements (70m² * 10 000 €* 10), ce qui est très faible.

Les difficultés de la commune pour respecter ses objectifs de production de logement sont donc réelles. Les services administratifs et techniques sont mobilisés autour de l'objectif de construction et, par exemple, exercent une veille foncière des intentions d'aliéner qui leur permet de repérer des acquisitions possibles.

8.4.3 Les marges de manœuvre inutilisées par la commune pour accélérer le rythme

Les actions communales sont également obérées par des contraintes internes, qu'elle ne s'est pas mise en état de lever. D'une part, la commune a cherché à augmenter au 167 avenue Charles de Gaulle le nombre de logements sociaux (qui vont y passer de 148 à 200), mais dans d'autres opérations, comme au 124 rue de Peretti, elle appuie des opérations mixtes qui comprennent à la fois des logements libres et conventionnés[131]. Ce choix d'une diffusion progressive des logements sociaux, en partie pour des raisons financières, limite nécessairement la production.

D'autre part, la commune détient un parc de 108 logements libres qu'elle gère elle-même et dont elle choisit les locataires depuis 2018. Ces logements pourraient être conventionnés au fur et à mesure qu'ils se libèrent, ce qui permettrait à terme d'augmenter le parc social. La commune ne s'est pas engagée dans cette voie supplémentaire.

[129] Subvention de 510 000 €.
[130] Ainsi font l'objet d'un recours contentieux le 124 rue de Peretti, le 24 Château (permis annulé), le 100 Laffitte. Le contentieux du 90-92 Laffitte est désormais terminé et les travaux sont en cours.
[131] 56 logements dont 26 sociaux.

La commune ne peut donc pas affirmer qu'elle réalise le maximum des opérations possibles pour augmenter le stock de logements conventionnés afin de se rapprocher le plus possible de l'objectif légal. Pour d'autres raisons, c'est également ce qu'affirme le préfet, confirmé par les juridictions administratives.

La chambre avait mentionné dans son rapport précédent le début des litiges avec l'État, alors que la commune contestait les objectifs triennaux 2008-2010 assignés pour la production de logements. Dans un communiqué de 2019, après l'issue positive devant la cour administrative d'appel de Versailles concernant ce litige, le maire a déclaré que « *ce n'est pas tant le principe de la loi qu'il conteste mais ses modalités d'application* ». Il demandait aussi à l'État d'inciter la Caisse des dépôts à conventionner une partie du parc qu'elle détient à Neuilly-sur-Seine, et proposait que le périmètre des objectifs SRU fût défini sur le territoire intercommunal.

Depuis, les moyens supplémentaires réclamés par le préfet des Hauts-de-Seine ont tous été confirmés par les juridictions à l'occasion des recours intentés par la commune.

Le Conseil d'État a annulé en juillet 2021 l'arrêt favorable de la CAA de Versailles, pour erreur de droit, validant ainsi définitivement les objectifs triennaux 2008-2010 (746 logements à construire). Les considérants du Conseil d'État rejettent tout erreur d'appréciation par les services préfectoraux concernant les objectifs de construction. Le Conseil relève que la commune n'avait alors pas de programme local de l'habitat, qu'elle n'a ni modifié ni révisé ses documents d'urbanisme en vue de favoriser le logement social, notamment en n'ayant jamais inscrit d'emplacement réservé au logement social, dans son plan d'occupation des sols ou son PLU. Le Conseil relève également que la commune n'a pas pleinement mobilisé les ressources d'accroissement du parc de logements sociaux, par la voix de la préemption ou du conventionnement du parc privé.

Par la suite, la commune n'a plus contesté devant les tribunaux les objectifs triennaux assignés. Ceux de la période 2017-2019 ont été établis à la suite d'une riche procédure administrative contradictoire : échanges en commission départementale, puis sur saisine du préfet (mais à la demande du maire) devant la commission SRU nationale, présidée par Thierry Repentin. Réunie en 2018, la commission nationale a décidé à l'unanimité de ne pas recommander d'aménagement aux objectifs assignés et le ministre a suivi cet avis. La commune y a souligné que le « *foncier disponible est rare et cher* » à Neuilly-sur-Seine et que les opérations de construction sont difficiles à équilibrer financièrement. Elle a rappelé son « *fort engagement* » dans les opérations de logements sociaux (14 M€ de subventions entre 2014 et 2016). La commission a reconnu ce contexte, salué les efforts de la commune et a souligné que le préfet, titulaire désormais du droit de préemption urbain, connaît les mêmes difficultés que la commune pour produire les logements sociaux. La commission a néanmoins estimé que tous les leviers disponibles devraient être pleinement utilisés et que des marges de manœuvre, même réduites, existaient encore.

Malgré ces échanges montrant que la contradiction avait eu lieu, la commune a contesté par la suite la « carence » (au sens de l'article 55) sur la base des bilans triennaux établis par la préfecture (2014-2016 et plus récemment 2017-2019).

Dans son récent jugement du 12 juillet 2021[132], le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a validé la carence établie sur la base du bilan triennal 2014-2016 (la commune a fait appel). Le tribunal reprend très largement les considérants du Conseil d'État. Il relève que la commune n'a pas cherché à mettre en place les actions recommandées par les services de l'État. Il relève que s'il est constant que la commune dispose de peu de foncier, ce qui restreint les possibilités d'acquisition, elle ne justifie pas que ses contraintes, qu'elle n'est d'ailleurs pas la seule commune à connaître, rendent impossible ou trop difficile la réalisation du nombre de logements attendus. Il relève aussi que la commune n'a pas mis en œuvre tous les outils mis à sa disposition afin d'atteindre les objectifs assignés. En particulier la commune ne s'est pas dotée, au sein du PLU, d'emplacements réservés destinés à la création de logements sociaux ou des secteurs de mixité. Elle n'a pas davantage conclu de conventionnement avec l'EPFIF (établissement public foncier d'Île-de-France). Enfin le préfet relève sans être contredit que 10,1 % des logements étaient vacants en 2016 sur le ban communal, contre 6,9 % à l'échelle du département. La commune n'a pas mis en place un dispositif de veille ou d'intervention pour contrecarrer cette évolution.

La chambre relève qu'il n'est contesté par aucun acteur que la situation foncière de la commune de Neuilly-sur-Seine rend très difficile, et la production de nouveaux logements, et l'atteinte à terme de l'objectif de 25 % de logements sociaux. Le récent dénouement des litiges devant la juridiction administrative devrait néanmoins inciter le maire à revoir sa stratégie. La chambre relève que la différence entre la déclaration de carence (avec pénalité) et la déclaration d'insuffisance (sans pénalité) par la préfecture, dépend essentiellement de la mise en œuvre par la commune des préconisations établies par les services de l'État. Elle constate également que les juridictions administratives ont écarté tous les arguments relatifs à une erreur d'appréciation de la situation par le préfet, malgré la reconnaissance de la rareté et de la cherté du foncier. Même si la commune n'est pas toujours convaincue de l'efficacité des actions préconisées par la préfecture, le refus de leur mise en œuvre la conduira dans le futur à payer des pénalités croissantes, probablement aggravées par les nouvelles dispositions de la loi 3DS.

Parmi les outils que la commune refuse d'utiliser à ce stade et qui sont mentionnés dans les considérants du Conseil d'État ou du tribunal, la chambre relève notamment : l'inscription d'emplacements réservés dans le PLU (en lien avec POLD) et l'imposition de quota minimum de logements sociaux aux programmes immobiliers, un conventionnement avec l'Établissement public foncier d'Île-de-France, pas nécessairement pour du portage foncier mais pour augmenter les moyens consacrés à la veille foncière[133], et un dispositif d'intervention sur le parc privé pour réduire le taux de vacance des logements (10,1 %). Certains de ces dispositifs supposent notamment de conventionner avec d'autres acteurs, en particulier l'État (via un contrat de mixité sociale, par exemple[134]) et l'EPFIF.

Le maire relativise l'intérêt des deux premiers outils, dont celui des emplacements réservés, en considérant qu'il s'agit surtout d'occasions ponctuelles. Il souligne d'une part que la révision du PLU relève désormais de l'EPT POLD, lequel, comme la chambre l'a souligné dans son rapport publié en 2022, n'a pas fait diligence pour se saisir de cette nouvelle compétence dite « PLU intercommunal » ; d'autre part que les extensions hospitalières privées, agrées par l'agence régionale de santé, représentent selon lui une hausse de 56% de l'emprise des établissements médicaux. Il estime à 2 526 logements la diminution de la faculté de construction liée à ces emprises.

[132] Dans le cadre d'un contrôle « normal » de l'appréciation, le juge est susceptible de sanctionner toute erreur d'appréciation, et non seulement les « erreurs manifestes » (cas du contrôle « restreint » de l'excès de pouvoir).
[133] Comme a pu le faire Vaucresson, par exemple, au sein de POLD.
[134] Cet outil est présenté dans l'instruction du Gouvernement du 30 juin 2015 relative au renforcement de l'application des obligations pour les communes soumises à l'article L. 302-5 du CCH (parmi d'autres).

Le maire souligne que l'outil de portage foncier de l'EPFIF n'est pas très pertinent à Neuilly-sur-Seine car cet outil est utile en présence de plusieurs propriétaires, éventuellement de plusieurs entités foncières, et d'un étalement inévitable des procédures d'acquisition dans le temps, ce qui, en effet, n'est pas un cas fréquemment rencontré à Neuilly-sur-Seine. Il considère que l'outil de veille foncière de l'EPFIF pourrait en revanche être mis en place. Il conteste enfin être en mesure de lutter contre la vacance très importante des logements privés constatée à Neuilly-sur-Seine, et considère que c'est à l'État d'intervenir. S'il est vrai que les instruments coercitifs, comme la fiscalité, n'ont pas toujours obtenu les résultats attendus, le ministère de la Cohésion des territoires a engagé un « Plan de lutte contre les logements vacants », et a lancé un appel à candidature pour créer une émulation collective. Il propose notamment un jeu de données sur les logements vacants (LOVAC). À titre d'exemple, la Ville de Paris, qui connait la même situation, s'en est saisi et a engagé des actions judiciaires contre les locations touristiques illégales.

Recommandation performance 4 : Utiliser les moyens encore inemployés favorisant la construction de logements sociaux, en particulier les emplacements réservés au PLU et la veille des disponibilités foncières avec l'EPFIF, pour sortir de l'état de carence au sens de l'article 55 de la loi « SRU ».

8.4.4 Le calcul de la pénalité acquittée est favorable à Neuilly-sur-Seine

La commune se voit infliger une pénalité financière annuelle.

Tableau n° 57 : Pénalités financières SRU entre 2016 et 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Pénalité brute après plafonnement	4 407 152	1 498 702	641 415	3 061 023	716 995
Déductions apportées par la commune*	4 407 152	1 498 702	0	3 061 023	716 995
Prélèvement effectif	0	0	641 415	0	0

*Nota * : Subventions apportées à des opérateurs pour leur construction, sous forme de cession de foncier par exemple (à prix sous-évalué par rapport au strict marché).*

Source : commune

La commune peut déclarer des contributions à des opérations de constructions neuves de logements sociaux via soit des subventions directes, soit des cessions d'un terrain (selon le prix de vente, la commune assume une moins-value par rapport au prix de marché qui permet à l'opérateur de rendre viable l'opération). Ces contributions viennent en déduction de la pénalité à acquitter.

Selon la DRIHL, le calcul de la pénalité payée en 2021 présentera une hausse significative de celui-ci, en l'absence d'opérations déductibles significatives : 5 768 901 €[135].

La chambre relève au demeurant que le calcul du prélèvement brut est plafonné dans le cas de la commune de Neuilly-sur-Seine à 7,5 % des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) révisées, en application des dispositions combinées des articles L. 302-7 et L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitat. Les DRF révisées par la DRIHL s'établissent ainsi à 86 478 608,30 €, à comparer au total de 133 691 563,23 € de DRF comptables selon le compte administratif pour 2019[136]. En effet, l'article R. 302-18-1 du même code prévoit que ne sont pas compris dans les DRF les « prélèvements alimentant les fonds de péréquation correspondant à des atténuations de produits ». Dans ce calcul, la différence de 47 212 954,96 € ne peut s'expliquer qu'en déduisant notamment le montant de prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR)[137], soit 39 060 808 €.

[135] Soit 6 485 895,62 € de prélèvement majoré (plafonné), diminué de 716 994 € de déductions.
[136] Sans tenir compte des rattachements à l'exercice pour 3 097 455,22 €.
[137] Compte 739221.

Compte tenu de l'absence de mention de ce fonds par les textes et des dispositions du R. 302-18-1 du CCH[138], la chambre s'est interrogée pour savoir si le FNGIR comptait parmi les fonds dédiés à la péréquation. En effet, le montant du FNGIR est fixe depuis 2010[139] et est destiné à assurer la stricte neutralité financière de la réforme de la taxe professionnelle pour chaque collectivité territoriale. La DGCL a indiqué en s'appuyant sur la fiche d'impact du décret de 2015 précité qu'elle considérait le FNGIR comme un fonds de péréquation. Le calcul du plafonnement retenu est donc le plus favorable à la commune.

8.5 La gestion du parc de logements « privés » depuis 2018

La gestion mandatée à la SEMINE des logements « privés » a duré dix ans, jusqu'en avril 2018. En application de la convention de gestion, la société conservait 61 % des loyers. Elle était chargée d'intervenir en qualité de maître d'ouvrage pour exécuter les gros travaux au sens de l'article 606 du code civil et les travaux d'amélioration.

La commune a ensuite repris la gestion en direct. Elle a fait réaliser un audit de l'état technique de ce patrimoine. L'audit a mis en lumière la nécessité de réaliser d'importants investissement de remise à niveau, pour 7,9 M€, ramené à 5,6 M€ pour tenir compte des travaux dont la SEMINE était seule décisionnaire. Après imputation d'autres créances croisées (taxe foncière, quote-part de loyers, immobilisations non encore amorties), le protocole signé en 2019 arrête le solde de tout compte dû à la commune à 5 287 000 €, payé en 2020.

La chambre constate que la commune a veillé à vérifier l'état de son patrimoine et a obtenu une indemnité de la part de la SEM pour compenser les investissements insuffisants réalisés. Bien qu'elle soit actionnaire à 80 %, alors, de la société, la commune a su préserver ses intérêts financiers et patrimoniaux. Ces investissements de rénovation devraient lui permettre de maintenir dans le futur le niveau de revenus locatifs associés.

[138] « Ne constituent pas des dépenses réelles de fonctionnement d'une commune mentionnées aux articles L. 302-7 et L. 302-9-1 du présent code les dépenses correspondant à des productions immobilisées, à des charges transférées en section d'investissement, aux prélèvements alimentant les fonds de péréquation correspondant à des atténuations de produits ou au prélèvement mentionné aux articles précités » (disposition introduite par le décret n° 2015-1906 du 30 décembre 2015).
[139] Art. 78 de la loi de finances pour 2010.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure 95
Annexe n° 2. Plan de Neuilly-sur-Seine, géographie et densité urbaine....96
Annexe n° 3. Descriptif des services communaux....97
Annexe n° 4. Le projet de musée des automates....98
Annexe n° 5. Compétences métropolitaines 99
Annexe n° 6. Organigramme de la DRH 100
Annexe n° 7. Données relatives aux recrutements et au coût du personnel....100
Annexe n° 8. Contentieux relatifs à la première délibération du Rifseep 101
Annexe n° 9. Création des emplois fonctionnels 102
Annexe n° 10. Historique du service des marchés publics 103
Annexe n° 11. Complétude des débats d'orientation budgétaire 103
Annexe n° 12. Contrôles de fiabilité comptable....104
Annexe n° 13. Rattachements de charges et produits....105
Annexe n° 14. Créances contentieuses 106
Annexe n° 15. Retraitements comptables pour l'analyse financière 106
Annexe n° 16. Ventilation des recettes commerciales et domaniales par budget....107
Annexe n° 17. Détail des participations de tiers (par budget)....107
Annexe n° 18. Échantillon de communes de population proche....107
Annexe n° 19. Contrats de prestations (compte 611) par ordre d'importance 108
Annexe n° 20. Fonds de compensation des charges transférées....108
Annexe n° 21. Coût net estimé de la crise sanitaire 109
Annexe n° 22. Logements sociaux référencés détenus par la commune et bilan triennal de production 2017-2019....110
Annexe n° 23. État du parc de logements sociaux selon le site internet de l'État....111
Annexe n° 24. Glossaire des sigles....112

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Neuilly-sur-Seine a porté sur les exercices 2016 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- Jean-Christophe Fromantin, à compter du 23 mars 2008.

