



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/158/08-0665 C

NOISIEL, le 12 SEP. 2008

N° 08-0192 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la gestion de la commune d'AUBERVILLIERS.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 241-11, alinéa 4, du code des juridictions financières.

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

P.J. : 1

Monsieur le Maire d'AUBERVILLIERS

Hôtel de Ville

93308 AUBERVILLIERS CEDEX

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général de SEINE-SAINT-DENIS.

Veillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Yves BERTUCCI



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE D'AUBERVILLIERS (93)

Exercices 2001 à 2006

1. RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a jugé les comptes des exercices 2001 à 2005 de la commune d'Aubervilliers et, à cette occasion, a examiné la gestion de la collectivité, y compris pour l'exercice 2006, conformément aux dispositions de l'article L. 211-8 et des articles R. 241-1 et suivants du code des juridictions financières (CJF).

L'ordonnateur a été informé de l'ouverture de ce contrôle par lettre du 24 janvier 2007.

Cet examen de gestion a notamment porté sur la qualité des comptes, la situation financière, la communication, la gestion des personnels contractuels et les opérations liées à la mise en place de l'intercommunalité. Il a également été mené dans la perspective de l'enquête interchambres sur les dotations de l'Etat aux collectivités locales.

L'entretien préalable, prévu par l'article L. 241-7 du CJF, s'est tenu avec l'ordonnateur le 12 juillet 2007 et avec son prédécesseur le 13 juillet 2007.

La chambre dans sa séance du 30 août 2007 a décidé de formuler des observations provisoires transmises le 18 décembre 2007 à Monsieur Pascal Beaudet, maire en exercice à cette date, et à Monsieur Jack Ralite, ancien maire. Par ailleurs, un extrait a été adressé à Monsieur Guy Dumélie, président de l'association « CICA ».

Les destinataires du ROP avaient la faculté de faire connaître leurs observations par écrit dans le délai de deux mois et de solliciter une audition dans le même délai.

Par lettre enregistrée à la chambre le 18 février 2008, le maire en exercice a fait parvenir ses éléments de réponse au rapport d'observations provisoires, complétés par d'autres informations le 16 avril. Le Président de l'association « CICA », par un courrier enregistré à la chambre le 18 février, a également fait part de ses commentaires. Aucune demande d'audition n'a été formulée.

Dans sa séance du 8 juillet 2008, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes.

2. LA QUALITE DES COMPTES

De manière générale, la chambre a pu relever des lacunes qui ne sont pas de nature à compromettre la fiabilité et la sincérité des comptes de la commune. Elles altèrent cependant, sur les points concernés, la qualité de l'information sur la situation comptable de la commune.

2.1 - Les participations et créances rattachées à des participations

Le compte 261 (titres de participation) présentait à la fin de l'exercice 2005 un solde de 278 313,07 €, correspondant à la participation de la commune au capital de la société d'économie mixte (SEM) d'équipement de Plaine commune, à la souscription d'actions de la société locale équipement câble et à la participation au capital du PACT ARIM (Protection, Amélioration, Conservation et Transformation de l'habitat et Association de Restauration Immobilière).

Le code général des collectivités territoriales (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* ». La commune a respecté cette obligation, mais très tardivement pour ce qui concerne l'année 2005, les rapports n'ayant été présentés au conseil municipal qu'en juin 2005, avec ceux relatifs à l'année 2006. Ce caractère tardif réduit considérablement l'intérêt d'un tel document pour l'information du conseil.

2.2 Divers créanciers

Le compte 274 enregistre diverses créances¹, dont l'identification n'a pu être précisée. Il conviendrait, en conséquence, de considérer ces sommes comme des charges et les apurer, leur remboursement semblant définitivement compromis. La chambre relève l'engagement de la commune de suivre en la matière la procédure prévue à l'instruction comptable M14.

2.3 Les charges à répartir

Au cours de la période contrôlée, la commune a utilisé deux comptes de charges à répartir : le compte 4815 (subventions pour équipement de tiers) et le compte 4817 (pénalités de renégociation de la dette).

¹ fiche 6905, 43 956,35 € - avance réhabilitation ravalement habitat, fiche 7663, 1 356,79 € - annulation partielle titre 649/27 du 30 juin 1995, fiche 7664, 3 048,98 € - annulation partielle titre 648/27 du 30 juin 1995

Ces comptes sont destinés à réaliser l'étalement sur plusieurs exercices de certaines charges ⁽²⁾ en fonction de leur nature. La durée d'étalement varie selon la nature de la charge. Une délibération est nécessaire pour la mise en œuvre de cet étalement. La seule délibération fournie à la chambre est caduque, étant en effet datée de 1997 et prévoyant un amortissement sur cinq ans des subventions d'équipement et des frais d'émission d'emprunts, soit jusqu'en 2001. De même, aucune indication n'a été fournie concernant les charges donnant lieu à étalement imputées sur le compte 4815, si ce n'est un tableau d'amortissement.

La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur de veiller à ce que les délibérations relatives aux pénalités de renégociation de la dette soient prises au moment des décisions budgétaires.

