



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE

COMMUNE D'AUBERVILLIERS

(93)

Exercices 2007 et suivants

Observations définitives
délibérées le 8 décembre 2016

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	7
OBSERVATIONS.....	8
1. PROCÉDURE	8
2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE D'AUBERVILLIERS	9
2.1. Présentation géographique, administrative et institutionnelle	9
2.2. Caractéristiques socio-économiques	11
3. LE SUIVI DES DERNIÈRES RECOMMANDATIONS	12
3.1. Le rapport d'observations définitives sur la gestion de la collectivité (exercices 2001 à 2006)	12
3.2. Le rapport d'observations définitives consacré à « Aubervilliers et l'enseignement primaire » (exercices 2001 à 2005)	13
4. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE.....	14
4.1. La qualité de l'information financière et budgétaire	15
4.1.1. L'information présentée lors des débats d'orientation budgétaire (DOB)	15
4.1.2. La fiabilité des prévisions budgétaires	16
4.1.3. L'inscription des restes à réaliser et des résultats dans la prévision budgétaire	18
4.1.4. Les annexes obligatoires et les informations générales.....	19
4.2. La fiabilité de l'information comptable.....	20
4.2.1. L'indice de qualité des comptes locaux	20
4.2.2. Le bilan	20
4.2.3. Le compte de résultat	26
4.3. Autres thèmes de fiabilité contrôlés	27
4.4. Appréciation générale	27
4.5. La fonction financière et comptable.....	27
4.5.1. L'organisation de la fonction financière et comptable	27
4.5.2. Le délai global de paiement	28
5. ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE	28
5.1. Analyse rétrospective 2007-2015	28
5.1.1. Vue d'ensemble des masses financières.....	29
5.1.2. Les charges réelles de fonctionnement.....	29
5.1.3. Les produits réels de fonctionnement.....	34
5.1.4. La capacité d'autofinancement.....	39
5.1.5. Les dépenses réelles d'investissement	40
5.1.6. Les recettes réelles d'investissement (hors emprunt) ont été tributaires des produits de cessions	42
5.1.7. L'endettement	44
5.2. Les orientations du budget primitif 2016 et au-delà.....	47
5.2.1. Le budget primitif 2016 poursuit de nombreux objectifs qui seront malaisés à concilier	47
5.2.2. Les projections pour les exercices ultérieurs à 2016	51

6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	53
6.1. Les effectifs.....	54
6.1.1. Une évolution dynamique des effectifs.....	54
6.1.2. Les facteurs explicatifs de cette hausse.....	55
6.2. Le temps de travail.....	55
6.2.1. L'organisation du temps de travail à la commune d'Aubervilliers.....	56
6.2.2. L'absentéisme.....	58
6.2.3. Les autorisations spéciales d'absence.....	60
6.3. Les rémunérations et les avantages en nature.....	61
6.3.1. Le régime indemnitaire.....	62
6.3.2. La nouvelle bonification indiciaire (NBI).....	70
6.3.3. Les avantages en nature.....	71
6.3.4. Les anomalies relevées dans le contrôle des fichiers de paie de la commune.....	75
6.4. La politique d'avancement et la promotion interne.....	75
6.5. Les emplois fonctionnels.....	77
6.6. L'emploi des non-titulaires.....	80
6.7. Les mises à disposition de personnel.....	82
7. LES RELATIONS AVEC LE SECTEUR ASSOCIATIF	86
7.1. Les règles générales encadrant les relations entre les collectivités et les associations.....	86
7.2. La politique de la commune en direction du secteur associatif.....	87
7.2.1. Une représentation importante des membres du conseil municipal dans les instances des associations.....	87
7.2.2. Un soutien financier significatif, en nette hausse sur la période et fortement concentré sur certaines structures	88
7.3. Les relations entre la commune et les associations sont insuffisamment formalisées et présentent certaines irrégularités.....	90
7.3.1. L'obligation de conventionnement est remplie, mais le formalisme et le contenu des conventions conclues sont inégaux.....	90
7.3.2. Les mises à disposition d'aides en nature.....	92
7.4. Les procédures d'instruction et de contrôle de l'utilisation des subventions sont hétérogènes et perfectibles	93
7.5. Les relations avec les principales associations subventionnées.....	94
7.5.1. Le Carrefour pour l'information et la communication à Aubervilliers (CICA).....	94
7.5.2. Aubervacances-Loisirs.....	96
7.5.3. L'Office municipal de la jeunesse d'Aubervilliers (OMJA).....	98
7.6. Seule une association a fait l'objet d'une remunicipalisation (partielle) pendant la période sous revue.....	99
8. LA COMMANDE PUBLIQUE	99
8.1. L'organisation de la commande publique au sein de la collectivité.....	99
8.2. État des lieux chiffré de la commande publique.....	104
8.3. Revue des marchés.....	105
8.3.1. Le MAPA de restauration de la cheminée industrielle du 19 rue de Presles.....	105
8.3.2. Le MAPA relatif à la prestation de conseil et d'animation des « Assises du Personnel ».....	106
8.3.3. Le MAPA de fourniture d'un logiciel de gestion du maintien à domicile.....	107
8.3.4. Le MAPA d'édition et de livraison de chèques d'accompagnement personnalisé destinés à être distribués par le CCAS.....	108
8.3.5. L'accord-cadre multi-attributaires pour la fourniture d'équipements micro-informatiques.....	111
GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISÉS	113

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune d'Aubervilliers de 2007 jusqu'à la période la plus récente. Cette commune, limitrophe du nord de Paris et située dans le département de la Seine-Saint-Denis, est membre de l'établissement public de coopération intercommunale « Plaine Commune », devenu établissement public territorial en 2016 avec la mise en place de la métropole du Grand Paris (MGP). Elle affiche une population légale d'environ 78 000 habitants, sensiblement plus jeune et plus défavorisée que la moyenne francilienne : environ 40 % de logements sociaux et quelque 22 000 personnes résidant en zone urbaine sensible. Le dynamisme démographique de ce territoire représente un enjeu important pour la collectivité, nécessitant un effort soutenu de construction de nouveaux équipements publics, notamment scolaires. Dans le même temps, sa proximité immédiate avec la capitale constitue pour la ville un puissant vecteur de développement et de transformation, dont témoigne l'implantation récente ou à venir de nombreux sites d'activités tertiaires.

Une situation financière chroniquement fragile et un endettement croissant, bien que récemment sécurisé

La fiabilité des comptes de la collectivité ainsi que la qualité de l'information financière paraissent globalement satisfaisantes. Les principales réserves portent sur le caractère insuffisant des éléments d'analyse prospective destinés à l'information des élus lors des débats d'orientation budgétaire, le réalisme des prévisions budgétaires pour les dépenses d'investissement (malgré un taux d'exécution de ces dépenses en progrès en 2015), des lacunes dans le suivi de certains postes de l'actif et un volume important de restes à recouvrer : 4,6 M€⁽¹⁾ fin 2015. Dans la mesure où une part importante de ces créances à l'égard de tiers est très vraisemblablement irrécouvrable, il incombe à la collectivité, en partenariat avec la trésorerie municipale, d'organiser leur admission en non-valeur en constatant leur perte. La mise en place d'une gestion pluriannuelle en autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP) constitue une autre voie d'amélioration de la gestion budgétaire et comptable de la commune.

La situation financière de la collectivité est demeurée fragile sur l'ensemble de la période examinée. Les charges de fonctionnement, constituées pour près des deux tiers par les dépenses de personnel, ont augmenté à un rythme annuel moyen de 4 % entre 2007 et 2014, avant une légère diminution en 2015 (- 3 %, à 112 M€). Les produits de fonctionnement ont progressé à un rythme similaire, sous l'effet notamment de plusieurs hausses de la pression fiscale en 2009, 2012 puis à nouveau en 2016, mais aussi de l'accroissement des bases imposables. Les concours financiers de l'État ont augmenté continuellement jusqu'en 2014, avant de commencer à se rétracter ensuite – diminution de 0,5 M€, soit 2 %, de la dotation globale de fonctionnement entre 2013 et 2015 – mais cet infléchissement a été plus que compensé par la montée en puissance des dispositifs de péréquation horizontale (FSRIF⁽²⁾ et FPIC⁽³⁾) dont le montant a quasiment doublé de 2011 (4,0 M€) à 2015 (7,8 M€).

⁽¹⁾ M€ : millions d'euros.

⁽²⁾ FSRIF : Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France.

⁽³⁾ FPIC : Fonds national de péréquation intercommunales et communales.

Du fait de sa capacité d'autofinancement structurellement faible, la commune a donc dû recourir massivement au levier de la dette (+ 46 M€ d'encours entre 2009 et 2013) pour financer son important effort d'équipement, portant sa capacité de désendettement au-delà du seuil critique communément admis de 15 années. Les risques liés au niveau d'endettement de la ville ont été amplifiés par la présence, dans l'encours de dette, de plusieurs emprunts structurés sensibles. Ceux-ci ont toutefois pu faire l'objet d'un réaménagement négocié courant 2015, permettant aussi à la commune d'accéder au mécanisme du fonds de soutien aux emprunts à risques.

La reconstitution des marges de manœuvre financières de la ville pour l'avenir s'annonce difficile, dans un contexte où de nouveaux investissements relatifs aux équipements publics et aux opérations d'aménagement seront nécessaires. Elle se double de certaines incertitudes, à l'heure actuelle, sur le panier de ressources de la collectivité dans la nouvelle architecture institutionnelle de la MGP.

Une gestion des ressources humaines défailante, qui présente de nombreuses marges d'optimisation

La gestion des ressources humaines de la commune se caractérise en premier lieu par une augmentation des effectifs, notamment entre 2012 et 2014 (+ 59 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et + 8 M€ de masse salariale), liée principalement à la réforme des rythmes scolaires et à l'ouverture de nouveaux équipements. Malgré les enjeux liés à cette gestion et dans un contexte budgétaire contraint, cette gestion pâtit de lacunes importantes en termes d'outils de pilotage et de suivi, ainsi que d'une faible formalisation auxquelles il importe de remédier.

Ainsi, le régime indemnitaire institué par la commune comporte des irrégularités et il respecte insuffisamment le principe de parité avec la fonction publique d'État, tandis que les avantages en nature, certes limités dans leur ampleur, doivent être plus encadrés. De même, les règles relatives à l'organisation du temps de travail sont peu transparentes et elles font apparaître l'existence de certains jours de congés dénués de fondement légal ou réglementaire. La durée annuelle effective du travail applicable aux agents est inférieure de plus de 60 heures à la référence légale de 1 607 heures.

Surtout, l'absentéisme atteint un niveau très préoccupant parmi les personnels titulaires – 46,6 jours en moyenne par agent en 2013 – et il s'est aggravé sur la période récente. Il ne fait toutefois pas encore l'objet d'actions spécifiques de la collectivité pour chercher à le prévenir et à en limiter le coût et l'impact sur l'organisation des services.

Enfin, cette gestion, peu rigoureuse, transparait dans les conditions de recrutement et de rémunération parfois irrégulières de certains emplois fonctionnels et de cadres non-titulaires, ou encore dans les modalités de mise à disposition des personnels communaux vers les nombreuses structures satellites de la collectivité, qui ne respectent notamment pas l'obligation de remboursement des charges salariales correspondantes.

Des relations avec le secteur associatif à encadrer et sécuriser davantage

Eu égard à leur poids financier non négligeable – environ un dixième des charges de fonctionnement en 2014 – et à leur évolution dynamique (+ 57 % entre 2007 et 2014), les concours financiers versés par la collectivité aux associations ont fait l'objet d'une analyse spécifique. Cette attention se justifie en outre par le fait que plusieurs structures associatives, principales bénéficiaires de ces concours, ont en charge la conduite de pans importants de la politique municipale, tels que l'organisation des activités de loisirs destinées à la jeunesse ou l'information publique locale, et que de nombreux élus siègent dans leurs instances dirigeantes.

Or, divers manquements sont constatés dans ces relations. Ils portent à la fois sur la participation des élus au vote des délibérations relatives aux associations qu'ils administrent, sur le contenu inégal et sommaire des conventions d'objectifs et de moyens conclues avec celles-ci, ou encore sur un faible suivi de l'utilisation des subventions accordées, dont le montant ne correspond pas toujours aux besoins financiers réels des bénéficiaires. Ces faiblesses se retrouvent pour les trois principales associations subventionnées par la commune : Aubervacances Loisirs, l'Office municipal de la jeunesse d'Aubervilliers et le Carrefour pour l'information et la communication d'Aubervilliers. Une redéfinition et une sécurisation des liens juridiques et financiers entre la collectivité et ces opérateurs paraissent nécessaires à bien des égards.

Une organisation de la fonction achat relativement structurée et efficace, mais perfectible sur certains aspects

Dotée d'une direction des achats et de la commande publique (DACP) depuis 2009, la commune a mis en place divers outils de formalisation et de contrôle interne des procédures. Ils ont permis d'améliorer la sécurité juridique de celles-ci et de limiter l'occurrence d'achats conclus hors marchés. Des démarches de mutualisation des achats existent par ailleurs au niveau intercommunal, mais elles demeurent assez limitées dans leur ampleur.

Malgré ce constat positif, l'analyse par la chambre d'une sélection de marchés passés entre 2014 et 2016 a permis d'identifier, outre certaines irrégularités ponctuelles, quelques insuffisances plus récurrentes, dans l'absence de recours à l'allotissement, dans l'information des candidats dont les offres n'ont pas été retenues ou dans la définition de la date de départ pour la durée des marchés.

RECOMMANDATIONS

Moderniser le pilotage de la gestion des ressources humaines

Recommandation n° 1 :page 60

Développer les actions de lutte contre l'absentéisme, aussi bien en matière d'anticipation et de sensibilisation que sur le volet curatif.

Recommandation n° 2 :page 61

Réviser le régime des autorisations spéciales d'absence, et renforcer le suivi des jours de congés accordés sur ce fondement.

Exercer un contrôle effectif des associations subventionnées

Recommandation n° 3 :page 92

Uniformiser le format et la périodicité des conventions d'objectifs et de moyens conclues avec le secteur associatif, et en améliorer l'exhaustivité.

Recommandation n° 4 :page 94

Renforcer le contrôle et le suivi des moyens accordés aux associations, en tenant compte notamment de la situation financière réelle de celles-ci.

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

OBSERVATIONS

1. PROCÉDURE

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

Ce rapport a été arrêté au vu des constatations effectuées dans le cadre de l'examen de la gestion de la commune d'Aubervilliers (93). Le contrôle a été ouvert par courriers du 18 décembre 2015, adressés à l'ordonnateur M. Pascal Beaudet et à son prédécesseur entre 2008 et 2014, M. Jacques Salvator. M. Beaudet avait déjà été élu maire de la commune de mars 2003 à mars 2008 : à ce titre, la fin de la gestion de son premier mandat entre également dans le périmètre de ce contrôle.

M. Beaudet a cependant démissionné de ses fonctions de maire le 21 janvier 2016, date à laquelle le conseil municipal a désigné, pour lui succéder, Mme Meriem Derkaoui, première adjointe. M. Salvator est décédé le 11 mars 2016, alors que l'instruction de la chambre était en cours. Par conséquent, l'entretien avec les ordonnateurs, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), ne s'est tenu qu'avec Mme Derkaoui et M. Beaudet le 20 juin à la mairie d'Aubervilliers.

La chambre a adressé un rapport d'observations provisoires aux ordonnateurs actuel et passé, les 27 et 28 juillet 2016 respectivement. En application de l'article R. 241-12 du CJF, ce même rapport a été notifié sous forme d'extraits à diverses personnes physiques mises en cause, tiers concernés.

À l'issue du délai de deux mois, prévu par le CJF, l'ordonnateur et certains de ces tiers concernés ont répondu aux observations provisoires de la chambre.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 8 décembre 2016, sous la présidence de Mme Bergogne, présidente de section, MM. Brodu, Doumeix et Simoes, conseillers, et Mme Chastel-Dubuc, conseillère :

- en son rapport, M. Brodu, conseiller, assisté de Mme Louis, vérificatrice ;
- en leurs conclusions, sans avoir pris part au délibéré, les procureurs financiers.

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

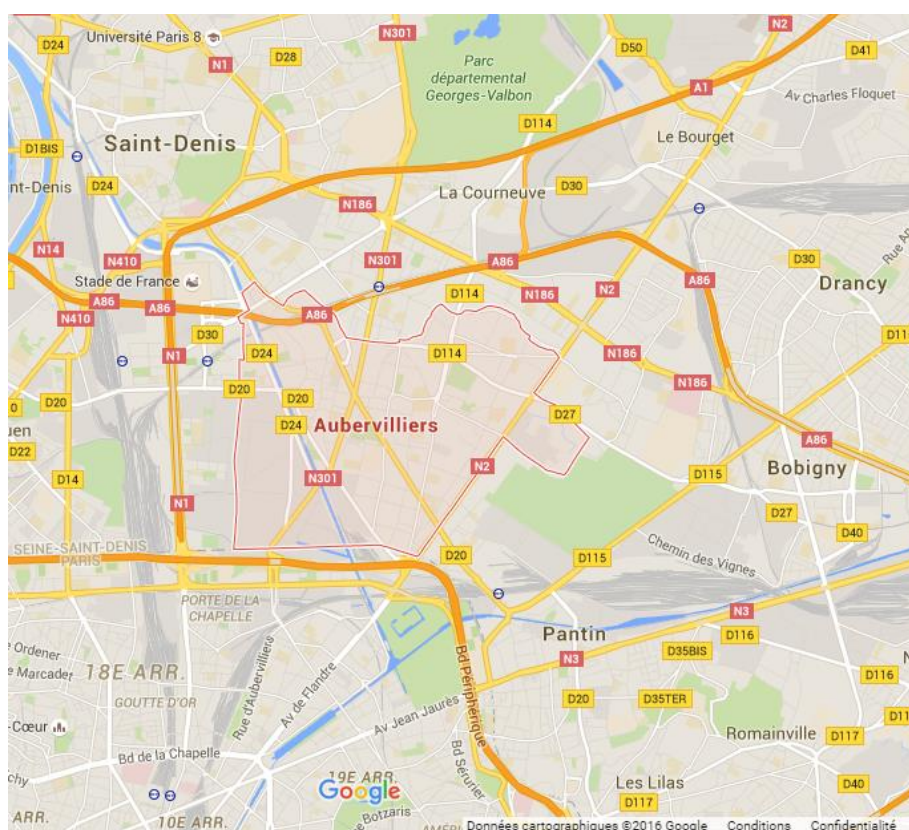
2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE D'AUBERVILLIERS

2.1. Présentation géographique, administrative et institutionnelle

La commune d'Aubervilliers, avec une population officielle d'environ 78 000 habitants⁽⁴⁾ [Albertivillarien(ne)s], est la quatrième de Seine-Saint-Denis par sa taille. D'une superficie de 5,8 km², elle est limitrophe des villes de Saint-Denis à l'ouest, de La Courneuve au nord, de Pantin à l'est et de Paris au sud. Elle est séparée de la capitale par le boulevard périphérique, dont deux accès (les portes d'Aubervilliers et de la Villette) sont situés sur son territoire. Elle est également bordée par l'autoroute A86 et traversée par la RN 301 qui part de la porte d'Aubervilliers et rejoint la RN 1 à Pierrefitte-sur-Seine.

Cette proximité avec Paris lui assure également une relativement bonne desserte en transports en commun, notamment avec les lignes 7 du métro, B du RER et 3b du tramway d'Île-de-France. Le maillage de la commune reste cependant incomplet, et a vocation à être renforcé dans les prochaines années, avec l'extension de la ligne 12 du métro. En effet, la station « Front populaire », située à la limite des communes de Saint-Denis et Aubervilliers, constitue son terminus depuis décembre 2012, mais les stations « Aimé Césaire » et « Mairie d'Aubervilliers », dont l'ouverture est prévue à l'horizon 2019, desserviront quant à elle le cœur de la commune, qui n'est pour l'heure accessible que par des lignes de bus.

Carte n° 1 : Le territoire de la commune d'Aubervilliers



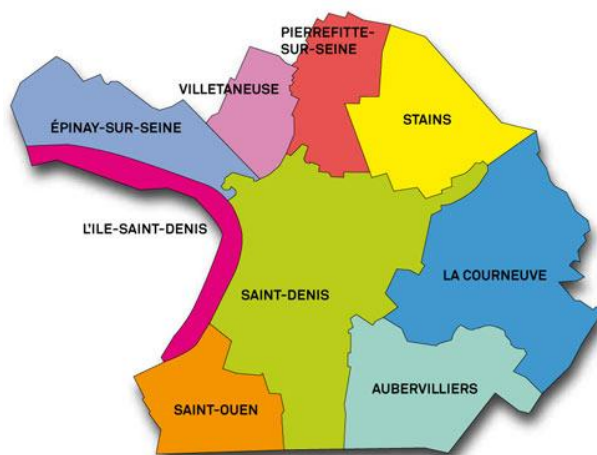
Source : Google Maps

⁽⁴⁾ Population légale au 1^{er} janvier 2016 : 78 129. Ce recensement fait l'objet de contestations de la part de la commune, qui estime que sa population réelle est supérieure de 5 400 habitants (soit 82 500 habitants environ au total), entraînant des charges supplémentaires pour les services et équipements publics (notamment scolaires : environ 1 000 élèves relevant de l'hébergement d'urgence ou vivant chez des tiers), insuffisamment compensées par les dotations budgétaires calculées à partir de la population légale.

Jusqu'à fin 2015, Aubervilliers appartenait à la communauté d'agglomération Plaine Commune (CAPC). Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI), créé en 2001, était avec 9 communes membres la première intercommunalité francilienne en poids démographique (411 000 habitants). Outre ses compétences obligatoires (développement économique, aménagement, habitat, politique de la ville), la CAPC exerçait les compétences optionnelles liées à la voirie, à l'eau et l'assainissement, à l'environnement et aux équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Des compétences facultatives lui ont enfin été transférées par les communes : événements sportifs et culturels, aires d'accueil des gens du voyage, actions touristiques. L'ensemble de ces transferts sont survenus avant 2007, et ils n'ont donc pas eu d'incidence sur le périmètre des effectifs et des compétences de la commune d'Aubervilliers au cours de la période examinée ici.

Au 1^{er} janvier 2016, dans le cadre de la mise en place de la métropole du Grand Paris (MGP), le statut juridique de Plaine Commune a évolué vers celui d'établissement public territorial (EPT). Son périmètre est toutefois demeuré inchangé puisque l'intercommunalité excédait déjà le seuil démographique requis de 300 000 habitants pour la constitution d'un EPT. Par rapport à l'EPCI préexistant, ce dernier se dote de la compétence additionnelle relative à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes membres, préalable à la constitution d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI). À l'instar des autres grandes communes du groupement, la commune d'Aubervilliers bénéficie d'une représentation accrue au sein du nouveau conseil de territoire installé le 19 janvier 2016 : 15 conseillers territoriaux sur un total de 80 (contre 12 représentants sur 72 au sein du précédent conseil communautaire).

Carte n° 2 : Territoire de l'intercommunalité Plaine Commune



Source : http://www.epinay-sur-seine.fr/plaine_commune_copie.html

Les autres organismes de regroupement, sans fiscalité propre, auxquels la commune est adhérente sont les suivants (d'après l'annexe au compte administratif (CA) 2014) :

- le conservatoire à rayonnement régional Aubervilliers-La Courneuve ;
- le syndicat intercommunal du cimetière des villes d'Aubervilliers, La Courneuve, Drancy, Bobigny ;
- le Sipperec (syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication) ;
- le Sigeif (syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France) ;
- le Sedif (syndicat des eaux d'Île-de-France) ;
- le Sifurep (syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne) ;
- le Siresco (syndicat intercommunal pour la restauration collective) ;
- le syndicat mixte d'études Paris Métropole.

2.2. Caractéristiques socio-économiques

L'analyse des données statistiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) met en évidence la forte densité de population sur le territoire communal, plus de 2 fois supérieure à la moyenne départementale (13 400 hab./km² contre 6 500 en Seine-Saint-Denis, et 1 000 environ en Île-de-France). Cette caractéristique devrait encore s'accroître compte tenu du dynamisme démographique de la commune (+ 0,9 % par an entre 2007 et 2012), imputable à un solde naturel largement excédentaire.

La population albertivillarienne est relativement jeune (45 % ont moins de 30 ans) et défavorisée, comme en attestent les indicateurs suivants :

- le taux de pauvreté atteint 41 % (contre des moyennes départementale et régionale de 27 % et 15 % respectivement)⁽⁵⁾ ;
- le revenu disponible médian par unité de consommation est inférieur à 13 300 € (contre 16 600 € et 22 200 € respectivement) ;
- plus de 50 % des ménages n'étaient pas imposables en 2012 ;
- plus d'un quart des Albertivillariens – 22 000 habitants – résidaient en zone urbaine sensible (ZUS)⁽⁶⁾, celle-ci correspondant au secteur « La Villette/Quatre-Chemins » délimité par le périphérique parisien au sud et qui déborde sur Pantin à l'est ;
- la proportion de logements sociaux dans le parc total atteint 39 %.

Si la commune présente donc, de manière amplifiée, les difficultés économiques et sociales de nombreuses collectivités de Seine-Saint-Denis, elle bénéficie également de certains atouts liés à sa proximité avec la capitale et d'une dynamique économique positive. Plusieurs entreprises y ont en effet transféré leur siège social ou sont en passe de le faire, en premier lieu le groupe Véolia à l'automne 2016. Celui-ci est implanté dans le périmètre de la Zone d'aménagement concerté (Zac) « Canal – Porte d'Aubervilliers », qui abrite le parc de bureaux du Millénaire et, depuis 2011, le centre commercial du même nom (56 000 m², 140 enseignes). Certains des services centraux du ministère de la justice (secrétariat général, direction des services judiciaires, direction des affaires civiles, etc. : 1 700 agents au total) ont également été transférés vers ce site début 2016, mais sont formellement dans le 19^e arrondissement de Paris, le parc du Millénaire étant à cheval sur les deux territoires.

D'ici 2019, le territoire de la commune doit également accueillir le futur Campus Condorcet, pôle universitaire spécialisé dans les sciences humaines et sociales, regroupant des établissements de premier rang⁽⁷⁾. La réalisation de ce site sera conduite sous la forme d'un contrat de partenariat, financé par l'État à hauteur de 450 M€.

En revanche, les bénéfices attendus d'une éventuelle désignation de Paris comme ville-hôte des Jeux Olympiques 2024 paraissent plus incertains : alors qu'Aubervilliers était, dans un premier temps, le site pressenti pour la construction de la piscine olympique (comme elle l'avait été dans le dossier de candidature de Paris pour les JO 2012), la localisation de Saint-Denis lui a finalement été préférée par le groupement d'intérêt public gérant la candidature parisienne en juin 2016.

⁽⁵⁾ Une étude parue en janvier 2014 sur le taux de pauvreté dans les 100 plus grandes villes de France mettait Aubervilliers au 4^e rang, et au 1^{er} pour les grandes villes franciliennes (source : http://www.lecompas.fr/doc/compasetudes11_janvier2014.pdf).

⁽⁶⁾ La classification de ZUS a été supprimée au 1^{er} janvier 2015, remplacée par celle de « quartier prioritaire de la politique de la ville ».

⁽⁷⁾ L'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), le CNRS, l'École d'économie de Paris, les universités Paris 1, Paris 3, Paris 8, Paris 13.

3. LE SUIVI DES DERNIÈRES RECOMMANDATIONS

3.1. Le rapport d'observations définitives sur la gestion de la collectivité (exercices 2001 à 2006)

Rendu public en septembre 2008, le précédent rapport d'observations définitives de la chambre couvrait les thématiques de la fiabilité des comptes, de la situation financière, de la politique de communication de la collectivité, ainsi qu'une analyse de la situation des contractuels de catégorie A et des modalités des transferts de compétences conduits vis-à-vis de la communauté d'agglomération.

Malgré l'absence de synthèse et de recommandations expressément formulées (pas encore pratiquées par la chambre à l'époque), la lecture de ce rapport permettait de faire ressortir les principaux constats suivants :

- des lacunes, « *qui ne sont pas de nature à compromettre la fiabilité et la sincérité des comptes de la commune* », portant notamment sur la comptabilisation de certaines participations, des restes à recouvrer ou dans le suivi des biens mobiliers ;
- une situation financière caractérisée « *par un taux de rigidité des dépenses élevé dû à un ratio particulièrement élevé des charges de personnel par rapport aux dépenses de fonctionnement, à une dette importante, avec une dégradation du résultat et une capacité d'autofinancement nette toujours négative* ». Le rapport d'observations définitives complétait cette analyse en relevant la progression importante des dépenses prévues sur les exercices ultérieurs, en raison :
 - o de la forte croissance démographique de la commune (besoins d'équipements supplémentaires, notamment liés à l'enfance) d'une part ;
 - o de la participation prévisionnelle au financement des opérations d'aménagement menées sur le territoire albertivillarien, dont la commune « *[avait] repoussé l'échéance de paiement en fin d'opération, au lieu d'en étaler la charge au fur et à mesure de leur réalisation* » ;
- une politique de communication de la collectivité dénuée de toute orientation stratégique, d'indicateurs ou d'outils de suivi, et dont l'opérateur principal paraissait être une association présentant une « *très grande proximité* » statutaire et une dépendance financière vis-à-vis de la commune. La chambre invitait en conséquence celle-ci à « *modifier la nature même de ses liens avec l'association et [à] en définir les nouvelles modalités* », en adoptant l'une des trois options suivantes : 1) la remunicipalisation des activités de cette association ; 2) le recours à un marché public en bonne et due forme ; 3) le maintien d'une subvention à cette association, assorti de garanties plus fortes quant à l'autonomie de sa gestion ;
- des irrégularités dans la gestion administrative des contractuels de catégorie A ;
- l'absence d'enregistrement comptable de la mise à disposition des équipements culturels déclarés d'intérêt communautaire, lors du transfert de compétences à l'EPCI.

La commune a précisé les actions entreprises à la suite du précédent rapport de la chambre. De ces éléments de réponse, et des vérifications effectuées par la chambre, il ressort que :

- quelques anomalies comptables subsistent, mais elles restent toujours d'ampleur limitée et n'affectent pas l'appréciation d'ensemble pouvant être portée sur la fiabilité des comptes ;
- les principaux éléments qui caractérisaient la situation financière de la collectivité dans le rapport de 2008 restent toujours d'actualité ;

- la commune indique avoir « *procédé à un certain nombre d'actions visant la clarification des relations entre la commune et l'association [CICA], en privilégiant la troisième des solutions proposées par la CRC en 2008, à savoir le versement d'une subvention et le renforcement de l'autonomie réelle de l'association. Depuis 2008, les fonctions de directeur de la rédaction et de directeur de la communication ont été séparées ; depuis 2009, les conventions signées avec l'association ont une durée annuelle et non plus triennale, elles mentionnent en outre de manière explicite et chiffrée le montant des aides en nature mises à disposition par la ville à l'association* » ;
- dans la partie 7 de ce rapport, les liens entre l'association CICA et la commune sont examinés, ainsi que la politique plus générale de cette dernière en direction du secteur associatif. Malgré les améliorations signalées dans la réponse de la collectivité, plusieurs irrégularités demeurent, telles que l'absence de mention du montant de la subvention versée, le non-remboursement des rémunérations des personnels communaux mis à disposition, ou le faible degré de formalisation des objectifs assignés à l'association et des moyens de contrôle de la collectivité. De telles lacunes se retrouvent, à des degrés divers, dans d'autres conventions conclues par la collectivité. Toutefois, dans le cas d'espèce, c'est la nature même des missions exercées par l'association CICA qui peut paraître contraire au cadre légal régissant l'octroi de subventions par une personne publique, clarifié depuis 2008 ;
- la commune a précisé que « *les situations des huit agents [contractuels de catégorie A] concernés ont été régularisés à la suite du rapport* ». Le présent contrôle montre néanmoins que des irrégularités statutaires persistent dans les modalités de recrutement ou de renouvellement de contractuels de catégorie A, y compris dans des postes de direction ou de direction générale (cf. *infra*, partie 6) ;
- l'enregistrement comptable des biens mis à disposition lors des transferts de compétences vers l'EPCI a bien été effectué. Alors que le dernier rapport d'observations définitives relevait que le compte 24 n'était pas débité en 2005, depuis 2008, le compte 2423 « immobilisations mises à disposition dans le cadre du transfert de compétences d'établissements publics de coopération intercommunale » présente un solde débiteur de plus de 44,5 M€. Aucun nouveau transfert de compétences n'est survenu au cours de la période examinée.

3.2. Le rapport d'observations définitives consacré à « Aubervilliers et l'enseignement primaire » (exercices 2001 à 2005)

Ce rapport, adressé à l'ordonnateur en fonction le 28 novembre 2007, portait spécifiquement sur l'action de la collectivité dans les domaines de l'enseignement primaire et du périscolaire ; il s'inscrivait dans le cadre de l'enquête des juridictions financières sur les communes et l'enseignement primaire. De ce fait, le rapport comportait essentiellement des éléments descriptifs aux fins de l'enquête, qui n'appellent guère de commentaires au titre de l'analyse des suites⁽⁸⁾, à l'exception de quelques points.

D'une part, la partie 3.2. consacrée à la restauration scolaire indiquait que la commune a adhéré, en 2003, au syndicat intercommunal de restauration collective (SIRESCO). Sur le plan budgétaire et comptable, il était noté que « *l'affectation de toute la contribution communale au SIRESCO, soit 1 221 731,24 € en 2004, a été portée en rubrique scolaire (fonction 251) alors que, dans le décompte établi par le SIRESCO, les rationnaires des écoles représentent 899 000 points annuels prévisionnels sur un total de 1 275 000 points, soit 69,7 %. La somme qui aurait dû être imputée sur la fonction 251 est donc de 851 000 € ce qui conduit à diminuer le coût de revient des repas scolaires* ».

⁽⁸⁾ Ils apportaient toutefois un éclairage chiffré sur une problématique qui reste très prégnante près d'une décennie plus tard, à savoir celle de la forte croissance des effectifs scolarisés sur le territoire de la commune, qui emporte des conséquences sur la programmation de ses investissements.

Il ressort de l'analyse des fichiers de mandatement transmis par la commune que l'ensemble de sa contribution à destination de ce syndicat intercommunal – 3,1 M€ en 2014 – reste retracé au code fonctionnel 251. Pourtant, le rapport d'activité du SIRESCO pour ce même exercice montre que les repas servis dans le cadre scolaire à Aubervilliers représentaient seulement 78 % du total (650 000 repas sur 836 000), la part restante étant constituée par les repas dans le cadre périscolaire et ceux à destination des personnes âgées. La commune d'Aubervilliers reconnaît cette lacune, mais indique qu'elle reste pour l'heure dans l'impossibilité de ventiler sa contribution en cours d'exécution budgétaire entre les différents codes fonctionnels, car un tel niveau de détail fait défaut dans la facturation transmise mensuellement par le SIRESCO. Seul le rapport d'activité du syndicat, établi en année N+1, comporte cette information. La commune indique toutefois qu'elle va s'associer au SIRESCO pour essayer de trouver une solution technique permettant de clarifier ce poste de dépenses.

Par ailleurs, la partie 4.2. analysait succinctement les modalités de passation d'un échantillon de marchés d'investissements dédiés aux équipements scolaires, conclus entre 2003 et 2005. Cette partie s'achevait en prenant « *acte de la volonté de la commune d'améliorer les procédures et de créer une structure d'encadrement de l'achat public ; cela contribuera à définir de la façon la plus précise possible la nature des besoins à satisfaire avant tout appel à la concurrence conformément au code des marchés publics.* ». L'analyse des processus de la commande publique réalisée au titre de la présente instruction (cf. partie 8 ci-après) témoigne des améliorations générales réalisées dans ce domaine, avec la constitution d'une direction des achats et de la commande publique à compter de 2009.

Enfin, la dernière partie du rapport était consacrée aux relations entre la collectivité et Aubervilliers Loisirs (AVL), principale association subventionnée de la commune, en charge de l'organisation des activités de loisirs pour la population jeune. La chambre y relevait l'engagement pris par la commune de ne plus faire transiter une partie de la subvention versée par le biais de la caisse des écoles, et aussi d'annexer aux comptes administratifs la liste des prestations en nature et des moyens humains mis à disposition de l'association. Elle terminait en invitant la commune « *à expertiser, au regard des dispositions sur les délégations de service public de la loi du 29 janvier 1993, les possibilités d'évolution des relations avec l'association AVL et du cadre juridique de gestion des centres de vacances* ».

Le suivi de cette préconisation, ainsi que des éléments d'analyse complémentaires relatifs aux relations entre la commune et cette association, figurent dans la partie 7 du présent rapport.

4. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

La commune d'Aubervilliers a disposé, au cours de la période, d'un budget principal (M14) et de quatre budgets annexes :

- l'un dédié au service des soins infirmiers à domicile pour personnes âgées et adultes handicapés (SSIDPAAH), créé par délibération n° 186 du 24 septembre 2009 et soumis à l'instruction budgétaire et comptable M22 ;
- l'un relatif au centre municipal de santé (M14) créé par délibération n° 239 du 27 septembre 2012 et n° 310 du 11 décembre 2012 ;
- l'un relatif à la salle de spectacle l'Embarcadère (M14) créé par délibération n° 358 du 21 novembre 2013. Ce budget annexe a toutefois été clôturé au 31 décembre 2015, son actif et son passif ayant été à cette date intégralement transférés vers le budget principal⁽⁹⁾ ;
- le dernier relatif au réseau provisoire de chaleur de la Zac Canal (M4) créé par délibération n° 234 du 10 juillet 2014.

⁽⁹⁾ Cf. délibération n° 337 du conseil municipal du 17 décembre 2015.

Les quatre budgets annexes représentaient, pour l'exercice 2014, 6 % des dépenses de fonctionnement et 0,8 % des dépenses d'investissement. Compte-tenu de ces volumes limités, les développements sur la fiabilité des comptes portent essentiellement sur le budget principal.

Tableau n° 1 : Un budget principal et quatre budgets annexes

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Date de création	Nomenclature	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement	
				2014 (en €)	%	2014 (en €)	%
Budget principal	Aubervilliers		M14	122 293 963,19	94,0	44 736 732,20	99,2
Budget annexe	Salle de spectacle l'Embarcadère	01/01/2014*	M14	899 246,88	0,7	45 052,75	0,1
Budget annexe	Centre municipal de santé	01/01/2013	M14	5 163 753,31	4,0	27 358,79	0,1
Budget annexe	Réseau provisoire de chaleur de la Zac Canal	10/07/2014	M4	0,00	0,0	270 146,01	0,6
Budget annexe	Service des soins infirmiers à domicile pour personnes âgées et adultes handicapés (SSIDPAH)	01/01/2010	M22	1 787 706,89	1,4	12 968,46	0,0
Total				130 144 670,27	100	45 092 258,21	100

*Budget annexe supprimé au 31 décembre 2015.

Source : compte administratif du budget principal 2014, annexe C3

4.1. La qualité de l'information financière et budgétaire

4.1.1. L'information présentée lors des débats d'orientation budgétaire (DOB)

Les votes du budget par l'assemblée délibérante se sont tenus avant l'échéance légale du 15 avril. Les débats d'orientation budgétaire (DOB) ont bien eu lieu dans le délai de deux mois précédant l'examen du budget par l'assemblée délibérante, conformément à l'art. L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; ils ont été approuvés par délibérations municipales distinctes de celles du vote du budget.

De 2009 à 2016, lors des débats d'orientation budgétaire, les rapports qui ont préparé ces débats, présentés au conseil municipal, exposent le contexte économique et financier national, les orientations budgétaires de l'année à venir de la ville (budgets annexes compris) et les rapports financiers avec la communauté d'agglomération Plaine Commune.

Toutefois, pour l'ensemble des rapports sur les DOB, la collectivité n'a pas systématiquement présenté de cadrage financier prospectif (évolution envisagée des investissements, du niveau d'endettement, des taux d'imposition, de l'autofinancement, etc.) au-delà du budget primitif suivant, alors même qu'il s'agit d'une composante nécessaire de l'information destinée aux membres de l'assemblée délibérante⁽¹⁰⁾. Le rapport relatif au DOB 2016 marque néanmoins une amélioration puisqu'il présente des projections plus détaillées à un horizon pluriannuel allant jusqu'à 2020.

⁽¹⁰⁾ Cf. CAA de Douai, 14 juin 2005, *Commune de Breteuil-sur-Noye*, n° 02DA00016.

Par ailleurs, la commune devra veiller pour l'avenir à respecter les dispositions prévues par l'art. L. 2312-1 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Complétant les préconisations existantes portant sur « *les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette* », le 3^e alinéa de cet article prévoit en effet désormais que « *[d]ans les communes de plus de 10 000 habitants, le [rapport d'orientation budgétaire] comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il est transmis au représentant de l'État dans le département et au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre ; il fait l'objet d'une publication. Le contenu du rapport ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret* ».

Le décret d'application de cette disposition est paru en juin 2016⁽¹¹⁾ et il devra donc être mis en œuvre à compter du débat d'orientation budgétaire pour 2017. Pour la commune d'Aubervilliers, l'obligation de présenter dans son rapport d'orientation budgétaire des éléments d'informations supplémentaires sur la masse salariale prévisionnelle et la gestion des ressources humaines nécessitera de disposer d'outils de suivi fiables et détaillés relatifs à ces aspects, qui font encore pour l'heure largement défaut (cf. partie 6 *infra*).

4.1.2. La fiabilité des prévisions budgétaires

Le taux d'exécution des dépenses et des recettes d'investissement a été calculé sur les différents exercices en rapportant les dépenses et les recettes réellement exécutées figurant au compte administratif aux crédits ouverts du budget primitif, des décisions modificatives et des restes à réaliser (RAR) de l'exercice N-1. Le même calcul a été effectué en ajoutant les restes à réaliser de l'exercice aux dépenses et recettes exécutées.

⇒ Section d'investissement

Tableau n° 2 : Taux de réalisation de la section d'investissement – budget principal

	Dépenses		Recettes	
	sans RAR	avec RAR	sans RAR	avec RAR
2009	50%	66%	34%	57%
2010	60%	70%	46%	66%
2011	69%	75%	57%	70%
2012	72%	86%	58%	70%
2013	70%	80%	60%	71%
2014	58%	68%	52%	58%
2015	74%	82%	87%	90%

Source : CRC IDF, d'après les comptes administratifs

En dépenses :

Le taux de réalisation fluctue au cours de la période considérée : il s'améliore globalement de 2009 à 2012, passant de 50 % à 72 %, avant de se détériorer nettement de 2013 à 2014 jusqu'à atteindre 58 %. En 2015, il redevient satisfaisant et atteint 74 %. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que les taux d'exécution retraités des écritures liées aux « emprunts revolving » (compte 16449) et de refinancement de la dette (compte 166) étaient bien supérieurs, puisque compris entre 67 % et 78 %.

⁽¹¹⁾ Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

Toutefois, de tels retraitements n'entrent habituellement pas dans les analyses et comparaisons qu'effectue la chambre au titre de l'examen du taux d'exécution.

À partir de 2009, le vote du budget par opération d'investissement a contribué à l'amélioration de ce taux, qui est également plus favorable si l'on tient compte des restes à réaliser (16 points de plus sur la période). Le niveau annuel moyen de réalisation des crédits de la section d'investissement en dépenses s'établit en moyenne, pour la période 2009 à 2015, à 66 % sans RAR, ce qui est inférieur au taux de réalisation moyen des crédits d'investissement de 75 % communément admis.

En recettes :

Le taux de réalisation reste faible, bien qu'en amélioration depuis 2009, passant de 34 % en 2009 à 52 % en 2014, avec une légère baisse de 2013 à 2014 (- 8,6 points). En 2015, comme pour les dépenses, le taux s'améliore nettement (87 %).

Le taux de réalisation est plus favorable si l'on tient compte des restes à réaliser (19 points de plus en moyenne sur la période).

Les restes à réaliser :

En théorie, les restes à réaliser peuvent correspondre à des dépenses engagées sans recourir à des autorisations de programme (AP), ce qui implique l'inscription de la totalité d'une dépense pluriannuelle au budget primitif (BP) du premier exercice. Ils peuvent également relever de retards imputables à des facteurs opérationnels imprévus ou de défaillances dans la programmation.

Tableau n° 3 : Part des RAR dans les dépenses et recettes d'investissement – budget principal

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R
Montants (en k€ ⁽¹²⁾)	7 862	9 586	5 117	10 362	4 152	8 123	9 999	8 561	6 559	6 331	5 202	3 329	6 597	2 117
Part des RAR dans les crédits ouverts (en %)	16	23	10	20	7	13	14	12	10	11	10	7	8	2

Source : CRC IDF, d'après les comptes administratifs

N'ayant pas institué d'autorisations de programme et de crédits de paiement (AP/CP), la commune d'Aubervilliers recourt de façon importante et récurrente aux restes à réaliser pour ses investissements. Ils atteignent ainsi 10 % des dépenses prévisionnelles, soit 5,2 M€ en 2014, dont 1,2 M€ au titre du chapitre 050 « travaux d'entretien des bâtiments » et 1,5 M€ au titre du chapitre 104 « groupe scolaire Henri Barbusse ». Corollairement, le poids des crédits ouverts annulés est important (32 et 34 % en 2014).

Ces données témoignent de difficultés récurrentes dans la programmation budgétaire des investissements de la collectivité. Cette dernière a elle-même invoqué plusieurs facteurs, d'ampleur variable, concourant à la faiblesse des taux d'exécution constatés :

- l'absence déjà signalée de gestion comptable en AP/CP (excepté pour le groupe scolaire intercommunal Cristino Garcia Landy et le conservatoire à rayonnement régional) ;
- en dépenses comme en recettes, l'existence d'un crédit revolving venant diminuer les taux d'exécution ;

⁽¹²⁾ k€ : milliers d'euros.

- en dépenses, les taux faibles en 2014 s'expliquent par la non-réalisation d'une opération de refinancement de dette (0 € de crédits réalisé pour 5 M€ de crédits ouverts) et par le report de deux opérations d'équipements :
 - une opération de portage foncier liée à des procédures de préemptions (600 k€ de réalisation pour 2,3 M€ de crédits ouverts) ;
 - une opération d'acquisitions foncières pour un collège (1,1 M€ de réalisation pour 2,8 M€ de crédits ouverts) ;
- en recettes, les recettes de cessions ainsi que les opérations de refinancement de dette (pour 2014) expliquent également les niveaux observés.

L'absence d'une programmation pluriannuelle des investissements actualisée, qui permettrait de donner une vision synthétique et consolidée des opérations d'équipement prévues sur plusieurs années – voire sur l'ensemble de la mandature – est également dommageable. La réalisation d'une telle programmation est toutefois prévue pour le courant de l'exercice 2017 (cf. *infra*, partie 5.2.2.).

⇒ Section de fonctionnement

Pour le budget principal, les taux d'exécution des dépenses et des recettes de fonctionnement de la ville d'Aubervilliers sont logiquement plus favorables que ceux constatés en investissement. La proportion des crédits de fonctionnement ouverts annulés est faible.

4.1.3. L'inscription des restes à réaliser et des résultats dans la prévision budgétaire

Depuis 2009, les résultats de l'exercice précédent et les restes à réaliser sont systématiquement intégrés à la prévision budgétaire au stade du budget supplémentaire (BS), soit en général au mois de septembre ou octobre.

Or, au moins pour 2015, les résultats de l'exercice précédent et les RAR, intégrés dans la maquette du compte administratif 2015 provisoire achevée au mois de mars 2015, auraient pu être intégrés dès la prévision budgétaire au stade du budget primitif 2015 voté en avril 2015.

Ce constat pour 2015 laisse à penser que le budget primitif, généralement voté seulement au mois de mars ou avril de chaque année, pourrait systématiquement intégrer de manière anticipée les résultats de l'exercice précédent et les RAR.

Tableau n° 4 : Vote des budgets primitifs et supplémentaires

Vote du Budget	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vote du BP	26/03/2009	08/04/2010	07/04/2011	12/04/2012	11/04/2013	19/12/2013	02/04/2015
Vote du BS	24/09/2009	23/09/2010	19/10/2011	25/10/2012	19/09/2013	26/06/2014	17/09/2015

Source : délibérations afférentes aux BP et BS

La pratique retenue par la collectivité a une incidence sur la fiabilité de la prévision budgétaire. Le site « collectivites.locales.gouv.fr » précise d'ailleurs dans sa rubrique consacrée aux décisions modificatives et au budget supplémentaire que « *[c]es résultats, désormais connus plus tôt grâce à l'utilisation de moyens informatiques, sont le plus souvent repris au budget primitif. La décision modificative appelée budget supplémentaire a ainsi tendance à perdre de son intérêt.* ». Cette reprise qui se réalise sur la base d'estimations doit intervenir après la fin de la journée complémentaire et avant la date limite de vote du budget, soit entre le 31 janvier et le 15 avril.

Sur ce sujet, la direction des finances de la commune invoque des raisons matérielles de temps de traitement et l'absence de gestion en AP/CP qui empêchent une reprise anticipée des résultats dès l'élaboration du budget primitif. En effet, le BP devant être définitif début février, les résultats du CA de l'année précédente n'étant pas encore connus ne peuvent y être intégrés.

4.1.4. Les annexes obligatoires et les informations générales

Les annexes aux documents budgétaires sont limitativement énumérées par l'article R. 2313-3 du CGCT et l'instruction budgétaire et comptable M14.