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	17 juin 2021	Maire
Entretien de début de contrôle	2 juillet 2021	Maire
Entretien de fin d'instruction	26 novembre 2021	Maire

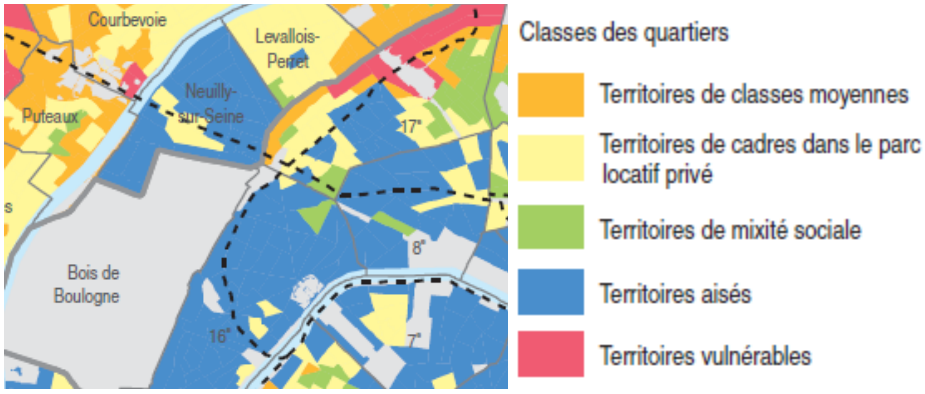
Délibéré concernant le :	Date	Participants
Rapport d'instruction provisoire	13 décembre 2021	*M. Martin, président de séance* *M. Marceau, premier conseiller* *M. Desbordes, conseiller* *M. Poissonnet, vérificateur* *Mme Nivore, auxiliaire du greffe*
Rapport d'instruction définitif	23 août 2022	*M. Prioleaud, président de séance* *M. Marceau, premier conseiller* *M. Roget, premier conseiller* *M. Husson, auxiliaire du greffe*

Document	Nombre	Date	Destinataire
Envoi du rapport d'observations provisoires	1	24/12/2021	Maire
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	13	27/12/2021 10/01/2022 24/01/2022	
Réponses reçues au rapport d'observations provisoire	**Nombre**		**Date**
	8		22 février 2022 (Maire)

	Nombre	Date	Présent
Audition	1	17/03/2022	Maire
Envoi du rapport d'observations définitives	1	17/10/2022	
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	**Nombre**		**Date**
	1		19/01/2023

Annexe n° 2. Plan de Neuilly-sur-Seine, géographie et densité urbaine

Source : site commune



Source : Institut national de la statistique et des études économique Analyses, Île-de-France, n° 53, février 2017

Départ.	Commune	Population 2019	Superficie en Km²	Densité de population en hab./ Km²	% de logements au 1er janvier 2019 sociaux
92	Boulogne	119 645	6,18	19 665	14,74
92	Clichy	60 387	3,08	20 287	25,00
94	Montrouge	49 128	2,07	23 542	21,27
94	Vincennes	49 853	1,91	25 987	11,34
92	**Neuilly-sur-Seine**	**60 580**	**3,73**	**16 070**	**6,38**

Source : Institut national de la statistique et des études économique, ministère de la Cohésion des territoires, calculs CRC

Annexe n° 3. Descriptif des services communaux

Les services communaux comprennent : une médiathèque, un cinéma, un théâtre municipal (qui héberge également une « maison de la musique »), 12 sites sportifs municipaux (dont un centre aquatique), un centre consacré à l'emploi (la villa Émile Bergerat, destinée aux créateurs d'entreprises, aux associations et aux demandeurs d'emploi), un espace de travail pour les lycéens et étudiants résidents (Neuilly Campus).

La commune dispose d'un pôle entièrement consacré à l'accueil du public (dit « citoyenneté, proximité, accueil ») avec une soixantaine d'agents. Il gère l'état-civil, les cimetières, l'accueil téléphonique et physique ou encore les livraisons et la sonorisation des événements.

Dans le domaine de la petite enfance, elle compte 8 établissements d'accueil (tous « multi-accueil »[140]), hors établissements départementaux. Ils sont situés pour l'essentiel sur l'axe principal, sauf un sur l'île de la Jatte. Sur le territoire sont situées 11 écoles primaires (soit maternelles, soit élémentaires, soit les 2). Le service s'appuie sur une centaine d'agents.

Dans le domaine socio-culturel, un pôle « affaires sociales » englobe le CCAS, qui pourtant à la personnalité juridique mais qui constitue sur l'organigramme une direction de la commune[141], un service « prévention santé » essentiellement en direction des jeunes et des familles et un établissement appelé « espace solidarité séniors » (géré en budget annexe). Cet espace travaille étroitement avec le CCAS et reçoit les personnes âgées résidant à Neuilly-sur-Seine pour le secours d'urgence (comme en période de canicule), le diagnostic de la dépendance, l'appui administratif. L'ensemble du pôle (hors personnel du CCAS) compte 10 agents.

Le « service juridique, immobilier, foncier » gère en particulier les biens immobiliers détenus par la commune, en direct, ce qui représente 108 logements privés et 139 logements conventionnés[142]. Ce service compte une dizaine d'agents, dont 6 pour la gestion locative[143].

Dans le domaine culturel, l'établissement principal est le Théâtre des Sablons (30 agents), qui comprend une salle de spectacle ou d'exposition (600 places), un auditorium (130 places) et des salles pour les écoles associative résidentes (musique et sport). La commune gère également une salle de cinéma « indépendante » en régie (via un budget annexe, 6 agents), et une petite salle annexe au centre dit « le Village ». L'ancien théâtre hébergé au 167 avenue de Gaulle a été supprimé avant la période sous revue et sera démoli avec le bâtiment. Cette direction compte également des moyens logistiques généraux avec 6 agents.

La commune dispose également de deux médiathèques, dont la principale est au sud de la ville et la plus petite dans le quartier de la mairie. Elle accueil au sein de « Neuilly-sur-Seine Campus » les lycéens et étudiants résidant sur le territoire pour des espaces de travail (y compris numérique) et y organise des sessions d'informations et d'orientation professionnelle. Cette direction compte 36 agents.

Dans le domaine sportif, la commune gère 13 équipements, dont un centre aquatique (400 entrées par an), l'espace multisports Koenig[144], deux centres sportifs sur les îles (de la Grande Jatte et du Pont), un « skate park », 4 clubs de tennis. Elle gère également 4 gymnases situés dans des collèges, par délégation du département. La direction des sports compte 62 agents et entretient des relations avec une quarantaine d'associations. Une salle « Sainte-Isabelle », située sous l'église éponyme et louée à la paroisse, reçoit également des activités de danse.

Le pôle « activités » gère aussi l'établissement dénommé « 5 Bis, Villa Émile Bergerat », qui regroupe le site pour les associations, les créateurs d'entreprises (cf. partie 3) ainsi que l'espace emploi. Ce pôle est chargé de la politique de subventionnement de toutes les associations. Lui est également rattaché la direction de la communication (sans chef de pôle ni directeur identifié), qui comprend 13 agents.

[140] Crèche et halte-garderie.
[141] La directrice « communale » est également directrice du CCAS.
[142] En ajoutant les logements des gardiens d'immeuble logés pour nécessité absolue (29), la commune détient 276 logements, ainsi que 157 places de stationnement.
[143] 3 gestionnaires et 3 gardiens d'immeubles.
[144] Issu des anciens terrains du club de tennis, cf. partie sur le suivi des recommandations. Le site comprend : un plateau de sports extérieur de 2 700 m², une aire polyvalente en plein air de 1 100 m², 4 courts de tennis couverts et 5 salles de sport modulables.

Annexe n° 4. Le projet de musée des automates

Après avoir récupéré une collection d'automates de la fin du 19e siècle via un mécène en 1978, la commune a tout d'abord assuré l'ouverture au public dans des conditions de relatif amateurisme, puis a voulu ouvrir un musée local labelisé « Musée de France » (obtenu en 2003). À l'époque du rapport de 2006, d'importantes contraintes bâtimentaire dans l'hôtel qui accueille les collections (« Arturo Lopez ») et la fragilité des pièces rendent difficilement envisageable la réalisation des aménagements nécessaires à l'ouverture du musée. Les pièces restent inaccessibles, mais au moins les travaux antérieurs ont permis de les conserver dans des conditions hygrométriques et de températures satisfaisantes. Au moment du rapport de la chambre en 2012, la commune envisageait d'offrir cette collection à un musée capable de les accueillir dans des conditions satisfaisantes. La chambre avait recommandé à la commune de « délibérer sur le projet de musée des automates » afin de sortir de l'impasse.

Après diverses démarches, dont une auprès du Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), cette solution n'a pas pu aboutir. Le dossier n'a donc pas avancé durant 8 ans et les collections sont restées inaccessibles. Le conseil municipal a délibéré en avril 2021, juste avant l'ouverture du contrôle, pour demander le retrait du label « Musée de France ». Le dossier de demande de retrait donc comporter un document précisant les motifs de la demande et les projets d'affectation future des biens composant les collections. Depuis le décret n° 2020-1371 du 10 novembre 2020, cette procédure est déconcentrée.

Annexe n° 5. Compétences métropolitaines

Les compétences des EPT sont de trois natures : des compétences obligatoires, transférées d'office et intégralement par les communes à compter des 1er janvier 2016 ou 2017 ; des compétences obligatoires soumises à la définition d'un intérêt territorial ; des compétences supplémentaires par rapport à celles dans la limite des compétences antérieurement exercées par les EPCI à fiscalité propre auquel l'EPT se substitue. Cette dernière catégorie ne concerne pas Neuilly-sur-Seine qui était précédemment commune isolée.

Compétences obligatoires de l'EPT

Les compétences obligatoires sont les documents d'urbanisme réglementaires à l'échelle du territoire, l'élaboration d'un plan climat air-énergie, la politique de la ville, la gestion des déchets ménagers, l'eau et l'assainissement[145].

Les établissements publics territoriaux mettent également en œuvre la politique d'attribution des logements sociaux, de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs[146].

Pour la deuxième catégorie de compétences, l'EPT devait définir un « intérêt territorial » sur les compétences suivantes : « la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs » et « l'action sociale ». L'EPT a délibéré le 20 décembre 2017 et n'a retenu aucun équipement existant dans son giron, ni à Neuilly-sur-Seine ni ailleurs. En matière d'action sociale, la compétence de l'EPT se limite à la création d'un « observatoire de l'action sociale » qui à ce stade n'a pas de production réelle.

Compétences partagées entre l'EPT, la métropole et la commune

La métropole est compétente en matière d'aménagement de l'espace, de politique locale de l'habitat, de développement économique et de protection de l'environnement[147].

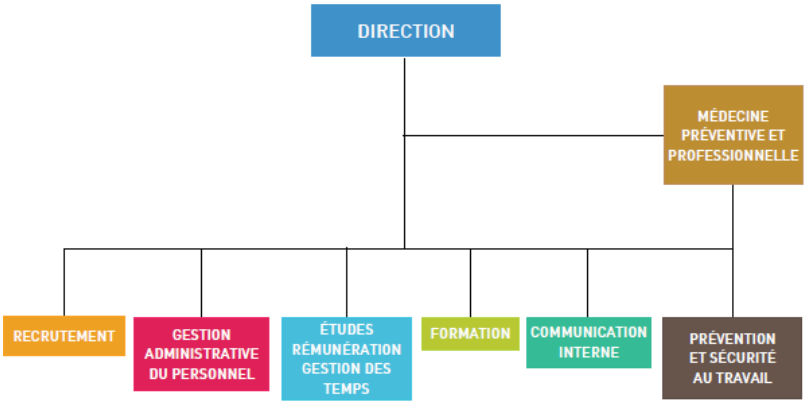
Cependant, d'une part le transfert de l'essentiel[148] de la politique locale de l'habitat de la métropole est suspendu à l'adoption du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) et de son rendu exécutoire par le préfet de région[149]. À ce stade le PMHH n'a pas été adopté et la commune (anciennement isolée) reste compétente pour les actions en faveur du logement social (sauf politique d'attribution des logements, cf. ci-dessus) et les aires d'accueil des gens du voyage. La politique d'attribution à Neuilly-sur-Seine, qui avait fait l'objet d'observations antérieures par la chambre, a été examinée dans la partie relative au patrimoine immobilier (cf. partie n° 8).

D'autre part, deux compétences sont exercées par les EPT si elles ne sont pas retenues par la MGP, qui devait définir son intérêt métropolitain avant le 31 décembre 2017[150] : il s'agit du développement économique et de l'aménagement. La MGP en a délibéré le 8 décembre 2017 et, comme la chambre l'a montré dans son rapport, a conservé pour elle-même une action essentiellement de coordination. Elle a toutefois choisi de retenir sa compétence pour une zone d'aménagement dans la métropole (non située à Neuilly-sur-Seine).

Dans ce cadre, c'est l'EPT qui est compétent pour les activités de développement économique et les zones d'aménagement à Neuilly-sur-Seine.

[145] Article art. L. 5219-5 du CGCT : I, II et III.
[146] Article art. L. 5219-5 du CGCT : I bis.
[147] Article art. L. 5219-1 du CGCT : II et V.
[148] Cf. 2° du II de l'article L. 5219-1 du CGCT : le b « Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées » et le d « création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ».
[149] Cf. article 59 de la loi NOTRé, XII.
[150] Article art. L. 5219-5 du CGCT : IV.

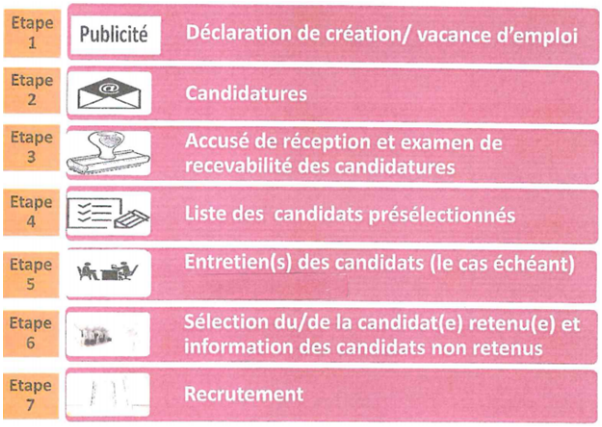
Annexe n° 6. Organigramme de la DRH



Source : commune

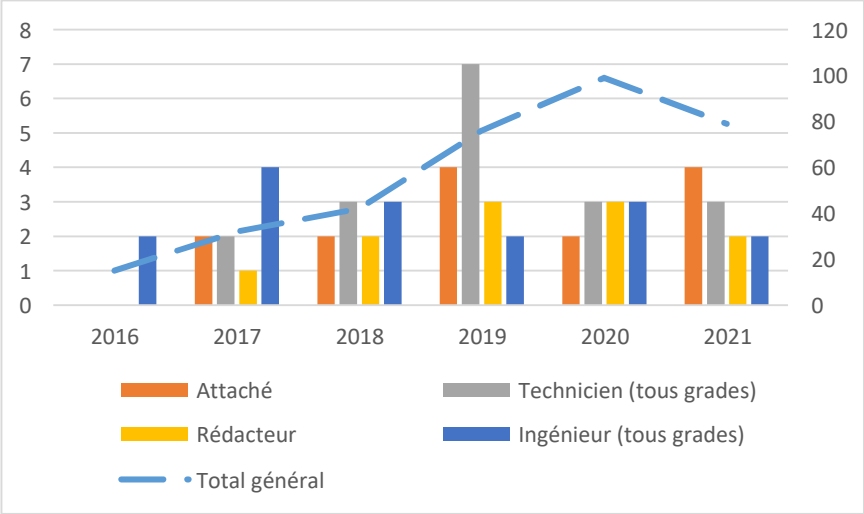
Annexe n° 7. Données relatives aux recrutements et au coût du personnel

Logigramme procédure de recrutement



Source : commune

Agents contractuels de certains grades, selon année de recrutement



Source : commune, calculs CRC (2021 : premier semestre)

Annexe n° 8. Contentieux relatifs à la première délibération du Rifseep

Avant la période sous revue, la commune avait mise en place la prime de performance et de résultat (PFR). Suite à l'introduction dans la fonction publique d'État[151] d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) et son extension au sein de la fonction publique territoriale, la commune a mis en œuvre ce nouveau régime par délibération du 12 avril 2016.

Il convient de préciser qu'avant l'intervention du décret n° 2020-182 du 27 février 2020, les collectivités ne pouvaient adopter le Rifseep que pour les cadres d'emplois dont les corps d'État comparables avaient eux-mêmes basculé dans le nouveau régime. Depuis lors, le décret précité fournit des équivalences, le cas échéant provisoires, pour tous les cadres d'emplois concernés[152].

