



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

COMMUNE DE BOBIGNY

(93)

Exercices 2010 et suivants

Observations
délibérées le 20 avril 2018

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| SYNTHESE..... | 5 |
| RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS..... | 10 |
| OBSERVATIONS..... | 12 |
| 1 RAPPEL DE LA PROCEDURE..... | 12 |
| 2 PRESENTATION DE LA COMMUNE | 12 |
| 2.1 Contexte du contrôle | 12 |
| 2.2 Caractéristiques de la commune et de son territoire..... | 13 |
| 2.3 Caractéristiques démographiques et sociales | 13 |
| 2.4 Un environnement économique porteur..... | 14 |
| 2.5 L'environnement institutionnel dans lequel évolue la collectivité..... | 14 |
| 2.5.1 La communauté d'agglomération Est Ensemble, devenue établissement public territorial au 1 ^{er} janvier 2016..... | 14 |
| 2.5.2 Les syndicats intercommunaux | 15 |
| 2.5.3 Les établissements publics locaux et entreprises publiques locales..... | 15 |
| 2.5.4 Une politique d'aménagement soutenue | 16 |
| 3 LE SUIVI DES DERNIERES RECOMMANDATIONS | 17 |
| 3.1 Les suites données au rapport d'observations définitives de juin 2010..... | 17 |
| 3.1.1 Recommandation relative à la gestion de la dette | 17 |
| 3.1.2 Recommandation relative au centre municipal de santé | 17 |
| 3.1.3 Recommandation et rappel au droit relatifs aux associations | 18 |
| 3.1.4 Recommandation relative aux opérations d'aménagement | 18 |
| 3.1.5 Six recommandations et quatre rappels au droit relatifs à la gestion des ressources humaines | 19 |
| 3.1.6 Recommandation relative à la commande publique | 20 |
| 3.2 Les suites données au rapport d'observations définitives de 2015 relatif aux relations de la commune avec la Semeco | 21 |
| 3.2.1 Recommandation unique formulée par la chambre | 21 |
| 3.2.2 Les suites données à la recommandation de la chambre | 22 |
| 3.3 Appréciation générale sur les suites données aux derniers rapports de la chambre.... | 24 |
| 4 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE..... | 24 |
| 4.1 Une réorganisation récente de la fonction financière et comptable qui reste à parachever | 24 |
| 4.1.1 La commune a récemment engagé plusieurs chantiers de modernisation de la fonction financière et comptable | 24 |
| 4.1.2 Une formalisation des normes et des procédures à rationaliser | 25 |
| 4.1.3 Un système d'information financier et comptable récemment modernisé | 26 |
| 4.1.4 Les risques budgétaires et comptables ne sont pas totalement maîtrisés, même si des améliorations ont été engagées | 27 |
| 4.2 Une chaîne budgétaire et comptable à fluidifier..... | 27 |
| 4.2.1 Des délais de paiement élevés qui ne donnent pas lieu aux intérêts moratoires | 27 |
| 4.2.2 Le rattachement des charges illustre la nécessité de fiabiliser les opérations de fin d'exercice..... | 28 |
| 4.2.3 Des restes à réaliser importants dont la maîtrise doit être renforcée | 29 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.3 | Une information financière et budgétaire en amélioration mais encore incomplète..... | 31 |
| 4.3.1 | Des débats d'orientation budgétaire insuffisamment documentés | 31 |
| 4.3.2 | Les annexes obligatoires : des tableaux des effectifs à fiabiliser | 34 |
| 4.4 | Une information comptable perfectible | 35 |
| 4.4.1 | L'actif de la commune est insuffisamment à jour | 35 |
| 4.4.2 | Une absence de provisionnement des risques | 37 |
| 4.5 | Appréciation générale sur la qualité de l'information financière et comptable | 37 |
| 5 | ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE | 38 |
| 5.1 | Analyse rétrospective 2010 à 2016 | 38 |
| 5.1.1 | Les conséquences financières de la création de la Métropole du Grand Paris | 38 |
| 5.1.2 | La section de fonctionnement | 39 |
| 5.1.3 | Évolution de l'autofinancement | 50 |
| 5.1.4 | La section d'investissement | 52 |
| 5.2 | Les orientations du budget 2017 | 58 |
| 5.3 | Appréciation générale sur la situation financière de la commune | 60 |
| 6 | LA GESTION DU PERSONNEL | 61 |
| 6.1 | La gestion des ressources humaines | 61 |
| 6.1.1 | Situation et priorités de la direction des ressources humaines | 61 |
| 6.1.2 | Un formalisme des décisions insuffisant témoignant d'une forme de cogestion..... | 62 |
| 6.1.3 | Le pilotage des effectifs et de la masse salariale | 63 |
| 6.1.4 | La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) .. | 63 |
| 6.1.5 | La gestion des carrières (avancement de grade et d'échelon) | 64 |
| 6.1.6 | L'évaluation des agents | 65 |
| 6.2 | L'évolution des effectifs et de la masse salariale | 65 |
| 6.3 | Un recours extensif aux contractuels et aux vacataires dans des conditions irrégulières et génératrices de surcoûts | 66 |
| 6.3.1 | Un nombre croissant d'agents contractuels et des rémunérations dynamiques..... | 66 |
| 6.3.2 | Les contractuels sont recrutés selon des modalités irrégulières | 67 |
| 6.4 | Le temps de travail | 85 |
| 6.4.1 | Durée annuelle du temps de travail..... | 85 |
| 6.4.2 | Les autorisations d'absence | 86 |
| 6.4.3 | Les heures supplémentaires | 87 |
| 6.4.4 | Le décompte du temps de travail et des absences n'est pas automatisé | 88 |
| 6.4.5 | L'absentéisme | 89 |
| 6.5 | La rémunération | 90 |
| 6.5.1 | Les délibérations relatives au régime indemnitaire..... | 90 |
| 6.5.2 | Une prime annuelle dont la régularité n'est pas établie | 90 |
| 6.5.3 | L'absence de mise en place de la PFR et du RIFSEEP | 91 |
| 6.5.4 | Les primes censées être liées à la manière de servir ne sont pas modulées et sont calculées selon des méthodes erronées | 92 |
| 6.5.5 | L'indemnité spécifique de service (ISS)..... | 93 |
| 6.5.6 | Les indemnités pour astreintes | 93 |
| 6.5.7 | La nouvelle bonification indiciaire (NBI)..... | 94 |
| 6.6 | Les emplois fonctionnels | 95 |
| 6.6.1 | Une identification imprécise des emplois fonctionnels conduisant à des situations ambiguës, parfois irrégulières | 95 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6.6.2 | L'occupation irrégulière de trois postes de DGA par des contractuels entre 2010 et 2015..... | 96 |
| 6.7 | Les collaborateurs de cabinet et de groupes d'élus | 97 |
| 6.8 | Les avantages en nature | 98 |
| 6.8.1 | Les logements de fonction | 98 |
| 6.8.2 | Les véhicules de service et cartes accréditives de carburant | 99 |
| 6.8.3 | Les téléphones portables et tablettes..... | 100 |
| 6.9 | Appréciation générale sur la gestion du personnel | 101 |
| 7 | LA COMMANDE PUBLIQUE | 102 |
| 7.1 | Évolution des achats pour le fonctionnement de la commune entre 2010 et 2016..... | 102 |
| 7.1.1 | La mutualisation de la fonction achats | 102 |
| 7.2 | Stratégie, organisation, processus et contrôle interne en matière d'achat public | 103 |
| 7.2.1 | Une organisation fortement décentralisée dans laquelle le service achats n'a pas de positionnement transversal | 103 |
| 7.2.2 | Des procédures non formalisées..... | 104 |
| 7.2.3 | L'absence de véritable stratégie en matière d'achat..... | 104 |
| 7.2.4 | Un contrôle interne des seuils réglementaires de publicité et de mise en concurrence insuffisant, mais des actions correctrices engagées en 2017 | 104 |
| 7.2.5 | L'amélioration des pratiques de la direction générale des services techniques depuis 2015..... | 105 |
| 7.2.6 | Entre 2015 et 2017, des réflexions sur l'évolution de la fonction achats à l'échelle de la commune encore au stade d'ébauche | 106 |
| 7.2.7 | Une très faible rotation des titulaires des principaux marchés de travaux..... | 106 |
| 7.2.8 | Vers une réforme plus profonde de la fonction achats..... | 108 |
| 7.3 | Observations relatives à la passation et à l'exécution d'un échantillon de marchés... | 109 |
| 7.3.1 | Constitution de l'échantillon de marchés | 109 |
| 7.3.2 | Une meilleure évaluation des besoins en amont de la passation des marchés doit être recherchée..... | 110 |
| 7.3.3 | Une rigueur accrue doit prévaloir à l'analyse des offres déposées par les candidats | 113 |
| 7.3.4 | Des critères d'appréciation et des méthodes de notation d'apparence discriminatoire | 114 |
| 7.3.5 | Des périodes de publicité souvent courtes et peu favorables à la concurrence pour les marchés en procédure adaptée | 114 |
| 7.3.6 | Des échéances de marchés longtemps mal anticipées | 115 |
| 7.4 | Appréciation générale sur la commande publique | 116 |
| 8 | L'AMENAGEMENT DE LA COMMUNE..... | 116 |
| 8.1 | Une élaboration tardive du plan local d'urbanisme | 117 |
| 8.1.1 | Une adoption juste avant le transfert de cette compétence à l'EPT..... | 117 |
| 8.1.2 | Un plan local d'urbanisme ambitieux..... | 117 |
| 8.2 | Une compétence désormais portée par la MGP et l'EPT Est Ensemble | 118 |
| 8.2.1 | Une compétence partagée entre la commune et la communauté d'agglomération jusqu'en 2016..... | 118 |
| 8.2.2 | Un transfert à l'EPT depuis le 1 ^{er} janvier 2018..... | 119 |
| 8.2.3 | L'organisation de la politique d'aménagement dans les services communaux | 119 |
| 8.3 | Les opérations conduites ou lancées pendant la période contrôlée..... | 120 |
| 8.3.1 | Le cadre juridique des opérations d'aménagement | 120 |

| | | |
|----------------|--|------------|
| 8.3.2 | Les opérations d'aménagement clôturées | 121 |
| 8.3.3 | La Zac de l'Hôtel de Ville | 123 |
| 8.3.4 | La Zac Écocité – Canal de l'Ourq..... | 124 |
| 8.3.5 | Les opérations de renouvellement urbain..... | 126 |
| 8.3.6 | Le projet de réaménagement de l'actuel centre commercial Bobigny 2, dit « la Place » | 128 |
| 8.4 | Conclusion sur l'aménagement communal | 132 |
| 9 | LES RELATIONS AVEC LE SECTEUR ASSOCIATIF ET CERTAINS SATELLITES MUNICIPAUX..... | 133 |
| 9.1 | Les règles générales encadrant les relations entre les collectivités et les associations | 133 |
| 9.2 | La politique de la commune en matière de soutien au secteur associatif..... | 134 |
| 9.3 | La commune a commencé à rationaliser le suivi des associations | 134 |
| 9.4 | Les apports en nature aux associations manquent encore de transparence..... | 135 |
| 9.5 | Plusieurs élus et agents communaux sont impliqués dans la gouvernance des associations balbyniennes..... | 136 |
| 9.6 | Jusqu'en 2014, la commune traitait de façon différenciée les organisations syndicales locales au bénéfice principal de la CGT | 137 |
| 9.7 | Depuis 2015, l'assainissement des relations avec trois associations aux liens étroits avec la commune a été engagé | 139 |
| 9.7.1 | La municipalisation de l'association laïque des centres de loisirs et de vacances de Bobigny (ALCLVB)..... | 139 |
| 9.7.2 | La municipalisation de l'office de tourisme de Bobigny..... | 140 |
| 9.7.3 | L'association Ciné-Festivals..... | 141 |
| 9.8 | Concernant la MC 93, la persistance d'une gestion associative est contestable..... | 141 |
| 9.9 | Les relations de la commune avec l'OPH de Bobigny | 142 |
| 9.10 | Les relations de la commune avec Canal 93 | 145 |
| 9.11 | Appréciation générale sur les relations de la commune avec le secteur associatif et certains satellites municipaux..... | 146 |
| ANNEXES | | 147 |

SYNTHESE

Chef-lieu du département de la Seine-Saint-Denis, la ville de Bobigny, située à trois kilomètres au nord-est de Paris, sur la rive Nord du canal de l'Ourcq, est la première commune du département par sa superficie (677 ha) et la 12^{ème} par sa population, soit 50 217 habitants au 1^{er} janvier 2016.

Le territoire communal, fragmenté par les axes de transport ferrés et routiers, se caractérise par la présence d'un habitat collectif dense, organisé autour de dalles surélevées entourant des équipements collectifs. Les caractéristiques démographiques et socio-professionnelles de la collectivité sont représentatives de celles du département, avec une population jeune et des difficultés sociales accentuées.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, Bobigny est membre de l'établissement public territorial Est Ensemble, qui succède à la communauté d'agglomération du même nom (CAEE), et en reprend le périmètre géographique. La CAEE a fait l'objet d'un rapport de la chambre rendu public en juin 2016.

Le suivi des dernières recommandations de la chambre

Dans le cadre de son précédent examen de la gestion de la commune de Bobigny (2010) et d'un rapport centré sur les relations de la commune avec la société d'économie mixte Semeco (2015), la chambre avait formulé 12 recommandations et 5 rappels au droit, visant à améliorer la performance et la régularité de la gestion municipale ainsi qu'à clarifier les relations de la commune avec ses différents satellites.

La mise en œuvre de ces recommandations et rappels au droit est très incomplète. Seuls trois ont été totalement suivis d'effets et cinq d'entre eux n'ont donné lieu à aucune action correctrice. C'est notamment le cas en matière de gestion des ressources humaines et de commande publique, domaines qui, sept ans plus tard, restent des points de faiblesse de la gestion communale. Ce bilan est peu satisfaisant et la chambre a été contrainte de reformuler plusieurs de ces recommandations et rappels au droit dans le cadre du présent rapport.

La qualité de l'information financière et comptable

La qualité de l'information financière et comptable de Bobigny, bien qu'en amélioration depuis 2015, demeure, à bien des égards, perfectible, et ne répond pas encore à l'ensemble des exigences réglementaires en vigueur.

L'information aux élus, notamment à travers les rapports d'orientation budgétaire (ROB), ne respecte pas encore toutes les dispositions de la loi NOTRe. Les éléments prospectifs se limitent encore trop souvent à l'exercice considéré, et les informations contenues dans le ROB n'apportent pas toujours les précisions utiles pour éclairer les élus sur les conséquences des décisions à prendre.

La commune doit également progresser dans le suivi et l'inscription de ses effectifs, tant au titre de la gestion de son personnel qu'au regard des obligations qui s'imposent à elle quant au contenu et à la sincérité des documents budgétaires et comptable.

En matière comptable, la commune ne pratique le provisionnement des risques que depuis fin 2016. Elle ne dispose pas d'inventaire de son patrimoine et son état de l'actif diffère sensiblement de celui du comptable public.

La réorganisation de la fonction financière et comptable, si elle devrait contribuer à la fluidité de la chaîne budgétaire et comptable et améliorer les délais de paiement, doit encore être parachevée. Elle gagnerait à s'appuyer sur un document unique de formalisation des normes et procédures. Celui-ci aurait notamment vocation à recenser les règles qui font actuellement défaut à la commune, et permettrait à l'exécutif de concentrer sa communication sur les éléments de cadrage politique.

La situation financière

La situation financière de Bobigny reflète les évolutions de périmètre institutionnel de la collectivité entre 2010 et 2016, avec des transferts de compétence vers la communauté Est Ensemble en début de période, et la création de l'établissement public territorial en 2016.

Après neutralisation de ces effets, les charges et produits de fonctionnement ont en réalité peu évolué sur la période contrôlée, se maintenant à un niveau sensiblement supérieur à celui des strates de référence. Tel est le cas des charges de personnel, en progression modérée depuis 2010 mais qui restent élevées au regard des communes de taille comparable. En matière de recettes, la dotation de solidarité urbaine (DSU) a atténué l'impact de la baisse des dotations de l'État, par ailleurs compensée par la montée en puissance des dispositifs de péréquation.

En conséquence, malgré une structure de recettes dépendante de financements externes (61,2 % de fiscalité reversée et de dotations de l'État) et une politique de gel des taux de la fiscalité locale, Bobigny a disposé d'une capacité d'autofinancement positive sur la période, et en progression depuis 2015.

En parallèle, la commune a mené une politique d'investissement soutenue, avec des montants de l'ordre de 20 M€ à chaque exercice (22,50 M€ en 2016) et un montant cumulé des dépenses d'équipement de 118,63 M€.

L'arrivée d'une nouvelle équipe municipale en 2014 s'est accompagnée de la volonté de recentrer l'investissement sur la maintenance et l'entretien courant, et plus généralement sur l'amélioration du cadre de vie. Pour autant, la programmation 2015-2018 est assez largement impactée par la finalisation des chantiers engagés, en particulier les programmes de renouvellement urbain (PRU) et la maison de la culture (MC 93). Il en résulte une absence de césure en 2014, et des investissements en hausse entre 2014 et 2016.

