



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Commune de Reims
(Département de la Marne)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 7 avril 2022

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| SYNTHESE..... | 3 |
| RAPPELS DU DROIT..... | 5 |
| RECOMMANDATIONS | 6 |
| 1. PROCÉDURE | 7 |
| 2. PRÉSENTATION..... | 7 |
| 2.1 Organisation des services | 7 |
| 2.2 La relation aux usagers | 8 |
| 2.3 Les transferts de compétences à la communauté urbaine en 2017 | 8 |
| 3. LA FIABILITÉ DES COMPTES..... | 9 |
| 3.1 Les provisions | 9 |
| 3.2 L'inventaire des immobilisations..... | 9 |
| 3.3 Les immobilisations en cours | 9 |
| 4. LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE..... | 10 |
| 4.1 La gestion des autorisations de programme | 10 |
| 4.2 La présentation de la prospective financière dans le rapport sur les orientations budgétaires | 11 |
| 4.3 Le contrôle interne..... | 12 |
| 5. ANALYSE FINANCIÈRE | 13 |
| 5.1 Le budget de fonctionnement | 13 |
| 5.1.1 Les recettes | 13 |
| 5.1.2 Les dépenses | 14 |
| 5.2 La capacité d'autofinancement (CAF) | 15 |
| 5.3 Le financement des investissements..... | 16 |
| 5.4 L'endettement | 18 |
| 5.5 Le fonds de roulement et la trésorerie | 19 |
| 6. LA GESTION DU PATRIMOINE BÂTI..... | 20 |
| 6.1 L'organisation..... | 20 |
| 6.2 La consommation des fluides et la politique de lutte contre les déperditions énergétiques | 20 |
| 6.3 La maintenance des bâtiments..... | 22 |
| 6.4 La préparation et le suivi des projets de construction | 22 |
| 7. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES | 23 |
| 7.1 La stratégie en matière de gestion des ressources humaines (RH)..... | 23 |
| 7.2 Le pilotage de la fonction ressources humaines et le système d'information | 23 |
| 7.3 Les effectifs..... | 24 |
| 7.4 La masse salariale | 25 |
| 7.5 Le régime indemnitaire..... | 26 |
| 7.5.1 Le Régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel (RIFSEEP) | 26 |
| 7.5.2 Le contrat des agents non-titulaires | 28 |
| 7.5.3 La rémunération accessoire de certains cadres de la communauté urbaine | 28 |
| 7.5.4 Les heures supplémentaires..... | 29 |
| 7.6 Le temps de travail..... | 30 |
| 7.7 L'action sociale..... | 30 |
| 8. LES SYSTÈMES D'INFORMATION | 30 |
| 8.1 Les systèmes d'information | 30 |
| 8.2 La protection des données personnelles | 31 |

| | |
|--|----|
| ANNEXE 1 : Suivi des rappels du droit et des recommandations du précédent rapport..... | 33 |
| ANNEXE 2 : Situation financière | 35 |

SYNTHESE

Avec 187 000 habitants, la ville de Reims est la plus importante du département de la Marne et la ville-centre de la communauté urbaine du Grand Reims, créée le 1^{er} janvier 2017 et composée de 143 communes, dont elle représente 62 % de la population.

La situation financière était saine fin 2019 ce qui a permis à la commune de faire face à la crise sanitaire.

La commune a procédé à des cessions de patrimoine pour des montants significatifs (32 M€ sur la période) et mobilisé son fonds de roulement (5 M€), ce qui, combiné à un bon niveau de subventions, lui a permis de disposer d'un financement propre correspondant à 77 % du montant de ses investissements en moyenne sur la période de contrôle. Dès lors, le recours à de nouveaux emprunts sur la période 2016-2019 (61 M€) a été inférieur à la moitié du capital remboursé dans le même temps (147 M€). La commune s'est ainsi fortement désendettée.

En tenant compte de la dette « récupérable » auprès de la communauté urbaine, l'encours de dette représentait 232 M€ en 2019, soit 100 M€ de moins qu'en 2016. De ce fait, la capacité de désendettement s'améliore et passe en-dessous de 5 années.

Les produits des cessions du patrimoine vacant ou inutile vont cependant se tarir au cours des prochaines années, ce qui imposera un recours plus important à l'emprunt si les dépenses d'investissement prévues sont réalisées.

En effet, le plan d'investissement intégré dans la prospective financière prévoit notamment une autorisation de programme de 100 M€ sur 25 ans pour le financement de la nouvelle grande salle événementielle et les travaux de modernisation du parc des expositions et du palais des congrès, et 46 M€ sur cinq ans pour les travaux du musée des beaux-arts.

En conséquence, la commune devra veiller à articuler ses projets d'investissement avec ses objectifs de maîtrise financière, notamment concernant l'endettement.

Les travaux d'amélioration de la qualité comptable, notamment concernant le suivi du bilan, de l'inventaire et des immobilisations, sont toujours en cours depuis le rapport précédent de la chambre publié en 2017 et ont été retardés par la création de la communauté urbaine, qui a mobilisé les agents sur d'autres chantiers. Il convient désormais de les mener à terme.

A cet égard, la commune a mis en œuvre un dispositif de contrôle interne financier, et a également déployé une démarche de fiabilisation de l'informatisation de la comptabilité pour les régies d'avances et de recettes.

La chambre recommande une amélioration du suivi et du pilotage des autorisations de programme (AP) en prévoyant pour chaque AP la répartition de l'enveloppe prévisionnelle par exercice et en réservant ce dispositif aux seules opérations pluriannuelles.

La commune assure une maintenance satisfaisante de ses bâtiments. Si elle dispose d'une bonne connaissance de ses consommations énergétiques, la chambre lui recommande toutefois de préciser la stratégie, les objectifs et les indicateurs d'évaluation quant aux travaux d'économie d'énergie qui seront menés dans les prochaines années.

La gestion des ressources humaines gagnerait à être formalisée, notamment dans le cadre de l'adoption des lignes directrices de gestion prévues par la loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique.

La mise en place du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) en 2017 a permis de simplifier et clarifier les modalités de versement des primes aux agents de la collectivité. Il n'est cependant pas conforme aux textes qui le régissent : la part liée à l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) est encore différenciée, en catégorie A et B, selon les filières d'origine des agents et non selon des critères liés aux sujétions ou à l'expertise, et la part qui devrait

être liée à la performance (complément indemnitaire annuel - CIA) est versée, de fait, de manière forfaitaire. Ce nouveau régime indemnitaire représente un surcoût de 1 M€ par rapport au régime précédent.

Les rémunérations accessoires de certains cadres dirigeants, versées en complément des rémunérations versées à la communauté urbaine, manquent de base légale. Ne répondant plus aux critères pour lesquelles elles avaient été instituées, elles devraient être refondues dans le cadre du dispositif global de mutualisation.

Les systèmes d'information de la commune de Reims sont en cours de modernisation. La chambre recommande que la stratégie soit explicitée, précisée et validée par le conseil municipal dans un schéma directeur des systèmes d'information incluant les dimensions relatives à la sécurité, à la gouvernance et le suivi de sa mise en œuvre pour permettre son évaluation régulière.

La commune de Reims s'est donné les moyens, notamment financiers, de respecter la réglementation en matière de gestion des données personnelles issues du règlement général sur la protection des données (RGPD). Les analyses d'impact pour chacun des traitements sont en cours de réalisation. La chambre invite à les rendre plus compréhensibles et plus conclusifs pour mieux contribuer à diminuer les risques relevés. La politique générale de protection des données à caractère personnel pourrait par ailleurs être validée par le conseil municipal, par exemple en étant intégrée dans le schéma directeur des systèmes d'information.

RAPPELS DU DROIT

| | |
|---|----|
| N° 1 : Rendre exhaustif l'inventaire et y détailler les immobilisations conformément à l'instruction budgétaire M14..... | 9 |
| N° 2 : Finaliser les transferts d'immobilisations consécutifs à la création de la communauté urbaine conformément à l'instruction budgétaire M14..... | 9 |
| N° 3 : Transmettre au comptable l'ensemble des éléments nécessaires au transfert du compte 23 au compte 21 des immobilisations achevées, conformément à la nomenclature comptable M14..... | 10 |
| N° 4 : Réserver la procédure des autorisations de programme aux investissements relatifs à des opérations pluriannuelles, conformément à l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales..... | 11 |
| N° 5 : Compléter la délibération relative aux autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) en prévoyant pour chaque autorisation de programme la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants conformément à l'article R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales. | 11 |
| N° 6 : Intégrer la présentation de la prospective financière dans le rapport à l'appui du débat d'orientations budgétaires, comme le prévoit l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales..... | 12 |
| N° 7 : Moduler le complément indemnitaire annuel (CIA) versé aux agents en fonction de la manière de servir..... | 27 |
| N° 8 : Supprimer le versement irrégulier des rémunérations accessoires à certains cadres de la communauté urbaine. | 29 |
| N° 9 : Mettre en place un suivi automatisé du temps de travail pour permettre le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002..... | 30 |

RECOMMANDATIONS

- | | |
|---|----|
| N° 1 : Définir et formaliser la stratégie de la commune en matière de stationnement urbain en concertation avec la communauté urbaine compétente pour la voirie. | 8 |
| N° 2 : Préciser la stratégie, les objectifs et les indicateurs d'évaluation des travaux d'économie d'énergie prévus dans le cadre de l'autorisation de programme de 3,2 M€ votée au budget primitif 2021 pour la « rénovation énergétique des bâtiments »..... | 22 |
| N° 3 : Formaliser la stratégie de gestion des ressources humaines dans le cadre de l'adoption des lignes directrices de gestion, prévues par la loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique, en intégrant des indicateurs permettant d'évaluer sa mise en œuvre. | 23 |
| N° 4 : Formaliser et faire valider par le conseil municipal le schéma directeur des systèmes d'information, incluant les dimensions relatives à la sécurité, à la gouvernance et au suivi de sa mise en œuvre pour permettre son évaluation régulière. | 31 |
| N° 5 : Formaliser par une délibération la politique de protection des données à caractère personnel, en l'intégrant le cas échéant dans le schéma directeur des systèmes d'information..... | 32 |

1. PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Reims a porté sur les exercices 2016 et suivants.

La lettre d'ouverture du contrôle a été adressée par le président de la chambre le 2 juillet 2020 au maire de Reims, unique ordonnateur au cours de la période sous revue, et l'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé avec lui le 29 janvier 2021.

Les observations provisoires ont été notifiées au maire de la commune de Reims par courrier en date du 4 novembre 2021. Des extraits de ces observations ont été notifiés le même jour aux tiers mis en cause.

Le présent rapport d'observations définitives a été délibéré par la chambre dans sa séance du 7 avril 2022. Il porte sur la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion du patrimoine bâti, la gestion des ressources humaines et les systèmes d'information.

2. PRÉSENTATION

La commune de Reims recense 187 000 habitants. Elle est membre de la communauté urbaine du Grand Reims, créée le 1^{er} janvier 2017 et composée de 143 communes, dont elle représente 62 % de la population.

Cité des sacres et du champagne, dotée d'un patrimoine architectural majeur, la commune de Reims présente cependant une réalité socio-économique contrastée, avec un taux de pauvreté (23 %) supérieur à la moyenne nationale (14 %) et un taux de logements sociaux de 42 %. Sept quartiers politique de la ville (QPV) sont identifiés sur le territoire communal et font l'objet d'actions de rénovation urbaine.