Dans ce contexte, la délibération du 12 avril 2016 instaurait le Rifseep pour les cadres d'emplois et les grades qui disposaient à l'époque d'une référence au sein de l'État[153]. La commune l'a également généralisé aux agents contractuels. Cette délibération a été appliquée à compter du 1er juillet 2016. Elle a fait l'objet d'un recours gracieux puis d'un recours contentieux de l'organisation syndicale CFDT devant le tribunal administratif. Celui-ci a annulé la délibération pour erreur de droit par jugement du 4 avril 2019.

La délibération était en effet lacunaire au regard des dispositions alors applicables[154]. Le juge a relevé les trois lacunes suivantes :

- la délibération fixe le montant maximum de régime indemnitaire par grade de chaque filière, et prévoit que ce régime se compose d'une part fonctionnelle et d'une part variable liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir, sans préciser comment ces montants sont répartis entre les deux parts ;
- la délibération, si elle définit bien pour l'indemnité de fonctions, sujétions et d'expertise (IFSE, 1ère part) pour les groupes de fonctions 1 à 8, en tenant compte des responsabilités exercées et du degré d'expertise attendue, ne précise pas pour chaque grade concerné les groupes de fonction applicable et les montants minimum et maximum d'indemnités correspondant à ce groupe ;
- s'agissant de la part variable du régime indemnitaire (CIA, 2e part), la délibération indique que son montant est calculé en appliquant autant de base un coefficient pour varier de zéro à 100 %, cependant elle ne précise pas ce montant de base.

Par suite, le tribunal a jugé que la délibération ne définissait pas avec une précision suffisante les conditions d'attribution des parts fonctionnelles et variables du régime indemnitaire et l'a annulée. Le juge a modulé dans le temps les effets de l'annulation et reporté celle-ci au 31 juillet 2019. Il a également validé a posteriori les actes pris sur son fondement (sous réserve des actions contentieuses engagées).

[151] Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.
[152] Par exception, certains cadres d'emploi comme la police municipale ne sont pas concernés.
[153] Administrateur, Attaché, Rédacteur, Adjoint administratif, Conseiller socio-éducatif, Assistant socio-éducatif, Agent spécialisé des écoles maternelles, Agent social, Éducateur des activités physiques et sportives, Opérateur des activités physiques et sportives, Animateur, Adjoint d'animation.
[154] La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, notamment son article 88 (cf. art. L. 714-4 du CGFP), le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, notamment son article 2 et le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

Annexe n° 9. Création des emplois fonctionnels

Les postes fonctionnels de la commune ont été créés à l'origine dans une délibération de 2006 : alors un emploi de DGS et deux emplois de DGA étaient créés, ainsi que trois emplois d'administrateurs non fonctionnels (filière administrative), un emploi de DGST et 5 emplois d'ingénieurs en chef (filière technique). En milieu de période sous revue, le tableau était actualisé par une délibération du 28 mars 2019. Le tableau comprend un emploi de DGS et trois emplois de DGA, ainsi que 4 emplois d'administrateurs (filière administrative), aucun emploi de DGST et deux emplois d'ingénieurs en chef (filière technique). L'emploi de DGST est explicitement exclu et 3 emplois d'ingénieur en chef sont présents.

Par la suite le tableau semble mis à jour dans les annexes budgétaires. Dans l'annexe du budget pour 2020, le tableau est identique. Dans l'annexe C1 du budget pour 2021, il est encore modifié : il ne présente plus que deux postes de DGA et ajoute le poste de DGST. Un des postes d'ingénieur en chef est supprimé (celui d'ingénieur en chef hors classe, soit deux postes contre trois précédemment pour ce cadre d'emploi) et les postes « article 6-1 » sont toujours présents. Cette modification est également présente dans l'annexe C1.1 du compte administratif pour 2019 et la catégorie « emplois fonctionnels » présente désormais 3 emplois créés au titre de l'article 6-1 de la loi n° 84-53.

L'article 6-1, créé par l'article 36 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009, prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales de créer des statuts d'emplois pourvus par détachement de fonctionnaires, dans les conditions prévues par des décrets en Conseil d'État. Ces statuts d'emplois sont, contrairement à ce que suggère la présentation de l'annexe, distincts des emplois fonctionnels de direction de l'article 53 de la loi de 1984 et peuvent concerner aussi bien des missions classiques d'encadrement que d'autres, plus transversales, d'expertise ou de direction de projet. La délibération doit préciser la nature de l'emploi et la durée des fonctions, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

Il n'a pas été possible d'identifier les titulaires de ces emplois.

Annexe n° 10. Historique du service des marchés publics

La direction des marchés a été créée en septembre 2011 pour recentrer la fonction achats et marchés publics au sein de la direction des affaires juridiques dispersée auparavant entre plusieurs services notamment dans les services administratifs de la DGST, où une cellule dédiée aux marchés existait. Le service marché, rattaché à la direction des affaires juridiques ne comptait alors que 3 agents.

En 2015, subsistaient une direction des marchés et le service achats rattaché à la direction des finances. La réflexion sur l'organisation a commencé juste avant la période sous revue. En 2015, la direction des finances a lancé une mission externe d'accompagnement pour développer une stratégie d'achat, confiée au cabinet Karistem. L'étude de ce cabinet a permis d'établir une cartographie sommaire des achats, et surtout de proposer plusieurs pistes de réorganisation permettant d'inclure la dimension « achats » dans le fonctionnement. La commune s'est inspirée en partie de ces propositions (diapo. n° 10) mais la mise en œuvre a été partielle : d'une part le service « achats » rattaché à la direction (DCP) en 2020 est encore assez léger, d'autre part la recommandation de « formaliser la politique d'achats » (diapo. n° 13) de la commune n'a pas été réalisée.

Lors de la réflexion de 2019, le pôle de la commande publique a été rattaché à la directrice déléguée des finances pour renforcer la cohérence de la chaîne de l'achat, ce qui constitue une avancée dans cette direction. Le nouvel organigramme d'octobre 2020 précise que ce pôle est réparti entre la direction des marchés publics constituée d'un effectif théorique de 11 agents dont 4 juristes de catégorie A et 3 gestionnaires de catégorie B, 2 assistantes marchés, d'un directeur et de son adjoint. Le service « achats », dit services approvisionnement, compte 3 agents y compris le chef de service. Le service est principalement chargé des commandes et approvisionnement pour des marchés de fourniture de mobilier, papier et blanchisserie.

Annexe n° 11. Complétude des débats d'orientation budgétaire

Détail des DOB						
Exercice	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
orientations	présent	présent	présent	présent	présent	présent
éléments d'analyse prospective (dépenses, recettes, CAF)	présent	présent	présent	présent	présent	présent
engagements pluriannuels chiffrés	absent	partiel	partiel	partiel	partiel	partiel
structure et gestion de dette	absent	présent	présent	présent	présent	présent
structure et évolution des…	absent	partiel	partiel	partiel	partiel	partiel
dépenses personnel	*absent*	*présent*	*présent*	*présent*	*présent*	*présent*
rémunérations (traitement indiciaire, régime indemnitaire, NBI, heures sup.)	*absent*	*absent*	partiel	*partiel*	*partiel*	*partiel*
avantages en nature	*absent*	*absent*	*absent*	*absent*	*absent*	*absent*
temps de travail	*absent*	*absent*	*absent*	*présent*	*présent*	*présent*
effectifs	*absent*	*absent*	*absent*	*présent*	*présent*	*présent*
programmation des investissements	*absent*	*absent*	partiel	partiel	partiel	partiel
hypothèses d'évolution fiscalité	présent	présent	présent	présent	*présent*	*présent*
niveau prévisionnel CAF brute	partiel	partiel	partiel	partiel	partiel	partiel
niveau prévisionnel CAF nette	*absent*	*absent*	*absent*	*absent*	*absent*	*absent*
niveau prévisionnel endettement	partiel	partiel	partiel	partiel	partiel	partiel
infos sur les BA	présent	présent	présent	présent	absent	absent

Source : DOB de la commune

Annexe n° 12. Contrôles de fiabilité comptable

L'inventaire et l'état de l'actif

La tenue et le suivi de l'inventaire sont effectués. La commune précise que « L'enregistrement d'un bien dans le patrimoine est réalisé au moment du mandatement de la facture d'investissement. Chaque dépense d'équipement fait l'objet d'une création de fiche d'immobilisation dans l'actif. Chaque bien ou lot de bien se voit attribuer un numéro d'inventaire. Chaque fiche d'inventaire précise la nature du bien, la durée d'amortissement (si le bien est amortissable conformément à la délibération 37-11042013), la quantité, le prix (acquisition unitaire, acquis par lot,), la date d'acquisition, la valeur d'acquisition, les modalités d'acquisitions et divers éléments de précisions (immatriculation, localisation, marque, etc.) ».

La saisie est réalisée par la direction conformément à la fiche de procédure interne d'uniformisation des immobilisations selon la typologie des entrées d'actif. Pour les mises à jour de l'inventaire, la direction réalise également la sortie des fiches des biens.

Le contrôle de l'inventaire est assuré deux fois par an en interne via une fiche de procédure de pointage de l'actif où est vérifié. Par ailleurs, un examen avec la trésorerie est réalisé pour les nouvelles entrées dans l'actif de l'exercice via la transmission des flux indigo inventaire.

Les amortissements

La chambre a examiné les amortissements de frais d'étude et les amortissements généraux en vérifiant notamment que les durées d'amortissement fixées par la délibération du 11 avril 2013 étaient respectées. Le contrôle par sondage n'a pas révélé d'anomalies dans les calculs.

Les dotations aux amortissements

Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 27° du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues d'amortir les immobilisations dont la liste est fixée à l'article R. 2321-1 du même code.

Les règles et durées d'amortissement de la commune sont fixées par la délibération le 11 avril 2013 qui fixe les durées d'amortissement de ses immobilisations. Conformément aux dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT, elles ont été fixées pour chaque catégorie de bien, et sont cohérentes avec le barème indicatif proposé par l'instruction M14.

Les écritures des comptes d'amortissement sont conformes à l'instruction M14 et n'appellent pas d'observation.

Les rattachements à l'exercice

La différence entre les produits et les charges rattachés peut a priori être considérée comme normale tant que son impact sur le résultat demeure inférieur à 10 %. À Neuilly, les charges rattachées se situent entre 1 % et 3,9 % et les produits rattachés de 0,2 % à 1,1 % par rapport au charges et produits de gestion.

Les contrôles effectués à partir d'un échantillon a permis de vérifier que la commune a mis sur pied un processus adapté qui est sécurisé dans l'application Ciril. La procédure est la suivante : lorsque l'engagement correspond à un service fait au 31 décembre de l'année N, le service gestionnaire renseigne sur la liste transmise par la direction financière la date du service fait, et dépose la pièce justificative dématérialisée afférente dans l'outil informatique comptable et financier. La direction vérifie chaque engagement : montant supérieur au seuil, présence et cohérence de la pièce justificative.

Les écritures des comptes sont conformes à l'instruction M14 et n'appellent pas d'observation particulière.

Annexe n° 13. Rattachements de charges et produits

Rattachements	2016	2017	2018	2019	2020
Fournisseurs - Factures non parvenues	891 878	738 817	858 884	1 401 379	1 751 442
+ Personnel - Autres charges à payer	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Autres charges à payer	0	0	0	0	0
+ État - Charges à payer	1 126 872	4 900	891 088	47 700	1 182 829
+ Divers - Charges à payer	0	0	0	2 200	159 536
= Total des charges rattachées	2 018 750	743 717	1 749 973	1 451 279	3 093 806
Charges de gestion	77 581 963	77 835 951	82 611 186	80 998 466	79 520 755
Charges rattachées en % des charges de gestion	***2,60***	***1,00***	***2,10***	***1,80***	***3,90***
Produits non encore facturés	0	0	194 014	0	526 714
+ Personnel - Produits à recevoir	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Produits à recevoir	0	0	0	0	0
+ État - Produits à recevoir	485 401	1 045 000	45 040	413 139	5 043 000
+ Divers - Produits à recevoir	0	0	0	0	266 417
+ Charges constatées d'avance	0	0	0	0	0
= Total des produits rattachés	485 401	1 045 000	239 054	413 139	5 836 131
Produits de gestion	87 302 525	91 416 773	103 445 625	111 790 063	97 098 024
Produits rattachés en % des produits de gestion	***0,60%***	***1,10%***	***0,20%***	***0,40%***	***6,00%***
Différence (produits - charges rattachées)	-1 533 349	301 283	-1 510 919	-1 038 140	2 742 325
Différence produits et charges rattachés/ (produits + charges de gestion/2) (en %)	***- 1,90***	***0,40***	***- 1,60***	***- 1,10***	***3,10***
Résultat de l'exercice	6 208 658	10 401 093	34 459 166	27 397 780	12 332 028
Différence en % du résultat	***- 24,70***	***2,90***	***- 4,40***	***- 3,80***	***22,20***
Part des factures non parvenues sur charges de gestion (en %)	1	1	1	2	2

Annexe n° 14. Créances contentieuses

Les créances et les ANV

Solde au 31/12	Libellé	2016	2018	2018	2019	2020
c/4116	Redevables contentieux	265 825,46	258 123,16	267 071,84	193 529,24	201 794,89
c/4146	Locataires contentieux	4 353,50	14 806,11	45 824,78	6 092,00	4 450,57
c/46726	Divers débiteurs contentieux	268 772,54	324 766,60	289 928,95	287 121,80	276 441,89
TOTAL		538 951,50	597 695,87	602 825,57	486 743,04	482 687,35
c/6541	Créances ANV	15 339,42	16 706,93	16 179,69	23 638,11	23 769,58
c/6542	Créances éteintes	51 684,99	3 810,70	6 085,00	7 213,73	3 248,02
ANV /Créances (en %)		3	3	3	5	5

Source : balances des comptes de gestion – calcul CRC

Annexe n° 15. Retraitements comptables pour l'analyse financière

Seuls quelques soldes de gestion agrégés (et non consolidés) peuvent donner une image fidèle dans la mesure où seules les données de base ne sont pas affectées par les flux inter-budgets.

Données agrégées sur le périmètre comptable retenu

En euros	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dette au 31 décembre	23 593 134	21 566 635	20 266 459	18 910 660	27 548 002
Résultat de fonctionnement	7 025 149	11 006 672	36 203 512	29 845 243	19 410 430

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

Au compte de résultat, les subventions du BP vers les budgets annexes sont donc retraitées, et au bilan le poste de trésorerie et le fonds de roulement.

La lecture des chroniques est perturbée en 2018 et 2019 par des produits exceptionnels, en particulier du fait du remboursement d'une large partie du FPIC versé en 2016 et 2017 après l'annulation du décret contesté en Conseil d'État. Il est procédé au retraitement du résultat exceptionnel de 2018, qui provient du compte 773 « mandats annulés » (17 354 425,00 € d'annulation du FPIC déjà versé, à la suite du contentieux, cf. bordereau 712). Ces produits sont rajoutés aux exercices 2016 et 2017, afin de faciliter la lecture des chroniques financières.

Enfin, il est à noter que par délibération du 28 septembre 2016, la commune a opté pour la neutralisation de l'amortissement relatif aux subventions d'équipement, soit un gain réalisé de 2,5 M€ en 2016 en fonctionnement. Cette pratique, constante durant la période, n'est pas retraitée.