Cette orientation a conduit la commune à contracter un montant total de 47,98 M€ d'emprunts entre 2010 et 2016. L'encours de la dette s'élevait à 103,23 M€ au 31 décembre 2016 et pourrait atteindre 100,78 M€ en 2017, niveau proche de 2010 (100,17 M€). Bien que la commune soit engagée dans une trajectoire de désendettement depuis 2015 et malgré un léger recul en 2016, la dette de Bobigny, ramenée à la population, représentait près du double de l'encours des communes de la strate de 20 000 à 50 000 habitants, soit 2 056 € en 2016 contre respectivement 1 225 € et 1 415 € pour les moyennes régionale et nationale.

Au-delà de son niveau élevé, la dette de la commune comporte encore près de 18 % d'emprunts structurés, qui représentent un risque pour ses finances. Par ailleurs les emprunts n'ont pas toujours été mobilisés en adéquation avec les besoins de chaque exercice, ce qui témoigne d'un pilotage de la dette et de la trésorerie perfectible et conduit à des charges d'intérêt inutiles.

Alors que Bobigny devrait maintenir son niveau d'épargne brute en 2017, la collectivité devra veiller à ne pas accroître un endettement déjà très significatif et poursuivre ses efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

La gestion du personnel

Le pilotage des effectifs et des charges de personnel de la commune de Bobigny est défaillant, la gestion du personnel étant émaillée de nombreuses lacunes ou irrégularités. À bien des égards, la situation de pilotage à vue constatée lors du précédent contrôle de la chambre – dont les recommandations ont été peu suivies d'effets – persiste. En outre, le formalisme des décisions en matière de ressources humaines est insuffisant, tandis que la prise des décisions les plus importantes témoigne d'une forme de cogestion à laquelle il doit être mis un terme.

La commune n'est pas en capacité de suivre ses effectifs, ni d'évaluer les facteurs d'évolution de sa masse salariale. Celle-ci a augmenté au rythme de 1,8 % par an depuis 2010 et, rapportée au nombre d'habitants, dépasse largement le niveau des communes comparables. Le ralentissement observé en 2016 repose sur des facteurs non pérennes.

La durée annuelle du travail à Bobigny est de 1 519 heures, soit 88 heures de moins que la durée réglementaire et moins que la moyenne nationale. La régularité de ce régime dérogatoire, non adapté aux besoins des services, n'est pas établie. Son coût annuel pour la commune est estimé à 3 M€. Il n'existe pas de décompte fiable et, a fortiori, de contrôle de la durée du travail et des congés.

Le régime indemnitaire de la commune est obsolète et pour partie irrégulier. En particulier, la commune s'est irrégulièrement affranchie de la mise en place d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions et des résultats, elle ne pratique aucune modulation des primes en fonction de la manière de service et verse sans base réglementaire une prime annuelle à l'ensemble des agents communaux.

S'agissant des effectifs communaux à vocation politique, la commune emploie des collaborateurs de groupes alors qu'elle n'en a pas la possibilité, au regard de sa taille.

Enfin, le recrutement des agents contractuels et des vacataires, qui représentent désormais un quart de l'effectif, doit faire l'objet d'une vigilance particulière. Entre avril 2014 et mai 2015, la commune a recruté à tous les niveaux, y compris sur des fonctions de direction, au moins douze agents contractuels dans des conditions irrégulières et à des niveaux de rémunération indus. À la suite du contrôle de la chambre, la commune a entrepris de régulariser plusieurs de ces situations. Auparavant, la collectivité avait recruté dans des conditions irrégulières trois contractuels sur des postes de directeurs généraux adjoints. D'autre part, dans certains services, l'usage des vacations excède les conditions de recours à ce type de contrats.

Le seul point de progrès concerne l'amélioration du suivi des avantages en nature et du contrôle des consommations de carburant des agents disposant d'un véhicule de service.

Il y a donc urgence à remettre en ordre et moderniser la gestion des ressources humaines de la commune. La chambre a formulé trois recommandations et neuf rappels au droit en ce sens. En 2018, la commune a lancé un plan d'actions s'appuyant sur les recommandations et les rappels au droit formulés par la chambre.

La commande publique

La commune a, de longue date, organisé sa fonction « achats » de façon très décentralisée sans que ce choix ne s'accompagne de la formalisation de processus partagés ni de la mise en place d'un contrôle interne. Elle ne pratique aucun contrôle systématique et automatisé des seuils réglementaires de publicité et de mise en concurrence. En outre, les responsabilités entre les différents services en matière de diffusion des normes relatives à l'achat public et de conseil juridique ne sont pas clairement identifiées. Jusqu'à un passé récent, les moyens consacrés en interne au pilotage et à la réforme de cette fonction n'ont pas non plus été à la hauteur des enjeux.

La sécurité juridique des achats de la commune s'en trouve fragilisée. L'examen par la chambre d'un échantillon représentatif de marchés a conduit à identifier de nombreuses anomalies et irrégularités affectant les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Jusqu'à un passé récent, les commandes de la commune se caractérisaient par le recours direct à plusieurs fournisseurs hors de toute procédure de marché et de nombreux dépassements des seuils réglementaires déterminant les modalités de publicité et de mise en concurrence.

S'agissant en particulier des investissements, la chambre constate la très faible rotation des fournisseurs de la commune, jusqu'en 2015. En outre, elle a calculé les surcoûts enregistrés, au regard des prévisions initiales, par les chantiers du conservatoire Jean Wiener (+ 39,3 %) et de la MC 93 (+ 104,1 %). Ils résultent d'insuffisances dans l'évaluation des besoins à couvrir et du caractère insincère des estimations financières réalisées au moment du lancement de ces projets. D'autre part, des dépassements des échéances et enveloppes initiales affectent plusieurs marchés passés dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, notamment en matière de désamiantage.

La commune est désormais consciente de la nécessité d'une réforme profonde de sa fonction achats destinée autant à en clarifier l'organisation et les procédures qu'à mettre en place un contrôle interne efficace. Depuis 2015, la direction générale des services techniques s'est engagée dans cette voie en mettant en place des procédures et des contrôles adaptés, qui portent leurs fruits. La commune a engagé en 2017 une réforme d'ensemble de sa fonction achats et établi un plan d'actions pour 2018, piloté au niveau de la direction financière dont le positionnement dans ce domaine est réaffirmé. Cette réforme doit maintenant être menée à son terme et les bonnes pratiques diffusées dans l'ensemble des services.

L'aménagement urbain

Le cadre de la politique d'aménagement de la commune est longtemps resté incertain puisque l'adoption du plan local d'urbanisme n'a eu lieu qu'en septembre 2016 soit 16 ans après la création de cet outil par la loi SRU. Cependant, le document adopté paraît répondre aux enjeux du territoire et il couvre par des orientations d'aménagement et de programmation les deux principales opérations structurantes en cours (hypercentre et quartier « Écocité »).

Six zones d'aménagement concerté (Zac) étaient actives durant la période examinée, toutes confiées à la société d'économie mixte Sequano Aménagement. Parmi celles-ci, la Zac Écocité a été transférée à Est Ensemble en 2011 mais la commune continue de supporter 50 % de la participation financière associée. Les quatre Zac clôturées depuis 2010 (Jean Jaurès, Jean Rostand, Henri Matisse et Vache-à-l'aise) ont dégagé un résultat de clôture positif et la participation communale y serait restée limitée à 9,4 M€ dans la Zac Vache-à-l'aise. La participation communale sera nettement plus élevée pour les deux Zac en cours (Écocité et Hôtel-de-Ville) puisqu'elle est estimée à 38,67 M€.

Ces opérations se caractérisent toutes par un partage du risque défavorable à la commune. En effet la participation de la collectivité, au-delà du financement des équipements publics, est conçue comme une participation d'équilibre, tandis que la rémunération de l'opérateur, souvent élevée, a parfois augmenté en cours d'opération. En outre, le montant de la participation communale, tel qu'il apparaît dans les comptes rendus de l'aménageur, est sous-évalué puisqu'il ne comprend pas l'ensemble des apports en nature.

Les deux opérations inscrites au premier programme de renouvellement urbain (Karl Marx et Grand Quadrilatère) se sont caractérisées par des retards importants et elles ne devraient s'achever qu'entre 2018 et 2019. Le coût de l'opération Karl Marx a été maîtrisé du fait de réductions de programmes, tandis que celui de l'opération Grand Quadrilatère a augmenté de 17,1 %. Toutefois, la participation communale dans ces deux opérations devrait être moindre que prévue et s'établir à 30,72 M€.

Enfin, après une décennie de réflexions, l'année 2016 a été marquée par le lancement d'un projet de réaménagement de l'emprise du centre commercial Bobigny 2 devant conduire à la construction de voiries piétonnes et de 100 000 m² de logements, commerces et bureaux, soit la surface maximale autorisée par le PLU. Cette opération, baptisée « la Place », sera conduite par un opérateur privé auquel les copropriétaires du centre commercial, dont la commune fait partie, ont cédé leurs biens. Elle s'inscrit dans un calendrier contraint puisque la livraison de la première phase est attendue en 2021 et celle de la seconde en 2024.

La commune de Bobigny a approuvé, en novembre 2017, un projet urbain partenarial (PUP) par lequel elle renonce à la taxe d'aménagement liée à cette opération pour une période de 10 ans, en contrepartie d'un versement de 13,2 M€ devant lui permettre de financer les équipements publics nécessaires au nouveau quartier. Elle n'a pas encore établi de chiffrage des coûts induits mais ceux-ci excéderont vraisemblablement le montant prévu au PUP. Si l'opération n'est pas exempte de risques juridiques et de glissement de calendrier, son coût prévisionnel pour la commune paraît, à ce stade, modeste au regard des avantages attendus. À long terme, elle devrait en outre être source de ressources fiscales du fait de l'arrivée de nouveaux ménages et d'activités économiques.

Les relations avec les associations et certains satellites municipaux

La commune a entrepris, dès 2014, de rationaliser sa politique de soutien aux associations. Elle a concentré ses subventions sur un nombre plus resserré de structures et engagé une réorganisation visant à centraliser le suivi des associations. Elle s'est surtout engagée dans une démarche de sécurisation juridique de ses relations avec les associations.

Ainsi, la commune a mis un terme au financement différencié des organisations syndicales au bénéfice de la Confédération générale du travail (CGT). Elle a également régularisé ses relations avec trois associations avec lesquelles elle entretenait jusqu'alors des liens particulièrement étroits en municipalisant l'activité de l'association laïque des centres de loisirs et de vacances de Bobigny (ALCLVB) et de l'office de tourisme ainsi qu'en cessant de soutenir l'association Ciné-Festivals.

Pour l'avenir, les pistes d'amélioration identifiées par la chambre concernent la valorisation des avantages en nature attribués aux associations, la professionnalisation de leur suivi afin de mieux tenir compte de leur situation financière et la prise de mesures de prévention des conflits d'intérêt eu égard aux nombreux élus et agents municipaux impliqués dans la gestion ou la gouvernance des associations soutenues financièrement par la commune. La commune devra aussi conditionner ses subventions au respect, par les associations bénéficiaires, de certaines obligations réglementaires (production des comptes annuels, certifiés le cas échéant, et des rapports d'activités). Des engagements en ce sens ont été pris en réponse aux observations provisoires de la chambre.

À compter de 2015, la commune a également fait évoluer sa politique de soutien à deux établissements publics municipaux dont la gestion est depuis longtemps déficitaire : l'office public HLM de Bobigny et la scène de musiques actuelles Canal 93. Afin d'inciter ces structures à ramener leur résultat à l'équilibre, la commune exige de nouvelles mesures de redressement tout en diminuant le niveau des subventions de fonctionnement. S'agissant de l'OPH de Bobigny, la subvention municipale ne devrait plus financer, à compter de 2017, que des investissements. Cependant, à moins d'une amélioration plus substantielle de la performance de l'OPH, il continuera de représenter une charge annuelle d'au moins 0,75 M€ pour la commune, et ce jusqu'en 2022. De même, les déficits accumulés par Canal 93 jusqu'en 2015 ont conduit en 2017 la commune à décider de verser à cet établissement une subvention exceptionnelle de 0,11 M€ sur quatre ans.

En ce qui concerne la MC 93, la chambre invite la commune à envisager sa transformation en établissement public de coopération culturelle ainsi que le transfert de cet équipement à un niveau de collectivité ou d'établissement territorial plus approprié.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

- Rappel au droit n° 1 : Présenter au conseil municipal le rapport sur les suites données aux observations formulées par la chambre dans son rapport de 2015 sur les relations entre la commune de Bobigny et la Semeco.....24
- Rappel au droit n° 2 : Compléter l'ensemble de l'information budgétaire à destination des élus conformément aux dispositions de la loi NOTRe, afin de rendre compte du niveau et de l'évolution pluriannuelle envisagée des dépenses et recettes, notamment de la masse salariale, des investissements, de la fiscalité et de la dette.....34
- Rappel au droit n° 3 : Renseigner les annexes relatives à l'état du personnel en cohérence avec les effectifs réels, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.34
- Rappel au droit n° 4 : Procéder aux provisionnements et dépréciations conformément aux dispositions en vigueur.37
- Rappel au droit n° 5 : Formaliser les principales décisions concernant la gestion des ressources humaines par des actes adéquats et réguliers, notamment dans les domaines exigeant des délibérations du conseil municipal (temps de travail, liste des emplois communaux, ouverture de certains emplois aux contractuels, astreintes).....65
- Rappel au droit n° 6 : Restreindre l'emploi des contractuels aux cas dérogatoires prévus par la loi du 26 janvier 1984 et se conformer aux exigences de forme et de procédure attachées à ce type de recrutement.....70
- Rappel au droit n° 7 : Régulariser les conditions de recrutement et de rémunération des contractuels en attribuant des niveaux de rémunérations proportionnés aux qualifications et à l'expérience des candidats, dans le respect du principe de parité avec les agents titulaires de la fonction publique territoriale.70
- Rappel au droit n° 8 : Mettre fin au cumul d'activités d'un agent avec le CCAS.....70
- Rappel au droit n° 9 : Limiter strictement le recours aux vacataires aux cas respectant les conditions jurisprudentielles.83
- Rappel au droit n° 10 : Mettre en place un instrument automatisé de décompte du temps de travail conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.....89
- Rappel au droit n° 11 : Instaurer une durée annuelle de temps de travail conforme à la durée légale.89
- Rappel au droit n° 12 : En l'absence de délibération antérieure à 1984, mettre un terme au versement irrégulier de la prime annuelle.....91

| | | |
|-------------------------|--|----|
| Rappel au droit n° 13 : | Réformer le régime indemnitaire, notamment en vue de mettre en place un régime en deux parts pour les agents dont les cadres d'emplois de référence bénéficient du RIFSEEP. | 93 |
| Rappel au droit n° 14 : | Par une délibération spécifique du conseil municipal, établir la liste des emplois fonctionnels de la commune, et mettre un terme à l'occupation irrégulière d'emplois fonctionnels par des agents contractuels..... | 97 |
| Rappel au droit n° 15 : | Supprimer les emplois de collaborateurs de groupes d'élus. | 98 |

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

| | | |
|------------------------|---|-----|
| Recommandation n° 1 : | Mettre en place un règlement budgétaire et financier. | 26 |
| Recommandation n° 2 : | Doter la collectivité d'un dispositif de contrôle pour renforcer la gestion actuelle des restes à réaliser, surtout en recettes..... | 31 |
| Recommandation n° 3 : | Améliorer la programmation pluriannuelle des investissements et la porter régulièrement à la connaissance du conseil municipal. | 34 |
| Recommandation n° 4 : | Mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. | 65 |
| Recommandation n° 5 : | Évaluer l'opportunité de conclure une convention de gestion de l'indemnisation du chômage avec Pôle emploi afin de réaliser des gains de productivité..... | 84 |
| Recommandation n° 6 : | Élaborer, pour adoption par le conseil municipal, un règlement interne de la commande publique traitant de la passation et de l'exécution des marchés. | 108 |
| Recommandation n° 7 : | Élaborer une nomenclature d'achats accompagnée d'un dispositif automatisé de computation des seuils de marché public. | 108 |
| Recommandation n° 8 : | Mettre en place un dispositif complet de contrôle interne : organigramme fonctionnel, carte des risques, plan de contrôle et actions correctives..... | 108 |
| Recommandation n° 9 : | Procéder à la valorisation des aides en nature à destination des associations qui en disposent de manière pérenne et exclusive. | 136 |
| Recommandation n° 10 : | Adopter des mesures de prévention des conflits d'intérêts : abstention des élus exerçant des mandats associatifs des débats et délibérations dans lesquelles ils exercent un mandat ; délégations de signature différenciées au regard de ces mandats ; mise en œuvre de la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique en matière de déclarations d'intérêts. | 137 |

*« 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 RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa 5^{ème} section, a adopté le présent rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bobigny, de l'année 2010 à la période la plus récente.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à l'ordonnateur en fonction, M. Stéphane de Paoli, ainsi qu'à l'ancien ordonnateur, Mme Catherine Peyge, par courriers du 29 novembre 2016. Un entretien de début de contrôle a été réalisé avec l'ordonnateur en fonction le 13 décembre 2016 et avec l'ancien ordonnateur le 14 décembre 2016. L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 4 septembre 2017 avec l'ordonnateur en fonction et le 6 septembre 2017 avec l'ancien ordonnateur. Au cours de sa séance du 3 octobre 2017, la chambre a adopté un rapport d'observations provisoires.

Les observations provisoires ont été communiquées le 21 novembre 2017 à l'ordonnateur en fonction, M. Stéphane De Paoli, au précédent ordonnateur, Mme Catherine Peyge, ainsi que, sous forme d'extraits et seulement pour ce qui les concernait, aux tiers mis en cause.