2.4 Les restes à recouvrer

Les montants inscrits par millésimes au compte 4114, au 31 décembre 2005, sont les suivants :

Année	Solde en K€
1989	30.47
1992	2690.64
1993	2488.83
1994	253.83
1995	818.40
1996	11 238.60
1997	2783.28
1998	496 148.00
1999	160 230.86
2000	166 774.52
2001	207 372.46
2002	995 600.20
2003	696 832.32
2004	373 857.37
TOTAL	3 117 120.28

A compter de 2006, la réforme de l'instruction M14 prévoit³ la constitution d'une provision pour créances irrécouvrables calculée selon le risque estimé par la commune à partir des éléments communiqués par le comptable. Ces provisions répondent à une logique différente de l'admission en non-valeur, puisqu'elles visent à anticiper une charge. Ces créances correspondent, pour une partie, à des contentieux non encore totalement résolus.

Pour une autre part, il s'agit de créances anciennes, dont le faible montant ne justifie pas le recours aux contraintes. La commune devrait donc en tirer les conséquences en assumant la charge budgétaire correspondante par la mise en œuvre de la procédure d'admission en non-valeur. Il s'agit là de constater la perte de recettes, et non pas à anticiper une charge comme pour les provisions.

² Subventions d'équipement versées à des tiers, frais d'émission d'emprunts, frais de renégociation de la dette, frais d'études, frais d'acquisition des immobilisations, fonds de concours.

³ Art R 2321.2 du CGCT

La chambre prend acte de l'engagement de la commune de se rapprocher du comptable en cette année 2008 pour définir le montant nécessaire des admissions en non-valeur. Elle l'encourage à arrêter un montant suffisant au vu du volume des créances, assurément supérieur aux 100 000 euros qu'elle admet annuellement.

2.5 Le suivi des biens mobiliers

La ville n'a pas mis en œuvre de procédure de suivi physique des éléments mobiliers, sauf pour ses véhicules. Les vols, destructions et mises au rebut ne sont pas déclarés au service financier. Il serait souhaitable que la commune se dote d'un instrument permettant d'établir un inventaire de ses biens mobiliers et d'en assurer le suivi. La chambre regrette que la commune refuse cette démarche qu'elle considère « *lourde et coûteuse* » et qu'elle ne semble appréhender que centralisée.

La chambre insiste sur le fait que méconnaître son patrimoine, conduit au risque de ne pas connaître ses besoins de renouvellement, ne pas répondre aux besoins de la population ou des services, ne pas optimiser son utilisation, voire réaliser des opérations irrégulières et altérer la sincérité de ses comptes.

Les bonnes pratiques, constatées dans d'autres collectivités, sont de favoriser le suivi déconcentré dans les services, afin de limiter les éventuelles disparitions. La chambre suggère donc à la commune d'Aubervilliers de s'en inspirer.

3. ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

Les évolutions financières de ces dernières années se caractérisent par un taux de rigidité des dépenses élevé due 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.

La situation financière, tendue, mérite une attention d'autant plus soutenue que la commune aura à assumer des dépenses importantes. D'une part, la population a fortement augmenté ces dernières années, de près de 14 % entre 1999 et 2006, et cette hausse devrait perdurer, même si l'objectif affirmé du schéma de cohérence territoriale est une « *croissance maîtrisée du nombre d'habitants* ». Il en résultera des besoins d'équipements supplémentaires, notamment liés à l'enfance, qu'il s'agisse de crèches ou d'écoles maternelles et primaires. Ces dépenses d'équipement occasionneront elles-mêmes de nouveaux frais de fonctionnement ; les coûts de fonctionnement actualisés sont évalués à trois à quatre fois le coût de l'investissement⁴.

D'autre part, la commune aura à participer au financement des opérations d'aménagement menées sur son territoire, dont elle a repoussé l'échéance de paiement en fin d'opération, au lieu d'en étaler la charge au fur et à mesure de leur réalisation.

C'est pourquoi la chambre engage la commune à restaurer sa capacité d'autofinancement, en maîtrisant ses dépenses, notamment de personnel, et en augmentant ses ressources, sachant que les marges de manœuvres fiscales sont réduites.

⁴ Selon l'estimation de la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (« *Ouvrages publics et coût global, janvier 2006* »).

3.1 Les produits de fonctionnement

Les produits de fonctionnement diminuent sur la période 2001-2006, de plus de 11,54 %, pour atteindre 87,98 millions d'euros. Cette évolution est liée aux transferts de compétence à la communauté d'agglomération de Plaine Commune.

La fiscalité locale

Plus de la moitié des produits de fonctionnement est constituée de recettes fiscales mais leur part relative diminue sur la période ; elles représentaient 54,8 % des produits de fonctionnement en 2005 contre 60,1 % en 2001.

La structure des produits fiscaux enregistre une augmentation du produit des impôts directs, dont le montant, de 21,2 millions d'euros en 2001, atteint près de 28,2 millions d'euros en 2006. Cette croissance résulte de l'évolution à la hausse des bases d'imposition, de près de 9 % pour la taxe sur le foncier bâti et de près de 29 % pour la taxe d'habitation, ainsi que d'une hausse des taux.