Annexe n° 16. Ventilation des recettes commerciales et domaniales par budget

	2016	2017	2018	2019	2020	%
Produits des services et du domaine	**14 173**	**13 612**	**17 791**	**19 126**	**12 900**	100
Ventes de marchandises	175		33	36	11	0
CINÉMA			33	36	11	
BP	175					
Redevances du domaine et stationnement	4 865	4 453	8 426	10 333	8 130	63
BP	4 861	4 447	8 419	10 325	8 128	
SPECTACLE VIVANT	4	6	7	8	2	
Tarifs des services et location de salles	8 587	8 508	8 780	8 415	4 741	37
CINÉMA	441	520	509	653	194	
BP	7 478	7 337	7 492	6 954	4 210	
RESTAURANT MUNICIPAL	221	215	232	236	173	
SPECTACLE VIVANT	447	435	548	573	164	
Ventes de marchandises	11	31	0			0
CINÉMA	11	31	0			
Autres produits	535	620	551	342	18	0
BP	164	163	124	79	18	
SPECTACLE VIVANT	371	457	427	263	0	

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

Annexe n° 17. Détail des participations de tiers (par budget)

en milliers d'euros	2016	2017	2018	2019	2020
Budget principal	1 132	1 176	1 136	423	881
Spectacle vivant et arts visuels	37	46	46	620	866

Source : comptes de gestion, calculs CRC (consolidation BP et BA en M14)

Annexe n° 18. Échantillon de communes de population proche

Départ.	Commune	Population 2019	Charges de fonctionnement 2019	Charges de personnel 2019	CAF brute 2019
Moyenne de la strate 50-100 000 habitants			**1 510**	**813**	**219**
92	Antony	62 989	1 521	710	288
92	Clichy	60 746	2 152	1 003	289
93	Épinay-sur-Seine	55 754	1 385	630	227
94	Ivry-sur-Seine	61 099	2 419	1 312	393
93	Le Blanc-Mesnil	56 346	1 845	877	240
94	Maisons-Alfort	55 816	1 072	668	198
93	Pantin	55 585	2 184	1 125	383
94	Villejuif	55 805	1 725	891	220
92	**Neuilly-sur-Seine**	**61 501**	**1 439**	**865**	**509**
Moyenne 8 communes		58 018	1 788	902	280
Écart Neuilly-Sur-Seine avec moyenne des 8 communes		3 484	- 349	- 37	229
Écart Neuilly-Sur-Seine avec la strate 50 -10 000 habitants			- 71	52	290

Source : compte individuel des collectivités (collectivites-locales.gouv.fr)

Annexe n° 19. Contrats de prestations (compte 611) par ordre d'importance

Contrats (milliers d'euros)	2018	2019	Var.
Mobile Payment services	**105**	**191**	**86**
Antai	**95**	**162**	**67**
Antares It	8	108	101
Rouge Vif		66	66
Ier Terminaux systèmes impress		54	54
Sacpa service assistance	44	52	8
Egis parking		**29**	**29**

Source : comptes de gestion, calculs CRC (budget principal uniquement) ; en gras les contrats liés au stationnement

Annexe n° 20. Fonds de compensation des charges transférées

	FCCT socle+ transfert	FCCT définitif	FCCT socle+ transfert	FCCT définitif	FCCT socle+ transfert	FCCT définitif	FCCT socle+ transfert	FCCT définitif	FCCT socle+ transfert	FCCT définitif	TOTAL CUMULE
Courbevoie	37 358 347	35 042 796	37 188 888	34 604 725	34 877 388	33 724 136	35 143 990	31 066 931	35 330 427	34 191 486	
	écart	*- 2 315 551*	*écart*	*- 2 584 163*	*écart*	*- 1 153 252*	*écart*	*- 4 077 059*	*écart*	*- 1 138 941*	*- 11 268 966*
Garches	4 667 107	4 789 616	4 611 881	4 625 281	4 558 674	4 833 667	4 635 150	4 145 156	4 686 842	3 718 431	
	écart	*122 509*	*écart*	*13 400*	*écart*	*274 993*	*écart*	*- 489 994*	*écart*	*- 968 411*	*- 1 047 503*
La Garenne Colombes	269 699	176 659	282 272	-	255 087	-	299 935	112 489	356 195	560 228	
	écart	*- 93 040*	*écart*	*- 282 272*	*écart*	*- 255 087*	*écart*	*- 187 446*	*écart*	*204 033*	*- 613 812*
Levallois-Perret	539 979	102 903	625 186	-	526 508	-	692 677	-	737 940	-	
	écart	*- 437 076*	*écart*	*- 625 186*	*écart*	*- 526 508*	*écart*	*- 692 677*	*écart*	*- 737 940*	*- 3 019 387*
Nanterre	53 938 225	54 240 539	53 376 645	53 389 818	49 928 970	47 480 496	51 132 305	48 224 344	51 542 988	48 635 027	
	écart	*302 314*	*écart*	*13 173*	*écart*	*- 2 448 474*	*écart*	*- 2 907 961*	*écart*	*- 2 907 961*	*- 7 948 909*
Neuilly-sur-Seine	745 858	156 174	767 288	-	3 379 622	1 889 935	3 007 354	1 484 521	3 069 615	727 207	
	écart	*- 589 684*	*écart*	*- 767 288*	*écart*	*- 1 489 687*	*écart*	*- 1 522 833*	*écart*	*- 2 342 408*	*- 6 711 900*
Puteaux	43 342 720	44 292 589	43 153 273	43 264 464	38 275 555	39 383 043	38 399 360	40 507 467	38 572 017	39 634 045	
	écart	*949 869*	*écart*	*111 191*	*écart*	*1 107 488*	*écart*	*2 108 107*	*écart*	*1 062 028*	*5 338 683*
Rueil-Malmaison	36 152 528	38 610 252	36 093 293	35 437 596	33 572 104	33 285 745	33 836 501	32 764 046	33 911 016	33 647 329	
	écart	*2 457 724*	*écart*	*- 655 697*	*écart*	*- 286 359*	*écart*	*- 1 072 455*	*écart*	*- 263 687*	*179 526*
Saint-Cloud	9 771 400	8 826 295	9 655 210	9 110 650	9 498 403	7 786 310	9 768 143	7 993 581	9 862 252	8 087 691	
	écart	*- 945 105*	*écart*	*- 544 560*	*écart*	*- 1 712 093*	*écart*	*- 1 774 562*	*écart*	*- 1 774 561*	*- 6 750 881*
Suresnes	18 081 491	15 997 579	17 928 730	16 180 784	15 914 100	15 953 405	16 061 033	14 575 766	16 272 457	15 148 551	
	écart	*- 2 083 912*	*écart*	*- 1 747 946*	*écart*	*39 305*	*écart*	*- 1 485 267*	*écart*	*- 1 123 906*	*- 6 401 726*
Vaucresson	2 161 983	1 620 059	2 114 677	1 572 754	2 047 892	1 505 969	2 116 304	1 574 381	2 064 705	1 522 782	
	écart	*- 541 924*	*écart*	*- 541 923*	*écart*	*- 541 923*	*écart*	*- 541 923*	*écart*	*- 541 923*	*- 2 709 616*
TOTAL	207 029 337	203 855 461	205 797 344	198 186 072	192 834 344	185 842 711	195 092 751	182 448 682	196 406 455	185 872 778	
	écart	*- 3 173 876*	*écart*	*- 7 611 272*	*écart*	*- 6 991 633*	*écart*	*- 12 644 069*	*écart*	*- 10 533 677*	*- 40 954 527*

Source : rapports de CLECT de l'EPT POLD

Annexe n° 21. Coût net estimé de la crise sanitaire

en milliers d'euros (sauf ETP)	2020	2021	Commentaire
Alimentation	7		
Autres fournitures non stockées	155		
Fournitures d'entretien	18		
Fournitures de petit équipement	1 102		non compris les sommes payées via la carte du DGS
Vêtements de travail	10		
Autres matières et fournitures	18		
Contrat et prestation de service	3		
Locations mobilières	21		
Voiries	27		
Autres biens mobiliers	1		
Documentation générale et technique	37		
Honoraires	7		
Divers	0		
Publications	19		
Transports de biens	44		
Frais de gardiennage	14		
Frais de nettoyage des locaux	83		
Autres charges	56		
Titres annulés	17		
Autres charges exceptionnelles	418		rattachement DSP Sogeres avenant covid
Dépenses de fonctionnement	**2 055**		
Autre matériel et outillage de voirie	2		
Matériel de bureau et matériel informatique	97		
Mobilier	2		
Autres immobilisations corporelles	35		
Installations matériel et outillage techniques	59		
Dépenses d'investissement	**195**		
Subvention except. CD 92	643		contrat 22 oct. 2020
Pertes de recettes TADM estimées	-3 960	0	10,5 M€ sur 8 mois en 2021 (contre 11,5 M€ en 2018)
Pertes nettes de recettes commerciales	0		difficiles à évaluer et compensées largement par l'État
Recettes (perte nette)	**-3 318**		
Solde perte nette	**5 568**		

Source : commune, calculs CRC

Annexe n° 22. Logements sociaux référencés détenus par la commune et bilan triennal de production 2017-2019

N° convention APL	Convention	Adresse	Patrimoine conventionné
1944	Convention archivée signée publiée	3-5 rue Soyer	10 PLA CFF, avec identification d'un contingent préfectoral
2418	Convention archivée signée publiée	62 à 70 avenue du Roule	32 PCLS (assimilé PLS) avec identification d'un contingent préfectoral
2774	Convention archivée signée publiée	62 à 70 avenue du Roule	13 PLS, avec identification d'un contingent préfectoral
N/A	Version provisoire archivée	62 à 70 avenue du Roule	8 PLA-LM (assimilé PLAI), avec identification d'un contingent préfectoral
3417	Convention archivée signée publiée	7-7bis rue Soyer	36 logements PLUS avec identification d'un contingent préfectoral de 21 CPML et de 5 pour fonctionnaires. Acquisition de logements existants
3745	Convention archivée signée publiée	68-70 avenue du Roule	21 PLS, acquisition de logements existants sans identification d'un contingent préfectoral
3746	Convention archivée signée publiée	68-70 avenue du Roule	7 PLUS, acquisition de logements existants, sans identification d'un contingent préfectoral
4027	Opération de démolition en cours	167-169 avenue du général de Gaulle	148 logements

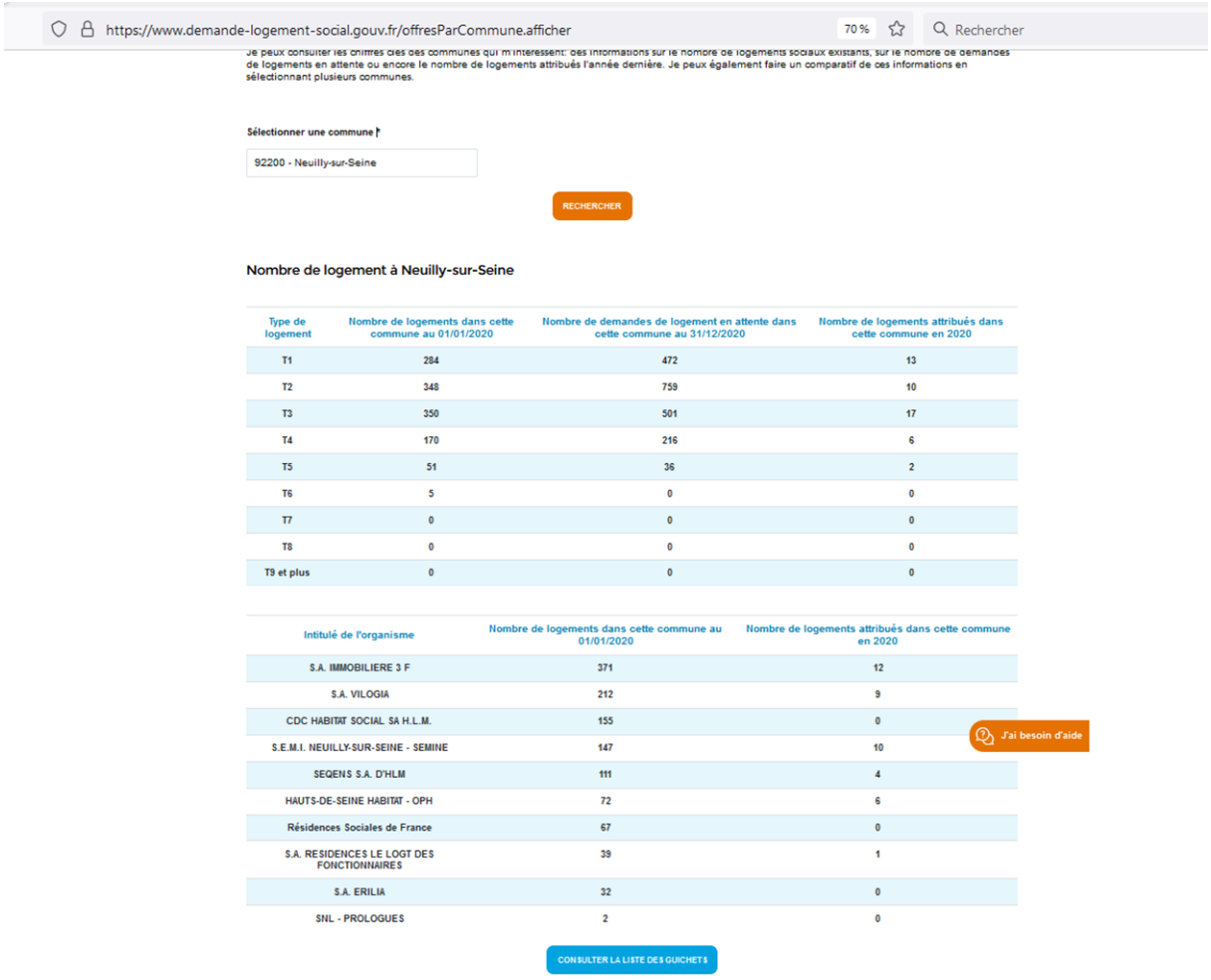
Source : préfecture des Hauts-de-Seine

Opérations	Nombre logements locatifs sociaux intégrés dans l'inventaire DRIHL	Nombre logements locatifs sociaux prévus	Suite des opérations
40 blv G Leclerc	19		Intégré dans Inventaire DRIHL 2019
5 blv G Seurat	14		Intégré dans Inventaire DRIHL 2020
124 A. Peretti		30	Recours contentieux
24 blv Chateau		21	Permis annulé en 2021 par le TA de Cergy, suite aux recours contentieux
83 rue Villiers	12		Intégré dans Inventaire DRIHL 2019
90-92 rue C. Laffitte		35	Contentieux terminé. Travaux en cours, livraison possible en 2024
167 av C. Gaulle		201	Travaux en cours, livraisons prévues en 2025-2026
100 rue C. Laffitte		4	Recours contentieux

Source : commune

Annexe n° 23. État du parc de logements sociaux selon le site internet de l'État

Selon la consultation du site internet du ministère du Logement, les 275 logements sociaux détenus par la commune et figurant bien sur l'inventaire SRU n'apparaissent pas comme disponibles pour les demandeurs en cas de vacance.



https://www.demande-logement-social.gouv.fr/offresParCommune.afficher 70 % Rechercher

Je peux consulter les chiffres clés des communes qui m'intéressent: des informations sur le nombre de logements sociaux existants, sur le nombre de demandes de logements en attente ou encore le nombre de logements attribués l'année dernière. Je peux également faire un comparatif de ces informations en sélectionnant plusieurs communes.

Sélectionner une commune

92200 - Neuilly-sur-Seine

RECHERCHER

Nombre de logement à Neuilly-sur-Seine

Type de logement	Nombre de logements dans cette commune au 01/01/2020	Nombre de demandes de logement en attente dans cette commune au 31/12/2020	Nombre de logements attribués dans cette commune en 2020
T1	284	472	13
T2	348	759	10
T3	350	501	17
T4	170	216	6
T5	51	36	2
T6	5	0	0
T7	0	0	0
T8	0	0	0
T9 et plus	0	0	0

Intitulé de l'organisme	Nombre de logements dans cette commune au 01/01/2020	Nombre de logements attribués dans cette commune en 2020
S.A. IMMOBILIERE 3 F	371	12
S.A. VILOGIA	212	9
CDC HABITAT SOCIAL SA H.L.M.	155	0
S.E.M.I. NEUILLY-SUR-SEINE - SEMINE	147	10
SEQENS S.A. D'HLM	111	4
HAUTS-DE-SEINE HABITAT - OPH	72	6
Résidences Sociales de France	67	0
S.A. RESIDENCES LE LOGT DES FONCTIONNAIRES	39	1
S.A. ERILIA	32	0
SNL - PROLOGUES	2	0

J'ai besoin d'aide

CONSULTER LA LISTE DES GUICHETS

Source : https://www.demande-logement-social.gouv.fr/offresParCommune.afficher

Annexe n° 24. Glossaire des sigles

ARTT	Aménagement de la réduction du temps de travail
ASA	Autorisations spéciales d'absence
BP	Budget principal
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCSPL	Commission consultative des services publics locaux
CDDV	Contrat de Développement Département-Ville
CDI	Contrat à durée indéterminée
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIA	Complément indemnitaire annuel
CRC	Chambre régionale des comptes
CTM	Centre technique municipal
DAF	Direction des affaires financières
DGA	Directeur général(e) adjoint(e)
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGAS	Directeur général adjoint des services
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGP	Délai global de paiement
DGS	Directeur général des services
DGST	Direction générale des services techniques
DMP	Direction des marchés publics
DRF	Dépenses réelles de fonctionnement
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
DSP	Délégation de service public
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein
ETPR	Équivalent temps plein rémunéré
FCCT	Fonds commun des charges transférés
FCTVA	Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée
FNGIR	Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources
FPIC	Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
HLM	Habitation à loyer modéré
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
IHTS	Indemnité horaires pour travaux supplémentaires
MAD	Mise à disposition
MAPA	Marché à procédure adaptée
MGP	Métropole du Grand Paris
NBI	Nouvelle Bonification Indiciaire

PLU	Plan local d'urbanisme
PMHH	Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement
POLD	Paris Ouest La Défense
PPI	Plan pluriannuel d'investissements
RAO	Rapport d'analyse des offres
RAR	Restes à réaliser
RH	Ressources humaines
Rifseep	Régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SEM	Société d'économie mixte
SRU	Solidarité et renouvellement urbains (dite aussi loi SRU) - Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
Urssaf	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et l'allocations familiales

REPONSE

DE MONSIEUR JEAN-CHRISTOPHE FROMANTIN MAIRE DE LA COMMUNE DE NEUILLY-SUR-SEINE (*)

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

RÉPUBLIQUE FRANCAISE
DÉPARTEMENT DES HAUTS-DE-SEINE

NEUILLY-SUR-SEINE

Réf. : FL/NF

Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France
G/0036
le 19/01/2023
ARRIVÉE AU GREFFE

Monsieur Christian MARTIN
Président de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France
6, cours des Roches
Noisiel
BP 187
77315 Marne-la-Vallée Cedex 2

Neuilly-sur-Seine, le 16 novembre 2022

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Neuilly-sur-Seine daté du 17 octobre dernier et je vous en remercie.