Le présent rapport a été adopté au vu de ces observations provisoires et des réponses reçues et à la suite de l'audition demandée par l'un des tiers destinataires d'un extrait du rapport d'observations provisoires.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 20 avril 2018 et qui a été présidé par le président de la chambre régionale des comptes Île-de-France, le président de la 5^{ème} section ainsi que cinq magistrats de cette section.

Ont été entendus :

- en leur rapport, les trois magistrats rapporteurs, assistés d'une vérificatrice ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Un auxiliaire de greffe assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

2 PRESENTATION DE LA COMMUNE

2.1 Contexte du contrôle

La commune de Bobigny (50 217 habitants au 1^{er} janvier 2016) a connu une gestion communiste ininterrompue¹ depuis le congrès de Tours, en 1920, jusqu'aux échéances municipales de 2014. Celles-ci ont été remportées par la liste UDI conduite par M. Stéphane de Paoli, au détriment de l'équipe sortante conduite par sa prédécesseure, Mme Catherine Peyge (maire PCF de 2006 à 2014)².

¹ À l'exception de la Seconde Guerre mondiale.

² Le conseil municipal se compose de 43 conseillers, dont 33 sièges pour la nouvelle majorité.

Peu après son élection, M. de Paoli a sollicité la chambre pour examiner la gestion de la commune jusqu'à son arrivée en fonction. Cette demande a donné lieu à l'inscription au programme 2015 de la chambre de l'examen de la gestion de la société d'économie mixte d'exploitation d'équipements collectifs Semeco, puis, en 2016, de la commune. Deux rapports, l'un portant sur la Semeco, l'autre sur les relations de la commune avec cette société d'économie mixte, ont été rendus publics en février 2016.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, Bobigny est membre de l'établissement public territorial Est Ensemble, qui succède à la communauté d'agglomération du même nom (CAEE), et en reprend le périmètre géographique³. La CAEE a fait l'objet d'un rapport de la Chambre rendu public en juin 2016.

2.2 Caractéristiques de la commune et de son territoire

Chef-lieu du département de la Seine-Saint-Denis, Bobigny est située à trois kilomètres au nord-est de Paris, sur la rive Nord du canal de l'Ourcq. La commune est bien desservie par les transports, à travers quatre stations de métro, la ligne de tramway T1 qui traverse la partie Nord de la commune sur toute sa largeur et plusieurs axes routiers et autoroutiers (A86, A3). Le chemin de fer de la grande ceinture traverse l'ouest et le sud de la commune. Actuellement limitée au trafic fret, la ligne devrait rouvrir aux voyageurs sous la forme d'un tram-train (projet Tram Express Nord). À plus longue échéance, le projet du Grand Paris Express prévoit trois stations à horizon 2025.

La multiplicité des axes de transports ferroviaires et routiers conduit à une fragmentation marquée du territoire communal. Celui-ci comporte un habitat pavillonnaire au nord-est et des zones d'activité à l'ouest, qui jouxtent une partie de l'emprise du cimetière parisien de Pantin.

Le centre-ville et la plus grande part du territoire balbynien sont avant tout constitués d'un habitat collectif dense (tours d'habitation) organisé autour de dalles surélevées et entourant des équipements collectifs (mairie, préfecture, centre-commercial Bobigny 2). Le territoire communal comprend trois quartiers prioritaires de la politique de la ville⁴ : les Courtilières – pont de Pierre (à l'Ouest, au Nord du cimetière de Pantin), l'Abreuvoir (à l'Est), le quartier Salengro - Gaston Roulaud - Centre-Ville (au centre), ce dernier ayant un périmètre très sensiblement supérieure à la ZUS auquel il s'est substitué⁵.

2.3 Caractéristiques démographiques et sociales

Bobigny comptait 49 802 habitants (Balbyniens) au dernier recensement en 2012, officiellement 50 217 habitants au 1^{er} janvier 2016.

Les caractéristiques de la population sont représentatives de celles du département : il s'agit d'une commune jeune - les moins de 29 ans constituant près de la moitié de la population - dont la composition est restée stable au cours des dernières années, si ce n'est une augmentation modérée du nombre d'habitants de plus de 60 ans sous l'effet du vieillissement.

Ses caractéristiques socioprofessionnelles témoignent de difficultés sociales accentuées, avec une surreprésentation des employés (23,8 %), des ouvriers (17,1 %), et une présence de cadres et de professions intellectuelles supérieures deux fois moindre que dans le département (4,5 % contre 8,3 %). Entre 2008 et 2013, le taux de chômage est passé de 18,1 % à 22,7 %, en dépit d'une augmentation de 2,5 % du nombre d'emplois dans la zone. En 2013, il est supérieur à la moyenne du département (18,5 %) et se rapproche du double de la moyenne nationale (9,6 %). Il atteint 35 % pour les hommes de moins de 25 ans.

³ Soit les communes de Romainville, Bagnollet, Bobigny, Bondy, Les Lilas, Montreuil, Noisy-le-Sec, Le Pré-Saint-Gervais, Pantin. Les compétences de la CA ont été maintenues, et se sont vues complétées des compétences obligatoires de politique de la ville et d'élaboration du PLU intercommunal.

⁴ Anciennement deux ZUS et une ZRU.

⁵ Celle-ci se limitait aux quartiers Karl Marx et Paul Éluard.

Il en résulte un revenu net par foyer fiscal (14 037 €) inférieur à la moyenne de Seine-Saint-Denis (16 745 €) et loin de la moyenne francilienne (22 379 €). Le taux de pauvreté s'établit à 35,6 %, contre 26,9 % pour le département et 15,4 % pour la région.

2.4 Un environnement économique porteur

L'économie locale et l'emploi sont largement marqués par les fonctions de centralité qu'exerce Bobigny dans le département, avec la présence de nombreux services publics (préfecture, conseil général, hôpital Avicenne, université Paris 13, etc.).

Pour autant, le secteur privé n'est pas absent du paysage local avec cinq zones d'activité, 1 200 entreprises, 250 commerces qui emploient plus de 11 500 salariés. La plus importante est, à l'Est de la commune, la zone industrielle des Vignes (250 entreprises, 3 000 salariés). Outre ses zones d'activités, la ville dispose de disponibilités foncières importantes et étend le parc immobilier à usage professionnel dans le cadre de sa politique d'aménagement, à travers le renouvellement urbain et ses zones d'aménagement concerté (*cf.* partie aménagement *infra*).

La commune affiche une politique volontariste de développement économique visant à favoriser l'implantation de professions libérales et d'entreprises innovantes dans les services, les biotechnologies et la santé. Ce programme prévoit un appui aux éco-filières (recyclage, énergies renouvelables), la construction de quartiers « éco-labellisés » HQE, la promotion des circulations douces et non polluantes et la dépollution des sites en reconversion. La récente *Zac Éco-cité - Canal de l'Ourcq* a vocation à incarner ces choix.

2.5 L'environnement institutionnel dans lequel évolue la collectivité

2.5.1 La communauté d'agglomération Est Ensemble, devenue établissement public territorial au 1^{er} janvier 2016

Jusqu'au 31 décembre 2015, Bobigny était membre de la communauté d'agglomération Est Ensemble (CAEE) créée le 1^{er} janvier 2010. À sa création, la CAEE regroupait 9 communes du département de la Seine-Saint-Denis, jusqu'alors isolées : Bagnolet, Bobigny, Bondy, Le Pré Saint-Gervais, Les Lilas, Montreuil, Noisy-le-Sec, Pantin et Romainville. Par son poids démographique (403 770 habitants), la CAEE représentait un peu plus d'un quart de la population du département de la Seine-Saint-Denis (1,55 million d'habitants).

Au 1^{er} janvier 2016, conformément aux dispositions de la loi NOTRé du 7 août 2015⁶, la CAEE s'est transformée en établissement public territorial, (EPT 8 Est Ensemble), conservant à la fois le nom et le périmètre. Il devient ainsi l'un des 12 Territoires de la Métropole du Grand Paris (MGP), se plaçant au 7^{ème} rang par son poids démographique qui représente 5,8 % de la population métropolitaine. Depuis cette date, la commune est intégrée à l'EPT et à la MGP, au sein desquels elle est représentée par dix conseillers territoriaux balbyniens au conseil territorial et par son maire au conseil métropolitain.

2.5.1.1 Les compétences de l'EPT et de la MGP

La loi Maptam du 27 janvier 2014⁷ et la loi NOTRé disposent que la MGP et l'EPT exercent pour les communes les compétences relatives à l'aménagement, l'habitat, le développement économique, social et culturel, l'environnement et le cadre de vie et la politique de la ville (articles L. 5219-1 et L. 5219-5 du CGCT). La répartition de l'exercice de ces compétences entre la MGP et les EPT est conditionnée à la définition d'un intérêt métropolitain, avant le 31 décembre 2017, par le conseil de la métropole.

⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

De fait, l'EPT Est Ensemble exerce les quatre compétences obligatoires de l'ancienne CAEE : aménagement de l'espace, développement économique, équilibre social de l'habitat et politique de la ville, auxquelles s'ajoutent six compétences optionnelles (équipements sportifs et culturels, prévention et valorisation des déchets, protection et mise en valeur de l'environnement et cadre de vie, assainissement, eau et action sociale). À compter du 1^{er} janvier 2016, la loi NOTRe a étendu ces compétences à la cohésion sociale et l'urbanisme (Plan local d'urbanisme intercommunal-PLUi).

2.5.1.2 De nouveaux flux financiers croisés à compter du 1^{er} janvier 2016

L'intégration de Bobigny au sein de la MGP et de l'EPT s'est accompagnée de transferts de charges et de produits, selon un principe de neutralité financière.

Au titre des recettes nouvelles, la commune bénéficie désormais de la fiscalité additionnelle perçue auparavant par la CAEE (taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés non bâties) et de la dotation de compensation de la part salaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette dernière est perçue à travers l'attribution de compensation que lui verse désormais la MGP, en lieu et place de la CAEE.

Ces surplus de recettes ont vocation à être reversés par la commune via sa contribution au fonds de compensation des charges territoriales (FCCT).

Le détail de ces flux fait l'objet d'une présentation détaillée dans la partie du présent rapport relative à la situation financière de la commune (cf. partie 5.1.1).

2.5.2 Les syndicats intercommunaux

La commune adhère par ailleurs à plusieurs syndicats intercommunaux :

- le syndicat intercommunal pour la restauration collective (Siresco). La cotisation annuelle de la commune s'élève à 3,2 M€ ;
- le syndicat intercommunal de l'informatique de Bobigny (SIIB), auquel adhèrent également les communes du Blanc-Mesnil, de la Courneuve et de Tremblay-en-France. La participation communale annuelle est de 0,9 M€ ;
- le syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (Sipperec) ;
- le syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (Sigeif) ;
- le syndicat intercommunal du cimetière des villes d'Aubervilliers, la Courneuve, Drancy et Bobigny ;
- le syndicat des communes de la région parisienne pour le service funéraire (Sifurep) ;
- le syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif) ;
- le syndicat mixte Paris métropole.

2.5.3 Les établissements publics locaux et entreprises publiques locales

Trois établissements publics locaux sont rattachés à la commune de Bobigny. Il s'agit du centre communal d'action sociale (CCAS), de la régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière Canal 93 et de l'office public HLM de Bobigny.

L'évolution des modalités et du montant du soutien financier de la commune à Canal 93 et à l'office public HLM de Bobigny est examinée dans la partie du présent rapport consacrée aux relations avec le secteur associatif et certains satellites municipaux (cf. partie 9).

La commune est également actionnaire de deux sociétés d'économie mixte avec lesquelles elle entretient des relations nourries. Il s'agit de la société Sequano Aménagement, dont elle détient 5,11 % du capital, et la société d'économie mixte pour l'étude et l'exploitation d'équipements collectifs (Semeco), dont elle détient 51 % du capital. Sequano Aménagement détient par ailleurs 31 % des parts de la Semeco.

La société Sequano est l'opérateur désigné sur l'ensemble des Zac du territoire communal durant la période sous revue. Elle s'est aussi vue confier des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de réalisation d'études sur les opérations liées au premier programme national de renouvellement urbain.

La Semeco a notamment en charge la gestion des dalles des quartiers centraux de Bobigny et l'exploitation des parcs de stationnement souterrains. La Sem assure la collecte des horodateurs de stationnement de surface dans le cadre de l'une de deux DSP de la commune⁸. Par contrat du 1^{er} avril 1999, ayant fait l'objet de plusieurs avenants, la commune a également attribué une concession de travaux publics à la Semeco pour le financement et l'exploitation d'une unité de cogénération d'électricité et d'énergie thermique destinée au chauffage urbain de la ville.

La gestion de ces deux sociétés a fait l'objet de contrôles récents de la chambre, dont les observations ont été rendues publiques en 2015. En 2016, les relations entre la commune de Bobigny et la Semeco ont fait l'objet d'un rapport spécifique, abordé dans la partie du présent rapport dédiée au suivi des suites données aux recommandations de la chambre.

2.5.4 Une politique d'aménagement soutenue

Compte tenu de ses caractéristiques sociales et urbaines, le territoire communal est couvert par de nombreuses opérations d'aménagement. Durant la période examinée, six opérations ont donné lieu à la définition d'une zone d'aménagement concerté (Zac). Quatre de ces six opérations étaient clôturées fin 2016. Parmi les deux Zac actives, les Zac Hôtel-de-Ville et Écocité – Canal de l'Ourcq, seule la première relève encore de la compétence de la commune. La Zac Écocité – Canal de l'Ourcq a été déclarée d'intérêt communautaire le 13 décembre 2011 et relève donc de la compétence de l'EPT Est Ensemble.

La commune a également assuré la maîtrise d'ouvrage de deux opérations relatives aux quartiers « Karl Marx » et « Grand Quadrilatère » dans le cadre du programme national de renouvellement urbain, en partenariat avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru). Ces opérations sont actuellement en cours. Deux nouveaux périmètres (quartiers de l'Abreuvoir d'une part, Paul Éluard et Salvador Allende d'autre part) sont concernés par le nouveau programme national de renouvellement urbain 2014-2024, mais la maîtrise d'ouvrage des opérations correspondantes est exercée par l'EPT Est Ensemble dans le cadre de l'exercice de sa compétence en matière d'aménagement.

Enfin, même s'il s'agit d'une opération privée, la commune est concernée par une opération de promotion immobilière de grande ampleur située sur l'emprise de l'actuel centre commercial Bobigny 2, en plein centre-ville.

La politique d'aménagement de la commune fait l'objet de la partie 8 du présent rapport.

⁸ L'autre DSP concerne l'exploitation des marchés communaux, confiée à la société Les Fils de Madame Géraud.

3 LE SUIVI DES DERNIERES RECOMMANDATIONS

La liste des recommandations formulées dans les précédents rapports de la chambre, et des appréciations portées par la chambre quant à leur degré de mise en œuvre, est portée en annexe n° 1 du présent rapport.

3.1 Les suites données au rapport d'observations définitives de juin 2010

La commune de Bobigny a fait l'objet d'un examen de gestion pour les exercices 2002 et suivants, dont les observations définitives ont été notifiées au maire en 2010. Plusieurs recommandations y étaient formulées, sans toutefois être isolées par une typographie spécifique, comme le veut la pratique actuelle.

3.1.1 Recommandation relative à la gestion de la dette

En 2010, la chambre a recommandé à la commune, alors engagée dans des renégociations de ses contrats d'emprunts les plus risqués « *de ne plus recourir à des emprunts structurés à risque et de chercher à en limiter les effets négatifs par un suivi vigilant, par l'assainissement de leurs conditions par voie de renégociation, en veillant aux clauses de sortie* ».

Dans le cadre d'opérations de renégociation menées en 2010, 2014 et 2015, plusieurs prêts structurés, classés E-2, E-4 et F-6 selon la charte Gissler, ont été sortis de la dette communale. Cependant, près de 18 % de l'encours de dette était encore constitué d'emprunts structurés en 2017, ce que la commune justifie par le niveau élevé des indemnités de sortie (cf. partie 5.1.4.5 du rapport portant sur la dette). Cette recommandation doit donc être considérée comme mise en œuvre.

3.1.2 Recommandation relative au centre municipal de santé

En 2010, la chambre a recommandé à la commune d'améliorer le suivi et la programmation des dépenses relatives au réseau municipal de santé – dont l'activité était en cours de centralisation au sein du centre municipal de santé Aimé Césaire – en mettant en place un suivi analytique, des tableaux de bord d'activité et des indicateurs d'évaluation.

Jusqu'en 2013, l'activité du centre municipal a fait l'objet de notes de synthèses, présentées à l'occasion du vote du budget, et de bilans annuels d'activité. Ces documents comportaient des données sur l'évolution du nombre d'actes réalisés, les caractéristiques socio-démographiques de la population soignée et des données consolidées relatives à la masse salariale et aux effectifs. Cependant, ils ne pouvaient rendre compte du coût global du service, en l'absence des dépenses de fonctionnement hors masse salariale, et ne permettaient pas non plus d'apprécier la gestion du centre sur plusieurs exercices. Il s'agissait, de fait, de bilans synthétiques et non d'un véritable outil de pilotage et de suivi analytique. Enfin, ils ne comportaient pas de dimension évaluative.

Si les notes de synthèses du BP sont toujours produites à chaque exercice, les derniers bilans annuels remontent à 2014, ce que la commune explique par une forte rotation des cadres qui se serait traduite par une perte de mémoire. L'insuffisante fiabilité des données analytiques fournies dans le cadre du compte administratif ne permet pas non plus de s'appuyer sur ce document pour obtenir une vision consolidée du coût de fonctionnement de l'équipement.