De ce fait, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal dépasse 100 % en 2004 pour les trois taxes sur les « ménages »⁵, et atteint plus de 104 % en 2005. Le potentiel de ressources nouvelles liées à la fiscalité locale diminue, contrairement à la période examinée lors du contrôle précédent.

Les concours de l'Etat

Le total des concours de l'Etat a augmenté sur l'ensemble de la période. En raison de l'évolution des dépenses de fonctionnement, faible entre 2004 et 2006, et de leur diminution par rapport à 2001, le ratio des concours de l'Etat rapporté aux dépenses de fonctionnement augmente pour atteindre 28,26 % en 2006.

Cette évolution globale recouvre néanmoins des mouvements plus contrastés ; la dotation globale de fonctionnement (DGF) augmente fortement, pour atteindre 17 millions d'euros, bien que la croissance de population ne soit pas prise en compte depuis 1999. Inversement, le montant total des compensations d'exonérations par l'Etat est en diminution.

Une hausse plus importante de la DGF devrait intervenir à compter de 2009, avec la publication des chiffres officiels de population constatant la croissance démographique de la commune.

La taxe professionnelle unique et sa compensation

La communauté d'agglomération de Plaine-Commune perçoit la taxe professionnelle en lieu et place des communes membres, sous le nom de taxe professionnelle unique (TPU). Une part importante de ces ressources est reversée aux communes.

⁵ Il ne doit pas être tenu compte de la taxe professionnelle, perçue par la communauté d'agglomération.

Il s'agit, d'une part, de l'attribution de compensation, dont le reversement est obligatoire et qui correspond au produit de la taxe professionnelle de la commune au moment de son adhésion, diminuée des montants correspondant aux compétences transférées et, d'autre part, de la dotation de solidarité communautaire. L'attribution de compensation versée par la communauté d'agglomération à la ville est passée de 29,4 millions d'euros en 2001 à 15,5 millions d'euros en 2006 et devrait encore diminuer en raison des transferts de compétence. Quant à la dotation de solidarité communautaire, qui atteint 2,04 millions d'euros en 2006, le « *pacte financier* » négocié en 2005 entre « *Plaine-Commune* » et ses communes membres, prévoit une diminution de son montant de 50 % sur quatre ans.

3.2 L'évolution des charges de fonctionnement

Sur la période, les charges de fonctionnement ont diminué de 14,6 % pour atteindre 84,87 millions d'euros en 2006. Tout comme pour les produits, cette diminution résulte des transferts de compétence à la communauté d'agglomération, qui ont eu un impact fort, notamment en 2003. Depuis cette date, leur niveau stagne.

Au sein de ces dépenses, les charges de personnel augmentent et atteignent, en 2006, un niveau supérieur à celui de 2001, année antérieure aux transferts des compétences et du personnel à l'agglomération. Leur part est en hausse constante, comme le montre l'évolution du ratio « *frais de personnel/dépenses de fonctionnement* », qui atteint un niveau particulièrement élevé en 2006 (63 %) par rapport à 2001 (52,96 %).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ratio frais de personnel/dépenses de fonctionnement	52,96%	56,16%	56,18%	58,88%	57,81%	63,01%

Cette évolution s'explique pour partie par la reprise de l'augmentation des effectifs en 2004 et en 2005, mais aussi par la croissance des dépenses liées au régime indemnitaire, traduite par l'évolution du compte 64118 (« *autres primes* »). Si le niveau de la dépense augmente relativement peu en volume entre 2003 et 2005, la hausse est très forte en 2006 (plus de 7 millions, soit + 23 % par rapport à 2005). La proportion des primes par rapport à la rémunération principale représente désormais plus de 25 %.

La chambre observe que ces évolutions montrent le poids croissant des charges de personnel et rendent nécessaire une plus grande maîtrise de ces dépenses, comme cela a été annoncé en débat d'orientation budgétaire, notamment lors de celui de 2004.

Les achats et charges externes et les charges financières

Les achats et charges externes diminuent, notamment du fait des transferts à la communauté d'agglomération ; le retour à la hausse, à compter de 2003, reste assez modéré.

Quant aux charges financières, elles ont fortement diminué sur la période. Ce mouvement n'est pas propre à la commune d'Aubervilliers. Au contexte favorable lié aux taux d'intérêt, s'ajoute une gestion active de la dette. L'année 2006 se traduit par une reprise de la croissance de ces charges, notamment en raison de la remontée des taux d'intérêt.

3.3 L'équilibre financier

Si le budget s'équilibre globalement, la baisse des recettes est plus rapide que celle des dépenses de 2003 à 2006 ; la tendance est donc à la dégradation du résultat depuis 2003 et par conséquent, du niveau de la capacité d'autofinancement (CAF). Celle-ci reste d'ailleurs faible, bien inférieure à 10 % des produits de fonctionnement.

Milliers d'euros	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne 2001/2005
CAF	4 545	4 730	7 354	8 009	6 076	5 831	5 207
Produits de fonctionnement	99 453	98 051	90 309	88 796	89 235	87 976	75 978
Ratio CAF/ produits de fonctionnement	4,57%	4,82%	8,14%	9,02%	6,81%	6,6 %	6,85 %

Compte tenu du niveau important de la dette et des remboursements nécessaires, la CAF nette de l'amortissement du capital de la dette est continuellement négative, y compris si l'on déduit la dette en réalité prise en charge par « *Plaine-Commune* ». La commune n'autofinance donc pas ses dépenses d'équipement, contribuant ainsi à obérer l'avenir.