Vous voudrez bien trouver ci-jointe en retour la réponse de la Ville, conformément aux dispositions de l'article L 243-5 du code des juridictions financières.

Votre rapport souligne la bonne observation des recommandations adressées à la Ville par la Chambre régionale des comptes lors de son précédent contrôle, puisque cinq sur six d'entre elles avaient déjà été mises en œuvre ; La 6ème est à présent également engagée.

C'est dans le même esprit constructif que nous abordons les conclusions actuelles de la Chambre, même si des points de désaccords techniques subsistent à l'issue de ce rapport.

Recevez, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Christophe FROMANTIN
Maire de Neuilly-sur-Seine
Vice-président du Département des Hauts-de-Seine

DIRECTION GENERALE DES SERVICES
Tél. : 01.40.88.89.77 – Fax : 01.40.88.87.15
Hôtel de Ville – 96 avenue Achille Peretti 92522 Neuilly-sur-Seine Cedex

RÉPUBLIQUE FRANCAISE
DÉPARTEMENT DES HAUTS-DE-SEINE

NEUILLY-SUR-SEINE

Neuilly-sur-Seine, le 16 novembre 2022

Nos réf. : FL/2022

Objet : Réponses de la Ville de Neuilly-sur-Seine au rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Neuilly-sur-Seine

Les observations soulevées par la Chambre régionale des comptes d'Ile de France appellent les remarques qui suivent.

1. PRESENTATION GENERALE DE LA COLLECTIVITE

1.2.1 *L'organigramme*

L'organisation des services de la Ville de Neuilly-sur-Seine ressort du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Il reflète le schéma des relations hiérarchiques et fonctionnelles d'une organisation à un instant précis, arrêté par Monsieur le Maire, sur proposition du Directeur général des services en poste lors de sa présentation devant les instances.

Il est voué à évoluer régulièrement comme pour chaque collectivité territoriale. Pendant la période de revue, l'organigramme a été modifié à plusieurs reprises. Il est à noter que le Directeur général des services, arrivé le 30 août 2021, avait déjà ajusté certains éléments relevés par la Chambre pendant le contrôle, à savoir l'identification de la Direction des finances, celle des ressources humaines, mais également celle de la Direction administrative et financière de la DGST.

Il convient enfin de signaler que les observations de la Chambre reposent sur l'analyse d'une version antérieure à l'organigramme nouveau venant d'être adopté par la Ville.

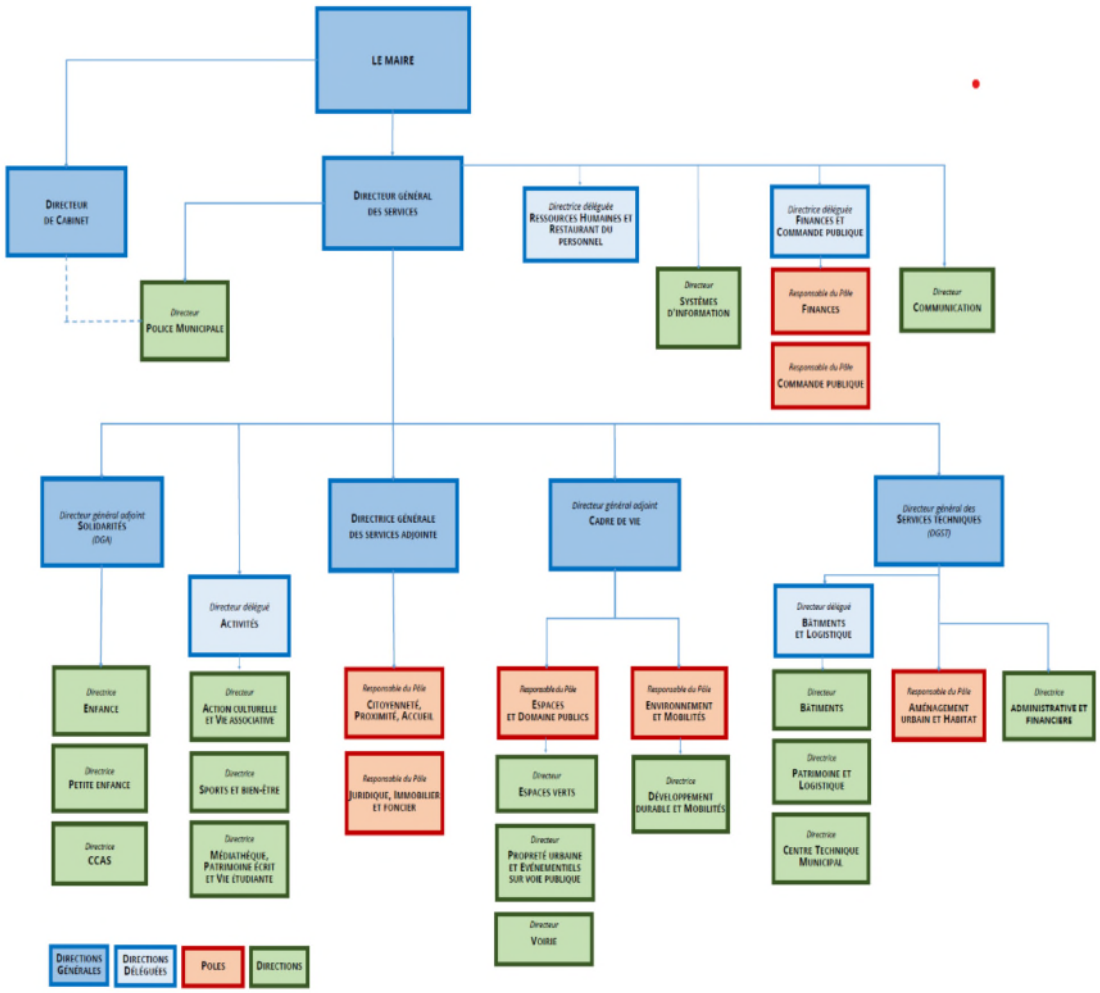
Après le premier ajustement souligné par la CRC et mentionné plus haut, le Directeur général des services a présenté une nouvelle organisation des services à Monsieur le Maire, approuvée par le Comité Technique en date du 30 septembre 2022 avec effet au 1er octobre 2022.

Plusieurs évolutions majeures sont à souligner :

- Rattachement de l'ensemble des directions ressources au Directeur général des services, comprenant désormais la Communication et la DSI, outre les RH, les finances et la commande publique, au regard du caractère transversal de ces missions. Rattachement aussi à la DGS de la Police Municipale.

- Création d'une Direction générale adjointe en charge des Solidarités qui regroupera le Centre Communal d'Action Sociale, l'Enfance, la Petite Enfance et l'Espace Santé Jeunes. Il est ainsi mis fin au cumul de fonctions DRH / Chef du Pôle « affaires sociales », que souligne la Chambre dans son rapport.

L'organigramme actuel se trouve ci-après :



1.2.2. La gestion en régie

La gestion en direct de la « quasi-totalité » de ses services au public, comme le relève la Chambre, est un choix de gestion assumé de la commune, qui permet d'optimiser proximité et réactivité au regard des attentes de la population.

La Chambre évoque le recours par la Ville à des cabinets de consultants externes, en mentionnant l'enquête de satisfaction relative à la qualité des services municipaux, la prestation liée à la notation financière de la Ville et la démarche qualiville. Il faut voir dans ces trois domaines choisis à titre d'exemple, la volonté de disposer d'un élément d'évaluation externe, pour conserver et parfaire encore la qualité reconnue de la gestion de la Ville, dans un souci d'efficience de la dépense publique et de satisfaction des attentes de la population. Du reste, sur

la période 2018 – 2020 correspondant à ces marchés, le montant cumulé de dépenses s'établit à 103 500 euros, à comparer à des dépenses réelles de fonctionnement exécutées hors péréquation de 81,7 millions d'euros en 2020.

Concernant le Centre de vaccination, l'excellence du service rendu pendant la pandémie, en lieu et place de l'Etat dont c'est pourtant la compétence, a été clairement reconnue et saluée par le représentant de l'Etat dans le Département.

Concernant la qualification des magazines locaux, la Ville prend acte du fait que la Chambre reconnait leur caractère de « magazine indépendant » et qu'elle indique également que la Ville respecte ses obligations d'information au regard de l'article L.2121-27-1 du code général des collectivités territoriales.

1.2.3. Les délégations de service public sur le stationnement

Les délégations de service public de la Ville font l'objet d'un rapport en Commission Communale des Services Publics Locaux, se réunissant tous les ans et par la suite, d'une présentation au Conseil municipal sous forme de délibération pour chacune des délégations de service public. ***L'information du Conseil municipal est donc assurée***. L'annexe du compte administratif pourra être complétée pour retracer ces DSP.

Par ailleurs, la construction et la gestion des parkings nécessitent des compétences propres dont disposent les entreprises privées spécialisées dans ce domaine. Le recours à des délégations de service public pour le stationnement en parking permet de bénéficier d'une expertise que les services de la Ville ne pourraient apporter.

Ces délégations font l'objet d'un suivi attentif, allant jusqu'à la contestation des redevances sollicitées par les délégataires comme le souligne le rapport. Par ailleurs, les places en surface sont quant à elles exploitées en régie, à l'exception d'un secteur lié à l'ancienne DSP du parking Parmentier.

1.2.4. Les régies d'avances et de recettes

La commune a engagé une rationalisation des régies de recettes et d'avances mais ne souhaite pas regrouper les régies de façon systématique.

En effet, l'existence de régies par équipement ou activité permet une facilité de suivi et une division du risque entrainant la sécurisation des procédures.

2. SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

La Chambre indique que la Ville a mis en œuvre 5 des 6 recommandations du précédent contrôle.

Elle indique pour la 6ème, « délibérer sur le projet de musée des automates », qu'une délibération serait en cours pour 2022. ***La Ville indique que cette délibération a déjà été prise, le 24 mars 2022.***
Cette délibération prévoit à terme le transfert gratuit de propriété de la collection d'automates de la Ville vers le CNAM (Musée du Conservatoire de Arts et Métiers).

Une délibération complémentaire précise que cette collection fera l'objet d'un dépôt à titre transitoire, de la Ville vers le CNAM, dans l'attente de l'avis conforme du Haut Conseil des Musées de France.

Les opérations de déménagement des collections ont déjà eu lieu.

La Ville reste dans l'attente d'une part, de l'avis formel du Haut Conseil des Musées de France sur le transfert de la collection et d'autre part, de la décision formelle du Conseil d'Administration du CNAM actant la reprise en pleine propriété des collections et leur transfert définitif.

Ces deux décisions ont sur le fond été validées lors de réunions auxquelles assistaient les représentants des parties, les services de la Direction régionale des affaires culturelles d'Ile de France et les responsables de la Direction des Musées.

3. LA REPARTITION DES COMPETENCES ET LES REPERCUSSIONS DE LA CREATION METROPOLITAINE

3.2.1. Eau, assainissement et ordures ménagères

Si l'EPT est devenu compétent le 1er janvier 2016 en matière de collecte et traitement des ordures ménagères, en pratique, la Chambre, estime que la mise en œuvre est restée largement communale. Pour autant, ceci vaut pour Neuilly-sur-Seine comme pour les autres communes de POLD : la collecte des déchets est réalisée par un prestataire sur la base d'un contrat négocié commune par commune.

Maintenir le service au sein de la Ville présente l'avantage d'une prestation de proximité pour les usagers ainsi que des synergies marquées avec les directions «voirie et réseaux», «propreté», «police municipale» dans les interventions de la Ville.

En ce qui concerne les services Eau, Assainissement, ainsi que les ordures ménagères, il est légitime que depuis 2016, compte tenu de l'expérience commune acquise, les quotités de travail soient à la marge revues à la baisse, comme l'a noté la Chambre, avec l'évolution entre 2016 et 2021 des quotités de mises à disposition. Les principales actions sont connues et installées, le rythme de croisière atteint sur les différents sujets POLD (marchés publics, etc…) induit mécaniquement un temps à consacrer inférieur à celui nécessaire ces dernières années.

3.2.2. Développement économique

Contrairement à ce qu'indique la Chambre, la compétence développement économique a bien été transférée à l'EPT POLD.

Ceci s'est matérialisé pour 2022, par une convention financière et par une convention de mise à disposition des agents du « 5 Bis Bergerat », cette dernière ayant fait l'objet d'un avis favorable à l'unanimité du Comité Technique du 22 avril 2022. Le Conseil Territorial de POLD du 27 septembre 2022 et le Conseil Municipal du 29 septembre 2022 ont adopté les dispositions de mise en œuvre. ***Le transfert de compétence peut sur le plan des ressources humaines, être mis régulièrement en œuvre par mise à disposition des agents concernés, au prorata de leur temps de travail correspondant à l'exercice de la compétence transférée.***

La convention de mise à disposition précise ainsi les quotités de mise à disposition suivantes :

Compétences obligatoires de l'EPT	Emploi	Quotité de mise à disposition en %
Développement économique	Attaché Principal	30
	Attaché Principal	75
	Rédacteur	60
	Adjoint Administratif Principal 1ère classe	75
	Adjoint Administratif Principal 2ème classe	35
	Adjoint Administratif	50
	Adjoint Technique Principal 2ème classe	60
	Adjoint Technique	60

3.2.3. Aménagement

Concernant les Allées de Neuilly, la Chambre pointe la nécessité d'une étude d'impact. Or, c'est le montant de l'estimation de départ « à la présentation du projet d'opération exceptionnelle » qui sert de référence. En l'espèce, pour l'opération des Allées de Neuilly, l'estimation initiale se situait bien en dessous du seuil de 50M€. L'étude d'impact n'était donc pas requise contrairement aux analyses de la Chambre.

Par ailleurs, la Ville conteste fermement l'analyse de la Chambre qui assimile les Allées de Neuilly à une opération d'aménagement.

En effet, l'opération d'aménagement est définie par l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme :

> « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.*
> *L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations […]* ».

En l'espèce concernant les Allées de Neuilly, il ne s'agit ni de mettre en œuvre un projet urbain ou une politique locale de l'habitat, ni d'organiser l'accueil d'activités économiques, ni de réaliser des équipements collectifs, ni de lutter contre l'habitat insalubre, ni de sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti : le projet vise à transformer l'axe routier par la réduction de la surface circulée par les voitures, la création de pistes cyclables, l'élargissement des trottoirs et la plantation de végétaux.

Ce projet se caractérise par la modification du partage des usages de la voirie avec une place prépondérante consacrée aux modalités douces. Du reste, les marchés de travaux conclus par la Ville pour cette opération ne concernent que des lots classiques de travaux de voirie avec aménagements paysagers des espaces publics : voirie et réseaux divers ; travaux paysagers ; réseaux secs – éclairage public – signalisation lumineuse tricolore ; mobilier urbain et serrurerie ; signalisation horizontale et verticale ; fournitures de pierres ; fournitures d'arbres et de cépées ; fourniture d'arbustes et de vivaces.

L'opération des « Allées de Neuilly » présente ainsi des caractéristiques d'une opération de voirie et pas d'une opération d'aménagement définie par le code de l'urbanisme.