Dès lors, cette recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre.

À cet égard, la commune indique que la structure de la note de synthèse 2017, en cours de rédaction, visera à renforcer les indicateurs d'activités et de suivi, dans le sens des recommandations de la chambre. La mise en place durant l'année 2018 d'outils permettant un suivi analytique avec tableaux d'activités et indicateurs d'évaluation plus performants font partie du projet d'administration de la DGA Solidarités.

3.1.3 Recommandation et rappel au droit relatifs aux associations

Les observations suivantes sont développées dans la partie 9 du présent rapport, consacrée aux relations de la commune avec le secteur associatif.

Dans son rapport de 2010, la chambre avait recommandé à la commune de chiffrer et préciser, dans les conventions entre la commune et les associations qu'elle finance, les prestations réalisées au bénéfice de ces associations et les biens mis à leur disposition.

La plupart des conventions cadres, souvent anciennes, ne portent toujours pas trace de l'ensemble des prestations réalisées au bénéfice des associations, et seules certaines d'entre elles font état des biens mis à disposition par la commune.

Une démarche de recentrage et de sécurisation juridique des relations avec les associations, engagée en 2014, a conduit à préciser, dans les nouvelles conventions, la liste des prestations assurées par la commune⁹. Toutefois, celles-ci ne sont pas assorties d'un chiffrage financier. Par ailleurs, les locaux mis à disposition ne sont pas systématiquement mentionnés.

La recommandation doit donc être considérée comme mise en œuvre de façon incomplète. Seule une revue complète des biens mis à dispositions des associations et des prestations assurées pour leur compte, assortie d'un travail de valorisation de ces contributions et de renouvellement de l'ensemble des conventions incomplètes permettra de donner une suite satisfaisante à cette recommandation.

La chambre avait également formulé un rappel au droit enjoignant la commune de se conformer à l'obligation d'établir des conventions avec toutes les associations recevant plus de 23 000 € de subvention.

Les associations concernées ont désormais toutes conclues une convention avec la commune.

Le rappel au droit doit donc être considéré comme totalement mis en œuvre.

3.1.4 Recommandation relative aux opérations d'aménagement

En 2010, la chambre avait recommandé à la commune d'effectuer un suivi attentif des opérations urbaines, notamment de l'opération « centre-ville » et des Zac Jean-Jaurès, Vache-à-l'Aise, Matisse et Écocité. Cette recommandation portait à la fois sur le suivi financier des opérations dans une logique de maîtrise des coûts et sur la lisibilité des documents produits par l'aménageur.

L'analyse des opérations d'aménagement (partie 8 du présent rapport) met en lumière la transparence insuffisante des comptes rendus faits par l'aménageur à la collectivité, qui ne font pas apparaître de façon exhaustive les apports de la commune. Hormis cette lacune, les rapports sont de bonne facture.

En matière d'évolution des coûts, la situation est hétérogène avec des opérations au coût maîtrisé, comme le renouvellement urbain du quartier Karl Marx, en centre-ville, et d'autres opérations dont le coût a augmenté, entraînant souvent une augmentation de la participation communale ainsi qu'une hausse de la rémunération de l'aménageur en cours d'opération.

⁹ Voir les conventions avec l'Académie de football de Bobigny (2015) et la Bourse locale du travail (2016).

Au regard de ces éléments, la recommandation doit être considérée comme mise en œuvre de façon incomplète.

3.1.5 Six recommandations et quatre rappels au droit relatifs à la gestion des ressources humaines

Les observations qui suivent sont développées dans la partie 6 du présent rapport, consacrée à la gestion des ressources humaines.

Dans son rapport de 2010, la chambre formulé les six recommandations suivantes :

- fiabiliser la procédure de notation en élaborant un guide et en gardant trace des évaluations dans les dossiers de personnel ;
- contenir l'évolution des charges de personnel ;
- faire délibérer le conseil municipal sur la liste exhaustive des emplois ouvrant droit à un logement pour nécessité absolue de service ou utilité de service ;
- compléter les arrêtés individuels d'attribution de logement pour nécessité absolue de service ou utilité de service afin de faire apparaître les avantages accessoires ou, à défaut, exiger leur paiement par les agents ;
- formaliser l'attribution des véhicules de fonction et de service par des décisions d'attribution et des autorisations de remisage à domicile ;
- mettre en place un contrôle approfondi et effectif des dépenses liées aux véhicules de fonction et de service en encadrant l'usage des cartes accréditatives de carburant (blocage les jours de congés, mise en place de plafonds) et en suivant les kilométrages effectués.

D'autre part, la chambre avait formulé les trois rappels au droit suivants :

- régulariser le versement de la prime annuelle, irrégulière faute de base réglementaire (délibération), tout en la mettant en cohérence avec le nouveau régime indemnitaire ;
- mettre un terme au six jours de congés "exceptionnels", irréguliers faute de base réglementaire ;
- mettre un terme au versement de compléments de rémunération aux collaborateurs de cabinet non prévus par leur contrat ;
- mettre un terme à l'avantage en nature constitué par l'utilisation de véhicules personnels sans ordre de mission financée par des "badges" accréditifs d'un forfait mensuel de carburant.

Les modalités de notation des agents ont été harmonisées entre les différents services de la commune au travers d'une fiche de notation standardisée. Elles sont renseignées avec sérieux. En revanche, ces fiches de notation étaient absentes de la grande majorité des dossiers individuels contrôlés par la chambre. La recommandation portant sur la notation des agents doit donc être considérée comme mise en œuvre de façon incomplète. Toutefois, dans le cadre de son projet d'administration, la commune a indiqué avoir souhaité garantir pour 2017 la bonne tenue effective des entretiens professionnels, à travers une procédure globale (formation des évaluateurs, transmission d'un guide de l'entretien professionnel) formalisée dans une note de cadrage. Selon la collectivité, un retour d'expérience permettra de faire évoluer la structure du compte-rendu d'entretien professionnel pour 2018, avec passage au CT de septembre 2018.

Les charges de personnel ont connu une évolution dynamique jusqu'en 2015, tandis que la diminution de la masse salariale observée en 2016 ne semble pas totalement due à des facteurs pérennes, s'expliquant en partie par des vacances de postes. La tendance de consommation de la masse salariale votée au budget primitif 2017, supérieure aux prévisions, confirme ce caractère non pérenne. La recommandation portant sur les dépenses de personnel doit être considérée comme non mise en œuvre.

Le conseil municipal n'a pas délibéré sur la liste des emplois ouvrant droit à logements de fonctions. Les délibérations existantes sont anciennes, non exhaustives et confondent la notion de grade et celle d'emploi. Cette première recommandation sur les logements de fonction doit être considérée comme non mise en œuvre.

Seule la moitié (11 sur 23) des arrêtés individuels d'attribution de logement pour nécessité absolue de service ou utilité de service ont été complétés afin de faire apparaître le montant des avantages accessoires ou exiger leur paiement par les agents. La mise en œuvre de cette seconde recommandation sur les logements de fonction est toujours en cours. La commune indique qu'une démarche de travail a été initiée courant 2015, mais n'a pas aboutie ; elle serait reprise, dans le cadre du projet d'administration, sur l'année 2018.

L'attribution des véhicules de fonction et de service et les autorisations de remisage à domicile n'ont longtemps fait l'objet d'aucun formalisme. Le conseil municipal a adopté en juin 2017 un modèle d'arrêté. Il reste à prendre les arrêtés individuels pour l'ensemble des véhicules concernés. Cette première recommandation portant sur les véhicules de fonction est partiellement mise en œuvre.

En 2017, la commune a mis en place un suivi des kilométrages. Les cartes de carburant existent toujours mais un contrôle des prises de carburant a été mis en place en 2014, qui a révélé l'existence de nombreuses anomalies. La recommandation relative aux contrôles opérés sur l'utilisation des véhicules de fonction et de service est en cours de mise en œuvre.

En l'absence d'une base réglementaire valable, les agents balbyniens continuent de bénéficier irrégulièrement de la prime annuelle et des six jours de congés dits « du maire ». Les deux rappels au droit formulés par la chambre en 2010 concernant le temps de travail des agents n'ont pas été suivis d'effets. La commune indique qu'elle souhaite appréhender ces questions dans le cadre d'une démarche globale, intégrée aux chantiers RIFSSEP et CET, participant d'une dynamique de dialogue social.

Les collaborateurs de cabinet ne bénéficient plus de compléments de rémunération non prévus par leur contrat. D'autre part, il n'existe plus à Bobigny de badges accréditifs de carburant octroyés à des agents pour l'utilisation de leur véhicule personnel. Les deux rappels au droit portant sur la rémunération des collaborateurs de cabinet et l'octroi de badges accréditifs de carburant peuvent donc être considérés comme suivis d'effets.

3.1.6 Recommandation relative à la commande publique

Les observations qui suivent sont développées dans la partie 7 du présent rapport, consacrée à la commande publique.

En 2010, la chambre avait recommandé à la commune de Bobigny de mettre en place un suivi rigoureux et centralisé des marchés publics.

La fonction achats reste fragmentée entre plusieurs services. Le suivi des achats des deux principaux services acheteurs, à savoir le service des marchés publics et la direction générale des services techniques est longtemps resté peu satisfaisant. La chambre note que ce suivi s'est toutefois nettement amélioré, s'agissant des achats réalisés par la direction générale des services techniques et peut désormais être considéré comme satisfaisant sur ce périmètre. Toutefois, ces efforts restent isolés et aucun service ne procède à un suivi centralisé de l'ensemble de l'achat public de la commune, ni ne veille à la diffusion et au respect des bonnes pratiques, dans une logique de maîtrise des risques.

Cette recommandation portant sur la fonction « achats » doit donc être considérée comme non mise en œuvre, et elle ne pourra l'être qu'à la double condition d'une clarification de l'organisation de l'achat public à l'échelle de l'ensemble des services municipaux et d'une généralisation des bonnes pratiques récemment développées au sein de la direction générale des services techniques.

3.2 Les suites données au rapport d'observations définitives de 2015 relatif aux relations de la commune avec la Semeco

La Semeco a fait l'objet d'un contrôle de la chambre portant sur la gestion des exercices 2009 à 2013, dont les observations ont été rendues publiques en deux rapports distincts : l'un consacré à la gestion de cette Sem, l'autre à l'examen des relations entre la commune de Bobigny et la Semeco. Seules les suites données aux recommandations figurant dans ce second rapport, notifié en 2016, sont ici examinées.

Aux termes de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, le maire est tenu de présenter un rapport au conseil municipal sur les actions qu'il a entreprises à la suite des observations formulées par la chambre régionale des comptes. Le maire de Bobigny ne s'est pas conformé à cette obligation, qui lui a été rappelée dans un courrier du Président de la chambre le 24 mai 2017.

Les observations qui suivent, issues du traditionnel examen des suites données aux recommandations formulées dans les précédents rapports de la chambre, ne se substituent pas à cet exercice. Elles portent sur un périmètre plus restreint, celui des recommandations, et non sur l'ensemble des observations formulées dans le rapport.

3.2.1 Recommandation unique formulée par la chambre

La chambre invitait la ville à refonder cet outil de gestion publique en émettant la recommandation unique suivante : « *Réexaminer l'objet social, le portefeuille d'activités, le modèle économique, la gouvernance et le positionnement de la Semeco* ».

Cette recommandation unique découlait tout d'abord de l'absence de complémentarité et de cohérence d'ensemble entre les activités de la Semeco entre lesquelles ne se sont pas véritablement développées de synergies. Fruit d'une construction historique, le portefeuille d'activités de la Semeco comprend en effet quatre¹⁰ grands pôles d'activités :

- la production de chaleur procurant l'essentiel des revenus mais marginale en termes d'effectifs ;
- la gestion des dalles et parkings de trois quartiers de la commune, seconde activité significative occupant l'essentiel des effectifs de la société ;
- le stationnement urbain de surface et en ouvrage ;
- la télésurveillance.

D'autre part, la chambre signalait le caractère fragile du modèle économique reposant sur une logique de complémentarité financière entre ces différentes activités. Une activité censée dégager des marges – la production de chaleur – avait vocation à financer notamment l'entretien et les grosses réparations sur les dalles piétonnes, espaces verts, aires de loisirs et parkings des quartiers Chemin Vert et Hector Berlioz et des îlots Karl Marx et Paul Éluard. Ce modèle visait à minorer les appels de fonds auprès des propriétaires et locataires de ces quartiers. Dans les faits, le chiffre d'affaires s'est progressivement érodé et la société affichait des résultats parfois négatifs et un résultat cumulé déficitaire à fin 2013.

La chambre s'interrogeait en outre sur la conformité de ce modèle économique aux dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT, qui n'autorisent pas la réunion d'activités au sein d'une société d'économie mixte dans le seul but de parvenir à un équilibre financier. Il organise de surcroît un transfert de charges des propriétaires et locataires des quartiers de *Chemin Vert* et *Hector Berlioz* et des îlots *Karl Marx* et *Paul Éluard* vers les usagers du service public de chauffage urbain que la chambre n'a pu toutefois chiffrer faute de données.

¹⁰ Une cinquième activité, la gestion d'équipements sportifs ou culturels, n'est plus exercée depuis le 1^{er} janvier 2014.

En matière de gouvernance, la chambre dénonçait la non-conformité du conseil d'administration à la réglementation en matière d'équilibre entre partenaires publics et privés¹¹. Compte tenu de l'actionnariat de la Sem, le nombre de siège occupés par la commune n'aurait pas dû excéder 51 % du total des sièges, éventuellement arrondi à l'unité supérieure. Il devait également refléter la proportion du capital détenu par la collectivité.

La chambre appelait aussi de ses vœux la mise en place d'un dispositif de pilotage et de contrôle effectif de la société. Elle indiquait que la Semeco ne disposait d'aucun plan d'affaires examiné et discuté en conseil d'administration.

S'agissant enfin de l'objet social et du positionnement de la Semeco, ses statuts lui accordent une compétence en matière d'aménagement. Même si celle-ci n'est pas exercée en pratique, la chambre notait qu'en égard aux transferts de compétences opérées à l'occasion de la création de la communauté d'agglomération d'Est Ensemble en application de l'article L. 1521-1 du CGCT, l'EPCI aurait dû être impliquée dans la gestion de la Sem. Elle soulignait également qu'en vertu de l'article 59 de la loi dite NOTRe du 7 août 2015¹², une coordination était à prévoir avec la métropole du Grand Paris dans le cadre du futur schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie métropolitains.

3.2.2 Les suites données à la recommandation de la chambre

Ce rapport a été présenté au conseil municipal du 2 février 2017. Il s'agissait du 30^{ème} point de l'ordre du jour. Les principales réponses apportées à la recommandation de la chambre concernent la composition du conseil d'administration et l'équilibre économique de la société.

La question de la composition du conseil d'administration a été abordée par le conseil d'administration de la Semeco lors de sa séance du 13 mai 2016. À cette occasion, le président du conseil d'administration a demandé que des propositions soient faites pour faire évoluer la composition du conseil d'administration, en explorant la piste d'une entrée de l'OPH de Bobigny, actionnaire à 4 %.

Cette option a été retenue lors de l'assemblée générale du 29 juin 2016, qui a attribué un siège complémentaire à l'OPH de Bobigny, faisant ainsi tomber la part des sièges attribués à la commune de Bobigny, de 67 % à 57 %, montant plus proche de la proportion du capital détenue par la Ville (51 %). La possibilité, ouverte par le CGCT, d'arrondir le nombre de sièges de la collectivité actionnaire à l'unité supérieure du nombre théorique de sièges au regard de sa part dans l'actionnariat a été activée par la collectivité¹³.

Tableau n° 1 : Évolution de la composition du conseil d'administration de la Semeco

| | Actionnariat | | Situation antérieure | | À compter du 29/06/2016 | |
|---------------------|--------------|-------|----------------------|-------|-------------------------|-------|
| | Parts | En % | Sièges | En % | Sièges | En % |
| Commune de Bobigny | 1 170 | 51 % | 4 | 67 % | 4 | 57 % |
| Sequano-Aménagement | 710 | 31 % | 1 | 17 % | 1 | 14 % |
| OPH 93 | 84 | 4 % | | 0 % | | 0 % |
| OPH de Bobigny | 84 | 4 % | | 0 % | 1 | 14 % |
| Logirep | 84 | 4 % | 1 | 17 % | 1 | 14 % |
| IDEX | 84 | 4 % | | 0 % | | 0 % |
| OTUS (Veolia) | 84 | 4 % | | 0 % | | 0 % |
| Total | 2 300 | 100 % | 6 | 100 % | 7 | 100 % |

Source : CRC, d'après le procès-verbal de l'assemblée générale de la Semeco du 29 juin 2016

¹¹ Article L. 1524-5 alinéa 2 du CGCT.

¹² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹³ 51 % x 7 = 3,57 arrondi à l'arrondi supérieur = 4 sièges.

Cette modification a pour effet de maintenir et même d'augmenter le contrôle de fait de la commune sur cette société, ce qui est contraire, sinon à la lettre, du moins à l'esprit des règles posées par l'article L. 1524-5 du CGCT. En effet, l'OPH de Bobigny est un établissement public local présidé par un membre du conseil municipal de Bobigny tandis que le premier adjoint au maire de Bobigny, président de la Semeco, est administrateur de l'OPH. Le pourcentage des droits de vote aux mains de la commune a donc évolué, de fait, de 67 % à 71 % (57 + 14).