2.1 Organisation des services

L'organigramme de la commune est commun avec le Grand Reims. Bon nombre de services, comme les finances, les ressources humaines ou l'urbanisme sont en effet mutualisés dans le cadre de conventions de services communs qui prévoient les modalités de participation et de remboursement de chacune des parties et fixe des clés de répartition. Cette organisation n'appelle pas d'observation.

Les flux financiers liés à la mutualisation des services sont présentés, chaque année, en annexe au rapport présentant le compte administratif. Ils ont représenté, en 2019, pour la commune, 22,9 M€ en dépenses (remboursements à la communauté urbaine) et 3,3 M€ en recettes (remboursements de la communauté urbaine), soit un coût net pour la ville de 19,4 M€.

La mutualisation prend en outre la forme de groupements de commandes entre la ville et la communauté urbaine. La commune a notamment adhéré en 2018 à la centrale d'achats créée par la communauté urbaine. Elle a prévu « *la mise en place d'un suivi en termes de coûts et d'efficacité [...] au 31 décembre 2021* », qui devrait permettre d'évaluer les économies réalisées grâce à ces dispositifs.

2.2 La relation aux usagers

La ville met en œuvre un projet d'amélioration des relations aux usagers appelé « GRU » (gestion des relations usagers), avec la perspective d'un site unique d'accueil du public pour l'ensemble des services et une diminution du nombre de pièces justificatives demandées aux usagers.

Elle a déjà mis en place une plateforme unique d'appel et de renseignement, *Reims contact*.

Elle a reçu en 2018 le label *Marianne* certifiant, depuis 2008, que le respect de 19 engagements de qualité de l'accueil dans les services publics (qualité de l'accueil, clarté et rapidité des réponses) a été vérifié par un organisme tiers habilité.

2.3 Les transferts de compétences à la communauté urbaine en 2017

La commune de Reims avait fondé en 1964 avec cinq autres communes un district, transformé en communauté de communes le 1^{er} janvier 2002 puis en communauté d'agglomération le 1^{er} janvier 2004. Celle-ci s'est agrandie le 1^{er} janvier 2013, intégrant 10 nouvelles communes. Le 1^{er} janvier 2017, elle est devenue une communauté urbaine de 143 communes dont Reims est la ville-centre et représente 62 % de la population.

La transformation du Grand Reims en communauté urbaine a entraîné, à cette même date, le transfert de la compétence de gestion de la voirie municipale, des aires d'accueil des gens du voyage et du campus de Sciences Po Reims avec la compétence « soutien et aide aux établissements d'enseignement supérieur ». Cependant, après avoir été transférée en 2017 avec la voirie, la gestion du mobilier urbain est redevenue une compétence municipale en 2018.

Par ailleurs, à l'occasion du précédent rapport publié le 26 juin 2017, la chambre avait recommandé à la commune de « définir et piloter une politique du stationnement (objectifs poursuivis, plan de mise en œuvre, données sur les taux d'occupation, observatoire du stationnement...) ».

Selon l'ordonnateur, plusieurs actions ont été engagées par la ville afin d'améliorer sa politique de stationnement, notamment l'amélioration de l'alimentation des statistiques relatives au stationnement grâce à l'acquisition d'un concentrateur de données et la mise en place d'une gestion dématérialisée des abonnements.

Il est prévu de mettre en place un système de géolocalisation des places de stationnement et de lancer une étude sur certaines zones non payantes actuellement mais connaissant des tensions résultant notamment des effets de bord du secteur payant.

Cette étude servira de base à la définition d'une stratégie de régulation du stationnement sur ces zones. En outre, une réflexion sur l'ajustement des zones tarifaires actuelles et sur la politique de tarification des abonnements résidents devrait être menée.

La chambre relève les efforts de la commune, menés en concertation avec la communauté urbaine, pour définir et formaliser la stratégie en matière de politique de stationnement urbain. Elle l'encourage à finaliser cette politique dans un avenir proche.

Recommandation n° 1 : Définir et formaliser la stratégie de la commune en matière de stationnement urbain en concertation avec la communauté urbaine compétente pour la voirie.

3. LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1 Les provisions

Le rapport précédent de la chambre, portant sur les exercices 2011 à 2013, relevait que les provisions n'étaient pas suivies avec suffisamment de rigueur.

Depuis, un état de suivi des provisions a été mis en place. La constitution et la reprise des provisions sont examinées au moins une fois par an à l'occasion de la préparation budgétaire en lien notamment avec la direction juridique et actualisées en tant que besoin.

Les provisions qui n'étaient plus justifiées ont été reprises en 2020.

3.2 L'inventaire des immobilisations

La commune de Reims ne dispose toujours pas d'inventaire physique général et le travail d'ajustement avec l'état de l'actif du comptable public est en cours.

Même si la charge de travail liée aux transferts d'immobilisations à assurer à la communauté urbaine pour l'ensemble des 143 communes membres durant l'année qui a suivi la création de celle-ci, a compliqué et ralenti ce travail sur l'inventaire, la chambre renouvelle le rappel du droit qu'elle avait émis dans son rapport précédent.

Rappel du droit n° 1 : Rendre exhaustif l'inventaire et y détailler les immobilisations conformément à l'instruction budgétaire M14.

Les opérations de transfert des immobilisations de voirie liées à la création de la communauté urbaine le 1^{er} janvier 2017 ont été effectuées et terminées dans le courant de l'exercice 2019.

Le solde du compte 2151 de la commune est ainsi passé de 224 M€ à 35 M€.

Le transfert des aires des gens du voyage et celui du campus de Sciences Po Reims n'avaient pas encore été réalisés fin 2020.

Compte tenu du délai écoulé depuis la création de la communauté urbaine, la chambre rappelle à la commune son obligation de formaliser ces transferts dans son bilan et dans son inventaire.

Rappel du droit n° 2 : Finaliser les transferts d'immobilisations consécutifs à la création de la communauté urbaine conformément à l'instruction budgétaire M14.

3.3 Les immobilisations en cours

Le rapport précédent de la chambre relevait que les comptes d'immobilisations en cours et de frais d'études n'étaient pas actualisés.

Les immobilisations en cours, comptabilisées au compte 23, qui représentent la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées, n'ont cessé d'augmenter entre 2016 et 2018 pour atteindre 740 M€, soit un montant représentant 75 % du montant des immobilisations corporelles.

Une régularisation de la situation a débuté en 2019 mais celle-ci n'est toujours pas satisfaisante.

Tableau 1 : Évolution des immobilisations en cours (2016-2019)

| En euros | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Immobilisations corporelles en cours (A) | 678 263 111 | 703 339 602 | 740 181 202 | 642 958 258 |
| Immobilisations corporelles (D) | 978 588 039 | 980 161 219 | 984 980 214 | 773 827 407 |
| <i>Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (D)]</i> | 69,3 % | 71,8 % | 75,1 % | 83,1 % |

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion

Rappel du droit n° 3 : Transmettre au comptable l'ensemble des éléments nécessaires au transfert du compte 23 au compte 21 des immobilisations achevées, conformément à la nomenclature comptable M14.

4. LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

4.1 La gestion des autorisations de programme

Dispositif prévu par l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales, les autorisations de programmes (AP) sont définies comme « *la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées* ».

La nomenclature comptable M14 précise qu'elles « *correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune ou à des subventions versées à des tiers. Les crédits de paiement (CP) correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes* ».

La commune de Reims a mis en place des autorisations de programme depuis 2012. Le conseil municipal vote ainsi, lors de chaque budget primitif, une liste d'autorisations de programme. La liste adoptée pour l'exercice 2021 présente ainsi neuf autorisations de programme « d'investissement courant » et une quarantaine d'AP d'investissement de projet, pour un total de 501 M€, dont 94 M€ de crédits de paiement antérieurs à 2021, déjà consommés, 62 M€ ouverts au titre de 2021, 82 M€ au titre de 2022 et 263 M€ « restant à financer au-delà de 2023 ».

La chambre relève que l'adoption d'autorisations de programme d'investissement courant, pour des opérations « récurrentes » comme les présente le règlement financier, ne répond pas à la définition des AP/CP.

Étant courantes, répétées et utilisées pour financer des dépenses engagées très souvent dans le cadre de marchés à bons de commande, ces opérations ne présentent pas un caractère « pluriannuel » : l'achat d'arbres, l'installation d'une nouvelle chaudière dans une école ou de nouvelles fenêtres dans un bâtiment municipal peuvent être réalisés dans l'année et n'apparaissent pas comme des opérations relevant du dispositif des AP/CP tel qu'il est prévu par la réglementation.

Il en est de même pour l'autorisation de programme relative à l'acquisition d'œuvres pour les musées, chaque œuvre étant indépendante de l'autre et l'acquisition ne s'étendant pas sur plusieurs années.

La chambre prend toutefois note de l'engagement de l'ordonnateur de ne plus faire apparaître les opérations d'investissement courant dans le dispositif des AP/CP à compter du budget primitif 2023.

Rappel du droit n° 4 : Réserver la procédure des autorisations de programme aux investissements relatifs à des opérations pluriannuelles, conformément à l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales.

En outre, si, comme le prévoit l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales, les autorisations de programme sont votées « sans limitation de durée », l'article R. 2311-9 du même code dispose que « *chaque autorisation de programme [...] comporte la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants* ».

Or, les autorisations de programme de la commune de Reims sont votées en prévoyant la répartition des crédits de paiement entre la première et de la deuxième année, le reste des crédits étant considéré comme « restant à financer ».

Les conséquences financières ne sont pas les mêmes entre une AP de 46 M€ « musée des beaux-arts », qui va s'étaler sur quatre ou cinq ans, et une AP de 53 M€ pour l'accessibilité des immeubles qui s'étend sur 25 ans ou plus.

Cette méthode de présentation n'apparaît ainsi pas conforme à la réglementation : les crédits de paiement permettant d'honorer les autorisations de programme doivent être répartis sur la durée de l'opération, selon un planning prévisionnel qui peut être modifié chaque année mais qui doit permettre d'évaluer, de manière prospective, le montant des crédits de paiement qui seront à inscrire au titre de chacun des exercices à venir. Il résulte en effet des articles L. 2311-3 du CGCT et R. 2311-9 du même code en application du premier, que les autorisations de programme doivent faire l'objet d'une répartition prévisionnelle à raison de l'ensemble des exercices concernés et non pas uniquement pour la seule année N et la suivante. Et en cas de nécessité, le texte prévoit que ces autorisations peuvent être révisées.

Aussi la chambre invite la commune à compléter la délibération relative aux AP/CP en prévoyant pour chaque autorisation de programme la répartition prévisionnelle par exercice des crédits correspondants conformément à l'article R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales.

Rappel du droit n° 5 : Compléter la délibération relative aux autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) en prévoyant pour chaque autorisation de programme la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants conformément à l'article R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales.

4.2 La présentation de la prospective financière dans le rapport sur les orientations budgétaires

La commune a élaboré une prospective financière 2020-2025 présentée en bureau municipal en octobre 2020.

Celle-ci prévoit une diminution progressive de la capacité d'autofinancement brute qui atteindrait 38 M€ en 2025 et un encours de dette de 233 M€ en 2025, l'objectif fixé étant de ne pas dépasser une capacité de désendettement de 6 ans.

Pour ce faire, la commune envisage une dépense moyenne d'investissement de 59 M€ par an, ce qui est plus ambitieux que la moyenne des investissements des années 2017 à 2019 (51 M€ par an).