Milliers d'euros	2001	2002	2003	2004	2005
CAF nette (avec prise en compte des remboursements de Plaine Commune)	- 4 249	-5 063	- 1 899	- 520	- 1892

3.4 L'investissement

Les emplois d'investissement se répartissent essentiellement entre les dépenses d'équipement et les remboursements d'emprunt. La dépense d'équipement s'est située à un niveau relativement élevé en 2006, puisqu'elle a atteint plus de 14 millions.

La chambre note que des opérations de cession d'actif réalisées en 2001 et 2005 se sont soldées par des moins-values importantes, diminuant d'autant les ressources d'investissement. Il s'agissait néanmoins d'opérations que la commune estimait utiles pour soutenir l'activité, pour participer à la requalification urbaine ou encore pour permettre d'accroître l'offre de logements.

Par ailleurs, la commune dispose d'un plan pluriannuel d'investissement suivi et actualisé, ce qui doit assurément contribuer au niveau correct de réalisation des dépenses d'équipement. La chambre constate néanmoins une dégradation depuis 2003, ce qui devrait conduire la commune à se pencher sur la question de la planification de ses investissements. Les chiffres avancés par la commune démontrent néanmoins une amélioration, notamment en 2007, le taux de réalisation atteignant 66,94 %.

Taux de réalisation	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Taux pour les dépenses d'équipement (comptes 20, 21 et 23)	65,36 %	71,19 %	78,98 %	65,55 %	57,89 %	65,62 %

3.5 La dette

La dette de la commune d'Aubervilliers a diminué entre 2001 et 2005, puis elle a de nouveau augmenté en 2006. Son niveau est élevé puisqu'il atteint 106,7 millions d'euros⁶, soit un montant par habitant de 1680 euros, très supérieur à celui des communes de même taille, 1 103 euros, en dépit de la prise en charge partielle de la dette par la communauté d'agglomération.

Le ratio de désendettement⁷ de la commune, toujours supérieur à 15 ans, confirme le déséquilibre financier structurel de la commune d'Aubervilliers caractérisé par une CAF faible et une dette élevée.

3.6 Les risques financiers extérieurs au seul budget principal

La ville détient une partie du capital de deux SEM, Plaine commune développement et la SODEDAT. Bien que la situation de cette dernière soit fragile, le risque peut être considéré comme limité au vu de la participation de collectivités importantes.

Quant aux emprunts garantis, leurs montants sont élevés, représentant 168 % des recettes de fonctionnement. Néanmoins, les garanties sont accordées, à près de 90 %, à des organismes de logement social, l'essentiel concernant l'office HLM d'Aubervilliers.

La commune est par ailleurs partie prenante dans plusieurs opérations d'aménagement. Le mode opératoire choisi par la commune a consisté à renvoyer en fin d'opération sa participation financière et non pas à verser annuellement une contribution. Les charges supportées par la commune arrivent donc toutes en une fois à la fin de l'opération.

Concernant l'opération « Port/Chemin vert », le conseil de la communauté d'agglomération du 29 janvier 2008 en a reconnu l'intérêt communautaire. C'est donc désormais la communauté d'agglomération de Plaine Commune qui assumera la responsabilité de l'opération et non plus Aubervilliers. Une autre délibération du conseil communautaire, du même jour, a fixé les contributions des communes au financement des opérations d'aménagement transférées. Selon ce document, la contribution de la commune d'Aubervilliers a été arrêtée à 10,3 millions d'euros pour Chemin Vert et Villette/4 chemins. Ces contributions sont payables sur 11 ans.

Quant à la zone d'aménagement concertée (ZAC) DU MARCREUX, confiée à la SIDEC, selon le dernier compte rendu d'activités à la collectivité locale (CRACL), approuvé en décembre 2007, la participation communale prévue est de 3,8 millions d'euros. Par ailleurs, la ville prévoit que la SIDEC, en fin d'opération, rembourse le montant des avances consenties, de même montant. La participation de la ville à cette ZAC serait donc de 3,8 millions d'euros, sous forme d'avance transformée en participation définitive.

Concernant la ZAC EMILE DUBOIS, le conseil municipal du 1^{er} juin 2007 a approuvé le CRACL selon lequel le solde de la participation de la commune (681 143 €) a été reporté en 2008, sachant que la commune a procédé au versement de 500 000 € d'avance en 2005 et 2006, qu'il conviendra de constater là également en participation définitive.

⁶ Les comptes font apparaître un montant plus élevé, de 116 millions, il convient néanmoins de retirer la part prise en charge par la communauté d'agglomération. Les chiffres présentés ici intègrent ce retraitement.

⁷ Ce ratio indique combien d'années seraient nécessaires au remboursement du stock de dette si l'on y consacrait la totalité de la capacité d'autofinancement brute. Un ratio de 15 ans est considéré comme un seuil d'alerte

La ZAC DU PONT TOURNANT a, quand à elle, été confiée à la SEM Plaine Commune Développement. Le dernier CRACL, transmis le 8 août 2007, était en cours d'instruction par les services de la communauté d'agglomération « *Plaine commune* », puisqu'elle lui est transférée, et devait être soumis au conseil municipal à la fin du printemps 2008.

