

REPONSE du Maire de CLICHY LA GARENNE (*)

La Commune de Clichy-la-Garenne ne conteste pas la pertinence de certaines critiques particulièrement pédagogiques et méritées contenues dans le rapport d'observations définitif de la Chambre Régionale des Comptes qui nous permettrons d'en tenir compte pour progresser dans le sens de la maîtrise de nos finances.

Toutefois, certaines d'entre elles nous ont conduits à apporter les éléments de réponse qui suivent afin de répondre à des critiques stigmatisantes qui seraient naturellement très mal ressenties par le personnel dévoué de la Commune.

Comme me l'y autorisent les dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je vous prie donc de trouver ci-joint notre réponse écrite à ce rapport d'observations que je vous remercie de bien vouloir joindre audit rapport.

(*) Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.241-11 du Code des juridictions financières.

1) S'agissant de la situation financière de la commune, nous regrettons d'abord que celle-ci n'ait pas été mise en rapport avec l'accroissement massif de la population sur la période 2002-2008, nécessitant de fait une augmentation des dépenses de fonctionnement. En effet, il doit être souligné que la commune suit depuis plusieurs années **une logique de densification urbaine** que votre Chambre devait prendre en compte, ainsi qu'en témoigne la croissance de plus de 18 % de sa population (par rapport à la population ajustée pour 2010) :

➤ Populations légales en 1999 : 51.083

➤ Populations légales en 2007 : 58.957

Cette évolution démographique a naturellement engendré de nouveaux besoins à satisfaire tant en terme d'équipements que de services rendus à la population, accroissant de manière très sensible les dépenses d'investissement et de fonctionnement dans le budget annuel comme dans la programmation pluriannuelle des investissements de la Ville.

Cette augmentation s'est également accompagnée d'un fort rajeunissement de la population de la commune, entraînant logiquement une hausse des équipements scolaires et périscolaires (écoles, crèches, équipements sportifs et culturels...).

Si les demandes de l'Etat de réaliser davantage de logements au cours de cette période avaient été prise en compte, la Ville aurait du supporter des charges beaucoup plus importantes en matière d'équipements collectifs.

De plus, l'augmentation des investissements de la Commune a également contribué à la création corrélative de postes, contribuant ici encore à une augmentation des charges de personnel.

Les charges de personnel ont progressé de 37.800.000 € à 59.000.000 €, avec notamment une hausse de 10,58 % entre 2005 et 2006. Cette forte augmentation s'explique par une hausse importante des effectifs avec la création de nouveaux services, la formation et le renforcement des qualifications des agents et l'accompagnement des nouveaux équipements et des nouveaux services. Elle s'explique encore par la politique salariale menée par la Commune en faveur des agents, conformément aux souhaits unanime des élus.

Des éléments extrinsèques sont aussi à l'origine de cet accroissement des charges de personnel :

- En 2004, 110 agents d'animation CDE (Restauration scolaire – activité périscolaires) son transférés vers la commune.
- En 2005, ce sont 177 agents qui sont soit transférés vers la Commune (agents d'animation CDE), soit mutés (Restauration scolaire – activités périscolaires – CLHS). De plus, 33 postes sont créés au sein de la DG animation afin de d'augmenter le nombre des agents d'entretien dans les écoles mais surtout compte tenu de l'ouverture de l'école Senghor.
- En 2006, la création de 15 postes rattachés à la DG Citoyenneté est à relier à la mise en place de la vidéo surveillance, tandis que la création de 24 postes rattachés à la DG animation s'explique notamment par la reprise des activités Jeunesse Léo Lagrange.

- Le coût annuel de la réforme du régime indemnitaire effectuée début 2007 a représenté un coût de près d'1,3 millions d'euros pour la Commune.
- En 2008, l'ouverture de l'école Toussaint Louverture et de son centre de loisirs rendait nécessaire la création de 27 postes rattachés à la DG animation.

Toujours en matière d'emploi, la Ville de Clichy-la-Garenne rappelle qu'elle a mis en œuvre les dispositifs d'emplois aidés de l'Etat (emplois jeunes, contrat d'accompagnement à l'emploi, contrats d'avenir ...) pour satisfaire les besoins de proximité des publics les plus fragiles socialement. A ce titre, elle a, sur la période 2002-2009, supporté une charge financière égale à 2.700.000 €, tous dispositifs confondus.