Les principales opérations prévues sont la rénovation du musée des Beaux-Arts (46 M€), le financement de la nouvelle grande salle événementielle et du parc des expositions (23 M€),

les Promenades (12 M€), le futur site unique d'accueil des usagers, l'aménagement des berges, le gymnase Legros et le nouveau parc urbain, chacun pour 10 M€.

En outre, 21 M€ par an sont prévus pour la maintenance des bâtiments et l'investissement courant.

La prospective prévoit de continuer à maîtriser l'ensemble des charges, notamment de personnel (+ 1,75 % par an en moyenne), de bénéficier de subventions d'investissement à hauteur de 6 % et de 24 M€ de recettes de cessions.

La chambre relève cependant que le volume d'investissement prévu a été calculé non selon une prévision de réalisation des différentes autorisations de programme mais selon un montant moyen d'investissement théorique.

Ainsi, alors que le montant moyen d'investissement est fixé à 59 M€ dans l'analyse prospective, la délibération relative aux AP/CP prévoit dès 2022 un besoin de 82 M€ de crédits de paiement au titre des AP ouvertes à ce jour.

Enfin, le plan pluriannuel d'investissement validé par le bureau municipal en octobre 2020 déborde sur le mandat suivant 2026-2031, à hauteur de 141 M€¹ et se poursuit encore au-delà de 2032, à hauteur de 76 M€².

Par ailleurs, cette prospective n'a été présentée qu'au bureau et non à l'ensemble du conseil municipal. La chambre rappelle que l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction issue du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016, prévoit que les rapports d'orientations budgétaires doivent comporter « *la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation [et] d'autorisations de programme* ». Ces mentions supposent que les collectivités présentent des éléments d'analyse prospective ainsi que des informations sur les principaux investissements projetés au-delà du seul exercice concerné par le rapport d'orientation. En conséquence, la chambre invite l'ordonnateur à présenter la prospective financière et son actualisation annuelle dans ces rapports pour qu'ils puissent être débattus.

Rappel du droit n° 6 : Intégrer la présentation de la prospective financière dans le rapport à l'appui du débat d'orientations budgétaires, comme le prévoit l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

4.3 Le contrôle interne

Une convention de services comptable et financier a été signée le 14 janvier 2019 entre l'ordonnateur et le comptable. Elle contient cinq axes principaux : renforcer la dématérialisation, renforcer la fiabilité des comptes, optimiser la chaîne de recettes et de dépenses, développer l'expertise fiscale et développer l'expertise financière.

La chambre relève une démarche de fiabilisation de l'informatisation de la comptabilité des régies ainsi que le déploiement de l'outil SAGA sur les trois régies à plus forts enjeux financiers (stationnement, cimetière et restaurant municipal). La commune a également engagé une procédure de fiabilisation des données marchés passant par un processus de contrôle automatisé et systématique permettant une traçabilité et une exhaustivité de toutes les étapes d'exécution. Et, plus généralement, la commune a initié en 2021 une démarche de contrôle interne et de maîtrise des risques au sein de son pôle ressources.

Le contrôle interne est ainsi particulièrement utile pour les régies d'avances et/ou de recettes qui sont désormais toutes informatisées à l'exception de deux d'entre elles (ventes aux

¹ Dont entre autres 37 M€ pour la rénovation de la basilique Saint Rémi, 23 M€ pour les activités événementielles, 20 M€ pour le futur site unique d'accueil des usagers et 12,5 Me pour l'aménagement des berges.

² Dont 54 M€ pour les activités événementielles et 22 M€ pour le plan d'accessibilité.

enchères et conservatoire). La commune a également engagé une réduction du nombre de régies en passant de 40 régies en 2019 à 33 en 2021.

Le contrôle interne doit également être développé dans le cadre de la déconcentration de la fonction financière. Celle-ci est assurée non seulement par la direction des finances, mais aussi par des services placés auprès de chaque directeur général adjoint mais rattachés fonctionnellement à la direction des finances et appelés « centres de coopération, de conseil et de coordination ».

La création au 1^{er} janvier 2021 d'une mission « contrôle interne et maîtrise des risques », directement rattachée au directeur général adjoint en charge des ressources, permet à la direction des finances de faciliter le développement d'un tel contrôle interne.

L'ordonnateur a précisé que la mise en place du logiciel financier interfacé avec le logiciel de gestion des marchés publics devrait être opérationnelle courant 2022.

5. ANALYSE FINANCIÈRE

Au cours de la période de contrôle, le budget de la commune a comporté, outre le budget principal, jusqu'à trois budgets annexes, dont deux ont été supprimés :

- le budget annexe des baux commerciaux, supprimé en 2017, suite à la vente du principal bien dont il permettait de retracer la gestion ;
- le budget annexe du restaurant administratif (0,7 M€ de recettes de fonctionnement en 2019), supprimé par délibération du 13 décembre 2021 ;
- celui de la zone d'aménagement concerté (ZAC) SERNAM créé en 2018, toujours existant.

L'analyse financière qui suit porte uniquement sur le budget principal.

5.1 Le budget de fonctionnement

5.1.1 Les recettes

Les recettes de la fiscalité locale

La fiscalité locale est la principale recette du budget principal (131 M€ en 2019).

À l'occasion du passage en communauté urbaine, les recettes de fiscalité locale directe ont subi une diminution de 7 M€ entre les exercices 2016 et 2017.

En effet, la communauté urbaine ayant fixé, lors de sa création, le 1^{er} janvier 2017, des taux de fiscalité supérieurs à ceux qu'appliquait la communauté d'agglomération auparavant, les taux de la fiscalité communale ont été diminués à la même date afin que la pression fiscale sur les redevables reste inchangée.

La perte de recettes de fiscalité directe en résultant pour la commune a été compensée par le versement d'une attribution de compensation « fiscale » de 7,2 M€.

La nouvelle baisse constatée en 2018 ne correspond pas à une baisse de recettes mais résulte d'une modification de l'imputation des recettes de stationnement³, comptabilisées désormais en recettes d'exploitation.

³ Depuis 2018, et la réforme du stationnement, les droits de stationnement ne sont plus comptabilisés au chapitre 73 mais comme des redevances d'occupation du domaine public, au chapitre 70. Elles s'élèvent à près de 4,2 M€.

Les recettes fiscales étaient de 648 € par habitant en 2019, soit le montant moyen au niveau national (649 € par habitant – source direction générale des finances publiques).

Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (29,26 %), qui est resté stable depuis 2017, est plus élevé que le taux moyen national (21,19 % en 2019), alors que le taux de la taxe d'habitation (19,19 %) est inférieur à la moyenne nationale (24,54 % en 2019).

Les dotations de l'État

Les dotations de l'État sont restées globalement stables sur la période et s'élevaient à 62 M€ en 2019 grâce à une augmentation de la dotation de solidarité urbaine, qui représente désormais 49 % des dotations contre 43 % en 2016.

L'attribution de compensation versée par la communauté urbaine

Le montant de l'attribution de compensation a fortement évolué à l'occasion des transferts de compétences de 2017, concernant notamment la voirie, le campus de Sciences Po Reims et les aires d'accueil des gens du voyage.

Les charges relatives à ces compétences ont été estimées à 15,3 M€, déduites de l'attribution de compensation. Celle-ci a par ailleurs été augmentée de 7,2 M€ au titre de la compensation fiscale (cf. ci-dessus).

Des ajustements ont été réalisés en 2018 et 2019 pour prendre en compte notamment la restitution de la compétence « mobilier urbain », « fourrière automobile » et sur deux parcs de stationnement.

Le montant de l'attribution de compensation s'élève ainsi à 22,9 M€ en 2019.

Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation représentent 19,1 M€ en 2019. Leur montant a augmenté depuis 2016 suite à l'intégration des redevances de stationnement (4,2 M€).

Par ailleurs, la nouvelle délégation de service public en charge des activités événementielles ne prévoit plus de redevance de la part du délégataire (- 1,2 M€ en 2019).

À l'inverse, une redevance, en partie liée aux bénéfices réalisés, est désormais perçue auprès du délégataire en charge du crématorium (+ 0,2 M€).

Au total, après les ajustements liés à la création de la communauté urbaine, sur la période 2017-2019, les produits de gestion augmentent de 1,5 %.

5.1.2 Les dépenses

L'évolution des dépenses de personnel entre 2016 et 2017 résulte en grande partie, d'une part de la baisse entraînée par les transferts de personnel à la communauté urbaine, d'autre part, de la hausse liée à la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire et à la création de nouveaux postes au sein de la police municipale.

Entre 2017 et 2019, ces dépenses augmentent de 2 % et atteignent 106,6 M€ en 2019.

L'ensemble des autres charges reste bien maîtrisé sur la période 2017-2019 pour tous les postes (charges à caractère général, subventions, autres dépenses de gestion) et diminue même globalement de 0,6 %.

La suppression de la subvention d'équilibre de 0,5 M€ du budget principal au budget annexe des locations immobilières, à la suite de la vente de l'immeuble concerné en 2017 a contribué

à cette évolution, comme le suivi rigoureux des dépenses dont il est rendu compte de manière détaillée dans les rapports à l'appui des comptes administratifs.

Enfin, les frais financiers payés par la commune, qui étaient de 5,1 M€ en 2017 ont diminué de 20 % pour atteindre 4,1 M€ en 2019, suite à l'évolution de l'encours de dette.

Ainsi, l'ensemble des dépenses de gestion augmente de 0,9 % entre les exercices 2017 et 2019.

Cette bonne maîtrise des dépenses a permis à la commune de respecter totalement l'objectif contractué avec l'État en 2017, qui visait à limiter l'évolution des charges de fonctionnement à 1,2 % par an.

5.2 La capacité d'autofinancement (CAF)

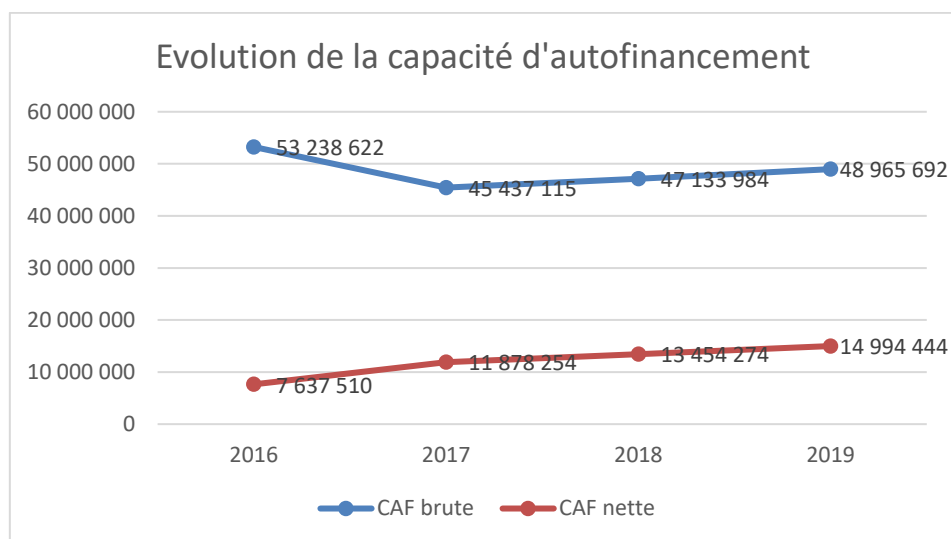
La capacité d'autofinancement représente l'excédent des produits réels de fonctionnement (hors produits de cession d'immobilisations) sur les charges réelles de fonctionnement. Elle permet de couvrir tout ou partie des dépenses réelles d'investissement (remboursements de dettes, dépenses d'équipement...) de la commune.