La participation de la commune devait être de 246 261 €.

Enfin, concernant la ZAC PAUL LAFARGUE, la SEM Plaine commune développement a fait connaître à la ville, en janvier 2008, qu'elle était en procédure de bilan de clôture de l'opération. Le bilan de l'opération dégage un solde positif pour Aubervilliers de près de 270 000 euros.

De ce fait, le montant des participations de la commune au titre des opérations d'aménagement, les participations de la ville devraient être les suivantes :

ZAC ou opération	Montant de la participation
Chemin vert/Port et Villette/4 chemins	10,3 M €
Marcreux	3,8 M €
Emile Dubois	0,7 M €
Pont Tournant	0,2 M €
Paul Lafargue	+ 0,2 M €
Villette/4 chemins	3,3 M €
Total	15,3 M € de participations

La ville souhaite, pour l'essentiel, honorer ses engagements par la transformation des avances consenties aux aménageurs en participations définitives. De même, elle reconnaît qu'il conviendra d'amortir, ou de provisionner, ces sommes.

Pour autant, elle conteste la qualification de « *subventions d'équipements versées* » (imputation au compte 204). En effet, l'ordonnateur, faisant référence aux recommandations du comité national de la comptabilité (CNC), considère que les opérations d'aménagement créent des « *actifs incorporels, présentant des avantages futurs pour les tiers et la collectivité* ».

L'ordonnateur conteste ainsi l'obligation pour la ville d'amortir sur cinq ans ces participations et souhaiterait les étaler sur une durée beaucoup plus longue. Il déplore également que l'imputation ne permette pas à la ville de bénéficier du FCTVA sur les opérations d'aménagement.

Tout d'abord, la chambre rappelle à la commune que l'instruction budgétaire et comptable applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif (M14) régit sa comptabilité. Même si des rapprochements certains sont visibles entre comptabilité privée et publique, les communes relèvent de la seconde catégorie.

Ensuite, l'avis du CNC du 23 juin 2004 indiquait dans son paragraphe 2.1 « *définitions et applications* », que « *sont considérés comme des éléments d'actifs, pour les entités du secteur public, les éléments utilisés pour une activité ou pour la partie d'activité autre qu'industrielle et commerciale, et dont les avantages économiques futurs et ou la disposition d'un potentiel de services attendus profiteront à des tiers ou à l'entité conformément à sa mission ou à son objet* ». Toutefois, le premier alinéa précisait qu'un actif « *est un élément identifiable du patrimoine ayant une valeur économique positive pour l'entité, c'est-à-dire un élément générant une ressource que l'entité contrôle du fait d'événements passés et dont elle attend des avantages économiques futurs* ». L'approche de la commune, pour être fondée, devrait donc la conduire à identifier précisément quels sont les éléments incorporels issus des opérations d'aménagement qu'elle conserve dans son patrimoine, possédant une valeur économique positive, et qui générerait une ressource et des avantages économiques futurs. En l'état, le raisonnement de l'exécutif communal apparaît trop vague et imprécis pour pouvoir être admis. Les participations versées dans le cadre d'opération doivent donc être traitées comme des subventions d'équipement, avec amortissement sur cinq ans des subventions versées.

Compte tenu de tous ces éléments, notamment les participations renvoyées en fin d'opérations, la ville d'Aubervilliers va avoir à faire face à des dépenses élevées sur quelques années, ce qui ne pourra qu'aggraver sa situation financière et rendra d'autant plus indispensable des mesures fortes de maîtrise des dépenses.

4. LA COMMUNICATION

4.1 Les dépenses de communication

De 2001 à 2005, les dépenses de fonctionnement relatives à la communication diminuent de 7 %. Plus de la moitié de ces dépenses, 548 000 euros sur un peu plus d'un million, est constituée par une subvention à une association. Les dépenses de personnel en représentent moins d'un tiers.

4.2 La situation des personnels et marchés publics

Les marchés passés dans le domaine de la communication, ainsi que la situation des personnels ont été examinés, et n'appellent pas d'observation, à l'exception de la situation d'un ancien directeur de la communication. En effet, durant la période contrôlée, le directeur a été employé sans que son contrat ne fasse référence à l'article 3 de la loi de 1984, ni ne précise l'alinéa de l'article 3 de cette loi au titre duquel le recrutement avait été fait.

Par ailleurs, par une délibération du 22 mai 2003, son contrat a été renouvelé pour trois ans, sans mentionner son indice. Enfin, une nouvelle délibération du 5 février 2004 a réévalué sa rémunération de 158,48 euros pour « *attributions nouvelles* », toujours sans mentionner d'indice.

Ce poste est occupé par un nouveau directeur depuis le 1^{er} novembre 2005. A cet égard, la chambre constate une amélioration de la gestion administrative de son contrat par rapport à celle de son prédécesseur.

4.3 La stratégie de communication

La commune n'a pas élaboré une stratégie de communication, au sens d'une définition d'objectifs, de moyens, de calendrier, d'indicateurs de suivi des actions décidées et d'évaluation.