4.1.4.1. L'état de la dette

Les montants inscrits sur les états annexés aux comptes administratifs relatifs au stock de la dette ne sont pas toujours conformes aux soldes figurant aux comptes de gestion.

Tableau n° 5 : Annuité de la dette – budget principal

(en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
en capital CG						
débit c/1641	8 785 357	11 166 015	9 268 716	17 931 892	9 491 952	10 836 867
débit c/1681	0	0	0	0	38 160	41 209
débit c/1687	0	0	0	0	0	0
débit c/16441	768 703	686 248	682 598	678 830	674 938	670 920
s/total	9 554 060	11 852 263	9 951 315	18 610 722	10 205 050	11 548 995
annexe CA	9 441 592	9 975 741	10 269 295	10 225 133	10 166 891	11 917 903
écart CA-CG	112 468	1 876 521	-317 980	8 385 589	38 160	-368 907
en intérêts CG						
solde c/66111	4 917 149	4 235 107	5 045 648	5 177 671	4 595 816	5 341 427
annexe CA	4 917 149	4 165 441	5 641 028	5 608 114	4 728 913	6 061 842
écart CA-CG	0	69 666	-595 380	-430 442	-133 098	-720 415

Source : CRC IDF, d'après les comptes administratifs et les comptes de gestion de la commune

Tableau n° 6 : Encours de la dette – budget principal

Tableau n° 1 : solde au 31/12 (en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
solde c/164	123 925 174	123 699 433	138 083 573	152 445 151	156 739 185	146 117 220
solde c/1681	0	0	0	0	241 389	426 980
solde c/1687	0	0	0	0	0	0
solde c/1675	0	13 748 452	13 430 472	13 096 721	12 746 417	12 377 510
encours CG	123 925 174	137 447 885	151 514 045	165 541 872	169 726 990	158 921 710
encours CA	123 925 174	137 447 885	151 708 880	165 541 871	169 726 990	158 964 339
écart CA -CG	0	0	-194 835	0	0	-42 629

Source : CRC IDF, d'après les comptes administratifs et les comptes de gestion de la commune

Selon le comptable public, les différences proviennent d'erreurs d'imputation de la part de l'ordonnateur, qu'il s'est engagé à alerter sur les écarts en question. Il a également précisé qu'aucun contrôle de concordance entre les annexes des comptes administratifs et le compte de gestion n'était assuré, ce que réfute toutefois l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires. Ce dernier a également précisé que, pour 2014, les écarts s'expliquent essentiellement par l'emprunt relatif au contrat de partenariat « Paul Doumer », mais des différences substantielles, inexpliquées, persistent pour les exercices 2010 et 2012.

4.1.4.2. L'état du personnel

Les états du personnel font partie des annexes dont la production est obligatoire car ils concourent à l'information de l'organe délibérant. Ces annexes sont globalement bien tenues. Ainsi, les totalisations par filière sont renseignées, les effectifs pourvus sont inférieurs aux effectifs budgétaires et les effectifs sont calculés en ETPT depuis le compte administratif 2012. En revanche, les effectifs des agents non-titulaires ont été renseignés seulement en 2013, mais en 2014, ils ne sont plus indiqués. La commune a précisé qu'elle veillerait, pour l'avenir, à corriger cette lacune.

4.2. La fiabilité de l'information comptable

4.2.1. L'indice de qualité des comptes locaux

Pour le budget principal, l'indice de qualité des comptes locaux (IQCL) est relativement satisfaisant, avec une légère baisse en 2013, essentiellement liée à une dégradation de l'indicateur portant sur les amortissements des immobilisations et des subventions.

Tableau n° 7 : Évolution de l'IQCL – budget principal

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
16,2	16,6	16,8	18,4	18,2	17,6	14,7	16,9

Source : Données de la trésorerie

En 2014, les items à améliorer concernent prioritairement la tenue des comptes d'imputation provisoire. L'analyse effectuée par la chambre confirme cet élément de fragilité, mais fait état d'une amélioration survenue en 2015 (cf. *infra*, partie 4.2.2.6.).

4.2.2. Le bilan

4.2.2.1. La gestion du patrimoine communautaire : l'état de l'actif

⇒ L'état de l'actif et l'inventaire

L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire ; le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. À ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. Il doit y avoir correspondance entre l'inventaire et l'état de l'actif.

⇒ L'état de l'actif de la commune d'Aubervilliers

Le comptable ne tient pas d'état de l'actif : c'est l'ordonnateur qui le tient. Dès lors, aucun rapprochement entre les informations de l'ordonnateur et du comptable n'est effectué. Par conséquent, le montant des immobilisations (en valeurs brute et nette) de l'actif immobilisé dans l'état de l'actif ne correspond pas à celui figurant au bilan, pour le même exercice. Un écart de plus de plus de 21 M€ est constaté, soit 4 % du montant de l'état de l'actif. Cet écart dénote une connaissance non exhaustive du patrimoine.

Tableau n° 8 : Écart de l'actif

	valeur brute	valeur nette
Bilan 2014 actif immobilisé (1)	511 012 257	472 608 190
État de l'actif 2014 immobilisé (2)	532 318 300	494 071 682
Écart (2) - (1)	21 306 043	21 463 492

Sur ce total, un différentiel de 10 M€ s'explique par les écarts constatés au compte 27 (cf. ci-après, les immobilisations financières). Depuis, des écritures de régularisations ont été prises début 2016 permettant d'ajuster l'écart.

Une autre partie des divergences résulte du décalage dans le temps entre les opérations afférentes au suivi du patrimoine et les écritures comptables correspondantes. Concernant le reste des écarts, un travail d'identification des comptes présentant des anomalies est en train d'être effectué entre la ville et la trésorerie. D'après le comptable, ces écarts sont anciens et relèvent d'une mauvaise comptabilisation de l'intégration des actifs du compte 23 au 21.

Enfin, l'état de l'actif au 31 décembre 2014 est bien cosigné par l'ordonnateur et le comptable.

4.2.2.2. Les immobilisations en cours (les comptes de classe 2)

⇒ Les avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles et incorporelles

Les comptes 237 et 238 sont des comptes d'imputation provisoire qui enregistrent les paiements d'avances aux fournisseurs d'immobilisations (entreprises ou mandataires). Ils doivent être soldés, par transfert de leur montant au chapitre d'immobilisation définitif de l'équipement, selon sa nature, lors de la justification de l'investissement.

La présence ou la permanence d'un solde débiteur peut traduire des difficultés dans la conduite de l'investissement qui peuvent, à terme, se conclure par l'absence de réalisation ou d'achèvement de l'équipement le rendant inutilisable et sans valeur.

Le remboursement de l'avance forfaitaire commence lorsque le montant des prestations exécutées au titre du marché, exprimée en prix de base, atteint ou dépasse 65 % du montant initial du marché, du bon de commande ou de la tranche et est terminé lorsque ce taux atteint 80 %.

Sur l'ensemble de la période examinée, le solde du compte 238 est fluctuant, tout en restant important. Une régularisation est néanmoins intervenue en 2012 (le solde du compte 238 passant alors de 8,3 M€ à 0,6 M€).

Tableau n° 9 : Les avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles et incorporelles – budget principal

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
avances versées sur commandes d'immobilisations incorporelles (c/237)	0	0	0	0	0	0	34 650
avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles (c/238)	425 510	1 985 823	8 266 387	611 879	611 879	647 016	1 392 507

Source : comptes de gestion

La ville d'Aubervilliers a utilisé le compte 238 pour comptabiliser en particulier les avances sur travaux pour la construction du groupe scolaire intercommunal Cristino Garcia, en collaboration avec la ville de Saint-Denis qui était maître d'ouvrage unique. Ces avances se sont élevées à 10,6 M€ de 2008 à 2011. En 2015, une avance de 0,7 M€ s'est également constituée pour la construction d'un groupe scolaire maternelle et élémentaire.

Tableau n° 10 : État de l'actif – compte 238

Compte	Désignation	Date d'entrée	Valeur brute	Valeur nette comptable
238	22, rue de l'Abeille - Mandat réhabilitation	26/11/2004	25 479,78	25 479,78
238	22, impasse du Pont Blanc - Réhabilitation	21/11/2005	29,88	29,88
238	GS Intercommunal Casares Doisneau	04/11/2008	586 369,49	586 369,49
TOTAL			611 879,15	611 879,15

Source : CRC IDF, d'après l'état de l'actif immobilisé au 31 décembre 2014

La part des avances versées à la commune de Saint-Denis, pour la réalisation du groupe scolaire intercommunal, n'ayant pas encore donné lieu à une réintégration sur les comptes de travaux s'élève donc à un peu moins de 0,6 M€, sur un total de 10,6 M€. D'après les services de la commune d'Aubervilliers, une rencontre est prévue avec leurs homologues dionysiens pour parvenir à solder ce montant résiduel sur le compte 238. Cette régularisation est nécessaire car, en l'état, le maintien de cette ligne sur ce compte d'imputation provisoire entraîne une absence d'amortissement et un retard de perception du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA).

4.2.2.3. Le suivi des biens mobiliers

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre relevait que la commune n'avait pas mis en œuvre de procédure de suivi physique des éléments mobiliers, sauf pour ses véhicules. Les vols, destructions et mises au rebut n'étaient pas déclarés au service financier. La chambre encourageait la commune à se doter d'un instrument permettant d'établir un inventaire de ses biens mobiliers et d'en assurer le suivi. La commune ne semblait appréhender cette démarche que centralisée. La chambre rappelait également que les bonnes pratiques, constatées dans d'autres collectivités, étaient de favoriser le suivi déconcentré dans les services, afin de limiter les éventuelles disparitions. Elle suggérait donc à la commune d'Aubervilliers de s'en inspirer.

Au cours de la période examinée, la commune ne s'est pas dotée d'un outil permettant d'assurer régulièrement l'ajustement de son actif en fonction de son inventaire physique. Elle a en effet précisé, lors de l'instruction, que la mise en place d'un logiciel de suivi des biens mobiliers a été étudiée mais reste trop onéreuse compte-tenu des contraintes budgétaires rencontrées. En conséquence, la chambre ne peut que réitérer son invitation à renforcer le suivi de l'inventaire physique.

4.2.2.4. Les immobilisations financières

Il s'agit de vérifier la réalité des soldes portés aux chapitres 26 « Participations et créances rattachées à des participations » et 27 « Autres immobilisations financières ».

⇒ Les participations et créances rattachées à des participations : compte 26

Selon l'instruction M14, le compte 26 a vocation à recueillir les droits détenus par la collectivité dans le capital d'établissements privés, matérialisés ou non par des titres. Les participations matérialisées par des titres sont inscrites au compte 261 « Titres de participation », sinon, elles sont inscrites au compte 266 « Autres formes de participations ».

Tableau n° 11 : Les soldes du compte 26

Soldes au 31/12	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
compte 261 (titres de participations)	278 313	278 313	370 833	413 290	421 781	430 272	438 763
compte 266 (autres formes de participations)	196	196	196	196	196	196	196
Sous total 26	278 509	278 509	371 029	413 486	421 977	430 468	438 959

Source : comptes de gestion

Tableau n° 12 : État de l'actif – compte 26

Compte	Désignation	Date entrée	Valeur brute	Valeur nette comptable
261	Participation capital Sem PACT ARIM 93	17/08/2001	9 995,99	9 995,99
261	Souscription actions Sem Plaine Développement	10/10/1991	251 838,00	251 838,00
261	Souscription 425 actions Sté SLEC Sect locale câbl	10/10/1999	6 479,08	6 479,08
261	Solde Participation Capital Sem PACT ARIM 93	24/10/2002	10 000,00	10 000,00
261	Souscription parts sociales SCIC habitats solidaires	30/06/2011	70 000,00	70 000,00
261	Souscription parts sociales HLM habitats solidaires	30/12/2011	22 520,00	22 520,00
261	Versement du capital création société publique loc	17/09/2012	42 457,00	42 457,00
261	Participation capital social	02/12/2013	8 491,00	8 491,00
266	Caisse d'Epargne IDF – 10 parts sociales	10/10/2000	196,00	196,00
Total 26			421 977,07	421 977,07

Source : CRC IDF, d'après l'état de l'actif immobilisé au 31 décembre 2014

La chambre relève l'existence des délibérations suivantes, à l'appui de certaines participations octroyées :

- la délibération du 10 février 2011 fixant la participation de 70 k€ de la ville dans le capital de la « SCIC Habitats Solidaires » ;
- la délibération du 28 juin 2011 fixant la participation de 85 k€ de la ville dans le capital de la SPL « Plaine Commune développement » ;
- la délibération du 15 décembre 2011 fixant la participation de 22 k€ de la ville dans le capital « Les Habitations Populaires ».

Aujourd'hui, la commune d'Aubervilliers détient des participations dans la société d'économie mixte (Sem) PACT ARIM 93, la Sem Plaine Développement, la « SCIC Habitats Solidaires » et la Société locale équipement câble.

➤ Les suites données au précédent rapport d'observations définitives :

Le CGCT dispose dans son article L. 1524-5 que « *les organes délibérants des collectivités territoriales actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration* ».

Le précédent rapport d'observations définitives notait que la commune avait respecté cette obligation, mais très tardivement. Ce caractère tardif avait réduit considérablement l'intérêt d'un tel document pour l'information du conseil.

Pour la période récente, les rapports écrits par les conseillers municipaux administrateurs des Sem dans lesquelles la commune d'Aubervilliers détient des participations ne sont pas soumis au conseil municipal, comme le prévoit le CGCT.

⇒ Les créances sur collectivités et établissements publics : compte 27

Au compte 27 figurent des prêts, des dépôts, des cautionnements et des titres immobilisés.

Tableau n° 13 : Les soldes du compte 27

Soldes au 31/12	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
compte 271 (titres immobilisés : droits de propriété)	659	659	659	659	659	659	659
compte 274 (prêts)	13 072 548	10 096 548	10 037 548	9 997 548	9 957 548	48 362	48 362
compte 275 (dépôts et cautionnements versés)	678 214	625 134	2 365 044	525 742	552 067	572 717	572 717
compte 276351 (créances sur autres groupements)	5 976 098	4 782 553	3 717 828	2 787 230	1 979 033	1 301 773	761 097
compte 27636 (CCAS et Caisse des écoles)	236 020	211 785	191 847	171 092	149 490	127 003	103 597
compte 2764 (créances sur particuliers)	80 453	30 983	17 213	3 443	0	0	0
compte 27684 (intérêts courus sur prêt)	0	0	0	0	0	0	0
Total 27	20 043 992	15 747 661	16 330 138	13 485 714	12 638 797	2 050 514	1 486 432

Source : comptes de gestion

Les sommes inscrites à ce compte ont sensiblement diminué entre 2009 (20 M€) et 2015 (1,5 M€), du fait notamment d'un remboursement de 9,9 M€ au compte 274 – qui correspond à la participation définitive de la commune à l'opération Port-Chemin Vert – et de la baisse des montants des autres créances détenues à l'égard de débiteurs divers

4.2.2.5. Les créances (les restes à recouvrer et les comptes de tiers)

Le comptable public a produit à la chambre une situation des restes à recouvrer au 31 décembre 2015, qui présente trois grandes caractéristiques :

- les restes à recouvrer représentent un volume important de 4,6 M€ au 31 décembre 2015, soit 3,8 % des recettes de fonctionnement (121,5 M€) ;
- 28 % de ce volume (1,3 M€) correspond à une date de prise en charge antérieure à 2012, avec potentiellement un risque de prescription de la créance en 2015 puisque le délai légal s'établit à quatre ans. 23 % (1,1 M€) correspond à une date de prise en charge comprise entre 2012 et 2014, et la moitié du total environ date de 2015 (2,2 M€) ;
- on constate une prédominance de petites créances, ce qui traduit des difficultés dans le recouvrement des impayés des familles.

Tableau n° 14 : Situation des restes à recouvrer

Année	Total
1999	12 376,76
2000	15 416,13
2001	13 609,52
2002	173 137,58
2003	122 359,16
2004	48 285,57
2005	85 406,90
2006	47 781,84
2007	110 973,89
2008	261 808,24
2009	62 093,32
2010	130 692,41
2011	216 100,82
2012	225 720,10
2013	312 319,40
2014	527 339,84
2015	2 234 220,36
Total	4 599 641,84

Source : Données issues des états produits par la trésorerie – situation actualisée au 31 décembre 2015

Le compte 4116 « Clients contentieux » est important et s'établit à 812 k€. Pour autant, le compte 654 des admissions en non-valeur (« Pertes sur créances irrécouvrables ») présente des montants relativement faibles (bien qu'une augmentation soit constatée en 2015) et il n'existe pas de provisions.

Tableau n° 15 : Les comptes 4111 « Redevables amiables » et 4116 « Redevables contentieux » – budget principal

solde au 31/12 (en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
4111 - clients amiables	1 377 487	1 716 957	1 758 207	2 095 165	3 282 942	2 287 552	1 087 084
4116 - clients contentieux	769 038	767 292	559 738	554 002	608 445	618 699	811 985

Source : comptes de gestion

Tableau n° 16 : Les admissions en non-valeur et les créances éteintes

solde au 31/12 (en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
c/6541 créances en non-valeur	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	50 205	<i>nd</i>	9 615	336 011
c/6542 créances éteintes	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	0	<i>nd</i>	0	0
654 - pertes sur créances irrécouvrables	298 559	0	163 657	50 205	50 971	9 615	336 011

Source : comptes de gestion

Lors de l'instruction de la chambre, au premier semestre 2016, la commune a indiqué ne pas avoir eu connaissance de l'état des restes à recouvrer au 31 décembre 2015 établi par la trésorerie municipale. En collaboration avec cette dernière, la commune s'est cependant engagée à traiter ce « chantier prioritaire » et à mettre en place une procédure permettant l'échange plus systématique d'informations et le traitement régulier de ces créances au fur et à mesure. La chambre en prend acte, mais rappelle qu'elle avait déjà souligné ce point de vigilance en 2008 lors de son précédent rapport.

Deux secteurs sont fortement concernés par cette problématique : il s'agit des créances liées aux travaux d'office et celles liées à la taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures. Après avoir déjà admis en non-valeur une créance sur le Métafort⁽¹³⁾ pour un montant de 330 000 € en 2015 (somme qui avait préalablement fait l'objet d'une provision pour risque), la commune a prévu un budget dédié de 300 000 € en 2016, qui doit notamment lui permettre de prendre une délibération en novembre 2016 pour admettre en non-valeur trois états de créances irrécouvrables, d'un montant cumulé de 240 000 € environ. Elle entend également « sanctuariser cette enveloppe » pour les exercices suivants, et a précisé à la trésorerie municipale qu'elle souhaitait traiter de manière prioritaire le stock des créances les plus anciennes (dont le total approche 1 M€ pour la période 1999-2010).

4.2.2.6. Les restes à classer non régularisés

Les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, sont inscrites provisoirement au compte 47. Ainsi que le prévoit la M14, les sommes enregistrées sur les subdivisions de ce compte doivent être régularisées dans les délais les plus brefs par imputation au compte définitif et, en tout état de cause, au plus tard, en fin d'exercice. Sinon, ces opérations ne sont pas prises en compte dans le résultat de l'exercice.

⁽¹³⁾ Association loi de 1901 ayant géré, dans les années 1990, un équipement culturel dédié à la création artistique et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

⇒ Dépenses réglées sans mandatement préalable sont résorbées depuis 2009

Ces dépenses ont vocation à être soldées en fin d'exercice. Non intégrées dans les charges, elles minorent les dépenses constatées au compte administratif.

Pour Aubervilliers, les dépenses à classer en 2015 ne sont pas significatives (39 k€ en 2015).

⇒ Les recettes à régulariser ne sont pas soldées en fin d'année

Les comptes de la commune montrent que des produits significatifs demeurent en attente d'émission de titres de recettes, à la fin de chaque exercice ; ce sont autant de recettes qui n'ont pas été enregistrées dans les produits.

Tableau n° 17 : Recettes à classer ou à régulariser – budget principal

Recettes à classer ou régulariser (€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes c/471 (solde créditeur)	891 446	3 982 097	2 728 754	2 195 884	4 269 897	5 970 386	2 385 699
dont versement des régisseurs c/4711	5 872	100 407	127 859	314 210	244 713	457 199	196 610
dont virements réimputés c/4712	21 580	13 572	11 890	6 956	10 340	8 580	5 130
dont recettes perçues avant émission des titres c/4713	324 435	3 770 827	2 532 327	1 806 013	3 969 532	4 526 583	1 819 932
dont recettes à réimputer c/4714	3 007	72 274	15 085	20 075	23 477	35 558	12 879
dont recettes à ventiler - cartes multiservices c/4715	0	0	0	0	0	0	0
dont recettes relevé banque de France c/4717	0	0	807	643	2 098	9 719	7 716
dont autres recettes à régulariser c/4718	536 552	25 017	40 785	47 987	19 737	932 747	343 430

Source : comptes de gestion

La ville explique ces soldes importants portés au compte 471 par :

- les rattachements de recettes en fin d'exercice ;
- la perception provisoire du produit des amendes de police pour le compte de Plaine Commune. Le produit des amendes de police est perçu par les villes mais dans le cadre du transfert de compétence à l'EPCI, il était prévu un reversement de ces recettes à Plaine Commune. Toutefois, plusieurs difficultés juridiques ont conduit à ce que le reversement ne puisse pas se faire entre 2010 et 2014. Les recettes sont ainsi restées sur le compte d'attente de la ville jusque fin 2015 - début 2016. Afin de régulariser la situation, une délibération conjointe a été prise fin 2015, permettant de fixer les modalités de reversement de ces amendes de police à Plaine Commune (2 M€ fin 2015).

4.2.3. Le compte de résultat**4.2.3.1. L'application du principe de prudence : les provisions****Tableau n° 18 : Les provisions constituées**

Solde au 31/12 (en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
compte 15 "provisions pour risques et charges"	462 561	462 561	462 561	462 561	462 561	0	0
compte 29 "provisions pour dépréciation des immobilisations"	0	0	0	0	0	0	0
compte 49 "provisions pour dépréciation des comptes de tiers"	330 491	330 491	330 491	330 491	330 491	330 491	0
Total des provisions budgétaires	793 051	793 051	793 051	793 051	793 051	330 491	0

Source : comptes de gestion

Tableau n° 19 : État des provisions

date de la constitution de la provision	nature de la provision	objet	montant total de la provision à constituer	durée	montant des provisions constituées au 31/12/2014
2007	provision pour litiges et contentieux	contentieux MEPLE	462 561	3	462 561
2007	provision pour dépréciation pour comptes de tiers	procédure de liquidation de METAFORT	330 491	3	330 491
			793 051		793 051

Source : Annexes des comptes administratifs 2009 à 2014

La provision budgétaire constituée en 2007 pour couvrir le risque financier de non-remboursement des deux avances octroyées en 1997 et en 2002 à l'association culturelle Métafort a été admise en non-valeur en 2015 (cf. *supra*). Celle constituée dans le cadre d'un contentieux, afin de couvrir le risque d'annulation d'un titre de recette émis à l'encontre de la société MEPLE, a été reprise suite à une décision de justice défavorable à cette société. En 2015, il n'existe plus de provision constituée, malgré le niveau important des restes à recouvrer, précédemment signalé, qui justifierait une application plus stricte du principe de prudence.

4.3. Autres thèmes de fiabilité contrôlés

Outre les thèmes préalablement cités, les engagements hors bilan, le contrat de partenariat du groupe scolaire « Paul Doumer », la sincérité des restes à réaliser, les modalités d'affectation du résultat, le transfert d'immobilisations entre le compte 23 et le compte 21, la comptabilisation des amortissements, les charges à répartir, la ligne de trésorerie, les rattachements de charges et de produits ainsi que les produits de cession ont été vérifiés.

Leur traitement n'appelle pas de remarque spécifique et ne remet pas en cause la sincérité des résultats comptables de la collectivité.

4.4. Appréciation générale

Les niveaux des restes à recouvrer (4,6 M€ au 31 décembre 2015) et des recettes à classer ou à régulariser (2,4 M€ en 2015), bien qu'élevés, ne sont pas de nature à remettre en cause la sincérité budgétaire et affecter l'analyse financière. La démarche de fiabilisation de l'état de l'actif et de l'inventaire reste cependant inaboutie, et doit être renforcée pour l'avenir.

4.5. La fonction financière et comptable

4.5.1. L'organisation de la fonction financière et comptable

La commune d'Aubervilliers n'applique pas de règlement budgétaire et financier. Alors que les départements et les régions ont l'obligation de se doter d'un tel document, celui-ci demeure facultatif pour les communes et les EPCI. Il n'en présenterait pas moins de nombreux avantages pour une collectivité de la taille d'Aubervilliers, notamment pour pallier certaines des lacunes précédemment identifiées et permettre l'extension de la gestion pluriannuelle en AP/CP.

De même, aucune convention de partenariat n'a été conclue, pour l'heure, entre l'ordonnateur et le comptable public, alors que celle-ci trouverait sa justification, en premier lieu, au regard des travaux de fiabilisation de l'information comptable qui restent à poursuivre. La commune, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, s'est dite favorable à l'établissement d'une telle convention.

4.5.2. Le délai global de paiement

Le délai global de paiement s'est amélioré, même s'il demeure très élevé. Il excède le plafond réglementaire de 30 jours (20 jours pour l'ordonnateur ; 10 jours pour le trésorier), fixé par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

Tableau n° 20 : Le délai global de paiement (en nombre de jours)

	2013	2014	2015 (au 31/10)
Délai de paiement du comptable pour la ville d'Aubervilliers	18,84	12,33	11,96
Délai global de paiement pour la ville d'Aubervilliers	50,01	43,24	34,13

Source : données transmises par le comptable

Tableau n° 21 : Versement d'intérêts moratoires et pénalités sur marchés – compte 6711 (en euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1 141	857	5 400	0	1 134	123 320	0

Source : comptes de gestion

5. ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE

5.1. Analyse rétrospective 2007-2015

L'analyse financière rétrospective présentée porte sur les exercices 2007 à 2015 ; elle a été réalisée à partir des documents budgétaires de la collectivité (comptes administratifs 2007 à 2014, et version provisoire du CA 2015 transmise en avril 2016, qui présente les données d'exécution définitives pour cet exercice). Son périmètre ne porte que sur le seul budget principal, compte tenu du poids prépondérant de celui-ci dans les masses financières agrégées de la collectivité, et de la création récente des divers budgets annexes (cf. *supra*, tableau n° 1).

Ces données ont fait l'objet de certains retraitements comptables destinés à fournir une image plus fidèle de l'évolution de l'épargne brute de la collectivité sur la période : il s'agit principalement de la neutralisation des recettes exceptionnelles de la section de fonctionnement issues des produits de cession, comptabilisées ici en recettes d'investissement⁽¹⁴⁾.

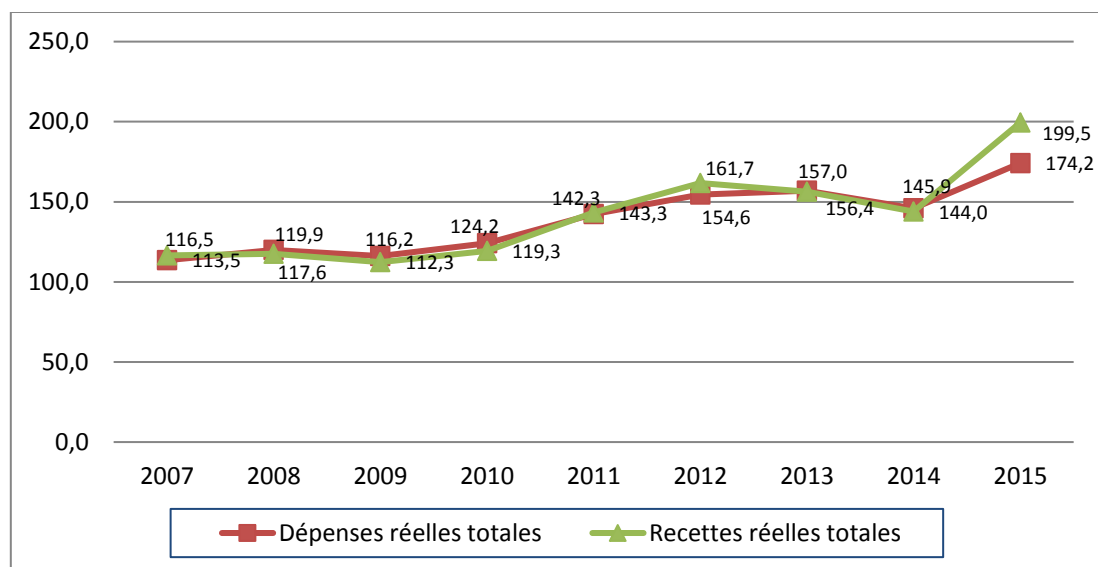
Les comparaisons avec les agrégats, valeurs moyennes, ratios de structure ou de niveau des collectivités de la strate démographique à laquelle appartient Aubervilliers (communes de 50 à 100 000 habitants membres d'un groupement à fiscalité propre) résultent quant à elles des données de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), ou de l'étude réalisée par la direction départementale des finances publiques sur le périmètre de la Seine-Saint-Denis.

⁽¹⁴⁾ Certains retraitements plus ponctuels, effectués par le cabinet Klopfer dans sa propre analyse financière rétrospective, n'ont en revanche pas été repris ici : il s'agit de certains rattachements de charges des produits du chapitre 70 et des charges du chapitre 011, ou encore de l'annulation (en recettes et en dépenses) des frais financiers et de capital de dette pris en charge par l'EPCI Plaine Commune au titre des compétences transférées. Les montants concernés sont toutefois résiduels par rapport à ceux des produits de cessions.

Ces développements ont également été nourris en partie par une étude réalisée à l'été 2015 par le cabinet Michel Klopfer, pour le compte de la commune, qui a été transmise à la chambre. Cette étude, document de travail qui n'a pas encore été présenté aux élus, comporte à la fois un volet rétrospectif sur la période 2008-2014, et une analyse financière prospective à l'horizon 2019.

5.1.1. Vue d'ensemble des masses financières

Graphique n° 1 : Évolution comparée des dépenses et des recettes réelles totales de la commune (en M€)



Source : CRC IDF d'après les comptes administratifs de la commune

Le volume des dépenses et des recettes réelles totales (fonctionnement + investissement) de la collectivité a connu une progression importante de 2007 à 2014 : + 3,6 % en moyenne pour les dépenses, + 3,1 % pour les recettes.

Cette hausse est surtout concentrée entre les exercices 2009 et 2012, témoignant d'un effet de cycle électoral assez classique avec une montée en puissance des dépenses réelles d'investissement (livraisons de nouveaux équipements scolaires et du conservatoire à rayonnement régional principalement) : celles-ci ont plus que doublé entre ces deux bornes, passant de 24,3 M€ en 2009 à 52,6 M€ en 2012, avant une légère diminution en 2013, plus marquée en 2014.

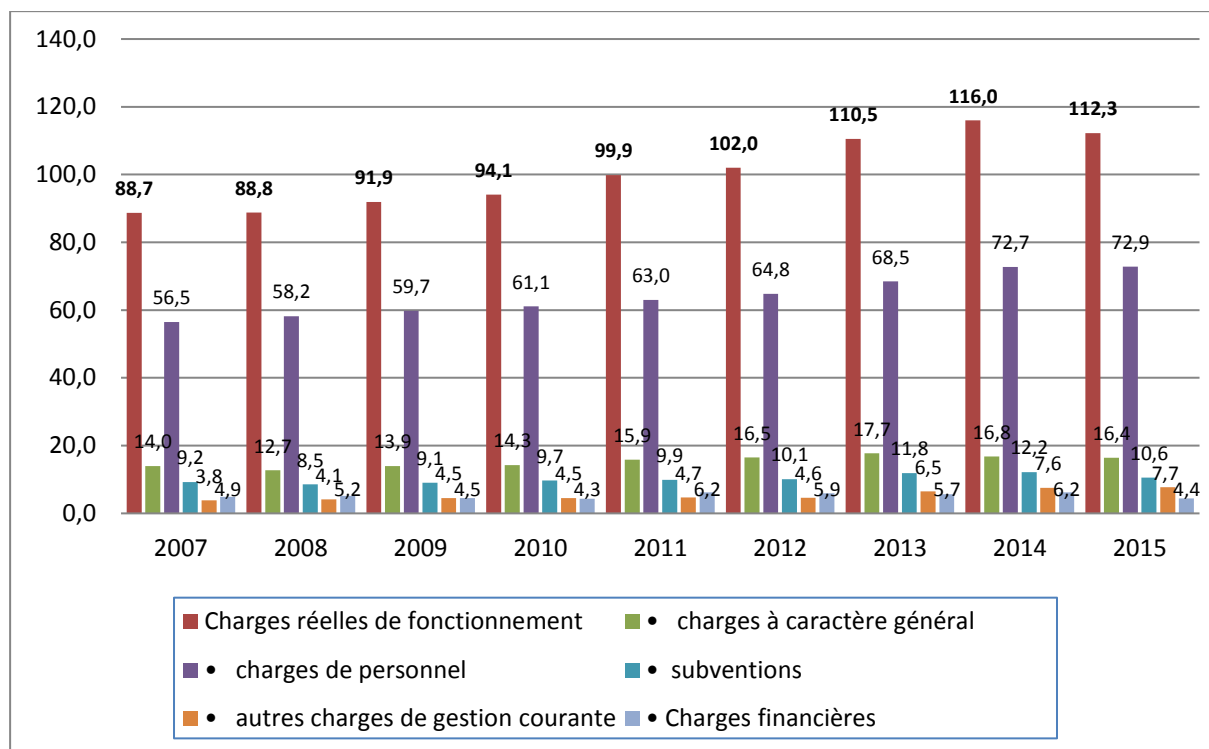
Le fort rebond enregistré en 2015 – + 19,4 % sur un an pour les dépenses totales, + 38,6 % pour les recettes, portant celles-ci à un niveau avoisinant les 200 M€ – s'explique essentiellement par l'important réaménagement de dette de la collectivité survenu cette année-là, qui s'est également accompagné de la souscription de nouveaux emprunts (cf. *infra*, partie 5.1.7).

5.1.2. Les charges réelles de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement ont été dynamiques, passant de 89 à 116 M€ entre 2007 et 2014, soit une évolution annuelle moyenne de 4 %, avant de connaître un repli à 112 M€ (- 3,2 %) en 2015.

Indépendamment de leur progression rapide, les dépenses de fonctionnement de la commune continuent de se caractériser – ainsi que le soulignait déjà le précédent rapport de la chambre – par un ratio de rigidité des charges structurelles⁽¹⁵⁾ élevé : 0,69 en 2014, contre une moyenne départementale de 0,61 (et une médiane nationale de 0,41). Par surcroît, celui-ci s'est légèrement dégradé depuis l'exercice 2012 (0,67).

Graphique n° 2 : Évolution des charges réelles de fonctionnement d'Aubervilliers de 2007 à 2015 (en M€)



Source : CRC IDF, d'après les comptes administratifs de la commune

5.1.2.1. Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel⁽¹⁶⁾, qui représentent plus de 60 % de ce total, ont progressé à un rythme identique à celui de la section de fonctionnement dans son ensemble : + 4 % par an en moyenne entre 2007 et 2014 (mais + 6 % pour les seuls exercices 2013 et 2014), où elles atteignent 73 M€. Ce taux de croissance est sensiblement supérieur à celui du secteur communal dans son ensemble au niveau national : + 2,6 %/an sur la même période⁽¹⁷⁾. L'existence de certains facteurs exogènes, comme la mise en place de la réforme des rythmes scolaires ou l'ouverture de nouveaux équipements publics, ne saurait expliquer à elle-seule cette différence, qui paraît résulter également de l'insuffisance de certains outils de gestion et de pilotage des ressources humaines dans la collectivité (cf. partie 6 ci-après).

⁽¹⁵⁾ Ce ratio évalue le caractère plus difficilement compressible de certaines dépenses (charges de personnel, contingents et participations, charges d'intérêts) et constate la maîtrise ou non de ses charges de structure. Un ratio élevé indique une marge de manœuvre limitée.

⁽¹⁶⁾ Celles-ci couvrent le périmètre consolidé du budget principal et des budgets annexes constitués entre 2010 et 2014, qui ne comportent pas en tant que tels de charges de personnels mais effectuent un remboursement vers le budget principal via le compte 6215 « Personnel affecté par la collectivité de rattachement » (cf. *infra*, partie 7.1.1.).

⁽¹⁷⁾ Taux moyen annuel calculé à partir du Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2014*, page 18 : 30,38 Md€ en 2007 pour 36,41 Md€ en 2014.

Les charges de personnel ont ensuite été quasi-stabilisées en 2015, mais leur part relative dans les charges de fonctionnement a alors dépassé les deux tiers, puisque tous les autres postes ont diminué dans le même temps. Ces dépenses ont également évolué dans leur structure : la part des personnels non-titulaires dans les rémunérations totales est passée de 15 % à 21 % entre 2009 et 2014. Cette augmentation peut s'expliquer par le recours accru aux emplois d'avenir et par la mise en place de la réforme des rythmes scolaires.

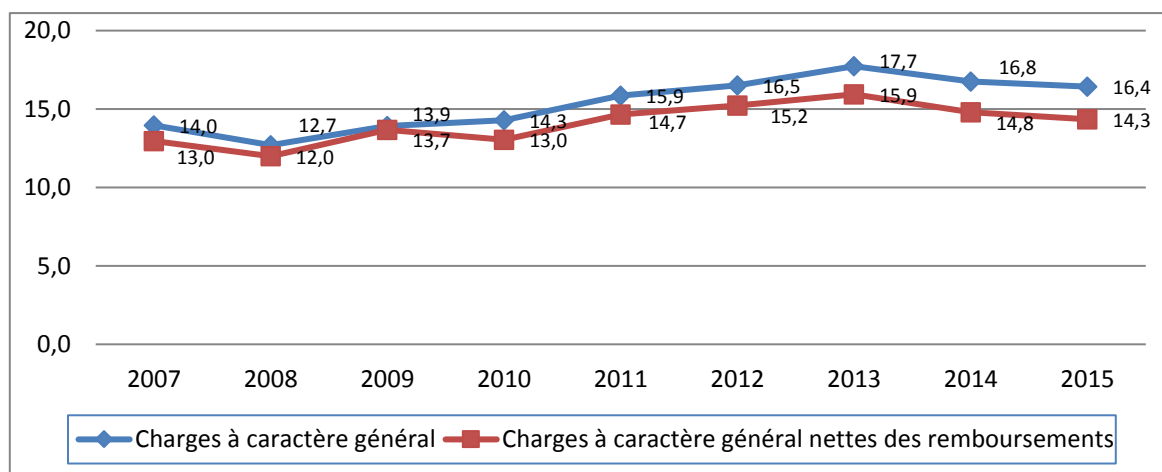
Tous les autres postes de charges ont suivi une même tendance.

5.1.2.2. Les autres charges de fonctionnement

⇒ La maîtrise des charges à caractère général est inégale

Ce poste de la section de fonctionnement, bien qu'en hausse au cours de la période, a connu une évolution qui n'a pas été linéaire d'un exercice sur l'autre. Le montant du chapitre 011 est ainsi passé de 14,0 M€ en 2007 à 16,4 M€ en 2015 – soit une augmentation de 20 % – mais a cependant diminué par rapport au point haut de 17,7 M€ atteint en 2013. Pour une appréciation plus réaliste de ces charges, il est néanmoins pertinent de calculer leur volume net des divers remboursements de frais⁽¹⁸⁾, afin de neutraliser les frais engagés pour le compte de tiers – groupement à fiscalité propre, budgets annexes, caisse des écoles, etc. – par des services mutualisés. Les variations de ces charges ainsi retraitées n'en restent pas moins similaires.

Graphique n° 3 : Évolution des charges à caractère général entre 2007 et 2015 (en M€)



Source : CRC IDF d'après les comptes administratifs de la commune

Cette évolution contrastée se retrouve dans l'analyse plus fine des différentes charges à caractère général à partir de 2009.

Ainsi, tandis que les dépenses relatives aux frais postaux et télécommunications (- 6,1 % par an en moyenne de 2009 à 2015) et aux assurances et frais bancaires (- 3,7 %) ont connu une décade, celles relatives à la publicité, à la communication et aux relations publiques⁽¹⁹⁾ sont quasi-stabilisées entre 2009 et 2015. Pour ces dernières, l'évolution annuelle moyenne de 0,5 % sur ces sept exercices masque toutefois de fortes variations, puisqu'entre les seules années 2010 à 2013 ce poste avait augmenté de 38 % (de 0,46 M€ à 0,63 M€), avant de diminuer à nouveau ensuite.

⁽¹⁸⁾ Compte 7087.

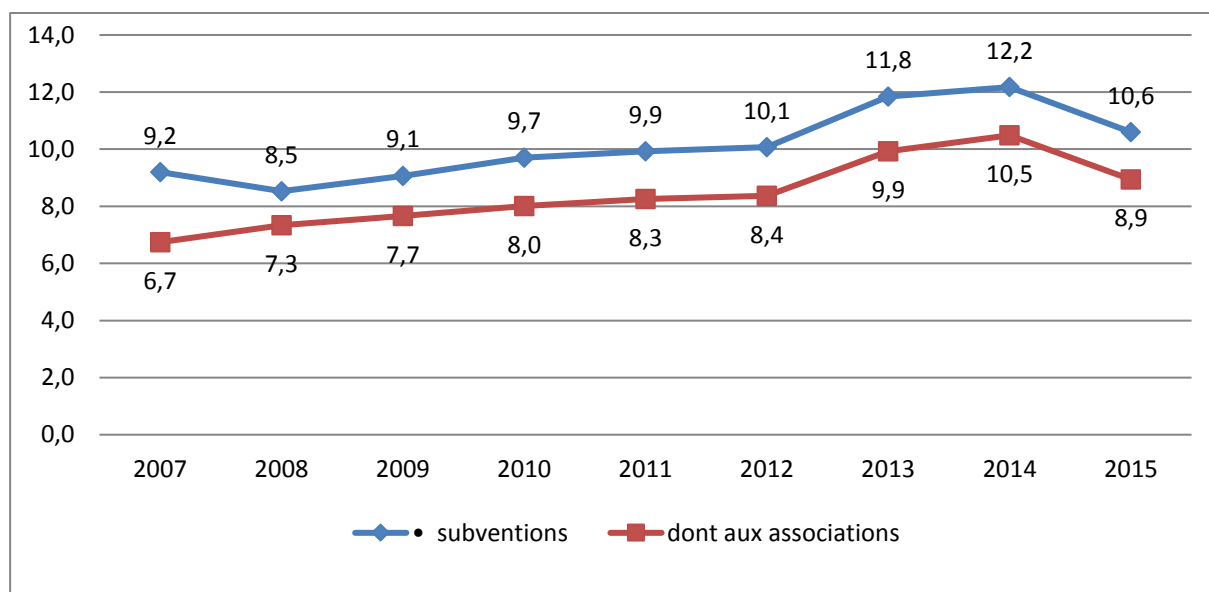
⁽¹⁹⁾ Ces dernières, retracées au compte 623 du budget général, ne représentent toutefois qu'une part mineure des prestations de ce type effectuées pour la commune, puisque celles-ci sont principalement prises en charge par une association subventionnée cf. *infra*, partie 7.5.1.

D'autres charges à caractère général ont dans le même temps progressé dans des proportions parfois considérables. C'est le cas des dépenses du compte 611 « Contrats de prestations de services », quasi inexistantes en 2009 et 2010 mais qui ont dépassé 0,6 M€ par an en moyenne entre 2013 et 2015. Cela s'explique pour l'essentiel par la prise en charge, sur ce compte, des dépenses d'un marché de prestations de garde d'enfants passé en 2012 auprès d'une entreprise, pour l'externalisation de la gestion de la crèche Annike Kélébé inaugurée cette même année. La part restante (environ 0,1 M€/an) est constituée notamment par les loyers de fonctionnement⁽²⁰⁾ du contrat de partenariat pour le groupe scolaire.

Enfin, même si elles portent sur des montants plus modestes, les dépenses relatives aux voyages/déplacements, missions et réceptions ont été insuffisamment maîtrisées sur la période : 75 k€ en 2015 contre 32 k€ en 2009.

⇒ Les subventions de fonctionnement à destination du secteur associatif ont nettement progressé jusqu'en 2014

Graphique n° 4 : Les subventions de fonctionnement de 2007 à 2015 (en M€)



Source : CRC IDF, à partir des comptes administratifs

En 2014, le montant des subventions versées atteignait 12,2 M€, soit 10,5 % des charges réelles de fonctionnement de la collectivité. Ce poste a connu une progression constante de 2008 à 2014 : rapporté en euros par habitant, son montant est sensiblement supérieur aux moyennes des strates départementale et régionale (en 2014 : 160 €/hab. contre 116 €/hab. et 136 €/hab. respectivement). Un effort de maîtrise a été effectué en 2015 (- 13 %), même s'il n'a pas conduit à revenir aux niveaux constatés lors des premières années de la période.

Le soutien au secteur associatif a surtout concentré cette hausse, les subventions aux autres organismes (centre communal d'action sociale (CCAS), caisse des écoles, établissements publics locaux) étant demeurées à un niveau quasi-constant. Une analyse plus détaillée de la relation de la commune au secteur associatif et de sa politique de subventionnement figure en partie 7 ci-après.

⁽²⁰⁾ Pour rappel, dans un contrat de partenariat, la rémunération versée par la collectivité au cocontractant, dès lors que l'équipement est mis en service, comporte trois parts qui représentent respectivement :

- un coût d'investissement (dépense imputée au compte 1675, éligible le cas échéant au FCTVA) ;
- un coût de fonctionnement (dépense imputée au compte de charge 611) ;
- un coût de financement (dépense imputée au compte 6618 « Intérêts des autres dettes »).

- ⇒ L'évolution des autres charges de gestion courante (hors subventions) est liée à la création des budgets annexes

Cet ensemble de dépenses, qui regroupe des postes de natures diverses, a plus que doublé entre 2007 et 2015, passant de 3,8 M€ à 7,7 M€. Le principal facteur explicatif est le versement, à compter de 2013, de subventions d'équilibre aux divers budgets annexes à caractère administratif, pour des activités qui étaient préalablement retracées de manière indifférenciée dans le budget général. Ces subventions d'équilibre atteignaient 2,5 M€ en 2015. L'autre principale composante de cet ensemble est la contribution de la commune aux divers syndicats intercommunaux : 2,6 M€ en 2015, dont 2,2 M€ pour le seul conservatoire à rayonnement régional exploité conjointement avec la commune de la Courneuve. La participation aux dépenses des services de protection contre l'incendie est quant à elle demeurée quasi-constante sur la période, à un niveau annuel compris en moyenne entre 1,2 et 1,4 M€.

- ⇒ Les charges financières ont progressé en lien avec l'évolution de la dette et la souscription d'un contrat de partenariat

La forte progression de l'encours de dette au cours de la période, en particulier entre 2009 et 2013 (+ 46 M€ ; cf. *infra* : partie 5.1.7.), s'est naturellement répercutée sur le montant des charges financières acquittées par la commune, celles-ci étant constituées pour plus des 4/5^e par les intérêts des emprunts souscrits. En 2014, elles atteignaient 6,2 M€, soit 5,3 % des charges réelles de fonctionnement.

À partir de 2011, la rémunération – pour la partie relative au coût de financement – du prestataire privé du contrat de partenariat conclu pour la construction du groupe scolaire Paul Doumer, a également pesé dans les charges financières de la collectivité, à hauteur de 0,6 M€ par exercice. Le financement total de l'opération, sur une période de 25 ans, donne lieu à un remboursement dégressif de la part de collectivité : la charge d'intérêts pèse donc plus lourdement dans le budget communal au cours des premières années de vie du contrat.

La comparaison du ratio des charges financières (rapporté par habitant) de la commune avec celui des moyennes nationale, régionale et départementale montre que le premier est demeuré supérieur aux secondes durant toute la période examinée.