La jurisprudence administrative est particulièrement claire s'agissant de projets routiers. Les juridictions administratives ont jugé à maintes reprises qu'un projet routier conduisant à la création de nouveaux ouvrages ou à la modification d'assiette d'ouvrages existants n'était pas en lui-même une opération d'aménagement :

« *Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme […] ; que les travaux d'aménagement d'une route express ne constituent ni une action ni une opération d'aménagement au sens de ces dispositions ; que dès lors le projet concernant la création de deux voies de circulation supplémentaires et l'aménagement des échangeurs d'une section de la RN 104, à laquelle le caractère de route express avait été conféré, n'avait pas à être soumis à la procédure de concertation prévue à l'article L. 300-2 du même code…* »
(CE, 6 novembre 2020, n°210695)

La Ville ajoute que la Chambre se base dans son rapport définitif sur des éléments de langage issus de documents de communication pour justifier sa position : site internet de la Ville, communiqué de presse. La Ville souhaite souligner que des éléments de langage de vulgarisation à destination du grand public ne sauraient constituer des arguments juridiques.

La Chambre cite en outre des éléments de langage qu'elle a sélectionnés dans la délibération du 30 mars 2017. Il s'agit de la délibération N° 20-30032017 REQUALIFICATION DES CONTRE-ALLEES DE L'AVENUE CHARLES DE GAULLE - ADOPTION DES MODALITES DE CONCERTATION PREALABLE A LA REALISATION DU PROJET. Or cette délibération indique clairement que ***le fondement juridique de l'opération des Allées de Neuilly est le « déclassement des contre-allées de la RN 13 et leur reclassement corrélatif dans la voirie communale de Neuilly-sur-Seine »*** et que « le projet de requalification des contre-allées vise à reconfigurer l'avenue Charles de Gaulle ». Le déclassement a fait l'objet d'un arrêté MCI n°2017/03 du 20 janvier 2017 portant déclassement des contre-allées de la RN 13 dans sa traversée de Neuilly-sur-Seine avec reclassement corrélatif dans la voirie communale. Le projet des Allées consiste donc bien à modifier ces nouvelles voiries communales : ***il s'agit d'une opération de voirie.***

4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La Ville prend acte du fait que la Chambre estime que « la direction des ressources humaines (DRH) est bien dimensionnée ». Elle informe que les deux postes vacants à l'époque du contrôle (Chargé de recrutement et Chargé de communication) ont été pourvus.

La Ville relève aussi que le contrôle interne de la commune en matière de gestion des ressources humaines est jugé correct par la Chambre qui juge également que « le temps de travail au sein de la commune est globalement régulier ».

4.1.3 Le contrôle interne

S'agissant du processus de paie décrit dans le rapport, il faut indiquer que les heures supplémentaires ne sont pas intégrées manuellement en DRH. Elles sont saisies par le chef de service qui détermine les heures à payer dans ses équipes et une interface automatique transfère ces heures supplémentaires en paie.

Par ailleurs, les bulletins imprimés sont vérifiés exhaustivement par six gestionnaires (et non deux), mois N sur mois N-1.

La Chambre soulève également que la commune gagnerait à développer des contrôles mensuels ciblés (exemple NBI) ou trimestriels sur certaines variables.

Pourtant, ces contrôles ciblés sont réalisés régulièrement et fréquemment par la responsable du service Etudes - Rémunération - Gestion des temps qui établit des listes de contrôles ou des études diverses. Des synthèses sont ainsi réalisées. Une étude d'ampleur sur les bénéficiaires de la NBI a été réalisée en 2020 et les ajustements nécessaires ont été faits avec la mise à jour des fiches de postes.

Des analyses annuelles sont également réalisées sur les astreintes, les jours de carence, les abattements sur les primes ou l'absentéisme.

Par ailleurs, il est indiqué par la Chambre que « le casier judiciaire est systématiquement demandé pour tout recrutement, y compris de très courte durée, selon la commune, mais aucun élément de ce genre n'a été relevé dans les dossiers consultés ». Pourtant, les seuls contrats de courte durée pour lesquels une demande de casier n'a pas été faite sont les contrats des infirmiers et infirmières recrutés en vacation pour le centre de vaccination Covid.

Les extraits de casier judiciaire pour les agents contractuels (bulletin n°2) sont tous insérés au dossier individuel des agents.

4.1.4 Le recours aux contractuels

Il convient d'indiquer que le recours à des contractuels ressort de la libre administration de la collectivité au regard des compétences requises sur les postes en recrutement et du profil des candidats.

En Ile-de-France, les collectivités territoriales ont sensiblement le même pourcentage de contractuels que la Ville de Neuilly sur Seine, notamment compte tenu de la filière Animation (Centres de loisirs) où les emplois sont souvent des emplois d'étudiant.

La Chambre observe qu'une vingtaine d'agents a été maintenue sous CDD en dépit de la législation applicable aux agents contractuels. Or, sur la vingtaine d'agents concernés, sept sont de nationalité étrangère, hors Union Européenne, ne permettant pas leur nomination en qualité de fonctionnaire, et dix occupent un emploi permanent accessible uniquement par concours. Tant que ces agents n'ont pas réussi le concours, ils ne peuvent pas être nommés en qualité de fonctionnaire stagiaire. Les intéressés bénéficient d'un CDI au terme de 6 ans d'ancienneté, s'ils n'obtiennent pas la nationalité française ou s'ils ne sont pas lauréats d'un concours avant cette échéance. Enfin, deux agents atteignent bientôt l'âge de la retraite et n'ont pas vocation à débuter une carrière de fonctionnaire.

S'agissant plus globalement de la part des contractuels dans les effectifs de la ville, il résulte du fait que la municipalité privilégie la compétence dans le recrutement et qu'elle fait face à une situation de tension du marché.

4.2.1 : Le surclassement démographique

Ce surclassement en date du 7 février 1980 n'a vu son illégalité soulevée ni par les différents contrôles de la Chambre ni par le contrôle de légalité. La délibération avait été prise au regard des caractéristiques de Neuilly-sur-Seine :

- 60 000 actifs viennent y travailler chaque jour, qui s'ajoutent à une population de 60 000 habitants, ce qui fait un total de 120 000 personnes présentes quotidiennement sur la ville,

- De très nombreux sièges sociaux sont présents sur son territoire, générant une utilisation d'équipements publics au-delà des seuils habituels puisque la commune offre les mêmes conditions d'usage à la population d'actifs qu'à celle des résidents,
- Le trafic de la RN13 est quasi autoroutier, estimé à 130 000 véhicules / jour, ce qui en fait l'axe urbain le plus fréquenté de France, générant des coûts spécifiques pour la commune,
- 5 hôpitaux et cliniques sont présents sur la commune : Hôpital de Neuilly, Hôpital américain, cliniques Ambroise Paré, Pierre Cherest, Hartmann.

Ces éléments demeurent et indiquent clairement que la Ville de Neuilly sur Seine se caractérise par un surcroît d'activité correspondant à une commune de strate 80 000 à 150 000 habitants.

Notons toutefois que les actes actuels de la collectivité en matière de ressources humaines ne sont pas basés sur ce surclassement. Il n'emporte aujourd'hui aucune conséquences particulières en terme de gestion publique.

4.2.2 : Le traitement indiciaire

Il est paradoxal de considérer que, lors de son dernier contrôle en 2011, la Chambre ait estimé que la rémunération du précédent DGS, « si elle était élevée n'était pas irrégulière », alors que ce niveau de rémunération était directement lié à la grille de rémunération des DGS de 80 à 150 000 habitants, ce qui n'avait donné lieu à aucune observation.

La Ville prend acte du fait que la Chambre constate qu'aujourd'hui, la rémunération de l'actuel DGS ne correspond plus à la strate de 80 000 à 150 000 habitants, ce dernier ayant été recruté le 30 août 2021 sur la base d'un traitement indiciaire HEA correspondant à la strate 40 000 à 80 000 habitants.

4.2.3 : Le régime indemnitaire

Contrairement à ce que la Chambre observe, la délibération du 17 décembre 2020 relative au RIFSEEP a bien prévu la possibilité d'attribuer un régime indemnitaire à un attaché hors classe, qui pourrait bien être détaché dans l'emploi fonctionnel de DGS. Dans cette hypothèse la délibération prévoit bien une part IFSE et une part CIA relevant du groupe fonction 8, variable selon le niveau d'appréciation du compte-rendu d'entretien professionnel de l'agent.

A ce jour, les nouvelles délibérations prises n'ont pas été annulées par le juge administratif.

Au contraire, le 1er octobre 2021, le tribunal administratif de Cergy a rejeté la requête du syndicat FO portant sur la nouvelle délibération relative au RIFSEEP du 20 juin 2019, et le 3 décembre 2021, le tribunal administratif de Cergy a rejeté la requête d'un agent contestant le classement de son emploi dans le groupe fonction désigné dans la délibération.
Par ailleurs, il est à noter que le Syndicat CFDT s'est désisté de ses requêtes contre les délibérations du 20 juin 2019 et du 17 décembre 2020 relatives au RIFSEEP (Jugement du TA de Cergy-Pontoise n°1914796 du 21 juillet 2022 et Ordonnance du TA de Cergy-Pontoise n°2102806 du 29 juin 2022).

Enfin, les tranches de l'IFSE ne s'élèvent pas de 30 € à 250 € mais de 50 € à 250 € selon les groupes fonctions.

4.2.4 : Les primes

Concernant la prime de départ en retraite, elle n'est pas irrégulière comme la Chambre le considère, car elle est versée par le Comité culturel et social (CCS) du personnel et non par la Ville. Or, eu égard à ses modalités d'organisation et de fonctionnement (autonomie d'organisation, financement à parts égales par la Commune et par ses adhérents via les achats de prestations), il apparaît que le CCS n'est pas un démembrement de la commune de Neuilly-sur-Seine, autrement dit qu'il ne constitue pas une association

transparente, que ses actes d'administration ne relèvent pas de la gestion de fait et que les personnels qui procèdent aux dépenses et encaissent les recettes ne sont pas comptables de fait.

De ce fait, on peut considérer que le versement par le CCS de primes de retraite aux agents communaux s'analyse comme une décision indépendante qui n'entache donc pas d'irrégularité le régime de primes de la Ville. D'ailleurs, le CCS demeure libre de fixer les modalités de versement de cette prime ou son non-versement, par l'intermédiaire de son Conseil d'Administration ou de son bureau, ce qui confirme que son autonomie est préservée en la matière.

S'agissant de la prime de responsabilité du DGS, elle est tout aussi régulière. La question était celle du cumul de cette prime de responsabilité, communément attribuée aux DGS de collectivités, avec le RIFSEEP. Ce cumul était jusqu'alors admis par la doctrine. ***Le tout récent décret n°2022-1362 du 26 octobre 2022 a clos le débat en prévoyant désormais expressément la possibilité de cumuler la prime de responsabilité avec le RIFSEEP.***

4.2.5 : La prime exceptionnelle durant la crise sanitaire

La Ville constate que la Chambre a validé la régularité du versement prime COVID, au regard du décret du 26/10/2022).

4.3.1 : La durée annuelle du travail

Le mode de calcul présenté par la Chambre dans son tableau n°7, même s'il est juste, ne correspond pas à celui communément utilisé par les différents organismes officiels et en l'occurrence par le rapport établi par Philippe LAURENT, Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, en mai 2016. La prise en compte de chiffres après la virgule au lieu des chiffres ronds habituellement retenus occasionne le différentiel de 8.23 heures annuelles qui seraient manquantes à la Ville sur la durée annuelle de travail.

	Calcul CRC	**Rapport Laurent (mai 2016)**
Nombre de jours dans l'année	365.24	365.00
Nombre de jours de repos hebdomadaires	104.36	104.00
Nombre de jours de congés prévus	25.00	25.00
Nombre de jours de congés dérogatoires	7.00	7.00
Nombre de jours fériés (moyenne)	8.71	8.00
Jours travaillés hors ARTT	220.17	221.00
Jours ARTT (Y compris Journée solidarité)	7.00	7.00
Jours travaillés	213.17	214.00
Heures travaillées par jour	7.5	7.5
Nombre d'heures travaillées annuellement	**1 598.78**	**1 605.00**

Aussi, le différentiel constaté est celui habituellement observé et l'arrondi est celui communément accepté dans les modalités de calcul du temps de travail.

Enfin, si la délibération du 22 septembre 1994 relative aux autorisations spéciales d'absence prévoyait le bénéfice d'un congé pré-retraite pour les agents en fonction de leur ancienneté, la délibération du 12 avril 2016 modifiant le régime des autorisations spéciales d'absence à compter du 1er juillet 2016, ne mentionne plus le congé pré-retraite et indique que les dispositions antérieures relatives aux autorisations spéciales d'absences ayant le même objet sont abrogées.

Il est indiqué que le versement d'heures supplémentaires (forfaitaires) lié à l'ARTT pour les services travaillant 40 heures n'est pas conforme aux textes***. Il faut noter que c'est plutôt l'utilisation du terme « forfait » qui est erronée à la Ville, plutôt que le versement de ces aides qui est non conforme. Il faudrait plutôt parler d'heures « régulières » et signaler qu'elles sont bien effectuées et contrôlées.***

Pour rappel, un certain nombre de services « de terrain » travaillent 40 heures par semaine (Propreté Urbaine, Espaces Verts, Centre Technique Municipal…), selon des horaires fixes. A la suite de la mise en place de l'ARTT, depuis 2002, la compensation de ces heures au-delà des 35 heures se fait sous forme de 9 jours d'ARTT et 99 heures supplémentaires payées sur 11 mois. Les agents de ces services, à horaires fixes, réalisent effectivement ces heures, sous le contrôle des chefs d'équipe sur le terrain. ***Ces modalités de mises en œuvre de l'ARTT n'ont appelé aucune observation, tant du contrôle de légalité récemment que des précédents contrôles de la CRC***

Les heures supplémentaires sont automatiquement réduites directement par toute absence impactant le droit ARTT (maladie, grève, ABSF), dans le logiciel de gestion des temps. Des paramètres sont, d'ailleurs, mis en place dans le logiciel Horoquartz. En outre, les responsables de ces services signalent tout retard qui impacterait également ces heures. La mise en place de contrôle automatisé n'est pas nécessaire puisque les services concernés par ces heures sont des services avec des horaires fixes et non variables.

Aussi, le versement de ces heures supplémentaires correspond bien à la présence effective des agents et à leur temps de travail effectif de 40 heures hebdomadaires.

Pour autant, afin de tenir compte des observations faites, l'ensemble des heures supplémentaires pour les services à 40 heures se feront sur la base de déclarations mensuelles des services tenant compte des horaires du terrain. L'installation de badgeuses supplémentaires sera étudiée selon les configurations des locaux et la faisabilité technique.

Concernant la Police Municipale, des plannings ont été adoptés lors de Comités Techniques en 2022 et il n'existe plus cette notion d'une heure supplémentaire forfaitaire. Tous les agents de la Police Municipale badgent depuis plusieurs années.

La Ville prend note qu'un règlement intérieur en matière de temps de travail est nécessaire et sera réalisé afin que les différentes règles en matière de temps de travail soient plus clairement présentées. Toutefois, il faut noter l'existence et la mise à disposition de nombreux guides sur le temps de travail et les actions de la DRH, avec en particulier un guide « Travailler à Neuilly-sur-Seine ».

De même, au regard des remarques de la Chambre sur le temps de travail, la Ville indique qu'un règlement intérieur sera réalisé afin d'établir les différents cycles de travail et modalités d'organisation afférentes.

Les heures supplémentaires ne sont pas véritablement « forfaitaires » et sont bien des heures supplémentaires effectivement et régulièrement réalisées et contrôlées dans les services.

L'essentiel des cycles de travail en vigueur à la Ville est d'ores et déjà formalisé dans les comptes-rendus des différents Comités Techniques.

4.3.2 Les heures supplémentaires

La délibération du 30 juin 2021 liste correctement les postes susceptibles de donner lieu à des heures supplémentaires.

La Chambre recommande d'«encadrer le recours aux heures supplémentaires, notamment en généralisant la badgeuse».

Des badgeuses physiques existent au Centre aquatique et à la Police municipale, directions avec des amplitudes de travail importantes, 7 jours sur 7 et où tous les agents n'ont pas de postes informatiques.

Pour les autres services à horaires variables, tous les agents pouvant prétendre au paiement ou à la récupération d'heures supplémentaires badgent en ligne sur les ordinateurs de la Ville. Les seuls agents bénéficiaires d'heures supplémentaires et qui ne badgent pas, travaillent sur des horaires fixes qui ne justifient donc pas l'utilisation de badgeuses. **Ce sont des heures supplémentaires régulières**. Les contrôles de présence sont alors effectués par les chefs d'équipe sur le terrain.