La définition d'orientations générales, en 1994, ne sauraient en tenir lieu, d'autant plus qu'elles ont été définies il y a 14 ans et qu'elles ne peuvent de ce fait tenir compte des évolutions technologiques ou institutionnelles, telle que la création d'une communauté d'agglomération par exemple.

De même, il n'y a pas de bilan d'activité du service durant la période 2001 à 2006.

4.4 L'association « Carrefour pour l'Information et la Communication à Aubervilliers » (CICA)

Selon ses statuts (article 3), l'association « *a pour objectif d'être l'outil technique municipal pour dialoguer avec la population au cours de la mise au point des projets, de faire connaître les réalisations municipales* ».

Par ailleurs, la convention annuelle de financement prévoit que « *la Ville et l'association établissent un partenariat afin (...) de faire connaître les réalisations municipales* »⁸

Le canal essentiel utilisé par l'association est un journal, dénommé « *Aubermensuel* », dont le sous-titre en fait le « *magazine municipal d'informations locales* ». La première page de chaque numéro comporte un article éditorial du Maire.

La chambre relève donc que les relations statutaires de l'association et de la commune sont empreintes d'une très grande proximité.

La direction de l'association

Le bureau de l'association est composé de quatre membres, dont l'un est désigné par le conseil municipal, est trésorier de l'association. Par ailleurs, le président de l'association représente la commune à la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture.

⁸ article 1^{er} de la convention pour l'année 2005.

Enfin, six des 16 membres du conseil d'administration sont désignés par la commune. La commune est ainsi minoritaire au sein des organes dirigeants de l'association même si le directeur de la communication de la ville est aussi le directeur de la rédaction du journal⁹.

Le financement de l'association par la commune

L'association subit une très forte dépendance financière, puisque le montant de la subvention atteignait 458 000 euros en 2004 et 548 000 euros en 2005, soit plus de 70 % de ses recettes. Il convient d'ajouter à cette somme la mise à disposition de cinq agents et de locaux, la prise en charge des grosses réparations et réparations locatives, ainsi que des charges locatives (eau, gaz, électricité) en application de la convention. Ces aides en nature, dont le montant n'est pas précisé dans la convention, peuvent être estimées annuellement à 240 744 euros.

Par ailleurs, l'analyse des dépenses de communication a fait apparaître une prise en charge par la commune de factures concernant l'association CICA (mandats n°5300, 5394 et 9039, « *Conception graphique, Journal Aubermensuel* »), pour un montant total de 4 093 euros. La commune explique cette prise en charge irrégulière par l'absence d'un agent mis à disposition auprès de l'association.

Enfin, la ville présente des agents de son service communication comme étant rémunérés par l'association, contribuant ainsi à accroître la confusion entre l'association et la commune. Les locaux et numéros de téléphone de l'association sont d'ailleurs ceux du service municipal d'information et de communication.

La clarification des relations entre la commune et l'association

La situation actuelle rend difficile la connaissance du coût réel d'une action de communication et la répartition des charges entre la commune et l'association, théoriquement autonomes. Les relations parfois confuses qui se sont instaurées sont également porteuses de risques juridiques pour les deux entités, d'autant qu'il semble que l'association perçoive des recettes de publicité.

La chambre estime donc qu'il convient, pour la collectivité, de modifier la nature même de ses liens avec l'association et d'en définir les nouvelles modalités.

Diverses voies se présentent.

La première possibilité offerte à la ville est celle de la gestion directe du service, de ses actions de communication et du journal édité actuellement par l'association. Dans ce cadre, la commune peut recourir à des marchés publics avec des prestataires.

La deuxième est celle du marché public. En effet, être « *au service de la commune* », tel que cela apparaît dans la convention, peut être considéré comme la contrepartie directe d'un financement justifiant la passation d'un marché public avec une mise en concurrence, la communication étant un secteur d'activité concurrentiel¹⁰.

⁹ comme cela apparaît dans « l'ours » du journal « Aubermensuel ».

¹⁰ cf. Conseil d'Etat - Commune d'Aix en Provence, 6 avril 2007.

La troisième solution est le versement d'une subvention, contribution financière de la personne publique à une opération qui représente un caractère d'intérêt général, menée par un tiers, pour répondre à des besoins que celui-ci a défini.

Dans ce cadre, l'aide financière ne peut avoir de contrepartie directe pour la personne publique. Si la commune souhaite poursuivre son aide financière à l'association, elle devra alors s'attacher à ce que celle-ci dispose d'une réelle autonomie dans le choix de ses actions.

5. LA SITUATION DES CONTRACTUELS DE CATEGORIE A

5.1 Les effectifs

Au cours de l'instruction, les documents transmis par la collectivité faisaient état au 31 décembre 2005 de 19 agents contractuels de catégorie A dans les effectifs de la commune, alors que l'annexe au compte administratif 2005 « *état du personnel* » recense huit agents contractuels de catégorie A¹¹ (cinq chargés de mission, un spécialiste de l'information, un chef de projet informatique et un coordonnateur de quartier auxquels il faut ajouter deux collaborateurs de cabinet régis par des dispositions réglementaires dérogatoires).