Tableau n° 22 : Le ratio de charges financières (en € par habitant)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aubervilliers	77	81	61	58	89	82	74	81
Département				45	55	58	57	62
Région				50	41	43	45	46
National	47	49	42	45	42	45	46	47

Source : DGFIP, portail « collectivites-locales.gouv.fr » (2007 à 2009), fiches AEF (2010 à 2014)

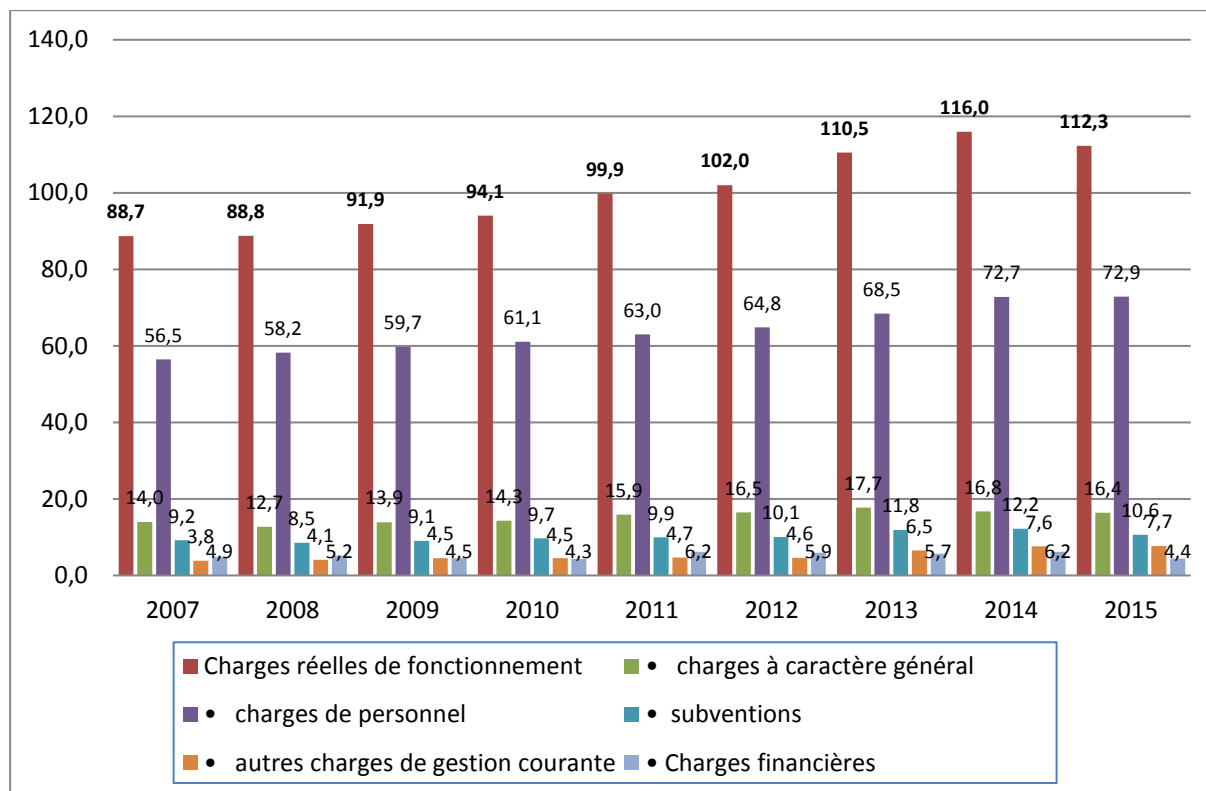
Les données du CA 2015 (non encore voté par l'assemblée délibérante) indiquent en revanche une diminution notable des charges financières pour cet exercice, qui résulte du réaménagement de l'encours de dette survenu en juin 2015 (cf. *infra*, partie 5.1.7). Le rapport sur l'état de la dette d'octobre 2015 qui présentait ce réaménagement à l'assemblée délibérante précise en effet que « *le bénéfice du refinancement est (...) estimé à 1,9 M€ sur la section de fonctionnement, pour la seule année 2015* »⁽²¹⁾.

⁽²¹⁾ Dans le détail, le rapport explique cette économie importante par le fait que « *les échéances annuelles d'août 2015 relatives aux emprunts indexés sur l'Euro / Franc suisse et sur les taux longs britanniques ont été calculées, de manière dérogatoire, selon les taux bonifiés des emprunts quittés soit respectivement 3,48 % et 3,65 (contre 23,24 % et 14,37 % prévu au contrat)* ». Une partie de l'indemnité de sortie n'en reste pas moins intégrée dans les conditions financières des emprunts de refinancement, et « pèsera » donc dans le taux d'intérêt acquitté au cours des prochaines années.

5.1.3. Les produits réels de fonctionnement

Dans leur ensemble, ces produits ont augmenté d'un tiers entre 2007 (90 M€) et 2015 (123 M€), soit une évolution annuelle moyenne dynamique et ininterrompue, de l'ordre de 4 %. Cette hausse a concerné toutes les composantes de ces produits, à des degrés divers.

Graphique n° 5 : Évolution des produits réels de fonctionnement d'Aubervilliers de 2007 à 2015 (en M€)



Source : CRC IDF, d'après les comptes administratifs de la commune

5.1.3.1. Les produits de la fiscalité

En incluant la fiscalité reversée, les recettes fiscales représentaient, en 2015, environ 53 % des produits réels de fonctionnement de la collectivité, soit 64,7 M€. À périmètre inchangé, ce volume a augmenté d'environ 3,5 % par rapport à 2012, mais de 7 % si l'on y ajoute les ressources issues des mécanismes de péréquation horizontale (72,6 M€ contre 67,7 M€).

⇒ La fiscalité directe

La commune d'Aubervilliers ayant été membre, jusqu'en 2015, d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique, le levier fiscal dont elle disposait directement ne couvre que la taxe d'habitation et les taxes foncières. Or, ce levier de la fiscalité a été mobilisé dans des proportions importantes ces dernières années, limitant ainsi désormais les marges de manœuvre disponibles en la matière.

La commune a ainsi procédé à deux hausses des taux de la fiscalité directe, votées en 2009 et 2012, qui lui ont permis de reconstituer en partie son épargne de gestion. En 2014, la progression du produit des trois taxes ménage, à taux inchangés, s'explique principalement par l'émission de rôles supplémentaires.

Tableau n° 23 : La fiscalité votée à Aubervilliers

en %	2007 2008*	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Taux voté	Taux voté	Moy. strate	Taux voté	Moy. strate	Taux voté	Moy. strate	Taux voté	Moy. strate	Taux voté	Moy. strate	Taux voté	Moy. strate	Taux voté	Moy. strate
TH	13,64	15,41	18,36	15,41	18,51	15,41	17,91	16,17	18,00	16,17	18,07	16,17	18,43	16,17	18,49
TFPB	20,85	24,19	23,64	24,19	23,88	24,19	22,11	25,28	22,30	25,28	22,44	25,28	22,18	25,28	22,34
TFPNB	26,28	29,69	47,54	29,69	49,01	29,69	49,73	31,16	49,99	31,16	49,82	31,16	48,52	31,16	50,01

* données de la strate non-disponibles

Source : DGFIP

Alors que la commune d'Aubervilliers affiche – d'après l'étude réalisée par la direction départementale des finances publiques – un potentiel fiscal⁽²²⁾ et un potentiel financier⁽²³⁾ inférieurs aux moyennes nationales correspondantes, son ratio d'effort fiscal est quant à lui significativement supérieur à la référence de la strate (1,26 contre 1,06 en 2014). Il a par surcroît continué à progresser (1,17 en 2012, contre 1,01 pour la strate) : la pression fiscale pesant sur les contribuables aubervilliersiens est donc plus élevée et a augmenté plus rapidement que dans des collectivités similaires. Ainsi que le souligne la commune, ce taux élevé d'effort fiscal (et son incidence sur les contribuables) doit toutefois être relativisé, car il est la contrepartie directe du fait que la valeur locative cadastrale moyenne à Aubervilliers est la plus faible de tout le département de la Seine-Saint-Denis : 3 524 € en 2015, alors qu'elle est comprise entre 4 000 € et 5 000 € dans la plupart des communes voisines, voire est supérieure à 6 000 € dans certains cas⁽²⁴⁾. Cette valeur serait également la deuxième plus faible parmi les communes de la petite couronne francilienne de 50 à 110 000 habitants, derrière celle de Clichy D'après la collectivité, la problématique de l'obsolescence des bases fiscales aubervilliersiennes aurait été plusieurs fois abordée à l'occasion des réunions de la commission communale des impôts directs (CCID) et la direction départementale des finances publiques (DDFiP) se serait engagée à corriger cette anomalie.

Tableau n° 24 : La fiscalité directe / habitants (produits des principaux impôts locaux levés par la commune)

	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	en € par hab.	Moyenne de la strate	en € par hab.	Moyenne de la strate	en € par hab.	Moyenne de la strate	en € par hab.	Moyenne de la strate	en € par hab.	Moyenne de la strate	en € par hab.	Moyenne de la strate
TH	160	208	164	216	164	218	177	226	180	235	184	247
TFPB	332	274	337	278	345	285	381	295	381	308	388	314
TFPNB	1	3	1	3	1	3	1	3	2	3	2	3

Source : DGFIP, portail « collectivites-locales.gouv.fr »

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) assure un peu plus des deux tiers de ces recettes de fiscalité directe. Son taux voté, inchangé entre 2012 et 2015 (25,28 %), est supérieur de près de quatre points à la moyenne départementale. En outre, les bases de TFPB sont supérieures à la moyenne de la strate, du fait de l'important tissu industriel et commercial sur le territoire de la commune (les locaux professionnels représentant, d'après la direction des finances, près de 50 % des bases foncières). Cette densité se retrouve d'ailleurs aussi dans les bases de cotisation foncière des entreprises (CFE), également plus élevées que les moyennes départementale et nationale, mais elle ne profite pas en l'espèce à la commune puisque le produit de la fiscalité professionnelle est perçu par l'EPCI Plaine Commune.

⁽²²⁾ Défini à l'art. L. 2334-4 CGCT, le potentiel fiscal est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes. Il est majoré de la somme des produits communaux perçus au titre de diverses ressources, à savoir principalement : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB), dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), reversement au titre du Fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR).

⁽²³⁾ Correspondant au potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire (hors compensation « part salaires » et compensation des baisses de DCTP) perçue l'année précédente, et minoré du montant de la contribution au redressement des finances publiques tel que calculé l'année précédente.

⁽²⁴⁾ Communes du Raincy (6 047 €) et de Gournay-sur-Marne (6 124 €).

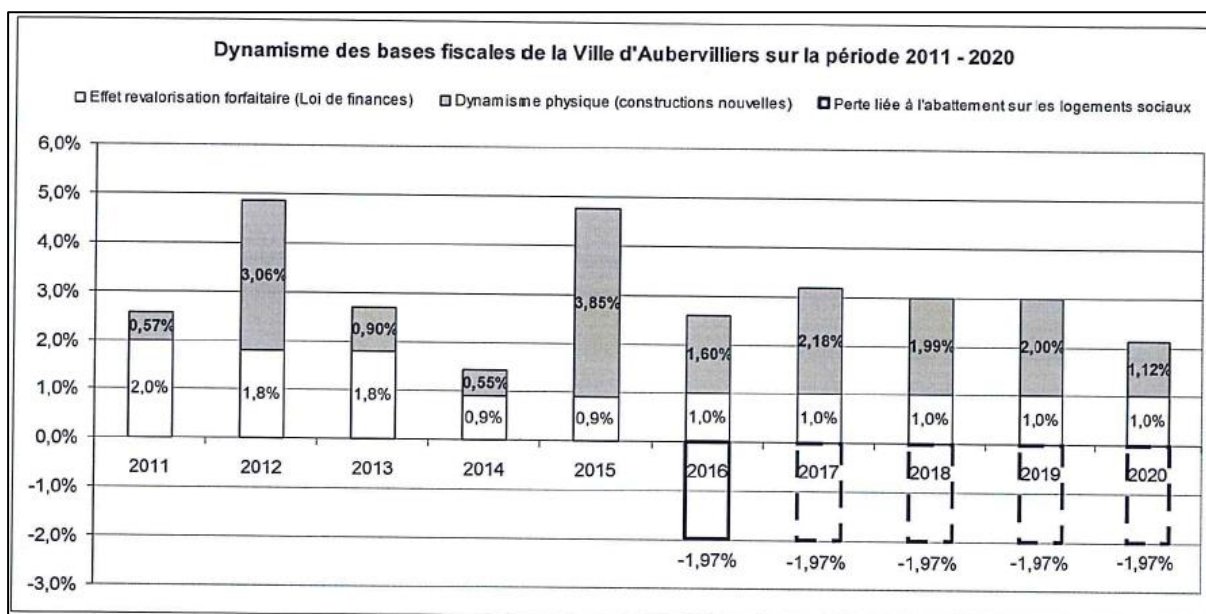
À l'inverse, les ressources issues de la taxe d'habitation (TH) sont modestes, en dépit de la forte densité de population sur le territoire aubervillarien. L'é étroitesse des bases de TH s'explique par la conjonction de deux facteurs : la proportion importante de ménages exonérés du paiement de cet impôt⁽²⁵⁾, et la faible valeur locative moyenne, déjà soulignée. Le taux appliqué est lui-même légèrement en-deçà de la référence départementale.

Une révision de la politique d'abattements de TH retenue par la municipalité offrirait des marges d'optimisation du rendement de cet impôt⁽²⁶⁾. Toutefois, cette politique est d'ores et déjà plus restrictive que dans des communes similaires – compte tenu de l'absence d'abattement général à la base – et sa révision renforcerait encore la pression fiscale exercée sur la population locale, largement fragilisée économiquement.

Dans son rapport d'orientation budgétaire 2016, la commune fait également grief à l'État de sa décision d'étendre l'abattement de taxe foncière de 30 % aux logements sociaux situés dans les nouveaux quartiers prioritaires de la ville, en contrepartie de l'engagement de ces bailleurs de poursuivre l'amélioration du niveau de qualité de service pour les populations concernées. La collectivité évalue en effet le manque à gagner en recettes fiscales à 1,1 M€, dont seuls 40 % sont effectivement compensés par l'État (soit une perte nette chiffrée à 0,66 M€). Elle souligne de même la perte, estimée à 0,25 M€, liée à la mesure nationale de prolongation des exonérations de TH pour les foyers ayant bénéficié de ces mêmes exonérations en 2015.

Malgré ces handicaps, les bases fiscales n'en ont pas moins connu une évolution dynamique ces dernières années (+ 1,78 % en moyenne entre 2011 et 2015, hors revalorisation forfaitaire) du fait de la livraison de nouveaux logements et de nouveaux locaux professionnels, principalement le centre commercial du Millénaire en 2011 et la plateforme de grossistes de prêt-à-porter CIFA 3 en 2014, expliquant les deux pics en 2012 et 2015 dans le graphique ci-après.

Graphique n° 6 : Évolution passée et prévisionnelle des bases fiscales de la commune d'Aubervilliers



Source : commune d'Aubervilliers, rapport d'orientation budgétaire 2016

⁽²⁵⁾ D'après la fiche AEF 2014, la commune abrite 41 967 foyers fiscaux, mais le nombre de logements imposés à la TH s'élève à 28 750.

⁽²⁶⁾ La fiche AEF 2014 transmise par le trésorier souligne que la commune a retenu un taux de 15 % s'agissant de l'abattement obligatoire pour charge de famille pour les personnes de rang 1 et 2, alors que le taux légal minimum est fixé à 10 %. La perte de bases résultant de cet écart est estimée à 3,5 M€ en 2014, équivalant à un produit de TH diminué de 0,57 M€.

À moyen-terme, les ressources fiscales de la commune devraient continuer à bénéficier à la fois de l'implantation de nouvelles entreprises (au premier rang desquelles celle du groupe Véolia dès 2016 : produit supplémentaire attendu du 0,7 M€ en 2017), et de la construction de nouveaux logements qui permettront d'accroître les bases physiques de la taxe foncière et de la taxe d'habitation au-delà des seules revalorisations forfaitaires : le taux de progression moyen anticipé de 2016 à 2020 est ainsi le même que pour les cinq années précédentes, soit 1,78 %.

⇒ La fiscalité reversée

Les produits de la fiscalité reversée sont constitués par l'attribution de compensation (obligatoire) et par la dotation de solidarité communautaire (facultative) en provenance de la communauté d'agglomération Plaine Commune (CAPC).

L'attribution de compensation correspond au produit de la fiscalité professionnelle perçue par la commune l'année précédant l'institution d'un taux communautaire, duquel est déduit le coût net des charges transférées à l'intercommunalité. En l'absence de nouveaux transferts de compétences, son montant est demeuré inchangé au cours de la période examinée : 15,3 M€ chaque année, soit environ 13 % des produits réels de fonctionnement en 2015.

La dotation de solidarité communautaire résulte quant à elle du solde de cotisation foncière que l'EPCI peut verser aux communes membres selon les critères fixés par son assemblée délibérante. Facultative, son montant est déterminé librement selon des critères fixés par le conseil de l'EPCI (à la majorité des deux tiers) et tenant compte notamment de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes membres. Son montant annuel pour la commune d'Aubervilliers a décliné sur la période, passant de 1,7 M€ en 2007 à 0,7 M€ en 2014 puis 0,5 M€ en 2015.

5.1.3.2. Les dotations et participations

Les dotations et participations en provenance de l'État et des autres personnes publiques ont progressé en volume mais conservent une part constante dans les produits réels de fonctionnement (environ 30 % sur toute la période).

La dotation globale de fonctionnement (DGF) représente les deux tiers de ces concours financiers sur la période. Son évolution a été dynamique jusqu'en 2013 avant de se rétracter pour la première fois en 2014, sous l'effet des mesures nationales destinées à faire participer le secteur local à la réduction des déficits publics.

La commune, dans ses rapports d'orientation budgétaire et dans sa communication publique, conteste le bien-fondé de cette réduction des concours financiers. Elle en donne une vision toutefois partielle et erronée, dans certains cas : le rapport relatif au DOB 2016 indique ainsi (page 3) qu'« au total, la DGF de la ville diminuera de plus de 50 % entre 2013 et 2017, soit en cumulé sur la période une perte de près de 18 M€ de recettes ». Or, ce n'est pas la DGF dans son ensemble qui devrait diminuer dans ces proportions, mais uniquement la partie forfaitaire de celle-ci. Dans le même temps, les autres composantes de la DGF que sont la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation nationale de péréquation ont sensiblement progressé entre 2013 et 2015, compensant presque intégralement la baisse de la part forfaitaire.

Cet effet de compensation, il est vrai, tend à s'amoinrir en 2016 (cf. partie 5.2. *infra* sur les perspectives du BP 2016) : la baisse globale de la DGF de la commune atteint 5 % entre 2013 et 2016 (contre 2 % seulement entre 2013 et 2015), soit une « perte » totale cumulée de 2 M€ pour la commune, montant qui représente selon elle le coût de fonctionnement de deux équipements scolaires. L'ordonnateur conteste également le bien-fondé du principe même de l'utilisation de la DSU comme outil de compensation de baisse des dotations forfaitaires : cet instrument de soutien aux collectivités les plus fragiles financièrement se trouverait, de la sorte, détourné de sa vocation première.

Tableau n° 25 : Évolution et détail de la DGF perçue par Aubervilliers entre 2013 et 2015

(en €)	2013	2014	2015	Évolution 2013/15
Dotation forfaitaire	15 194 317	14 194 825	11 998 934	- 21 %
Dotation de solidarité urbaine	7 966 274	8 604 558	10 669 658	34 %
Dotation nationale de péréquation	983 549	921 772	996 755	1 %
Total DGF	24 144 140	23 721 155	23 665 347	- 2 %

Source : CRC d'après les comptes administratifs de la commune (CA provisoire pour 2015)

Un autre grief formulé par la collectivité – sur lequel la chambre n'est pas en mesure de se prononcer – tient au fait que le montant de DGF dont elle bénéficie serait chroniquement sous-évalué : comme indiqué précédemment, la population réelle d'Aubervilliers dépasserait déjà sensiblement les 80 000 habitants, alors que la « population DGF » de référence en 2015 n'était que de 78 000 habitants.

Les autres formes de participation financière de l'État, liées notamment aux emplois aidés, ont quant à elle fortement progressé depuis 2013, mais elles sont moins pérennes et évoluent de manière plus aléatoire que les dotations (puisque conditionnées au nombre de contrats signés).

Les participations des autres entités publiques, sur la période, sont constituées notamment par :

- le versement d'un fonds de concours par Plaine Commune, destiné au fonctionnement du conservatoire à rayonnement régional : depuis 2010, son montant annuel est de 0,32 M€, en diminution par rapport aux années antérieures (0,48 M€ en 2007 et 0,40 M€ en 2008) ;
- des subventions départementales, principalement destinées au financement des crèches communales (jusqu'en 2016 : cf. *infra*) ou à d'autres équipements et services de proximité ;
- des financements en provenance de la caisse d'allocations familiales, au titre des conventions de prestations de services : prestations de service unique (PSU) et ordinaire (PSO), de contrat enfant jeunesse (PSEJ).

5.1.3.3. Les fonds de péréquation horizontale

La collectivité, compte tenu de la faiblesse de ses propres ressources financières, a pu également bénéficier de la montée en puissance des mécanismes de péréquation horizontale, qui représentent désormais environ 6 % de ses recettes réelles de fonctionnement.

Tableau n° 26 : Recettes de la commune d'Aubervilliers issues des mécanismes de péréquation horizontale

(en €)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
FPIC						207 840	591 277	829 288	1 300 782
FSRIF	3 175 977	2 989 249	3 704 719	3 517 632	3 990 555	4 956 066	5 763 714	6 193 625	6 542 017
TOTAL	3 175 977	2 989 249	3 704 719	3 517 632	3 990 555	5 163 906	6 354 991	7 022 913	7 842 799

Source : CRC, d'après les données transmises par la commune d'Aubervilliers

Il s'agit en premier lieu du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), dispositif institué en 1991 dont les modes de calcul et de répartition ont été révisés en 2012. Compte tenu de son indice synthétique, calculé pour identifier les communes éligibles⁽²⁷⁾ et de son rang parmi celles-ci⁽²⁸⁾, Aubervilliers a bénéficié de cette réforme : le montant de son attribution FSRIF a plus que doublé de 2007 à 2014.

Par ailleurs, la commune d'Aubervilliers est aussi destinataire du Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC), mécanisme de péréquation introduit par la loi de finances pour 2012, appliqué à l'échelle des territoires intercommunaux et qui est monté en charge jusqu'en 2016. Alors que la CA Plaine Commune est à la fois contributrice et bénéficiaire de ce dispositif, Aubervilliers est quant à elle exonérée de la répartition du prélèvement au sein des membres de l'EPCI⁽²⁹⁾ et n'est donc concernée que par le seul reversement : son montant est passé de 0,2 M€ à 1,3 M€ entre 2012 et 2015.

L'essor rapide des ressources issues de la péréquation horizontale (quasi-doublement entre 2011 et 2015) a ainsi plus que compensé le tassement récent des dotations budgétaires. À l'instar de sa position sur la DGF, la commune estime cependant que la visée de ces fonds de péréquation ne devrait pas se limiter à une simple compensation de la baisse des concours financiers de l'État mais devrait permettre, conformément à leur objet initial, de « *créer de la solidarité entre les communes et ainsi de donner plus de ressources aux communes défavorisées, leur permettant ainsi de faire face aux dépenses notamment sociales et scolaires plus importantes* ».

5.1.3.4. Les autres produits de fonctionnement

La part des autres produits courants dans les ressources de fonctionnement totales a progressé : compris entre 7 et 10 M€ par an entre 2007 et 2012, leur montant a atteint ensuite 13 M€ en 2013, puis 14,5 M€ en 2015. L'explication principale de cette hausse tient aux remboursements de charges de personnel en provenance des différents budgets annexes mis en place à partir de 2012. Les recettes issues des services municipaux ont toutefois elles-mêmes également progressé sur la seconde moitié de la période (3,6 M€ en 2015 contre 3,1 M€ en 2012), tendance qui devrait se poursuivre sous l'effet de l'ouverture de nouveaux équipements et services, ainsi que de l'augmentation de la grille tarifaire (restauration scolaire, goûters, centres de loisirs) votée à compter de la rentrée scolaire 2015-16⁽³⁰⁾.

5.1.4. La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (Caf) brute mesure l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement, dont le montant permet de couvrir tout ou partie des dépenses réelles d'investissement (en priorité, le remboursement des emprunts et le surplus des dépenses d'équipement). Une Caf brute élevée traduit une forte capacité à absorber de nouvelles dépenses de fonctionnement. En revanche, une Caf réduite témoigne d'une réduction des marges de manœuvre.

⁽²⁷⁾ Cet indice est déterminé par l'application de trois ratios pondérés : potentiel financier (50 %), taux de logements sociaux (25 %) et revenu moyen par habitant (25 %).

⁽²⁸⁾ L'application d'un coefficient multiplicateur permet en effet de concentrer le bénéfice sur les communes les plus en difficulté. En 2014, Aubervilliers se classait au 33^e rang sur un total de 157 communes éligibles au FSRIF.

⁽²⁹⁾ En tant que bénéficiaire de la « DSU cible ».

⁽³⁰⁾ Cf. délibération n° 79 du 16 avril 2015 : hausse de 5% des tarifs, à l'exception de ceux appliqués aux familles des deux premières tranches (sur dix) du barème de ressources, pour lesquelles les tarifs antérieurs sont maintenus.

Tableau n° 27 : Les indicateurs de la Caf⁽³¹⁾

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Caf brute (en M€)	1,2	1,1	6,6	5,3	3,7	8,4	6,1	3,7	10,7
Caf/produits de fonctionnement (en %)	1,28	1,15	6,66	5,23	3,33	6,79	4,92	3,03	
<i>Moyenne strate</i>	<i>10,72</i>	<i>9,58</i>	<i>10,35</i>	<i>11,86</i>	<i>11,97</i>	<i>11,53</i>	<i>11,02</i>	<i>9,52</i>	
Caf brute/hab (en €)	18	18	89	71	49	111	79	48	137
<i>Moyenne strate</i>	<i>150</i>	<i>136</i>	<i>146</i>	<i>169</i>	<i>176</i>	<i>172</i>	<i>166</i>	<i>148</i>	
Caf nette (en M€)	- 7,3	- 8,3	- 2,9	- 4,7	- 6,6	- 1,9	- 4,5	- 8,2	- 3,4
Caf nette/hab (en €)	- 115	- 131	- 39	- 63	- 88	- 25	- 59	- 108	- 43
<i>Moyenne strate</i>	<i>37</i>	<i>34</i>	<i>40</i>	<i>54</i>	<i>69</i>	<i>60</i>	<i>50</i>	<i>30</i>	

Source : DGFIP, portail « collectivites-locales.gouv.fr »

De 2007 à 2014, la Caf brute dégagée par la commune d'Aubervilliers, exprimée en €/habitant, est demeurée sensiblement inférieure à la moyenne de la strate (plus de trois fois inférieure en 2014, dernière année pour laquelle cet élément de comparaison est disponible), malgré des améliorations ponctuelles en 2009 et 2012 sous l'effet des hausses de fiscalité. Le taux d'épargne brute⁽³²⁾, en conséquence, est également très dégradé puisqu'il a été inférieur au seuil d'alerte de 7 % communément admis.

Le niveau d'autofinancement brut de la collectivité n'a ainsi pas été suffisant pour couvrir le remboursement en capital de la dette : la Caf nette est négative sur toute la période. L'effort d'investissement consenti par la commune au cours de la période n'a ainsi été possible que par un recours accru à l'endettement.

Une amélioration relative est néanmoins survenue entre 2014 et 2015, la commune étant parvenue à reconstituer en partie son autofinancement grâce à une meilleure maîtrise de ces charges de fonctionnement et des produits toujours en hausse. La Caf nette reste toutefois négative.

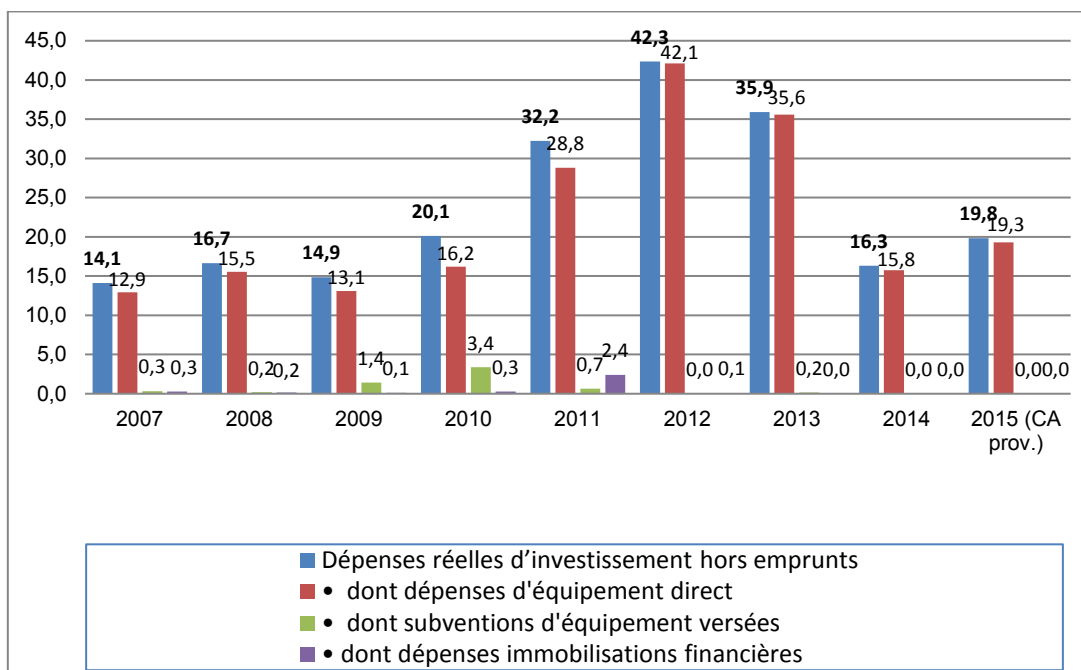
5.1.5. Les dépenses réelles d'investissement

Comme elle le souligne dans ses documents d'orientation budgétaire, la collectivité doit faire face à un accroissement démographique rapide (supérieur à 20 % de 1999 à 2010), lequel devrait se poursuivre au cours de la prochaine décennie, avec une population projetée en 2025 qui atteindrait 95 000 habitants. Ce facteur « *[met] sous tension les capacités d'accueil et de fonctionnement des services et équipements publics existants* »⁽³³⁾, en particulier dans le secteur éducatif puisque les effectifs scolaires ont progressé à un rythme annuel de 2,2 % depuis 2015.

⁽³¹⁾ Pour ne pas biaiser la comparaison avec les moyennes nationales, les indicateurs de Caf brute et nette de la commune d'Aubervilliers renseignés dans le tableau sont ceux issus de la DGFIP, et non des données retraitées des comptes administratifs comme pour le reste de l'analyse financière. Les différences constatées sont toutefois mineures, et n'altèrent pas le sens général de cette analyse.

⁽³²⁾ Ratio Caf/produits réels de fonctionnement.

⁽³³⁾ Rapport du DOB 2016.

Graphique n° 7 : Les dépenses réelles d'investissement de la commune d'Aubervilliers (en M€)

Source : CRC IDF d'après les comptes administratifs de la commune

La création de nouveaux équipements scolaires a ainsi été le principal poste d'investissement dans le budget communal au cours de la période sous examen, hormis la construction du conservatoire à rayonnement régional.

L'ensemble de ces équipements ont été réalisés en maîtrise d'ouvrage publique, à l'exception du groupe scolaire Paul Doumer, précédemment évoqué, qui a revêtu la forme d'un contrat de partenariat. Ce support juridique dérogatoire a été justifié non par la complexité intrinsèque du projet ou par une condition d'urgence, mais par le critère d'efficacité supposée du contrat de partenariat, tel que défini à l'art. L. 1414-2 II 3° du CGCT dans sa formulation de l'époque⁽³⁴⁾. Le fait que le contrat de partenariat permettait en théorie une livraison de l'équipement pour la rentrée scolaire 2010⁽³⁵⁾, soit un an avant ce qui aurait été possible en maîtrise d'ouvrage publique, apparaît toutefois déterminant dans le choix de recourir à cette option, à la lecture du rapport d'évaluation préalable. Le montant total prévisionnel de ce contrat de partenariat lorsqu'il a été approuvé par le conseil municipal s'élevait à 23,2 M€ d'autorisations de programme, dont 17,3 M€ pour la section d'investissement, soit un coût moyen annuel (en € HT valeur avril 2009) de 0,98 M€ sur une durée de 24 années. Entre la signature du contrat et la mise en service de l'équipement, le montant total de l'opération a toutefois été légèrement revu à la baisse, à 22,1 M€ HT, du fait d'une révision du taux d'intérêt fixé pour le versement du loyer immobilier.

⁽³⁴⁾ « Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation, il s'avère : (...) que compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. (...) » [version en vigueur du 30 juillet 2008 au 1^{er} avril 2016].

⁽³⁵⁾ Dans les faits, l'équipement n'a ouvert ses portes qu'en novembre 2010, soit deux mois après le début de la rentrée scolaire.

Tableau n° 28 : Principales opérations d'équipement réalisées entre 2008 et 2015

en M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Groupe scolaire intercommunal Cristino Garcia (St-Denis)	0,4	-	2,2	8,0	2,2	0,0	-	-	12,8
Conservatoire à rayonnement régional	-	-	0,6	9,7	12,4	8,3	0,3	-	31,2
Groupe scolaire Henri Barbusse	-	-	-	0,9	4,8	11,1	0,7	1,3	18,7
Acquisitions foncières du Collège n° 6	-	-	-	0,2	0,1	0,0	1,1	-	1,4
Crèche République	-	-	-	0,3	1,2	0,1	0,1	-	1,7
Clocher Église Notre Dame des Vertus	-	-	-	-	0,6	0,7	0,1	-	1,3
Acquisition de la Documentation Française	-	-	-	-	8,9	-	-	-	8,9
Groupe scolaire Port Chemin Vert	-	-	-	-	0,0	0,3	1,2	6,1	7,6
Relocalisation PMI du Landy	-	-	-	-	1,4	0,0	-	-	1,5
Rénovation du stade André Karman	-	-	-	-	-	1,1	0,7	0,1	1,9
Création de classes	-	-	-	-	-	-	0,0	1,0	1,0
Total	0,4	0,0	2,8	19,1	31,6	21,5	4,2	8,6	88,1
Total dépenses d'équipement réalisées	15,5	13,1	16,2	28,8	42,1	35,6	15,8	19,3	186,4
+ dépenses d'investissement du PPP groupe scolaire Paul Doumer: 17,3 M€ (paiement étalé 2009 et 2034)									

Source : CRC IDF d'après les comptes administratifs de la commune

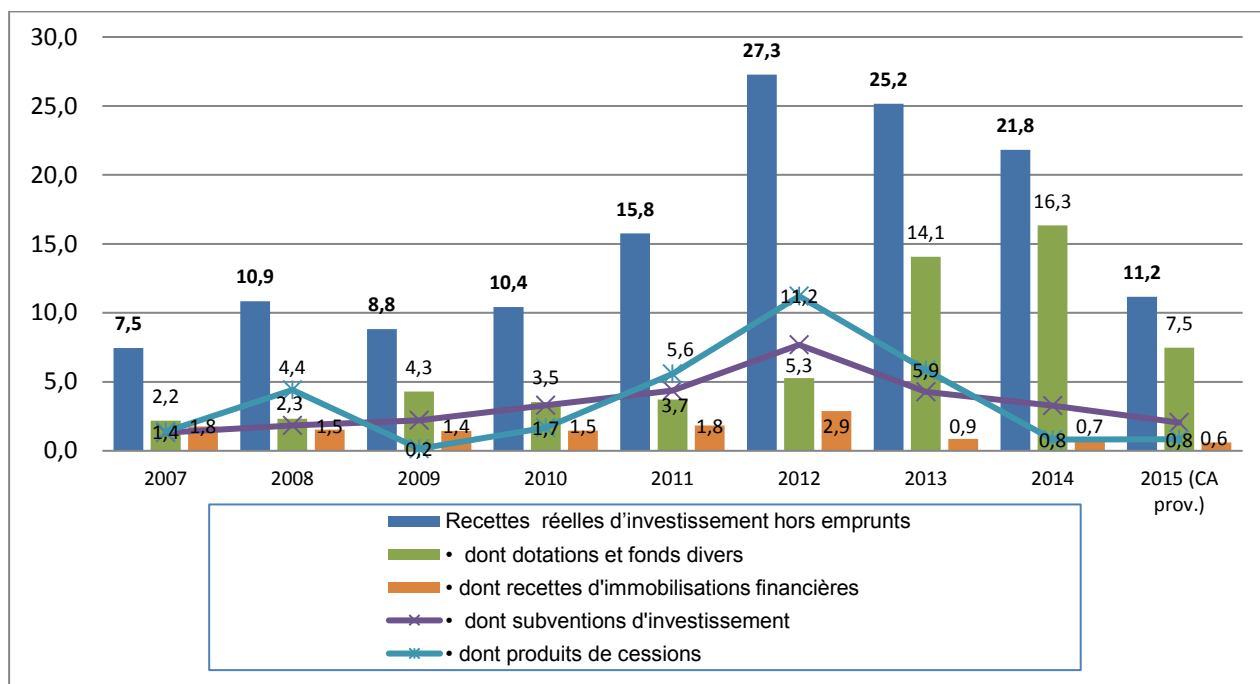
Hormis les dépenses d'équipement direct, les autres dépenses réelles d'investissement sont relativement résiduelles et concentrées entre les exercices 2009 et 2011. Le pic des subventions d'équipement versées en 2010, atteignant un total de 3,4 M€ sur cet exercice, résulte pour l'essentiel des participations de la commune au bilan des Zac « Port Chemin Vert » (1,9 M€) et « Villette – 4 Chemins » (0,9 M€ correspondant aux versements annuels de 0,3 M€ au titre des années 2008 à 2010). De même, le montant élevé des immobilisations financières pour le seul exercice 2011 (2,4 M€) est lié à des consignations versées dans le cadre de l'exercice du droit de préemption par la commune⁽³⁶⁾ ; les sommes correspondantes ont été par la suite déconsignées.

5.1.6. Les recettes réelles d'investissement (hors emprunt) ont été tributaires des produits de cessions

L'évolution des recettes réelles d'investissement hors emprunt a été quelque peu fluctuante sur la période, suivant en cela le cycle des dépenses d'équipement correspondantes. En effet, leur montant annuel moyen s'élève à 15,4 M€, mais elles n'étaient que de 7,5 M€ en 2007 et ont atteint un point haut de 27,3 M€ en 2012.

⁽³⁶⁾ Cf. art. L. 213-14 du code de l'urbanisme (version en vigueur du 19 juillet 1991 au 27 mars 2014).

Graphique n° 8 : Évolution des recettes réelles d'investissement d'Aubervilliers de 2007 à 2015 (en M€)



Source : CRC IDF, d'après les comptes administratifs de la commune

Hormis les immobilisations financières, essentiellement composées des créances sur l'EPCI Plaine Commune, qui sont restées limitées sur la période (comprises entre 0,6 M€ et 2,9 M€), les parts relatives des autres recettes d'investissement ont quant à elles sensiblement varié.

Les produits de cessions, qui constituent par nature une ressource exceptionnelle et non pérenne, ont manifestement constitué une variable d'ajustement dans le financement de la section d'investissement, du fait de leurs fortes fluctuations : quasi-nuls en 2009, ils ont ensuite crû pour atteindre 11,2 M€ en 2012, où ils ont couvert à eux-seuls près de 27 % des dépenses d'équipement de l'exercice. Leur montant cumulé atteint 22,4 M€ sur les exercices 2011 à 2013, avant de redevenir résiduel en 2014 et 2015⁽³⁷⁾.

Le montant des dotations et fonds d'investissement a connu une évolution similaire, avec toutefois un décalage dans le temps qui s'explique par le versement a posteriori des attributions du FCTVA. Son montant cumulé a atteint 23,4 M€ entre 2007 et 2015, dont près du quart (5,6 M€) pour l'année 2013 et plus de la moitié (13 M€) sur la seule période 2012-14. Cette catégorie comprend également le versement pour dépassement du plafond légal de densité (PLD)⁽³⁸⁾, qui a très fortement progressé de 2012 à 2014 (+ 8,8 M€, soit 534 %) pour représenter 48 % du total cette année-là des recettes réelles d'investissement hors emprunt, contre seulement 6 % en 2012.

Les subventions d'investissement, qui ont représenté 22 % des ressources sur la période, proviennent en premier lieu de l'État (12,3 M€ dont 4,4 M€ en 2012), suivi de la région, de Plaine Commune et du département.

⁽³⁷⁾ Une analyse du bilan annuel des cessions réalisées sur le territoire de la commune (prévu par l'art. L. 2241-1 du CGCT) pour les exercices 2012 et 2013, ayant concentré les plus gros volumes d'opérations, n'a pas fait ressortir d'écart significatif par rapport aux estimations des services des domaines.

⁽³⁸⁾ Créé par la loi foncière de 1975 et supprimé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 de solidarité et renouvellement urbains (SRU), qui l'a remplacé par la participation pour voirie et réseaux (PVR). Toutefois, les communes ayant institué ce versement avant 2000 pouvaient le maintenir jusqu'au 31 décembre 2014 si elles n'avaient pas mis en place le PVR.

5.1.7. L'endettement

⇒ L'encours de dette a fortement augmenté entre 2007 et 2014, pour soutenir l'effort communal d'investissement

Au 31 décembre 2014, le niveau d'endettement pour le budget principal de la commune s'établissait à 159 M€, en repli par rapport au point haut de 170 M€ atteint à la fin de l'exercice précédent (- 6,5 %). Cette diminution, la première depuis 2009, s'explique par le recul très net des dépenses d'équipement cette année-là (- 56 %) et par les reliquats de FCTVA et de subventions liés aux opérations des années précédentes, ayant permis d'abonder les recettes d'investissement.

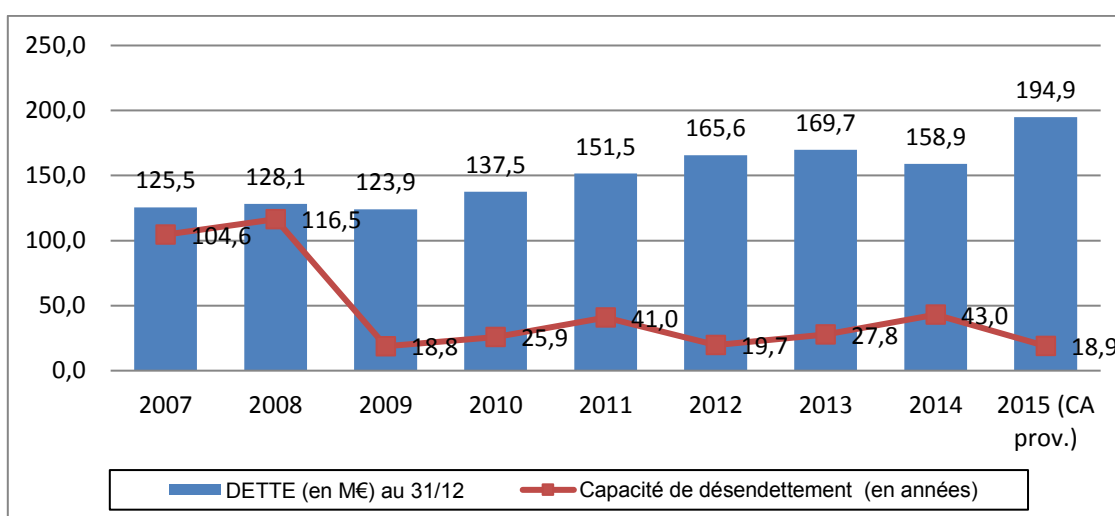
Il reste que l'endettement a fortement crû au cours de la période sous examen, puisque l'encours de dette atteignait 126 M€ en 2007, soit une progression de 27 % sur sept ans. Une telle évolution est expliquée en premier lieu, dans le rapport annuel sur l'état de la dette, par l'effort consenti en matière de construction de nouveaux équipements scolaires, destinés à accompagner le dynamisme démographique d'Aubervilliers. L'autofinancement et les autres recettes d'investissement n'étaient pas suffisants pour soutenir cet effort.

La situation dégradée de l'endettement de la commune peut être exprimée à l'aune du ratio dette/habitant. Atteignant 2 084 €/hab. en 2014, ce ratio excède largement celui de la strate démographique au niveau national (1 322 €), régional (1 416 €) ou départemental (1 728 €)⁽³⁹⁾ ; il en a été ainsi sur l'ensemble de la période considérée.

En 2015, une nouvelle forte augmentation de l'encours s'est produite (+ 23 %), le capital restant dû approchant alors 195 M€ au 31 décembre, niveau jamais atteint par le passé pour la commune. Cette hausse ne résulte toutefois pas de la nécessité d'équilibrer la section d'investissement, mais est la conséquence du réaménagement de la dette, survenu au cours de cet exercice, dont les modalités sont décrites ci-après.

Si l'on revient à la période de référence 2007-2014, on constate que, contrairement au niveau de la dette qui s'est légèrement résorbé lors des derniers exercices, la capacité de désendettement de la commune d'Aubervilliers s'est quant à elle détériorée, compte tenu de l'érosion simultanée de la Caf brute de la collectivité. Elle s'établissait à 43 années en 2014, niveau le plus élevé depuis 2008. Celle-ci est en outre demeurée continuellement supérieure au seuil d'alerte communément admis de 15 années, même si elle s'est sensiblement améliorée en 2015 grâce à la reconstitution de l'autofinancement.

Graphique n° 9 : Évolution de l'encours de dette et de la capacité de désendettement de la commune d'Aubervilliers



NB : l'encours de dette pour 2015 correspond à l'encours brut, et non à l'encours net retraité du fonds de soutien.
Source : CRC IDF d'après les données DGFIP et les comptes administratifs

⁽³⁹⁾ Source : fiches AEFM transmises par le comptable public

⇒ Les fondements et outils de la gestion de la dette communale

La gestion de la dette et de la trésorerie fait partie des compétences susceptibles d'être déléguées au maire par le conseil municipal, en application des articles L. 2122-22 et L. 2122-23 du CGCT. Cette délégation a été actée par une délibération du 22 mars 2008, modifiée par des délibérations ultérieures du 27 septembre 2012 et du 17 octobre 2013. Une nouvelle délibération de délégation a été adoptée le 5 avril 2014, au commencement du mandat actuel.

En l'état, le périmètre de cette délégation concernant la gestion de la dette autorise le maire à :

- « *contracter (...) les emprunts nécessaires au financement des investissements dans la limite des sommes inscrites chaque année au budget, qui pourront être :*
 - o *des emprunts classiques : à taux fixe ou à taux variable,*
 - o *des emprunts à taux structuré dont la classification de la charte Gissler ne pourra dépasser 1B,*
 - o *des emprunts obligataires.*

- *recourir à des opérations de couverture adossées aux emprunts constitutifs de la dette, qui pourront être :*
 - o *des contrats d'échange de taux d'intérêt (Swap),*
 - o *des contrats de taux futur (FRA),*
 - o *des contrats de garantie de taux plafond (CAP),*
 - o *des contrats de taux plancher (FLOOR),*
 - o *des contrats de garantie de taux plafond et de taux plancher (COLLAR),*
 - o *et des opérations de refinancement et de réaménagement, ne conduisant pas à l'aggravation de la classification Gissler de l'encours de la dette ».*

Dans ce domaine, les services financiers de la commune sont par ailleurs dotés du logiciel *Finance Active* du prestataire Insito.

⇒ La typologie de l'encours de dette : une sécurisation achevée courant 2015

Jusqu'en 2015, la commune a détenu dans son encours certains emprunts « sensibles » au sens de la charte de bonne conduite « Gissler », parmi lesquels cinq contrats souscrits entre 2006 et 2008, qui présentaient un niveau de risque élevé (deux produits classés 6F et deux classés 4E) ou modéré (un produit classé 4B). Les quatre contrats structurés les plus risqués représentaient, au 31 décembre 2014, environ 16 % du total de l'encours. Dans leur globalité, les produits structurés, risqués ou non, constituaient 26 % de cet encours à la même date, contre 40 % de produits à taux variable et 34 % d'emprunts à taux fixe.

Pour se dégager de la charge financière significative (2,1 M€ d'intérêts acquittés sur ces 5 contrats en 2014) et par définition difficilement prévisible que laissaient peser ces emprunts, la collectivité a négocié leur refinancement auprès de la SFIL. Cette opération a abouti au mois de juin 2015, à l'issue de 18 mois de négociation. Ses modalités sont détaillées dans le rapport annuel sur l'état de la dette présenté au conseil municipal du 15 octobre 2015 : les 5 emprunts structurés à risque, dont le capital restant dû s'élevait à 26,5 M€, ont été refinancés à taux fixe entre 3,55 % et 3,60 %. L'indemnité de sortie de ces contrats s'élève à 25,5 M€, dont une moitié est capitalisée dans l'encours de la dette communale et l'autre est intégrée aux conditions financières des emprunts refinancés. Enfin, l'accord conclu avec la SFIL inclut également la souscription de 35 M€ de dette nouvelle, à un taux fixe de 3,59 %. Le même rapport précise que ces financements nouveaux permettent à la commune de « [couvrir] ainsi son besoin de financement pour 2015 et une partie de son besoin de financement prévisionnel pour 2016, dans un contexte de difficulté d'accès au crédit, tout en diminuant le montant d'indemnité à capitaliser ».