Les représentants de l'Etat dans le département des Hauts-de-Seine ne cessent ainsi de relancer la commune sur la question des emplois aidés de l'Etat en en faisant une condition d'attribution des subventions pour le contrat urbain de cohésion sociale. Par ailleurs, la commune a signé en 2003 un contrat spécifique de prévention avec l'Etat concernant le quartier « Bellefort-Sanzillon ». Ce dernier est en effet inclus dans la liste des 23 secteurs « exposés de façon récurrente aux violences urbaines » présentée le 14 janvier 2003 par le ministre de l'Intérieur. La politique menée en partenariat avec l'Etat a ainsi permis d'éviter de coûteuses dégradations d'équipements publics, notamment lors des émeutes urbaines de l'automne 2005.

Constatant que les charges de fonctionnement augmentaient, la Commune s'est dans le même temps assurée d'augmenter les produits de fonctionnement, notamment en augmentant les recettes fiscales afin de couvrir, au moins en partie, l'augmentation des charges. Il n'est donc pas juste de parler d'un accroissement « *non maîtrisé* » des charges. Il convient de souligner la très forte évolution au cours de la dernière décennie des bases de la taxe professionnelle qui avait pour objet d'accompagner les projets de développement de la Ville, tant en matière d'investissements qu'en matière de fonctionnements.

Enfin, il faut rappeler à la chambre que plusieurs des investissements engagés et dont la commune doit supporter les coûts s'inscrivent dans le cadre d'une politique nationale dont elle n'a pas la maîtrise décisionnelle. Ainsi, la commune rappelle que l'Etat l'a particulièrement sollicité dans les domaines du logement social et des emplois aidés en direction des publics les plus fragilisés socialement.

Les demandes de l'Etat dans le domaine du logement sont particulièrement pressantes, d'autant que le logement social fait l'objet de manière récurrente d'une forte demande de la part de la population (près de 4.000 demandes en attente de manière constante) et qu'elles se conjuguent avec la disparition des logements insalubres lesquels ont été réduits à 600 logements au lieu de 5.000 préexistants.

Nous regrettons également que l'amélioration de la situation financière de la Commune, notamment sur la capacité d'autofinancement, n'ait pas été suffisamment prise en compte dans les remarques introductives, bien que la chambre ait clairement reconnu que les budgets 2009 et 2010 étaient orientés positivement. Il convient à ce titre de rappeler que les efforts réalisés par la commune ont permis de dégager en 2009 une capacité d'autofinancement de près de 2,5 millions d'euros.

C'est donc avec une certaine déception que la Commune a constaté que la Chambre régionale des comptes n'a pas pris acte du dynamisme démographique de la commune et même si elle a reconnu l'amélioration récente de la situation financière depuis 2008.

Partant, la synthèse des observations définitives (p. 2 et 3/54) ne nous semble pas parfaitement représentative de la teneur de l'ensemble des observations qui restent plus

nuancées et surtout souligne l'importance de la question de la concession du chauffage urbain au regard des autres thèmes abordés.

2) Sur la question de la concession de chauffage urbain, la commune ne peut que se féliciter de l'important travail d'analyse réalisé par la chambre et ce, à sa propre demande.

La commune, qui a demandé en 2008 à la Chambre de procéder au contrôle de la concession, se félicite que celle-ci ait relevé à juste titre un certain nombre d'irrégularités, ainsi qu'une opacité tant dans les tarifs appliqués que dans la gestion globale de la concession.

Pour rappel, lors de sa réunion du 17 janvier 2008, la Commission consultative des services publics locaux avait formulé le souhait, à l'unanimité, que le Conseil municipal saisisse la chambre régionale des comptes d'Île-de-France afin de réaliser un contrôle de la concession de chauffage urbain dans la plus parfaite transparence de la procédure publique.

C'est au cours de la même réunion du 17 janvier 2008 que la Commission a formulé le souhait que le Conseil municipal saisisse le Tribunal administratif de Versailles afin de désigner un expert indépendant pour déterminer en toute sérénité le montant du préjudice subi par la commune.

Le Conseil municipal, lors de sa séance du 29 janvier 2008, a pris acte de ces avis.

C'est dans ce cadre qu'intervient le présent rapport d'observations provisoires de la chambre sur la concession de chauffage urbain, sollicité par la commune.

Il est important de souligner ici que l'auditeur de la chambre a, dans le cadre de son travail, eu une plus grande facilité d'accès à des documents, souvent anciens, qui sont à l'origine des irrégularités relevées.