Une partie de l'explication réside dans le fait que des contractuels recrutés sur la base de l'alinéa 1 de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ont été comptabilisés comme titulaires.

5.2 La gestion administrative des agents

La chambre a relevé un certain nombre d'irrégularités dans les contrats de ces agents. Elle observe que ces situations révèlent des insuffisances dans la rédaction des actes de recrutement, dans la motivation du recours aux agents contractuels, dans la procédure de leur recrutement et dans la gestion de leurs rémunérations, ce qui dénote une rigueur insuffisante dans l'établissement et la rédaction de ces actes.

Néanmoins, un travail d'amélioration de la qualité juridique des actes de recrutement a été mené depuis la fin de l'année 2003, notamment grâce à l'aide de la sous-préfecture. Ainsi, par exemple, depuis 2004, les arrêtés de recrutement d'agents non-titulaires, quelles qu'en soient les catégories, comportent une date de fin et le nom de la personne remplacée. Ce travail est néanmoins à poursuivre, certains des exemples relevés par la chambre étant postérieurs à ces efforts d'amélioration.

5.2.1 Les anomalies juridiques des contrats

Les anomalies recensées sont de plusieurs ordres.

Tout d'abord, le principe de non rétroactivité des actes de recrutement, selon lequel la date d'effet de l'engagement ne peut être antérieure à la date de la décision de recrutement¹², a été méconnu lors du recrutement de plusieurs agents non titulaires.

¹¹ hors le domaine médico-social

¹² arrêt du Conseil d'Etat – Royer, 10 février 1995.

En effet, des contrats ont été conclus, ou ont trouvé à s'appliquer, pendant la période de contrôle, postérieurement à la prise de fonction et avec un effet rétroactif.

La commune explique pour partie cette situation par la « *volonté d'éviter un vide juridique au moment de l'application de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique territoriale* », suite à des demandes de retrait du contrôle de légalité.

Ensuite, l'alinéa 1^{er} de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, a été utilisé de manière excessive, la commune ayant eu tendance, pour certains agents, à renouveler des contrats de ce type. Cet alinéa ne prévoit pourtant le recrutement de personnel que pour assurer le remplacement momentané d'agents titulaires empêchés pour divers motifs ou pour faire face temporairement, pour une durée maximum d'un an, à la vacance d'un emploi .

L'ordonnateur argue de la volonté « *d'investir dans la durée* » et le contexte spécifique créant des difficultés de recrutement. Sans pour autant dénier cette réalité, la chambre invite la commune à développer une politique de ressources humaines professionnalisée, visant le recrutement et la fidélisation.

Par ailleurs, la motivation des contrats est parfois confuse. Ainsi, certains agents sont recrutés sur la base de l'alinéa 3, puis de l'alinéa 1^{er} de la loi de 1984, ou inversement. La chambre rappelle que l'alinéa 3 de l'article 3 de la loi de janvier 1984 prévoit que « *par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre 1 du statut général,¹³ des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les cas suivants : lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes [ou] pour les emplois de catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient* ».

L'article 3 du décret du 15 février 1988 prescrit que, dans ce cas, le motif précis du recrutement doit être indiqué, le bien-fondé de la motivation relevant de l'appréciation des juridictions administratives. Cette motivation n'est pas toujours indiquée, et quand elle l'est, c'est selon la formule générale suivante : « *Considérant que l'absence de candidats fonctionnaires et le niveau de technicité exigé pour assumer les missions nécessitent le recrutement d'un agent contractuel sur la base de l'emploi créé qui relève de la catégorie A* », qui ne répond pas rigoureusement aux dérogations légales.

Pour un des agents, la chambre relève même que deux documents relatifs au recrutement coexistent, sans avoir la même base juridique. Le contrat de l'agent, du 26 mai 2005, est conclu sur la base de l'article 3 alinéa 1^{er} de la loi du 26 janvier 1984, alors que la délibération autorise le maire à signer ce contrat dans les conditions fixées par l'article 3, alinéa 3 de la loi de janvier 1984.

Enfin, dans certains cas, aucune référence n'est précisée, voire aucun contrat valide ne trouve à s'appliquer. Ainsi, la chambre a relevé le recrutement d'un agent par un arrêté qui ne précise ni la durée, ni la référence juridique exacte du recrutement ; il est seulement indiqué que le recrutement est motivé par « *le remplacement de personnel indisponible* ». La commune explique cette situation par le caractère « *implicite* » qui découle des motifs du recrutement, à savoir le « *remplacement de personnel en disponibilité* », ce qui ne saurait assurément suffire.

¹³ Le principe est que les emplois permanents des collectivités territoriales doivent être occupés par des fonctionnaires.

Dans un autre cas, un contrat avait été conclu le 27 juin 1988 pour une durée de trois ans, sans aucune référence juridique. Aucun autre contrat n'a ensuite été conclu, ni aucun arrêté pris. Cet agent est parti en retraite en 2007.

D'après la commune, les contrats de trois ans sont désormais limités au domaine médico-social.

5.2.2 Des avancements ou rétrogradations rapides

D'une part, la chambre a relevé la situation d'agents dont la gestion erratique a conduit à les changer de filière, voire à les rétrograder.