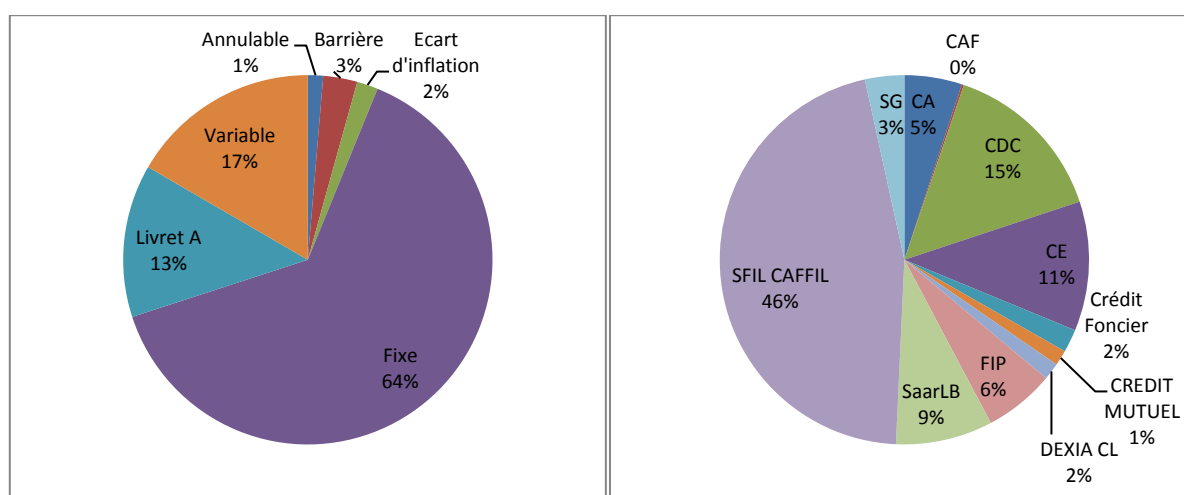
Tableau n° 29 : Conditions de l'opération de refinancement des cinq emprunts structurés survenue en juin 2015

Emprunts toxiques	Pénalité absorbée dans les conditions financières (1)	Pénalité capitalisée sous la forme d'une nouvelle dette (2)	Pénalité totale (3) = (1) + (2)
Taux à 12 mois en dollars (simple)	117 000 €	0 €	117 000 €
Taux à 12 mois en dollars (x5)	570 000 €	190 000 €	760 000 €
Euro / Franc suisse	7 654 000 €	7 800 000 €	15 454 000 €
Dollar / Yen japonais	3 307 000 €	0 €	3 307 000 €
Taux longs britanniques	1 620 000 €	4 280 000 €	5 900 000 €
TOTAL	13 268 000 €	12 270 000 €	25 538 000 €

Source : commune d'Aubervilliers, rapport annuel sur l'état de la dette 2015

Le rapport évalue « l'économie » ainsi réalisée par la commune, sur le montant des intérêts restant à acquitter, à 12,9 M€ sur les 23 années restantes (et 1,8 M€ pour le seul exercice 2015). Cette estimation n'est toutefois qu'indicative, puisque ne reposant pas sur une formule d'actualisation et prenant pour référence les conditions de marché existantes à la date du refinancement.

L'opération s'est ainsi traduite par la forte hausse, déjà mentionnée, de l'encours de dette dont le capital restant dû s'élevait à 195 M€. Sa typologie s'en est trouvée fortement modifiée, puisqu'il est désormais constitué pour près des deux tiers de produits à taux fixe. La part des emprunts structurés devient résiduelle (5 % de l'encours fin 2015), et leur niveau de risque est relativement modéré puisque compris entre 1B (taux fixe à barrière) et 2D (taux indexé sur l'écart d'inflation EUR/FR).

Graphique n° 10 : Typologie de l'encours (type de taux, prêteur) de la dette de la commune d'Aubervilliers au 31 décembre 2015

Source : CRC IDF, d'après les données de la commune d'Aubervilliers

Enfin, l'opération de refinancement a ouvert à la commune l'accès au mécanisme du fonds de soutien aux emprunts à risque⁽⁴⁰⁾, dont l'intervention est conditionnée à l'abandon de toute action contentieuse et à la signature d'un protocole transactionnel avec les établissements prêteurs. Le montant définitif de l'aide octroyée à la commune par le fonds – d'après le courrier de notification adressé par celui-ci fin mai 2016⁽⁴¹⁾ – s'élève à 13,56 M€ pour l'ensemble des contrats renégociés.

Conformément à la possibilité ouverte par l'article 1^{er} du décret n° 2015-1893, la commune d'Aubervilliers a décidé de déduire de son encours de dette le montant total de cette aide, pour le calcul de ses ratios financiers relatifs à l'endettement figurant en annexe du compte administratif 2015 qui doit être adopté fin juin 2016. L'« encours de dette net » ainsi retraité s'élève alors à 181,3 M€, contre 194,9 M€ pour l'encours « brut ».

5.2. Les orientations du budget primitif 2016 et au-delà

5.2.1. Le budget primitif 2016 poursuit de nombreux objectifs qui seront malaisés à concilier

Le budget primitif 2016 de la commune a été adopté lors de la séance du conseil municipal du 24 mars 2016, c'est-à-dire pendant l'instruction de la chambre.

Comme l'indique la présentation effectuée à cette occasion par l'adjoint aux finances, rapporteur de ce budget, celui-ci affiche des masses financières en forte augmentation, du fait de la mise en place de la métropole du Grand Paris (MGP) au 1^{er} janvier 2016. La nouvelle architecture institutionnelle qui en résulte entraîne en effet certains flux financiers entre l'EPT « Plaine Commune » et la MGP, qui transitent par la section de fonctionnement du budget d'Aubervilliers pour un montant global de 18,6 M€ en recettes (produits de la fiscalité, attribution de compensation) et en dépenses (contribution au fonds de compensation des charges territoriales, qui finance l'EPT). Ces éléments sont retraités dans la suite de la présentation des grandes orientations du budget primitif 2016, même si la création de la MGP n'est pas totalement neutre par ailleurs, notamment dans la répartition des produits de la fiscalité, des mécanismes de péréquation ou de certains fonds de concours.

Les axes stratégiques retenus dans l'élaboration de ce budget, à la suite du débat d'orientations budgétaires 2016, sont les suivants (page 2 du rapport budgétaire) :

- « *maîtriser l'évolution des dépenses publiques* »,
- « *optimiser les ressources dont bénéficie la ville* »,
- « *poursuivre l'effort d'investissement en termes d'équipements publics notamment* »,
- « *limiter l'endettement déjà très important* »,
- « *améliorer l'épargne et l'autofinancement* ».

La conciliation de ces objectifs, dans la continuité de l'exercice 2015 qui avait permis une reconstitution relative des marges de manœuvre financières de la commune, risque toutefois de s'avérer difficile à réaliser, compte tenu de plusieurs facteurs : d'une part, l'amplification de la contribution au redressement des finances publiques par la baisse de la part forfaitaire de la DGF ; d'autre part une hausse des charges financières consécutive au réaménagement de 2015 qui a fortement accru l'encours de dette communale en contrepartie de sa sécurisation ; enfin, la mise en service d'un nouvel équipement scolaire à la rentrée 2016 pèsera, toutes choses égales par ailleurs, sur les charges de personnel et générales de la collectivité.

⁽⁴⁰⁾ Institué par la loi de finances initiale pour 2014.

⁽⁴¹⁾ La convention définitive entre l'État et la commune était en attente de signature à la date de fin de l'instruction, et n'a donc pu être produite.

Avant une analyse plus détaillée, les principales évolutions de ce budget 2016 par rapport à l'exécution du compte administratif provisoire 2015 sont retracées, de manière simplifiée, dans le tableau ci-après. Cette comparaison paraît plus pertinente que celle vis-à-vis du budget primitif 2015 – approche retenue dans le rapport de présentation au conseil municipal – dans la mesure où les niveaux exécutés se sont fortement éloignés, en section d'investissement, de la prévision initiale.

Tableau n° 30 : Comparaison exécution 2015/prévision 2016 du budget principal de la commune d'Aubervilliers (en M€)

	Exécution 2015 (CA prov.)	BP 2016	Évolution BP 2016/CA 2015
Charges réelles de fonctionnement dont :	112,3	113,8	1,3 %
Sous-total charges réelles de fonctionnement hors charges financières	108,4	107,6	- 0,8 %
Charges de personnel	72,9	72,7	- 0,3 %
Charges à caractère général	16,4	17,5	6,6 %
Charges de gestion courante et subventions	18,3	17,4	- 5,1 %
Charges financières	4,4	6,2	39,3 %
Produits réels de fonctionnement dont :	122,6	121,8	- 0,7 %
Impôts et taxes	64,7	65,6	1,3 %
FPIC, FSRIF	7,8	7,8	0,0 %
Dotations et participations (hors péréquation horizontale)	35,4	34,6	- 2,4 %
Autres produits de fonctionnement	14,5	12,9	- 11,3 %
Produits financiers	0,1	0,9	1 366,7 %
Caf brute	10,3	8,0	- 22,3 %
Caf nette	- 3,6	- 4,6	27,0 %
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt) dont :	19,8	29,7	49,7 %
Dépenses équipement direct	19,3	28,7	48,7 %
Subventions d'investissement versées	0,0	0,0	0,0 %
Immobilisations financières	0,0	1,0	2 004,2 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt) dont :	11,2	14,7	31,9 %
Dotations et fonds divers	7,5	8,1	8,2 %
Subventions d'investissement reçues	2,0	1,7	- 14,0 %
Produits de cessions	0,8	3,5	319,9 %
Immobilisations financières	0,6	1,4	136,1 %
Remboursement d'emprunt (hors refinancement)	13,9	12,6	- 9,5 %
Emprunts nouveaux (hors refinancement)	37,7	0,0	- 100,0 %
Dette au 31/12	194,9	182,2	- 6,5 %
Capacité de désendettement (en années)	18,9	22,7	20,3 %

Source : CRC IDF d'après le CA provisoire 2015 et le BP 2016

À l'aune de ce tableau comparatif et des orientations précitées, plusieurs observations peuvent être formulées.

D'une part, les dépenses de fonctionnement devraient continuer à croître par rapport au niveau constaté en exécution en 2015, de manière inégale toutefois. Les dépenses de personnel, qui représentent les deux tiers de la section de fonctionnement, seraient maintenues à un niveau quasi-similaire à celui de 2014 et 2015. Ses facteurs d'évolution à la hausse, tant structurels (glissement-vieillesse-technicité), que conjoncturels (fin du financement des contrats aidés par l'État, hausse des cotisations) ou liés aux décisions de la collectivité (ouverture du nouveau groupe scolaire à la rentrée 2016) ont un impact estimé à 2,5 M€ par celle-ci. Pour respecter l'objectif de stabilisation de la masse salariale, la ville entend combiner différents leviers, tels que les non-remplacements en cas d'absence ou de départs de la collectivité, la limitation des heures supplémentaires, ainsi que des mesures destinées à favoriser la mobilité interne et les mutualisations de moyens humains. Aucun chiffrage précis n'est toutefois produit à l'appui de ces annonces ; or, la relative faiblesse des outils de pilotage et de suivi de la masse salariale, décrite dans la partie suivante, risque de compromettre l'atteinte de cet objectif.

Le montant projeté des charges à caractère général, à 17,5 M€, serait en baisse de 1 % par rapport au BP 2015, mais en hausse toutefois de 7 % par rapport au montant exécuté en 2015 (16,4 M€). Une partie de cette hausse résulte d'un élément conjoncturel, à savoir l'absence de rattachement des frais de fonctionnement du groupe scolaire intercommunal pour le quatrième trimestre 2015. En retraitant cet effet exceptionnel, l'augmentation projetée entre 2015 et 2016 serait limitée à 4 % d'après la commune. Dans son budget primitif 2016, celle-ci évaluait à 0,8 M€ les efforts et économies à réaliser en vue de compenser les charges courantes « rigides ou contraintes » et celles liées à certaines nouveaux projets : l'ouverture du groupe scolaire précité, dont le coût de fonctionnement atteindra 0,4 M€ en 2016 puis 1 M€ en année pleine ; les études préalables aux opérations de rénovation urbaine des quartiers Vilette/Quatre Chemins et Maladrerie/Émile Dubois ; le déploiement dispositif de lecture automatique des plaques d'immatriculation. Ces mesures d'économie ne sont toutefois, ici encore, guère détaillées : « *internalisation de prestations auparavant confiées à des prestataires extérieurs, optimisation de certaines dépenses, mutualisation des moyens entre services, ajustement de certaines activités ou actions menées* ».

Les charges de gestion courante diminueraient de 5 % par rapport à l'exécution 2015, sous l'effet principalement de la clôture du budget annexe de l'Embarcadère auquel était versée une subvention d'équilibre du budget principal. Les subventions au secteur associatif seraient quant à elles quasi stabilisées à 9 M€, la très légère hausse résultant de la reprise exceptionnelle du déficit d'une association remunicipalisée (cf. *infra*, partie 7.6.), et de l'ouverture d'une crèche associative fin 2016.

Les charges financières, qui s'élèveraient à 6,2 M€, sont en nette hausse apparente par rapport à l'exécution du CA 2015 (4,4 M€), mais cela tient au fait que celles-ci avaient été sensiblement diminuées lors de cet exercice, du fait de l'opération de refinancement précédemment décrite⁽⁴²⁾. Elles reviendraient à un niveau identique à celui constaté en 2014.

Les recettes de fonctionnement restent composées en premier lieu des produits de la fiscalité directe. Après retraitement des flux financiers précités liés à la MGP⁽⁴³⁾, la commune prévoit une hausse de 11 % de ses recettes issues de la fiscalité ménage (56,7 M€ contre 50,3 M€), sous deux effets conjoints :

- une hausse des taux votés à hauteur de 6,14 %, engendrant un surplus de ressources fiscales de 3,3 M€ ;
- le dynamisme des bases (revalorisation de 1 % des valeurs locatives en loi de finances initiale pour 2016 + constructions nouvelles), pour un montant cumulé de 1,2 M€. Le rapport de présentation budgétaire déplore toutefois une minoration de 1,5 M€ de cet effet-base par rapport à ce qui serait advenu à législation nationale constante, en raison de la « *politique nationale d'austérité menée par le Gouvernement* ». Il s'agit, plus précisément, de la compensation partielle par l'État des dispositifs d'abattements et d'exonérations précédemment détaillés.

Tableau n° 31 : Comparaison des taux d'imposition votés en 2015 et 2016

en %	2015	2016	Produit fiscal supplémentaire attendu (effet taux uniquement)
TH	25,04	26,58	1 338 064 €
TFPB	25,28	26,83	1 880 305 €
TFPNB	32,58	34,58	12 980 €
TOTAL			3 281 348 €

Source : CRC d'après la délibération n° 35 du conseil municipal du 24 mars 2016

⁽⁴²⁾ Les indemnités de refinancement capitalisées ont fait l'objet d'une écriture d'ordre, destinée à étaler cette charge sur plusieurs exercices).

⁽⁴³⁾ Les anciens taux additionnels de la taxe d'habitation (8,87 % en 2015) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (1,42 %) pratiqués par la CA Plaine Commune sont désormais repris par la commune, les recettes fiscales correspondantes (6,5 M€ au BP 2016) étant restituées à l'EPT par le biais du fonds de compensation des charges territoriales.

Le montant voté des ressources liées aux divers mécanismes de péréquation horizontale (FPIC, FSRIF) est reconduit au niveau constaté en exécution en 2015 – soit 7,8 M€ – la commune privilégiant une posture de « *prudence* » en attendant de connaître la recomposition plus précise de ces flux financiers, courant 2016, dans le nouveau cadre institutionnel de la MGP et de l'EPT Plaine Commune. Les ressources de péréquation horizontale au sein même du groupement intercommunal, matérialisées jusque-là par la DSC (0,51 M€ en 2015), ne sont quant à elles pas reconduites, dans l'attente de l'adoption d'un nouveau pacte financier et fiscal au sein du groupement

Les concours financiers de l'État sont également en diminution, du fait de la poursuite de la contribution du secteur local à l'effort de redressement des finances publiques prévu sur la période 2015-2017. La DGF perçue par la commune passe de 23,7 M€ – total qui était demeuré inchangé entre 2014 et 2015 – à 22,9 M€, soit une baisse de 3,5 %. La baisse de la part forfaitaire de cette dotation (- 2,4 M€ entre 2015 et 2016) n'est cette fois en effet plus totalement compensée par la hausse de sa composante péréquatrice (+ 1,5 M€ au titre de la dotation de solidarité urbaine).

Les autres participations versées par des personnes publiques ou des organismes (compte 747) connaissent également un repli de 9 % par rapport à l'exécution au CA 2015, à 7,9 M€ contre 8,6 M€. Plusieurs facteurs combinés expliquent cette évolution : suppression des aides départementales au fonctionnement des crèches communales⁽⁴⁴⁾ et du fonds de concours intercommunal destiné au fonctionnement du conservatoire, expiration du financement par l'État des contrats d'avenir, diminution des subventions de la caisse d'allocations familiales, etc. Le rapport de présentation budgétaire expose l'ambition de la commune de pallier ces ressources en diminution par « [le renforcement des] *cofinancements* (...) *et le développement des financements innovants et alternatifs* », sans plus de précision.

La collectivité devrait en revanche bénéficier du dynamisme des recettes issues des redevances et droits des services publics locaux (4,1 M€, + 11,5 % par rapport au CA 2015) ainsi que des produits financiers liés aux premiers versements du dispositif du Fonds de soutien aux emprunts à risque (0,9 M€).

La commune d'Aubervilliers prévoyait de poursuivre son effort d'investissement en 2016, en maintenant les dépenses d'équipement direct à un niveau quasi-stable par rapport au BP 2015 (28,7 M€ contre 28,6 M€). Cette comparaison est toutefois à considérer prudemment, les dépenses réellement exécutées en 2015 ayant été bien inférieures (19,3 M€) et le volume de celles restant à réaliser étant élevé (6,6 M€, contre 2,1 M€ seulement de restes à réaliser en recettes, constitués par des subventions d'investissement à percevoir).

Cet effort soutenu tient en premier lieu à la réalisation du nouvel équipement scolaire Port Chemin Vert à la rentrée 2016, qui représente à lui-seul 10,5 M€, soit 36,5 % des dépenses d'équipement direct de l'exercice. D'autres réalisations nouvelles doivent être initiées au cours de cet exercice et poursuivies en 2017, mais les montants inscrits au BP 2016 sont sujets à caution, compte tenu de l'absence de gestion pluriannuelle en AP/CP qui conduit à un taux d'annulation chroniquement élevé (cf. *supra*, partie 4). Il s'agit notamment de la construction du pôle santé-solidarité du quartier Macreux (1,3 M€), des acquisitions foncières pour les collèges n° 6 et n° 7 (1,8 M€ et 1,3 M€ respectivement) ou de la première tranche de « l'Espace Famille » (0,3 M€).

⁽⁴⁴⁾ Le conseil départemental de Seine-Saint-Denis a en effet décidé, à compter de son budget 2016, de supprimer les subventions destinées au fonctionnement des crèches communales (env. 9 M€ en 2015, dont 0,43 M€ pour Aubervilliers) tout en conservant la particularité de gérer en régie directe ses propres crèches départementales, qui n'entrent toutefois pas dans son champ de compétences obligatoires.

Les ressources réelles d'investissement hors emprunt progresseraient par rapport à 2015, la commune prévoyant de mobiliser à nouveau dans des proportions plus importantes le levier des produits des cessions (3,5 M€ contre 0,8 M€ en 2015), et bénéficiant dans le même temps de recettes accrues en provenance du FCTVA et de la fiscalité de l'aménagement. Les subventions d'équipement nouvelles inscrites au budget atteignent 1,75 M€ ; elles sont constituées pour plus du tiers par des concours liés à la réalisation du pôle santé-solidarité (Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), conseil régional), les équipements scolaires/centres de loisirs recevant l'essentiel de la part restante.

L'emprunt d'équilibre resterait donc la principale ressource de la section d'investissement, la commune envisageant de recourir à celui-ci à hauteur de 17,6 M€. Pour ce faire, elle n'aura toutefois pas à solliciter de nouveaux établissements de crédit au cours de l'exercice 2016, la mobilisation intégrale de l'emprunt de 35 M€ souscrit auprès de la SFIL en 2015 en marge de l'opération de refinancement précédemment décrite, permettant encore de couvrir le besoin de financement au titre de l'exercice 2016. Dans le même temps, le capital de dette amorti cette même année atteindrait 12,6 M€, permettant ainsi un désendettement effectif à hauteur de 6,5 % par rapport à fin 2015, et ramenant le capital restant dû à 182 M€.

5.2.2. Les projections pour les exercices ultérieurs à 2016

⇒ Les risques d'une dégradation des marges de manœuvre jusqu'en 2017

L'étude précitée du cabinet Klopfer, réalisée courant 2015, esquissait certaines tendances pour l'année et cours et les exercices suivants mais notait le fort degré d'incertitude lié à la mise en place de la MGP. Même si l'existence de celle-ci est effective depuis le 1^{er} janvier 2016, de nombreuses questions restent en suspens, à la mi-2016, sur la redéfinition des flux financiers entre la commune, l'EPT et la MGP. D'autres évolutions législatives prévues par le projet de loi de finances pour 2017, telles que la diminution de la contribution du bloc communal au redressement des finances publiques ou la réforme des modalités de calcul de la dotation de solidarité urbaine (DSU), auront des effets directs sur la situation financière de la commune d'Aubervilliers, qui ne pouvaient par définition être anticipés à la date de cette étude.

Par ailleurs, les hypothèses d'investissements sur lesquelles le cabinet a fondé ses projections restent provisoires, la collectivité n'ayant pas encore validé de nouvelle programmation pluriannuelle des investissements (PPI) depuis celle réalisée en 2012 pour la période 2012-15. Ce document finalisé ne serait opérationnel que pour le budget 2018, après une étude que devra réaliser une assistance à maîtrise d'ouvrage en 2017 pour recenser les besoins existants en matière d'équipements publics. Dans l'attente, les hypothèses qui ont été prises en compte incluent la construction d'un second groupe scolaire d'ici la fin du mandat, la reconduction des dépenses récurrentes d'investissement et les participations déjà actées aux opérations d'aménagement et de renouvellement urbain (PNRQAD⁽⁴⁵⁾ du Centre-ville).

Ces nombreuses réserves méthodologiques mises à part, l'étude anticipait la poursuite d'un « effet de ciseaux » de 2016 à 2017 qui conduirait à une situation particulièrement tendue cette année-là : l'épargne brute atteindrait un niveau plancher de 3 M€, soit 2,5 % des recettes réelles de fonctionnement, niveau qui s'avérerait insuffisant pour couvrir les dotations aux amortissements et ainsi assurer l'équilibre de la section de fonctionnement. Par ailleurs, cette épargne brute augmentée des ressources propres s'avérerait également insuffisante pour couvrir l'annuité en capital de la dette, alors que dans le même temps la commune sera vraisemblablement amenée à souscrire de nouveaux emprunts cette année-là pour financer son programme d'investissement, les 35 M€ obtenus lors du refinancement de 2015 devant être entièrement mobilisés en 2015-2016.

⁽⁴⁵⁾ Plan national de rénovation des quartiers anciens dégradés.

La conjonction de ces facteurs, à savoir une épargne brute diminuée et un encours de dette en progression (même modérée), devrait conduire à une nouvelle forte dégradation de la capacité de désendettement, qui repasserait au-delà des 40 années comme en 2014. À partir de 2018, la situation s'améliorerait sous l'effet de l'extension des bases fiscales et de la stabilisation des dotations.

Pour pallier cette fragilisation financière en 2016 et 2017, l'étude estimait que la commune doit dégager 7 M€ d'épargne brute supplémentaire sur ces deux exercices, après un premier effort de 7,3 M€ nécessaire en 2015. Si les données provisoires de l'exécution de l'exercice 2015 se sont avérées proches de cette projection initiale⁽⁴⁶⁾, l'analyse des orientations du budget primitif 2016 a montré qu'il sera difficile d'accroître cet effort pour cet exercice et le suivant.

⇒ Les priorités à venir de la stratégie de désendettement

Outre l'étude précitée, les rapports annuels sur l'état de la dette soumis à l'assemblée délibérante comportent également des éléments de prospective sur la stratégie de gestion de la dette à moyen-terme. Les deux axes principaux de cette stratégie, décrits dans le rapport d'octobre 2015, consistent à :

- « rendre variable » l'encours de dette, afin de bénéficier davantage des conditions de financement actuelles favorables. Le rapport souligne toutefois les éléments faisant obstacle à cet objectif : l'absence de nouvelle souscription prévue avant 2017, empêchant d'agir sur le flux de dette nouvelle ; les faibles opportunités d'opérations d'échange de taux d'intérêt (« swap ») qui limitent les marges de manœuvre sur le stock d'encours ;
- lisser le profil d'amortissement de la dette et stabiliser les dépenses annuelles correspondantes au niveau constaté en 2015 (14 M€) sur la période 2018-2026. L'atteinte de cet objectif implique notamment une limitation de la souscription de nouveaux emprunts à un niveau annuel moyen de 6,7 M€ entre 2017 et 2026, soit un étiage plus de deux fois inférieur à celui constaté sur la période 2008-14 (15,8 M€).

⇒ Appréciation générale sur la situation financière

La période étendue sur laquelle ont porté les développements rétrospectifs ci-dessus – neuf exercices entre 2007 et 2015, répartis sur trois mandats – se caractérise de manière globale par une progression sensible des dépenses et des recettes de fonctionnement jusqu'en 2014, avant une légère diminution en 2015.

L'évolution des charges de personnel, qui représentent selon les exercices entre 60 % et 65 % du total, explique en premier lieu cette tendance : elles ont, notamment, fortement progressé de 2012 à 2014 (+ 8 M€ environ en deux ans, soit une progression annuelle de 6 %). La hausse est, en partie seulement, imputable aux effets de la réforme des rythmes scolaires ou de la mise en service de certains nouveaux équipements. Les dépenses de personnel ont pu être quasiment stabilisées en 2015, mais n'ont pas décru cette année-là contrairement aux autres postes de charges.

Parallèlement, les ressources sont restées relativement dynamiques : le produit de la fiscalité a progressé, sous l'effet de hausses régulières des taux votés (2009, 2012 puis encore 2016) mais aussi de l'extension des bases imposables. Les concours financiers de l'État ont augmenté continuellement jusqu'en 2014, avant de commencer à se rétracter ensuite, mais cet infléchissement a été compensé par la montée en puissance des dispositifs de péréquation horizontale (FSRIF et FPIC) dont le montant a quasiment doublé de 2011 (4,0 M€) à 2015 (7,8 M€).

⁽⁴⁶⁾ La Caf brute d'Aubervilliers, selon les données DGFIP qui ne tiennent pas compte des retraitements méthodologiques spécifiques opérés par le cabinet de conseil, a progressé de 7 M€ entre 2014 et 2015, passant de 3,7 à 10,7 M€ (cf. *supra*, partie 5.1.4.).

Malgré des fluctuations d'un exercice à l'autre, la capacité d'autofinancement brute de la collectivité est demeurée très dégradée de 2007 à 2014 : rapportée par habitant, elle a été généralement inférieure de moitié, voire des deux tiers, à la moyenne de la strate des communes similaires, même si elle s'est également sensiblement redressée en 2015. La capacité d'autofinancement nette est quant à elle restée négative sur la période, signifiant que le financement des dépenses d'équipement nouvelles – nombreuses et importantes pour répondre aux besoins d'une population en forte croissance – n'a pu se faire que par un recours supplémentaire à l'emprunt.

Il est résulté de cette situation une hausse continue de l'encours de dette entre 2009 et 2013 (+ 46 M€). Les risques liés au niveau d'endettement ont été amplifiés par la présence, au sein de cet encours, de plusieurs emprunts structurés qui ont toutefois pu faire l'objet d'un réaménagement négocié courant 2015. La capacité de désendettement de la commune est toujours demeurée dans une fourchette critique.

Dans un contexte où les concours financiers perçus devraient désormais connaître un repli, où la pression fiscale sur la population est déjà élevée au regard de son faible niveau de ressources et où de nouveaux équipements pour répondre à ses besoins doivent être prochainement mis en service, la reconstitution partielle, en 2015, des marges de manœuvre financières de la collectivité risque d'être difficile à poursuivre en 2016 et au cours des exercices suivants. Elle ne sera possible qu'au prix d'une maîtrise accrue des charges de fonctionnement, et en premier lieu de la masse salariale. Ces difficultés structurelles s'accompagnent en outre de certaines incertitudes liées à la redéfinition en cours des relations financières avec le groupement intercommunal dans le cadre rénové de la MGP.

6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

L'examen de cette gestion est intervenu alors que la direction des ressources humaines de la collectivité avait à faire face à un niveau de sous-encadrement préoccupant, compte tenu des nombreuses vacances de postes : l'ancienne directrice des ressources humaines ayant quitté la commune début 2015, c'est la responsable du service des carrières qui a assuré son intérim de juin 2015 à juin 2016.

Dans le même temps, deux des trois autres services de la direction (« développement des compétences » et « prévention et relations au travail ») n'avaient pas de responsable attribué à la date de l'ouverture du contrôle, et le départ du responsable du dernier service (médecine professionnelle) était programmé pour le mois d'avril 2016. Enfin, l'emploi fonctionnel de directeur général adjoint (DGA) chargé des ressources, auquel est hiérarchiquement rattachée la DRH, est lui-même demeuré vacant de l'été 2015 à avril 2016.

Compte tenu de ces circonstances particulières, il a pu être malaisé pour la chambre – voire impossible, parfois – de récupérer les données statistiques souhaitées⁽⁴⁷⁾, et *a fortiori* de disposer d'une appréciation qualitative étayée de la collectivité sur ses propres pratiques et orientations stratégiques en matière de ressources humaines. Cette lacune est enfin renforcée par le faible degré de formalisation des procédures, caractéristique soulevée par le directeur général des services lui-même lors des débuts des travaux de la chambre.

⁽⁴⁷⁾ Y compris sur des aspects relativement basiques, tels que les taux d'absentéisme ou d'avancement dans la collectivité.

Cette dernière spécificité a pu se vérifier, notamment, par l'absence de règlement intérieur ou d'autre document présent présentant l'organisation des services, ou encore celle d'un rapport annuel d'activité, hormis pour l'exercice 2011. À cet égard, la commune a précisé⁽⁴⁸⁾ que « [l]e travail sur le rapport d'activités a été poursuivi sur les années 2012 à 2014 sans pour autant permettre la publication d'un rapport d'activités en tant que tel. Le poste de contrôleur de gestion, en charge du rapport d'activités, est vacant depuis l'automne 2015 et en cours de recrutement ». À défaut, le rapport sur l'état de la collectivité (REC) établi tous les deux ans constitue le principal outil de pilotage utilisé, ses indicateurs étant mis à jour en dehors au fil de l'eau et étant utilisés lors de la préparation budgétaire.

Seule une « charte de fonctionnement des services », datée de 2011, a été transmise à l'équipe : sous la forme d'une plaquette, ce document présente relativement succinctement le rôle et le fonctionnement des différentes instances décisionnelles (politiques et administratives) de la collectivité, ainsi que les « valeurs » que chaque agent municipal est tenu de véhiculer dans son action, en particulier vis-à-vis des usagers. Un projet de « livret d'accueil » à destination des agents nouvellement recrutés à Aubervilliers – présentant les règles générales de la fonction publique, mais aussi les pratiques spécifiques à la collectivité – a également été conçu en 2011 par la direction des ressources humaines, mais celui-ci n'a jamais été diffusé. Lors des travaux de la chambre, il était toutefois question de réutiliser cette trame pour une nouvelle version d'un tel document.

6.1. Les effectifs

6.1.1. Une évolution dynamique des effectifs

**Tableau n° 32 : Évolution des emplois permanents de la collectivité
(Effectifs pourvus au 31 décembre)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013			2014	Évolution 2007-14	
							Tit.	Non- tit.	Total			
<i>emplois fonctionnels</i>	7	7	5	6	6	7	5	0	5	5		
Emplois par filières	administrative	393	388	404	416	415	409	360	73	433	437	11 %
	technique	673	674	679	683	686	683	589	54	643	648	- 4 %
	sociale	136	134	145	149	149	155	130	34	164	162	19 %
	médico-sociale	95	101	99	99	106	110	74	38	112	112	18 %
	médico-technique	2	2	2	2	2	2	0	0	0	0	- 100 %
	sportive	22	20	22	19	19	17	9	10	19	18	- 18 %
	culturelle	7	6	6	6	6	8	6	2	8	8	14 %
	animation	127	125	134	147	148	151	156	0	156	156	23 %
	police	22	24	23	23	25	27	26	0	26	22	0 %
	autres emplois	68	88	106	110	117	117	0	186	186	177	160 %
<i>dont cabinet</i>	3	2	2	3	3	2	-	4	4	4		
Nombre total des agents	1 552	1 569	1 625	1 660	1 679	1 686	1 355	397	1 752	1 745	12 %	

NB : à compter du CA 2012, les effectifs sont comptabilisés en ETPT

Source : CRC d'après les comptes administratifs de la commune d'Aubervilliers

Les effectifs retracés budgétairement dans les comptes administratifs de la commune – et les charges de personnel correspondantes au chapitre 012 – recouvrent à la fois ceux du budget principal et des budgets annexes (BA). Le périmètre de référence du tableau ci-dessus est donc demeuré inchangé, malgré la constitution des quatre BA sur la période, dont trois comportant des dépenses de personnel (le centre municipal de santé, le service de soins infirmiers à domicile pour personnes âgées et adultes handicapés - SSIDPAAH - et la salle de spectacles L'Embarcadère) qui donnent lieu à un remboursement vers le budget principal.

⁽⁴⁸⁾ Réponse à la question 4.10 du questionnaire n° 1.

6.1.2. Les facteurs explicatifs de cette hausse

Il n'y a pas eu, au cours de la période examinée, de modification (ajout ou suppression) des compétences transférées de la commune d'Aubervilliers vers l'agglomération Plaine Commune, qui aurait pu avoir une influence sur les effectifs de la première.

Hormis les compétences transférées à l'agglomération, la commune externalise peu la gestion de ses services publics : seules, l'exploitation des trois marchés de détail et celle des parcs de stationnement de la ville font l'objet d'une délégation de service public. À l'inverse, il n'y a pas eu de mouvement de reprise en gestion directe de services publics au cours de la période examinée.

Les effets de périmètre n'ont donc a priori pas joué dans l'évolution des effectifs de la commune. En revanche, la mise en service de nouveaux équipements a nécessité le recrutement d'agents supplémentaires : l'ouverture du nouveau groupe scolaire « Taos Amrouche – Charlotte Delbo » à la rentrée 2013 a ainsi conduit au recrutement de 25 agents ; celle de la salle de spectacles « L'Embarcadère » en 2013 également à la création de 5 emplois permanents supplémentaires⁽⁴⁹⁾. Surtout, la réforme des rythmes scolaires instituée par le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013, appliquée à Aubervilliers à compter de la rentrée 2013, paraît avoir eu un impact important : elle s'est traduite en premier lieu par le recours à des emplois aidés (80 emplois d'avenir) ainsi qu'à de nombreux emplois de contractuels pour assurer l'organisation des activités périscolaires. Les filières « culture » et « administration » sont en effet celles ayant connu l'évolution la plus importante entre 2007 et 2014, les emplois d'avenir étant quant à eux comptabilisés dans la catégorie « autres emplois ».

Les deux facteurs précités n'expliquent toutefois pas, à eux-seuls, l'intégralité de la hausse du nombre d'agents constatée sur la période.

6.2. Le temps de travail

⇒ Le cadre légal

Les règles encadrant le temps de travail dans la fonction publique territoriale sont fixées par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (RTT) dans la fonction publique de l'État (FPE), rendu applicable aux agents territoriaux par le décret du 12 juillet 2001 modifié en 2004 : le temps de travail effectif annuel est fixé à 1 607 heures auxquelles peuvent s'ajouter des heures supplémentaires.

L'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale dispose, cependant, que « *les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 (...) peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité (...), sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail.* ». Cela signifie que les collectivités territoriales peuvent, soit conserver leur régime antérieur, soit appliquer le régime des 35 heures, sans pouvoir cumuler les deux.

La référence des 1 607 heures annuelles correspond aux 1 600 heures initialement prévues par le décret du 12 juillet 2001, auxquelles ont été ajoutées 7 heures au titre de la journée de solidarité à compter du 1^{er} janvier 2005⁽⁵⁰⁾. La durée annuelle légale de travail s'établit selon les modalités suivantes, sur la base de 35 heures par semaine :

⁽⁴⁹⁾ Source : compte-rendu du CTP du 27 juin 2014, page 8.

⁽⁵⁰⁾ Cf. la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées et la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité (modifiant le dispositif de mise en œuvre de celle-ci dans la fonction publique territoriale).

Tableau n° 33 : Régime relatif au contingent légal de 1 607 heures

Nombre de jours annuels : 365 jours desquels on déduit :
• Les repos hebdomadaires : 104
• Les jours fériés : 8 (en moyenne)
• Les jours de congés annuels : 25
Nombre de jours non travaillés ; 137 jours
Nombre de jours travaillés : 228 jours équivalant à 45,6 semaines de travail.
1 journée de solidarité : 7 heures

Source : CRC IDF

6.2.1. L'organisation du temps de travail à la commune d'Aubervilliers

⇒ Une formalisation insuffisante des règles d'encadrement du temps de travail

L'organisation du temps de travail à Aubervilliers est régie au sein d'un protocole d'accord, approuvé par le comité technique paritaire et adopté par délibération du conseil municipal du 19 décembre 2001. Ce protocole, consécutif au décret du 12 juillet 2001 précité, est venu se substituer au contrat de solidarité signé le 18 octobre 1982 entre l'État et la commune, lequel avait fixé une durée hebdomadaire du travail de 36 heures.

À titre liminaire (art. 1^{er}), ce document vise la loi du 3 janvier 2001 et précise sur ce fondement que « *certaines dispositions sont affirmées et confirmées à savoir :*

- *L'amplitude annuelle de travail ne pourra pas dépasser 1 600 heures.*
- *L'amplitude quotidienne de travail ne pourra pas dépasser 12 heures.*
- *La durée quotidienne du travail ne peut excéder 10 heures (...).*
- *En tout état de cause, la durée hebdomadaire du travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder ni 48 heures au cours d'une même semaine soit 13 heures supplémentaires maximum pour une semaine, ni 44 heures en moyenne sur une période quelconque de 12 semaines consécutives soit 9 heures supplémentaires maximum.*

(...)

- *Le repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche, ne peut être inférieur à 35 heures.*
- *Pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent (...), des dispositions particulières seront déterminées après avis du comité technique paritaire ou, le cas échéant, du comité hygiène et sécurité.*
- *L'organe délibérant déterminera la liste des emplois concernés pour lesquels il sera possible de recourir à des astreintes. (...)* »

De manière notable, le protocole indique donc que le plafond annuel de 1 600 heures travaillées ne saurait être dépassé, mais ne précise pas expressément quel est le contingent annuel de référence applicable aux agents aubervilliersiens. Celui-ci ne peut donc qu'être déduit de manière indirecte, sur la base de certains éléments récapitulés ci-après, qui sont eux-mêmes lacunaires et disparates.

Le protocole énonce ensuite que l'organisation du travail reste maintenue sur la base antérieure de 36 heures hebdomadaires, avec pour contrepartie l'attribution d'un crédit d'une heure par semaine au titre de l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT), soit 46 heures annuelles.

Plus loin (art. 10), il est indiqué que « *les jours et l'amplitude d'ouverture des services (...) restent inchangés de manière générale* » – sans précision dans le protocole par rapport au régime antérieur – et le recours aux heures supplémentaires (art. 11) est présenté comme devant demeurer exceptionnel, « *lorsque des circonstances inhabituelles le justifient et pour une période limitée* ». Il doit faire l'objet d'une demande préalable, « *motivée, justifiée et chiffrée* » du chef de service auprès du DGA compétent.

En matière de congés, l'article 18 énonce que « *la mise en place [de l'ARTT] ne remet pas en cause les avantages acquis en matière de congés, ni leur mode de calcul au regard du type d'emploi* ». La nature de ces « avantages acquis » n'est cependant pas explicitée, et il n'est pas fait de renvoi à un texte (délibération ou note de service) dans lequel ceux-ci seraient formalisés.

Selon l'article 21 : « *Pour être en conformité avec la loi, égalité entre les salariés [sic], les 4 journées mobiles y compris la journée de la femme pourront être transformées en crédit d'heures soit 28 heures dans l'année.* »

L'article 25 fait référence au « *règlement général d'organisation des services* » et aux « *règlements particuliers actuels* », mais le premier comme les seconds ne paraissent plus avoir cours, puisque la commune a indiqué lors de l'instruction ne pas disposer de règlement intérieur.

Enfin, il a été demandé à la direction générale des services si, conformément à ce que prévoyait l'article 1^{er} du protocole, des dispositions particulières ont effectivement été adoptées pour tenir compte des « *sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent* ». D'après la réponse obtenue oralement⁽⁵¹⁾, certaines catégories de personnel (dont les assistantes sociales et les chargés de mission « démocratie locale ») bénéficieraient bien d'une réduction du temps de travail par rapport au régime général applicable, mais celle-ci n'est pas formalisée par écrit.

⇒ Sur la base des éléments complémentaires obtenus, la durée annuelle du travail effective apparaît bien inférieure à la référence légale des 1 607 heures

En réponse à la demande formulée par la chambre de produire les autres documents précisant les règles d'organisation du temps de travail, seule une note de service du 9 novembre 2013, signée du DGS de l'époque, a été transmise.

Selon celle-ci, la durée totale de jours de congés accordée à un agent ayant accompli une année de service pleine s'élève à 28 jours, soit 3 de plus que la durée de référence (5 x le nombre de jours travaillés par semaine, soit 25 jours). S'y ajoutent 1 à 2 jours supplémentaires de fractionnement⁽⁵²⁾, ainsi qu'un « crédit de quatre jours ouvrés à chaque agent permanent (1 jour ouvré pour 3 mois de présence) », lesquels ne peuvent être pris qu'au cours de leur année d'attribution⁽⁵³⁾. Ces 4 « jours mobiles » n'ont aucun fondement légal ou réglementaire expressément défini.

⁽⁵¹⁾ Entretien avec le DGS et sa chargée de mission le 10 février 2016.

⁽⁵²⁾ Dont les modalités d'octroi sont d'ailleurs plus favorables que ce que prévoient les règles générales de la fonction publique : 1 jour de congé supplémentaire si le nombre de jours de congés pris en dehors de la période allant du 1^{er} mai au 31 octobre est supérieur à 3 (contre 5 dans la réglementation nationale) ; 2 jours supplémentaire si ce nombre est supérieur à 5 (contre 8) [source : projet de « Livret d'accueil » de l'agent à Aubervilliers, slide n° 62].

⁽⁵³⁾ La même note précise pourtant ensuite que le report de ces jours peut venir alimenter le compte épargne-temps des agents au même titre que le report de jours de congés annuels (cf. aussi l'article 21 du protocole ARTT précité).

Par ailleurs, cette note spécifie que la journée chômée du lundi de Pentecôte « *s'impose à tous en contrepartie d'une journée donnée au titre de la solidarité nationale. Tous les services municipaux sont concernés* ». Il ne semble pas toutefois que le conseil municipal ait formalisé, par délibération, les conditions de mise en œuvre de la journée de solidarité ainsi que le prévoit la législation. La formulation ci-dessus est du reste ambiguë, puisqu'elle suggère que la journée de solidarité effectuée par les agents est obligatoirement compensée par le lundi de Pentecôte chômé, et ne vient donc pas s'ajouter au contingent préexistant qui reste fixé à 1 600 heures. Cette analyse est confirmée par la lecture des comptes rendus de comités techniques, qui indiquent que le maire a accédé à la demande des organisations syndicales de ne pas répercuter cette journée de solidarité sur le volume global de temps de travail.

Le nombre de jours de congés supplémentaires accordés aux agents d'Aubervilliers par rapport à la référence annuelle est donc de 7 (3 jours en sus des 5 semaines de congés payés + 4 « jours mobiles »), réduisant ainsi le nombre de jours travaillés de 228 à 221. Sur la base du régime hebdomadaire de 36 heures appliqué à Aubervilliers, une journée de travail dure 7,2 heures et 46 heures d'ARTT sont accordées en contrepartie. La durée annuelle de travail pour un agent albervillarien à temps plein serait donc de :

$$221 * 7,2 - 46 = 1\ 545,2 \text{ heures}$$

soit près de 62 heures de moins par rapport à la référence légale des 1 607 heures. Cette estimation paraît proche de la réalité, puisque l'un des comptes rendus du comité technique paritaire de 2014 retranscrit les propos du DGA Ressources de l'époque qui évoque une référence de 1 547 heures annuelles (1 554 heures avant la décision du maire relative au lundi de Pentecôte)⁽⁵⁴⁾.

Si le maintien d'une durée du travail inférieure à la référence légale n'est pas, en soi, irrégulier dès lors qu'il a été acté par l'assemblée délibérante, il n'en constitue pas moins un surcoût pour la collectivité.

En appliquant la durée légale, cette dernière pourrait en effet réduire ses effectifs et, par conséquent, sa masse salariale, sans pour autant diminuer le service rendu à la population. Ce surcoût s'est encore accru récemment, du fait de la diminution supplémentaire du temps de travail annuel qui a été concédée en 2014 – qui est, quant à elle, clairement dérogoire et irrégulière – alors même que la commune cherche à reconstituer ses marges de manœuvre financières et déplore la diminution des dotations budgétaires de l'État. D'après une estimation de la chambre, le surcoût global de ce différentiel par rapport à la durée légale s'élèverait à 2,6 M€⁽⁵⁵⁾, sur la base des effectifs constatés en 2013.

6.2.2. L'absentéisme

Selon la définition proposée par l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), l'absentéisme caractérise toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce des facteurs de dégradation des conditions de travail entendues au sens large (les ambiances physiques, le travail posté mais aussi l'organisation du travail, la qualité de la relation d'emploi, etc.).

En ce sens, toutes les absences ne correspondent pas nécessairement à de l'absentéisme : c'est le cas notamment des congés de formation ou de maternité. Les enjeux en termes de prévention pour les collectivités se concentrent plutôt sur les absences pour raisons médicales (divisées en six catégories : congé pour maladie ordinaire, congé longue maladie, congé longue durée, congé pour grave maladie – équivalent au précédent mais réservé aux agents non titulaires –, congé pour accident du travail, congé pour maladie professionnelle) et sur les absences injustifiées.

⁽⁵⁴⁾ Page 15 du compte-rendu du 7 juillet 2014.

⁽⁵⁵⁾ Estimation effectuée à partir du montant des charges de personnel inscrit au chapitre 012 du compte administratif 2013 de la commune (68,6 M€) et du nombre d'agents exprimé en ETPT affiché sur le compte administratif 2013 (1 751). Le coût moyen annuel d'un agent s'élève ainsi à 39 k€ et le coût moyen d'une journée travaillée à 172 €. 62 heures correspondent à 8,6 jours. 8,6 jours travaillés par 1 751 ETPT correspondent à un coût de 2,6 M€.

⇒ La situation à Aubervilliers : un absentéisme anormalement élevé parmi les titulaires

D'après le REC 2013, 67 822,5 journées d'absence ont été comptabilisées cette année-là, dont plus de 90 % sont le fait d'agents titulaires. Encore ce total semble-t-il incomplet, dans la mesure où le tableau correspondant du REC ne recense aucune journée d'absence imputable aux motifs suivants : formations, autorisations d'absence pour événements familiaux, pour fonctions électives, pour participer au comité des œuvres sociales, pour concours et examens. La fiabilité et l'exhaustivité de l'indicateur ne sont donc pas totales.

Rapporté par agent, le nombre moyen de jours d'absence s'établit à 37,3 par personne, mais masque de fortes disparités selon le statut : 46,6 jours en moyenne pour un fonctionnaire, contre 11,7 pour un non-titulaire. Une comparaison de la répartition des principaux motifs d'absence entre les données 2013 de la commune d'Aubervilliers et celle des communes de plus de 1 000 agents de la petite couronne montre qu'un tel écart existe, mais est loin d'être aussi marqué chez ces dernières.

**Tableau n° 34 : Nombre moyens de jours d'absence en 2013
(par catégorie d'agents et par motif d'absence)**

Motif	Aubervilliers		Communes de petite couronne (92-93-94) de plus de 1 000 agents	
	Titulaires et stagiaires	Non titulaires	Titulaires et stagiaires	Non titulaires
Maladie ordinaire	21,1	6,9	14,3	8,2
Longue maladie et assimilé	14,8	0,8	14,4	1
Accidents du travail (service + trajet)	5,1	0,8	4,3	1,9
Ensemble des absences	41,0	8,5	32,7	15,0

Source : CRC IDF, d'après REC 2013 de la commune d'Aubervilliers et bilan social 2013 du CIG petite couronne

La maladie ordinaire constitue le motif le plus couramment invoqué pour ces absences (46,5 % du total). Le nombre moyen de jours d'absence par agent imputables à cette raison est de 17,3 jours calendaires⁽⁵⁶⁾, mais la situation est ici encore très contrastée entre les titulaires et les non-titulaires : 21,1 jours d'absence par agent et par an contre 6,9 jours pour les non-titulaires. Ce décalage peut certainement s'expliquer, pour partie, par des pyramides des âges contraires entre ces 2 catégories d'agent : au 31 décembre 2013, environ les 2 tiers des non-titulaires occupant un emploi permanent étaient âgés de moins de 40 ans, tandis que 71 % des agents titulaires avaient au contraire 40 ans ou plus. Au regard de l'ampleur du différentiel, d'autres facteurs explicatifs paraissent cependant à l'œuvre – *a fortiori* pour l'absentéisme non lié aux raisons de santé – sans que la collectivité ne dispose toutefois d'éléments d'analyse plus détaillés.

En procédant à une estimation sommaire, le coût de ces 67 822,5 journées d'absence de 2013 peut être évalué à 11,7 M€⁽⁵⁷⁾, dont 5,4 M€ pour les absences pour maladie ordinaire. Outre les contraintes pour l'organisation et la continuité du service qui sont inhérentes à une telle situation – les absences pour maladie ordinaire n'étant pas remplacées, sauf cas exceptionnels – l'enjeu financier est donc significatif pour la commune d'Aubervilliers.

⁽⁵⁶⁾ Les journées d'absence comptabilisées dans le rapport sur l'état de la collectivité sont en effet exprimées en jours calendaires (et non en jours ouvrés), ce qui tend à surévaluer partiellement l'absentéisme, même si ce biais ne remet pas en cause les écarts significatifs constatés entre agents titulaires et non-titulaires.