Pour partie, les audits successifs de la commune n'avaient en effet pas permis de déceler les points soulevés par le rapport de la chambre relatifs aux différents avenants à la convention de concession signés en 1988 et en 1991.

Enfin, l'auditeur de la chambre a eu accès aux documents contractuels auxquels la commune n'est pas partie, notamment ceux signés entre le LEM, la CPCU et la SDCC, apportant un éclairage nouveau à l'analyse du dossier.

Cependant, si certaines remarques sont particulièrement pertinentes et pointent une potentielle « carence » de la commune sur ledit contrôle, votre rapport insiste particulièrement sur les différentes actions engagées depuis 2000 aux fins de trouver une issue favorable à ce dossier. Aussi, il ne nous semble pas pertinent, sur la période couverte par l'examen de la Chambre, de conclure que la commune n'aurait pas « *exercé pleinement son rôle d'autorité concédante* ».

Le premier rapport d'audit, réalisé en 2000 par le groupement TEC et communiqué au concessionnaire, a servi de base à la conclusion de l'avenant n°8 du 26 novembre 2001 dans le cadre de la renégociation tarifaire quinquennale prévue à l'article 25 du cahier des charges.

Ce premier audit a été suivi d'autres rapports démontrant progressivement les problèmes soulevés juridiques, techniques et financiers soulevés par la concession.

Cependant, les audits successifs de la ville n'avaient pas permis d'identifier aussi précisément les causes de l'inflation tarifaire du coût de la chaleur pour les Clichois. La

commune ne peut donc que se féliciter de la juste analyse de la chambre sur les données financières et sur la structuration du prix (page 21 du rapport provisoire).

En effet, le principal point de contentieux entre la commune et le concessionnaire portait sur les tarifs pratiqués et répercutés sur les usagers. Dans cette perspective, et tant dans l'intérêt communal que dans celui des abonnés et consommateurs de Clichy, la commune a régulièrement demandé au concessionnaire de baisser les prix de la chaleur vendue.

Cette baisse, effective dans les premiers mois suivant la signature des avenants à la concession, s'est accompagnée d'une hausse significative dans les mois et années suivantes, basée sur une indexation extrêmement complexe proposée par le concessionnaire.

Il aura fallu avoir recours à des cabinets de conseil spécialisés pour commencer à trouver une explication à cette hausse constante des tarifs de la chaleur vendue aux Clichois. Dans ces conditions, la commission consultative des services publics locaux, et encore moins les abonnés du réseau ne pouvaient être en mesure d'anticiper des calculs extrêmement complexes liés à une indexation proposée en échange d'une baisse tarifaire immédiate.

Ces audits – à l'exception du premier mentionné ci-dessus - n'ont par ailleurs jamais permis, jusqu'à présent, de servir de base commune de discussion entre l'autorité concédante et le concessionnaire, leurs conclusions ayant été constamment remises en cause par la SDCC.

C'est la raison pour laquelle la commune a décidé, parallèlement à la saisine de la chambre régionale des comptes, d'engager une action contentieuse qui visait à faire désigner par le juge administratif un expert ou un collège d'expert avec mission de notamment :

- convoquer les parties au contradictoire et se faire remettre tous les documents utiles à sa mission ;
- décrire et analyser les dispositifs juridique, technique et financier du contrat de concession.

Dans son ordonnance du 4 juin 2008, le juge des référés du Tribunal administratif de Versailles a rejeté la demande de la commune aux motifs qu'il « *n'est pas allégué et il ne résulte pas de l'instruction que les éléments de faits et les analyses exposés dans ces rapports seraient contestés par ladite société* ».

Considérant donc que les rapports d'audits n'étaient pas contestés par la SDCC, la commune a décidé de relancer la négociation avec le concessionnaire tout en engageant une action au fond visant à nouveau à la désignation d'un collège expertal.

Dans le cadre de l'instruction de ce dossier devant le Tribunal administratif de Versailles, la commune versera aux débats le présent rapport d'observations de la chambre régionale des comptes, après sa communication en Conseil municipal.

Enfin, il convient de noter que la commune est désormais assistée par un cabinet d'expertise comptable de manière à relever les éclaircissements nécessaires à un contrôle rigoureux.