Tableau 2 : Évolution de la capacité d'autofinancement 2016-2019

| en € | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2017-2019 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| Produits de gestion (A) | 256 185 664 | 242 266 946 | 244 008 190 | 245 818 648 | 1,5 % |
| Charges de gestion (B) | 188 104 649 | 185 467 423 | 186 198 692 | 187 129 456 | 0,9 % |
| Excédent brut de fonctionnement (A-B) | 68 081 015 | 56 799 523 | 57 809 497 | 58 689 192 | 3,3 % |
| <i>en % des produits de gestion</i> | 26,6 % | 23,4 % | 23,7 % | 23,9 % | 1,8 % |
| +/- Résultat financier | - 7 354 167 | - 5 124 631 | - 4 600 235 | - 4 114 473 | - 19,7 % |
| - Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux | 6 689 895 | 6 198 416 | 6 206 048 | 5 412 199 | - 12,7 % |
| +/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks) | - 225 507 | - 344 141 | - 380 520 | - 356 435 | 3,6 % |
| +/- Autres produits et charges excep. réels | - 572 824 | 304 780 | 511 289 | 159 607 | - 47,6 % |
| = CAF brute | 53 238 622 | 45 437 115 | 47 133 984 | 48 965 692 | 7,8 % |
| <i>en % des produits de gestion</i> | 20,8 % | 18,8 % | 19,3 % | 19,9 % | |

Source : comptes de gestion

La capacité d'autofinancement de la commune est passée entre 2016 et 2017 de 53,2 M€ à 45,4 M€, soit une baisse de 7,8 M€.

Graphique 1 : Évolution de la CAF brute et de la CAF nette 2016-2019 en euros

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Cependant, les investissements (nets des recettes d'investissement associées) de la commune, en conséquence des transferts de compétences, ont diminué de 10,7 M€ (investissements liés à la voirie évalués à 9,9 M€, aux aires de repos des gens du voyage à 0,3 M€ et au campus de Sciences Po à 0,5 M€).

Il en est résulté une diminution du besoin de financement de près de 3 M€, la situation financière de la commune, malgré la baisse de la CAF brute, apparaissant dès lors meilleure en 2017 qu'elle ne l'était en 2016.

Entre 2017 et 2019, la capacité d'autofinancement brute a augmenté de 7,8 %, atteignant 49 M€ lors de ce dernier exercice, soit un niveau significatif représentant 20 % de ses produits de gestion, permettant à la commune de rembourser le capital de sa dette et de financer une partie de ses investissements.

5.3 Le financement des investissements

Sur la période 2016-2019, la commune a dégagé une CAF nette cumulée de 48 M€ après remboursement du capital de la dette.

Tableau 3 : Évolution du financement des investissements 2016-2019

| en € | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Cumul sur les années |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| CAF brute | 53 238 622 | 45 437 115 | 47 133 984 | 48 965 692 | 194 775 413 |
| - Annuité en capital de la dette | 45 601 112 | 33 558 862 | 33 679 710 | 33 971 249 | 146 810 933 |
| = CAF nette (C) | 7 637 510 | 11 878 254 | 13 454 274 | 14 994 444 | 47 964 481 |
| = Recettes d'inv. hors emprunt (D) | 39 787 904 | 13 163 394 | 28 987 990 | 22 080 062 | 104 019 350 |
| = Financement propre disponible (C+D) | 47 425 414 | 25 041 648 | 42 442 264 | 37 074 505 | 151 983 830 |
| <i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i> | <i>76 %</i> | <i>67 %</i> | <i>94 %</i> | <i>69 %</i> | <i>77 %</i> |
| - Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie) | 62 403 654 | 37 263 477 | 45 270 622 | 53 506 581 | 198 444 334 |
| - Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) | 1 832 398 | 6 143 696 | 989 862 | 2 172 081 | 11 138 038 |
| +/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés | 885 142 | - 3 709 845 | 503 225 | 3 299 444 | 977 965 |
| - Participations et inv. financiers nets | - 1 108 | - 3 248 455 | 16 179 542 | - 4 359 604 | 8 570 375 |
| <i>dt rb dette théorique CU (en capital)</i> | | <i>- 2 919 638</i> | <i>- 3 014 243</i> | <i>- 3 112 064</i> | |
| <i>dt avances au BA ZAC SERNAM</i> | | | <i>19 270 427</i> | <i>- 908 541</i> | |
| +/- Variation autres dettes et cautionnements | 5 908 | 78 330 | 5 784 | 88 277 | 178 298 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre | - 17 700 580 | - 11 485 555 | - 20 506 772 | - 17 632 273 | - 67 325 180 |
| +/- Solde des opérations pour compte de tiers | 510 953 | 0 | - 57 790 | 0 | 453 162 |
| - Reprise sur excédents capitalisés | 12 129 | 0 | 0 | 0 | 12 129 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement | - 17 201 757 | - 11 485 555 | - 20 564 562 | - 17 632 273 | - 66 884 147 |
| Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement) | 26 000 000 | 10 000 000 | 10 000 000 | 15 000 000 | 61 000 000 |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global | 8 798 243 | - 1 485 555 | - 10 564 562 | - 2 632 273 | - 5 884 147 |

Source : comptes de gestion

Les recettes d'investissement se sont élevées à 104 M€, dont 37 M€ de FCTVA, 30 M€ de subventions, notamment au titre du campus de Sciences Po, et 32 M€ de produits de cession (dont 16 M€ au titre des terrains et travaux transférés au budget annexe de la ZAC SERNAM).

Au total, le financement propre disponible s'est élevé à 152 M€, auquel il faut ajouter le remboursement par la communauté urbaine de la part de dette en capital qu'elle doit désormais assumer au titre de la voirie, soit 9 M€ sur la période 2017-2019.

Sur ces mêmes exercices, la commune a réalisé des dépenses d'équipement de 198 M€, versé des subventions d'équipement pour 11 M€ (y compris la valorisation de subvention en

nature qu'a représenté la mise à disposition gratuite de la place de la République au profit de la communauté urbaine, pour 4,9 M€ en 2017) et accordé une avance de 18 M€ au budget annexe de la ZAC SERNAM, soit un total de dépenses de 228 M€.

De ce fait, son besoin de financement s'est élevé à 67 M€. Il a été couvert par 61 M€ d'emprunts et 6 M€ de prélèvement sur le fonds de roulement.

Le financement propre disponible a donc représenté 77 % des dépenses d'équipement et 66 % des dépenses d'investissement.

5.4 L'endettement

Sur la période 2016-2019, 147 M€ d'annuité en capital de la dette ont été remboursés, alors que dans le même temps 61 M€ d'emprunts nouveaux ont été contractés. La commune s'est donc significativement désendettée.

En outre, une partie de la dette a été reprise par la communauté urbaine, selon deux modalités :

- d'une part, par le transfert de l'emprunt contracté pour la réalisation des travaux dans le campus de Sciences Po (13,1 M€) : cet emprunt n'est ainsi plus dans l'encours de dette de la commune ;
- d'autre part, par la mise en place d'une « convention de dette récupérable » par laquelle la communauté urbaine s'engage à rembourser chaque année sur dix ans une quote-part de l'annuité de la dette communale correspondant au montant des emprunts réalisés pour financer la voirie et les aires de repos des gens du voyage (31 M€).

Ainsi, la dette « récupérable » reste dans l'encours de la commune, qui bénéficie d'une participation annuelle de la communauté urbaine. La commune a perçu à ce titre, en recette d'investissement, sur les années 2017 à 2019, 9 M€ de la part de la communauté urbaine.

De ce fait, il convient de distinguer l'encours de dette résultant des emprunts contractés par la commune, et l'encours de dette « nette », une fois la « dette récupérable » auprès de la communauté urbaine retranchée.

Tableau 4 : Évolution de l'encours de dette et de la capacité de désendettement

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Encours de dette (en €) | 332 947 641 | 295 648 224 | 272 640 117 | 253 580 591 |
| Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute) - en années | 6,3 | 6,5 | 5,8 | 5,2 |
| Encours de dette "nette" - en € | 332 947 641 | 267 552 830 | 247 558 966 | 231 611 504 |
| Capacité de désendettement BP en années (dette "nette" / CAF brute) - en années | 6,3 | 5,9 | 5,3 | 4,7 |
| CAF brute | 53 238 622 | 45 437 115 | 47 133 984 | 48 965 692 |

Source : compte de gestion

Le stock de dette s'élève au 31 décembre 2019 à 253 M€, soit une diminution de 14 % en deux ans, alors que la dette « nette » représente 232 M€. La capacité de désendettement se situe à 5,2 ans, voire 4,7 ans si l'on ne prend en compte que la dette « nette ».

En 2019, la dette représentait 1 356 € par habitant et la dette « nette » 1 238 €, alors que la moyenne nationale pour les communes de plus de 100 000 habitants s'élevait à 1 069 € la même année⁴.

Cette comparaison est toutefois indicative et ne tient pas compte des disparités existantes entre les communes en matière de compétences transférées à l'établissement public de coopération intercommunale ou des modalités de gestion des services (en régie ou externalisées).

Le taux apparent de la dette est de 1,9 %. La moitié des emprunts sont à taux fixe, l'autre à taux variable, dont 15 % indexés sur le livret A, tous sont classés en catégorie A1 selon la charte de bonne conduite établie par le ministère des finances.

La dette ne présente donc pas de risque.

5.5 Le fonds de roulement et la trésorerie

Après avoir reconstitué son fonds de roulement en 2016, la commune l'a ensuite mobilisé pour financer ses investissements.

Il se situait au 31 décembre 2019 à un niveau de 4 M€, soit l'équivalent de neuf jours de fonctionnement. La commune ne dispose donc plus de marges d'investissement interne.

Tableau 5 : Évolution de la trésorerie 2016-2019 (en euros)

| au 31 décembre | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Fonds de roulement net global | 20 650 054 | 19 007 990 | 7 423 315 | 4 667 863 |
| en nombre de jours de charges de gestion | 40,1 | 37,4 | 14,6 | 9,1 |
| - Besoin en fonds de roulement | 7 226 321 | - 2 697 513 | - 10 174 210 | - 17 399 253 |
| = Trésorerie nette | 13 423 733 | 21 705 503 | 17 597 525 | 22 067 115 |

Source : comptes de gestion

Compte tenu d'un besoin en fonds de roulement négatif de près de 18 M€, la trésorerie se situe à un niveau raisonnable de 22 M€ au 31 décembre 2019.

Au total, la situation financière de la commune de Reims apparaissait tout à fait satisfaisante à la fin 2019.

⁴ Source : compte administratif 2019.

6. LA GESTION DU PATRIMOINE BÂTI

6.1 L'organisation

La gestion des affaires foncières (acquisition, cession, location) est assurée, au sein des services, depuis le 1^{er} novembre 2020, par une mission « foncier et gestion patrimoniale » placée directement auprès de la directrice générale adjointe en charge des ressources. Auparavant, cette mission était partie intégrante de la direction juridique.

Un logiciel spécifique (baptisé Turenne) est utilisé pour enregistrer les acquisitions, les cessions et recenser l'ensemble des propriétés foncières de la commune (et de la communauté urbaine).