⁽⁵⁷⁾ Estimation effectuée à partir du montant des charges de personnel inscrit au chapitre 012 du compte administratif 2013 de la commune (68,6 M€) et du nombre d'agents exprimé en ETPT affiché sur le compte administratif 2013 (1 751). Le coût moyen annuel d'un agent s'élève ainsi à 39 k€ et le coût moyen d'une journée travaillée à 172 €. 67 822 journées d'absence correspondraient ainsi à un montant de 11,7 M€.

La chambre invite ainsi la collectivité à étudier de manière plus approfondie les mesures à mettre en œuvre – quasi-inexistantes actuellement – pour endiguer ce phénomène, à défaut de pouvoir le supprimer totalement : il peut s'agir aussi bien d'actions préventives ou incitatives (identification des risques psycho-sociaux, prise en compte de l'assiduité lors de l'évaluation professionnelle des agents) que d'un recours à des politiques dissuasives ou curatives (contrôle médical, expertise de l'imputabilité des accidents du travail, retenue sur traitement pour les absences injustifiées, etc.). L'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'une démarche d'élaboration d'un plan de réduction de l'absentéisme sera entamée en 2017-18, en lien avec les instances du dialogue social, « avec des effets recherchés à moyen-terme ».

Cette nécessité apparaît d'autant plus impérieuse que, d'après le directeur général des services, les indicateurs d'absentéisme se sont encore dégradés sur la période récente : le REC pour l'exercice 2015⁽⁵⁸⁾ fait ainsi état d'un total de 51 jours d'absence en moyenne pour les agents titulaires sur cet exercice.

Recommandation n° 1 :

Développer les actions de lutte contre l'absentéisme, aussi bien en matière d'anticipation et de sensibilisation que sur le volet curatif.

6.2.3. Les autorisations spéciales d'absence

Prévues par l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984, des autorisations spéciales d'absence, qui n'entrent pas dans le calcul des congés annuels, sont accordées aux fonctionnaires et agents non titulaires territoriaux pour réunions syndicales ou des instances paritaires, ou encore à l'occasion de certains événements familiaux ou de la vie courante (mariage, décès, naissance, maladie, participation à un concours, etc.) sur présentation d'un justificatif.

Dans ce dernier cas de figure, en l'absence de décret d'application de la loi précitée, il appartient aux collectivités locales de définir, après avis du comité technique, leur propre régime d'autorisations d'absence par référence aux circulaires ministérielles et « aux règles coutumières des administrations » qui en découlent. Ces autorisations demeurent accordées sous réserve des nécessités de service et à la discrétion de l'autorité territoriale.

Pour les agents de la commune d'Aubervilliers, c'est une note de l'adjoint au maire, datée du 30 avril 1993 et adressée aux chefs et responsables de service, qui fixe le régime applicable des autorisations d'absence.

Celle-ci récapitule en premier lieu les congés résultant de dispositions légales. Du fait des évolutions de ces dernières survenues depuis 1993, ce récapitulatif est toutefois incomplet et/ou obsolète sous de nombreux aspects. Il ne fait pas mention, par exemple, de l'existence d'un congé de paternité⁽⁵⁹⁾ et se réfère au « congé d'éducation ouvrière » (12 jours ouvrés annuels) : créé par la loi du 23 janvier 1957, celui-ci n'existait déjà plus depuis 1985 sous cet intitulé⁽⁶⁰⁾, qui n'est du reste pas adapté pour la fonction publique territoriale dont les textes prévoient seulement un « congé pour formation syndicale »⁽⁶¹⁾ d'une durée équivalente.

⁽⁵⁸⁾ Non communiqué durant l'instruction de la chambre, mais présenté en comité technique fin mai 2016.

⁽⁵⁹⁾ Cf. décret n° 2003-161 du 25 février 2003 relatif au congé de paternité dans la fonction publique territoriale pris pour l'application de l'article 55-V de la loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001 de financement de la sécurité sociale pour 2002.

⁽⁶⁰⁾ La loi n° 85-1409 du 30 décembre 1985 le remplaçant, dans le code du travail, par un congé de formation économique, sociale et syndicale.

⁽⁶¹⁾ Cf. décret n° 85-552 du 22 mai 1985 relatif à l'attribution aux agents de la fonction publique territoriale du congé pour formation syndicale, pris en application de l'art. 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Les « vraies » autorisations d'absence, d'application locale, sont ensuite récapitulées dans cette note : si les motifs liés aux événements familiaux n'appellent pas de remarque en tant que tels⁽⁶²⁾, on constate néanmoins que les dispositions sont plus favorables que ce que prévoient les circulaires ministérielles existantes et les « règles coutumières des administrations ». En effet, les absences accordées sont plus longues et/ou étendues à des degrés plus éloignés de parenté⁽⁶³⁾.

L'octroi d'une demi-journée d'absence dans le cas d'un don du sang peut également sembler particulièrement libéral – du moins dans son application systématique⁽⁶⁴⁾ –, de même que les six jours ouvrés attribués lors de la remise d'une médaille du travail, ou encore le « congé de pré-retraite » d'une durée comprise entre un mois et trois mois selon l'ancienneté de l'agent.

Les services de la direction des ressources humaines ont indiqué, lors de l'instruction, être en train de réviser ce régime des autorisations d'absence en vue de son intégration dans le futur règlement des services actuellement en cours d'élaboration.

Outre sa nécessaire mise à jour au regard des évolutions législatives survenues depuis 1993, la collectivité pourrait étudier l'opportunité du maintien de l'ensemble de ces autorisations, dans le contexte de sa recherche actuelle de reconstitution de ses marges de manœuvre en section de fonctionnement. Il conviendrait également qu'elle mette en place, au minimum, un suivi du nombre de jours de congés pris sur ce fondement, qui est pour l'heure inexistant. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a précisé avoir mené une étude sur les pratiques en vigueur dans la fonction publique territoriale, laquelle permettra « de proposer un rappel des obligations, droits et règles applicables au sein de la collectivité d'Aubervilliers », dont l'application est envisagée « dans les meilleurs délais ». Cette réforme mise en œuvre, elle s'engage également à améliorer le contrôle et le suivi des absences prises sur ce fondement.

Recommandation n° 2 :

Réviser le régime des autorisations spéciales d'absence, et renforcer le suivi des jours de congés accordés sur ce fondement.

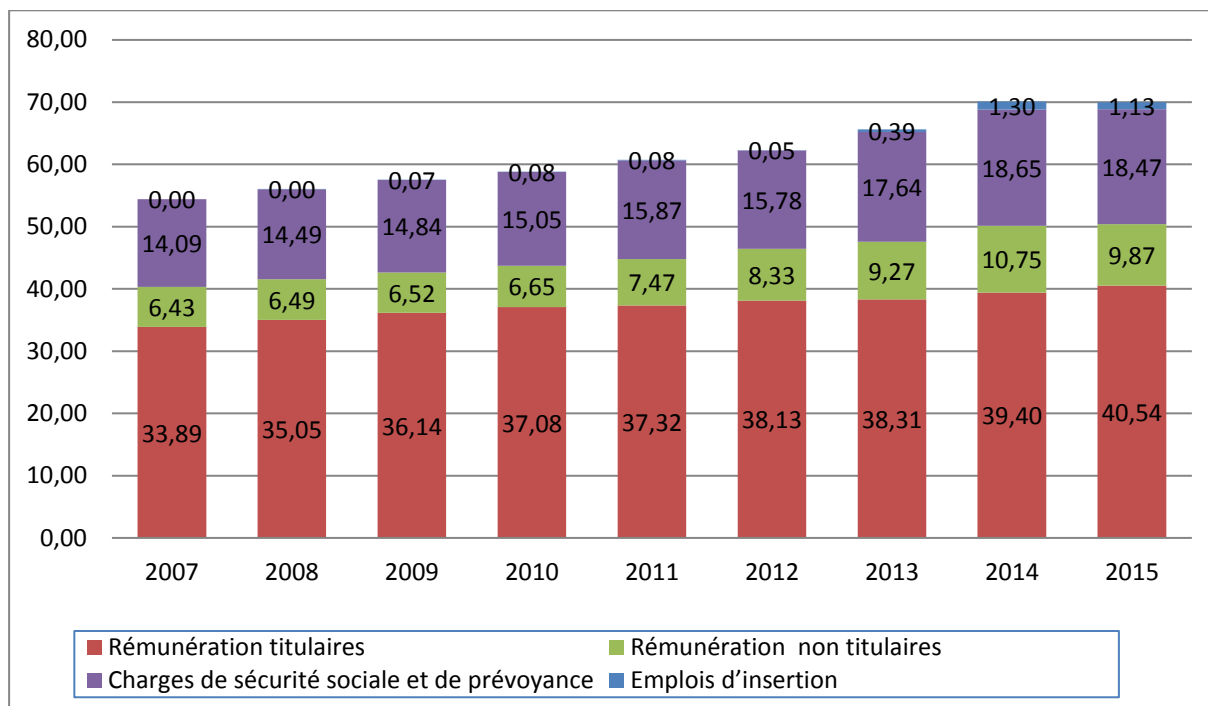
6.3. Les rémunérations et les avantages en nature

À l'instar de l'évolution des effectifs, le montant agrégé des charges de personnel a progressé sur la période sous revue, à un rythme dynamique (+ 3,3 % par an en moyenne), avec une accélération marquée en 2013 et 2014 (+ 5,4 % et + 7,0 % respectivement), qui a concerné aussi bien l'emploi des titulaires, des non-titulaires et le recours aux emplois aidés. L'exercice 2015 marque quant à lui une stabilisation relative, à 70 M€ environ, mais non pas une diminution effective comme pour les autres postes de la section de fonctionnement.

⁽⁶²⁾ Hormis le fait que, compte tenu de son ancienneté, cette note ne prévoit que le cas du mariage, et non du PACS.

⁽⁶³⁾ Par exemple : huit jours ouvrés pour le mariage d'un agent (contre cinq habituellement), un jour ouvré (pouvant être porté à trois suivant le lieu hors Île-de-France) pour le mariage des frères/sœurs, beaux-frères/belles sœurs, oncles, tantes, neveux et nièces et petits-enfants, là où les règles coutumières ne retiennent que les liens d'ascendance ou de descendance directe.

⁽⁶⁴⁾ Cf. art. D. 1221-2 du code de la santé publique : « *La rémunération versée par l'employeur au donneur, au titre de l'exercice de son activité professionnelle, peut être maintenue pendant la durée consacrée au don (...) pour autant que la durée de l'absence n'excède pas le temps nécessaire au déplacement entre lieu de travail et lieu de prélèvement et, le cas échéant, au retour, ainsi qu'à l'entretien et aux examens médicaux, aux opérations de prélèvement et à la période de repos et de collation jugée médicalement nécessaire* ».

Graphique n° 11 : Évolution des dépenses de personnel de la commune d'Aubervilliers de 2007 à 2015 (en M€)

Source : CRC d'après les comptes administratifs de la commune

6.3.1. Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire des agents des collectivités territoriales obéit au principe de parité avec la fonction publique de l'État. En effet, l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État. En application du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, cette limite est déterminée au terme d'une comparaison entre les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale et les corps équivalents de l'État, à l'exception de certains personnels pour lesquels un régime indemnitaire spécifique a été institué en l'absence de corps équivalents de l'État. En vertu de l'article 2 dudit décret, il revient à l'assemblée délibérante de fixer dans ces limites, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables.

L'assemblée délibérante n'est pas tenue d'instituer tous les avantages indemnitaires et de voter les crédits aux taux moyens ou maximaux autorisés par les textes. Elle n'est pas tenue non plus par le minimum prévu par les textes applicables à la fonction publique d'État (FPE) et peut décider du rythme de versement des indemnités. Elle peut fixer les critères d'attribution et de modulation des indemnités (niveau de responsabilité, importance du poste occupé, manière de servir, etc.). Cette liberté ne doit cependant pas amener les agents territoriaux à se trouver dans une situation plus favorable que celle des agents de l'État.

Les exceptions possibles à l'application du principe de parité concernent principalement :

- les agents de certains cadres d'emplois de la Fonction publique territoriale (FPT) (comme les policiers municipaux ou les sapeurs-pompiers professionnels) qui bénéficient d'un régime indemnitaire spécifique, en l'absence de corps équivalents dans la FPE ;
- les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération qui peuvent être maintenus, en application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, lorsqu'ils ont été décidés par la collectivité avant l'entrée en vigueur de cette loi ;

- l'intéressement collectif : l'article 40 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social a modifié l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, qui prévoit désormais que l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale peut décider, après avis du comité technique, d'instituer une prime d'intéressement tenant compte de la performance collective des services selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'État. La prime d'intéressement à la performance collective des services n'est pas incluse dans les régimes indemnitaires soumis au principe de parité. Les personnels concernés par cette prime sont aussi bien les fonctionnaires que les agents non titulaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.
- ⇒ De nombreuses primes instituées par la commune n'ont pas de fondement juridique clairement défini et/ou ne respectent pas le principe de parité

D'après les données figurant dans le rapport sur l'état de la collectivité de 2013, le montant global des primes et indemnités du personnel⁽⁶⁵⁾ atteignait 10,1 M€, soit 22,1 % du total des rémunérations annuelles brutes servies aux agents (titulaires et non-titulaires). Cette proportion est supérieure à la moyenne nationale des communes de 50 000 à 100 000 habitants (19,5 % en 2011⁽⁶⁶⁾) et de l'ensemble des collectivités (18,7 % la même année). Cet écart paraît devoir s'expliquer, en partie, par la part plus importante de la NBI (0,99 M€), qui représente 2,1 % du total des rémunérations contre 1 % environ au niveau national (cf. ci-après).

Le régime indemnitaire actuel des agents aubervilliersiens est institué par quatre délibérations, d'étendue variable.

1) Délibération du 28 janvier 2010

Il s'agit du texte socle en matière de régime indemnitaire, qui a actualisé une délibération antérieure du 25 octobre 2005⁽⁶⁷⁾. Les primes et indemnités liées à chaque grade y sont détaillées, de même que celles liées à des fonctions ou sujétions particulières : travail de nuit, utilisation d'une langue étrangère, fonctions de régisseur d'avances ou de recettes, astreinte, intervention, permanence, sujétions horaires, travail du dimanche et jours fériés, indemnités pour élections.

Sans qu'il soit possible d'effectuer un recensement et un examen exhaustif de la régularité de chacune des primes instituées par cette délibération, celle-ci n'en appelle pas moins plusieurs observations.

D'une part, ainsi que le reconnaît la collectivité, ce régime indemnitaire ne fait pas de l'assiduité ou de la manière de servir des agents un critère spécifique de modulation de leur régime indemnitaire, hormis certaines exceptions comme la prime de fonctions et de résultats (PFR) ou la prime de service et de rendement (PSR), versées respectivement aux administrateurs territoriaux et à certains cadres d'emploi de la filière technique (ingénieurs, techniciens et contrôleurs territoriaux). Cependant, même pour ces primes spécifiques, la modulation n'est pas pratiquée dans les faits : ainsi, dans le cas de la PFR, le coefficient applicable pour le calcul de la part « résultats » est systématiquement indexé sur celui de la part « fonctions », à rebours de la visée initiale de cet outil indemnitaire qui était de décorrélérer ces deux aspects.

⁽⁶⁵⁾ Incluant à la fois les primes et indemnités au titre de l'article 111 (maintien des avantages collectivement acquis avant la loi de 1984), les heures supplémentaires et la NBI.

⁽⁶⁶⁾ Cf. CNFPT/DGCL, 8e synthèse nationale des rapports sur l'état au 31 décembre 2011 des collectivités territoriales, juin 2014 (page 42). Les données nationales issues des REC 2013 ne sont pas encore disponibles.

⁽⁶⁷⁾ Compte tenu de son ancienneté, celle-ci n'a pas fait l'objet d'un examen particulier de la part de la chambre même si elle a été en vigueur pour les trois premières années de la période sous revue.

Par défaut, les critères de détermination du montant des indemnités applicables à chaque agent territorial qui sont retenus par la délibération sont les suivants : « *niveau de responsabilité assurée / encadrement d'agents / compétence et technicité particulières / contraintes horaires / contraintes spécifiques liées aux missions* ». Pourtant, les textes réglementaires ayant institué certaines de ces indemnités transposées par la collectivité prévoient expressément cette prise en compte : c'est le cas notamment de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), instituée par le décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002, dont l'article 5 dispose qu'elle « *est modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions* ». Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'une mise à jour sur le domaine des effectifs, postes et compétences était en cours, destinée à l'élaboration d'une « cartographie des métiers » et d'une « base de données des objectifs ». Celles-ci permettront ensuite de préciser et d'objectiver les critères d'attribution de ses primes. Elle précise, en outre, que la mise en place du nouveau régime indemnitaire RIFSEEP⁽⁶⁸⁾ à partir de 2018 permettra également la remise à plat du régime existant et la prise en compte de la manière de servir des agents.

D'autre part, la délibération actuellement en vigueur dispose que « *les agents en fonction à la date d'effet de la délibération instituant ces nouvelles indemnités, qui percevaient un régime indemnitaire supérieur à celui versé à la majorité des agents du même grade, conserveront à titre personnel les éléments dont ils disposaient avant cette délibération* », sous réserve de faire connaître par écrit leur « droit d'option » à l'autorité territoriale. Une telle faculté laissée aux agents apparaît dénuée de fondement légal, à l'inverse par exemple du principe permettant le maintien du régime indemnitaire individuel des personnels transférés à une intercommunalité⁽⁶⁹⁾ ou encore du cas de figure prévu au 3^e alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

Cette délibération socle est complétée par trois délibérations ultérieures, destinées à actualiser le régime indemnitaire applicable.

2) Délibération du 12 avril 2012

L'objet de cette délibération est de « *créer, sur le fondement des éléments réglementaires de régime indemnitaire attachés à chaque grade de la FPT, tels que résultant de la délibération du 28 janvier 2010, des primes valorisant les responsabilités et les sujétions particulières* ». Celles-ci sont applicables à l'ensemble des agents de droit public sur emplois permanents, toutes filières confondues, à l'exception de ceux de la police municipale et des administrateurs territoriaux. Les dispositions et la présentation générale de cette délibération sont entachées d'irrégularités multiples, plus ou moins grossières.

Premièrement, elle prévoit une application rétroactive pour l'ensemble de ses dispositions, lesquelles sont réputées avoir pris effet au 1^{er} juillet 2011 (soit plus de neuf mois avant la présente délibération). Or, les actes à caractère réglementaire ne sont censés disposer que pour l'avenir⁽⁷⁰⁾ : une collectivité territoriale ne peut ainsi donner effet à ses actes à une date antérieure à celle à laquelle il a été procédé à sa transmission à l'autorité en charge du contrôle de légalité⁽⁷¹⁾ ou faire rétroagir une décision à compter d'une date antérieure à son entrée en vigueur.

Deuxièmement, s'agissant des attachés territoriaux qui sont éligibles à ces nouvelles primes et indemnités, la commune n'était pas fondée à modifier leur régime indemnitaire antérieur alors que, dans l'intervalle, la prime de fonctions et de résultats (PFR) était devenue applicable à leur cadre d'emplois depuis le 1^{er} janvier 2011 (en conformité avec la situation des attachés d'administration du ministère de l'Intérieur et des directeurs de préfecture)⁽⁷²⁾.

⁽⁶⁸⁾ Cf. décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

⁽⁶⁹⁾ <http://www.weka.fr/actualite/droits-et-obligations/article/les-avantages-acquis-des-agents-communiaux-transferes-aux-epci-peuvent-etre-modifies-ou-abroges-18334/>

⁽⁷⁰⁾ CE, ass. 25 juin 1948, *Société du journal « l'Aurore »*, req. n° 94 511

⁽⁷¹⁾ CE, sect., 30 septembre 1998, *Ville de Nemours c/Mme Y.* req. n° 85 099

⁽⁷²⁾ Cf. art. 40 de la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique : [...] « *Lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une prime de fonctions et de résultats, le régime indemnitaire que peut fixer l'organe délibérant comprend une part liée à la fonction et une part liée aux résultats.[...] Ce régime est mis en place dans la collectivité territoriale ou l'établissement public local lors de la première modification de son régime indemnitaire qui suit l'entrée en vigueur de la prime de fonctions et de résultats dans les services de l'État. Le régime antérieur est maintenu jusqu'à cette modification* ».

Troisièmement, sa formulation ne permet pas de s'assurer du respect du principe de légalité : la délibération crée des indemnités dont les intitulés n'ont pas d'équivalent direct dans la fonction publique d'État (cf. ci-dessous) et ne fait pas non plus expressément mention des textes de référence pour chacune de ces primes. En corollaire, l'absence de renvoi explicite aux corps de fonctionnaires d'État à prendre en référence rend également incertain le respect du principe de parité.

Quatrièmement, la délibération ne vise pas l'avis du comité technique, alors que celui-ci doit obligatoirement être consulté sur « *les questions relatives (...) aux grandes orientations en matière de politique indemnitaire et des critères de répartition y afférents* »⁽⁷³⁾ ;

Enfin, elle prévoit comme la délibération-socle précédente le principe d'un « droit d'option » des agents pour maintenir, s'ils y ont intérêt, le bénéfice de leur régime indemnitaire antérieur.

Dans le détail, les indemnités supplémentaires prévues par cette délibération appellent également de nombreuses observations. Ces indemnités s'organisent en trois catégories :

- Primes liées au décalage entre le grade et la fonction : il s'agit de compenser « *le décalage entre la catégorie dans laquelle se trouve l'agent et les fonctions réellement assumées* », avec des niveaux d'indemnisation différenciés :
 - agent de catégorie C assumant des fonctions de catégorie B : 450 € bruts/semestre,
 - agent de catégorie C assumant des fonctions de catégorie A : 990 €,
 - agent de catégorie B assumant des fonctions de catégorie A : 540 €.

Aucun texte de la fonction publique ne prévoit de modalités spécifiques d'indemnisation pour le décalage entre le grade d'appartenance et les fonctions réellement exercées. Un tel décalage dénote au contraire un dysfonctionnement dans la gestion des ressources humaines d'une collectivité – d'autant plus problématique s'il s'agit d'un C « faisant fonction » dans un emploi de catégorie A – puisqu'il déroge au principe de correspondance entre le grade et l'emploi⁽⁷⁴⁾. Plutôt que d'être entériné par une prime, il aurait vocation à être corrigé (en recrutant des profils adaptés aux fonctions confiées, ou en favorisant la promotion interne des agents concernés).

Les modalités d'attribution de ces trois primes sont elles-mêmes atypiques, puisque fondées sur une « *commission composée de l'élu en charge du personnel, du DGS, du DRH, et des organisations syndicales représentatives* » censée valider la catégorie de rattachement hiérarchique de rattachement de chaque profil de poste. D'après l'ordonnateur, cette commission prévue par la délibération ne serait désormais plus réunie, les modalités d'attribution de ces différentes primes étant définies dans les fiches de poste en cours d'élaboration, en s'appuyant sur le référentiel métier du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

- Primes liées aux responsabilités particulières :
 - encadrement de proximité : 240 € bruts/semestre,
 - encadrement intermédiaire : 420 € bruts/semestre,
 - chef de service : 1 080 € bruts/semestre,
 - directeur : 2 160 € bruts/semestre,
 - directeur général adjoint : 2 640 € bruts/semestre.

⁽⁷³⁾ Cf. art. 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (dans sa version modifiée par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012).

⁽⁷⁴⁾ Cf. art. 4 de la loi du 26 janvier 1984 : « *Un cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois. Chaque titulaire d'un grade a vocation à occuper certains des emplois correspondant à ce grade.* »

La délibération ne vise pas expressément de textes de référence sur lesquels se fonde l'octroi de ces primes, pour lesquels il n'a pas été trouvé d'équivalent direct dans la fonction publique d'État. La valorisation des responsabilités liées à « l'encadrement de proximité » est d'ores et déjà prévue, sous certaines conditions, dans les critères d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire⁽⁷⁵⁾, tandis que la prime de responsabilité des emplois administratifs de direction, au sens du décret n° 88-631 du 6 mai 1988, n'est quant à elle réservée qu'au seul directeur général des services d'une commune.

Les mêmes modalités particulières d'attribution que pour la catégorie précédente, c'est-à-dire par une commission *ad hoc*, sont prévues par la délibération.

- Primes liées aux sujétions particulières :
 - prime pour travail extérieur : « *versée aux agents qui exercent de façon régulière et permanente [leurs] missions en extérieur* », son montant est compris entre 1,50 € (titulaires) et 2,50 € (non-titulaires) bruts par jour de travail effectif. Il n'existe pas d'équivalent de cette indemnité dans la fonction publique d'État ;
 - prime pour missions techniques spécifiques : « *versée aux agents qui utilisent dans le cadre de leurs missions des compétences en matière de programmation ou de maintenance informatique* », son montant atteint 945 € bruts par semestre. Dans ses caractéristiques, elle paraît ainsi s'assimiler aux « primes de fonction des personnels affectés au traitement de l'information »⁽⁷⁶⁾, dont le bénéfice est toutefois très encadré, aussi bien par la réglementation que par la jurisprudence. Or, en l'espèce, la délibération ne définit pas les emplois ou les critères d'attribution de l'indemnité, renvoyant à une liste annuelle arrêtée par l'autorité territoriale ;
 - prime d'équipe volante : aucun fondement juridique n'est identifié pour cette prime d'un montant semestriel de 150 € bruts, accordée « *aux agents qui appartiendront à une équipe volante permanente chargée du remplacement des agents absents* » ;
 - prime de manipulation de fonds : la délibération prévoit que celle-ci est versée aux régisseurs suppléants ou secondaires. Une telle prime, d'un montant annuel brut de 110 €, apparaît toutefois superfétatoire, dans la mesure où l'indemnité allouée aux régisseurs d'avances et de recettes avait déjà été instituée dans la délibération sociale de 2010, y compris pour les régisseurs suppléants. Il est précisé, en outre, que cette prime de manipulation des fonds n'est pas cumulable avec le versement d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI) pour le même motif⁽⁷⁷⁾, l'agent disposant alors d'un « droit d'option ». La régularité de cette dernière disposition est douteuse, l'attribution de la NBI n'étant normalement pas exclusive du versement de l'indemnité des régisseurs⁽⁷⁸⁾ ;

⁽⁷⁵⁾ 15 points attribués pour l'encadrement de proximité d'une équipe à vocation technique d'au moins cinq agents.

⁽⁷⁶⁾ Cf. décrets n° 71-342 et 71-343 du 29 avril 1971.

⁽⁷⁷⁾ Cf. décret n°97-692 du 26 janvier 1997, qui a inclus parmi les bénéficiaires de la NBI les personnels assurant les fonctions de régisseur d'avances ou de recettes : pour les régies de 3 048,98 € à 18 293,88 €, 10 points de majoration sont attribués ; pour les régies supérieures à 18 293,88 €, 15 points de majoration sont attribués.

⁽⁷⁸⁾ Cf. fiche technique « Le régime indemnitaire du régisseur et des mandataires », page 2.

- prime liée à la fonction d'auxiliaire de vie sociale : d'un montant brut semestriel de 300 €, cette prime est « *versée au titulaire du Diplôme d'État d'Auxiliaire de Vie sociale [exerçant] cette mission au domicile des personnes âgées ou/et handicapées* ». Ce diplôme, dit DEAVS (Diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale), a été créé par décret n° 2002-410 du 22 mars 2002, et est détenu majoritairement par des personnes exerçant dans le secteur privé. Toutefois, ainsi que l'a souligné une réponse du ministre chargé du travail, de la solidarité et de la fonction publique à une question parlementaire de 2010⁽⁷⁹⁾, « *les fonctions d'auxiliaire de vie sont déjà reconnues dans la fonction publique territoriale à travers le statut particulier du cadre d'emplois des agents sociaux territoriaux fixé par le décret du 28 août 1992, qui fait figurer ces fonctions parmi les missions assurées par les membres du cadre d'emplois* » et le DEAVS fait l'objet d'une certification de niveau V au Répertoire national des certifications professionnelles, requis pour présenter le concours externe d'agent social de 1^{ère} classe (l'accès au grade de 2^e classe s'effectuant sans concours). Il existe donc déjà une prise en compte statutaire de ce niveau de qualification, tandis que cette prime instituée par la commune n'est fondée sur aucun texte juridique.

L'ensemble de ces éléments aurait dû conduire les services du contrôle de légalité à effectuer un recours contre cette délibération, ce qui n'a pas été le cas puisqu'elle ne figure pas parmi les lettres d'observations transmises par la préfecture de Seine-Saint-Denis.

La chambre invite néanmoins la commune à se mettre en conformité avec les règles de la fonction publique territoriale.

3) Deux délibérations supplémentaires de 2013 instituant des indemnités pour les agents en charge de la réforme des rythmes scolaires

Par délibération du 5 septembre 2013, la commune a institué une « prime de coordination des rythmes scolaires », versée aux agents « *quelle que soit la catégorie hiérarchique dès lors qu'ils assurent les fonctions de coordinateur des temps d'activité hors CLSH [centre de loisirs sans hébergement] d'une école maternelle* ». D'un montant de 15 € bruts par séance journalière, cette indemnité est cumulable avec certaines de celles précédemment décrites (primes liées au décalage entre le grade et la fonction ou aux responsabilités exercées). Il est précisé en outre « *qu'il appartient à l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination de déterminer, dans les limites fixées par les textes, les indemnités applicables à chaque fonctionnaire territorial en fonction des critères définis par cette délibération* ».

À l'instar des cas précédents, il n'est pas fait expressément mention d'une base légale ou réglementaire à l'octroi de cette indemnité, ce qui ne permet pas de s'assurer du respect du principe de parité et du contrôle des plafonds réglementaires par corps de référence.

Les mêmes observations trouvent à s'appliquer pour la délibération du 19 décembre 2013, qui introduit trois nouvelles primes de valorisation des fonctions particulières, à la suite d'un protocole d'accord survenu entre l'administration communale, les représentants des personnels d'animation et le syndicat CGT. Il s'agit des indemnités suivantes : une « prime de coordination des temps d'activités périscolaires », une « prime de coordination pédagogique », une « prime de déplacement sur les sites ».

⇒ Conclusion sur le régime indemnitaire de la commune d'Aubervilliers

Toutes les primes instituées par la délibération du 12 avril 2012 ou par les deux suivantes n'ont pas nécessairement donné lieu à des versements effectifs. Au titre de l'exercice 2015, les montants suivants ont été relevés lors de l'analyse de la paie.

⁽⁷⁹⁾ Question n° 78810 de M. Alain Vidalies, publiée au JOAN le 18 mai 2010 ; réponse publiée le 19 octobre 2010

Tableau n° 35 : Montants de primes versées en 2015 (en €)

Prime pour travail extérieur	2 626
Prime pour missions techniques spécifiques	9 971
Prime d'encadrement de proximité	25 830
Prime d'encadrement intermédiaire	19 298
Prime de chef de service	38 317
Prime de directeur	13 898
Prime de coordination pédagogique	6 555
Prime de valorisation de B en A	4 314
Prime de valorisation de C en B (ou A)	40 397
TOTAL	161 206

Source : XEMELIOS

L'ensemble des observations précédentes conduit à considérer que la collectivité fait une application manifestement abusive et insuffisamment rigoureuse de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, qui l'amène à créer ses propres primes ou à instituer des dispositifs dérogatoires et, ainsi, à enfreindre le principe de parité entre fonctions publiques.

Dans ses délibérations ou dans les rapports de présentation qui en sont faits devant le conseil municipal, la commune se prévaut certes d'une décision du Conseil d'État⁽⁸⁰⁾ rappelant que la réglementation existante n'impose pas aux collectivités locales de faire bénéficier leurs agents de régimes indemnitaires identiques à ceux des fonctionnaires d'État, aussi bien dans les montants votés, dans les conditions de modulation et de versement, que dans les intitulés retenus.

Pour autant, ainsi que l'a rappelé le ministère de l'Intérieur⁽⁸¹⁾, cette liberté doit respecter certaines conditions, telles que le maintien d'un lien suffisamment explicite entre l'intitulé adopté par la collectivité et celui de l'indemnité de référence de l'État et, plus largement, la nécessité de ne pas dénaturer les finalités de ces primes. L'examen des trois délibérations de 2012 et 2013 montre que ces conditions ne sont pas remplies en l'espèce.

En accord avec les développements précédents, la commune a réitéré, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, sa volonté de s'appuyer sur le travail en cours d'élaboration du référentiel métier et des fiches de poste, sur la redéfinition du tableau des effectifs et des organigrammes et, enfin, sur la future instauration du RIFSEEP pour corriger les anomalies identifiées par la chambre. La réalisation de ce chantier est indispensable.

⇒ Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

La réglementation impose à chaque collectivité de prendre une délibération fixant, par cadre d'emplois et fonction, la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires dans les conditions fixées par l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

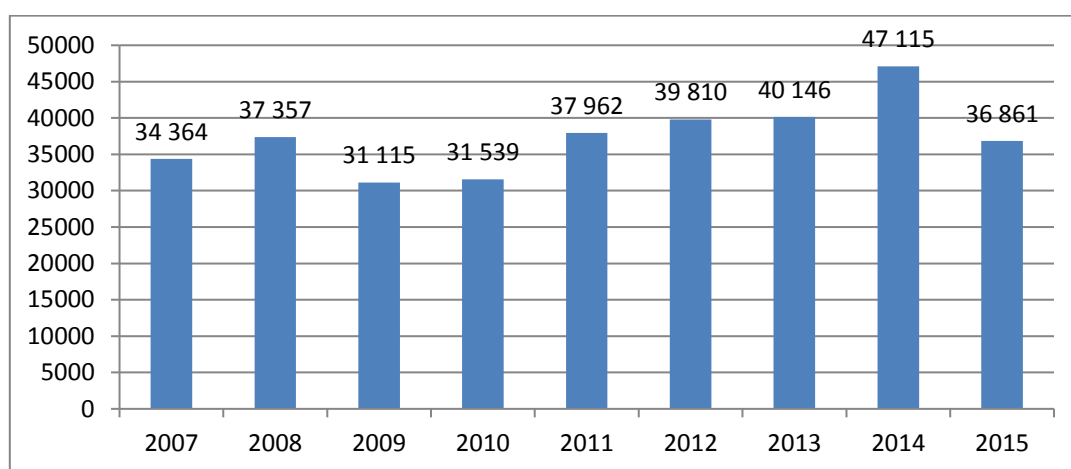
Pour la commune d'Aubervilliers, c'est la délibération socle du 28 janvier 2010 précitée qui encadre également, pour chacune des filières concernées, les conditions dans lesquelles des IHTS peuvent être octroyées et les cadres d'emplois bénéficiaires. Cette délibération n'énonce aucune dérogation au quota réglementaire de 25 heures supplémentaires mensuelles par agent, « *sauf circonstances exceptionnelles* ». Elle précise que l'autorité territoriale peut aussi décider de faire récupérer les heures supplémentaires effectivement accomplies, alternativement au versement d'IHTS.

⁽⁸⁰⁾ CE, 27 novembre 1992, *Fédération Interco CFDT et autres*

⁽⁸¹⁾ Question écrite n° 255 de M. Jean-Paul Amodry, publiée au JO Sénat du 5 juillet 2007

La direction des ressources humaines a transmis un document Excel faisant fonction de tableau de contrôle des IHTS sur la période examinée. Ce tableau permet d'examiner l'évolution des volumes agrégés d'IHTS mois par mois, mais aussi de mettre en évidence les agents individuels ayant bénéficié des quantités d'heures supplémentaires les plus importantes. Il en ressort que le volume global annuel des heures supplémentaires a progressé entre les exercices 2007 et 2015, passant de 34 400 à 36 900 heures (+ 7,3 %). Surtout, il a connu de fortes évolutions entre ces deux bornes chronologiques : le point bas a été atteint en 2009, avant une progression continue qui a culminé en 2014 (47 100 heures, + 17 % par rapport à 2013). L'année 2015 a donc marqué une inflexion notable, permettant un retour aux étiages constatés au début de la période examinée. La commune l'explique par la mise en place, à compter de cette date, d'outils de suivi mensuel de la masse salariale ainsi que des heures supplémentaires, dans leur coût et leur répartition. Ces indicateurs font l'objet d'une présentation en bureau municipal et en comité de direction.

Graphique n° 12 : Évolution du volume annuel d'IHTS versées par la commune d'Aubervilliers de 2007 à 2015



Source : CRC, d'après les données transmises par la commune d'Aubervilliers

L'analyse des IHTS par agents bénéficiaires montre que des dépassements individuels du plafond réglementaire des 25 heures, bien que peu nombreux, se sont produits malgré l'absence de dérogation accordée par le conseil municipal dans la délibération de 2010, quelle que soit la filière d'emploi concernée. Des écarts, parfois considérables, peuvent d'ailleurs exister entre le volume d'heures effectivement rémunérés à certains agents et celui figurant dans leurs états détaillés d'heures supplémentaires, le premier étant supérieur au second. Dans le cas du chef de la police municipale, le montant total d'heures supplémentaires payées en 2015 atteint 495 heures, soit une moyenne de 41,25 heures et de plus de 1 000 € chaque mois. La commune et l'intéressé invoquent les sujétions particulières liées à la fonction de chef de la police municipale dans un territoire à forts enjeux de sécurité comme celui d'Aubervilliers, ainsi que certaines difficultés d'organisation du service, lesquelles nécessitent une amplitude horaire très importante. Si la chambre n'est pas en position d'apprécier ou de contester la validité de ces explications, elle n'en relève pas moins que ce dépassement du contingent réglementaire de 25 heures mensuelles n'était pas autorisé par la délibération susmentionnée, et qu'il place d'autre part l'agent dans une situation potentiellement contraire au droit du travail, qui prévoit qu'un salarié du public ou du privé n'est pas censé effectuer plus de 44 heures hebdomadaires au total sur une période quelconque de 12 semaines, ou plus de 48 heures au cours d'une même semaine.

Du reste, le régime déclaratif mis en œuvre par la commune n'est lui-même pas conforme à l'article 2 du décret du 14 janvier 2002 précité, qui prévoit en son 2^e alinéa que le versement d'IHTS est subordonné à l'existence d'un système de contrôle automatisé des heures supplémentaires ; le décompte déclaratif n'est normalement permis que pour « *les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10* ». Bien que la commune ait précisé qu'un contrôle manuel a été mis en place à partir de 2016, la chambre rappelle que, au regard des dispositions ci-dessus, le paiement d'IHTS sans ce contrôle automatisé peut s'assimiler à un complément de rémunération non autorisé.

6.3.2. La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La NBI a été instituée par le décret n° 91-711 du 24 juillet 1991 ; ses conditions d'attribution pour les agents de la fonction publique territoriale sont régies par les décrets n° 2006-779 et n° 2006-780 du 3 juillet 2006. Celles relatives aux emplois de direction sont fixées par les décrets n° 2001-1274 et n° 2001-1367 des 27 et 28 décembre 2001 respectivement.

La NBI est attribuée, de droit, aux agents stagiaires ou titulaires dont l'emploi implique l'exercice d'une responsabilité ou la mise en œuvre d'une technicité particulière. Les agents non-titulaires, recrutés en application de l'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988, sont quant à eux exclus de ce dispositif.

En outre, bénéficient également de la NBI les fonctionnaires territoriaux exerçant à titre principal des fonctions :

- dans les zones urbaines sensibles (ZUS),
- ou dans les services et équipements situés en périphérie de ces zones et assurant leur service en relation directe avec la population de ces zones,
- ou encore dans les établissements publics locaux classés en zone d'éducation prioritaire (ZEP)⁽⁸²⁾.

La référence aux ZUS a cependant été remplacée, à compter du 1^{er} janvier 2015, par celle des « quartiers prioritaires de la politique de la ville » instituée par l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Un décret d'application de cette loi⁽⁸³⁾ a institué un régime transitoire, destiné aux fonctionnaires qui percevaient une NBI sur les fondements ci-dessus en date du 31 décembre 2014 et dont le quartier ne figurerait plus sur la liste des nouveaux quartiers prioritaires. Ce régime leur garantit le maintien de l'intégralité de la NBI précédemment perçue jusqu'au 31 décembre 2017, puis une diminution par tiers les trois années suivantes.

Son montant est calculé par référence à la valeur annuelle du traitement afférent à l'indice 100 majoré, et elle est versée au prorata du temps du temps travaillé.

⁽⁸²⁾ Ces établissements ayant été recensés dans l'une des listes prévues respectivement par les articles 2 et 3 des décrets du 11 septembre 1990 et du 15 janvier 1993.

⁽⁸³⁾ Décret n° 2015-1386 du 30 octobre 2015 relatif à la nouvelle bonification indiciaire attribuée aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville, à la suite de la création des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

⇒ La situation à Aubervilliers

Comme cela a été rappelé en partie 2.2., le territoire d'Aubervilliers comprenait jusqu'à fin 2014 un secteur ZUS, celui de la « La Villette/Quatre-Chemins, abritant quelque 22 000 personnes. Il est désormais concerné par deux quartiers prioritaires de la politique de la ville :

- Franc Moisin – Cosmonautes – Cristino Garcia – Landy (couvrant Aubervilliers, Saint-Denis et la Courneuve) ;
- Les Courtilières – Pont-de-Pierre (couvrant Aubervilliers, Bobigny et Pantin).

Ces caractéristiques socio-économiques de la commune expliquent le poids de la NBI supérieur à la moyenne nationale des communes de taille similaire⁽⁸⁴⁾. Toutefois, des incohérences sont constatées à partir de l'analyse des fichiers de paie de la collectivité, pour l'exercice 2015, laquelle suggère que la quasi-totalité de ses agents titulaires bénéficient d'une NBI. Ce résultat surprenant pourrait témoigner de conditions d'attribution de la NBI anormales ou excessivement favorables par rapport au cadre précité. Alternativement, il peut aussi résulter d'un manque de fiabilité ou d'un problème de configuration de l'outil de paie employé : cette seconde hypothèse paraît plus vraisemblable, l'analyse des dossiers individuels et les entretiens menés avec les responsables de services pendant les travaux de la chambre suggérant que le nombre réel de bénéficiaires de la NBI est bien plus réduit.

Tableau n° 36 : La NBI

Effectif réel hors vacataires (fin 2015)	1 891
Effectif réel titulaires	1 311
Nombre d'agents bénéficiaires de la NBI	1 310
% d'agents bénéficiaires / effectif des titulaires	99,9%
Nombre de points de NBI attribués pour le mois de décembre 2015	18 274
Dépense annuelle NBI 2015	995 542
Masse salariale 2015	73 116 402
% dépense annuelle 2015 de la NBI rapportée à la masse salariale	1,4%

Source : Fichiers de paie de la commune et compte administratif provisoire 2015

D'après l'ordonnateur, la mise en place du futur référentiel métier précédemment évoqué permettra, comme pour les diverses composantes du régime indemnitaire, de « reprendre l'attribution de la NBI au regard du statut de la fonction publique ».

6.3.3. Les avantages en nature

6.3.3.1. Les logements de fonction

⇒ Rappel du cadre juridique

Le régime juridique encadrant les logements de fonction des fonctionnaires territoriaux a été initialement défini à l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, modifié par l'article 67 de la loi du 19 février 2007.

⁽⁸⁴⁾ Cf. CNFPT/DGCL, op.cit., p.43 : dans les communes et établissements communaux de 50 000 à 100 000 habitants, la NBI représentait en moyenne 1,2 % des rémunérations totales versées aux agents titulaires en 2011. À Aubervilliers, elle représente en 2015 2,5 % de ce même périmètre, distinct de la masse salariale totale (40,54/0,996).

Cet article 21 dispose que « *les organes délibérants des collectivités territoriales et leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. La délibération précise les avantages accessoires liés à l'usage du logement. Les décisions individuelles sont prises en application de cette délibération par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination* ».

La délibération doit comprendre plusieurs mentions :

- indiquer expressément les contraintes particulières liées à l'exercice de chaque emploi logé ;
- préciser les conditions financières de l'utilisation et notamment le mode de calcul retenu pour l'établissement de la redevance d'occupation, en présence d'un emploi concédé pour utilité de service, ainsi que les avantages accessoires.

En matière de logements concédés pour nécessité absolue de service, les collectivités locales ne peuvent notamment attribuer un logement de fonction à titre gratuit qu'aux agents dont l'emploi nécessite une présence constante des intéressés sur leur lieu de travail (CE, 30 octobre 1996, *Commune de Ramonchamp*). Sur le fondement de ce critère de présence, le Conseil d'État a admis que les agents territoriaux exerçant des fonctions de concierge ou de gardien peuvent bénéficier d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service (CE, 30 octobre 1996, *Commune de Dreux*).

- *Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement*

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement est cependant venu remplacer les dispositions de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990⁽⁸⁵⁾. La transposition de ces dispositions, par l'assemblée délibérante de chaque collectivité, devait survenir au plus tard le 1^{er} septembre 2015 (décret n° 2013-651 du 19 juillet 2013).

Le nouveau cadre réglementaire a rendu plus restrictives les conditions d'octroi de logements de fonction :

- seuls les personnels ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité peuvent bénéficier d'un logement par nécessité absolue de service ;
 - les fonctions qui peuvent ouvrir droit à l'attribution d'une convention d'occupation précaire doivent comporter un service d'astreinte et une redevance d'occupation est due, par les bénéficiaires, représentant 50 % de la valeur locative réelle des locaux, calculée sur le montant des loyers du marché immobilier local ;
 - la gratuité des avantages accessoires (eau, gaz, électricité, chauffage) a été supprimée ;
 - les surfaces sont limitées et déterminées en fonction du nombre de personnes à charge du bénéficiaire occupant le logement.
- *L'article 34 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*

Cet article a modifié le CGCT avec l'insertion d'un nouvel article L. 2123-18-1-1 qui dispose que le conseil municipal doit délibérer pour fixer les modalités d'attribution et d'usage des avantages en nature accordés aux agents ou élus de la collectivités : la mise à disposition d'un véhicule s'effectue dans les conditions fixées par une délibération annuelle, tandis que tout autre avantage en nature (logement, etc.) doit donner lieu à une délibération nominative pour en préciser les modalités d'usage.

⁽⁸⁵⁾ Ne sont pas concernés par la réforme : les titulaires de certains emplois de direction et de collaborateurs de cabinet qui ont des qualifications équivalentes à un sous-préfet ; les personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant dans les établissements publics locaux d'enseignement ; les personnels territoriaux de santé qui ont des contraintes identiques à ceux de la fonction publique hospitalière visés par le décret n° 2010-30 du 8 janvier 2010. Ces catégories d'agents continuent à bénéficier de la gratuité des concessions de logement par nécessité absolue de service et des prestations accessoires.

⇒ La commune d'Aubervilliers ne s'est pas conformée au cadre légal et réglementaire

Au mois de juin 2016, la commune n'avait pas encore transposé les dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012.

Pour tout document encadrant l'octroi de logements de fonction à certains agents, la collectivité n'a fourni que deux délibérations du conseil municipal datées du 27 avril 1955, l'une intitulée « *situation des agents communaux au regard du logement et des prestations accessoires au logement* », la seconde « *attribution des locaux loués par nécessité de service et fixation des conditions financières* ».

Soixante ans plus tard, ces délibérations – jamais révisées à la suite de la loi du 28 novembre 1990 – sont bien évidemment obsolètes, tant au regard de la liste des emplois concernés (huit concierges d'écoles, un concierge de mairie, deux concierges d'immeubles, deux gardiens de squares), que du fait de l'absence de précision quant aux contraintes particulières liées à chaque emploi. La gratuité totale de ces logements ainsi que des « *prestations d'eau, de gaz, d'électricité, de charbon et de chauffage central* » était prévue pour l'ensemble des bénéficiaires.

Les données du REC 2013 confirment ce décalage concernant le nombre de bénéficiaires réels : 25 logements de fonction pour nécessité absolue de service y étaient recensés, mais aucun pour utilité de service. Les agents concernés sont essentiellement les gardiens ou responsables d'équipements publics (pas d'emplois fonctionnels ou de collaborateur de cabinet). Seuls 23 arrêtés nominatifs – pris entre 1985 et 2015 – ont toutefois été transmis, suggérant que dans deux cas de figure cette attribution n'a pas été formalisée par l'autorité territoriale.

Par ailleurs, dans un cas au moins, la commune avait été expressément mise en garde par les services du contrôle de légalité sur l'irrégularité de sa politique en la matière : ainsi le préfet de Seine-Saint-Denis avait-il effectué un recours gracieux contre l'attribution à une directrice de crèche, par arrêté individuel, d'un logement « pour utilité de service à titre gratuit » (motif juridiquement impossible, la gratuité étant réservée à la seule nécessité absolue de service) sans justification et avec effet rétroactif. La commune a alors retiré cet arrêté initial et en a pris un nouveau accordant cette fois un logement pour nécessité absolue de service à l'agent. À la suite du rejet de son recours gracieux, le préfet a déféré cet arrêté au tribunal administratif de Montreuil en date du 13 juin 2012, avant toutefois de se désister.

Lors de l'instruction, les services communaux ont transmis un projet de délibération, communiqué au bureau municipal, en vue de transposer à Aubervilliers – bien que tardivement – le nouveau régime issu du décret du 9 mai 2012. Le projet définit :

- comme bénéficiaires d'un logement pour nécessité absolue de service : les emplois de gardien de centres de vacances et de bâtiments municipaux, compte tenu de leurs « *obligations de sécurité et de surveillance 24h/24h* » (10 logements concernés) ;
- comme bénéficiaires d'un logement donné dans le cadre d'une convention d'occupation précaire avec astreinte : les emplois de concierge (hôtel de ville, écoles ou groupes scolaires, centres de loisirs maternels) et de directrice de crèche (15 logements concernés).