D'autre part, le conseil municipal de Bobigny ne s'est pas prononcé sur les modifications des statuts de la Sem, comme en attestent les procès-verbaux des séances de 2016 et 2017. Le rapport prévu par la loi afin qu'il se prononce sur cette évolution ne lui a jamais été présenté¹⁴, ce qui fait planer un doute sur sa légalité.

L'information délivrée au conseil municipal de Bobigny concernant les résultats de la Semeco reste insuffisante. À la suite des exercices 2014 et en 2015, un rapport de gestion a été présenté par le directeur général de la Semeco aux administrateurs de la société. Pourtant, contrairement aux exigences de l'article L. 1524-5 du CGCT, celui-ci n'a fait l'objet d'aucune présentation au conseil municipal par le président de la Semeco, par ailleurs premier adjoint aux finances de Bobigny.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'il serait proposé à l'OPH de se faire représenter par la Directrice Générale et non plus par son président, comme d'autres bailleurs en ont usage.

En ce qui concerne l'équilibre économique de la société, celui-ci devrait s'améliorer du fait de la reprise complète de l'activité de cogénération d'électricité et de chaleur opérée en 2015, qui se traduit par une augmentation du chiffre d'affaires de 122 %. En conséquence, le résultat d'exploitation est passé de - 0,9 M€ en 2014 à 1,9 M€ en 2015.

En revanche, les compétences et le portefeuille d'activités de la société n'ont pas évolué.

Enfin, les relations entre la Semeco et la commune restent à clarifier. Un progrès a certes pu être constaté en 2016 avec la conclusion d'une nouvelle convention pour l'entretien d'espaces publics.

Toutefois, en 2015, la commune a pris en charge une créance de la Sem envers un syndic. Par une délibération du conseil municipal du 28 janvier 2015, le conseil municipal a décidé de régler les impayés de charges de copropriétaires privés de l'îlot Paul Éluard à hauteur de 80 % de la créance due au syndic concerné, la Foncière Lelièvre, pour un montant de 223 995,61 €.

Cette décision est irrégulière à double titre. D'une part, ces charges sont indirectement destinées à la Semeco, principal bénéficiaire de cette décision, et dont la Foncière Lelièvre était à l'époque un important débiteur. Or le président du conseil d'administration de la Semeco, premier adjoint au maire, a participé au vote de la délibération.

D'autre part, en application de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales, les communes règlent, par délibération, les affaires de leur compétence. En l'absence d'éléments permettant d'apprécier l'existence d'un intérêt communal, le fondement de la délibération, qui ne motive la prise en charge ni au regard du droit des copropriétés, ni du droit administratif¹⁵, ne paraît pas établi¹⁶.

¹⁴ Article L. 1524-5 du CGCT qui précise notamment que « les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, et qui porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte (...) ».

¹⁵ Il est simplement fait mention, dans les considérants, des « dysfonctionnement de la gestion [de] l'immeuble » et de son intégration dans le périmètre de l'Anru.

¹⁶ Voir CE, 15 avril 1996, ville de Nice : « En l'absence de dispositions habilitant expressément la commune à accorder des concours financiers à des personnes privées ou lui en faisant l'obligation, il n'appartient pas au conseil municipal de prendre des délibérations ayant pour effet de mettre à la charge du budget communal des dépenses pour l'exécution d'opérations ne présentant pas un intérêt général pour la commune ».

La recommandation unique formulée dans le rapport de 2015 sur les relations de la commune avec la Semeco doit donc être considérée comme mise en œuvre de façon incomplète.

Rappel au droit n° 1 : Présenter au conseil municipal le rapport sur les suites données aux observations formulées par la chambre dans son rapport de 2015 sur les relations entre la commune de Bobigny et la Semeco.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle s'engageait à ce que le rapport sur les actions entreprises à la suite des observations formulées par la chambre régionale des comptes concernant les relations avec la Semeco soit présenté au conseil municipal avant la fin du premier semestre 2018.

Les rapports de gestion des exercices 2014 et 2015 devraient être présentés en conseil municipal de mars 2018, celui de 2016 ayant été présenté au conseil municipal du 27 septembre 2017.

3.3 Appréciation générale sur les suites données aux derniers rapports de la chambre

Dans le cadre de son précédent examen de la gestion de la commune de Bobigny (2010) et d'un rapport centré sur les relations de la commune avec la Semeco (2015), la chambre avait formulé 12 recommandations et 5 rappels au droit, visant à améliorer la performance et la régularité de la gestion municipale ainsi qu'à clarifier les relations avec ses différents satellites.

La mise en œuvre de ces recommandations et rappels au droit est très incomplète. Seuls trois ont été totalement suivis d'effets et cinq d'entre eux n'ont donné lieu à aucune action correctrice. C'est notamment le cas en matière de gestion des ressources humaines et de commande publique, domaines qui, sept ans plus tard, restent des points de faiblesse de la gestion communale.

Ce bilan est peu satisfaisant et la chambre a été contrainte de reformuler plusieurs de ces recommandations et rappels au droit dans le cadre du présent rapport.

4 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

Dans cette partie, les contrôles réalisés portent sur l'organisation de la fonction financière et comptable, la qualité de l'information financière et budgétaire et la fiabilité des comptes.

Les contrôles thématiques suivants n'appellent pas d'observation particulière : les dotations aux amortissements, les cessions, les lignes de trésorerie, les justificatifs relatifs à l'évolution des créances non encore recouvrées et la comptabilisation de la dette.

4.1 Une réorganisation récente de la fonction financière et comptable qui reste à parachever

4.1.1 La commune a récemment engagé plusieurs chantiers de modernisation de la fonction financière et comptable

La fonction financière et comptable est dévolue à la direction des finances et des achats, composée de neuf agents, dont deux de catégorie A - une directrice et un attaché contractuel - sous la responsabilité d'un directeur général-adjoint. Son fonctionnement pendant la période contrôlée apparaît perfectible au regard des anomalies constatées (*cf. infra*).

Cette direction a fait l'objet d'une réorganisation fin 2016, dans le cadre d'une réflexion plus générale engagée par la commune en 2015. Celle-ci portait sur différents chantiers, tels que la remise à niveau des outils informatiques, la dématérialisation, la clarification du circuit de la dépense afin de réduire les délais de paiement, ou encore la programmation pluriannuelle.

La direction des finances et des achats s'articule désormais autour d'un pôle comptable, composé de six agents dont un responsable, et un pôle « audit - contrôle de gestion - budget » composé de deux agents.

L'un des contrôleurs de gestion, référent de la section de fonctionnement, a vocation à prendre en charge la prospective budgétaire, l'analyse et le suivi des recettes fiscales, la préparation et le suivi budgétaire des dépenses de fonctionnement (dont RH), le suivi de la dette et la mise à jour d'un plan de trésorerie.

Les missions du contrôleur de gestion référent de la section d'investissement porteraient, notamment, sur le suivi de l'encaissement des recettes et des subventions d'investissement fléchées (dont l'Anru), la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) et le chantier « AP/CP », prévu pour 2017.

À travers cette réorganisation, la commune compte également générer des économies de personnel et de fonctionnement, en fusionnant un poste de catégorie A (responsable de la mission financements et partenariats) et un poste de catégorie B (référent à la préparation budgétaire).

Parallèlement, Bobigny a engagé un chantier de modernisation et de fiabilisation de ses procédures. Celui-ci a notamment porté sur la préparation du passage au protocole d'échanges standard dématérialisé entre l'ordonnateur et l'agence comptable (PESV2), effectif depuis février 2017. En 2016, la commune a engagé un processus d'élaboration des engagements en flux dématérialisé, avec l'adoption du parapheur électronique, la délégation de signature étant toujours limitée au maire et à l'adjoint en charge des finances. Le dispositif a connu de légers dysfonctionnements au démarrage mais serait désormais opérationnel, résorbant ainsi les dysfonctionnements structurels de la chaîne budgétaire et comptable.

Cette réorganisation, si elle n'est pas encore aboutie, traduit une volonté d'amélioration de l'efficacité du fonctionnement des services. Dès lors qu'elle sera menée à terme, cette réforme devrait permettre de pallier un certain nombre des anomalies développées ci-après.

4.1.2 Une formalisation des normes et des procédures à rationaliser

Bobigny ne s'est pas dotée d'un règlement budgétaire et financier. Ce dispositif, préconisé par le comité national de fiabilité des comptes locaux (CNFCL), est obligatoire pour les départements et régions mais facultatif à l'échelon communal.

En l'absence d'un tel règlement, les informations et instructions relatives à la gestion budgétaire et comptable de Bobigny relèvent de documents multiples :

- des notes internes rappellent les procédures comptables, dans le cadre d'une réflexion engagée avec le comptable public, sur la mise en conformité et la sécurisation des procédures ;
- plusieurs notes ou présentations sont diffusées chaque année pour décrire les procédures régissant les différentes étapes du cycle budgétaire (la fin de gestion et la clôture de l'exercice N, le point sur l'exécution des crédits N-1, etc.) ;
- selon les services financiers, chaque préparation budgétaire donne lieu à des lettres de cadrage du budget N+1 ou des notes relatives à l'élaboration du budget N+1, qui rappellent les orientations politiques de l'exécutif. En pratique, seule une note de cadrage, pour le BP 2017, a pu être produite¹⁷.

¹⁷ Cette note rappelle les priorités de l'exécutif en matière d'investissement et les objectifs en matière d'endettement et d'autofinancement. Le cadrage budgétaire est précisé par section, en recettes et en dépenses, ainsi que les modalités d'évaluation des crédits (dépenses de personnel, notamment). La note fixe enfin le niveau d'autofinancement ciblé. Le PPI fait l'objet d'une actualisation et les opérations lourdes, telles que les PRU, sont examinées lors de réunions ad hoc ultérieures.

Ce corpus de normes et d'orientations budgétaires et comptables est complété par des documents *ad hoc* : délibérations relatives aux amortissements, notes relatives aux processus conjoints de dématérialisation des circuits d'engagement, de bons de commande et de service fait, notes relatives à l'exécution pratique et budgétaire des marchés.

Les procédures budgétaires et comptables sont progressivement formalisées et encadrées, mais la multiplicité des documents et la récurrence de notes au contenu proche, d'un exercice sur l'autre, nuit à leur lisibilité, leur cohérence et leur accessibilité.

La commune gagnerait donc à adopter un document unique, qui pourrait s'inspirer du modèle préconisé par le CNFCL. L'adoption de cet outil trouverait toute sa place au sein des chantiers visant l'amélioration du fonctionnement des services et permettrait de développer une pédagogie plus efficace de la gestion financière et budgétaire, à travers la définition d'un cadre normatif et la description des grands principes de l'élaboration, de l'exécution et de la clôture budgétaire. Il permettrait à l'exécutif de concentrer sa communication sur les éléments de cadrage politique, et aurait également vocation à recenser les règles qui font actuellement défaut à la commune.

| |
|--|
| Recommandation n° 1 : Mettre en place un règlement budgétaire et financier. |
|--|

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle prévoyait l'instauration d'une procédure de règlement financier, qui devrait être finalisée pour juin 2018.

4.1.3 Un système d'information financier et comptable récemment modernisé

Affiliée au syndicat intercommunal de l'informatique de Bobigny, la commune verse une participation annuelle (0,9 M€) qu'elle juge excessive au regard du service rendu, puisque ses besoins la contraignent à développer en interne des outils mieux adaptés.

Comme de nombreuses collectivités, Bobigny dispose de logiciels métier spécifiques pour la préparation et l'exécution du budget (Sedit Marianne Finances), l'analyse et l'aide à la décision via des requêtes et tableaux de bord (Business Objects), la simulation des dotations pour les projections financières (SIMCO), la gestion de la dette (Finance Active : prévisions budgétaires, analyse de la structure de la dette et son évolution), la gestion et l'analyse de la fiscalité locale (A6CM0).

Depuis 2015, la commune a engagé un vaste chantier de remise à niveau de son logiciel financier et comptable, qui n'avait pas connu de mise à jour substantielle depuis plus d'une décennie. Le passage de la version de 1997 du logiciel budgétaire à une version 2016 en ligne a permis le déploiement de différents modules applicatifs (E-Marchés, E-Liquidation, E-Factures et E-Immobilisations), qui ont ouvert la voie à la dématérialisation de la chaîne comptable et financière, effective depuis février 2017, avec :

- la dématérialisation des échanges avec le comptable¹⁸ (pièces jointes en format numérique et communication de bordereaux avec signature électronique) ;
- la dématérialisation de la chaîne de traitement des factures électroniques, qui parviennent à la collectivité via le portail Chorus Portail Pro ;
- la réduction des délais de paiement par l'automatisation des tâches et la réduction des délais des circuits internes ;
- la sécurisation de la chaîne de traitement (plus de perte de documents).

¹⁸ Une convention de partenariat a été signée entre l'ordonnateur et le comptable le 25 novembre 2016.

Dans le même sens, le paramétrage du logiciel de transmission des flux comptables PESV2 avec la trésorerie municipale (CDC Fast) a permis d'activer la fonctionnalité de parapheur électronique en février 2017¹⁹.

Enfin, la commune s'est dotée d'applications spécifiques pour les directions métiers, essentiellement pour la facturation des prestations de services proposées aux usagers (logiciel Concerto/groupe Arpège).

Malgré l'apport des outils informatiques ainsi déployés, nombre de tâches ne sont pas accomplies (inventaire) ou partiellement (suivi du délai global de paiement), en raison, selon les services municipaux, des limites du système d'information. Ces limites sont au demeurant souvent invoquées pour justifier les anomalies relevées en matière de fiabilité des comptes. La remise à niveau du système informatique de la commune, en coordination avec la réforme de sa fonction financière et comptable, devrait permettre de combler ces lacunes et corriger les anomalies observées.

Selon la commune, l'arrivée d'un nouveau DSI en décembre 2017, après une longue vacance de poste infructueuse, et l'adoption d'un cadre de travail resserré avec le SII, consécutif d'une réunion croisée de direction générale en novembre 2017, devraient donner un nouveau souffle aux processus de modernisation numérique engagés.

4.1.4 Les risques budgétaires et comptables ne sont pas totalement maîtrisés, même si des améliorations ont été engagées

Dans l'ensemble, les procédures budgétaires et comptables de Bobigny apparaissent perfectibles. Certaines anomalies, développées ci-après, témoignent d'une maîtrise des risques budgétaires et comptables qui reste à parfaire. Les pistes d'amélioration identifiées (renforcement des procédures de fin d'exercice, fiabilisation de l'inventaire, recherche d'une meilleure maîtrise des délais de paiement, mise en œuvre d'une politique de provisionnement) concernent l'ensemble des services de la collectivité. Au-delà de la seule gestion des risques, certaines de ces propositions doivent en outre permettre d'améliorer la sincérité des comptes (apurement des immobilisations en cours).

Les actions engagées par la commune depuis 2015 pour améliorer son fonctionnement sont de nature à accroître la fiabilité des procédures et la maîtrise des risques budgétaires. Devenues nécessaires au regard des anomalies constatées, elles restent à parachever pour répondre aux obligations législatives et réglementaires qui s'imposent à la collectivité.

4.2 Une chaîne budgétaire et comptable à fluidifier

4.2.1 Des délais de paiement élevés qui ne donnent pas lieu aux intérêts moratoires

Le délai global de paiement (DGP) d'un marché public est le délai imparti à la collectivité pour payer le titulaire du marché. Régi par l'article 98 du code des marchés publics (CMP), puis par le décret du 29 mars 2013²⁰, le délai maximal a progressivement été réduit et se limite à 30 jours à compter du 1^{er} juillet 2010. Un dépassement ouvre de plein droit, pour le fournisseur, le titulaire du marché ou le sous-traitant, le bénéfice d'intérêts moratoires. Il constitue, en outre, un indicateur de la fluidité des processus financiers et comptables de la collectivité.

¹⁹ Mandat visé en format électronique, puis inséré dans le parapheur électronique de l'adjoint aux finances. La signature électronique des mandats par les élus est effective depuis février 2017.

²⁰ 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° 2 : Délai global de paiement entre 2012 et 2017

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Nombre de mandats | 9 082 | 12 442 | 11 965 | 11 095 | nd | nd |
| DGP moyen (en jours) | 46,22 | 44,47 | 46,56 | 47,18 | 48,06 | 34,93 |

Source : comptable public

Les données mensuelles et annuelles transmises par le comptable public ne remontent qu'à 2012. Depuis au moins cet exercice, le DGP a presque systématiquement excédé le maximum légal, se situant le plus souvent entre 40 et 50 jours, et dépassant parfois 60 jours (avril et mai 2012, septembre 2014, mars et avril 2016) et même 70 jours (septembre 2013).

Ces retards sont principalement imputables à la collectivité, le comptable procédant au paiement dans de courts délais (deux jours environ). Or la commune n'assure le suivi et l'analyse du DGP que depuis 2015, et sans pour autant que des mesures correctives n'aient alors été mises en place.

Depuis 2016, dans le cadre de la réorganisation et de la modernisation de sa fonction financière et comptable, Bobigny a fait de la réduction du délai de paiement un objectif prioritaire. Grâce aux dispositifs mis en place (outils informatiques, procédures, dématérialisation, signature électronique), la chaîne de paiement devrait gagner en fluidité. Le nouvel outil informatique permet notamment le suivi du circuit des pièces comptables et intègre un système d'alerte avant dépassement, avec une fonction bloquante que seul le service financier peut désactiver. Une convention de partenariat a également été signée avec le comptable public le 25 novembre 2016.