Le respect de la durée maximale du temps de travail est réalisé. Le logiciel de gestion des temps est d'ailleurs paramétré en ce sens afin de signaler ces éventuels dépassements. Les plannings de base théoriques sont réalisés en prenant en compte cette contrainte.

Seule la Direction de la Police Municipale peut être amenée à déroger à cette règle des 48 heures maximum hebdomadaires, car elle assure la sécurité des biens et des personnes. Par ailleurs, les difficultés actuelles de recrutement au sein de cette filière Police Municipale, accroissent la nécessité de recourir aux heures supplémentaires afin de combler les postes vacants.

4.3.3 L'absentéisme

La Ville prend note que le rapport de la Chambre souligne que « l'action de la commune pour réduire l'absentéisme a donc été assez efficace ».

4.4.1 Les autorisations d'absences

Les autorisations d'absences seront revues dès la parution du décret d'application correspondant de la loi du 6 août 2019 de transformation de la Fonction publique.

4.4.2 Les avantages en nature

La Chambre relève qu'il convient de retirer l'usage des véhicules de fonctions pour nécessité absolue de service au DGA ou DGST.

La Ville a devancé cette recommandation puisque la délibération du 27 juin 2022 portant liste annuelle des bénéficiaires d'un véhicule de fonction ou d'un véhicule de service, réserve bien le seul usage d'un véhicule de fonction au DGS.

S'agissant de l'utilisation d'un véhicule de fonction à titre privé ainsi que de la prise en charge du carburant par la Ville, la valorisation de ces avantages suivant les bases forfaitaires prévues par l'Urssaf, à savoir 12% du coût d'achat du véhicule par an, confère toute sa régularité aux dispositions prises par la Ville.

4.5 La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences

La Ville indique que depuis l'année 2021, l'ensemble des emplois fonctionnels ont été évalués par le Directeur général des services.

Par ailleurs le taux de vacances de poste est passé de 8% en 2021 à 6% pour l'année 2022.

4.6 La situation des emplois supérieurs

Les emplois notés à l'article 6-1 dans les annexes du Compte Administratif correspondent en fait aux emplois de Cabinet et n'auraient pas dû être indiqués sur cette ligne. Il s'agit d'une erreur matérielle qui sera corrigée.

4.6.1.2 Rémunération accessoire

En ce qui concerne la rémunération accessoire perçue par l'ancien DGS, c'est à sa seule demande que le montant en a été diminué, passant de 30 à 15%, compte tenu du fait que la période complexe d'installation de l'EPT POLD était terminée. De plus, ce dernier a participé à l'ensemble des réunions des DGS ainsi qu'à toutes les réunions d'instance.

Par ailleurs, un certain nombre d'heures de travail peuvent être réalisées en dehors des heures consacrées à la Ville de Neuilly sur Seine sur le temps personnel des DGS, comme pour de nombreux cadres dirigeants. On peut évoquer notamment les préparations en amont des réunions de DGS de POLD ou encore les travaux menés sur des dossiers particuliers ou en matière de veille.
Il faut noter qu'un travail sur ce sujet est effectué actuellement par POLD.

4.6.2 La promotion du DGST

La situation du DGST résulte de l'application de la délibération du 7 février 1980 dont l'application par la Ville n'avait jusqu'alors pas été contestée par les différents contrôles de la CRC et du contrôle de légalité.

Indépendamment de l'emploi fonctionnel actuellement occupé par l'actuel DGST, ce dernier a bénéficié au 1er septembre 2020, d'un avancement au grade d'ingénieur général au sein du cadre d'emplois des ingénieurs en chef, sur la base des emplois fonctionnels techniques qu'il a occupés à effet du 1er janvier 2005 et du 1er janvier 2010, en application de l'article 19 II 3° du décret n°2016-200 du 26 février 2016, sur le fondement d'actes régulièrement transmis au contrôle de légalité et devenus définitifs.

Cet avancement de grade a été précédé d'un avis favorable de la commission administrative paritaire de catégorie A placée auprès du Centre Interdépartemental de Gestion de la Petite Couronne qui en a vérifié les conditions réglementaires de recevabilité avant d'émettre son avis, ainsi que d'une délibération portant création de l'emploi d'ingénieur général, lequel n'est pas conditionné par un seuil démographique, transmise au contrôle de légalité, qui n'a appelé de la part de ce dernier aucune observation.

Il faut donc bien distinguer d'une part, l'emploi fonctionnel de Directeur général des services techniques des communes de 80 000 à 150 000 habitants actuellement occupé par l'intéressé, sur le fondement de la délibération du 7 février 1980, mais sur lequel le DGST n'est pas rémunéré, d'autre part, du grade d'ingénieur général, lequel n'est pas soumis à un quelconque seuil démographique et sur lequel l'intéressé est rémunéré.

En outre cet avancement de grade est un acte administratif individuel, créateur de droits pour l'intéressé, devenu définitif depuis son édiction, insusceptible de retrait ou d'abrogation.

Enfin, le départ du DGST est acté au premier semestre 2023 au terme de sa prolongation d'activité.

4.6.3 La nomination d'un DGA contractuel

L'agent contractuel, Directeur général adjoint des services extérieurs, a mis fin à son emploi fonctionnel à la date du 1er septembre 2022. Il est donc titulaire d'un seul contrat en CDI. Les observations de la Chambre sont devenues sans objet.

4.6.4 L'évaluation annuelle des agents fonctionnaires et contractuels

Comme indiqué au 4-5, la Ville confirme que les entretiens d'évaluation annuels ont eu lieu pour tous les agents de la Ville. Contrairement à ce qu'affirme la Chambre, le DGS actuel a évalué tous les agents sur emplois fonctionnels et les directrices déléguées.

De même, les régimes indemnitaires des emplois fonctionnels et des directrices déléguées ont été fixés en tenant compte des délibérations de la Ville. Le régime indemnitaire du nouveau Directeur général des services lui a été attribué sur la base d'une appréciation « excellente » tenant compte de son parcours professionnel largement confirmé au sein de collectivités territoriales de grande taille où il a exercé précédemment des fonctions analogues.

5. LA COMMANDE PUBLIQUE ET LES ACHATS

5.2. Le processus d'achat

Dans son rapport, la Chambre mentionne que la diminution des achats de faible montant sans publicité doit se poursuivre et que le dispositif actuel de maitrise des achats inférieurs à 40 000 € HT repose sur un système insuffisamment sécurisé et automatisé pour éviter un risque de fractionnement.

La Ville indique que les achats hors marchés peuvent être de diverses natures, y compris celles ne répondant pas au code de la commande publique (versement de subvention, remboursement de frais, …). Elle précise que sur le volume financier d'achats à faibles montants, certaines dépenses sont, compte tenu de leur objet, éligibles réglementairement à des procédures allégées ou dispensées de mesures de publicité ou mise en concurrence.

Par ailleurs, d'autres dépenses - catégorisées en achat à moins de 40 000 € HT - et dont le caractère unique est avéré, ont donné lieu à des mesures de mise en concurrence par consultation d'opérateurs (devis, mise en concurrence restreinte).

Enfin pour cette année 2020, dans le contexte né de la crise sanitaire du COVID-19 et de la situation d'urgence inédite créée par celle-ci, des achats immédiats de matériels médicaux dans un contexte de pénurie (masques de protection ou de gels hydroalcooliques notamment) ont dû être réalisés représentant un volume financier de près de 400 000 €.

La Ville tient à souligner que des requêtes identifiant les achats inférieurs à 40 000 € H.T. et soumis au code de la commande publique sont en développement.

Par ailleurs concernant la commande publique, des travaux de refonte de la nomenclature des marchés publics à indiquer lors de l'engagement comptable des dépenses sont également en cours, afin de rendre plus pertinent le suivi de chaque catégorie d'achat et de permettre ainsi des regroupements éventuels entre achats ou avec des marchés déjà existants.

A ce jour, des outils sont mis à disposition des services via l'intranet pour sécuriser l'ensemble des achats, dont la Chambre elle-même souligne l'aspect très pédagogique.

De plus, la transmission des décisions municipales élaborées pour toute dépense au Conseil municipal à chaque session, permet un contrôle et une information exhaustive des achats de la Ville.

Enfin, la commune précise que les effectifs du pôle Commande publique ayant été renforcés courant 2022, l'élaboration d'une politique d'achat est également un objectif actuellement poursuivi.

Globalement, la Ville prend acte du fait que la Chambre estime que « l'organisation de la commande publique à Neuilly-sur-Seine est bien structurée ».

6. FIABILITE BUDGETAIRE ET COMPTABLE

La Chambre souligne en premier lieu l'efficacité des procédures comptables appliquées, en particulier l'importance de la dématérialisation permettant une sécurisation des procédures ainsi que des différents niveaux de contrôle interne. Elle estime que « le contrôle interne, même s'il n'est pas désigné comme tel, est de bonne qualité à la commune ». Elle note l'amélioration des délais de paiement.

Enfin, la Chambre écrit que « la fonction financière et comptable de la commune de Neuilly-sur-Seine est solide ».

6.1.1.2. Le contrôle de gestion

La Ville indique que le Règlement budgétaire et financier évoqué par la Chambre a désormais été adopté par le conseil municipal lors de la séance du 24 novembre 2021.

6.2. L'information budgétaire à compléter

Il est précisé que toutes les étapes budgétaires (Débat d'orientation budgétaire, adoption du budget primitif, compte administratif…) font l'objet d'une communication spécifique sur le site Internet de la Ville, dont la présentation s'adresse à la population de manière volontairement simplifiée en comparaison des rapports complets.

Par ailleurs, les documents budgétaires ont été systématiquement mis en ligne sur la période.

6.2.1. La présentation des documents budgétaires

Il est à noter que les documents budgétaires n'ont fait l'objet d'aucune remarque lors du contrôle de légalité intervenu par les services de l'Etat au sein de la Préfecture des Hauts-de-Seine à chaque présentation au Conseil municipal lors de la période sous revue.

6.2.2. Les informations fournies dans le cadre du débat d'orientations budgétaires (DOB)

La chambre sollicite des compléments réglementaires mais souligne pourtant dans l'analyse de la situation financière que le DOB ***« porte un éclairage assez complet sur le contexte financier et les priorités de la municipalité » et conclue même que « la stratégie financière de la commune a été publiquement présentée durant les débats d'orientation budgétaire et globalement mise en œuvre conformément aux annonces. »***

Ces arguments laissent à penser que le DOB permet de connaître à la fois la situation financière de la ville et les orientations à venir, ce qui est bien l'objet d'un DOB.

Compte tenu de l'avancée des grands projets et du recours à l'emprunt croissant les années à venir, des éléments du plan pluriannuel d'investissement seront intégrés au DOB à compter de 2023 conformément aux termes du règlement budgétaire et financier adopté en 2021.

6.2.3.2. Les restes à réaliser en recettes

La Ville conteste l'analyse de la Chambre indiquant une mauvaise application de la réglementation relative aux restes à réaliser de recettes.

Premièrement, la Chambre pointe la stricte concordance entre RAR de recettes et RAR de dépenses. Si la pratique n'est pas prévue telle qu'elle, en procédant ainsi, la commune commettrait un excès de prudence. En effet, le montant inscrit en RAR de recettes est inférieur au montant plafond des contrats visés. Pourtant, en inscrivant le montant plafond, la commune aurait généré un excédent de RAR, qui serait venu abonder le financement de la section d'investissement.

Deuxièmement, selon la Chambre, les emprunts inscrits ne sont pas recevables car ils consistent en des crédits de trésorerie lesquels ne constituent pas de recettes d'investissement. Il semble qu'il y ait dans cet argument une confusion entre lignes de trésorerie, non budgétaires (classe 5), et emprunts à long terme avec option de tirage en ligne de trésorerie (« OCLT »), qui génèrent bien des recettes d'investissement.

Or :

- la Ville a bien reçu un engagement certain de liquidité à long terme (> 1 an), comme l'indique les termes des contrats transmis lors de la procédure d'examen ;
- un compte budgétaire est dédié à ce type de produit : le 1644 (et ses subdivisions), conformément aux termes de l'instruction M14 suivants :

« Les emprunts en devises s'imputent au compte 1643 et les emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie au compte 1644. Concernant le cas particulier des emprunts avec option de tirage sur une ligne de trésorerie : Ces emprunts font jouer les comptes 16441 « Opérations afférentes à l'emprunt » et 16449 « Opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie ». Comme les autres comptes d'emprunt, le compte 16441 est crédité lors de la mobilisation de l'emprunt par le débit du compte au Trésor et est débité lors du remboursement contractuel à l'échéance par le crédit du compte au Trésor. Outre les remboursements contractuels à l'échéance, ce type de contrat permet d'effectuer des remboursements permettant en contrepartie de réaliser des tirages sur une ligne de trésorerie. Lors de ce type d'opérations, les écritures suivantes sont constatées :
(…)
A la fin de la période de mobilisation de la ligne de trésorerie, ces emprunts changent de nature et deviennent des emprunts classiques. Le capital restant dû doit alors être transféré au compte 1641 par opération d'ordre non budgétaire. »

Il est donc possible d'en déduire que les contrats d'OCLT visés engendrent des recettes :

- d'une part budgétaires,
- d'autre part certaines car assises sur un contrat irrévocable par la banque.

En cela, la Ville respecte les consignes des différentes chambres, suivant la jurisprudence et la réponse à une question parlementaire du ministère de l'Intérieur (JO Sénat du 20/11/1997 – page 3227) en prenant en compte uniquement les contrats bancaires signés.

C'est pourquoi les inscriptions des RAR de recettes correspondent bien à la définition de l'instruction M14 : « des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. »

6.3.1.1. Les frais d'étude

Les frais d'études suivies de travaux doivent être amortis en étant intégrés aux immobilisations auxquelles ils sont liés.

Suivant le principe décrit dans le point suivant, les frais d'étude « *restent inscrits* » tant que l'immobilisation n'est pas mise en service.

Ainsi, les études comme les travaux sont amortis lorsque les montants d'études et de travaux sont portés au compte d'immobilisation 21 correspondant à leur objet, après leur mise en service.

La commune a noté, pour les frais d'études comme pour les immobilisations, les préconisations de la Chambre, qui diffèrent de **la pratique de la Ville qui a été validée par les différents trésoriers municipaux précédents.**

6.3.1.2. Le transfert des immobilisations mises en service

L'instruction M14 précise que « *lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées au compte 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire* ».
Historiquement et en accord avec les trésoriers municipaux précédents, l'achèvement des travaux était entendu comme suivant le dernier paiement relatif aux travaux de construction de l'immobilisation.

Ainsi, les transferts étaient effectués après le Décompte Général Définitif.

Certaines importantes opérations (en particulier Sainte-Anne) ont fait l'objet d'échanges nombreux avec les entreprises au sujet du DGD, entrainant un report des transferts. Ceux-ci ont été régularisés courant 2022.

6.3.3.1. Les provisions

La commune avait historiquement peu de litiges dont les conclusions pouvaient entrainer des conséquences financières probables et dommageables pour ses finances.

Néanmoins, compte tenu des réalisations d'équipement récentes, les risques ont été évalués et ***deux provisions ont récemment été constituées :***

- par délibération n°15 du 30 septembre 2021 pour un montant de 1 410 705,56 € à la suite d'un différend avec la société Eiffage quant au décompte général des travaux du complexe sportif Koenig ;
- par délibération n°6 du 29 septembre 2022 pour un montant de 382 412,91 € pour le risque de non-recouvrement d'un titre de recettes émis pour pénalité de retard à l'encontre de la société HI Bâtiment dont la commune a eu connaissance de la situation de liquidation judiciaire.

Considérant que l'obligation de constitution d'une provision s'impose à la commune lorsqu'un risque est avéré et qu'il existe « une obligation de l'entité vis-à-vis d'un tiers », la commune n'a pas à constituer de provision supplémentaire.

La commune estime alors que la recommandation de la Chambre de mettre en place une procédure annuelle de révision des risques relève de l'amélioration de la performance et non d'un problème de régularité.

7. LA SITUATION FINANCIERE

7.2 La stratégie financière adoptée et mise en œuvre

La Ville constate que la Chambre, dans sa conclusion intermédiaire relative aux finances de la collectivité, affirme que « la stratégie financière de la commune a été publiquement présentée durant les débats d'orientation budgétaire et globalement mise en œuvre conformément aux annonces ».

7.3.1.1. La fiscalité reversée et la péréquation

La Chambre estime que l'effort contributif de la Ville en matière de contribution de péréquation a été réduit. Ces propos appellent de la part de la Ville les remarques suivantes :

D'une part, il est difficile d'énoncer que la commune ait obtenu une réduction significative de ses contributions sans préciser que celles-ci avaient augmenté, par l'effet de la création de POLD au 1er janvier 2016, de 923 529 € en 2015 à 10 302 777 € en 2016 et 9 310 546 € en 2017.