Pour cette seconde catégorie, le projet prévoit bien la mise en place d'une redevance à hauteur de 50 % de la valeur locative réelle ainsi que le paiement de l'intégralité des charges locatives par l'attributaire du logement.

Les autres incidences de cette réforme (articulation de l'avantage en nature avec le régime indemnitaire, définition du régime fiscal et social de cet avantage) sont également exposées dans le projet. Sa mise en œuvre, qui reste soumise à un passage préalable en comité technique, doit survenir vers la fin 2016.

6.3.3.2. L'utilisation du parc automobile de la collectivité

⇒ Le cadre juridique

L'utilisation d'un véhicule recouvre deux cas de figure distincts :

- les véhicules de service, dont les agents ont l'usage uniquement pour faire face aux nécessités absolues du service, excluant donc un usage privatif. Leur utilisation est soumise à une autorisation – permanente ou temporaire – du supérieur hiérarchique qui peut inclure, à titre exceptionnel, une autorisation de remisage à domicile. L'employeur territorial fixe également les conditions d'utilisation de ces véhicules. En l'absence de réglementation propre aux collectivités territoriales, celles-ci se réfèrent aux textes applicables aux agents de l'État⁽⁸⁶⁾, qui exigent notamment la tenue d'un carnet de bord pour tous les véhicules administratifs ;
- les véhicules de fonction, pouvant être utilisés pour les besoins du service mais également à titre privé. La mise à disposition d'un véhicule de fonction doit être justifiée par des nécessités de service, et la liste des bénéficiaires potentiels est limitée par l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 (version consolidée au 21 février 2007) à certains emplois fonctionnels des collectivités. Pour les communes et EPCI de plus de 80 000 habitants, les fonctions ouvrant droit à un véhicule de fonction sont celles de DGS, DGA et de collaborateur de cabinet (un seul au maximum).

Le nouvel article L. 2123-18-1-1 du CGCT, issu de l'article 34 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ne modifie pas cette liste limitative de bénéficiaires mais annualise l'obligation préexistante de prendre une délibération sur les véhicules de fonction accordés aux élus ou aux agents : « *Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie.* »

⇒ La situation de la commune d'Aubervilliers

La commune n'a pas adopté de délibération formalisant l'utilisation des véhicules communaux par le personnel et n'a, a fortiori, pas renouvelé annuellement en conseil municipal les conditions de mise à disposition de véhicules aux membres de ce conseil ou aux agents. La collectivité a en revanche transmis, lors de l'instruction de la chambre, une note interne de service, datée du 19 novembre 2014, qui encadre cette utilisation.

Ce document relativement sommaire – deux pages – fixe les principales règles à respecter par les agents municipaux : interdiction d'utiliser les véhicules pour les trajets domicile-travail ou à des fins personnelles, obligation de remisage au centre technique municipal, tenue obligatoire d'un carnet de bord, responsabilité du conducteur quant aux infractions routières commises, etc. Il précise aussi que le contrôle du respect de ces règles incombe aux responsables de services et, plus largement, à la direction des bâtiments et moyens techniques.

Par ailleurs, la commune n'a pas non plus produit d'arrêtés nominatifs portant autorisation de remisage à domicile pour les agents⁽⁸⁷⁾ bénéficiant de cette dérogation. La DRH par intérim a en effet reconnu qu'il n'était pas dans la pratique de la collectivité de formaliser ces autorisations par des arrêtés (seul le nouveau DGS en aurait fait la demande, lors de son arrivée dans la collectivité, pour son propre véhicule de fonction, au bénéfice duquel il a ensuite renoncé). Seul un état récapitulatif de l'affectation des véhicules du parc en date du 1^{er} octobre 2015 a été communiqué. Le document recense, à la date indiquée, 114 véhicules de natures diverses (véhicules particuliers, utilitaires, de transport de passagers, deux-roues) mais il n'identifie le plus souvent que les noms des responsables de chaque service et ne permet donc pas de déterminer si des agents individuels bénéficient d'une telle autorisation de remisage.

⁽⁸⁶⁾ En l'espèce, à la circulaire DAGEMO/BCG n° 97-4 du 5 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service et des véhicules personnels des agents, à l'occasion du service.

⁽⁸⁷⁾ La note de service précitée énonce que « *les dérogations à l'utilisation des véhicules qui sont justifiées par les nécessités du service (...) feront l'objet d'un protocole d'utilisation co-signé par le responsable de service et l'utilisateur* ». La commune n'a cependant pas produit d'exemple de ce protocole.

Répondant aux observations provisoires de la chambre, la ville d'Aubervilliers a souligné qu'un règlement intérieur précisant les règles d'utilisation des véhicules communaux devait être présenté en comité technique avant la fin de l'année 2016 puis faire l'objet d'une délibération soumise au conseil municipal. Une fois cette procédure actée, des arrêtés nominatifs portant remisage à domicile seront pris.

6.3.4. Les anomalies relevées dans le contrôle des fichiers de paie de la commune

L'analyse conduite par la chambre sur les données de la paie des agents de la commune d'Aubervilliers au titre de l'exercice 2015 a mis en évidence diverses anomalies. Celles-ci concernent notamment certains cumuls indus d'indemnités (NBI et astreintes, PFR et indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires), ou encore le versement d'indemnités à des agents ne pouvant en bénéficier (octroi d'une NBI ou de la PFR à des personnels non-titulaires). Une irrégularité plus large a porté sur le versement de l'indemnité exceptionnelle de compensation de la CSG – pour un montant annuel total proche de 100 000 € en 2015 – alors qu'aucune délibération n'avait jamais transposé cette prime instituée pour les fonctionnaires d'État par le décret n° 97-215 du 10 mars 1997, qui n'était pas applicable de plein droit dans la fonction publique territoriale⁽⁸⁸⁾.

Pour la plupart des cas individuels communiqués par la chambre au cours de son instruction, la commune a procédé à la rectification des anomalies identifiées, ou bien celles-ci n'ont plus cours du fait du départ des agents concernés. Dans le cas toutefois des agents non-titulaires percevant la PFR, le fait que celle-ci soit en passe d'être remplacée par le RIFSEEP d'ici à 2018 ne doit pas empêcher la collectivité de corriger dès à présent les irrégularités constatées.

Enfin, la chambre rappelle que la commune serait normalement fondée à récupérer les sommes irrégulièrement versées qui ont été identifiées au fil des développements précédents, dans la limite du délai de prescription de deux ans prévu par la loi pour les trop perçus de rémunération des agents publics⁽⁸⁹⁾.

6.4. La politique d'avancement et la promotion interne

Les agents titulaires de la fonction publique territoriale peuvent prétendre à trois types d'avancement : l'avancement d'échelon, l'avancement de grade et la promotion interne.

⇒ L'avancement d'échelon

L'avancement d'échelon, qui se traduit par une augmentation de traitement et donc une progression de la masse salariale de la collectivité, est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle du fonctionnaire.

Les statuts particuliers fixent le minimum d'ancienneté exigible pour accéder à l'échelon supérieur au sein d'un même grade. Toutefois, au vu de l'évolution de la note, des réductions ou des majorations d'ancienneté, par rapport à l'ancienneté moyenne exigée, peuvent être accordées. L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est quant à lui accordé de plein droit.

⁽⁸⁸⁾ Le décret n° 2015-492 du 29 avril 2015 a, depuis, acté la suppression progressive de cette indemnité à compter du 1^{er} mai 2015 pour l'ensemble de la fonction publique.

⁽⁸⁹⁾ Cf. art. 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (modifié par l'art. 94 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011) : « *Les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive. (...)* ».

Le cadre juridique en la matière est toutefois en passe d'évoluer, puisque l'article 148 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 supprime l'avancement à durée minimum pour les trois versants de la fonction publique. Pour la fonction publique territoriale, il a ainsi modifié l'article 78 de la loi du 26 janvier 1984, qui dispose désormais : « *L'avancement d'échelon est accordé de plein droit. Il a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. / Il est fonction de l'ancienneté. / Toutefois, lorsque les statuts particuliers le prévoient et selon des modalités de contingentement définies par décret en Conseil d'État, il peut être également fonction de la valeur professionnelle. L'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale et se traduit par une augmentation de traitement.* » Des dispositions transitoires prévoient le maintien de la règle antérieure jusqu'au 1^{er} juillet 2016 ou jusqu'au 1^{er} janvier 2017 au plus tard, selon les cadres d'emplois concernés⁽⁹⁰⁾.

Dans le cas d'Aubervilliers, cette évolution destinée à renforcer le levier managérial dont dispose l'employeur public constituera potentiellement un changement important par rapport aux pratiques existantes. En effet, la directrice des ressources humaines par intérim a indiqué oralement, lors de l'instruction, que la règle applicable au sein de la collectivité jusqu'à présent est celle de l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale, même si celui-ci est soumis à l'avis du supérieur hiérarchique. Les statistiques transmises pour la période 2007-2015 confirment cette prépondérance de la modalité d'avancement la plus favorable aux agents, mise en œuvre dans plus de 80 % des cas.

Tableau n° 37 : Répartition des avancements d'échelon à Aubervilliers (par catégorie et par durée) de 2007 à 2015

Année		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL	%
Cat. A	Mini	32	27	36	30	24	26	28	35	47	285	80
	Maxi	4	4	6	3	7	17	7	15	7	70	20
	Interm.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	36	31	42	33	31	43	35	50	54	355	100
Cat. B	Mini	40	26	45	39	39	40	18	53	47	347	75
	Maxi	3	10	14	6	17	25	14	14	10	113	25
	Interm.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	43	36	59	45	56	65	32	67	57	460	100
Cat. C	Mini	400	358	404	310	421	311	329	352	401	3286	85
	Maxi	38	85	92	63	38	94	53	56	78	597	15
	Interm.	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
	Total	438	443	496	373	459	405	382	409	479	3884	100
TOTAL GLOBAL		517	510	597	451	546	513	449	526	590	4699	

Source : Direction des ressources humaines de la commune d'Aubervilliers

⇒ L'avancement de grade

L'avancement de grade est régi par l'article 79 de la loi du 26 janvier 1984, modifié par l'article 35 de la loi du 19 février 2007. Ce dernier a remplacé la règle des quotas par celle des ratios pour déterminer le nombre de fonctionnaires promouvables à un grade supérieur par rapport à l'ensemble des effectifs du grade. Ces ratios sont fixés par la collectivité pour chacun des grades, après avis du comité technique.

Par une délibération du 27 septembre 2007, le conseil municipal d'Aubervilliers a fixé à 100 % le ratio d'avancement de grade, pour tous les cadres d'emplois et toutes les filières (hormis la police municipale). La délibération ne fait en revanche pas mention des critères retenus par l'autorité territoriale pour le choix des agents promus.

⁽⁹⁰⁾ L'application de cette mesure ne sera effective qu'en même temps que les autres dispositions prévues par le texte dit « PCCR » (parcours professionnels, carrières et rémunérations) qui seront mises en place entre 2016 et 2020, mais qui pourront rétroagir au 1^{er} janvier 2016 ou 2017 selon les corps et cadres d'emplois.

La collectivité a transmis un état récapitulatif statistique du nombre d'avancements de grade survenus pendant la période sous examen. Elle n'a en revanche pas fourni d'éléments de précisions relatifs au ratio d'avancement de grade effectivement constaté (qui permettraient notamment de mettre en évidence d'éventuels écarts entre les filières et les cadres d'emplois) ainsi que sur les règles et critères retenus par l'autorité territoriale pour définir sa politique d'avancement.

Tableau n° 38 : Répartition des avancements de grade à Aubervilliers de 2007 à 2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Cat.A	10	2	7	8	11	7	5	18	13	81
Cat. B	29	15	18	19	9	10	9	8	8	125
Cat. C	93	68	44	50	128	62	90	133	82	750
Total	132	85	69	77	148	79	104	159	103	956

Source : Direction des ressources humaines de la commune d'Aubervilliers

⇒ La promotion interne

La promotion interne est le passage d'un cadre d'emplois à un autre, voire d'une catégorie hiérarchique à une autre, au sein de la même fonction publique. Elle peut s'effectuer au choix ou après un examen professionnel, et obéit aux conditions fixées par le statut particulier du cadre d'emplois d'accueil (âge, ancienneté, services effectifs, etc.), qui établit également la proportion de postes susceptibles d'être proposés aux fonctionnaires.

Comme pour l'avancement de grade, les critères retenus pour prononcer la promotion interne n'ont donné lieu à aucune formalisation par la collectivité.

Tableau n° 39 : Répartition des agents promus à Aubervilliers de 2007 à 2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Cat.A	6	3	1	2	9	8	2	1	7	39
Cat.B	5	3	11	2	5	3	2	4	12	47
Cat. C	7	1	0	0	22	1	0	8	0	39
Total	18	7	12	4	36	12	4	13	19	125

Source : Direction des ressources humaines de la commune d'Aubervilliers

Cette absence de formalisation, préjudiciable, est à mettre en regard de lacunes plus larges dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, qui expliquent également la particularité précédemment évoquée des primes entérinant le décalage entre le grade et la fonction détenus par un même agent.

6.5. Les emplois fonctionnels

Les emplois fonctionnels correspondent à des emplois de direction dont la liste est établie par l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984. Ils ne peuvent être créés que dans les conditions posées par ce texte et ses décrets d'application.

Pour créer ces emplois, une délibération est nécessaire et le respect des seuils démographiques est impératif.

Ces emplois sont en principe occupés par des fonctionnaires mis en position de détachement sur ces postes. Il est également possible de recourir, dans les conditions prévues par l'article 47 de la loi précitée, à des agents non titulaires par recrutement direct mais uniquement sur les postes suivants, dans les communes :

- directeur général des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 80 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants ;
- directeur général adjoint des services des communes de plus de 150 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants.

Dans ce cas, l'accès à ces emplois par la voie du recrutement direct n'entraîne pas titularisation dans la fonction publique territoriale.

⇒ Situation de la commune d'Aubervilliers

Malgré une population totale officielle légèrement inférieure à 80 000 habitants, la commune d'Aubervilliers a bénéficié en 2009 d'un surclassement démographique lié à la prise en compte du nombre d'habitants vivant en zone urbaine sensible sur son territoire, conformément à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (FPT) qui ouvre cette possibilité⁽⁹¹⁾.

Ce surclassement a pour effet d'augmenter le plafond d'emplois de collaborateurs de cabinet théoriquement applicable (cf. ci-après) et, en l'occurrence, il permet au directeur général des services de bénéficier d'une rémunération correspondant à la grille indiciaire des communes de 80 000 à 150 000 habitants. Il offre également la possibilité théorique, sur la base de la disposition précitée, de recruter un agent non-titulaire sur cet emploi. Pour les emplois de directeurs généraux adjoints, le surclassement n'a en revanche pas d'incidence directe puisque la grille indiciaire est la même pour les communes de 40 000 à 150 000 habitants. Il ne modifie pas non plus les conditions d'attribution de la NBI aux emplois fonctionnels.

À l'issue d'une réorganisation des services municipaux survenue fin 2015, redéfinissant le périmètre des directions générales, l'organigramme cible à compter du 1^{er} février 2016 présente quatre emplois fonctionnels de DGA, contre six existant préalablement.

Dans la version antérieure de l'organigramme, les portefeuilles respectifs de ces six DGA précédents étaient les suivants :

- DGA Ressources Humaines, Entretien et Restauration : Ressources humaines - Développement des compétences - Prévention et relations du travail- Médecine professionnelle ;
- DGA Culture et Vie Locale : Culture - Archives et documentation - Démocratie Locale - Politique de la Ville - Relations avec les Usagers - État Civil – Observatoire
- DGA Développement Urbain : Urbanisme - Commerce – Artisanat ;
- DGA Enfance, Éducation, Jeunesse et Sports : Jeunesse - Sports - Petite Enfance - Crèches - Centres de loisir – Enseignement ;
- DGA Ressources : Achat - Commande Publique - Bâtiment - Entretien du patrimoine - Finance - Comptabilité – Informatique ;
- DGA Solidarités : Service sociaux - Hébergement - Personnes âgées – Logement.

Dans le nouvel organigramme mis en place à compter de février 2016, les quatre DGA présentent les intitulés et périmètres suivants :

- DGA Développement : Urbanisme – Action sanitaire, sociale, habitat et logement – Commerce – Agenda 21 – Observatoire de la société locale ;
- DGA Dynamique de la Ville : Citoyenneté et démocratie locale – Affaires culturelles – Vie associative et relations internationales – Sports – Événements et équipements – Jeunesse ;
- DGA Ressources : RH – Finances – Achats et commande publique – Informatique – Bâtiments et moyens techniques ;
- DGA Solidarités – Proximité : Éducation et enfance – Développement de l'action sociale/CCAS – Petite enfance – Santé publique – Autonomie CCAS.

⁽⁹¹⁾ Cf. dernier alinéa : « Toute commune ou tout établissement public de coopération intercommunale compétent comportant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville peut être surclassé dans une catégorie démographique supérieure par référence à la population totale obtenue en multipliant par deux la population des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou des parties de quartiers prioritaires de la commune. »

Alors que ces postes sont censés être créés par l'assemblée délibérante, la direction des ressources humaines a indiqué qu' « aucune délibération créant ces emplois fonctionnels n'a été retrouvée », situation qui a été régularisée par une délibération du conseil municipal du 13 octobre 2016. Sur toute la période considérée, il n'y avait donc aucun support juridique à la nomination des titulaires d'emplois fonctionnels. Ceux-ci apparaissent néanmoins dans l'annexe « État du personnel » des comptes administratifs, avec toutefois des écarts constatés par rapport à la réalité : depuis 2013, seuls quatre emplois budgétaires de DGA étaient formellement prévus, contre six présents dans l'organigramme de la collectivité jusqu'à sa refonte de 2016.

Tableau n° 40 : Les emplois de direction générale dans l'annexe « État du personnel » (emplois budgétaires ouverts)

CA 2007	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014
1 DGS 5 DGA	1 DGS 5 DGA 1 DGST	1 DGS 5 DGA 1 DGST	1 DGS 6 DGA 0 DGST	1 DGS 6 DGA 0 DGST	1 DGS 6 DGA 0 DGST	1 DGS 4 DGA 0 DGST	1 DGS 4 DGA 0 DGST

Source : Compte administratif 2007 à 2014 et budget primitif 2014

Ces annexes annuelles montrent en outre que, de 2012 à 2015, deux emplois de DGA ont été occupés par des agents non-titulaires, recrutés sur le fondement de l'article 3-3-2. Or, ainsi que cela a été rappelé, le recrutement direct sur des emplois fonctionnels n'est permis que pour les seules communes de plus de 150 000 habitants, et sur un fondement juridique distinct.

L'absence des délibérations idoines se double donc, en l'espèce, d'un contournement des règles statutaires applicables, dont la collectivité avait pleinement conscience comme en atteste l'examen des dossiers individuels des agents concernés (cf. analyse ci-après).

⇒ Les situations de plusieurs emplois fonctionnels de la collectivité présentent des anomalies

La chambre a examiné les dossiers d'agents placés sur les emplois fonctionnels de la collectivité. De manière générale, cet examen témoigne que les différents arrêtés individuels relatifs aux emplois fonctionnels (portant détachement ou fin de détachement, fixation du régime indemnitaire, avancement d'échelon, etc.) sont bien consignés dans les dossiers administratifs des agents concernés. Ceux-ci ne comportent en revanche jamais les déclarations de vacances d'emploi correspondantes, dont les références font parfois également défaut dans les arrêtés individuels.

De même, les fiches de notation ou comptes rendus d'évaluation annuelle sont le plus souvent inexistantes ou très lacunaires (ils ne sont pas renseignés tous les ans ou ne comportent qu'une simple note, sans aucune appréciation littérale). Dans le cas de l'ancien DGS en fonction de 2008 à 2014, les fiches de notation ont d'ailleurs été manifestement remplies de manière rétroactive sur plusieurs années : les appréciations littérales sont mot pour mot identiques en 2012, 2013 et 2014 (reprenant d'ailleurs les termes de la fiche de notation 2010) et les fiches sont signées par le maire P. Beaudet, alors que celui-ci n'était pas en fonction entre 2008 et 2014. Enfin, ces fiches ne sont pas datées et ne comportent pas la signature de l'agent.

Si la plupart des dossiers n'appellent pas d'observations particulières – autres que les remarques générales précédentes – certaines situations individuelles d'agents présentent des irrégularités et anomalies manifestes.

Comme évoqué précédemment, deux emplois de DGA ont été irrégulièrement pourvus par des agents non-titulaires, la commune ayant alors sciemment détourné les règles statutaires applicables. Dans l'un des deux cas – celui de la DGA en charge de l'aménagement – cette irrégularité avait toujours cours fin 2016. La chambre a bien pris acte de la volonté de la commune de rectifier cette situation, en abrogeant la délibération du 19 octobre 2011 ayant créé cet emploi irrégulier et en proposant une modification du contrat en cours de l'intéressée sur un poste de « directeur du développement ». Elle entend toutefois rappeler à la collectivité que cette modification ne devra pas se limiter à un changement d'intitulé du poste, mais bien à une redéfinition du périmètre des fonctions exercées pour que celles-ci ne soient plus assimilables à celles d'un emploi fonctionnel, en termes notamment de positionnement hiérarchique et de lien avec l'autorité territoriale⁽⁹²⁾. Par conséquent, la rémunération afférente ne saurait non plus être fixée en référence à celle d'un emploi fonctionnel. Enfin, à l'issue du contrat en cours, le poste de « directeur du développement » aurait vocation à être occupé prioritairement par un agent titulaire, ce qui implique de laisser un délai suffisant – deux mois au minimum – au moment de la publication de la vacance de poste.

La situation d'un autre emploi fonctionnel, celui du DGA en charge des solidarités actuellement en poste, est également jugée contestable par la chambre. Outre que l'intéressé a, lors de son recrutement par la commune et avant d'être placé en position de détachement, bénéficié du paiement de plusieurs astreintes sans aucun justificatif, il a par la suite cumulé cette fonction de DGA avec celle de directeur du CCAS à temps non complet, rémunérée sur la base de cinq jours d'activité mensuels. En dépit des éléments d'explication avancés par la commune lors de la phase contradictoire, suggérant qu'il s'agissait d'un simple intérim provisoire (ce que ne spécifiait nullement la convention liant la ville au CCAS pour la période 2016-18) effectué à la demande de l'autorité territoriale, la chambre estime que cette situation a enfreint l'interdiction réglementaire de cumuler un emploi à temps complet d'une collectivité et un emploi à temps non complet d'un établissement public en relevant⁽⁹³⁾. En effet, le poste de directeur du CCAS est bien assimilable à un emploi permanent, dès lors que sa création est rendue nécessaire par le caractère permanent de l'activité du CCAS elle-même. Ces fonctions ne sauraient être assimilées à des activités revêtant un caractère occasionnel ou irrégulier, comme dans le cas des agents vacataires par exemple. La chambre prend toutefois note du fait qu'une procédure est engagée pour recruter à l'avenir un directeur du CCAS qui exercera ses fonctions à temps complet.

6.6. L'emploi des non-titulaires

En vertu des dispositions de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les emplois permanents des collectivités territoriales ont vocation à être occupés par des fonctionnaires.

⁽⁹²⁾ La dimension particulière des emplois fonctionnels se caractérise en effet « eu égard à l'importance du rôle qui leur est dévolu et à la nature particulière des responsabilités qui incombe à ces agents qui peuvent être déchargés de leurs fonctions lorsqu'ils se trouvent placés dans une situation ne leur permettant plus de disposer de la part de l'autorité territoriale de la confiance nécessaire au bon accomplissement de leurs missions ». Ces caractéristiques expliquent notamment qu'un emploi fonctionnel ne peut être occupé par un agent recruté sur un contrat à durée indéterminée (CAA Bordeaux, 23 décembre 2013, *communauté d'agglomération Côte Basque-Adour*, n° 13BX00624).

⁽⁹³⁾ Cf. article 9 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991.

Le recrutement d'agents non titulaires est possible, mais strictement encadré par la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale. En particulier, depuis la loi dite *Sauvadet* du 12 mars 2012⁽⁹⁴⁾, les recrutements d'agents non titulaires sur emploi permanent sont restreints aux cas énumérés aux articles 3-1 à 3-3, soit : dans le cas d'un remplacement temporaire (article 3-1) ; dans le cas de la vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article 3-2) ; pour des contractuels de catégorie A (article 3-3), lorsque le recrutement est justifié par la nature des fonctions ou les besoins du service et, depuis la loi du 12 mars 2012, « *sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions fixées par la loi* ». Sur ce dernier point, la jurisprudence a confirmé l'interprétation stricte des critères dérogatoires par le juge administratif⁽⁹⁵⁾.

Les agents ainsi recrutés sont engagés par contrat à durée déterminée de trois ans. Ces contrats sont renouvelables par reconduction expresse, dans la limite d'une durée maximale de six ans. Si à l'issue de la durée maximale de six ans, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

⇒ La situation dans la commune d'Aubervilliers

Le dernier rapport sur l'état de la collectivité (REC), établi au 31 décembre 2013, indique que 482 agents non-titulaires rémunérés occupaient un emploi permanent⁽⁹⁶⁾ à cette date, sur un effectif total de 2 142 personnes (tous statuts confondus), soit un taux d'emploi d'agents non-titulaires de 22,5 %. Cette proportion est supérieure à la moyenne nationale dans la fonction publique territoriale, laquelle s'établissait en 2013 à 19,3 % (et 17,2 % pour les trois fonctions publiques confondues)⁽⁹⁷⁾. Elle marque aussi une progression par rapport au REC de 2011, où cette part était alors de 21 %.

Les agents non-titulaires sont représentés en premier lieu dans la filière animation, avec un triplement de leur nombre entre 2011 (38) et 2013 (127) du fait de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires. La part importante d'agents non-titulaires « hors filières » s'explique quant à elle, pour partie, par la comptabilisation des personnels du centre médical de santé : en 2013, ils étaient au nombre de 40 environ, recrutés sur le fondement de l'article 3-3 alinéa 1^{er} de la loi du 26 janvier 1984 (absence de cadres d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes). Ainsi que le rappelle la commune en réponse à une lettre d'observations du contrôle de légalité de 2011⁽⁹⁸⁾, ce centre de santé « *n'appartient pas aux établissements listés par le statut particulier du cadre d'emplois des médecins territoriaux [NB : le décret n° 92-851 du 28 août 1992]* » et les médecins praticiens qui y officient « *ne peuvent être intégrés dans ce cadre d'emploi, la pratique de soins médicaux n'étant pas prévue par ledit statut* ».

Tableau n° 41 : Répartition des agents non titulaires par filière

Filière	Nombre d'agents	Part du total des non-titulaires
technique	92	19 %
animation	127	26 %
sociale	43	9 %
médico-sociale	35	7 %
culturelle	2	0 %
administrative	76	16 %
sportive	16	3 %
médico-technique	3	1 %
hors filières	88	18 %
Total	482	100 %

Source : CRC IDF, à partir du REC 2013

⁽⁹⁴⁾ Loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique

⁽⁹⁵⁾ CAA Nancy, 16 novembre 2006, CAA Marseille, 15 juin 2010.

⁽⁹⁶⁾ Seuls sont recensés les agents dont les contrats relèvent des articles 3-1 à 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Sont exclus les agents recrutés pour un besoin saisonnier ou occasionnel (article 3 de la loi du 26 janvier 1984), les collaborateurs de cabinet (article 110 de la loi du 26 janvier 1984) et les collaborateurs de groupe d'élus (article 110-1 de la loi du 26 janvier 1984).

⁽⁹⁷⁾ DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Edition 2015, p. 300

⁽⁹⁸⁾ Courrier du maire d'Aubervilliers du 24 janvier 2012, en réponse à la lettre d'observations de la sous-préfète de Saint-Denis du 25 novembre 2011.

Près des trois quarts des agents non titulaires recensés dans ce document ont été recrutés sur le fondement de l'article 3-2 (vacance temporaire d'emploi) ; 89 l'ont été en vertu de l'article 3-1 (remplacement temporaire).

Concernant le recours aux contractuels, le précédent rapport de la chambre constatait :

- des actes de recrutement au caractère rétroactif ;
- une « *utilisation excessive* » des recrutements censés assurer un remplacement momentané d'agent titulaire ou pallier une vacance d'emploi temporaire, dans la mesure où la commune avait tendance à renouveler des contrats pris sur ce fondement ;
- le fait que les recrutements dérogatoires de contractuels de catégorie A liés à la nature des fonctions ou aux besoins du service n'étaient pas ou peu motivés dans les actes de nomination ;
- le fait que le motif juridique justifiant le recrutement d'un même agent contractuel pouvait varier entre les actes individuels successifs le concernant.

Si la commune a indiqué avoir régularisé la situation des agents qui étaient visés lors de la précédente instruction, elle a toutefois continué à être destinataire de certaines lettres d'observations de la part du contrôle de légalité, principalement entre 2011 et 2015, qui mettaient en exergue des anomalies similaires, ou encore des délais jugés insuffisants entre une déclaration de vacance d'emploi et le recrutement d'un agent contractuel.

Sans se livrer à une vérification exhaustive des conditions de recrutement des contractuels de catégorie A, la chambre a pu néanmoins constater, dans le cas des emplois fonctionnels examinés, un recours irrégulier à ce mode de recrutement pour deux DGA (cf. *supra*, partie 6.5). Dans d'autres cas, le procédé consistant à recruter un contractuel pour une période brève afin de pallier, en apparence, une vacance temporaire avant de pérenniser ensuite la position de l'intéressé par un contrat à durée déterminée sur le fondement de l'article 3-3, a également été utilisé.

La chambre constate en outre, à l'aune de l'annexe C1.1 aux comptes administratifs, que plusieurs autres cadres de la collectivité étaient des contractuels recrutés sur le fondement de l'article 3-3 alinéa 2°, pour des postes qui pourraient *a priori*, au vu de leur intitulé, être aisément pourvus par des fonctionnaires titulaires en région parisienne : directeur de la communication, directeur de la jeunesse et des sports, directeur des affaires culturelles.

Il incombe par conséquent à la commune d'être plus rigoureuse dans les conditions d'emploi des non-titulaires pour corriger ou prévenir ces irrégularités, dont plusieurs persistent depuis le précédent rapport d'observations définitives de la chambre.

6.7. Les mises à disposition de personnel

⇒ Le cadre juridique applicable

La mise à disposition (MAD) correspond à la situation de l'agent qui, tout en demeurant dans son cadre d'emplois ou corps d'origine et en percevant la rémunération correspondante, exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir. Les catégories de personnels pouvant être mis à disposition par une collectivité sont les fonctionnaires titulaires et les agents contractuels en CDI.

Les modalités de mise en œuvre de la MAD au sein des collectivités sont régies par la loi du 26 janvier 1984 dans sa version consolidée au 1^{er} juillet 2014, notamment dans ses articles 61 et 61-1. Ce dernier dispose que la MAD est envisageable, entre autres, au profit « *des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes* ». Il dispose également que « *la mise à disposition donne lieu à remboursement* », les seuls cas dans lesquels il peut être dérogé à cette règle étant limitativement énumérés⁽⁹⁹⁾.

Le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux a précisé les dispositions réglementaires à suivre en la matière⁽¹⁰⁰⁾. Conformément à son article 1^{er}, la MAD « *est prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination, après accord de l'intéressé et du ou des organismes d'accueil* » et est formalisée par une convention, qui « *définit notamment la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition, ses conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités* » (art. 2) : description du poste, horaires de travail, lieu d'exercice des activités, rattachement hiérarchique, etc. La convention précise également les modalités de remboursement des rémunérations du (des) agent(s) concerné(s). Enfin, dans le cas des organismes mentionnés dans le précédent paragraphe, la convention « *précise les missions de service public confiées à l'agent* ».

Par ailleurs, les collectivités doivent produire un rapport annuel spécifiquement consacré aux MAD (celles qu'elles effectuent en faveur d'organismes tiers, mais aussi celles dont elles bénéficient en provenance d'organismes de droit privé), conformément à l'article 62 de la loi du 26 janvier 1984, dans sa version modifiée depuis le 1^{er} juillet 2007. Ce rapport précise « *le nombre de fonctionnaires mis à disposition, les organismes bénéficiaires de ces mises à disposition, ainsi que le nombre des personnels de droit privé mis à disposition* » ; il est adressé au comité technique compétent.

⇒ La situation à Aubervilliers

La version de l'ancien organigramme de la collectivité, datée de 2011, faisait apparaître – en les rattachant aux périmètres d'action des directions ou services municipaux correspondants – toutes les structures satellites recevant certains personnels en position de MAD, à savoir :

- dans le secteur des ressources humaines : le comité des œuvres sociales (COS) et la Bourse du travail ;
- dans le domaine de la communication : le CICA ;
- dans le domaine des solidarités : Agence immobilière à vocation sociale (AIVS) / Association « Seniors d'Aubervilliers » ;
- dans la sphère culturelle : Conservatoire à rayonnement régional (CRR) / Centre d'arts plastiques (CAPA) / Cinéma le Studio / Festival Villes et Musiques du Monde
- dans le secteur de la jeunesse et des sports : OMJA/Aubervacances Loisirs/Associations sportives.

⁽⁹⁹⁾ Ils concernent les situations où « *la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auprès d'une organisation internationale intergouvernementale ou auprès d'un État étranger.* » Tous les organismes de droit privé, y compris ceux chargés de gérer les prestations d'action sociale à destination des agents de la collectivité (exemple du COS) sont ainsi exclus de ces dérogations : cf. Assemblée nationale, question de Jacqueline Fraysse (GDR, Hauts-de-Seine), n° 71 425 (<http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-71425QE.htm>)

⁽¹⁰⁰⁾ Les dispositions applicables aux contractuels en CDI sont quant à elles précisées par l'article 35-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents non-titulaires de la fonction publique territoriale, dans sa version consolidée 21 janvier 2013. À quelques nuances près, ces dispositions sont identiques à celles s'imposant aux fonctionnaires.

Au cours de l'instruction de la chambre, il a été demandé à la collectivité d'effectuer un recensement des agents communaux actuellement mis à disposition. La plupart des structures précitées continuent d'accueillir des agents en MAD, en nombre parfois important, particulièrement au sein des établissements publics locaux (centre communal d'action sociale et caisse des écoles) et dans l'association Aubervacances Loisirs, première destinataire des subventions municipales dont les activités sont décrites dans la partie suivante.

Tableau n° 42 : Mise à disposition d'agents communaux vers des associations ou établissements publics d'Aubervilliers

Association	Nombre d'ETP	Fonction(s) exercée(s) dans la structure d'accueil
Aubervacances Loisirs	24,5	Directeur adjoint du secteur vacances (0,5) ; personnel administratif (12) ; personnel d'animation (11) ; magasinier (1)
Bourse du travail	2	Agents administratifs
Caisse des écoles	13,5	Directeur (0,5) ; responsable administratif (1), comptable/régisseur d'avances (1) ; secrétaire (1) ; personnel administratif (2) ; gestionnaires des équipements (4) ; agents d'entretien (4) + « <i>personnel de la réussite éducative : un chef de projet, une référente administrative, 2 conseillères socio-éducatives, 2 assistantes sociales « Référente Parcours », 1 éducatrice spécialisée</i> » [quotité de travail de chaque agent non précisée]
CAPA (centre d'arts plastiques)	1	Assistante administrative
CCAS	44,2	Directrice du développement et de l'action sociale (0,6) ; directeur de l'autonomie (0,6) ; responsables de services (4) ; rédacteurs (3) ; adjoints administratifs (20) ; adjoints techniques (8) ; agents de maîtrise (2) ; agents sociaux (3) ; ATSEM (1) ; assistant socio-éducatif (1) ; adjoint d'animation (1).
Conservatoire à rayonnement Régional	1	Agent d'accueil
COS	1	Agent administratif
OMJA	3	Secrétariat/accueil ; agent technique ; animateur
Seniors d'Aubervilliers	4	Comptable (1) ; agents administratifs (3)
Football Club Municipal d'Aubervilliers	1	Coordinateur
Villes et Musiques du Monde	1	Chargée des partenariats et des publics

Source : CRC IDF, d'après les documents transmis par la commune d'Aubervilliers

Or, les conventions conclues entre la commune d'Aubervilliers et ces entités sur la période ne font pas systématiquement mention de la mise à disposition de personnels (cas de l'association « Seniors d'Aubervilliers », pour laquelle les MAD de personnel sont seulement retracées dans les comptes annuels) ou bien présentent des écarts entre le nombre indiqué et celui effectivement constaté (cas du centre d'arts plastiques et de l'OMJA). Ce dernier est toutefois généralement inférieur au nombre autorisé dans la convention, ce qui limite la « gravité » d'un tel écart.

Dans le cas du comité des œuvres sociales, toutefois, seule la mise à disposition à temps plein d'un agent communal de catégorie C est prévue, afin d'assurer « *le travail administratif* » au sein de la structure, mission particulièrement large puisque susceptible de recouvrir les fonctions suivantes : « *accueil public/secrétariat/gestion administrative et financière de l'association/suivi administratif de l'association/l'animation et l'encadrement des activités de l'association/l'organisation et le suivi des manifestations organisées par l'association* » (art. 6.2 de la convention pour 2014, prolongée par avenants pour 2015 et 2016). On peut légitimement douter de la capacité d'un agent de catégorie C, fût-il particulièrement assidu et polyvalent, à assurer seul l'ensemble de ces missions. Ce doute est du reste renforcé par un document d'analyse financière relatif au COS, réalisé par les services du contrôle de gestion de la commune en 2014, qui souligne « *qu'il n'y a pas de masse salariale [retracée dans les comptes annuels du COS] car tout le personnel est mis à disposition par la ville* ». La réalité des moyens humains accordés par la commune au COS paraît donc, en l'espèce, singulièrement dépasser ce qui est prévu dans les conventions.

Les conditions dans lesquelles ces mises à disposition s'effectuent ne sont pas toujours non plus retracées. Dans le cas d'Aubervilliers Loisirs, on observe une évolution des stipulations relatives à ces aspects durant la période : ainsi, à compter de la convention 2012, il est fait référence à l'obligation de remboursement des salaires des agents communaux mis à disposition et au décret de 2008, ce qui n'était pas le cas dans les conventions précédentes prévoyant une MAD gratuite. L'article de la convention stipule que « *le remboursement s'effectuera au vu d'un titre de recettes annuel émis par la ville. Il sera tenu compte de ce remboursement dans le calcul de la subvention allouée par délibération du Conseil Municipal* ».

Cette mise en conformité par rapport au cadre légal est toutefois demeurée apparente, et non suivie d'effet : ni les comptes certifiés de l'association (ceux de l'exercice 2014 transmis durant l'instruction), ni les comptes administratifs ne font état de ce remboursement (seul le remboursement des personnels des budgets annexes est retracé au compte 7084). Le montant de la subvention n'a d'ailleurs pas évolué entre 2011 et 2012. Cette absence de remboursement, pour l'ensemble des associations bénéficiant de personnels mis à disposition, a été confirmée par la direction des finances de la ville. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur de la commune s'est dit conscient de ces enjeux et de la nécessité de revoir les conventions actuellement en vigueur, soulignant cependant que « *ce travail doit être mené en partenariat avec le milieu associatif compte-tenu de ses impacts humain et financier* ».

Enfin, le rapport annuel spécifique prévu à l'article 62 de la loi du 26 janvier 1984 n'a semble-t-il jamais été présenté en comité technique.

⇒ Appréciation générale sur la gestion des ressources humaines

Sur la période examinée, les effectifs (1 745 ETPT fin 2014) et la masse salariale (environ 70 M€) de la commune d'Aubervilliers ont continuellement progressé, du fait notamment de la réforme des rythmes scolaires et de l'ouverture de plusieurs nouveaux équipements. Ils ont, parallèlement, évolué dans leur structure puisque la part des agents non-titulaires dépasse désormais un cinquième des emplois totaux. Ces derniers sont principalement concentrés dans la filière « animation » et parmi les personnels du centre municipal de santé.

Alors que les enjeux de maîtrise de la masse salariale – 65 % des dépenses réelles totales de fonctionnement en 2015 – apparaissent prépondérants au regard des objectifs d'assainissement de la situation financière de la collectivité, celle-ci n'a guère formalisé ses pratiques en matière de ressources humaines et ne dispose pas, à ce jour, d'outils de suivi et de pilotage suffisants ni d'une stratégie de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le régime indemnitaire institué par la commune comporte des irrégularités et respecte insuffisamment le principe de parité avec la fonction publique d'État, tandis que les avantages en nature, certes limités dans leur ampleur, doivent être plus encadrés.

Les règles relatives au temps de travail sont peu transparentes et font apparaître l'existence de certains jours de congés dénués de fondement légal. La durée annuelle effective du travail applicable aux agents est inférieure de plus de 60 heures à la référence légale de 1 607 heures, et a diminué de 7 heures en 2014 du fait de la décision de l'exécutif territorial de ne pas répercuter la journée de solidarité sur le volume global du temps travaillé.

L'absentéisme atteint un niveau préoccupant parmi les personnels titulaires – 46,6 jours en moyenne par agent en 2013 – mais ne fait pas encore l'objet d'actions spécifiques de la collectivité pour chercher à en limiter le coût et l'impact sur l'organisation des services.

Enfin, des anomalies sont relevées dans l'analyse des dossiers individuels de certains emplois fonctionnels et de cadres non-titulaires (conditions de recrutement et de rémunération) de même que dans les modalités de mise à disposition des personnels communaux vers des structures satellites de la collectivité.

7. LES RELATIONS AVEC LE SECTEUR ASSOCIATIF

7.1. Les règles générales encadrant les relations entre les collectivités et les associations

La notion de subvention a, pour la première fois, fait l'objet d'une définition légale dans la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Celle-ci a créé un nouvel article 9-1 de la loi n° 2000-231 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui dispose :

« Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.

Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. »

Dès lors que les conditions énoncées dans cet article (caractère facultatif de la contribution, existence d'un intérêt général, initiative des actions laissée à l'organisme bénéficiaire, absence de contrepartie prenant la forme de prestation individualisée répondant aux besoins de l'autorité accordant la subvention), communes à l'ensemble des autorités publiques, sont respectées, une collectivité peut accorder des concours financiers ou des aides en nature à des organismes sans but lucratif. Dans le cas où ces conditions ne sont pas remplies – par exemple lorsque l'initiative du projet financé ne provient pas de l'association elle-même mais répond à un besoin exprimé par la personne publique – ces subventions sont susceptibles d'être requalifiées par le juge administratif en marchés publics, auxquels s'appliquent des règles distinctes. Une telle requalification n'est d'ailleurs pas sans conséquence, à la fois sur le plan pénal (possibilité d'un délit d'octroi d'avantage injustifié⁽¹⁰¹⁾ par l'autorité administrative et d'un délit de recel⁽¹⁰²⁾ par l'association) et fiscal (assujettissement à la TVA de l'association).

Les subventions accordées aux associations ne font pas l'objet d'un plafonnement⁽¹⁰³⁾, mais sont soumises aux mêmes règles de contrôle que les autres catégories de subventions accordées par les collectivités territoriales, conformément à l'article L. 1611-4 du CGCT.

Afin de garantir la transparence financière des concours versés aux associations, l'article 10 de la même loi du 12 avril 2000 énonce par ailleurs que *« l'autorité administrative ou l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial mentionné au premier alinéa de l'article 9-1 qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée »*. Ce seuil a été fixé à 23 000 € par an par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

Conformément à l'article L. 612-4 du code de commerce, les associations recevant un montant annuel de subventions publiques excédant 153 000 € sont soumises à des obligations complémentaires : elles sont tenues d'établir des comptes annuels, de faire certifier ceux-ci par un commissaire aux comptes et d'en assurer la publicité sur le site internet de la direction des journaux officiels.

⁽¹⁰¹⁾ Article 432-14 du code pénal.

⁽¹⁰²⁾ Article 321-1 du code pénal.

⁽¹⁰³⁾ À l'exception de certaines catégories spécifiques d'associations, pour lesquelles les aides sont plus strictement réglementées et encadrées : établissements privés d'enseignement secondaire général (10 % des dépenses annuelles de l'établissement), associations syndicales, à caractère culturel ou associations sportives professionnelles.

7.2. La politique de la commune en direction du secteur associatif

La chambre a demandé à la collectivité de décrire les orientations générales retenues en matière de soutien aux associations, et les objectifs poursuivis. Dans sa réponse, la commune a indiqué qu'elle « *soutient la vie associative sur la base de trois orientations : accueillir, orienter et accompagner les associations ; offrir aux associations un soutien financier, matériel et logistique ; améliorer la gouvernance de la vie associative locale et promouvoir les bonnes pratiques* ».

Les modalités d'instruction des demandes de subventions par les services municipaux sont décrites ci-après ; les montants de subventions proposés à l'arbitrage des élus « *sont déterminés sur la base de critères et orientations définis en amont avec la Municipalité (actions tournées en priorité vers les enfants et les jeunes adultes, actions de proximité, maillage territorial des actions, qualité des partenariats locaux, part de financement extérieur...)* ».

7.2.1. Une représentation importante des membres du conseil municipal dans les instances des associations

⇒ Rappel du cadre juridique

L'article L. 2131-11 du CGCT dispose que l'attribution d'une subvention par une délibération à laquelle ont pris part un ou plusieurs conseillers « intéressés » à l'affaire, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, est un motif d'illégalité de cette décision. Cette règle a d'ailleurs été étendue récemment non plus seulement à la participation de l' élu au vote de la délibération, mais également à l'ensemble des travaux préparatoires à ce vote⁽¹⁰⁴⁾. Dans le cas où ces élus sont membres d'une association locale présentant un intérêt général pour les habitants de la commune, la notion de conseiller intéressé peut n'être pas retenue, mais la frontière est parfois relativement ténue au regard de la jurisprudence.

Aux risques en matière de légalité des actes administratifs peut se superposer le risque pénal, puisque des élus prenant part aux décisions d'accorder des subventions aux associations dans lesquelles ils siègent s'exposent au délit de prise illégale d'intérêts, défini et sanctionné par l'article 432-12 du code pénal.

⇒ La situation à Aubervilliers

Le conseil municipal d'Aubervilliers, au début du mandat de 2008 comme de celui de 2014, a désigné ses représentants dans un nombre important d'associations locales, parmi lesquelles les principales bénéficiaires de subventions communales⁽¹⁰⁵⁾. Or, ces représentants (maire – membre « de droit » du conseil d'administration de certaines structures – adjoints ou conseillers municipaux) ne se sont jamais abstenus lors des votes des subventions ou lors de l'approbation des conventions d'objectifs et de moyens conclues entre la commune et les associations, comme en témoignent les procès-verbaux des délibérations correspondantes.

⁽¹⁰⁴⁾ Cf. Conseil d'État, 21 novembre 2012, M. Chartier, n° 334726 : « 4. Considérant qu'au terme de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du Conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires. » ; qu'il résulte de ces dispositions que la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération, par une personne intéressée à l'affaire qui fait l'objet de cette disposition est de nature à entraîner l'illégalité de cette disposition ; que, de même, la participation aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption d'une telle délibération, par une personne intéressée à l'affaire qui fait l'objet de cette disposition, est susceptible de vicier la légalité de cette disposition, alors même que cette participation préalable ne serait pas suivie d'une participation au vote de la disposition litigieuse, dès lors que la personne intéressée était en mesure d'exercer une influence effective sur la délibération litigieuse ; ».

⁽¹⁰⁵⁾ 17 associations selon le décompte effectué à partir des délibérations prises au début du mandat actuel, auxquelles s'ajoute l'association municipale d'escrime pour laquelle l'adjoint au maire chargé des sports est « membre de droit », sans qu'il soit donc besoin de procéder à une désignation de représentants du conseil municipal.

La chambre n'a pas examiné les statuts de ces différentes associations et la composition détaillée de leurs instances ; une telle vérification, du reste, n'entre pas directement dans le périmètre de l'examen de gestion de la collectivité. Néanmoins, dans le cas des principales associations qui sont décrites ci-après, la nature des missions exercées, la part prépondérante des subventions municipales dans les ressources financières ou encore l'insuffisant degré de formalisation des conventions conclues devraient constituer des points de vigilance pour la collectivité : ces éléments participent du « faisceau d'indices » pouvant conduire à une requalification des structures concernées en « associations transparentes » et à une procédure de gestion de fait.

Concernant ces aspects, la commune a insisté dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre sur le fait que la situation actuelle « *résulte d'une longue tradition locale de cohérence des actions municipale et associative* », qui revêt une importance particulière pour les habitants d'un territoire socialement fragilisé comme celui d'Aubervilliers. La ville précise en outre qu'elle a procédé, au cours des dernières années, à une nette inflexion de sa politique en vue de mieux différencier le monde associatif et la gestion municipale, grâce à un renforcement des conventions conclues. La chambre en prend acte, mais relève dans les développements suivants les points sur lesquels des progrès restent à accomplir.