Les relevés de 2017 confirment une amélioration sensible des délais de paiement, avec un DGP inférieur à 35 jours depuis mars 2017. Ces efforts devront être poursuivis de manière à limiter la charge des intérêts moratoires, que la commune verse depuis 2015, en vertu du cadre réglementaire en vigueur.

4.2.2 Le rattachement des charges illustre la nécessité de fiabiliser les opérations de fin d'exercice

En vertu des principes d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices, le compte administratif doit recenser de façon exhaustive les charges qui se rattachent à son exercice. La procédure de rattachement consiste, à la clôture de l'exercice, à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges de fonctionnement résultant de services faits durant l'année mais n'ayant pas été payés faute de réception d'une pièce justificative (facture).

Un niveau de rattachement trop faible peut faire douter de l'exhaustivité des charges rattachées. Au contraire, des rattachements trop importants témoignent de défaillances dans la conduite des opérations de fin d'exercice.

Tableau n° 3 : Rattachement des charges à l'exercice

| (en M€) | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Fournisseurs - factures non parvenues (c/408) | 3,16 | 2,58 | 3,60 | 4,08 | 4,01 | 3,99 | 2,76 |
| Organismes sociaux - autres charges à payer (c/4386) | - | - | 0,00 | 0,05 | - | - | - |
| État - charges à payer (c/4486) | 0,09 | 0,08 | 0,22 | 0,16 | 0,12 | 0,14 | 0,15 |
| Divers - Charges à payer (c/4686) | - | 0,02 | 1,05 | 1,33 | 0,50 | 0,06 | - |
| Total des charges rattachées | 3,25 | 2,68 | 4,88 | 5,62 | 4,63 | 4,18 | 2,91 |
| Chapitre 011 (c/60, à c/62) | 25,19 | 22,95 | 21,13 | 22,36 | 20,73 | 20,47 | 18,13 |
| Charges rattachées en % du chapitre 011 | 12,9 % | 11,7 % | 23,1 % | 25,2 % | 22,3 % | 20,4 % | 16,0 % |
| Charges rattachées en nombre de jours de dépense | 47,0 | 42,6 | 84,2 | 91,8 | 81,5 | 74,6 | 58,5 |

Source : comptes de gestion

Les charges rattachées sont en diminution depuis 2015, tant en proportion de l'ensemble des dépenses du chapitre 011 (20,4 % en 2015 et 16,0 % en 2016) qu'en nombre de jours de dépenses (74,5 j en 2015 et 58,5 j en 2016).

Cette amélioration reste relative, Bobigny se situant encore bien au-dessus des ratio et moyennes²¹. Ces rattachements importants témoignent encore de faiblesses dans le processus des opérations de fin d'année, même si les contrôles aléatoires effectués par l'équipe de contrôle sur les pièces de dépenses à rattacher fin 2016 au regard des états de rattachement n'ont pas révélé d'anomalie.

À l'avenir, la direction des finances²² souhaite exercer un contrôle plus rigoureux des rattachements de charges. Dans la note de clôture de l'exercice pour 2016, elle précise explicitement, pour la première fois depuis 2010, qu'un justificatif du service fait (bon de livraison, bon d'intervention, échanges de mails) attestant de la réalité du service fait avant le 31 décembre serait nécessaire pour pouvoir procéder au rattachement, et que la seule certification du service fait par les services ne serait plus suffisante.

La chambre ne peut que souscrire à ce renforcement du processus actuel par un contrôle du bien-fondé de la charge à rattacher, mais la commune doit aussi agir sur le niveau du rattachement des charges pour revenir à un ratio acceptable traduisant une organisation de la chaîne financière optimisée, ce qui n'est pas encore le cas.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation, la commune envisagerait de fixer un seuil en-dessous duquel le rattachement ne serait plus admis, ce seuil étant fixé par une délibération du conseil municipal. Cette démarche pourrait contribuer à améliorer la situation, dans la mesure où le seuil choisi ne serait pas trop faible au regard du volume global des opérations de rattachement de la commune.

4.2.3 Des restes à réaliser importants dont la maîtrise doit être renforcée

Conformément aux dispositions de l'article R. 3312-8 du CGCT, les restes à réaliser en investissement correspondent d'une part, aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice ; d'autre part, aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

Une minoration artificielle des restes à réaliser en dépense ou une majoration fictive des recettes restant à réaliser auraient pour effet de minorer le besoin de financement, de reporter indument dans le temps le financement du déficit d'investissement et d'allouer indument l'excédent de fonctionnement aux charges courantes de l'exercice suivant.

En l'espèce, Bobigny a eu recours très régulièrement aux restes à réaliser pour ses investissements, à un niveau s'établissant autour de 20 % des crédits ouverts (BP + DM).

Tableau n° 4 : Restes à réaliser de la section d'investissement

| (en M€) | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| restes à réaliser en dépenses | 6,88 | 8,19 | 12,9 | 14,89 | 13,75 | 16,43 | 11,89 |
| crédits ouverts (BP+DM) | 37,2 | 54,17 | 53,81 | 57,97 | 56,03 | 61,34 | 58,68 |
| <i>en % des crédits ouverts</i> | <i>18,50 %</i> | <i>15,10 %</i> | <i>24,00 %</i> | <i>25,70 %</i> | <i>24,50 %</i> | <i>26,80 %</i> | <i>20,30 %</i> |
| restes à réaliser en recettes | 4,89 | 4,89 | 7,77 | 9,37 | 6,8 | 7,32 | 9,24 |
| crédits ouverts (BP+DM) | 33,3 | 50,28 | 47,19 | 49,68 | 48,42 | 51,54 | 43,96 |
| <i>en % des crédits ouverts</i> | <i>14,70 %</i> | <i>9,70 %</i> | <i>16,50 %</i> | <i>18,90 %</i> | <i>14,10 %</i> | <i>14,20 %</i> | <i>21,00 %</i> |

Source : CRC, d'après les budgets primitifs et comptes administratifs

²¹ Entre 5 % et 10 % des comptes 60, 61 et 62.

²² Réponse de la commune à la question 28 du questionnaire n° 1.

En dépense, le volume relativement élevé observé témoigne des difficultés de la commune à mettre en cohérence sa programmation et les réalisations associées.

Selon la collectivité, à chaque fin d'exercice, les services doivent indiquer à la direction des finances, à partir d'une liste fournie par ses soins, les montants des commandes passées et des marchés notifiés avant le 31 décembre qui doivent être reportés. Dans ses notes de clôture, la direction des finances indique se réserver la possibilité de demander la transmission de la preuve de l'engagement juridique (bon de commande ou marché) lors de l'analyse des reports.

Le contrôle de la chambre, qui a porté sur un échantillon de RAR en dépenses, portant sur 4 opérations pour les années 2015 et 2016, a conduit à identifier un bon de commande qui aurait dû être annulé dès 2015. Les travaux de voirie correspondants (0,58 M€) portant sur une rue devant être requalifiée, la DGST aurait dû désengager la commande en 2015 pour ne la reprendre qu'en 2016 comme l'atteste un ordre de service du 7 décembre 2016.

En matière de recettes, les reports ont surtout concerné des subventions, octroyées par l'Anru ou dans le cadre d'opérations ponctuelles telles que la MC 93 ou l'extension du conservatoire.

S'agissant des subventions reçues de l'Anru, la ville comptabilise les restes à réaliser en procédant par lissage au prorata des sommes déjà mandatées, en application des conventions signées et des fiches navettes de paiement²³. La direction des finances centralise les informations, et dispose d'un accès au logiciel de l'Anru²⁴ pour suivre l'historique des demandes de paiements.

Les contrôles réalisés sur place par la chambre, qui ont porté sur un échantillon de recettes des opérations « Grand Quadrilatère » et « centre-ville » de 2015 et 2016, n'ont pas révélé d'anomalie, les pièces justificatives attestant de la cohérence des montants inscrits.

Pour les autres subventions (État, conseil départemental et régional), la ville inscrit les recettes à reporter au vu de la convention signée, et en fonction du calendrier prévisionnel de réception des acomptes ou du solde de la subvention et des travaux correspondants pouvant être réalisés.

Les contrôles ont porté sur les reports 2015 et 2016 relatifs aux opérations portant sur la Zac Écocité-canal de l'Ourcq (n° 81) et la réhabilitation de la MC 93 (n° 109). Les états de restes à réaliser sont apparus cohérents, à l'exception de deux dossiers pour la MC 93.

Par une convention du 12 décembre 2014, la région Île-de-France a accordé une subvention de 2,95 M€ pour la réhabilitation de la MC 93. Un premier montant de 1,06 M€ ayant été titré en 2016, la commune aurait dû inscrire la différence (1,89 M€) dans l'état des RAR 2016. Après vérification, la commune a convenu qu'il s'agissait d'un oubli de prise en compte du solde cette subvention.

Pour la même opération, un montant de 0,21 M€ attribué par le conseil départemental (engagement 210/296723) a été inscrit dans les RAR de 2014, de 2015 et de 2016, alors qu'il n'avait plus lieu de l'être pour ce dernier exercice. La ville a convenu qu'il s'agit d'une erreur de report successif. La notification du département, dont la première inscription date de 2014, n'a pas été produite.

Ces deux manquements ont réduit de 1,67 M€ (1,88 - 0,21), le niveau de résultat de l'exercice 2016.

En conclusion, Bobigny doit poursuivre ses efforts pour assurer un contrôle plus systématique des documents servant à justifier l'inscription des reports. Si des moyens ont récemment été mis en place pour le suivi des subventions, qui représentent la plus grande partie des restes à réaliser (affectation d'un agent pour le suivi des demandes, la relance des financeurs et le solde des opérations), le tableau de suivi instauré fin 2015 gagnerait à être enrichi pour devenir un outil de contrôle partagé entre les directions opérationnelles et la direction des finances.

²³ Échanges du 30 janvier et 18 mai 2017 avec la directrice des finances et de l'achats et la responsable des opérations de fin d'exercice de cette direction.

²⁴ <http://www.anru.fr/fraru/fraru2010/Saint-Denis/AGORA.pdf>

Recommandation n° 2 : Doter la collectivité d'un dispositif de contrôle pour renforcer la gestion actuelle des restes à réaliser, surtout en recettes.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir renforcé la prise en compte et le contrôle des restes à réaliser depuis 2016, notamment à travers la note de clôture diffusée aux services en fin d'exercice, ce qui devrait conduire à une diminution sensible des reports en 2017.

4.3 Une information financière et budgétaire en amélioration mais encore incomplète

4.3.1 Des débats d'orientation budgétaire insuffisamment documentés

4.3.1.1 Le respect des règles de forme

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

Le site internet de la commune présente des comptes rendus synthétiques de séances, accompagnés, pour 2017, du rapport d'orientation budgétaire (ROB), ainsi que le prévoient les articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT²⁵.

Toutefois, si les DOB 2016 et 2017 ont fait l'objet d'un rapport d'orientation budgétaire (ROB), les comptes rendus des conseils municipaux laissent entendre que le débat sur les orientations budgétaires 2017 a eu lieu lors de la séance du 1^{er} février 2017, mais que la délibération correspondante, qui n'a pas été transmise à la Chambre, n'a été prise que le 8 mars, jour de la délibération sur le vote du BP, en méconnaissance des dispositions précitées.

4.3.1.2 Le contenu du rapport sur les orientations budgétaires

Au-delà de ces exigences formelles, le CGCT précise le contenu de cette information préalable, qui doit porter sur les « *orientations budgétaires* » ainsi que les « *engagements pluriannuels envisagés* ».

Avant la loi Maptam du 27 janvier 2014, la jurisprudence administrative²⁶ avait déjà imposé que le ROB soit suffisamment détaillé et comporte des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, le niveau d'endettement et son évolution, ainsi que l'évolution des taux de la fiscalité locale²⁷.

Les récentes évolutions législatives ont complété le champ des informations obligatoires. Depuis la loi Maptam, le DOB doit également porter sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement. La loi NOTRe et son décret d'application, publié en 2016²⁸, ont imposé des informations sur la structure et la gestion de la dette, sur les effectifs et sur la structure et l'évolution passée et à venir des dépenses de personnel.

²⁵ Articles modifiés par la loi NOTRe du 7 août 2015 et son décret d'application n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de documents d'informations budgétaires et financières.

²⁶ Cour administrative d'appel (CAA) Douai, 14 juin 2005, *commune de Breteuil-sur-Noye* ; tribunal administratif (TA) Nice, 10 novembre 2006, *M. Antoine Di Lorio c/ commune de La Valette-du-Var* ; TA Nice, 19 janvier 2007, *M. Bruno Lang c/ commune de Mouans-Sartoux*.

²⁷ Réponse du ministre des collectivités territoriales publiée au Journal officiel (JO) du 25 octobre 2011, p. 11319, à la question n° 113040 publiée au JO du 5 juillet 2011, p. 7036.

²⁸ 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.

De façon synthétique, ces exigences se répartissent selon deux axes :

- l'information doit être prospective : le ROB doit éclairer à la fois sur les orientations budgétaires de l'exercice à venir et sur leurs conséquences à moyen terme ;
- l'information doit être particulièrement détaillée sur certains postes stratégiques ou à risque : investissements, dette, fiscalité locale et masse salariale.

Au regard de ces critères, l'analyse des ROB de Bobigny fait ressortir les éléments suivants.

⇒ Le caractère prospectif de l'information fournie

De 2010 à 2014, le ROB, très succinct, consacre une large place aux données macro-économiques et au contexte national. Les politiques menées par la commune y sont présentées de manière parcellaire et inégale selon l'exercice concerné. À l'exception de certaines opérations d'investissement lourdes (MC 93, PRU), qui font l'objet d'éléments chiffrés, avec une ébauche de programmation et un projet de calendrier, le ROB n'a comporté aucun élément d'analyse rétrospective ou prospective, privant le conseil municipal d'éléments d'appréciation sur les conséquences budgétaires des axes de politique générale.

Le ROB 2015, présenté par la nouvelle équipe municipale, a conservé cette structure. La partie relative à l'action municipale porte sur « l'héritage » laissé par l'équipe sortante et établit un état des lieux chiffrant les « coups partis » et leurs conséquences financières. Pour autant, ce document ne comporte aucune analyse prospective ni présentation des engagements pluriannuels. Au-delà de leur caractère obligatoire, ces éléments auraient permis d'éclairer le conseil municipal sur les marges de manœuvre réelles dont dispose la commune, notamment face aux mesures phare de la nouvelle équipe, dont l'impact budgétaire est évalué avec imprécision (restauration scolaire gratuite pour les élèves des écoles élémentaires, création d'une police municipale et d'un dispositif de vidéo-surveillance dès 2015). Dans le même sens, l'état et la gestion de la dette sont évoqués, sans toutefois s'inscrire dans une vision prospective. Enfin, la gestion des ressources humaines et la masse salariale, premier poste de dépenses du budget de la commune, sont omises du document.

Postérieur à la loi NOTRe, le ROB 2016 s'est enrichi d'éléments rétrospectifs chiffrés (tableaux et graphiques), ainsi que de deux annexes sur l'état des effectifs et les grands équilibres jusqu'à l'exercice concerné. Cependant, il ne présente toujours pas de prospective ou d'engagements pluriannuels. Il est fait référence à un plan pluriannuel d'investissement, mais les investissements prévisionnels présentés se limitent à l'exercice concerné. La partie consacrée à la structure et à la gestion de la dette se limite à un tableau faisant apparaître l'évolution de l'encours jusqu'en 2015. Le document évoque les risques financiers élevés qu'ont présenté pour la commune quatre emprunts structurés, renégociés en 2014 et 2015, sans informer sur les conditions de leur refinancement et sans aborder la question de ceux qui composent encore près de 18 % de l'encours total en 2016²⁹.

Le ROB 2017, qui témoigne d'un effort de présentation et de problématisation budgétaire qui ne caractérisait pas les versions précédentes, se recentre davantage sur l'action municipale. Il souligne le contexte contraint, en raison de la stagnation des recettes et du poids des investissements lancés par l'équipe sortante, qui limiteraient les marges de manœuvre. Cependant, la présentation se limite à l'exercice concerné, à l'exception de l'encours de la dette, qui fait l'objet d'une projection à horizon 2020.

²⁹ Toutefois, un protocole transactionnel avec la Caisse française de financement local et la Société de financement local (SFIL), portant sur la renégociation de 18,8 M€ d'emprunts toxiques, a été présenté en conseil municipal le 17 février 2016, informant des conditions de sortie de ces emprunts structurés en 2014 et 2015.

Le ROB 2018 offre une description plus précise de chacun des postes budgétaires, et notamment de la masse salariale. En amélioration, la dimension prospective pluriannuelle reste à parfaire, puisqu'elle ne porte que sur les charges à caractère général, les charges de personnel et la dette. Concernant cette dernière, l'absence de présentation d'une programmation pluriannuelle des investissements ne permet pas d'apprécier la soutenabilité des politiques envisagées et de valider le niveau d'emprunt fixé. Cette déconnection, observée au moins jusqu'en 2015, a pu conduire la commune à mobiliser des emprunts nouveaux sans lien avec le besoin de financement réel (cf. analyse financière).

⇒ L'information sur les postes stratégiques ou à risques

De manière générale, les présentations des documents ne permettent pas d'avoir une approche globale et prospective de l'évolution des finances communales et de l'équilibre général du budget de la commune. Le ROB 2018 représente toutefois une amélioration significative, avec une description plus précise de chacun des postes budgétaires pour l'exercice à venir.