Ainsi, un agent a été engagé en 2001 comme chargé de mission, responsable du secteur commerce (indice brut 540) correspondant au 5^{ème} échelon de l'échelle de référence (ingénieurs subdivisionnaire). Son contrat n'a ensuite pu être prorogé, l'agent ne possédant pas les titres ou diplômes exigés pour passer le concours externe d'ingénieur, alors même qu'il avait été recruté sur ce profil. Il a donc ensuite bénéficié d'un nouveau contrat de trois ans, toujours chargé du même service mais cette fois dans la filière administrative.

Dans un autre cas, un agent a été recruté le 15 novembre 2000 comme chargé de mission, conseiller technique à l'insertion auprès de la mission des travailleurs handicapés. Sa rémunération était basée sur l'indice brut 379 correspondant au 1^{er} échelon du grade d'attaché, mais sans satisfaire aux obligations de diplômes. De ce fait, par arrêté du 30 novembre 2006, l'agent a été recruté comme rédacteur, rétrogradant ainsi de la catégorie A à la catégorie B.

Pour pouvoir maintenir un niveau de rémunération qui avait augmenté de 2000 à 2006, la commune a alors fixé le niveau de celle-ci à l'indice brut 466 « *au vu des fonctions que l'agent exerce* », en s'appuyant, de manière irrégulière sur l'article 13 du décret du 18 juillet 2001, qui dispose que le traitement peut être maintenu en cas de baisse de rémunération consécutive à un changement de statut d'agent non titulaire à celui de fonctionnaire stagiaire ou d'agent titulaire, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.

D'autre part, des avancements rapides ont pu être relevés. La chambre rappelle que la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit des possibilités d'avancement d'échelons et de grades en faveur des seuls agents titulaires en activité ou en détachement ; les autres personnels n'ont pas vocation à en bénéficier, tels les agents titulaires en disponibilité ou les agents non titulaires.

La chambre a ainsi relevé la situation d'un agent recrutée par arrêté le 9 janvier 2002 comme technicien territorial non titulaire à l'indice brut 298. Un an plus tard, cet agent a été recruté comme ingénieur subdivisionnaire à l'indice brut 379 par arrêté du 30 janvier 2003, au regard de son diplôme d'architecte DPLG. De même, la chambre relève le cas du recrutement d'un technicien territorial, indice brut 298, par arrêté du 25 mars 2003, pour une durée d'une année. En 2006, cet agent a bénéficié d'un contrat fondé sur l'article 3 alinéa 3 de trois ans, en qualité de chargé de mission affecté au service de l'urbanisme sur un grade d'attaché, à l'indice brut 379. La commune a explicité que l'agent avait préparé le concours externe d'attaché et qu'il a démissionné en 2007.

6. LES TRANSFERTS DE COMPETENCE

6.1 La mise à disposition des biens

Avec la création de la communauté d'agglomération de Plaine Commune, a été retenu le transfert de la compétence relative à la construction, l'aménagement et la gestion des équipements d'intérêt culturel. La communauté d'agglomération a déclaré d'intérêt communautaire les 22 médiathèques et bibliothèques, existantes ou en cours de réalisation situées sur son territoire, (délibération du 16 décembre 2004), dont les quatre bibliothèques d'Aubervilliers.

Le transfert est devenu effectif au 1^{er} janvier 2005. Cependant, le compte de gestion 2005 ne comporte aucun débit du compte 24 « *immobilisations affectées, concédées ou mises à disposition* ». Il conviendrait que la commune procède, dans les meilleurs délais, à l'enregistrement comptable de la mise à disposition des immobilisations concernées.

La chambre note que la commune admet la nécessité de procéder à l'enregistrement comptable de la mise à disposition des immobilisations concernées.

6.2 Le transfert des emprunts

Le procès-verbal de la commission locale d'évaluation des charges transférées du 24 novembre 2005 concernant la compétence lecture publique indique que « *Parallèlement, Plaine Commune doit reprendre à son compte la charge d'endettement des communes relative aux bibliothèques. Le transfert des contrats de prêt n'étant pas possible pratiquement, un emprunt théorique est calculé et donne lieu à remboursement de Plaine Commune envers les villes* ».

Pour cette compétence et selon le tableau d'amortissement joint, le total du capital à rembourser par l'EPCI est arrêté à 613 482 €. L'annuité est décroissante de 89 430 € en 2005 à 14 176 € en 2019, dernière échéance. L'examen des comptes 2005 montre que les opérations correspondantes ont bien été enregistrées dans les comptes (compte 27635) et pour un montant de 613 482,06 €, conforme au tableau d'amortissement de l'emprunt théorique.

6.3 Les transferts de charges et de personnels.

L'évaluation des charges transférées relatives à la lecture publique par la ville d'Aubervilliers a été fixée par un procès verbal de la commission locale d'évaluation des charges transférées du 24 novembre 2005, approuvé par une délibération du conseil municipal du 15 décembre 2005. Le montant des charges est de 1 720 015 € en fonctionnement et de 89 430 € en investissement. 36 agents communaux sont concernés par le transfert de la compétence lecture publique à la communauté d'agglomération.