7.2.2. Un soutien financier significatif, en nette hausse sur la période et fortement concentré sur certaines structures

L'analyse financière conduite *supra* a mis en évidence le poids important des subventions vers le secteur associatif au sein des charges de fonctionnement de la commune, et surtout leur dynamisme entre 2007 et 2014 (+ 57 % sur la période). La hausse annuelle la plus importante, survenue entre 2012 et 2013 (+ 19 %), s'explique selon la commune par la mise en place à compter de la rentrée 2013 de la réforme des rythmes scolaires : celle-ci a en effet conduit à renforcer l'offre d'activités périscolaires proposée par les associations, notamment dans les champs culturel et sportif. Une diminution notable de ce poste de dépenses (- 15 %) est survenue en 2015, à l'instar de celle constatée sur la section de fonctionnement dans son ensemble, mais elle ne s'est pas pérennisée au budget primitif 2016.

Cette augmentation résulte, en partie, de l'évolution du nombre des personnes de droit privé bénéficiant d'un concours financier de la commune⁽¹⁰⁶⁾ : de 111 en 2008 à 212 en 2014, mais plus que 163 en 2015, d'après le tableau récapitulatif transmis par la direction des finances⁽¹⁰⁷⁾. Il s'agit, dans la majorité des cas, d'enveloppes financières d'un montant modeste : 113 des 212 entités subventionnées en 2014 recevaient un concours inférieur ou égal à 5 000 €, pour un montant total de 222 k€.

Tableau n° 43 : L'effort financier de la commune en faveur du secteur associatif

Montants en milliers d'€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moy. 2007-2015
c/6574 « Subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé »	6 743	7 335	7 664	8 006	8 256	8 366	9 922	10 485	8 933	8 933
Associations bénéficiant d'une subvention > 75 000 € (ou représentant plus de 50% de leurs ressources)	14(19)	15(24)	14(15)	(15)16	17(19)	19(21)	18(18)	18(18)	NC	-

Source : CRC IDF, d'après les comptes administratifs de la commune

⁽¹⁰⁶⁾ Compte 6574 « Subventions aux personnes de droit privé ».

⁽¹⁰⁷⁾ Ce tableau recense également les bénéficiaires de subventions qui ne sont pas exclusivement des associations « loi de 1901 » : le conservatoire national de région, le centre communal d'action sociale, la caisse des écoles, le groupement d'intérêt public « Aubermédiation », etc. Ceux-ci n'ont pas été retenus dans le décompte ci-dessus.

La diminution de l'enveloppe globale des subventions constatée en 2015 s'est accompagnée d'une concentration accrue de celles-ci : la part du total représentée par les associations financées à hauteur de plus de 23 000 € par an est passée de 89 % à 91 % de 2014 à 2015. C'est aussi, et surtout, le soutien accru aux principales entités bénéficiaires qui paraît expliciter la hausse tendancielle sur la période. Ainsi, sur les seuls exercices 2012 à 2015, la subvention des 3 premières associations a progressé dans des proportions comprises entre 11 % et 23 %, et celle des 10 premières a cru en moyenne de 16 %. La diminution des concours financiers à ces 10 associations entre 2014 et 2015 a été deux fois moindre que celle de l'enveloppe totale (- 8 % contre - 15 %).

Tableau n° 44 : Les dix structures bénéficiant du soutien financier le plus important de la commune d'Aubervilliers (en €)

Association	2012	2013	2014	2015	Évolution 2012-15	Évolution 2014-15
Aubervacances loisirs	1 903 359	2 199 626	2 726 472	2 347 417	23%	-14%
Omja (office municipal jeunesse)	1 662 701	1 832 885	2 004 084	1 852 939	11%	-8%
Cos (comite des œuvres sociales)	566 656	585 745	599 223	626 991	11%	5%
CICA (carrefour inform. Commun.)	550 800	550 800	540 800	545 000	-1%	1%
<i>Théâtre de la commune*</i>	491 247	491 247	491 247	486 247	-1%	-1%
IEPC crèche scoubidou	204 166	350 000	354 585	350 000	71%	-1%
CMA football club munic. Auberv.	350 000	350 000	370 000	329 000	-6%	-11%
Cinéma le studio	208 924	318 900	230 400	230 400	10%	0%
Villes des musiques du monde	175 000	178 672	186 508	164 500	-6%	-12%
Les seniors d'Aubervilliers	150 173	150 173	153 673	124 173	-17%	-19%
TOTAL	6 088 026	7 008 048	7 656 992	7 056 667	16%	-8%

**Le Théâtre de la Commune, centre dramatique national, a le statut juridique de société anonyme à responsabilité limitée (SARL) et non celui d'association « loi de 1901 »
Source : CRC IDF, d'après les données transmises par la commune*

Cette forte concentration transparait également dans le tableau récapitulatif des subventions attribuées pour 2015, qui figure dans la délibération d'approbation du conseil municipal du 2 avril 2015.

Tableau n° 45 : Répartition des subventions aux associations en 2015 par domaine d'activités

La répartition de ces subventions par secteur d'intervention est la suivante :

Domaine	Nombre d'associations subventionnées	Montant
Centres de loisirs élémentaires (Aubervacances loisirs)	1	2 015 138 €
Accueil périscolaire (Aubervacances loisirs)	1	329 279 €
Jeunesse (OMJA)	1	1 824 939 €
Action culturelle	31	1 198 552 €
Sport	48	1 145 842 €
Personnel (comité des œuvres sociales)	1	626 991 €
Communication (CICA)	1	500 000 €
Petite enfance	4	465 290 €
Vie associative	43	194 899 €
Action sociale	4	137 658 €
Prévention sécurité	9	76 050 €
Intégration et citoyenneté	8	21 270 €
Démocratie locale et politique de la ville	2	13 588 €
Relations internationales	3	6 110 €
TOTAL	157	8 555 606 €

Source : Délibération n° 054 du conseil municipal du 2 avril 2015

Celui-ci retrace en effet la répartition des concours financiers par secteur d'intervention : alors que le soutien aux secteurs culturel et sportif (représentant, respectivement, 13 % et 14 % du montant global des subventions en 2015) est disséminé vers un grand nombre d'associations ces totaux restent cependant inférieurs aux seules subventions versées à l'association « Aubervacances Loisirs » (26 % du total) ou à l'Office municipal de la jeunesse (20 %).

Encore ce total n'inclut-il pas le chiffrage des aides en nature qui sont également octroyées par la collectivité à ces principales associations, mais ne sont pas valorisées ici.

7.3. Les relations entre la commune et les associations sont insuffisamment formalisées et présentent certaines irrégularités

7.3.1. L'obligation de conventionnement est remplie, mais le formalisme et le contenu des conventions conclues sont inégaux

Le formalisme des conventions conclues avec les associations recevant un concours annuel supérieur à 23 000 € varie considérablement. En premier lieu, certaines sont annuelles là où d'autres sont conclues pour une période triennale. Pour une même association, la durée du conventionnement peut d'ailleurs varier : ainsi, une convention triennale a été conclue entre la ville et le CICA pour la période 2006-2008, mais les conventions sont devenues annuelles depuis lors⁽¹⁰⁸⁾. Le mouvement inverse s'est produit pour les conventions signées avec l'association « Aubervacances Loisirs », annuelles jusqu'en 2012 et pluriannuelles ensuite. À cet égard, la chambre signale à la commune que, même si la réglementation ne prescrit pas expressément un modèle au détriment de l'autre, la conclusion d'une convention pluriannuelle – dont la durée ne peut excéder quatre ans – est généralement à privilégier⁽¹⁰⁹⁾. Elle permet en effet de soutenir et de sécuriser l'action associative dans la durée, sans pour autant écarter la règle de l'annualité budgétaire : la collectivité reste libre de réviser le montant de la subvention annuelle, dès lors que celui-ci permet toujours à la structure bénéficiaire de remplir le projet défini dans la convention.

Plus fondamentalement, le niveau de précision des dispositions contenues dans ces conventions est lui-même assez hétérogène, même s'il s'est en partie amélioré sur la période la plus récente. Il n'y a, ici encore, pas de modèle obligatoire de convention de subventionnement que les collectivités seraient tenues de respecter. Néanmoins, celui figurant à l'annexe n° 2 de la circulaire n° 5811/SG du Premier ministre du 29 septembre 2015⁽¹¹⁰⁾, que les services de l'État sont tenus de respecter, constitue une référence pertinente dans la mesure où il garantit un haut niveau de sécurité juridique (vis-à-vis du droit de la concurrence et de celui de la commande publique), tant pour l'association que pour la personne publique.

Que ce modèle soit appliqué à la lettre ou non, les informations devant impérativement figurer dans la convention sont les suivantes :

- l'objet de la convention : les objectifs, le contenu du ou des projets, actions ou programmes d'actions objet de la subvention ;
- la durée de la convention ;

⁽¹⁰⁸⁾ La collectivité évoque ce changement de périodicité dans sa réponse sur les suites apportées au précédent contrôle de la chambre (cf. *supra*, partie 3.1.). Toutefois, le rapport d'observations définitives de celle-ci ne formulait aucune préconisation explicite en ce sens, invitant seulement à clarifier les relations entre la commune et l'association et à préciser les dispositions de la convention.

⁽¹⁰⁹⁾ Cf. par exemple le « Mode d'emploi de la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) » édité par la conférence permanente des coordinations associatives en mars 2011 (page 8).

⁽¹¹⁰⁾ Laquelle a abrogé la précédente circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, comportant déjà un modèle de convention relativement similaire.

- les modalités d'exécution, dont le budget prévisionnel global de l'objectif et les moyens affectés à sa réalisation ;
- le montant de la subvention, ainsi que les conditions de paiement. Le cas échéant, les aides en nature doivent également être précisées ;
- les obligations comptables de l'association ;
- les conditions de contrôle par la personne publique de la réalisation de l'objectif ;
- les conditions d'évaluation des conditions de réalisation des projets ou des actions subventionnés, sur un plan quantitatif comme qualitatif.

Enfin, ces informations sont censées être enrichies d'un rappel du contexte de la demande de subventionnement et du projet poursuivi, afin de s'assurer que l'association en est bien l'initiatrice.

Les conventions transmises par la commune d'Aubervilliers s'éloignent plus ou moins sensiblement de cette trame. La principale lacune concerne l'absence fréquente de mention du montant de la subvention versée, notamment pour les plus importantes : Aubervacances Loisirs, l'OMJA, le CICA ou le comité des œuvres sociales⁽¹¹¹⁾. Cette absence est contraire aux dispositions légales précitées, et vide de son sens l'objet même d'un conventionnement qui est de sécuriser et de rendre plus transparentes les relations financières entre les collectivités et les associations. Le juge administratif a d'ailleurs estimé par le passé que devait être annulée pour méconnaissance de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 la délibération d'une commune approuvant une convention de subventionnement qui ne comporte pas le montant de l'aide accordée⁽¹¹²⁾.

Les modalités de contrôle et de suivi des aides attribuées, et plus particulièrement les conditions de résiliation ou les sanctions applicables en cas de non-respect des stipulations de la convention, ne sont pas systématiquement énoncées. De même, le rappel du contexte dans lequel s'inscrit la demande de subventionnement est parfois très sommaire et ne permet pas nécessairement d'attester que l'association est à l'initiative du projet porté (cf. l'exemple du CICA : partie 7.5.1 *infra*).

Il peut enfin arriver que la date de signature de la convention soit si tardive qu'elle limite considérablement la portée opérationnelle de ce document : la convention pour l'année 2015 entre la commune et l'association « Logement Jeune 93 », octroyant à celle-ci une subvention de fonctionnement de 23,5 k€ a par exemple été conclue le 18 décembre 2015 ; sa durée de validité aura donc été inférieure à deux semaines.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune d'Aubervilliers fait état des diverses démarches qu'elle a récemment entreprises en vue de corriger ces insuffisances et de parvenir à une homogénéité et à un degré de précision accrus dans les conventions conclues avec le secteur associatif, à compter de l'exercice 2017.

La chambre encourage la collectivité à poursuivre cet effort, destiné à permettre un pilotage plus efficient des moyens alloués aux associations.

⁽¹¹¹⁾ Pour celui-ci, la convention 2014 stipule seulement : « une subvention municipale sera attribuée chaque année par le conseil municipal. Celle-ci sera calculée sur la masse salariale brute des agents permanents, titulaires et non titulaires [...] et représente 1% des sommes inscrites au compte administratif de l'année N-1". [...] "Une subvention complémentaire distincte sera versée au titre de la gestion des tickets de restauration du personnel communal dont la prise en charge a été confiée au COS. »

⁽¹¹²⁾ Tribunal administratif de Toulouse, 4 mai 2012, n°1003703.

7.3.2. Les mises à disposition d'aides en nature

⇒ Rappel du cadre juridique

La définition figurant dans la loi du 31 juillet 2014 précitée énonce que « *les contributions facultatives de toute nature* » sont constitutives de subventions, dès lors que celles-ci sont « *valorisées dans l'acte d'attribution* ».

Comme le rappelle le comité national de fiabilité des comptes locaux, une telle valorisation des prestations en nature n'est certes pas obligatoire, mais elle « *présente des avantages pour la sincérité des comptes mais aussi en termes d'image pour la collectivité* ». À ce titre, elle est encouragée.

L'article L. 2313-1 du CGCT dispose en outre que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, « *les documents budgétaires [...] sont assortis en annexe : [...] 2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif* ».

⇒ La situation à Aubervilliers

Outre les subventions et les mises à disposition de personnels – analysées dans la partie précédente relative à la gestion des ressources humaines –, l'octroi par la commune d'Aubervilliers d'une aide en nature aux associations locales est relativement fréquent. Cette aide peut revêtir les formes suivantes :

- mise à disposition de locaux, dont la commune assure l'entretien courant et la prise en charge des coûts liés aux fluides (eau, électricité, etc.) ;
- prise en charge des frais de fonctionnement (fournitures courantes, reprographie, communication, etc.) ;
- mise à disposition de matériel informatique ou de lignes téléphoniques ;
- mise à disposition – de manière ponctuelle ou permanente – de véhicules.

Il a également été demandé à la collectivité de recenser ce type d'aide. La commune a fourni un tableau récapitulatif, dont elle prévient toutefois qu'il n'est pas forcément exhaustif. Ces aides ne sont en revanche pas retracées dans la liste des concours attribués à des tiers figurant à l'annexe B1-7 des comptes administratifs : pour les exercices antérieurs à 2012, les associations bénéficiant d'une prestation en nature étaient signalées, mais cette aide n'était pas détaillée (moyens matériels ou moyens humains) ni, *a fortiori*, valorisée. À partir du compte administratif 2012, ce niveau limité d'information n'est même plus disponible, la colonne correspondante de l'annexe étant laissée entièrement vierge.

Il incombe donc à la commune de mieux rendre compte de l'utilisation des moyens matériels qu'elle accorde aux associations. L'ordonnateur a précisé à la chambre que ce travail de recensement était en cours de réalisation au sein des services concernés, et que le poste de contrôleur de gestion, longtemps demeuré vacant, allait prochainement être pourvu pour développer les outils de contrôle, d'évaluation et de pilotage existants. Ce travail devrait permettre d'aboutir, dès 2018, à des conventions plus détaillées sur le volet des aides en nature aux associations.

Recommandation n° 3 :

Uniformiser le format et la périodicité des conventions d'objectifs et de moyens conclues avec le secteur associatif, et en améliorer l'exhaustivité.

7.4. Les procédures d'instruction et de contrôle de l'utilisation des subventions sont hétérogènes et perfectibles

⇒ L'instruction des demandes

La collectivité dispose d'une direction de la vie associative et des relations internationales, rattachée précédemment à la DGA « Culture et vie locale » et désormais à la DGA « Dynamique de la ville » dans l'organigramme rénové début 2016. Cette direction, et plus spécifiquement son pôle dédié à la vie associative, sont décrits comme « *un centre de ressources qui accompagne les associations, et notamment celles, nombreuses, qui ne sont pas suivies par des secteurs particuliers (culture ou sports notamment) et qui pour la plupart ne touchent pas de subvention* », mais qui peuvent bénéficier d'un appui logistique ponctuel.

Les tâches d'instruction des demandes de subventions et de contrôle des conditions de leur utilisation ne sont donc, en revanche, pas centralisées au sein de ce service, mais réparties entre les directions sectorielles (sport, affaires culturelles, éducation-enfance...) « *sur la base d'une trame commune adaptée à chaque secteur* ». Il a également été précisé que « *les associations recevant une subvention supérieure à 23 000 € annuels font l'objet d'un suivi particulier, notamment du contrôle de gestion (poste à pourvoir) quant à leur compte annuel* ». Sur la base des demandes de subvention formulées par les associations et de leur rencontre avec les services instructeurs, ceux-ci « *formulent des propositions sur le montant des subventions, qui sont soumises à l'arbitrage des élus de secteur, puis du maire-adjoint aux finances et de la Maire, avant de passer en conseil municipal* ».

Si les dossiers de demandes de subventions utilisés par la direction des affaires culturelles, transmis à la chambre pendant son instruction, sont relativement exhaustifs et détaillés, il n'en va pas nécessairement de même pour les autres pans de la vie associative. Or le secteur culturel ne représente, pour rappel, qu'un septième environ du montant total des subventions versées en 2015. La commune a cependant indiqué à la chambre qu'un nouveau dispositif de demande de subvention, plus complet, serait utilisé pour les associations du secteur sportif à partir de 2017.

⇒ Le suivi de l'utilisation des subventions

L'article L. 1611-4 du CGCT dispose : « *Toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. / Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité.* »

Pour s'assurer de l'effectivité de ce suivi, la chambre a en premier lieu demandé à la commune de lui transmettre, pour les associations ayant fait l'objet d'un conventionnement, le dernier compte-rendu financier de subvention, le dernier rapport annuel d'activité et les comptes approuvés du dernier exercice clos. Si la communication des documents comptables n'a le plus souvent pas soulevé de difficulté⁽¹¹³⁾, celle des comptes rendus d'activité a en revanche été beaucoup plus erratique, notamment pour les associations qui bénéficient du soutien financier et matériel le plus important : Aubervacances Loisirs, l'OMJA, le CICA, le comité des œuvres sociales ou le club municipal de football n'ont pas produit de tel rapport. Une telle lacune rend ainsi relativement hypothétique tout contrôle effectif de la part des services communaux de la bonne utilisation des moyens publics importants consentis à ces structures. Elle peut expliquer également la propension à reconduire, d'un exercice sur l'autre,

⁽¹¹³⁾ Bien que cela n'entre pas directement dans le champ du présent examen de gestion, la chambre relève néanmoins que la grande majorité des associations recevant un montant de subvention annuel supérieur à 153 000 € ne se sont pas acquittées de leur obligation de publier leurs comptes annuels sur le site « journal-officiel.gouv.fr ».

des montants de subventions inchangés ou revus le plus souvent à la hausse, du moins jusqu'en 2015. Cette évolution dynamique est pourtant loin d'être toujours justifiée, au regard de la situation financière des associations, parfois confortable et leur permettant une thésaurisation importante. La subvention attribuée à l'OMJA est ainsi passée de 1,8 M€ à 2,0 M€ entre les exercices 2013 et 2014 alors que, dans le même temps, le niveau de trésorerie disponible de cette structure a été multiplié par quatre environ (de 160 k€ à 608 k€ entre fin 2013 et fin 2014) ; celle accordée à Aubervacances Loisirs a progressé de 527 k€ sur la même période, permettant à l'association de faire passer le montant de ses disponibilités de 0,60 M€ à 1,06 M€ en un an. Ces niveaux de liquidités disponibles sont manifestement disproportionnés par rapport aux besoins réels desdites associations, d'autant que celles-ci n'ont quasiment aucun patrimoine à entretenir en propre, puisque l'ensemble de leurs locaux sont mis à disposition.

La chambre recommande un suivi plus rigoureux des moyens dédiés aux associations, s'appuyant sur une transmission exhaustive et systématique des documents exigés dans les conventions et la mise en place d'un contrôle de gestion renforcé. Cette exigence est rendue d'autant plus impérieuse que les autres leviers existants d'économies parmi les dépenses de fonctionnement sont comparativement limités. La commune a en effet reconnu des carences dans ce domaine mais souligne la réorganisation en cours, avec le recrutement d'un nouveau contrôleur de gestion rattaché à la direction des finances et la systématisation des réunions de bilan chaque automne, accompagnée d'une demande de présentation des comptes et des bilans d'activité de la part des associations bénéficiaires.

Recommandation n° 4 :

Renforcer le contrôle et le suivi des moyens accordés aux associations, en tenant compte notamment de la situation financière réelle de celles-ci.

7.5. Les relations avec les principales associations subventionnées

Le focus particulier sur ces associations, qui ne prétend pas à l'exhaustivité, est motivé en premier lieu au titre des suites des précédents contrôles de la chambre qui y faisaient référence (CICA et Aubervacances Loisirs). Il tient aussi à certaines caractéristiques propres de ces associations, précédemment mises en évidence, telles que l'importance des concours financiers que leur verse la commune ou une insuffisante formalisation de leurs relations dans les conventions conclues.

7.5.1. Le Carrefour pour l'information et la communication à Aubervilliers (CICA)

Cette association, dont les locaux mis à disposition par la commune se trouvent sur le même site que la direction de la communication, la direction des finances et d'autres services municipaux, était présentée sur le site de la collectivité comme le « *bras armé du service municipal de l'information et de la communication pour tout ce qui concerne la communication audiovisuelle* », description qui a toutefois disparu à la suite de la refonte de ce site survenue en mai 2016⁽¹¹⁴⁾. L'association continue néanmoins d'apparaître dans l'annuaire téléphonique interne de la collectivité, au même titre que la direction de la communication. Outre les reportages vidéo diffusés sur le site de la commune, l'association réalise également le magazine d'information municipale « Aubermensuel ».

⁽¹¹⁴⁾ L'adresse électronique de l'association reste quant à elle inchangée : aubermensuel@mairie-aubervilliers.fr

Une convention conclue entre la commune et l'association, obligatoire compte tenu du montant de la subvention allouée par la première à la seconde, reprend la description de ces missions⁽¹¹⁵⁾ et précise que « *la commune d'Aubervilliers soutient cette démarche de production d'une information de qualité* ». Elle ne spécifie en revanche pas le montant de la subvention versée, alors qu'il s'agit d'une obligation au regard des dispositions légales précitées : elle indique simplement que ce montant est déterminé annuellement par la commune, « *dans le cadre de son budget et par délibération du conseil municipal* ».

Tableau n° 46 : Évolution de la subvention communale versée à l'association CICA

Exercice	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Subvention annuelle	400 500	470 500	570 000	590 000	550 800	550 800	540 800	545 000

Source : CRC IDF d'après les données transmises par la commune

La convention ne fixe pas davantage de mission ou d'objectif formalisé dont l'accomplissement conditionnerait le maintien, la révision ou l'abandon de ce soutien financier pour les exercices ultérieurs. Elle précise en revanche les moyens matériels mis à disposition de l'association par la collectivité : ces aides en nature, constituées par les locaux et les équipements du siège de l'association ainsi que les charges locatives et travaux de réparation y afférents, sont valorisées à 78 500 € par an dans la convention conclue en 2015. Cette valorisation fait suite aux remarques de la chambre dans son précédent rapport. À compter de 2010, il n'y a plus eu de mise à disposition à titre gracieux de personnels communaux, alors que cinq agents étaient prévus dans la convention de 2009 (deux attachés et trois adjoints administratifs), mais la subvention a alors sensiblement augmenté (+ 0,1 M€, soit une hausse de 21 %).

D'après ses états financiers pour l'exercice 2014, le CICA ne dispose pas de ressources propres pérennes, ses fonds associatifs n'étant constitués que par les reports à nouveau et les résultats des exercices antérieurs. En l'absence de cotisations d'adhérents, la subvention municipale représente l'essentiel de ses produits d'exploitation (530 k€ sur 604 k€ au total, soit 88 %). Les charges d'exploitation sont quant à elles constituées en premier lieu par les rémunérations de personnel (263 k€, soit 42 % du total, et 59 % en y incluant les charges sociales) alors que l'association n'emploie en propre que six salariés, dont trois cadres. Le reste de ces charges correspond pour l'essentiel aux frais de réalisation du magazine « Aubermensuel ».

Il ressort de ces éléments de description que le CICA : 1) n'a manifestement pas de réelle vie associative telle qu'on l'entend habituellement (l'absence de cotisations d'adhérents en témoigne) ; 2) vit presque exclusivement de la seule subvention municipale ; 3) a un objet statutaire correspondant à la réalisation de prestations répondant aux besoins de la personne publique, en l'espèce la réalisation du bulletin d'informations municipales et diverses actions de communication. Quand bien même ses statuts affirment l'inverse, il ne paraît faire guère de doute que l'initiative réelle de ces actions émane de la commune, plutôt que de l'association elle-même.

Ces caractéristiques, qui étaient déjà esquissées dans le précédent rapport d'observations définitives de la chambre en 2008, paraissent donc contradictoires avec les règles légales précédemment rappelées qui encadrent la relation entre les collectivités et le secteur associatif. Le rapport invitait la commune à régulariser cette situation, en recourant à l'une des options suivantes : 1) la remunicipalisation des activités du CICA ; 2) le recours à un marché public en bonne et due forme pour ces prestations de communication 3) le maintien d'une subvention à cette association, assorti de garanties plus fortes quant à l'autonomie de sa gestion. Cette 3^e option – assurément celle permettant la plus grande continuité par rapport à l'organisation précédemment retenue – a été privilégiée par la commune, qui indique avoir œuvré au « *renforcement de l'autonomie réelle* » du CICA, notamment en actant la séparation « *[d]es fonctions de directeur de la rédaction et de directeur de la communication* » en plus de la valorisation des aides en nature déjà citée.

⁽¹¹⁵⁾ Cf. Article 1- Objet de la convention : « *Le CICA se donne pour objectif de fournir une information de qualité à la population d'Aubervilliers sous la forme d'un journal local d'une périodicité mensuelle et de vidéos sur la vie de la ville. Cette offre informative a pour ambition de traiter des divers aspects de la vie locale, qu'ils concernent l'actualité générale, les activités associatives, sportives ou culturelles* ».

La chambre estime que la portée de ces changements est demeurée par trop limitée, en particulier au regard des évolutions significatives du cadre législatif et réglementaire survenues depuis 2008. En l'état, le CICA ne remplit toujours pas les critères d'une association indépendante vis-à-vis de la collectivité qui la subventionne, ce qui ne va pas sans soulever certains risques juridiques : en témoigne l'arrêt de la Cour de cassation du 7 novembre 2012, relatif à une association d'Asnières-sur-Seine quasi-identique au CICA dans son fonctionnement, dans lequel le juge pénal s'est reconnu compétent pour qualifier une association de « transparente » et pour sanctionner un délit de favoritisme commis par ce biais⁽¹¹⁶⁾.

7.5.2. Aubervacances-Loisirs

Cette association « assure une mission de service public pour le compte de la Ville et de la Caisse des écoles d'Aubervilliers, en prenant en charge notamment l'organisation des centres de loisirs pour les enfants de 6 à 13 ans et des centres de vacances pour les enfants et les jeunes de 4 à 17 ans »⁽¹¹⁷⁾. Elle est la principale bénéficiaire de concours financiers de la commune : la subvention municipale s'élevait à 2,35 M€ en 2015.

Alors que le rapport d'observations définitives de 2008 consacré au thème de l'enseignement primaire relevait le fait qu'une partie de la subvention attribuée à l'association transitait par la caisse des écoles (cf. *supra*, partie 3.2.), la commune a précisé lors de la présente instruction avoir « procédé à des actions visant la clarification des activités assurées et financées d'une part par la Caisse des écoles et d'autre part par Aubervacances loisirs ». Selon elle, « le projet de réorganisation de la caisse des écoles [qui] a été présenté au CTP du 24 juin 2014 et [a été] mis en œuvre cette même année (...) a permis de séparer les fonctions de direction d'Aubervacances et de la Caisse des écoles et de déterminer précisément le personnel affecté aux deux entités ». Si tant est qu'elle a été inspirée par les préconisations de la chambre, comme le suggère ici la collectivité, cette réorganisation n'en a pas moins été tardive puisque survenue près de six années après le rapport précité.

Toujours au titre des suites de ce précédent rapport, la commune a précisé que « [l]es conditions de mise à disposition des agents ont été clarifiées dans les conventions conclues depuis 2012. Enfin, depuis trois ans tous les agents mis à disposition de l'association par la commune ayant quitté l'association sont remplacés si cela est nécessaire par des postes associatifs ». Comme l'a rappelé la partie 6.7, l'actuelle convention triennale 2015-2017 prévoit la mise à disposition de 24,5 ETP et détaille leurs fonctions respectives, mais le principe du remboursement des charges salariales afférentes, pourtant explicitement énoncé dans la convention, n'a jamais été respecté dans les faits.

⁽¹¹⁶⁾ Crim. 7 nov. 2012, n° 11-82.961, MM. T., V. et C. : « (...) aux motifs qu'il ressort des éléments du dossier que l'association Asnières communication est une association paramunicipale transparente qui, dans le cas présent, s'est substituée à la mairie pour conclure un contrat qui restait soumis aux règles de passation des marchés publics ; que même si la notion d'association transparente n'a été consacrée par la jurisprudence que postérieurement aux faits, il appartient à la juridiction saisie d'une infraction dont un des éléments est fondé sur la régularité d'un acte passé par une association, d'apprécier la régularité dudit acte au regard de celle de l'association, sans qu'il soit nécessaire qu'une autre juridiction ait préalablement statué sur la validité de cette association ; qu'en l'espèce, et en dépit des mesures prises par M. X... lors de son accession à la mairie pour normaliser le fonctionnement des associations paramunicipales, il apparaît qu'Asnières communication n'avait aucune autonomie de fonctionnement par rapport à la municipalité ; qu'en effet, son activité principale était la rédaction du journal Asnières Info, vecteur de communication de la mairie ; que son financement était exclusivement assuré par des subventions municipales sans autre apport même minime ; qu'en outre, le budget communication de la ville d'Asnières (2 502 KF) était quasi essentiellement dévolu à Asnières communication (2 500 KF) ; que compte tenu de ces conditions de financement le fait que les personnes employées aient été des salariés de l'association est sans incidence (...) ».

⁽¹¹⁷⁾ D'après le site de la commune.

En outre, la formalisation insuffisante des conditions de mise à disposition de ces personnels ainsi que les difficultés de gestion liées à leur positionnement particulier sont apparemment demeurées des problématiques récurrentes au sein de la commune, puisqu'elles ont encore fait l'objet d'échanges au cours du comité technique du 18 mai 2015⁽¹¹⁸⁾.

La situation financière de cette association est, en apparence, extrêmement favorable puisque le résultat dégagé pour l'exercice 2014 atteignait 0,4 M€, puis encore près de 0,15 M€ en 2015. De même, la trésorerie disponible fin 2014 puis fin 2015 excédait 1 M€. La forte hausse de la subvention municipale, passée de 2,2 M€ à 2,7 M€ entre 2013 et 2014 (avant de redescendre à 2,35 M€ en 2015), bien que motivée par la réforme des rythmes scolaires et l'organisation d'activités d'accueil supplémentaires par l'association, n'était donc pas nécessairement justifiée⁽¹¹⁹⁾. Cette hausse a porté le montant total des subventions perçues par Aubervacances Loisirs à 3,4 M€, soit plus de 9/10^e de ses ressources (les recettes issues de la tarification de ses activités étant inférieures à 0,3 M€) en 2014.

La maire d'Aubervilliers, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, a reconnu le caractère injustifié de cette situation, peu compatible avec ses propres efforts pour reconstituer les marges de manœuvre financières de la ville. Elle a précisé que la subvention versée à cette association avait été stabilisée en 2016, et que sa baisse ainsi qu'une reprise partielle des excédents de l'association seraient envisagés pour les exercices ultérieurs, sur la base d'une analyse détaillée de sa situation financière et de l'évolution de ses activités. Elle entend également sécuriser davantage la situation juridique des agents mis à disposition.

La chambre prend note de ces évolutions attendues. Elle rappelle toutefois également la conclusion de son précédent rapport d'observations définitives en 2008, qui invitait la commune à envisager les possibilités d'une évolution juridique de son mode de gestion des centres de vacances, notamment celle de recourir à une délégation de service public. En effet, des interrogations existent sur la conformité du mode de fonctionnement actuel au regard aussi bien du droit interne de la commande publique que des règles européennes sur les aides d'État :

- les missions exercées par cette association (centres de loisirs, accueil périscolaire) constituent un service public facultatif⁽¹²⁰⁾ ; elles peuvent à ce titre être soit assurées directement par la collectivité, soit confiées à un prestataire privé, ce qui est le cas en l'espèce ;
- l'association paraît moins être à l'initiative des actions menées que répondre à un besoin préalablement défini de la collectivité, qui en a fait l'opérateur principal et quasi-exclusif de sa politique en la matière ;
- symétriquement, la subvention versée par la collectivité s'assimile à une contrepartie financière des prestations réalisées par l'association. Son montant est du reste sensiblement supérieur au seuil « *de minimis* » de 500 000 € sur trois ans pour les services d'intérêt économique général (SIEG), en deçà duquel un soutien financier accordé par une personne publique n'est pas susceptible d'être considéré comme une aide d'État devant être notifiée⁽¹²¹⁾.

⁽¹¹⁸⁾ À la suite d'une présentation, par le directeur de l'éducation et de l'enfance, d'une « *note mettant en exergue la participation de la ville auprès de l'association et plus particulièrement concernant la mise à disposition d'agents* », les représentants du personnel interpellent celui-ci sur plusieurs aspects, notamment : l'absence d'arrêté de mise à disposition depuis 2008 ; le refus d'effectuer des heures supplémentaires non payées (celles-ci pouvant uniquement être récupérées) ; le fait que, contrairement à leurs collègues en poste à la commune, ils « *ne bénéficient ni des jours mobiles ni des heures de veilles de fêtes* » ; la demande d'un « *complément de rémunération* » pour les agents mis à disposition.

En l'espèce, le cadre réglementaire applicable à la mise à disposition d'agents, qui est fixé par le décret du 18 juin 2008, est donc largement ignoré, du fait de l'absence d'arrêtés individuels (art. 1^{er}) ou encore de définition précise des conditions de travail des fonctionnaires au sein de l'organisme d'accueil (art. 6), celles-ci n'ayant pas vocation à être débattues au sein du comité technique de la collectivité.

⁽¹¹⁹⁾ Cf. avenant n° 1 à la convention 2013-14 signé le 20 décembre 2013.

⁽¹²⁰⁾ CAA Lyon, 22 octobre 1991, *Ville de Privas*, n° 89LY01556.

⁽¹²¹⁾ Cf. règlement (UE) n° 360/2012 de la commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'UE aux aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général.

7.5.3. L'Office municipal de la jeunesse d'Aubervilliers (OMJA)

L'OMJA, association créée en 1949 lors des débuts de la municipalité communiste, est en charge de l'organisation d'activités et d'événements à destination des jeunes Albertivillariens (11 à 25 ans), « *plus particulièrement dans les loisirs, l'accès à la pratique culturelle, le sport, la santé, l'information et la prévention (non spécialisée) par le biais d'actions éducatives* ». Il s'agit donc d'un véritable service public local, puisque l'OMJA est l'un des principaux opérateurs chargés – au côté notamment de diverses directions de la ville et d'autres associations de moindre ampleur – de mettre en œuvre la politique municipale en direction de la jeunesse. Outre son intitulé, la liste particulièrement fournie de ses missions, reprise à l'article 3 de la convention triennale 2015-17, en témoigne : il s'agit de « *favoriser l'accès aux loisirs et aux vacances ; organiser l'accueil sans hébergement au sein des structures mises à disposition par la commune (...); favoriser l'accès à des pratiques culturelles, sportives, scientifiques, technologiques (...); informer, accompagner et orienter le public jeune (...); favoriser les actions de solidarité au niveau local, international et les échanges européens ; favoriser la réussite scolaire et l'insertion professionnelle des jeunes* », etc.

À ce titre, l'association gère notamment les divers équipements de proximité à destination du public local (maisons de la jeunesse, espaces adolescents, espace culturel), ceux-ci étant soit mis à disposition à titre gracieux par la commune, ou bien donnant lieu à l'acquittement d'un loyer par l'OMJA à l'office public de l'habitat de la ville. Ces charges locatives sont toutefois prises en compte dans le calcul de la subvention municipale versée à l'association. Celle-ci, en 2014, s'élevait à 2 M€, mais 1,6 M€ en déduisant le montant des aides versées indirectement par la caisse d'allocations familiales – qui transitent par le budget communal – ou celui des aides relatives aux rythmes scolaires. À la subvention numéraire s'ajoutent la mise à disposition gratuite de diverses aides en nature (matériel, véhicules⁽¹²²⁾, mobilier, etc.) et la prise en charge de l'essentiel des dépenses d'entretien, réparation, fluides, etc. afférentes. Enfin, certains personnels communaux sont également gratuitement mis à disposition de la commune (quatre ETP prévus par la convention, mais trois dans les faits en 2015 selon le président de l'OMJA).

Les liens entre la commune et l'association ont fait l'objet d'une plus grande formalisation à compter de 2009, destinée à mieux dissocier la seconde de la première et ainsi à limiter les risques juridiques de requalification de l'OMJA en « association transparente ». Cette démarche a notamment conduit à faire évoluer la gouvernance de l'OMJA – la fonction de président n'étant plus exercée par l'adjoint au maire en charge de la jeunesse – et à conclure des conventions triennales plus étayées.

Même si les représentants désignés par le conseil municipal ne sont que 6, sur 20 membres de son conseil d'administration au total, l'OMJA est, comme les structures précédentes, fortement dépendante des subsides publics : 96 % de ses produits d'exploitation en 2014, dont près de 60 % pour la seule subvention municipale⁽¹²³⁾, mais cette proportion n'intègre pas la valorisation des nombreuses aides en nature apportées par la ville. Par ailleurs, l'OMJA n'est pas financée par des cotisations en provenance de ses adhérents, au nombre de 1 102 fin 2015, et dispose d'une trésorerie relativement abondante (0,6 M€ fin 2014, puis 0,4 M€ fin 2015) alors qu'elle n'a qu'un faible volume de dépenses d'investissement à effectuer puisqu'elle n'est pas propriétaire de ses locaux.

L'ordonnateur de la commune et le président de l'OMJA semblent peu enclins à envisager une remunicipalisation, même partielle, des activités de l'association, et paraissent privilégier une autonomisation accrue de celle-ci. Si tel est le cas, il leur incombe d'améliorer encore l'exhaustivité et la sécurité juridique des outils formalisant leurs relations, dans le sens des préconisations formulées précédemment par la chambre.

⁽¹²²⁾ Bien que la mise à disposition de véhicules reste prévue par la convention triennale 2015-17, le président de l'OMJA a précisé à la chambre que l'association, depuis 2010, est propriétaire de ses propres véhicules.

⁽¹²³⁾ 1,586 M€ sur un total de 2 662 M€ de produits d'exploitation d'après le compte de résultat 2014, soit 59,5 %. Les autres financements proviennent de divers partenaires institutionnels : caisse des allocations familiales, État, Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) jusqu'à sa dissolution en 2015.

7.6. Seule une association a fait l'objet d'une remunicipalisation (partielle) pendant la période sous revue

L'association « Seniors d'Aubervilliers », dénommée jusqu'en 2003 « Office des préretraités et retraités de la Ville d'Aubervilliers »⁽¹²⁴⁾, est présentée comme étant le « *partenaire de la Ville dans le cadre de la politique publique en direction des seniors* ». Des conventions ont été conclues à ce titre, suivant une périodicité toutefois inégale : triennale de 2006 à 2008, puis annuelle en 2009 (mais reconduction par avenant pour 2010 et 2011), puis à nouveau triennale de 2012 à 2014, avec un avenant de prorogation pour 2015. Ce conventionnement a permis l'octroi d'une subvention, d'un montant annuel moyen d'environ 150 k€, accompagné de la mise à disposition de plusieurs agents municipaux.

Les contours de ce partenariat ont cependant fait l'objet d'une redéfinition initiée en 2015, conduisant la commune à assurer en gestion directe les activités d'animation des deux clubs Edouard Finck et Ambroise Croizat, pour lesquels des agents municipaux étaient précédemment mis à disposition. Dans l'attente que cette redéfinition soit achevée et que le niveau des moyens financiers, matériels et humains accordés à l'association soit adapté en conséquence, une convention d'une durée d'un an seulement a été conclue pour couvrir l'année 2016.

La diminution de la subvention, passée de 154 k€ à 124 k€ entre 2014 et 2015, a manifestement eu un effet déstabilisant sur le fonctionnement de l'association puisque celle-ci anticipait une trésorerie négative à partir de janvier 2016, nécessitant le versement d'un acompte de 20 k€ sur la subvention 2016 par délibération du conseil municipal du 17 décembre 2015. L'exposé des motifs de cette délibération précise qu'« *[i]l conviendra que l'association « Seniors d'Aubervilliers » réajuste très prochainement, voire supprime, certaines actions afin de garantir une pérennité de la structure et un rééquilibrage des comptes de l'association avec une meilleure prise en compte des recettes et des dépenses* ».

Si un tel souci d'une utilisation efficiente des ressources financières versées à cette association est à porter au crédit de la collectivité, les développements précédents montrent toutefois que cette démarche était loin d'être généralisée pour d'autres entités, destinataires de subventions d'un niveau sensiblement supérieur.

8. LA COMMANDE PUBLIQUE

8.1. L'organisation de la commande publique au sein de la collectivité

⇒ Présentation du service

La direction des achats et de la commande publique (DACP) de la commune a été constituée en 2009. Rattachée fonctionnellement à la direction générale des ressources, alors que la commande publique dépendait auparavant de la direction des services techniques, elle compte 19 agents, placés sous l'autorité d'un directeur (doté du grade de directeur territorial), à ce poste depuis fin 2011 après avoir été précédemment chargé de marchés au sein de la direction pendant 10 années. La DACP comprend à titre principal deux services correspondant aux deux versants de son intitulé :

- « *le service des marchés publics en charge du pilotage, de la contractualisation et de la sécurité juridique des achats de la Ville* ». Outre son responsable, directeur adjoint de la DACP, il comprend trois chargés de marché ;
- « *le service achat en charge de l'optimisation économique des achats de la ville, de l'approvisionnement des services et directions en moyens généraux* », constitué d'un chef de service, de deux gestionnaires des achats et de quatre magasiniers. Avant 2012, cette composante, qualifiée de « service gestionnaire » et dont les missions étaient moins précisément délimitées, dépendait de la direction des affaires financières.

⁽¹²⁴⁾ Et, jusqu'en 1997, « Office *municipal* des préretraités et retraités de la Ville d'Aubervilliers », d'après l'historique des déclarations en préfecture sur le site du Journal Officiel.

Ceux-ci sont complétés par un service de l'exécution comptable des marchés en cours, et par une chargée de mission « administration générale – recherche de subventions ». À l'instar de la direction des ressources humaines, l'activité de la DACP a pu également pâtir de la longue vacance du poste de DGA Ressources, qui a finalement été pourvu au printemps 2016, ainsi que de la relative instabilité de la fonction de DGS dans les années ayant précédé l'arrivée de l'actuel titulaire du poste à l'été 2015.

⇒ La formalisation des procédures

La collectivité a édité en janvier 2009 un guide des procédures adaptées, à usage interne – mais ayant fait l'objet d'une adoption par le conseil municipal et, à ce titre, d'une transmission au contrôle de légalité – qui a ensuite été périodiquement réactualisé. Une nouvelle version, complétée et tenant compte des évolutions récentes du droit de la commande publique, est en cours d'élaboration au premier semestre 2016 et son entrée en vigueur est attendue pour la rentrée. Ce document, relativement complet (10 pages), différencie dans sa première partie quatre seuils de prix distincts et décrit les conditions de préparation et de passation applicables à chacune de ces catégories d'achats :

- 1) *Marchés inférieurs à 4 000 € HT* : pas de formalité particulière ;
- 2) *Marchés compris entre 4 000 € et 25 000 € HT* : consultation écrite sommaire (demande de devis) auprès de trois candidats au moins. Des exonérations exceptionnelles, dûment motivées, peuvent être accordées par le président de la CAO ou le DGS et permettre la passation d'un marché de gré à gré pour des achats allant jusqu'à 24 999 € HT.
Cette fourchette supérieure tient compte du relèvement du seuil de dispense des obligations de publicité et de mise en concurrence (précédemment fixé à 15 000 € HT dans l'article 11 de l'ancien code des marchés publics) par le décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015,
- 3) *Marchés compris entre 25 000 € et 90 000 € HT* : procédure adaptée simplifiée, avec publicité préalable sur un site dédié ;
- 4) *Marchés compris entre 90 000 € et 209 000 € HT* : procédure adaptée intermédiaire avec publication d'un avis d'appel public à concurrence conformément à l'art. 40 CMP, délibération préalable du conseil municipal approuvant le projet détaillé de marché avant sa signature et avis de la commission d'appel d'offres ;
Des dispositions complémentaires spécifiques aux *marchés de maîtrise d'œuvre compris entre 90 000 € et 209 000 € HT* sont également prévues : mise en compétition limitée à l'examen des compétences, références et moyens des candidats ; après avis de la CAO (incluant dans ce cas deux personnalités compétentes au regard de l'objet du marché), une liste d'au moins trois candidats admis à négocier est arrêtée, l'attribution s'effectuant à l'issue de ces négociations ;
- 5) *Marchés de travaux compris entre 209 000 € et 5 224 999 HT* : niveau de publicité et de formalisme supplémentaire, avec notamment la nécessité d'une délibération d'autorisation du conseil municipal en amont et en aval du processus, la « *formalisation obligatoire d'un dossier de consultation des entreprises rédigé conjointement par le(s) service(s) porteur(s) et la DACP* », l'« *obligation sinon recommandation forte de négociations encadrés par une commission technique pluridisciplinaire* », l'avis de la CAO et la publication d'un avis d'attribution.

Le cas échéant, le pouvoir adjudicateur peut décider de mettre en œuvre un appel d'offres même lorsque les seuils prévus par le code des marchés publics ne sont pas atteints.

La suite du guide précise certaines dispositions générales applicables quel que soit le montant du marché concerné, notamment sur le contenu de la « fiche navette » rédigée par le service demandeur pour validation du lancement de la procédure (en pratique, celle-ci n'est toutefois guère utilisée, les demandes de validation s'effectuant directement par courrier électronique), ou encore sur la constitution du dossier de consultation des entreprises, sur les modalités d'analyse des offres, sur le recours à la négociation, la signature/notification des marchés et la conservation des documents.

En sus de ce guide, la commune d'Aubervilliers recourt à une nomenclature interne destinée à apprécier le caractère homogène des fournitures et des prestations de services et permettant de s'assurer du respect de la computation des seuils. Celle-ci a été mise en place à partir de 2005 et a fait l'objet d'actualisations périodiques par la suite, pour y ajouter de nouvelles catégories d'achats ou au contraire pour supprimer celles devenues obsolètes.

⇒ Les dispositifs de contrôle interne

Dans le cadre des travaux de la chambre, la collectivité a été invitée à détailler les dispositifs de contrôle interne auxquels elle recourt en matière de commande publique. D'après la réponse écrite adressée par le directeur du service, ces dispositifs s'articulent autour des éléments suivants :

- recensement préalable des besoins lors de la phase de préparation budgétaire (saisie des demandes d'affectation budgétaire ventilées par nature de prestations ou fournitures homogènes), qui s'appuie sur la nomenclature précitée ;
- mise en place d'un réseau local de référents comptables/acheteurs publics au sein de chaque service, piloté et animé par la DACP et/ou la direction des affaires financières ;
- système de double visa de contrôle et de validation des engagements :
 - premier contrôle par la direction des affaires financières : vérification du respect de l'autorisation budgétaire, de la bonne imputation comptable et de l'inscription de la commande dans le cadre d'un marché public ;
 - second contrôle par la DACP sur les bons de commande ne faisant pas référence à un marché (vérification du respect de la computation des seuils pour une mise en concurrence éventuelle) et sur ceux faisant partie d'un marché (vérification de la bonne notification du marché, de sa date d'échéance, du non-dépassement du montant notifié, etc.).

Ce contrôle reste pour l'heure circonscrit à trois secteurs : centre culturel, centre municipal de santé, direction de la santé publique. Le directeur de la DACP a par ailleurs concédé que la situation de sous-effectif du service chargé de l'exécution comptable limitait, à l'heure actuelle, l'effectivité de ce double contrôle.

 - un « système d'alerte bloquant » lorsque le montant d'un bon de commande excède un seuil de passation, est actuellement à l'étude.
- des supports techniques (guides, fiches pratiques, etc.) disponibles sur l'intranet de la collectivité et des modules de formation interne animés par la DACP sont également proposés aux services.

Enfin, la création d'une charte de déontologie de l'achat public est à l'étude : suivant en cela une démarche déjà relativement répandue dans les collectivités de taille importante⁽¹²⁵⁾, un tel outil aurait le mérite d'aider à sensibiliser et sécuriser les pratiques des agents de la collectivité et de les adapter au renforcement des exigences légales et réglementaires en la matière, tant sur le plan français qu'euro-péen.

Cette organisation apparaît relativement structurée et robuste, ce dont témoigne notamment le nombre résiduel d'achats hors marché recensés. Il s'agit donc d'une amélioration par rapport aux constats effectués par la chambre lors de son précédent rapport consacré à l'enseignement primaire, où le déficit d'encadrement de l'achat public et le manque de rigueur des procédures avaient été relevés (cf. *supra*, partie 3.2.).