Les projections sur l'encours de la dette gagneraient à être mises en perspective avec les ressources globales, le volume d'investissement projeté sur la période concernée et le besoin de financement. Par ailleurs, cet encours reste élevé et comporte encore près de 18 % d'emprunts structurés. Ces caractéristiques justifient une présentation exhaustive et régulière des mesures de sécurisation prises et de leur impact financier. À ce sujet, les informations relatives aux renégociations de 2014 et 2015, absentes du débat d'orientations budgétaires, ont été portées à la connaissance du conseil municipal en 2016.

Ce constat posé, un exposé sur la stratégie financière de la commune, des tableaux synthétiques décrivant l'évolution des grandes masses des dépenses et des recettes, des explications précises sur le niveau et l'évolution des principaux agrégats, en particulier la formation de la capacité d'autofinancement, permettraient d'améliorer l'information des élus.

4.3.1.3 Les notes accompagnant les décisions budgétaires et comptables

Le constat dressé au sujet du ROB vaut pour les notes de présentation des documents budgétaires au conseil municipal. L'information relative à la masse salariale, à la dette et aux investissements est insuffisante, trop lacunaire au regard du poids financier de ces postes stratégiques. Une amélioration est néanmoins à souligner depuis 2016.

La note accompagnant le BP 2015, premier budget de la nouvelle équipe municipale, présente de façon relativement exhaustive et documentée l'ensemble des thèmes majeurs (engagements en cours en matière d'investissements, autofinancement, dette, dépenses de personnel, fiscalité reversée et dotations de l'État) mais la vision d'ensemble et prospective fait défaut.

La note présentant le BP 2016 ne fournit pas d'éléments de prospective sur les postes stratégiques, mais elle apporte des informations détaillées et chiffrées sur l'évolution du contexte intercommunal, l'intégration de la commune dans l'EPT et la MGP au 1^{er} janvier 2016, ses conséquences sur les masses budgétaires, en dépenses et en recettes, et son impact sur la fiscalité directe et reversée. De manière générale, la note est documentée s'agissant des crédits inscrits, en fonctionnement et investissement, en dépenses et en recettes. Toutefois, les informations sur les postes à enjeux, notamment les ressources humaines et la dette, sont parcellaires et ne permettent pas une vision globale et prospective. Seule la fiscalité locale fait l'objet d'un court développement.

La note de présentation du BP 2018 s'inscrit dans l'amélioration des documents observée depuis 2016, avec une description plus précise de l'ensemble des postes budgétaires. Cependant, les éléments prospectifs pluriannuels se limitent à la dette.

Enfin, alors qu'il s'agit d'une obligation depuis la loi NOTRe et son décret d'application n° 2016-834 du 23 juin 2016, les notes explicatives de synthèse à l'appui des votes du budget primitif 2017 et du compte administratif 2016 n'ont pas été mises en ligne sur le site de la commune, en méconnaissance des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT.

4.3.1.4 Conclusions sur l'information budgétaire des élus

Les informations portées à la connaissance des élus pendant la période contrôlée ont été de qualité et de précision inégales sur l'ensemble des domaines stratégiques ou à risques. De manière générale, l'information relative aux enjeux les plus stratégiques (dette, fiscalité, gestion du personnel, dépenses d'équipement, notamment) est trop souvent lacunaire, fragmentaire et sans approche prospective, parfois même inexistante.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, les documents de présentation sont en amélioration et font l'objet de développements plus documentés. Ces efforts doivent encore être poursuivis pour satisfaire pleinement aux exigences de transparence en vigueur.

Recommandation n° 3 : Améliorer la programmation pluriannuelle des investissements et la porter régulièrement à la connaissance du conseil municipal.

Rappel au droit n° 2 : Compléter l'ensemble de l'information budgétaire à destination des élus conformément aux dispositions de la loi NOTRe, afin de rendre compte du niveau et de l'évolution pluriannuelle envisagée des dépenses et recettes, notamment de la masse salariale, des investissements, de la fiscalité et de la dette.

4.3.2 Les annexes obligatoires : des tableaux des effectifs à fiabiliser

La production des annexes devant figurer obligatoirement à l'appui documents budgétaires et comptables³⁰ n'appelle pas d'observation à l'exception des tableaux relatifs à l'état du personnel (annexe C1).

Les données présentées apparaissent en effet très peu fiables, la commune n'ayant pas été en capacité de fournir à la chambre l'évolution de ses effectifs depuis 2010, ni une ventilation par statut (titulaire / contractuel) ou par catégorie (A, B ou C).

La commune doit donc progresser dans le suivi et l'inscription de ses effectifs, tant au titre de la gestion de son personnel qu'au regard des obligations qui s'imposent à elle quant au contenu et à la sincérité des documents budgétaires et comptable.

Rappel au droit n° 3 : Renseigner les annexes relatives à l'état du personnel en cohérence avec les effectifs réels, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle s'engageait dans une démarche de dialogue en termes d'organisation et de ressources humaines de janvier à octobre 2018, portée par la direction générale en vue d'établir un tableau des effectifs pour passage au comité technique de novembre et conseil municipal de décembre 2018.

³⁰ Liste des annexes : instruction budgétaire et comptable M14.

4.4 Une information comptable perfectible

4.4.1 L'actif de la commune est insuffisamment à jour

4.4.1.1 L'état de l'actif et l'inventaire

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable.

L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification par la tenue de l'inventaire. Il a l'obligation, à cet égard, d'exercer un suivi exhaustif de la réalité et de la présence des immobilisations (inventaire physique) et de connaître son patrimoine immobilisé sur le volet financier (inventaire comptable).

Le comptable est responsable de l'enregistrement des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan, conforme à l'inventaire comptable de l'ordonnateur : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations qui justifient les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. L'inventaire et l'état de l'actif doivent correspondre.

Dans le cas d'espèce, la commune a indiqué qu'elle ne disposait pas d'inventaire physique qui reprenne l'ensemble des biens de la commune, et qu'elle projetait³¹ d'externaliser ce recensement, dont la tenue est pourtant obligatoire. Elle dispose d'un état détaillé de son actif au 31 décembre, qui fait apparaître des écarts significatifs avec les états de l'actif tenus par le comptable public.

Tableau n° 5 : Écart entre l'état de l'actif et l'inventaire

| (En M€) | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Actif brut immobilisé (bilan du CG) | 436,77 | 452,64 | 474,97 | 496,85 |
| Actif détaillé ordonnateur | 245,93 | 249,99 | 251,54 | 235,80 |
| Écart | 190,85 | 202,66 | 223,44 | 261,05 |

Source : CG et état détaillé de l'actif de la commune

Ainsi, le bilan du compte de gestion fait apparaître un actif brut de 474,9 M€ en 2014 et de 496,85 M€ en 2015. Les états détaillés de l'actif communiqués par la commune mentionnent un montant brut de 251,53 M€ en 2014 et de 235,8 M€ en 2015. Pour ce dernier exercice, l'écart représente plus de la moitié du montant de l'actif brut immobilisé inscrit au bilan de la commune.

Malgré des ajustements ponctuels en fin d'exercice par la comptable et la commune, il reste à entreprendre un travail régulier pour faire correspondre les deux états. La responsable chargée de ces opérations au sein de la direction des finances³² a reconnu que ces travaux d'ajustement étaient réalisés lorsque la commune disposait de temps et ne faisaient pas, à ce jour, l'objet d'un calendrier précis.

4.4.1.2 Les immobilisations en cours

Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre les dépenses afférentes aux immobilisations non achevées à la fin de l'exercice. Lorsque ces immobilisations sont terminées, elles doivent être transférées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire. L'apurement du compte 23 participe de la sincérité du résultat. En effet, le maintien de sommes élevées en immobilisations en cours a pour effet d'augmenter artificiellement le résultat en différant la charge d'amortissement des biens correspondants.

³¹ Échange téléphonique du 16 juin 2017 avec la directrice des finances et des achats sur la commande publique et la fiabilité des comptes. Une consultation devrait être lancée prochainement (3^{ème} trimestre 2017) pour réaliser le recensement physique de l'inventaire.

³² Contrôle sur place et échanges avec Madame Gromand, responsable des opérations de fin d'exercice et d'ajustement de l'actif à la direction des finances des 30 janvier et 15 mai 2017.

Tableau n° 6 : Immobilisations en cours

| (en M€) | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Immobilisations en cours - flux total débit (c/231) | 24,95 | 12,94 | 11,02 | 10,47 | 14,84 | 10,93 | 18,07 |
| Immobilisations en cours - flux total crédit (c/231) | 76,84 | 6,20 | - | 14,04 | 12,25 | 18,45 | 4,38 |
| Immobilisations en cours - solde (c/231) | 28,79 | 35,53 | 46,55 | 42,97 | 45,56 | 38,04 | 51,74 |
| Immobilisations corporelles - solde (c/21) | 297,98 | 317,24 | 318,56 | 335,67 | 354,59 | 376,77 | 384,94 |
| Ratio immo en cours / dépenses d'équipement | 1,86 | 1,68 | 3,19 | 3,14 | 2,74 | 2,37 | 2,46 |
| Ratio solde / flux des immo en cours | 1,15 | 2,75 | 4,23 | 4,11 | 3,07 | 3,48 | 2,86 |
| Ratio immo en cours / immo corporelles (soldes) | 9,66 % | 11,20 % | 14,61 % | 12,80 % | 12,85 % | 10,10 % | 13,44 % |

Source : comptes de gestion

En progression pendant la période contrôlée, les immobilisations en cours se sont maintenues à un niveau élevé, atteignant 51,74 M€ en 2016 soit près de deux fois et demi les dépenses d'équipement de l'exercice. En 2012 en particulier, la commune n'a procédé à aucun transfert au compte 21, tandis qu'en 2010, 76,84 M€ étaient apurés.

Ces constats permettent de douter du respect des obligations d'apurement du compte 23, d'autant que la commune reconnaît ne pas avoir formalisé le processus. Elle indique appliquer les principes de la M14 soit lorsque les services techniques font parvenir les états attestant de l'achèvement des travaux, soit en fin d'exercice à partir des récapitulatifs synthétiques transmis par les directions techniques à la direction des finances.

Bobigny envisagerait d'intégrer ces procédures dans le cadre plus large des opérations d'inventaire de fin d'exercice. Elle dispose aujourd'hui d'une note annuelle pour la clôture de l'exercice budgétaire, mais pas pour les opérations de fin d'exercice³³ qui pourrait inclure les transferts des comptes immobilisations et les provisions.

La chambre ne peut qu'encourager la commune à s'engager dans cette voie, mais également à procéder à un recensement des immobilisations actuellement imputées au compte 23 afin de vérifier leur état d'achèvement et de procéder aux transferts imposés par la réglementation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a précisé qu'elle comptait externaliser la mise à jour et la fiabilisation de son inventaire physique dès janvier 2018, de manière à résorber les écarts existants entre l'état de l'actif du comptable et celui de l'ordonnateur.

Dans le même sens, Bobigny a modifié sa procédure d'apurement des immobilisations en cours en 2017. Cet apurement est désormais réalisé à la fin de l'exercice au cours duquel les immobilisations sont achevées, et non plus l'année suivante.

4.4.1.3 Les dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles

La mise en conformité des modes d'amortissements des immobilisations incorporelles a fait l'objet d'une délibération du conseil municipal le 8 décembre 2011. Cependant, lors de l'instruction, la commune a indiqué avoir rencontré des difficultés d'ordre opérationnel qui n'auraient pas permis d'amortir avec régularité, en fin d'exercice pour les années 2012 à 2015, les frais d'études comptabilisés au compte 203 et non suivis de réalisation.

La chambre prend acte également du fait que la commune s'engage pour les exercices 2016 et suivants au strict respect des obligations énoncées par la M14 et rappelées par la délibération précitée.

³³ Échange avec la directrice des finances du 15 mai 2017.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a précisé que l'amortissement des études n'ayant pas donné lieu à réalisation a bien été effectué en 2017, soit pour la première fois depuis 2011, et qu'une nouvelle procédure sera adoptée en 2018 pour que les amortissements et transferts soient effectués en fin d'exercice, et non l'année suivante. Elle a également indiqué que de nombreuses sommes restent en attente, lors de chaque examen comptable, puisque certaines études ne donnent lieu à travaux qu'après un certain délai. Ainsi les études relatives au réaménagement de la gare de déportation, à l'accessibilité des bâtiments communaux ou au réaménagement du Pôle Pablo Picasso, qui correspondent à des opérations en cours de phases « études », n'ont été à ce jour ni transférées, ni amorties.

4.4.2 Une absence de provisionnement des risques

Le CGCT (29° de l'art. L. 2321-2) et l'instruction M14 imposent aux collectivités d'enregistrer comme charge, dès l'année de sa constatation, tout risque susceptible de se réaliser, notamment en matière de contentieux, de recouvrement susceptible d'être compromis et, depuis la loi Maptam, d'emprunts à risque.

En dépit du caractère obligatoire de ces dispositions, Bobigny n'a procédé à aucun provisionnement pendant la période contrôlée, à l'exception de deux dotations inscrites en 2011 (mise en provision d'un gain de swap pour 0,175 M€) et 2012 (0,32 M€) et non reprises depuis.

Aucune provision pour dépréciation de compte de tiers n'a été constatée entre 2010 et 2016, alors que des procédures contentieuses relatives à des redevables étaient enregistrées à chaque exercice (0,68 M€ en 2016). La commune indique procéder directement à l'enregistrement des pertes sur créances irrécouvrables.

Pour l'avenir, la collectivité précise qu'elle souhaiterait revoir la procédure de clôture comptable afin d'y intégrer systématiquement, à compter de 2017, l'examen des provisions à inscrire.

La chambre prend acte de ce projet destiné à mettre en conformité le régime de provisionnement avec les de la M14 et du CGCT.

Rappel au droit n° 4 : Procéder aux provisionnements et dépréciations conformément aux dispositions en vigueur.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle avait amorcé une politique de provisionnement fin 2016 pour 100 000 €, reprise en 2017. Dans le cadre du BP 2018, la provision serait portée à 900 000 €, sur la base d'une évaluation juridique et financières des risques générés par les contentieux attendus.

4.5 Appréciation générale sur la qualité de l'information financière et comptable

La qualité de l'information financière et comptable de Bobigny, bien qu'en amélioration depuis 2015, demeure, à bien des égards, perfectible, et ne répond pas encore à l'ensemble des exigences réglementaires en vigueur.

L'information aux élus, notamment à travers les rapports d'orientation budgétaire (ROB), ne respecte pas encore toutes les dispositions de la loi NOTRe. Les éléments prospectifs se limitent encore trop souvent à l'exercice considéré, et les informations contenues dans le (ROB) n'apportent pas toujours les précisions utiles pour éclairer les élus sur les conséquences des décisions à prendre.

La commune doit également progresser dans le suivi et l'inscription de ses effectifs, tant au titre de la gestion de son personnel qu'au regard des obligations qui s'imposent à elle quant au contenu et à la sincérité des documents budgétaires et comptable.

En matière comptable, la commune ne pratique le provisionnement des risques que depuis fin 2016. Elle ne dispose pas d'inventaire de son patrimoine, et son état de l'actif diffère sensiblement de celui du comptable public.

La réorganisation de la fonction financière et comptable, si elle devrait contribuer à la fluidité de la chaîne budgétaire et comptable et améliorer les délais de paiement, doit encore être parachevée. Elle gagnerait à s'appuyer sur un document unique de formalisation des normes et procédures, qui aurait notamment vocation à recenser les règles qui font actuellement défaut à la commune, et permettrait à l'exécutif de concentrer sa communication sur les éléments de cadrage politique.

5 ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

5.1 Analyse rétrospective 2010 à 2016

L'analyse financière rétrospective de la commune, réalisée à partir des données comptables, porte sur la période 2010 à 2016. En raison du montant réduit des budgets annexes³⁴, seul le budget principal a été pris en compte.

Les comparaisons avec les moyennes régionales et nationales sont établies sur la base des données publiées par l'État (DGCL et DGFIP). Par cohérence, il a été fait le choix de retenir la strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants pour toute la période examinée, bien que la ville de Bobigny ait changé de strate en 2016 (50 217 habitants).

5.1.1 Les conséquences financières de la création de la Métropole du Grand Paris

À compter du 1^{er} janvier 2016, la commune a intégré la Métropole du Grand Paris (MGP) et l'établissement public territorial (EPT) Est Ensemble, lequel s'est substitué à la communauté d'agglomération. Cette évolution institutionnelle a des conséquences sur la structure de son budget qui s'inscrit dans un nouveau système de flux financiers croisés, instauré par la Loi NOTRe du 7 août 2015.

L'intégration à l'EPT et la MGP repose sur un principe de neutralité budgétaire. Ainsi, depuis 2016 :

- la commune contribue au fonds de compensation des charges territoriales (FCCT), ce qui majore d'autant ses charges de fonctionnement ;
- ses produits de fonctionnement incluent la part de fiscalité ménages précédemment perçue par la CAEE, à laquelle s'ajoute une majoration de l'attribution de compensation³⁵, désormais versée par la MGP, les deux montants étant destinés à compenser la contribution au FCCT.

En théorie, l'intégration de la ville au sein de l'EPT et de la MGP se traduit donc par une augmentation symétrique des recettes et des dépenses réelles de fonctionnement, sans incidence sur les principaux ratios financiers, comme la capacité d'autofinancement (Caf) brute, la capacité d'autofinancement nette ou le ratio de désendettement.