Chaque propriété est identifiée par un numéro d'inventaire appelé « unité foncière » avec une indication d'affectation à un service. Ce numéro est aussi utilisé par les services financiers et les services techniques.

De surcroît, le système d'information géographique de la commune permet, à travers son application dédiée au cadastre, de vérifier si une propriété relève de la collectivité ou non.

La commune a lancé en 2008, une démarche d'apurement de son patrimoine privé consistant à céder les biens devenus inutiles.

Selon un bilan que le service de gestion foncière a présenté en octobre 2020, les cessions ont rapporté 40 M€ de recettes d'investissement au budget principal de la commune sur la période 2008-2019, soit en moyenne 3,3 M€ par an.

Enfin, la commune est propriétaire de plusieurs immeubles à usage de bureaux, qui sont actuellement occupés par ses services ou loués à la communauté urbaine. Leur valorisation représente environ 15 M€.

Même si ce n'est pas une obligation réglementaire, la commune procède généralement par appel d'offres, ouvert (annonces dans la presse spécialisée) ou fermé (sollicitations directes auprès d'acheteurs potentiels) selon la valeur des biens, ce qui est une bonne pratique. Les cas où elle ne réalise pas d'appel d'offres sont peu nombreux (appel d'offres infructueux, désistement d'un candidat, cession à un office public de l'habitat).

Les cessions sont ainsi, dans l'ensemble, réalisées au prix évalué par le service des domaines, voire à un prix supérieur.

6.2 La consommation des fluides et la politique de lutte contre les déperditions énergétiques

Outre l'enjeu écologique qu'elles représentent, les consommations de fluides (gaz, électricité, pétrole, chauffage urbain) dans les bâtiments représentent un enjeu financier significatif pour la commune de Reims. Sur l'année scolaire 2018-2019, l'ensemble des factures de fluides ont représenté plus de 4,4 M€.

Tableau 6 : Consommations de fluides sur l'année 2018-2019

| | Consommation en MWh | Coût en milliers d€ | Coût au kWh en € |
|---------------------|------------------------|------------------------|---------------------|
| Électricité | 14 438 | 2 214 | 0,15 |
| Gaz | 25 685 | 1 583 | 0,06 |
| Fioul | 957 | 82 | 0,09 |
| Chauffage urbain | 5 789 | 451 | 0,08 |

Source : commune de Reims

Un ingénieur thermicien assure le suivi des consommations de fluides depuis 2001 et présente un bilan annuel.

Selon les données contenues dans ce document de suivi, la consommation de gaz (en MWh) est globalement stable alors que celle de fioul a presque été divisée par trois et que les raccordements de bâtiments au chauffage urbain ont augmenté.

Cependant, les évolutions ne sont pas les mêmes selon l'affectation des bâtiments : sur le seul patrimoine scolaire, grâce aux travaux de rénovation, d'isolation et de modernisation des systèmes de chauffage, la consommation d'énergie pour le seul chauffage a diminué d'un tiers en vingt ans.

Par contre, les consommations électriques ont augmenté, sur l'ensemble du patrimoine, de 51 % en vingt ans.

Face à ce constat, la commune a mis en place, dans le cadre d'une convention avec le fournisseur d'électricité, un outil de relevé, de suivi et de stockage des données de consommation d'électricité. Connecté à 110 bâtiments dont la commune est propriétaire, il recense heure par heure les données des consommations électriques et en effectue un traitement en les rapprochant en fonction du type de bâtiments.

Ces rapprochements permettent de comparer les besoins réels en électricité avec le niveau des abonnements (économie de 30 000 € réalisée en 2019 à ce titre) mais surtout de détecter des incohérences de consommation de certains bâtiments par rapport à la moyenne ou des pics de consommation anormaux.

La commune a pu établir, à cette occasion, que plus de 40 % de la consommation électrique d'un bâtiment, notamment pour les écoles, s'effectue hors occupation, compte tenu du fonctionnement continu des serveurs, des centrales de traitement d'air, des systèmes de sécurité incendie et autres automates de gestion.

De manière encore empirique, il est constaté que, si les bâtiments neufs, ou ayant fait l'objet de rénovations, consomment moins d'énergie pour le chauffage, la consommation d'électricité au m² est plus importante et les coûts de maintenance des installations plus élevés.

Selon l'ordonnateur, un partenariat a été conclu avec le gestionnaire de réseau public de distribution ENEDIS afin d'améliorer les connaissances de la ville sur ses besoins énergétiques au moyen d'une analyse des historiques de consommation par point de livraison, d'une structuration de consommation et de puissance par typologie de points de consommation par type d'agrégats et par la mise en place d'une plateforme de suivi des consommations électriques.

Par ailleurs, la généralisation des classes informatiques dans le cadre du plan d'équipement numérique des écoles a aussi un impact énergétique, sans que celui-ci ait été mesuré.

De tels constats amènent la commune à réfléchir à des solutions permettant de diminuer la consommation d'électricité ou de développer « l'auto-consommation » ou l'autonomie énergétique des bâtiments. Ainsi, en 2021, la ville a installé sur deux bâtiments appartenant à

des groupes scolaires des panneaux solaires photovoltaïques télésurveillés destinés à produire de l'électricité en autoconsommation et d'autres installations sont prévues courant 2022, lesquelles pourront générer des capacités de production au bénéfice d'autres bâtiments de la collectivité.

Dans cette perspective, une autorisation de programme de 3,2 M€ a été ouverte au budget primitif (BP) 2021 pour la « rénovation énergétique des bâtiments ». Pourtant, la stratégie en la matière n'a pas été présentée.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de préciser le contenu des investissements qui seront réalisés et de déterminer les objectifs et les indicateurs nécessaires à sa stratégie énergétique.

Recommandation n° 2 : Préciser la stratégie, les objectifs et les indicateurs d'évaluation des travaux d'économie d'énergie prévus dans le cadre de l'autorisation de programme de 3,2 M€ votée au budget primitif 2021 pour la « rénovation énergétique des bâtiments ».

6.3 La maintenance des bâtiments

La commune dispose d'un vaste patrimoine (686 000 m²) et compte notamment 261 établissements recevant du public (ERP).

Parmi eux, sept font l'objet d'un avis défavorable de la commission d'accessibilité et de sécurité, soit 3 %. Pour ces bâtiments, les travaux permettant la levée des réserves sont soit en cours, soit intégrés dans les travaux prévisionnels faisant l'objet d'une autorisation de programme, à l'exception de deux d'entre eux, pour lesquels les travaux ne sont pas encore chiffrés.

La commune assure une maintenance régulière de ses bâtiments. Elle y consacre une enveloppe financière d'environ 15 M€ par an, soit environ 23 €/m² et par an.

La direction de la maintenance et des bâtiments compte 120 agents de tous les corps de métiers (maçonnerie, menuiserie, serrurerie, peinture, plomberie, électricité). Des marchés à bons de commande sont en outre passés avec diverses sociétés, notamment pour la maintenance des installations techniques devant faire l'objet de vérifications périodiques (ascenseurs, extincteurs, systèmes de sécurité incendie, alarmes...).

Une douzaine de techniciens sont répartis sur le territoire de la commune et sont les contacts privilégiés des responsables d'établissements.

Le suivi des bâtiments et des interventions est assuré dans un logiciel vieillissant que la commune envisage de changer à court terme pour installer un logiciel de gestion de la maintenance assisté par ordinateur GMAO, qui facilitera notamment le suivi des demandes d'intervention, l'interface avec le logiciel financier (bon de travail / bon de commande / engagement / liquidation) et pourra être utilisé sur des tablettes lors des déplacements des techniciens sur le terrain.

6.4 La préparation et le suivi des projets de construction

Les services sont dotés de procédures et d'outils qui permettent, globalement, de tenir les coûts et les délais : guide pour les opérations de construction, plannings et calendriers de suivi.

Les opérations de construction sont gérées en mode « BIM » (Building Information Modeling) : des maquettes numériques sont remises à la livraison des bâtiments et sont utilisées par la suite pour faciliter l'entretien et la maintenance des bâtiments.

La direction des études et travaux réalise en interne une étude de faisabilité qui permet d'établir un pré-programme d'opération et de déterminer une enveloppe financière.

Les décisions de réaliser telle ou telle opération sont ensuite prises, soit dans les échanges entre les services et les adjoints au maire respectifs, pour les opérations les plus modestes, soit dans le cadre des arbitrages budgétaires qui débouchent, après validation par la commission des finances puis le conseil municipal, sur l'ouverture d'autorisations de programme spécifiques, pour les opérations les plus importantes.

Une fois la décision de construction prise, des réunions régulières sont organisées entre la direction des études et travaux et les directions concernées (sport, culture, citoyenneté, éducation, etc.).

De manière globale, les projets livrés sur la période 2016-2019 ont été réalisés dans les délais prévus et dans le respect des enveloppes prévisionnelles.

Seule l'opération de la mairie de quartier des Épinettes a fait l'objet d'un dépassement de 20 % de l'enveloppe prévisionnelle, compte tenu d'études préalables insuffisantes qui n'avaient pas permis d'évaluer correctement le niveau de pollution des sols.

7. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1 La stratégie en matière de gestion des ressources humaines (RH)

La commune de Reims a développé plusieurs dispositifs dans le cadre d'une stratégie interne, non formalisée, dénommée « CAP RH ».

Une école de formation interne, un référentiel managérial et une démarche de progression managériale des encadrants, des entretiens professionnels, la formalisation de la procédure de recrutement, le répertoire des compétences et des métiers, la réflexion sur les métiers en tension, la communication interne avec la lettre trimestrielle « CAP RH », un intranet permettant à chaque agent d'accéder aisément aux éléments relatifs à sa situation individuelle ainsi que la dématérialisation des dossiers individuels en sont les principales réalisations.

La commune s'est également engagée dans une démarche de développement de la qualité de vie au travail. Une directrice adjointe porte cette thématique et une politique d'accompagnement à la mobilité pour les agents en reclassement a été définie.

La stratégie n'a pourtant pas été formalisée et mériterait d'être précisée et validée par une délibération du conseil municipal.

Le bilan de la mise en œuvre de cette stratégie n'a pas été dressé par la commune. Si de nombreuses actions ont été menées, il n'est pas possible de lister précisément les objectifs atteints, ou non.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de formaliser les lignes directrices de gestion et de les présenter au conseil municipal pour une adoption d'ici la fin du premier semestre 2022.

Recommandation n° 3 : Formaliser la stratégie de gestion des ressources humaines dans le cadre de l'adoption des lignes directrices de gestion, prévues par la loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique, en intégrant des indicateurs permettant d'évaluer sa mise en œuvre.

7.2 Le pilotage de la fonction ressources humaines et le système d'information

La commune dispose d'un service « études et pilotage RH ».

Plusieurs tableaux de bord sont réalisés mensuellement, comme le suivi des dépenses de personnel avec projection d'atterrissage au compte administratif.

Le fichier des départs prévisionnels à la retraite, par type de métier, permet de repérer les postes sur lesquels les compétences risquent d'être perdues et d'anticiper sur la transmission de ces compétences.

Divers autres tableaux permettent de suivre les frais de remboursement « transport » ou encore les agents remplaçants. La gestion des postes budgétaires est encore gérée dans un simple tableur, hors du système d'information ressources humaines.