Cette démarche permet également d'établir avec davantage de précisions un budget de la concession. C'est ce qui a conduit la commune à rejeter les comptes de la concession pour l'année 2008 en contribuant à la remise à plat de la concession, et pour se faire l'élaboration d'un compte d'exploitation normé, établissant les charges directes et

indirectes relevant du périmètre de la concession et évaluant les effets de la convention tripartite LEM.

La commune a enfin créé une commission ad hoc d'information et d'évaluation sur le chauffage urbain sur la base des dispositions de l'article L.2121-22-1 du code général des collectivités territoriales, comprenant des représentants de la Ville, de l'OPHLM « Clichy Habitat » et des autres bailleurs sociaux, des copropriétés et des établissements publics scolaires et hospitaliers clients du chauffage urbain. La création de cette commission répondait au souhait de la commune et de ses habitants d'évoquer dans la plus grande transparence ce dossier.

La commune de Clichy-la-Garenne se félicite de la qualité de l'analyse de la chambre régionale des comptes, qui lui permettra d'accompagner les actions engagées par la ville, afin d'assurer un contrôle efficace de la concession.

3) S'agissant enfin des « avantages en nature irrégulièrement attribués... », la commune tient à rappeler qu'elle fait ici une interprétation divergente de celle de la chambre de la disposition qui l'autorisait, selon elle, à accorder un logement de fonction au directeur de cabinet du Maire.

En effet, l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 opère bien une distinction entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

« Pour l'application des dispositions précédentes, un logement de fonction et un véhicule peuvent être attribués par nécessité absolue de service aux agents occupant l'un des emplois fonctionnels d'un département ou d'une région ou de directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants ou de directeur général d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, ainsi que de directeur général adjoint des services d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants.

Dans les mêmes conditions, un logement et un véhicule de fonction peuvent être attribués par nécessité absolue de service à un seul emploi de collaborateur de cabinet du président de conseil général ou régional, d'un maire ou d'un président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants. Les frais de représentation inhérents à leurs fonctions sont fixés par délibération de l'organe délibérant. »

Aussi, le texte de loi fixe dans certains cas un seuil minimal, comme c'est le cas en ce qui concerne l'attribution d'un logement de fonction au DGS « d'une commune de plus de 5.000 habitants », tandis que dans d'autres cas, le texte ne précise pas le seuil minimal. Il en est ainsi pour les départements, les régions, ainsi que pour l'attribution du logement à un emploi de collaborateur de cabinet d'un maire.

Selon l'interprétation retenue par la chambre, le seuil de 80.000 habitants devrait être également applicable aux Régions et aux départements, alors même que ledit seuil serait totalement superflu.

De plus, il convient de souligner la différence de terminologie entre le premier et le second alinéa de l'extrait de l'article 21 de la loi cité ci-dessus,

Dans le premier alinéa, il est bien précisé que le logement de fonction est réservé au DGS « d'une commune de plus de 5.000 habitants ».

Dans le second alinéa, il est en revanche fait mention au seul « Maire », sans référence à la « commune ».

Selon l'interprétation de la chambre, il faudrait donc comprendre que le législateur a entendu réserver l'octroi d'un logement de fonction à un emploi de cabinet « *d'un maire (...) de plus de 80.000 habitants* », ce qui n'aurait aucun sens.

En revanche, il en serait différemment si le législateur avait repris une terminologie identique au premier alinéa. Dans cette hypothèse, la disposition préciserait que l'octroi du logement serait réservé à l'emploi de cabinet « *d'un maire d'une commune ou d'un EPCI de plus de 80.000 habitants* », ce qui n'est évidemment pas le cas.

Enfin et surtout, force est de constater que la délibération octroyant le logement de fonction au directeur de cabinet du maire de CLICHY-LA-GARENNE a été régulièrement transmise au contrôle de légalité et qu'elle n'a appelé aucune remarque particulière quant à l'existence d'un seuil démographique comme critère d'attribution. La délibération prise à Clichy l'a été sur le modèle de délibérations identiques prises dans d'autres communes de mêmes strates démographiques.

Néanmoins, et malgré cette différence d'interprétation, le directeur du cabinet du Maire a décidé, en accord avec le Maire, de prendre à son compte son logement de fonction afin de se conformer à la position retenue par la Chambre régionale des comptes. Il est à noter que l'actuel Directeur général des services n'utilise pas la possibilité qui lui était affectée de disposer d'un logement de fonction, limitant ainsi la charge budgétaire de la Commune.