La décision du Conseil d'Etat en 2018 a confirmé l'obligation du maintien du plafond appliqué en 2015. Néanmoins, à la suite de la hausse de l'enveloppe globale et du plafond, le FPIC a été déterminé à 1 146 199 € en 2018, soit une augmentation de 35% par rapport à 2015 et 1 491 504 € en 2021, soit 61% d'augmentation depuis la création de POLD.

D'autre part, si les effets du pacte financier permettent à la commune de bénéficier d'une partie de la croissance de CFE en application du principe de neutralité financière, la croissance de CFE émanant du territoire de la commune bénéficie également aux autres communes de POLD car :

- Selon les principes du pacte financier et fiscal, ce sont toutes les communes de POLD dont la péréquation est supérieure à 13% des ressources fiscales qui bénéficient de "l'amortisseur fiscal";
- La commune de Neuilly-sur-Seine contribue largement à l'enveloppe puisque la dynamique de la CFE excède la minoration de sa contribution.

Exemple du pacte financier 2021 (page 21 du rapport de CLECT) : l'amortisseur de péréquation

En euros	Contribution à l'enveloppe	Montant perçu au titre de l'amortisseur de la péréquation
Courbevoie	964 488	-
Garches	26 280	46 914
La Garenne Colombes	-	-
Levallois	2 206 047	1 188 302
Nanterre	1 607 923	551 778
Neuilly-sur-Seine	1 676 920	864 216
Puteaux	411 969	-
Rueil-Malmaison	-	-
Saint-Cloud	230 444	783 035
Suresnes	-	-
Vaucresson	222 673	239 127
TOTAL	**7 346 744**	**3 673 372**

7.3.1.2. Les bases fiscales et les taux d'imposition

La Chambre souligne avec la Ville qu'« en matière de TFB, le taux est également toujours très inférieur à la moyenne nationale (5,97% contre 28,70%) ».
On peut ajouter que ce taux est le plus bas des Villes des Hauts de Seine.

7.3.2 Les charges de fonctionnement

La Chambre constate que l'évolution des charges est contenue : +0,8% en rythme annuel depuis 2016. « Cette croissance très modérée est constatée tant pour les charges à caractère général que pour les charges

de personnel ». Elle établit qu'elles sont plus basses en coût par habitant qu'un échantillon aléatoire de huit communes de petite couronne, choisies sur 3 départements. ***La Chambre estime que « dans l'ensemble, la maîtrise de sa masse salariale par la collectivité est bonne ».***

La Ville pour sa part, établit ses comparatifs à à partir du panorama des équilibres financiers élaboré par la DGFiP. Celui-présente les montants par habitant des charges réelles de fonctionnement de Neuilly-sur-Seine à hauteur 1 315 €, à rapprocher de la moyenne départementale de la strate de 1 584 €.

7.3.3. Les capacités d'autofinancement brute et nette

La Chambre a relevé combien la solidité des finances de la Ville lui a permis d'absorber le coût lié à la crise sanitaire.

La Chambre note toutefois que « les aides tirées sans réelle contrepartie de POLD et du Département durant la période (et parfois irrégulièrement), soit 17 M€ au total, représentent 13,5% de l'ensemble de la CAF brute dégagée entre 2016 et 2020. »

La Ville conteste le jugement d'irrégularité des « aides » de POLD et du Département, celles-ci bénéficiant à la commune par l'application de décisions extérieures à ses instances de décisions. Les relations financières avec POLD en particulier résultent de l'application des pactes financiers et fiscaux successifs adoptés par le Conseil de territoire de POLD et dont la régularité n'a été remis en question ni par le contrôle de légalité ni par la Chambre dans son contrôle.

7.4.2. La dette : niveau et charges financières

La Chambre indique que la capacité de désendettement de la Ville est excellente.

La commune précise que si le niveau de trésorerie issu du budget principal a baissé au cours de 2021, celui-ci a été reconstitué fin 2021 soit après la période passée en revue, sous l'effet des cessions actées en Conseil municipal d'une part des parts de la Sémine vendus à Sequens, d'autre part des volumes à construire cédés à CDC Habitat dans le cadre de l'opération de construction/réhabilitation du 167 avenue Charles de Gaulle, entrainant une recette financière et de trésorerie de près de 16 M€.

Conclusion intermédiaire de la Chambre

La Ville souligne que cette affirmation de la Chambre « *les dépenses de fonctionnement de la commune restent relativement importantes au regard de celles des collectivités comparables*. » est en contradiction avec les comparaisons réelles, comme décrit dans l'annexe 18 et commenté au point 7.3.2. par la Chambre elle-même : « *A titre de comparaison avec un échantillon de communes de population proche en petite couronne (cf annexe n°18), la commune de Neuilly-sur-Seine présente un coût par habitant inférieur de 349 € pour les charges de fonctionnement. Les charges de personnel par habitant (865 €) sont légèrement inférieures (-37 €) à celles des huit communes de l'échantillon*. ». La Ville renvoie à sa réponse concernant le point 7.3.2.

La Ville note néanmoins que sur la situation financière d'ensemble de la collectivité, la Chambre conclue que « son niveau structurel d'autofinancement (environ 25 M€) lui permettra de financer son ambitieux programme d'investissements jusqu'en 2026, en recourant à des emprunts supplémentaires de façon tout à fait soutenable ».

8. LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER ET L'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS

8.2 L'attribution de logements sociaux

Il est reproché à la Ville de n'avoir pas transmis à la DRIHL les avis de vacances de logements sociaux pour plusieurs adresses de logements conventionnés représentant 64 logements sociaux (7/7 bis, rue Soyer et 68/70, avenue du Roule), pour le contingent de la Ville comme pour le contingent de l'Etat.

Cette observation appelle de la part de la Ville les éléments de réponse suivants :

- S'agissant du contingent Ville : la commune comprend qu'il s'agit des logements sociaux lui appartenant et dont l'Etat n'est pas attributaire en application des différentes convention APL. Sur ce point, la commune renvoie au 6ème paragraphe du point 8.2 du rapport définitif de la Chambre, aux termes duquel elle rappelle que la reprise par l'Etat des désignations des locataires conformément à l'arrêté de carence ne concerne que les logements appartenant à des organismes HLM qu'elle a contribué à financer (droits dits « du réservataire »). Dès lors, ***les logements sociaux appartenant à la commune ne sont pas concernés par ce mécanisme. La commune n'avait donc pas à déclarer leur vacance à la DRIHL contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport définitif.***

- S'agissant du contingent de l'Etat : lorsque des logements relevant du contingent de l'Etat ont été libérés par les occupants, la commune a systématiquement adressé à la DRIHL les avis de vacances :
    - 21 décembre 2021 : logement sis 5 bis, rue Soyer
    - 6 novembre 2020 : logement sis 66, avenue du Roule
    - 20 janvier 2021 : logement sis 66, avenue du Roule

Si aucun avis de vacance n'a été envoyé pour les logements situés 7 bis, rue Soyer et 68/70, avenue du Roule, c'est tout simplement qu'aucune vacance n'a été constatée sur le contingent de l'Etat à ces adresses.

8.3.3 L'absence de l'EPT et de la métropole au capital (de la Sémine)

La Chambre considère qu'il convient de faire entrer POLD et la MGP au capital de la SEMINE, lorsque le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) sera exécutoire.

Sur ce point, la Ville conteste le raisonnement suivi par la Chambre régionale des comptes pour les raisons suivantes :

- L'obligation de transfert d'au moins deux tiers du capital social prévue par l'article L. 1521-1 al. 2 du Code Général des Collectivité Territoriale à un EPCI ne trouve à s'appliquer que lorsque la compétence a été intégralement transférée.
- L'objet social de la SEMINE est plus large que la seule gestion des logements sociaux.

Sur le premier point, la commune de Neuilly-sur-Seine rappelle que nonobstant les compétences qui sont ou seront exercées par la MGP et les EPT, les communes conservent la possibilité d'intervenir financièrement en faveur de la réalisation de logements sociaux pour les opérations réalisées par les organismes d'HLM ou les SEM et les opérations bénéficiant de subventions de l'Etat conformément aux dispositions de l'article L. 2252-5 du Code Général des Collectivités Territoriales. Dès lors, ***la compétence « logement social » n'est pas intégralement transférée à la MGP et aux EPT. En conséquence et contrairement aux affirmations de la Chambre régionale des comptes, les dispositions de l'article L. 1521-1 al. 2 du CGCT n'ont pas vocation à s'appliquer à la SEMINE ; la Ville n'a aucune obligation de transférer les deux tiers du capital social à la MGP et à POLD.***

Sur le deuxième point, il est rappelé que l'objet de la SEMINE est plus large que la seule gestion des logements sociaux. Son objet social couvre également la gestion de biens immobiliers non conventionnés. ***La commune***

de Neuilly-sur-Seine rappelle également à la Chambre régionale des comptes que l'activité non agréée (libre) est, dans les comptes de la SEMINE, prépondérante :

	2019	2020	2021
CA Net Total (€)	1 704 192 €	1 718 127 €	1 685 620 €
CA agréé (€)	660 736 €	623 911 €	797 568 €
% CA agréé sur CA total (%)	38,77 %	36,31 %	47,31 %

Dans ces conditions, ***la commune considère qu'elle n'a aucune obligation juridique de céder une partie du capital social de la SEMINE à MGP et à POLD.***

8.4.3 Les marges de manœuvre de la commune dans la construction du logement social

Bien que la Chambre – tout comme les autres juridictions administratives (CAA de Versailles, Conseil d'Etat, Préfet) –, confirme les difficultés réelles pesant sur la construction de logements sociaux à Neuilly, elle relève que la Ville n'aurait pas mis en œuvre tous les outils mis à sa disposition afin d'atteindre les objectifs assignés (emplacements réservés, veille foncière avec l'EPFIF).

La Chambre appuie son raisonnement sur le bilan quantitatif de production établi par l'Etat à la fin de la période triennale 2017-2019. Ce bilan précise, entre autres :

- 341 logements sociaux réalisés sur les 1 860 unités de l'obligation (soit un taux de réalisation de 18%) ;
- 2 840 logements à rattraper pour la période 2020-2022 ;
- 5 680 logements sociaux manquants pour satisfaire aux obligations SRU.

En faisant la différenciation entre « commune en insuffisance » et « commune en carence », la chambre précise que la commune pourrait sortir de la « carence SRU » en utilisant l'outil emplacements réservés au PLU et des conventions foncières avec l'EPFIF.

Concrètement, cela revient à dire que pour construire 1 519 logements sociaux* à Neuilly-sur-Seine en trois ans, il suffit de faire figurer des emplacements réservés dans un document d'urbanisme et de conventionner avec l'EPFIF pour réaliser de la « veille foncière ».

Le rapport de la Chambre affirme également que la commune ne réaliserait pas le maximum d'opérations possibles pour augmenter le stock de logements conventionnés afin de se rapprocher de l'objectif légal.

Une illustration de ce raisonnement est présentée à travers les opérations « 167 avenue Charles de Gaulle » et « 124 avenue Achille Peretti ».

Un simple calcul mathématique démontre l'inopérabilité totale de l'argumentation de la Chambre au regard de ces deux opérations.

En admettant qu'aux 341 logements sociaux construits entre 2017 et 2019, on puisse ajouter une « diffusion massive » et non « progressive » (telle que souhaitée par la Chambre) des opérations « 167 avenue Charles de Gaulle » et « 124 avenue Achille Peretti », on obtiendrait alors un taux de réalisation de 28% (soit 424 unités) au lieu des 18% réalisés (soit 341 unités). ***On est ainsi bien loin d'une situation quantitative permettant au Préfet de « sortir de la carence » la ville de Neuilly-sur-Seine.***

N'en déplaise à la Chambre, la réalité de la construction du logement social à Neuilly-sur-Seine est beaucoup plus complexe.

Comme le souligne la dernière commission nationale SRU, « le foncier disponible est rare et cher » à Neuilly-sur-Seine et les opérations de construction sont difficiles à équilibrer financièrement (surtout lors d'une opération sociale à 100%).

De même, l'outil « emplacement réservé » n'est pas forcément pertinent pour favoriser le développement de la construction sociale à Neuilly-sur-Seine. En effet, le peu d'emprises potentielles en renouvellement urbain, le peu de bâti dégradé, le peu d'emprises sous-densifiées et l'absence d'emprises industrielles ou d'activités ne permettent pas l'instauration d'une servitude « logement social ». Par ailleurs, l'instauration de ce type d'outil s'effectue lors de l'élaboration, de la révision ou de la transformation du PLU en PLU Intercommunal. Cela étant dit, cette compétence - aujourd'hui entre les mains de l'Etablissement public territorial Paris Ouest La Défense (POLD) - sera certainement exercée à partir de 2024.

L'outil de portage foncier de l'EPFIF ne devrait pas, lui non plus, permettre un saut quantitatif dans la mesure où les opérations de construction « sortent » uniquement lors des ventes en « totalité ». Il est alors procédé à une contractualisation limitée à un seul vendeur. La nécessité d'une « mobilisation financière sur la durée » n'a alors plus de sens et ne permettra certainement pas à la commune de « combler » son rattrapage SRU. En revanche, l'outil de veille foncière de l'EPFIF pourrait permettre une stratégie foncière à très long terme, telle que la commune la mène déjà, le meilleur exemple étant l'opération conduite depuis 10 ans, sur l'immeuble du 149 avenue Charles de Gaulle.

En revanche, la Chambre survole assez rapidement des potentiels très concrets et assez quantitatifs permettant à la commune de rattraper son objectif SRU :

- ***Le conventionnement du parc immobilier de la Caisse de dépôts présent sur la commune et comptant plus de 800 logements.*** Bien que la Ville ait demandé à maintes reprises à la Caisse et aux services de l'Etat de conventionner ce parc, aucune action n'est réalisée dans ce sens. Pire, le dernier inventaire contradictoire (situation au 1er janvier 2022) relève le non renouvellement par la Caisse des dépôts des 19 conventions ANAH existant rue Ernest Deloison.

- ***Le conventionnement des trois établissements médico-sociaux à destination des personnes handicapées permettant un accueil en lit ou chambres.***

- ***Le conventionnement des quatre établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).***

- ***L'utilisation des emprises hospitalières privées agrées par l'Agence régionale de santé (ARS) pour construire plutôt du logement social que des extensions médicales.***

Ces quatre leviers potentiels permettraient à la commune de compter sur 2 526 logements sociaux supplémentaires et de « sortir » ainsi de la situation d'une « commune en carence ».

*Il s'agit du delta entre l'obligation triennale pour la période 2017-2019 (1 860 logements sociaux à rattraper) et le nombre de logements sociaux construits sur la période (341 unités).

8.4.4. Le calcul de la pénalité acquittée est favorable à Neuilly-sur-Seine

La Chambre juge le calcul de la pénalité SRU favorable à Neuilly-sur-Seine.

La commune affirme que les modalités de calcul de cette pénalité sont conformes aux modalités appliquées dans d'autres calculs financiers (plafond FSRIF, plafond total de la péréquation, …) et pour l'ensemble des communes.

En effet, les « DRF [dépenses réelles de fonctionnement] comptables » sont systématiquement retraitées.

Ainsi, l'exclusion du montant du FNGIR des DRF dans le calcul de la pénalité SRU suit la même logique financière que l'ensemble des déterminations de montants concernant les DRF ; le calcul n'est donc pas particulièrement favorable à Neuilly-sur-Seine

Pour mémoire, la réforme de la taxe professionnelle a transféré certaines recettes fiscales à la commune, en particulier la part départementale de la taxe d'habitation.

Ces recettes fiscales ont été neutralisées à la valeur 2011 par prélèvement sur les recettes fiscales, la Ville conservant la dynamique de recettes sur cette part à compter de 2011.

Un fonds national de garantie individuelle de ressources a été institué afin de neutraliser en valeur 2011 la réforme de la taxe professionnelle (article 78 de la loi de finances pour 2010).

La traduction budgétaire de cette disposition est que le montant du FNGIR est inscrit en dépenses de fonctionnement (compte 739) et en recettes de fonctionnement, intégré aux contributions directes (compte 7311).

Or, la notion de dépenses réelles de fonctionnement s'entend toujours comme nette de l'intégralité du 739 dans les textes officiels.

Ces éléments généraux ne sont pas propres à la Ville de Neuilly-sur-Seine ce qui a conduit le Préfet dans sa notification établie pour l'exercice 2022, à confirmer la méthode du calcul de la pénalité SRU excluant le FNGIR des DRF prises en compte pour le calcul de la pénalité.

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

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

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france