Cependant, des incohérences apparaissent dans les chiffres contenus dans les différentes publications de la commune (compte administratif, bilan social, rapports à l'appui des documents budgétaires).

Une réflexion a été lancée depuis plusieurs années pour moderniser le système d'information des ressources humaines, sans que le projet ait encore abouti. Les possibilités d'extraction automatisées sont, pour l'heure, limitées.

La chambre invite la commune à faire aboutir sa réflexion sur la mise en œuvre d'un nouveau système d'information des ressources humaines et à profiter de cette opportunité pour développer ses outils d'extraction automatisée.

7.3 Les effectifs

La commune disposait, au 31 décembre 2019, de 1 883 agents, dont 66 agents contractuels remplaçants, représentant au total 1 787 agents en équivalent temps plein (ETP).

Les effectifs ont significativement diminué entre 2016 et 2017, à la suite du transfert de 69 agents à la communauté urbaine. Après une certaine stabilité en 2017 et 2018, le nombre d'agents a augmenté dans des proportions non négligeables en 2019 (+ 26, soit 1,4 %).

Tableau 7 : Évolution des effectifs physiques 2016-2019

| Chiffres au 31/12 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------|---------|-------|-------|
| Agents titulaires | 1 791 | 1 707 | 1 707 | 1 745 |
| <i>Évolution d'une année sur l'autre</i> | | - 4,7 % | 0 % | 2,2 % |
| Contractuels | 130 | 146 | 150 | 138 |
| <i>Évolution d'une année sur l'autre</i> | | 12,3 % | 2,7 % | - 8 % |
| Total | 1 921 | 1 853 | 1 857 | 1 883 |
| <i>Évolution d'une année sur l'autre</i> | | - 3,5 % | 0,2 % | 1,4 % |

Source : rapports à l'appui des débats d'orientation budgétaire

Sur la période, la principale explication de l'augmentation des effectifs réside dans les recrutements réalisés pour la police municipale, soit une trentaine de nouveaux agents entre 2016 et 2019.

En outre, en 2019, 22 agents ont vu leurs postes à temps non complet transformés en postes à temps complet à la direction de l'éducation et ont été titularisés dans le cadre d'un plan de résorption de l'emploi précaire.

Enfin, cinq agents ont été intégrés dans les services de la ville suite à la reprise en régie du musée Le Vergeur.

Les effectifs de la commune n'incluent pas les membres de la direction générale ni ceux d'un certain nombre de services communs, notamment les directions fonctionnelles, qui sont des

services de la communauté urbaine mis à disposition de la commune-centre dans le cadre des conventions de mutualisation.

La collectivité a par ailleurs usé de la possibilité offerte par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 et compte quatre « contrats de projet ».

Par ailleurs, l'effectif des collaborateurs de cabinet et des collaborateurs de groupes n'appelle pas d'observation.

7.4 La masse salariale

La masse salariale nette de la commune de Reims représente, en 2019, 101 M€. Elle évolue modérément entre 2017 et 2019 (+ 2, M€, soit 1 % par an en moyenne).

Tableau 8 : Évolution de la masse salariale 2016-2019

| en € | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Charges de personnel interne | 85 349 680 | 85 511 770 | 86 489 035 | 87 172 219 |
| <i>évolution d'une année sur l'autre</i> | | 0,2 % | 1,1 % | 0,8 % |
| + Charges de personnel externe | 19 362 366 | 18 960 828 | 19 054 039 | 19 434 150 |
| <i>évolution d'une année sur l'autre</i> | | - 2,1 % | 0,5 % | 2 % |
| = Charges totales de personnel | 104 712 046 | 104 472 597 | 105 543 075 | 106 606 369 |
| <i>évolution d'une année sur l'autre</i> | | - 0,2 % | 1 % | 1 % |
| - Remboursement de personnel mis à disposition | 5 621 409 | 5 672 008 | 5 544 008 | 5 718 428 |
| = Charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition | 99 090 637 | 98 800 590 | 99 999 067 | 100 887 942 |
| <i>évolution d'une année sur l'autre</i> | | - 0,3 % | 1,2 % | 0,9 % |

Source : comptes de gestion

Toutefois, la chambre relève que la masse salariale n'a pas diminué, en 2017, dans les mêmes proportions que les effectifs, puisqu'elle est restée quasiment stable (- 0,3 %) alors que les effectifs diminuaient de 3,5 %.

Cette situation s'explique essentiellement par la réforme du régime indemnitaire, dont les effets ont en partie compensé les économies résultant des transferts de personnel à la communauté urbaine.

Selon l'ordonnateur, si l'on neutralisait l'effet des transferts d'agents, la masse salariale aurait augmenté en 2017 de 3,9 %. Outre la modification du régime indemnitaire, cette augmentation s'explique par la mise en oeuvre en 2017 de plusieurs mesures nationales relatives au personnel (mise en oeuvre du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations – PPCR et augmentation de la valeur du point d'indice de 0,6 % le 1^{er} février).

Les charges de personnel externe, essentiellement constituées des remboursements à la communauté urbaine au titre du personnel mutualisé, diminuent en 2017 compte tenu des transferts de compétences, mais augmentent de 2 % en 2019. La chambre invite la commune à être vigilante sur ce poste de dépenses, qui représente près de 20 % des dépenses totales de personnel.

Par ailleurs, la masse salariale nette de la commune est inférieure compte tenu des versements effectués par la communauté urbaine dans le cadre de la mutualisation

« ascendante » (services de la ville de Reims mis à disposition de la communauté urbaine), pour 3 M€ en 2019, mais aussi par la régie des équipements municipaux sportifs et l'école supérieure des arts décoratifs, au titre de la mise à disposition de personnel (respectivement 59 et 10 agents, soit 2,1 M€ et 0,5 M€).

7.5 Le régime indemnitaire

7.5.1 Le Régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel (RIFSEEP)

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement (RIFSEEP) a été mis en place par la délibération du 15 décembre 2016.

Cette délibération a été l'occasion d'adapter le régime indemnitaire aux textes en vigueur mais aussi de regrouper au sein d'un dispositif unique les différentes mesures prises isolément. Elle a été révisée et complétée par une délibération du 20 décembre 2018 puis du 16 décembre 2019.

Ces deux délibérations reprennent l'ensemble du dispositif de régime indemnitaire, ce qui en facilite la compréhension.

Le RIFSEEP implique le versement, d'une part, d'une indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (IFSE) et, d'autre part, d'un complément indemnitaire annuel (CIA).

7.5.1.1 L'indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (IFSE)

La délibération prévoit, conformément à la réglementation, un montant de régime indemnitaire lié aux fonctions exercées. Celles-ci sont réparties en différents groupes selon les responsabilités assumées par les agents les exerçant. Le montant de l'IFSE versée à l'agent dépend du groupe de fonction auquel il appartient. Ces groupes sont présentés en annexe 1 de la délibération relative au régime indemnitaire.

En catégorie C, la délibération prévoit des rémunérations homogènes entre les différentes filières. La commune de Reims avait en effet déjà procédé, avant l'instauration du RIFSEEP, à une revalorisation et à une harmonisation du régime indemnitaire de l'ensemble des agents de catégorie C (hors police municipale). Le montant de régime indemnitaire moyen attribué aux agents est ainsi sensiblement le même dans les filières administrative et technique.

Par contre, en catégorie A, les montants de régime indemnitaire attribués varient de manière significative en fonction de la filière et du grade détenu par l'agent.

Ainsi, dans le groupe de fonctions 1 (directeurs), la délibération prévoit des rémunérations différentes pour les directeurs issus du cadre d'emplois des administrateurs, ceux de la filière technique et les autres directeurs de la filière administrative, ce qui n'est pas conforme à l'esprit du RIFSEEP.

Si ces écarts sont justifiés par des différences de sujétions et de niveaux d'expertise de ces postes de direction, cela doit être précisé dans la délibération.

En conservant une différenciation dans les régimes indemnitaires liée au grade de l'agent en catégorie A, la ville de Reims n'est donc pas allée au bout de la logique du RIFSEEP qui consiste à prévoir un régime indemnitaire avant tout lié aux fonctions et non plus au grade ou au cadre d'emplois. La filière statutaire de l'agent reste, pour les cadres de la commune de Reims, un élément discriminant quant aux rémunérations versées.

En outre, pour un certain nombre de grades et de fonctions, la délibération prévoit une fourchette de rémunération sans préciser les modalités de fixation du montant définitif.

S'il revient à l'ordonnateur de fixer le montant à attribuer à chaque agent, les critères d'attribution doivent être précisés par l'assemblée délibérante.

La délibération doit être complétée sur ces points.

7.5.1.2 Le complément indemnitaire annuel (CIA)

Le CIA a été mis en place dès 2017 pour un montant individuel annuel maximal de 400 € en 2017, 450 € en 2018 et 500 € en 2019 et les années suivantes.

La délibération prévoit une modulation du montant en fonction « de la manière de servir » de l'agent, après examen individuel effectué lors de l'entretien professionnel, tout en précisant que seuls un ou plusieurs rappels à l'ordre formalisés par le directeur de service peuvent enclencher une réfaction du montant.

Cependant, en 2019, un seul agent a vu son montant de CIA modulé en raison de sa manière de servir.

Le CIA apparaît ainsi, à la ville de Reims, comme une prime annuelle forfaitaire alors que le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP prévoit expressément que ce soit une part de régime indemnitaire liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir.

La chambre rappelle que, conformément à ce que le conseil municipal a délibéré, le CIA doit être modulé en fonction de la manière de servir. Elle l'invite à fixer des critères de modulation plus précis qui permettent d'assurer une différenciation minimale effective des agents en fonction de leur engagement professionnel.

Rappel du droit n° 7 : Moduler le complément indemnitaire annuel (CIA) versé aux agents en fonction de la manière de servir.

7.5.1.3 Le coût de mise en œuvre

La mise en œuvre du RIFSEEP a coûté 1 M€ à la commune en 2017, dont 0,7 M€ au titre du versement du complément indemnitaire annuel (CIA) et 0,2 M€ pour harmoniser partiellement le régime indemnitaire de certains agents de catégorie A et B.

La valorisation des missions d'encadrement des agents de catégorie B a représenté près de 0,1 M€.

En 2019, le versement du seul CIA à l'ensemble des agents au niveau maximal de 500 € a représenté un coût total de 820 000 €.

7.5.1.4 Les conséquences du RIFSEEP sur l'égalité salariale hommes/femmes

La proportion hommes / femmes des cadres est la même en 2016 et en 2020 (43 % hommes ; 57 % femmes).

Depuis 2016, l'écart de régime indemnitaire moyen entre hommes et femmes, pour un agent à temps plein, a diminué de 20 % en catégorie A.

Pour autant, le régime indemnitaire moyen des hommes reste supérieur à celui des femmes dans toutes les catégories (A, B et C) compte tenu des écarts de montants attribués, notamment dans la filière technique qui est essentiellement masculine. A cet égard, un plan pluriannuel d'actions pour l'égalité professionnelle a été adopté en décembre 2020, qui a notamment pour objectifs la prévention et le traitement des écarts de rémunérations.

7.5.2 Le contrat des agents non-titulaires

Le contrat des agents non-titulaires de la ville de Reims ne mentionne pas l'intégralité des éléments de rémunération et notamment le montant du régime indemnitaire à verser.

Or, l'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988, modifié par le décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015, dispose que « *l'agent est recruté par un contrat écrit. [...] [Le] contrat précise également les conditions d'emploi et de rémunération [...] de l'agent* ».