⁽¹²⁵⁾ L'organisation non gouvernementale « Transparency International France » propose un modèle-type d'une telle charte à destination des acheteurs publics : <http://transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/05/Charte-de-d%C3%A9ontologie-de-lachat-public-2014.pdf>

L'analyse d'un échantillon de marchés sélectionnés (cf. partie 8.3.), outre les observations particulières qu'appellent certains d'entre eux, conduit toutefois à formuler quelques commentaires ou réserves sur les processus de la commande publique :

- l'allotissement n'est pas pratiqué de manière systématique, notamment parmi les marchés de travaux qui ont été analysés⁽¹²⁶⁾, sans que cette dérogation à la règle posée par le code des marchés publics, certes autorisée dans son principe, ne soit toujours précisément justifiée. Ainsi, pour le marché relatif au pôle santé-solidarité, l'article 1-2 du règlement de la consultation se borne à la formule générique issue de l'article 10 de l'ancien code des marchés publics selon laquelle « *la dévolution en lots séparés serait de nature, dans le cas particulier, à restreindre la concurrence et risquerait de rendre techniquement difficile et financièrement coûteuse l'exécution des travaux* » et la délibération autorisant la procédure n'évoque pas cet aspect. Or, la mention du motif justifiant le non-recours à l'allotissement doit pouvoir être suffisamment étayée par des éléments tangibles, afin de prévenir tout risque de censure par le juge administratif en cas de recours contentieux⁽¹²⁷⁾. Pour la construction du groupe scolaire Port Chemin Vert, l'exposé des motifs accompagnant la délibération est en revanche plus explicite sur les raisons de l'absence d'allotissement⁽¹²⁸⁾, mais ces justifications ne sont pas reprises dans les documents de la consultation. Le directeur de la DACP indique cependant être parvenu à améliorer la motivation des dérogations à l'allotissement dans les procédures les plus récentes ;
- le niveau d'information des candidats non retenus peut être amélioré: les courriers de rejet des offres écartées ne font pas systématiquement apparaître le nom de l'attributaire et les motifs du choix retenu (seule la note obtenue par le candidat est indiquée, sans élément de comparaison par rapport à la note de l'entreprise choisie). Cette information n'est généralement précisée que dans un second temps, lorsque les candidats évincés en font la demande expresse – cas qui reste minoritaire à l'aune des dossiers examinés – alors qu'elle devrait être fournie dès le stade de l'information immédiate, conformément à l'article 80 du code des marchés publics dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} décembre 2009⁽¹²⁹⁾. Le directeur et le directeur-adjoint de la DACP ont reconnu cette carence, mais l'ont justifiée par une insuffisance des moyens humains du service pour satisfaire pleinement à l'exigence légale. Pour les procédures les plus récentes, le niveau de détail figurant dans les courriers de rejet des offres a néanmoins été sensiblement amélioré ;
- la pratique consistant à calquer la durée des marchés sur une année civile, si elle permet une meilleure visibilité pour le service de la commande publique quant aux échéances de renouvellement de ces marchés, n'est pas toujours optimale. En effet, en cas de contretemps ou de retard pris dans la préparation des marchés, elle peut conduire à réduire significativement leur durée (cf. le cas du marché analysé en partie 8.5.4.).

⁽¹²⁶⁾ Appel d'offres ouvert relatif à la construction du groupe scolaire Chemin Vert ; MAPA relatif à la construction du pôle santé-solidarité au 20 rue du Colonel Fabien.

⁽¹²⁷⁾ Cf. par exemple Conseil d'État, 3 décembre 2012, SYBERT n° 360333 : « *[considérant] que, contrairement à ce que soutient le SYBERT, il ne résulte pas de l'instruction qu'une dévolution en lots séparés aurait nécessité une coordination entre prestataires telle qu'elle aurait rendu techniquement difficile l'exécution du marché ; que si le SYBERT soutient également que l'allotissement du marché aurait rendu son exécution financièrement coûteuse, il n'apporte aucune justification à l'appui de ses allégations ; que, par suite, le SYBERT doit être regardé comme ayant manqué à ses obligations d'allotissement résultant de l'article 10 du code des marchés publics ; que ce manquement aux règles de mise en concurrence a été de nature à léser le groupement requérant, (...)* »

⁽¹²⁸⁾ « *Il s'agit d'une opération complexe, nécessitant une coordination minutieuse entre les différents corps d'état, afin d'assurer une qualité de réalisation tout en respectant le délai impératif de réalisation. La présence du bassin de la DEA avec les contraintes de surcharge admissibles maximales sur cette partie du site d'une part, et la nécessité d'organiser les travaux en fonction de l'accès permanent de la DEA à ses ouvrages d'autre part, associés au respect impératif du délai permettant une ouverture de l'équipement en septembre 2016, justifient la procédure de consultation en marché global de travaux (ne comportant ni tranche ni lot) comme réponse aux particularités de ce chantier.* »

⁽¹²⁹⁾ « *I.-1° Pour les marchés et accords-cadres passés selon une procédure formalisée autre que celle prévue au II de l'article 35, le pouvoir adjudicateur, dès qu'il a fait son choix pour une candidature ou une offre, notifie à tous les autres candidats le rejet de leur candidature ou de leur offre, en leur indiquant les motifs de ce rejet. Cette notification précise le nom de l'attributaire et les motifs qui ont conduit au choix de son offre aux candidats ayant soumis une offre et à ceux n'ayant pas encore eu communication du rejet de leur candidature.* »

⇒ Le recours aux achats mutualisés

Les procédures d'achats sont partiellement mutualisées à l'échelle intercommunale. La commune d'Aubervilliers a ainsi adhéré, depuis 2010, à une convention constitutive de groupement de commandes formée avec d'autres collectivités de Plaine Commune pour son approvisionnement en papier. Le marché, d'une durée triennale, a été renouvelé en 2014. Celui-ci paraît toutefois avoir rencontré certaines difficultés lors de sa passation (deux des trois lots renouvelés en 2014 ont été déclarés infructueux, et ont dû être relancés en 2015) : d'après les services, cette démarche de mutualisation résultait en premier lieu d'une volonté politique mais n'a pas nécessairement été considérée comme génératrice d'économies d'échelle ou de gains d'efficacité. La commune de Saint-Denis, première de l'intercommunalité en poids financier et démographique, s'est d'ailleurs abstenue d'y prendre part, estimant – d'après le directeur adjoint de la DACP – qu'elle obtenait des conditions plus avantageuses en agissant seule.

Un second groupement de commandes a été constitué en 2010 pour « *la création, l'entretien et le contrôle des aires de jeux, équipements sportifs ludiques et sols* » sur le territoire communautaire, afin de réaliser des économies d'échelle et éviter un trop grand morcellement de ces achats sur le seul fondement du partage entre compétences communales et intercommunales⁽¹³⁰⁾ ; ce marché annuel reconductible dans la limite de trois années a été renouvelé en 2014 (trois lots sans montants minimum et maximum).

La commune a aussi adhéré en 2011 à un groupement intercommunal pour la maintenance téléphonique de certains de ses sites décentralisés, mais à son échéance mi-2015 le contrat correspondant n'a pas été reconduit. Enfin, elle est coordinatrice de deux groupements de commande actuellement à l'étude, relatifs à la passation de marchés d'AMO pour la réalisation de deux projets de rénovation urbaine, qui incluront l'office public de l'habitat et l'EPT Plaine Commune.

Ces démarches d'achat mutualisé restent donc encore d'ampleur limitée et présentent un bilan quelque peu mitigé. Interrogée sur un éventuel approfondissement de ces initiatives pour l'avenir, notamment dans le cadre des schémas de mutualisation des services prévus par l'art. L. 5211-39-1 du CGCT⁽¹³¹⁾, la DACP a indiqué n'avoir pas connaissance d'un tel schéma au sein de Plaine Commune. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a toutefois souligné qu'il existait, en dehors de Plaine Commune, d'autres démarches d'achats mutualisés auxquelles la commune prend part : il s'agit notamment des nombreux marchés passés via des groupements de commandes auprès de syndicats intercommunaux – Sipperec, SigEIF, Sedif – qui couvrent des prestations diverses au-delà de la seule livraison d'électricité, de gaz ou d'eau.

Par ailleurs, il ressort de la liste des marchés notifiés sur la période que certains achats passés l'ont été non pas pour le compte direct de la commune, mais pour celui du CCAS⁽¹³²⁾ ou encore de la caisse des écoles. Or ceux-ci, en tant qu'établissements publics locaux dotés de la personnalité morale, sont eux-mêmes des pouvoirs adjudicateurs censés prendre en charge leurs propres achats⁽¹³³⁾, sauf à ce qu'un groupement de commandes ait été conclu. Cela n'a pas été le cas en l'espèce, comme l'a reconnu le directeur de la DACP : il revient donc à la commune et aux établissements concernés de régulariser cette situation. La commune a confirmé qu'une convention de partage de moyens avec chacune de ces deux entités allait prochainement être délibérée.

⁽¹³⁰⁾ La communauté d'agglomération Plaine Commune exerçait des compétences en matière de gestion de l'espace public (voirie, nettoyage, assainissement et espaces verts) et d'équipements sportifs ludiques, mais certains d'entre eux restaient dans le périmètre communal (espaces extérieurs des écoles, des crèches et du centre de loisirs maternel).

⁽¹³¹⁾ L'art. 74 de la loi NOTRe du 7 août 2015 disposait : « *Le rapport relatif aux mutualisations de services et le projet de schéma afférent, devant être établis par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre après le renouvellement général des conseils municipaux de mars 2014 en application de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales, sont transmis pour avis aux conseils municipaux des communes membres au plus tard le 1er octobre 2015 et sont approuvés par l'organe délibérant de l'établissement public au plus tard le 31 décembre 2015.* ».

⁽¹³²⁾ En 2015 : MAPA relatif à l'édition et à la livraison de chèques d'accompagnement personnalisé destinés à être distribués par le CCAS dans le cadre de l'aide municipale aux ménages en difficultés (cf. partie 8.5.4.) ; MAPA relatif à la fourniture de véhicules neufs pour le CCAS.

⁽¹³³⁾ Contrairement au centre municipal de santé, constitué sous la forme d'une régie dotée de la seule autonomie financière, pour le compte duquel la commune a également passé de nombreux achats de matériel médical.

8.2. État des lieux chiffré de la commande publique

La collectivité a transmis les listes annuelles recensant les marchés notifiés, prévues par l'article 133 de l'ancien code des marchés publics, pour l'ensemble de la période.

Si ces listes répondent aux obligations formelles dictées par la réglementation – classement des marchés par type d'achat (travaux, fournitures ou services) et en fonction de leur montant – il a été constaté pendant l'instruction de la chambre que celle relative à l'année 2015, censée être publiée au cours du premier trimestre de l'exercice suivant, ne figurait pas sur le site internet de la collectivité. L'arrêté du 26 décembre 2007 pris en application de l'article 133 précise certes que le pouvoir adjudicateur peut publier cette liste « *sur le support de son choix* », qui peut donc être également, par exemple, un profil d'acheteur. Toutefois, cette liste ne figure pas davantage sur la plateforme dématérialisée régionale Maximilien, qu'utilise la commune pour publier l'ensemble de ses procédures d'achat. L'ordonnateur a précisé que ce manquement pour l'exercice 2015, corrigé depuis l'instruction de la chambre, était imputable à la refonte du site internet de la commune, mais que l'obligation de publication de cette liste avait bien été remplie les années précédentes.

Pour avoir une vision plus synthétique que celle offerte par ces documents annuels de l'activité d'achat public de la commune, il a été demandé à la DACP de renseigner le tableau ci-dessous, qui recense les différents achats soumis à des procédures formalisées ou adaptées effectués sur la période.

Tableau n° 47 : État des lieux de la commande publique à Aubervilliers : nombre de procédures lancées de 2007 à 2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Appel d'offres ouvert	16	10	5	14	5	6	23	12	14
Procédures adaptées (BOAMP)	12	12	18	20	22	10	21	17	13
Procédures adaptées (hors BOAMP)	39	40	62	72	79	67	39	29	29
Marchés négociés	1	1	-	1	4	3	2	9	16
Délégations de service public	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Procédures allégées (art. 30)	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Concessions d'aménagement	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Concours	1	-	-	2	-	-	1	-	-
Total	69	63	85	109	110	88	86	67	73
Avenants à des marchés existants	11	15	7	29	4	18	13	10	17

Source : commune d'Aubervilliers, direction des achats et de la commande publique

Les fortes variations constatées pour les appels d'offres ouverts s'expliquent, d'après le directeur de la DACP, par les cycles de renouvellement de certains marchés pluriannuels. La progression importante des procédures négociées en 2014 et 2015 est due, principalement, aux nombreux marchés de maintenance informatique pris sur le fondement de l'article 35-II 8° de l'ancien code des marchés publics (protection des droits d'exclusivité du prestataire).

La hausse du nombre d'avenants survenue entre 2014 et 2015 est essentiellement imputable à des retards pris pour la passation du nouveau marché d'assurances de la commune. Compte tenu de ces retards, le précédent marché, divisé en 5 lots et conclu pour la période 2011-2014, a fait l'objet de 2 prorogations successives pour des durées de 6 et 3 mois respectivement, soit au total 10 avenants conclus en 2015 pour ces seules prestations. Pour chacun des lots concernés, l'incidence financière cumulée de ces avenants s'est avérée supérieure à 20 %, soit un niveau considéré comme bouleversant l'équilibre économique du marché initial⁽¹³⁴⁾. Dans la mesure où ce bouleversement n'était pas lié à l'existence de sujétions techniques imprévues, lesdits avenants auraient pu faire l'objet d'un recours par les services du contrôle de légalité. Tel n'a apparemment pas été le cas ici. Le nouveau marché a finalement été notifié le 5 janvier 2016, et courra jusqu'en 2019.

⁽¹³⁴⁾ CJUE, 19 juin 2008, *Presstext Nachrichtenagentur*, aff. C-454/06.

8.3. Revue des marchés

La chambre a examiné la régularité des conditions de passation des marchés suivants :

- appel d'offres ouvert (AAO) pour la construction groupe scolaire Port Chemin Vert (2014) ;
- marché à procédure adaptée (MAPA) de restauration de la cheminée industrielle au 19 rue de Presles (2014) ;
- MAPA d'édition et de livraison de chèques d'accompagnement personnalisé destinés à être distribués par le CCAS (2015) ;
- MAPA de conseil et animation des « Assises du personnel » (2015) ;
- MAPA de fourniture d'un logiciel de gestion du maintien à domicile (2015) ;
- MAPA de travaux de création du centre municipal de santé au 20, rue du Colonel Fabien (2016) ;
- AAO pour l'accord-cadre multi-attributaires relatif à la fourniture d'équipements informatiques (2016).

Les marchés relatifs à la construction du groupe scolaire et au centre municipal de santé n'appellent pas d'autres observations que celle, précédemment formulée, sur l'absence d'allotissement. Les autres marchés font l'objet des commentaires suivants.

8.3.1. Le MAPA de restauration de la cheminée industrielle du 19 rue de Presles

Le lancement de ce marché de travaux à procédure adaptée, consacré à la restauration de la cheminée industrielle de l'ancienne manufacture d'allumettes d'Aubervilliers, a été approuvé par délibération du conseil municipal du 22 mai 2014 : son montant prévisionnel était évalué à 679 k€ HT.

Les conditions de publicité de la procédure ont bien été respectées et la concurrence a été effective, avec cinq candidatures parvenues dans les délais et déclarées recevables. En revanche, le pouvoir adjudicateur n'a pas rejeté l'une des offres alors même que le rapport d'analyse avait explicitement identifié celle-ci comme étant anormalement basse⁽¹³⁵⁾, car d'un montant inférieur de plus de 50 % à l'estimation du maître d'œuvre. Il n'a pas non plus demandé par écrit, conformément à la procédure prévue par l'article 55 de l'ancien code des marchés publics, des explications complémentaires à l'entreprise concernée, à l'issue de la première analyse des offres. L'existence d'une telle procédure contradictoire lorsqu'une offre de ce type est identifiée constitue normalement une obligation pour le pouvoir adjudicateur⁽¹³⁶⁾. Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur a cependant invoqué l'absence de solutions pratiques et opérationnelles permettant de qualifier une offre anormalement basse, en toute sécurité pour expliquer ce manquement. En l'espèce, l'offre en question a certes été classée dernière compte tenu de la faiblesse de ses caractéristiques techniques qui constituaient le premier critère de choix (70 points sur 100), mais elle n'en a pas moins obtenu la meilleure note sur le critère prix (28,25 sur 30).

⁽¹³⁵⁾ Cf. analyse commentée de l'offre de l'entreprise sur le critère prix : « L'entreprise n'apporte pas de précisions qui permettraient de justifier son offre. Certaines prestations révèlent des prix incohérents et anormalement bas, sur des prestations qui sont fondamentales pour le projet. (...) Les prix prévus par l'entreprise ne permettent pas de répondre à la demande du marché (...) ».

⁽¹³⁶⁾ CJUE, 29 mars 2012, SAG ELV Slovensko, C-599/10

8.3.2. Le MAPA relatif à la prestation de conseil et d'animation des « Assises du Personnel »

À l'issue du renouvellement de l'exécutif municipal en mars 2014, la commune a souhaité « *initier une nouvelle façon de concevoir le dialogue social* » pour la période du mandat qui s'ouvrirait, en cherchant notamment à « *donner la parole [aux agents] dans le cadre d'une gestion des ressources humaines participative* »⁽¹³⁷⁾. Pour nourrir cette démarche, elle a d'abord fait réaliser une enquête audiovisuelle à destination de ses agents, laquelle devait déboucher sur la réalisation d'un film restituant les interviews réalisées et qui serait visible par l'ensemble du personnel. Ce marché a été passé de gré à gré – et sans que d'autres entreprises aient apparemment été consultées – avec une agence de communication. Le devis réalisé par le prestataire indique un coût global de 14 700 € HT (17 640 € TTC), et le marché a été notifié le 25 novembre 2014.

Dans le même contexte de renouvellement du dialogue social, un second marché de gré à gré a été passé auprès du même prestataire, retenu une nouvelle fois sans que d'autres entreprises aient été consultées, en vue d'organiser cette fois un séminaire des cadres de la commune au mois de décembre 2014. Ce séminaire devait déboucher sur une proposition par le prestataire d'une « *feuille de route opérationnelle* », avant le 31 décembre 2014, permettant de mettre en œuvre les orientations dégagées à cette occasion. Le devis de l'agence de communication retenue sans mise en concurrence s'élevait à 14 400 € HT (17 280 € TTC) et le marché a été notifié le 3 décembre 2014, une semaine après le précédent.

Enfin, toujours en décembre 2014, la commune a organisé la passation d'un MAPA « *simplifié* » (montant compris entre 15 000 et 89 999 € HT) destiné à l'organisation d'une démarche d'« *Assises du personnel* », conçue comme « *un réel temps d'échange et de participation sur les valeurs de notre service public, et sur les conditions de travail du personnel* », devant « *permettre à l'autorité territoriale de déboucher sur des objectifs stratégiques et opérationnels pour répondre aux attentes exprimées par le personnel* ».

La préparation de ce marché a été concomitante avec les deux prestations, puisque l'avis d'appel public à concurrence a été publié le 8 décembre 2014, sur les plateformes Marchés Online, Maximilien et sur le site de la ville. Les critères d'attribution énoncés dans l'avis sont la valeur technique (70 %) et le prix (30 %). La date limite de remise des offres a été fixée au 29 décembre 2014. Ce délai de publicité peut sembler particulièrement court, d'autant qu'il coïncide avec la période des fêtes de fin d'année, ce qui était susceptible de limiter davantage la capacité des candidats à proposer une offre de qualité. De fait, à l'issue de cette période, seule une offre a été déposée : celle de l'agence de communication déjà titulaire des deux marchés précités, pour un montant global de 60 600 € HT (72 720 € TTC). L'offre ayant été jugée économiquement et techniquement acceptable, le marché a été notifié à cette entreprise le 12 janvier 2015, et un avis d'attribution a été publié le 21 janvier.

Il est relevé, par ailleurs, que le dossier de consultation des entreprises – plus précisément le cahier des clauses particulières, à son article 3 – décrivant le « *contexte et les enjeux* » de cette démarche, reprend une formulation quasi-identique à celle déjà employée dans les documents des deux marchés précédents. Il rappelle en outre que l'organisation dudit séminaire devra s'effectuer « *sur la base de [la] première enquête* » audiovisuelle, celle qui était précisément en train d'être réalisée début décembre 2014 par l'agence de communication au titre du premier marché précité⁽¹³⁸⁾. Il était dès lors particulièrement difficile à d'autres entreprises de proposer une offre cohérente sur la base de cette première enquête, dont les résultats ne leur étaient pas encore connus puisque, de fait, elle n'avait pas encore été finalisée à la date où cette consultation a été effectuée.

⁽¹³⁷⁾ Article 3.1 du cahier des clauses particulières (CCP).

⁽¹³⁸⁾ L'acte d'engagement de ce marché relatif à l'enquête audiovisuelle stipule que « *les livrables (film et compte-rendu écrit en synthèse) devront être remis le 10 décembre 2014 au plus tard, et les tournages effectués dans les services au mois de novembre* ». L'avis d'appel public à concurrence pour le MAPA relatif aux Assises du personnel a quant à lui été publié, pour rappel, le 9 décembre 2014.

En conséquence, la chambre estime que la commune n'a guère cherché à réunir les conditions d'une mise en concurrence sur ce marché, et que le titulaire des deux marchés conclus de gré à gré – eux-mêmes passés sans avoir cherché à obtenir les références d'autres candidats potentiels – a bénéficié de conditions très favorables, du fait de la quasi-concomitance et du caractère très complémentaire des trois prestations.

8.3.3. Le MAPA de fourniture d'un logiciel de gestion du maintien à domicile

Par une annonce publiée le 27 octobre 2014 sur Marchesonline, Maximilien et son site internet, la commune d'Aubervilliers a lancé un MAPA « simplifié » (<90 k€ HT) pour la fourniture d'un logiciel de gestion destiné à son service polyvalent d'aide et de soins à domicile, susceptible de couvrir les activités suivantes : soins infirmiers à domicile, aides et accompagnement à domicile par les auxiliaires de vie sociale, portage des repas et accompagnement par les aides médico-psychologiques.

Le recours à ce formalisme simplifié – ne nécessitant pas de délibération préalable du conseil municipal ni d'avis de la CAO – était justifié par l'évaluation initiale du besoin par les services, estimée à 45 000 € HT, mais aussi et surtout par des contraintes de calendrier. En effet, le déploiement de ce logiciel avant le 31 décembre 2014 conditionnait la possibilité d'obtenir le versement d'une subvention par l'agence régionale de santé. La phase préparatoire au lancement du marché a toutefois été retardée du fait de divergences, entre la direction informatique et le service d'aide et de soin à domicile, quant à son contenu et son périmètre exacts (en particulier sur la question de savoir si ce marché devait inclure l'acquisition de matériel mobile associé à l'utilisation de ce logiciel).

Deux entreprises candidates ont, en définitive, répondu avant la date limite de remise des offres fixée au 17 novembre 2014. Leurs offres se sont toutefois écartées sensiblement de l'évaluation initiale, puisqu'elles étaient respectivement de 92 470 € HT (société I.) et 109 094 € HT (société M.). Ces montants, supérieurs au seuil de 90 k€ précité, n'étaient ainsi pas compatibles avec le recours au MAPA simplifié. Confrontée à cette situation, la commune a organisé des auditions avec les deux candidats retenus, conduisant celles-ci à déposer de nouvelles offres. Ce recours à la négociation n'était toutefois pas prévu dans le règlement initial de la consultation, et était donc théoriquement impossible, conformément à la position constante de la direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie⁽¹³⁹⁾.

Dans un premier temps, cette négociation a abouti à des propositions financières plus élevées de la part des deux candidats, du fait de l'intégration de la télégestion par rapport à l'offre initiale. En définitive, après une nouvelle demande d'ajustement, seul le candidat I. a été en mesure de proposer une offre inférieure au seuil précité (89 681,50 € HT), par ailleurs mieux notée sur le critère technique. Néanmoins, l'attribution du marché n'a été effective que le 4 février 2015, hypothéquant le versement de la subvention.

En résumé, cette procédure dont le formalisme allégé était à l'origine justifié par des contraintes calendaires a donc été caractérisée par d'importantes difficultés dans la définition initiale des besoins et par un recours contestable à la négociation.

⁽¹³⁹⁾ Cf. circulaire du 14 février 2012 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics, point 10.3.2.2. : « (...) si l'article 28 du code permet, de manière générale, au pouvoir adjudicateur de recourir à la négociation en procédure adaptée, il lui appartient d'indiquer expressément, pour chaque consultation, s'il entend, effectivement, faire usage de cette faculté ». Cette position a été réitérée dans la réponse du ministère à la question écrite n° 11073 du 27 mars 2014 posée par le sénateur Jean-Louis Masson. De manière plus récente, le Conseil d'État a jugé que « que si le pouvoir adjudicateur a décidé de faire usage de sa faculté de négocier dans le cadre d'une procédure adaptée, il doit en informer les candidats dès le lancement de la procédure et ne peut alors renoncer à négocier en cours de procédure ; qu'il peut aussi se borner à informer les candidats, lors du lancement de la procédure, qu'il se réserve la possibilité de négocier, sans être tenu, s'il décide effectivement de négocier après la remise des offres, d'en informer l'ensemble des candidats » (CE, 18 septembre 2015, Société Axxcess, n° 380821). Cette position plus souple n'implique toutefois pas que le pouvoir adjudicateur puisse recourir à la négociation si aucune mention de cette possibilité n'avait été faite dans les documents de la consultation.

8.3.4. Le MAPA d'édition et de livraison de chèques d'accompagnement personnalisé destinés à être distribués par le CCAS

Dans le cadre de la politique municipale d'aide aux ménages en difficulté, le centre communal d'action sociale a lancé un MAPA de fourniture relatif à l'édition et à la livraison de chèques d'accompagnement personnalisé (pour l'achat de produits d'hygiène et d'alimentation, hors alcool) pour les années 2015 à 2016. Une délibération du conseil d'administration du CCAS en date du 19 mai 2015 a autorisé cette procédure. Ce sont toutefois les services municipaux qui ont organisé la consultation dans toutes ses étapes successives, en lien avec ceux du CCAS (chargés d'effectuer l'analyse des offres), bien que cette coopération n'ait pas été formalisée par une convention constitutive de groupement de commande comme relevé précédemment.

S'agissant d'un MAPA sans montant minimum et avec un maximum de 90 k€ HT, un avis d'appel public à la concurrence a été régulièrement publié au BOAMP le 8 juin 2015. La date limite de réception des offres a été initialement fixée au 3 juillet 2015. Cette échéance a toutefois été prorogée au 17 juillet 2015, en raison d'une modification des critères de jugement des offres survenue au cours de la consultation⁽¹⁴⁰⁾ : le critère principal énoncé dans le format initial de la consultation était la liste des établissements affiliés aux prestataires de chèques cadeaux, ainsi que leur implantation géographique à Aubervilliers et dans les communes limitrophes. Ce critère, prépondérant puisque valorisé à 50 % de la notation, a été abandonné car il n'était vraisemblablement pas discriminant (les établissements affiliés étant les mêmes quels que soient les opérateurs économiques concernés). Un tel changement, alors que la procédure était déjà lancée, témoigne toutefois de certaines lacunes au stade de la définition des besoins et de la préparation du marché. Après cette modification, les trois autres critères ont été maintenus et ont fait l'objet d'une nouvelle pondération :

- délai de livraison (40 %),
- prix (40 %),
- valeur technique (20 %).

Trois entreprises ont soumissionné, et leurs candidatures ont été admises : les sociétés E., C. et S. Les offres de ces candidats se sont avérées sensiblement similaires sur chacun de ces trois critères :

- délai de livraison : l'offre de S. est la plus compétitive sur ce point, le candidat s'engageant sur un délai maximum de 0,6 jour ouvré (soit 16 heures ouvrées), contre 1 jour ouvré pour E. et 2 jours pour C. ;

Toutefois, ainsi que l'a relevé le DGS qui a refusé de valider une version provisoire du rapport d'analyse des offres, la distinction entre les deux premières offres n'est guère opérante puisque des délais annoncés de 16 heures ouvrées ou de 1 jour ouvré reviennent en pratique au même résultat, c'est-à-dire une livraison le lendemain du jour de la commande. L'écart initial dans la notation (40 points pour S. contre 24 pour E.) a ainsi été supprimé dans la version définitive du rapport d'analyse, chacun des 2 premiers candidats obtenant la note maximale de 40 points contre 20 pour le troisième ;

- prix proposé identique, correspondant à la valeur faciale des carnets de chèques (aucun candidat ne facturant de frais de gestion). Par conséquent, chacune des offres a obtenu la note maximale de 40 points sur ce critère ;

⁽¹⁴⁰⁾ Avis rectificatif paru au BOAMP le 25 juin 2015.

- valeur technique : ce dernier critère, à la pondération la plus faible, est celui qui a permis *in fine* de départager les offres. Le règlement de la consultation exigeait la fourniture par les candidats d'une « *note technique détaillant les conditions d'exécution de la prestation : conditionnement, modalité de sécurisation de la livraison, l'ergonomie, la date de validité, les modalités de remboursement et de reprise* » ; il ne précisait toutefois pas de sous-critères techniques pondérés.

En l'absence de précisions, l'évaluation initiale des offres sur ce critère n'a guère permis de mettre clairement en exergue leurs forces et faiblesses respectives, et de les départager clairement : S. a obtenu une note de 18/20, contre 17 pour les deux offres concurrentes. Les commentaires littéraux accompagnant ces notes, relativement sommaires, n'explicitaient pas vraiment les éléments justifiant les écarts constatés.

Sur ce point également, le DGS a conditionné sa validation du rapport d'analyse des offres à une meilleure explication du détail de l'obtention de la note technique. La seconde version du rapport comporte, de fait, une courte synthèse supplémentaire qui explicite en quoi l'offre retenue se démarque des deux offres concurrentes :

« (...) la société S. présente une plus-value sur les points suivants :

- *Points de sécurité : Même s'ils sont inférieurs à ceux des deux autres candidats, leur fréquence de changement est annuelle ce qui n'est pas le cas pour les autres,*
- *Qualité de retour statistique : cette dernière est mieux détaillée et plus complète que celle présentée par les deux autres candidats,*
- *Formation sur site : Seule la société S. propose une formation sur site ».*

Dans le même temps, cette seconde version a également accru l'écart de notation en faveur de l'offre de S. : note de 16/20, contre 12/20 pour les deux concurrents.

Tableau n° 48 : Détail de la notation pour le critère « valeur technique » du marché de chèques d'accompagnement du CCAS

	NOTE SUR 10	NOTE FINAL SUR 20	CLASSEMENT	COMMENTAIRES
S.	8	16	1 ^{er}	- colis ou enveloppes sécurisés (identique au système bancaire) - transporteur dédié + flotte interne + réseau de transporteurs sécurisés - 11 points de sécurité communiqués, changés annuellement - Bonne qualité du retour statistiques - bonne démarche environnementale - très bonne assistance téléphonique - possibilité de formations sur site
E.	6	12	2 ^{ème}	- envoi par coursier - 15 points de sécurité - qualité du retour statistique correcte - bonne démarche environnementale - bon suivi des commandes en ligne
C.	6	12	2 ^{ème}	- envoi par courrier RAR sécurisé - 19 points de sécurité - bonne qualité du retour statistique - bonne démarche environnementale

Source : rapport d'analyse des offres, version définitive

Sur le fond, tant les commentaires de la version initiale que les modifications ultérieures peuvent apparaître contestables, pour plusieurs raisons :

- ils évoquent plusieurs aspects qui n'étaient pas expressément mentionnés comme devant apparaître dans le contenu de la note technique fournie par les candidats⁽¹⁴¹⁾ : c'est le cas de la démarche environnementale, de l'assistance téléphonique, de la qualité du retour statistique ou de la formation sur site. Ces deux derniers éléments sont pourtant mis en avant dans la synthèse du rapport d'analyse comme déterminants pour justifier l'avantage de S. ;
- qu'il s'agisse ou non d'aspects ayant été préalablement mentionnés dans le rapport de la consultation, la plus-value réelle de l'offre retenue sur les deux autres n'apparaît pas forcément de manière limpide :
 - o concernant les modalités de conditionnement de livraison de ces titres, le rapport précise que le processus mis en œuvre par S. est « *identique au système bancaire* » (expression reprise directement de la note technique du candidat), laissant entendre que cela distingue particulièrement l'offre en question. Toutefois, une comparaison détaillée avec l'offre du candidat classé 2^e montre que ces modalités sont presque en tous points similaires (sécurisation des colis, traçabilité de l'envoi, remise en main propre à la livraison contre signature, etc.) ;
 - o concernant le niveau de sécurité des titres eux-mêmes, le rapport précise que les titres S. ne présentent que 11 points de sécurité (contre 15 et 19 pour les offres concurrentes), mais il estime que ce désavantage relatif est compensé par le fait que seul S. les modifie annuellement. Cette appréciation peut apparaître subjective et ne pas forcément tenir compte des autres caractéristiques techniques avancées par les candidats (les deux autres offres insistant chacune sur le fait que leur processus d'impression est similaire à celui employé pour les billets de banque ; celle de C. rappelant que le visuel des titres change chaque année, etc.) ;
 - o concernant l'assistance téléphonique, celle-ci est jugée « très bonne » pour l'offre retenue, sans plus de précision sur les éléments qui la démarquent plus particulièrement des deux autres (amplitude horaire, délais de réponse, identification d'interlocuteurs dédiés, etc.).

L'impression dominante, à l'aune de ces éléments, est celle d'une insuffisante rigueur dans la préparation de la procédure et d'un défaut d'objectivité et de précision dans les critères d'analyse des offres (peut-être en raison du manque d'expérience des services du CCAS dans ce domaine, les services de la commune n'étant quant à eux intervenus qu'en aval pour amender à la marge le rapport d'analyse). À la décharge de la collectivité, ces difficultés tiennent aussi au caractère largement interchangeable des offres des trois entreprises candidates – qui dominent le marché national – rendant difficile leur classification.

Il demeure que la commission d'appel d'offres du CCAS, réunie le 28 octobre 2015, a donné un avis favorable à l'attribution de ce marché, lequel a finalement été notifié le 3 décembre, après que les deux candidats évincés eurent été avisés du rejet de leurs offres respectives et eurent obtenu communication, sur leur demande, des motifs de ce rejet et du rapport d'analyse.

⁽¹⁴¹⁾ Or le mémoire technique de l'offre proposée par le candidat E., par exemple, est délibérément construit pour répondre « point par point » à l'énumération de ces critères tels qu'ils figuraient dans le règlement de la consultation.

Ces faiblesses ne se limitent pas à la passation proprement dite, mais s'étendent aussi au calendrier d'exécution dudit marché, puisqu'il est à relever que le règlement de la consultation prévoyait formellement : « *Le présent marché est conclu pour une période allant de sa notification au 31 décembre 2015, et est renouvelable par reconduction expresse, pour une période de un an au maximum. Il s'achèvera le 31 décembre 2016 au plus tard* » (article 1.3 « Durée du marché » ; formulation reprise à l'article 2-3 de l'acte d'engagement). Une application à la lettre de cette stipulation aurait donc signifié une durée effective du marché initial inférieure à un mois, et l'obligation de notifier au titulaire sa reconduction pour l'exercice 2016. Cette reconduction expresse n'a apparemment pas été effectuée ; elle ne figure en tout cas pas dans le dossier informatique relatif à ce marché.

8.3.5. L'accord-cadre multi-attributaires pour la fourniture d'équipements micro-informatiques

Par délibération du 17 septembre 2015, le conseil municipal d'Aubervilliers a approuvé la procédure de passation d'un appel d'offres ouvert pour un projet d'accord-cadre multi-attributaires, relatif à « *la fourniture d'équipements micro-informatiques et d'imprimantes, serveurs, prestations d'intégration et d'assistance, licences systèmes Microsoft et licences bureautiques Microsoft, licences bases de données Oracle, équipements actifs de réseau, pour les années 2016 à 2019* ». La durée initiale de cet accord-cadre couvre l'année civile 2016, et celui-ci est renouvelable par reconduction expresse par périodes successives d'un an, trois fois au maximum.

Le caractère tardif du lancement de cette procédure par rapport à la date prévisionnelle du commencement de l'exécution de ce marché – le 1^{er} janvier 2016 – est à relever. En outre, l'avis d'appel public à concurrence n'a été publié que le 3 décembre 2015 au BOAMP et au JOUE, fixant une date-limite de réception des candidatures et des offres au 15 janvier 2016 : le respect de l'échéance initiale a donc été rendu impossible. D'après la collectivité, ce décalage d'environ deux mois et demi entre la délibération de lancement de la procédure et l'avis d'appel public à concurrence est imputable à « *des précisions d'ordre technique et comptable (paramétrage du logiciel financier Sedit Marianne) permettant l'intégration à la base financière de l'accord cadre (proprement dit) et des marchés subséquents* ».

L'accord-cadre a été divisé en cinq lots, chacun étant susceptible d'être attribué à trois titulaires au maximum :

« - Lot n° 1 : Fourniture de micro-ordinateurs d'entrée de gamme, de milieu de gamme, de stations de travail, de micro-ordinateurs portables et équipements connexes (barrettes mémoires, disques durs, souris, claviers, ...), d'écrans LCD de tous formats.

- Lot n° 2 : Fournitures d'imprimantes de type imprimantes individuelles laser et jets d'encre ou piézo-électrique, imprimantes réseau de bureau laser, jets d'encre ou piézo-électrique, imprimantes de production laser couleurs réseau ou laser noir & blanc réseau, imprimantes individuelles multi-fonctions.

- Lot n° 3 : Fournitures de serveurs classiques (intégrant processeurs, cartes contrôleurs, disques, cartes réseau redondantes, alimentations redondantes), de baies de stockages, des équipements annexes (barrettes mémoires serveurs, disques SAS, SATA, cartes réseaux, serveurs...), Switch iSCSI de stockage, cartes réseau et tous équipements annexes permettant la connexion des serveurs aux baies de stockage, armoires racks complètes avec onduleurs.

- Lot n° 4 : Licences système Microsoft, licences bureautiques Microsoft, licences bases de données Oracle.

- Lot n° 5 : Equipement réseau : Chassis, switch de type cuivre ou optique, administrables, de niveau 4 et équipements annexes (connecteurs – gbic – transceivers ...). »

Les seuils minimum et maximum annuels, en quantité ou en valeur, pour les marchés subséquents relatifs à chacun de ces lots, et les critères d'analyse des offres (non spécifiés dans l'avis mais détaillés dans le règlement de la consultation) ont été fixés ainsi :

Tableau n° 49 :

Lot	Seuil minimum	Seuil maximum	Critères d'analyse des offres (RC)
Lot n°1	42 000 € HT	210 000 € HT	1. Valeur technique de l'offre (60 %) ; 2. Prix (40 %)
Lot n°2	8 400 € HT	63 000 € HT	1. Valeur technique de l'offre (60 %) ; 2. Prix (40 %)
Lot n°3	42 000 € HT	210 000 € HT	1. Valeur technique de l'offre (40 %) ; 2. Prix (60 %)
Lot n°4	<i>Licences bureautiques</i>		Prix (100 %)
	15 licences	100 licences	
	<i>Licences serveur Windows 2012 R1 ou postérieur</i>		
	2 licences	10 licences	
	<i>Licences clients (cal) pour Windows serveur</i>		
	20 licences	100 licences	
	<i>Licences Deep Freeze</i>		
	Pas de minimum	100 licences	
Lot n°5	Pas de minimum	125 500 € HT	1. Valeur technique de l'offre (40 %) ; 2. Prix (60 %)

Le reste de la procédure n'appelle pas d'observations particulières, hormis le fait que les offres de nombreux candidats – ayant généralement soumissionné chacun sur plusieurs lots – ont été déclarées irrégulières compte tenu de leur caractère incomplet (absence, selon les cas, de la note environnementale, du détail quantitatif estimatif et/ou de l'acte d'engagement). Une autre offre a été refusée car remise hors délai (déposée à 16 h 06 alors que l'heure limite était fixée à 16 heures). Une seule offre a été déclarée recevable pour les lots n° 1 et n° 3 ; en conséquence, ceux-ci ont été déclarés sans suite pour motif d'intérêt général, justifié par une insuffisance de concurrence. Pour les lots n° 2 et n° 5, le nombre restreint d'offres analysables a conduit le pouvoir adjudicateur à n'appliquer aucune notation et à fournir seulement une appréciation globale sur le caractère « techniquement et économiquement acceptable » de celles-ci, rendant de fait les critères initiaux de notation inopérants. Seul le lot n° 4, pour lequel le prix était l'unique critère d'appréciation prévu, a donc donné lieu à un classement des offres permettant de sélectionner les trois meilleures parmi cinq recevables.

En définitive, le recours à l'instrument juridique de l'accord-cadre apparaissait donc ici pertinent, dans la mesure où il permettait une souplesse et une réactivité accrues pour répondre aux besoins ultérieurs dans le domaine informatique, par nature répétitifs et évolutifs. Malgré ces avantages, l'efficacité de cet outil a été en partie restreinte par :

- la longueur de la procédure, qui a conduit à ce que cet accord-cadre ne soit notifié que le 6 avril 2016⁽¹⁴²⁾, alors qu'il était censé débiter au 1^{er} janvier 2016 pour une durée d'un an. Par ricochets, la passation des marchés subséquents se trouve elle-même décalée dans le temps : la première procédure, relative au lot n° 2, n'a été lancée que courant mai 2016. La collectivité a toutefois indiqué n'avoir pas d'inquiétude quant au fait que les seuils minimaux d'exécution de ces lots pourront bien être exécutés en 2016 ;
- la déclaration sans suite pour deux des cinq lots initialement prévus, contraignant la collectivité à recourir temporairement aux achats groupés de l'UGAP et du Sipperec – dont elle est adhérente – pour couvrir les besoins correspondants.

⁽¹⁴²⁾ Le dossier dématérialisé relatif à ce marché ne comportait pas, à la date de la vérification par la chambre (12 mai 2016) d'avis d'attribution. D'après le directeur de la DACP, cette lacune résulte « d'un problème d'ordre technique relevant de la responsabilité du BOAMP (non réglé à ce jour, la Ville restant en attente d'une réponse de la DILA, lui permettant de résoudre ce problème) » [courriel du 18 mai 2016].

GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISÉS

AP/CP	Autorisation de programme/crédit de paiement
ARTT	Aménagement et réduction du temps de travail
BP	Budget primitif
BS	Budget supplémentaire
CA	Compte administratif
Caf	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CG	Compte de gestion
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CICA	Carrefour pour l'information et la communication d'Aubervilliers
COS	Comité des œuvres sociales
DACP	Direction des achats et de la commande publique
DGA	Directeur général adjoint
DGS	Directeur général des services
DOB	Débat d'orientation budgétaire
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FCTVA	Fonds de compensation de la TVA
FPIC	Fonds national de péréquation intercommunales et communales
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
HT	Hors taxes
IPTS	Indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
MAD	Mise à disposition
MAPA	Marché à procédure adaptée
MGP	Métropole du Grand Paris
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NOTRe (loi)	Loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République
OMJA	Office municipal de la jeunesse d'Aubervilliers
PFR	Prime de fonctions et de résultats
RAR	Restes à réaliser
REC	Rapport sur l'état de la collectivité
Sem	Société d'économie mixte
Zac	Zone d'aménagement concerté

REPONSE

**DE MADAME MERIEM DERKAOUI
MAIRE D'AUBERVILLIERS (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*

2 rue de la Commune de Paris
93308 Aubervilliers cedex



AUBERVILLIERS



directeur général
des services

mairie

tél. 01 48 39 52 12
fax 01 48 39 53 75



Monsieur TERRIEN Gérard
Président de la Chambre Régionale des Comptes
D'Ile de France
6, Cours des Roches – Noisiel
BP 187
77315 Marne la Vallée cedex 2

Aubervilliers, le 19 janvier 2017

Monsieur le Président,

Vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives relatif à l'examen de la gestion de la commune d'Aubervilliers. Conformément à la procédure, je souhaite apporter des précisions et compléments.

Tout d'abord, je veux noter la qualité du rapport et la pertinence globale des éléments qui y sont portés qui, sur de nombreux points, confortent l'analyse aujourd'hui menée par la Ville sur sa situation. Sur d'autres points, le rapport pointe des sujets sur lesquels la Collectivité va pouvoir s'engager dans des logiques d'amélioration pour remédier aux difficultés soulevées.

Je veux cependant en premier lieu discuter de l'appréciation que la Chambre porte sur les dotations de l'Etat. En effet, le rapport indique, notamment au 5.1.3.3 que « *l'essor rapide des ressources issues de la péréquation horizontale a ainsi plus que compensé le tassement récent des dotations budgétaires.* » La Chambre indique les arguments de la Ville mais ne se prononce pas au fond car cette appréciation ne tient pas compte des objectifs même de ces fonds et dotations. La Ville affirme donc que si littéralement les dotations cumulées ont effectivement stagné, les fonds de péréquation avaient un tout autre but selon les prescriptions qui les ont créés. Ils visent à permettre aux communes défavorisées de développer encore plus l'action publique afin de permettre à la population de "rattraper" ses retards. Ces fonds n'ont donc aucun caractère de compensation pour éviter le retrait du service public. Il n'y a donc aucunement lieu de contracter baisse des unes et hausse des autres.

Concernant les recettes d'investissement (5.1.6), la Ville veut insister sur les effets de la réforme fiscale ayant substitué au VDPLD la taxe d'aménagement. Le VDPLD était une ressource dynamique ; la taxe d'aménagement l'est moins ; de plus, la lisibilité de ses encaissements et de son suivi est aujourd'hui insuffisante de la part des services fiscaux.

Concernant l'endettement (5.1.7), nous précisons qu'en 2016, compte-tenu de la restructuration de la dette en 2015, aucun nouvel emprunt n'a été contracté et que l'année sera donc caractérisée par un désendettement.

Concernant le budget primitif 2016 (5.2.1), la Ville partage l'analyse indiquant la difficulté de poursuivre l'ensemble des objectifs, d'autant que les contraintes exogènes sont fortes, notamment dans la contribution au redressement des finances publiques ou les exonérations accordées aux bailleurs sociaux. Néanmoins, l'exécution budgétaire 2016 montre que cette ambition a été réalisée. Une approche identique prévaut dans le cadre de la préparation budgétaire 2017.

Sur les aspects financiers, la Ville va poursuivre son effort de maîtrise et améliorer ses outils de suivi avec l'ambition de mettre en place un plan pluriannuel d'investissement visant à améliorer la fiabilité de la réalisation de la section d'investissement.

Concernant la gestion des ressources humaines, la Chambre Régionale des Comptes pointe de nombreuses faiblesses. La Ville s'est d'ores et déjà engagée dans de nombreux chantiers qui permettent une amélioration de la qualité administrative et de la gestion prospective des emplois et des compétences, tant dans la gestion des situations individuelles que dans l'appréhension des situations collectives.

Par exemple, fin 2016, le Comité technique a eu l'occasion de valider le plan de formation ou les critères d'avancement (6.4). Par exemple, le conseil municipal a délibéré en octobre sur la création des emplois fonctionnels (6.5.). Par exemple, comme le relève la Chambre, des anomalies dans les dossiers individuels ont été rapidement corrigées (6.3.4).

De nombreux chantiers restent cependant à mener afin d'accéder à un niveau performant de gestion des ressources humaines et à un développement normal des outils RH au service des politiques managériales. La réforme du régime des logements de fonction est engagée, en concertation avec le personnel (6.3.3.1). L'usage des véhicules (6.3.3.2) fera l'objet dans les prochains mois d'un règlement intérieur visant à préciser les règles d'usage. Les situations individuelles les plus complexes devront être réglées durant l'année 2017. La situation des agents mis à disposition (6.7) doit être clarifiée ; cette démarche est engagée soit par des transferts d'agents (exemple du CCAS) soit par des conventions rectifiées (exemple du COS) et va se poursuivre.

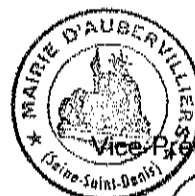
Concernant le régime indemnitaire (6.3.1), la collectivité va se saisir, en concertation avec les représentants du personnel, de la mise en place du RIFSEEP pour clarifier les modalités d'application et d'attribution des différents éléments du régime indemnitaire.

Enfin, la Ville va engager le chantier de la lutte contre l'absentéisme (recommandation 1), démarche qui va s'avérer longue. En parallèle, le régime des autorisations d'absence sera clarifié (recommandation 2).

Concernant les relations aux associations, la Ville a engagé plusieurs actions afin de préciser les relations techniques et financières : sur les agents mis à disposition, sur l'usage des réserves financières, sur la clarification des conventions (recommandations 3 et 4)... Plus particulièrement, sur l'association des Seniors (7.6.), la Ville précise qu'il s'agit d'une remunicipalisation totale.

En matière de marchés publics, la Ville a pris note des pistes d'amélioration formulées par la Chambre en s'appuyant sur le fait que "l'organisation apparaît relativement structurée et solide".

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes salutations les plus sincères.

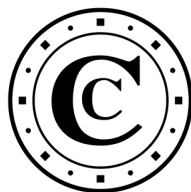


Cordialement,

Mériem DERKAOUI
Maire d'Aubervilliers

Vice-Présidente du Conseil Départemental

C. Derkaoui



« 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 d'Île-de-France :
www.ccomptes.fr/ile-de-france

Chambre régionale des comptes d'Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/ile-de-france