Il en résulte, d'une part, que les éléments relatifs au régime indemnitaire doivent être prévus dans le contrat et que, d'autre part, les relations entre un employeur public et un agent contractuel ne peuvent plus être régies, comme elles l'ont longtemps été, par une relation unilatérale formalisée par un arrêté.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à préciser directement dans le contrat des agents le montant du régime indemnitaire ou ses modalités précises de calcul, ces éléments étant un contenu substantiel de ce document.

7.5.3 La rémunération accessoire de certains cadres de la communauté urbaine

La ville de Reims a mutualisé avec la communauté urbaine un certain nombre de services et notamment sa direction générale. Les agents des services mutualisés sont rémunérés par la communauté urbaine, qui est leur employeur.

La commune rembourse ensuite à la communauté urbaine, au vu des critères de répartition des charges communes fixés dans les conventions de mutualisation, une partie de ces rémunérations.

Cependant, une dizaine de cadres de la communauté urbaine de Reims, dont les membres de la direction générale et la directrice de cabinet, perçoivent un complément de rémunération de la ville de Reims pour un montant compris entre 1 200 € et 27 600 € par an. Le total de ces rémunérations accessoires a représenté 485 000 € en 2020.

Cette rémunération est versée sur la base d'un arrêté du maire, qui fixe le montant de la rémunération accessoire en faisant référence à une délibération du 25 juin 2007 qui prévoit que « *pour permettre une bonne organisation du service public et notamment des animations et des manifestations publiques à caractère sportif et culturel et dans l'intérêt de répondre aux attentes de la population, il convient de faire appel à titre accessoire à un nombre limité d'agents de la communauté d'agglomération* ».

Bien que l'un des considérants de la délibération du 15 décembre 2016 mentionne que cette « *délibération unique sur le régime indemnitaire doit permettre de clarifier et de rassembler l'ensemble des éléments constitutifs du régime indemnitaire des agents de la ville* », celle-ci ne mentionne pas les rémunérations accessoires et ne vise pas la délibération précédente de 2007, de sorte que celle-ci ne peut être considérée comme ayant été abrogée.

En revanche, la délibération du 20 décembre 2018, qui synthétise à nouveau le dispositif relatif au régime indemnitaire, mentionne dans ses visas la délibération de 2007 et prévoit désormais la possibilité d'attribuer une indemnité accessoire pour les activités exercées « *pour le compte de la ville dans les domaines de la formation, du conseil juridique, stratégique, économique ou de communication et de conseils auprès des élus par certains agents [...] de la communauté urbaine du Grand Reims* ».

La chambre relève que, d'une part, la délibération ne précise pas la base légale de ces rémunérations, et d'autre part, elle ne détaille pas les modalités d'attribution (critères, éventuel plafond) alors que l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que ces dispositions relèvent de la compétence de l'assemblée délibérante et non du seul ordonnateur.

En outre, il ne peut être considéré que cette rémunération accessoire relève du cumul d'activités puisque celui-ci doit être exercé hors du temps de travail de l'agent auprès de son employeur principal.

Or, les agents concernés exercent à temps plein au sein de la communauté urbaine, sur des postes par ailleurs mutualisés, c'est-à-dire à disposition des deux entités que sont la commune et la communauté urbaine.

En l'espèce, le complément de rémunération versé par la commune peut donc être analysé comme additionnel à celui versé par la communauté urbaine, pour une même activité au service des deux collectivités.

Or, pour trois des agents concernés au titre de l'année 2020, le complément de rémunération cumulé aux primes déjà perçues à la communauté urbaine dépasse le plafond maximal du RIFSEEP, ce qui aboutit au fait que l'agent perçoit un régime indemnitaire global supérieur à la limite fixée par la réglementation.

La chambre relève l'irrégularité du dispositif de versement des rémunérations accessoires, et demande à la commune d'y mettre fin dans les meilleurs délais, sans attendre le départ des agents concernés.

Rappel du droit n° 8 : Supprimer le versement irrégulier des rémunérations accessoires à certains cadres de la communauté urbaine.

7.5.4 Les heures supplémentaires

Le nombre d'heures supplémentaires, après avoir baissé en 2017 compte tenu de transfert de la compétence voirie à la communauté urbaine, augmente légèrement en 2018 puis fortement en 2019.

Tableau 9 : Évolution des montants versés au titre des heures supplémentaires

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------------|---------|---------|---------|---------|
| Nombre en heures | 19 934 | 18 269 | 18 441 | 20 573 |
| Montant en euros | 397 924 | 367 353 | 374 238 | 431 826 |
| Évolution | | - 8 % | 2 % | 15 % |

Source : données transmises par la commune de Reims, retraitements CRC

46 % des heures supplémentaires sont versées aux agents de la police municipale, ce qui explique aussi la tendance à la hausse, compte tenu de l'augmentation du nombre de policiers municipaux sur la période 2016-2019.

Néanmoins, le nombre d'heures supplémentaires augmente également dans d'autres directions, comme celles des espaces verts ou de la proximité.

La chambre invite la commune à être attentive à l'évolution de ce poste de dépenses.

Elle relève qu'aucun système automatisé de suivi n'est en place dans les services de la commune, alors qu'en application des dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. Selon l'ordonnateur, un dispositif de suivi du temps de travail doit être déployé au cours de l'année 2022.

Rappel du droit n° 9 : Mettre en place un suivi automatisé du temps de travail pour permettre le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

7.6 Le temps de travail

Par un contrat de solidarité du 26 janvier 1982, confirmé par une délibération du 29 avril 2002, la durée hebdomadaire du temps de travail avait été fixée à 35 h par semaine.

Un dispositif d'aménagement du temps de travail (ATT) a été mis en place pour les cadres avec une durée hebdomadaire de 37h30 et 13 jours d'ARTT.

Par ailleurs, les agents bénéficiaient de six semaines de congés annuels, de deux jours de pont ainsi que d'un à cinq jours supplémentaires en fonction de leur ancienneté dans la fonction publique territoriale, ce qui peut représenter jusqu'à 12 jours de congés supplémentaires par rapport à la réglementation en vigueur (cinq fois les obligations hebdomadaires de travail, soit 25 jours par an).

Ils n'accomplissaient donc pas les 1 607 heures annuelles prévues par l'article 1 du 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, applicable à la fonction publique territoriale.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique a prévu, dans son article 47, que « *les collectivités territoriales [...] ayant maintenu un régime de travail mis en place antérieurement à la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 [...] disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir [...] dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 [...], les règles relatives au temps de travail de leurs agents* ».

Le régime des congés a été modifié à compter du 1^{er} janvier 2022 en application d'une délibération du 22 juin 2021 portant adoption du temps de travail. L'adoption de cette délibération permet une mise en conformité avec le seuil annuel de 1 607 heures travaillées.

7.7 L'action sociale

En additionnant la participation municipale au fonctionnement du restaurant administratif (0,4 M€), la participation employeur pour les tickets restaurant (0,9 M€ en 2019), une subvention au comité d'action sociale de 1,2 M€ intégrant 0,6 M€ au titre des chèques vacances et les participations pour la complémentaire santé (0,4 M€), la commune dépense près de 2,9 M€ par an au titre de l'action sociale au profit de ses agents, soit 1 540 € par agent.

La commune de Reims dispense ainsi une action sociale généreuse à l'égard de ses collaborateurs.

8. LES SYSTÈMES D'INFORMATION

8.1 Les systèmes d'information

La direction des systèmes d'information est un service de la communauté urbaine, mutualisé avec la commune de Reims. Le système d'information existant est cartographié par direction.

La sécurité informatique

La sécurité informatique est assurée, physiquement, grâce à deux salles de serveurs séparées et un plan d'action pour la sécurité des systèmes d'information a été élaboré.

Le plan de continuité en cas de sinistre grave est en cours de développement.

La chambre relève que l'ordonnateur a engagé plusieurs actions importantes pour la sécurité des systèmes d'information et l'invite à poursuivre la démarche entreprise (sécurité des authentifications, formation des agents, formalisation des procédures, outils de contrôle).

Le schéma directeur des systèmes d'information

La commune n'avait pas formalisé, jusqu'à présent, de schéma directeur des systèmes d'information même si des documents de stratégie existent en interne ainsi que de nombreux projets.

Une étude menée en 2020 avec un assistant à maîtrise d'ouvrage a fait le constat d'une infrastructure informatique insuffisamment modernisée et a jeté les bases d'un futur schéma directeur des systèmes d'information (SDSI). Une synthèse a été présentée à l'automne 2020 à la direction générale. Cette politique de définition stratégique des systèmes d'information s'articule autour de deux schémas : un schéma directeur informatique et technique et un schéma directeur applicatif.

La stratégie ne peut cependant pas se résumer à ce document qui souffre de l'absence d'un plan d'action précis.

Le SDSI devrait présenter les enjeux mais aussi les calendriers et budgets de chacun des projets, afin de s'assurer de la possibilité de tous les mener sur sa durée et de pouvoir évaluer régulièrement l'atteinte des objectifs, tant au niveau opérationnel que financier. Le projet d'élaboration du schéma directeur informatique et technique, présenté en comité de pilotage en novembre 2021, s'articule autour de quatre axes (gouvernance de la DSIT, automatisation des infrastructures techniques, service de continuité et évolution du modèle et des infrastructures).

La gouvernance et le pilotage des projets informatiques par la direction générale doivent être poursuivis dans le cadre de ce nouveau schéma directeur. Néanmoins, la tenue d'un seul comité de pilotage annuel, sans relevé de conclusions ni revue de projets détaillée, paraît insuffisante au regard des enjeux.

Les réunions avec chacune des directions, appelées « panoramas », pourraient également être plus nombreuses pour permettre, d'une part, à chaque directeur et aux cadres des directions de se sentir plus impliqués dans la réussite des projets informatiques, et à la direction informatique d'être encore plus à l'écoute de ses clients internes.

Compte tenu de tous ces éléments, de l'intérêt stratégique des systèmes d'information pour la bonne marche et la modernisation des services développés par la commune, du coût de cette politique (plus de 5 M€ sur la période 2021-2024) et des enjeux en termes de sécurité, la chambre recommande à la commune de formaliser par une délibération en conseil municipal, l'adoption de son schéma directeur des systèmes d'information.

Recommandation n° 4 : Formaliser et faire valider par le conseil municipal le schéma directeur des systèmes d'information, incluant les dimensions relatives à la sécurité, à la gouvernance et au suivi de sa mise en œuvre pour permettre son évaluation régulière.

8.2 La protection des données personnelles

Depuis le 25 mai 2018, date de l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD), les organismes publics et privés sont soumis à des obligations spécifiques

quant à la manière dont ils collectent, utilisent et stockent ou détruisent les données personnelles dont ils ont besoin pour assurer leur activité.

Pour s'assurer du bon respect de la réglementation dans ses services et mettre en œuvre l'ensemble des dispositions du règlement, la commune de Reims a nommé en mai 2018 un délégué à la protection des données (DPD), qui exerce ses fonctions à temps plein depuis le 1^{er} janvier 2019.

Il est rattaché directement à la direction générale et occupe des fonctions mutualisées pour la communauté urbaine, le centre communal d'action sociale, la caisse des écoles et les régies municipales.

La commune a aussi recours à un cabinet de conseil qui a accompagné le DPD dans sa prise de fonctions, dans l'animation des réunions internes et fournissant un logiciel permettant de gérer l'ensemble des traitements de données.

Une quarantaine de référents RGPD ont été nommés dans les services municipaux. Des réunions ont eu lieu dans les directions entre octobre 2018 et mars 2019 pour les sensibiliser à la nouvelle réglementation et à la démarche de conformité et de revue des traitements.

Le DPD effectue un bilan annuel de son activité. Il recense 117 traitements de données personnelles, allant de la liste des Rémois locataires de jardins familiaux à celle des abonnés au stationnement payant sur voirie, en passant par les formulaires d'évaluation des agents.

Chaque traitement « susceptible de présenter des risques élevés » pour les droits et libertés des personnes concernées doit faire l'objet d'une analyse d'impact sur la protection des données (AIPD). La commune de Reims en a déjà réalisé trois, sur une trentaine prévue.

Il ressort des AIPD déjà réalisées que les principaux risques mentionnés tiennent non à la nature de l'activité gérée et aux données détenues mais à la sécurité des systèmes d'information, à une éventuelle transmission accidentelle des données de nature humaine ou à une intrusion extérieure et malveillante dans la base de données.

Les AIPD apparaissent ainsi comme des documents formels, à la plus-value limitée car non accompagnés d'explications précises quant aux risques constatés, ni d'un plan d'actions concret.

En octobre 2020, un document commun à la ville, la communauté urbaine, au centre communal d'action sociale (CCAS), à la caisse des écoles et à la régie des équipements sportifs, intitulé « politique générale de protection des données à caractère personnel » qui en précise les contours et les méthodes a été élaboré. Ce document, « *destiné à être diffusé à l'ensemble de acteurs impliqués directement ou indirectement dans les traitements de données personnelles et des utilisateurs des systèmes d'information* » n'a pas été validé par une délibération du conseil municipal et gagnerait à être complété par un plan d'actions concret, rappelant notamment l'importance des actions de communication et de sensibilisation des agents et la politique de sécurité informatique.

Selon l'ordonnateur, le rapport d'analyse d'impact pour la protection des données a été revu pour plus de lisibilité. Il précise par ailleurs que le document de politique générale de protection des données à caractère personnel publié sur son site intranet sera annexé au schéma directeur applicatif qui sera lui-même soumis à l'organe délibérant.

Recommandation n° 5 : Formaliser par une délibération la politique de protection des données à caractère personnel, en l'intégrant le cas échéant dans le schéma directeur des systèmes d'information.

ANNEXE 1 : Suivi des rappels du droit et des recommandations du précédent rapport

Rappel de la date du précédent ROD2 : 8 novembre 2016

| N° rappel du droit | N° reco. | Intitulé | Domaine (1) | Degré de mise en œuvre (2) | Éléments justifiant l'appréciation portée sur la mise en œuvre |
|--------------------|----------|--|--------------|----------------------------|--|
| 1 | | Compléter les états de provisions en précisant le montant, le suivi et l'emploi de chaque provision | Comptabilité | TMO | La commune a produit un tableau de suivi des provisions pour l'année 2020 |
| 2 | | Constituer des provisions dès que le recouvrement des créances est compromis et reprendre les provisions constituées dès lors qu'elles n'ont plus d'objet ou ont été utilisées | Comptabilité | TMO | Idem |
| 3 | | Rendre exhaustif l'inventaire et y détailler les immobilisations conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 | Comptabilité | MOC | Un travail d'ajustement est en cours sur l'actif immobilisé avec la Trésorerie pour reprendre les écritures extrabudgétaires non effectuées au moment des CA de transferts, reprendre l'antériorité des immeubles acquis sur les premières années M14, identifier les sources d'écarts et ajuster, en masse, les biens correspondants. Cette analyse a porté pour l'instant sur les articles peu volumiques. Elle sera étendue à l'ensemble des biens. |
| 4 | | Revoir les modalités de comptabilisation des biens acquis ou cédés par voie d'échange (instruction budgétaire et comptable M 14, fiche 52) | Comptabilité | RMO | Selon la commune, la comptabilisation des échanges est conforme et il n'y a pas lieu de revoir les traitements effectués. |

| | | | | | |
|---|---|--|-------------------------|-----|---|
| 5 | | En application des dispositions des instructions budgétaires et comptables M14 et M4, toiletter les comptes des frais d'études et d'immobilisations en cours | Comptabilité | NMO | Les frais d'insertion ont été traités jusqu'au 31 décembre 2019 et les frais d'étude ont été traités jusqu'au 31 décembre 2014 alors que la période 2015-2019 est en cours de traitement. |
| | 1 | Se rapprocher du comptable afin de mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif | Comptabilité | MOC | Le rapprochement est en cours d'exécution et la reconstitution a porté prioritairement sur les articles facilement identifiables. |
| | 2 | Compléter les états relatifs aux variations du patrimoine annexés au compte administratif | Comptabilité | MOC | Selon la commune, les états sont transmis via la norme TOTEM et intègrent les biens mis à disposition des délégataires pour les nouvelles délégations. |
| | 3 | Définir et piloter une politique du stationnement (objectifs poursuivis, plan de mise en œuvre, données sur les taux d'occupation, observatoire du stationnement...) | Relation avec les tiers | MOC | Plusieurs actions ont été engagées pour améliorer la politique de stationnement : acquisition d'un concentrateur de données permettant de rapatrier l'ensemble des données du stationnement correspondant à l'usage des horodateurs et du paiement du stationnement par téléphone ; mise en place d'une gestion dématérialisée des abonnements ; mise en place d'un système de géolocalisation des places de stationnement. |

(1) Domaines : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH (gestion des ressources humaines), Situation patrimoniale, Relation avec des tiers.

(2) Totalemment mise en œuvre (TMO) - Mise en œuvre en cours (MOC) - Mise en œuvre incomplète (MOI) - Non mise en œuvre (NMO) - Refus de mise en œuvre (RMO)

ANNEXE 2 : Situation financière

Tableau 1 : Évolution détaillée de la capacité d'autofinancement 2016-2019

| en € | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Évolution 2017-2019 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) | 137 802 006 | 130 921 188 | 128 299 115 | 131 195 289 | 0,2 % |
| Attribution de compensation brute | 30 402 963 | 22 859 589 | 23 115 003 | 22 927 140 | 0,3 % |
| Dotation de solidarité communautaire brute | 7 580 000 | 7 580 000 | 7 580 000 | 7 580 000 | 0 % |
| Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité | 2 981 949 | 2 413 082 | 2 413 082 | 1 813 381 | - 24,9 % |
| Ressources d'exploitation | 15 549 463 | 15 180 608 | 19 874 594 | 19 086 204 | 25,7 % |
| Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 61 615 710 | 61 266 307 | 61 871 149 | 61 904 483 | 1 % |
| Production immobilisée, travaux en régie (c) | 253 574 | 2 046 172 | 855 247 | 1 312 151 | - 35,9 % |
| = Produits de gestion (a+b+c = A) | 256 185 664 | 242 266 946 | 244 008 190 | 245 818 648 | 1,5 % |
| Charges à caractère général | 36 470 996 | 35 502 667 | 35 824 969 | 35 709 929 | 0,6 % |
| + Charges de personnel | 104 712 046 | 104 472 597 | 105 543 075 | 106 606 369 | 2 % |
| <i>soit, en % du total des charges</i> | <i>56 %</i> | <i>56 %</i> | <i>57 %</i> | <i>57 %</i> | |
| + Subventions de fonctionnement | 43 327 783 | 42 125 447 | 41 848 227 | 41 836 341 | - 0,7 % |
| <i>soit, en % du total des charges</i> | <i>23 %</i> | <i>23 %</i> | <i>22 %</i> | <i>22 %</i> | |
| + Autres charges de gestion | 3 593 823 | 3 366 712 | 2 982 421 | 2 976 817 | - 11,6 % |
| = Charges de gestion (B) | 188 104 649 | 185 467 423 | 186 198 692 | 187 129 456 | 0,9 % |
| <i>évolution d'une année sur l'autre</i> | | <i>- 1,4 %</i> | <i>0,4 %</i> | <i>0,5 %</i> | |
| Excédent brut de fonctionnement (A-B) | 68 081 015 | 56 799 523 | 57 809 497 | 58 689 192 | 3,3 % |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>26,6 %</i> | <i>23,4 %</i> | <i>23,7 %</i> | <i>23,9 %</i> | <i>1,8 %</i> |
| +/- Résultat financier | - 7 354 167 | - 5 124 631 | - 4 600 235 | - 4 114 473 | - 19,7 % |
| - Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux | 6 689 895 | 6 198 416 | 6 206 048 | 5 412 199 | - 12,7 % |
| +/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks) | - 225 507 | - 344 141 | - 380 520 | - 356 435 | 3,6 % |
| +/- Autres produits et charges excep. réels | - 572 824 | 304 780 | 511 289 | 159 607 | - 47,6 % |
| = CAF brute | 53 238 622 | 45 437 115 | 47 133 984 | 48 965 692 | 7,8 % |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>20,8 %</i> | <i>18,8 %</i> | <i>19,3 %</i> | <i>19,9 %</i> | |

Source : comptes de gestion

Tableau 2 : Évolution détaillée de l'encours de dette

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Encours au 1^{er} janvier (selon compte de gestion) | 352 554 660 | 332 947 641 | 295 648 224 | 272 640 117 |
| - Transfert effectif de dette "Sciences Po" | | 13 097 250 | | |
| - Remboursement en capital de la dette | 45 601 112 | 33 558 862 | 33 679 710 | 33 971 249 |
| +/- Variation autres dettes et cautionnements | - 5 908 | - 78 330 | - 5 784 | - 88 277 |
| + Nouveaux emprunts de l'année | 26 000 000 | 10 000 000 | 10 000 000 | 15 000 000 |
| + Crédit compte 1641 (opé ordre non budg) - reprise dette BA Caux commerciaux | | | 608 810 | |
| - Débit compte 16876 (opé ordre non budg) | | 564 976 | | |
| + Crédit compte 165 (opé ordre non budg) - reprise dette BA Caux commerciaux | | | 68 577 | |
| Encours au 31 décembre (compte de gestion) | 332 947 641 | 295 648 224 | 272 640 117 | 253 580 591 |

| | | | | |
|---|-------------|-------------------|-------------|-------------|
| Encours de dette porté par la commune pour le compte de la CU au titre de la voirie | | 31 015 032 | | |
| Remboursement à la commune en cours d'année | | - 2 919 638 | - 3 014 243 | - 3 112 064 |
| Encours de dette "portée" au 31 décembre | | 28 095 394 | 25 081 151 | 21 969 087 |
| Encours de dette "réelle" (en €) | 332 947 641 | 295 648 224 | 272 640 117 | 253 580 591 |
| Capacité de désendettement BP en années (dette "réelle" / CAF brute) - en années | 6,3 | 6,5 | 5,8 | 5,2 |
| Encours de dette "nette" - en € | 332 947 641 | 267 552 830 | 247 558 966 | 231 611 504 |
| Capacité de désendettement BP en années (dette "nette" / CAF brute) - en années | 6,3 | 5,9 | 5,3 | 4,7 |
| CAF brute | 53 238 622 | 45 437 115 | 47 133 984 | 48 965 692 |

Source : comptes de gestion (balance des comptes) et rapports annuels de la commune sur la dette



« 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 Grand Est :
www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est

Chambre régionale des comptes Grand Est

3-5, rue de la Citadelle

57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est