³⁴ Un budget annexe consacré à un service en régie, le Magic cinéma, a été transféré avec son activité à la CAEE en 2012. En 2016, un budget annexe a été créé pour l'Office de tourisme (0,27 M€).

³⁵ L'attribution de compensation passe ainsi de 30,84 M€ en 2015 à 39,04 M€ en 2016. Cette majoration correspond au transfert à la commune de la compensation part salaire qu'Est Ensemble percevait jusqu'en 2015.

En pratique, cet équilibre n'a pas été respecté en 2016, puisque :

- les bases de la fiscalité locale se sont contractées, si bien que les recettes supplémentaires perçues par la commune au titre de l'ancienne part ménages de la CAEE ont été inférieures à la contribution qu'elle a reversée au FCCT³⁶ ;
- l'augmentation d'attribution de compensation en 2016 a été inférieure à la contribution reversée par la commune au FCCT ;
- le FCCT comporte une part additionnelle dite d'équilibre, charge supplémentaire pour la commune, et une part de transfert de charge, dont le montant, destiné à compenser les nouveaux transferts vers l'EPT, est évalué par la CLECT.

Tableau n° 7 : Conséquences financières de l'intégration de l'EPT en 2016

| Charges supplémentaires - FCCT | | Produits supplémentaires | | Solde |
|--------------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------|------------------|
| Part fiscale - TH groupement | 5 212 088 | TH | 5 078 161 | - 133 927 |
| Part fiscale - TFBN groupement | 4 383 | TFNB | 4 286 | - 97 |
| Part fiscale – CPS | 8 398 613 | AC | 8 204 051 | - 194 562 |
| Part équilibre | 283 800 | | | - 283 800 |
| (Part transfert de charge) | (59 638) | | | (- 59 638) |
| Total | 13 898 884 | Total | 13 286 498 | - 612 386 |

Sources : CRC, d'après données comptables et commune de Bobigny

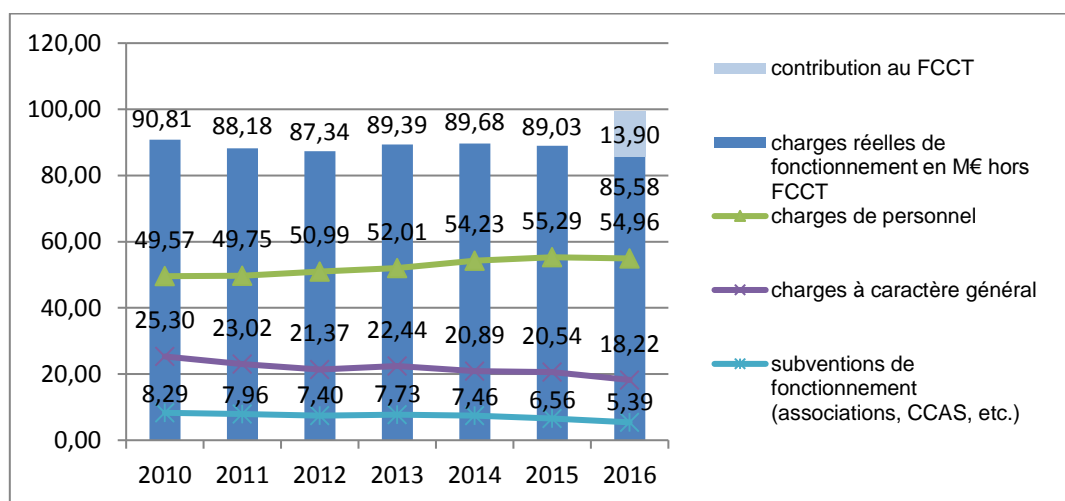
Il en résulte pour la commune une charge nette de 0,61 M€ en 2016, à laquelle s'ajoute la part transfert de charge du FCCT (59 638 €) qui n'a été comptabilisée qu'en 2017.

5.1.2 La section de fonctionnement

5.1.2.1 Évolution des charges de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement sont passées de 90,81 M€ en 2010 à 99,48 M€ en 2016 (+ 9,55 %), ce dernier montant incluant 13,90 M€ de contribution au FCCT. Après neutralisation, elles s'élevaient à 85,58 M€ en 2016, soit une diminution de 5,8 % sur la période, majoritairement due à des transferts de compétence (cf. charges à caractère général *infra*).

Graphique n° 1 : Évolution des charges réelles de fonctionnement 2010-2016 (en M€)



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

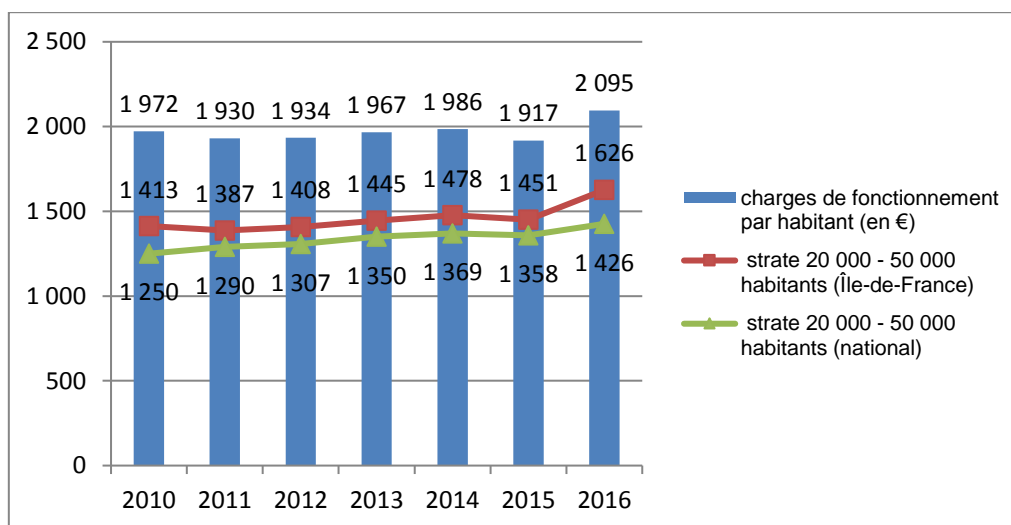
³⁶ Calculé sur la base des recettes perçues par Est Ensemble en 2015.

La diminution est particulièrement marquée en 2016 (- 3,45 M€ hors FCCT), en raison d'une contraction des charges à caractère général (- 2,32 M€) et des subventions de fonctionnement versées (- 1,16 M€).

Ces deux postes expliquent également la tendance baissière sur la période contrôlée (respectivement - 7,09 M€ et - 2,89 M€). Celle-ci est toutefois à nuancer puisque les contractions observées en 2011 et 2012 sont principalement la conséquence de transferts de compétences vers Est Ensemble (cf. charges à caractère général *infra*). À l'inverse, les charges de personnel ont connu une nette progression jusqu'en 2015 (+ 5,72 M€) avant un léger recul en 2016 (- 0,33 M€).

Malgré cet infléchissement apparent, les dépenses réelles de fonctionnement, ramenées à la population, étaient nettement supérieures aux moyennes nationale et régionale de la strate³⁷ pendant toute la période contrôlée.

Graphique n° 2 : Évolution des charges de fonctionnement par habitant



Source : DGFIP

5.1.2.2 Les charges de personnel

Principal poste de dépenses de fonctionnement (64,2 % en 2016 hors FCCT), les charges de personnel ont progressé sur la période pour représenter 54,96 M€ en 2016, soit 10,9 % de plus qu'en 2010 (+ 5,39 M€), à l'inverse de la tendance observée sur les autres charges.

Cette progression se caractérise par un léger infléchissement en 2016 (- 0,33 M€), et un pic en 2014, année d'alternance (+ 2,22 M€). La hausse observée pour ce seul exercice (+ 4,3 %) représente plus de 40 % de la hausse totale sur la période, même si elle reste comparable à celle observée pour l'ensemble du secteur communal (+ 4,6 % en 2014³⁸).

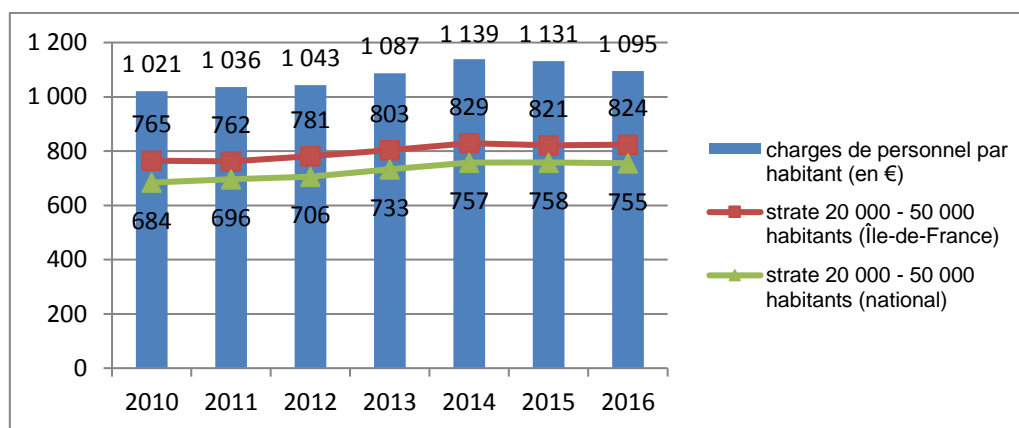
Sur la période, la progression moyenne annuelle s'est élevée à 1,7 %, rythme qui reste inférieur à l'orientation donnée aux collectivités locales pour l'évolution annuelle des dépenses de personnel, établie à 2,5 % par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017. Cette évolution est également inférieure à celle de la moyenne des collectivités locales, de 2,5 % par an, selon le rapport de la Cour des comptes relatif à la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, publié en octobre 2016.

³⁷ Strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants, également employée comme référence pour l'exercice 2016. Cette même année, les charges de fonctionnement par habitant étaient aussi supérieures aux moyennes nationale (1 575 €) et régionale (1 810 €) de la strate 50 000 - 99 000.

³⁸ Selon les rapports 2014 à 2016 de l'Observatoire des finances locales, les charges de personnel du secteur communal ont progressé de + 3,5 % en 2012, + 3,3 % en 2013, + 4,6 % en 2014 et + 2,0 % en 2015.

Toutefois, les charges de personnel par habitant sont restées significativement supérieures aux moyennes nationale (+ 45,0 % en 2016) et régionale (+ 32,9 %) de la strate pendant toute la période contrôlée.

Graphique n° 3 : Charges de personnel par habitant



Source : DGFIP

En l'absence d'outils de pilotage des effectifs et de la masse salariale (voir partie 6 *infra*), il n'a pas été possible à l'équipe de contrôle de procéder à une analyse fine des facteurs de la progression observée, notamment au regard des conséquences des transferts de compétences à la CAEE en début de période, qui pour partie au moins ont dû s'accompagner de transferts de personnels³⁹. Il ressort néanmoins de la convention de mise à disposition signée en août 2014 que la commune a conservé la majeure partie des services correspondant aux compétences transférées, dont elle a mis les personnels à disposition de la communauté d'agglomération contre remboursement.

Le nombre total d'agents ayant peu évolué entre 2010 et 2016 (de 1223 à 1243 décomptés en ETPT⁴⁰) la progression des charges de personnel s'explique principalement par celle des rémunérations et des charges liées.

Alors que les rémunérations du personnel titulaire (27,75 M€ en 2016) ont progressé de 1,8 % en moyenne annuelle sur la période, celles des non titulaires (10,52 M€) ont augmenté au rythme très dynamique de 3,9 % par an, expliquant l'essentiel de l'évolution de la masse salariale sur la période⁴¹.

Ces observations ont conduit la chambre à porter son attention sur la gestion du personnel communal, qui fait l'objet de la partie 6 du présent rapport.

5.1.2.3 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, qui comprennent, notamment, les achats et les prestations extérieures, constituent le deuxième poste de dépenses de fonctionnement. Orientées à la baisse depuis 2014, elles ont diminué de 28,0 % (- 7,08 M€) entre 2010 (25,30 M€) et 2016 (18,21 M€), soit une variation moyenne annuelle de - 5,3 %.

³⁹ Selon le site du territoire, les premiers transferts de personnels des villes membres de la CAEE concomitants aux transferts de compétences ont eu lieu en 2011 suite au transfert des compétences assainissement et collecte des déchets, puis en 2012 et 2013 suite au transfert de certains équipements culturels (Magic Cinéma pour Bobigny) ou sportifs (piscines).

⁴⁰ + 67 contractuels et - 47 titulaires, soit globalement + 20 agents. Ces chiffres ont été calculés d'après les fichiers de paye, seule méthode possible en l'absence de suivi par la commune de ses effectifs.

⁴¹ Outre l'impact des mesures prises au plan national, que dans son rapport précité d'octobre 2016, la Cour des comptes a estimé entre 0,9 et 1,1 % de la masse salariale en 2015.

Cette baisse est majoritairement due à des effets de périmètre : après avoir rejoint la communauté d'agglomération Est Ensemble (CAEE) au 1^{er} janvier 2010, Bobigny a successivement transféré la collecte des ordures ménagères (- 2,1 M€ à compter de 2011) et l'exploitation du centre nautique Jacques Brel (- 1,9 M€ à compter de 2012), soit une baisse de charges de - 4,0 M€⁴².

La commune met également en avant la ré-internalisation de prestations telles que la communication (- 0,92 M€ entre 2010 et 2017) et les économies réalisées (- 1,0 M€) sur les animations d'été (été balbynien à la place de Bobigny sur Ourcq) et d'hiver (suppression de la grande patinoire en 2015 et 2016).

La diminution constatée en 2016 (- 2,32 M€) relève principalement de deux postes : le renouvellement du marché de chauffage urbain (- 1,04 M€), et les charges relatives aux parkings et aux parties communes extérieures des dalles (- 0,97 M€), cette dernière baisse résultant de rattrapages conséquents payés par la commune en 2015.

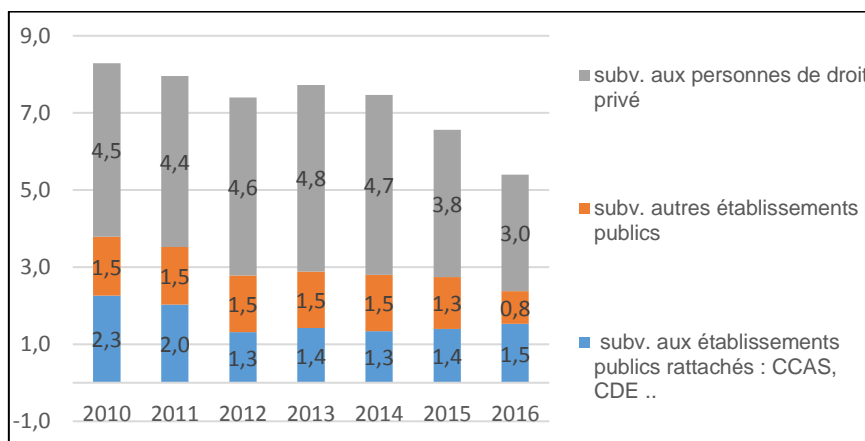
De façon générale, le paiement des charges de parking à la Semeco a été particulièrement erratique pendant la période contrôlée, conduisant à la signature d'un protocole d'accord approuvé par délibération du 25 juin 2014. La commune s'est ainsi acquittée d'une indemnité forfaitaire transactionnelle de 1,8 M€ en 2014 au titre des impayés de charge de 2009 à 2013, majoritairement imputée en charges exceptionnelles (*cf. infra*). Les charges de 2014 et de 2015 ont été réglées en 2015, d'où la diminution observée en 2016.

En 2016, les charges à caractère général atteignaient 346 € par habitant, soit un niveau supérieur à celui des strates régionale (333 €) et nationale (280 €).

5.1.2.4 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement sont en net recul sur la période, avec une diminution de plus d'un tiers entre 2010 (8,3 M€) et 2016 (5,4 M€). La politique de subventionnement de Bobigny fait l'objet d'un développement spécifique dans la partie 9 du présent rapport.

Graphique n° 4 : Subventions de fonctionnement



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Depuis 2014, le soutien au secteur associatif local a été fortement réduit (-1,6 M€ entre 2014 et 2016). Cette baisse est en grande partie due à la reprise en régie des activités de gestion des centres de loisirs et de vacances de l'Association laïque des centres de loisirs et de vacances de Bobigny (ALCLVB) (- 1,33 M€ entre 2010 et 2016). Elle résulte également d'un choix politique depuis 2014 (*cf. partie 9 infra*).

⁴² Ces opérations se sont traduites par une baisse de charges, reprises par la CAEE et compensée par une diminution du même montant de l'attribution de compensation reversée à la commune. À noter qu'en 2011, l'attribution de compensation a en réalité augmenté car la commune a également transféré le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (4,8 M€).

Les subventions aux établissements publics, dont celles aux établissements rattachés, ont également fortement diminué, en raison du transfert du Magic Cinéma à Est Ensemble (- 0,78 M€ entre 2011 et 2012) puis, à compter de 2015, d'une baisse de la subvention de fonctionnement versée à l'OPH en contrepartie d'un soutien accru à ses investissements (- 0,4 M€ entre 2015 et 2016).

En début de période, ces dépenses par habitant étaient nettement supérieures aux moyennes de référence, avec 171 € pour la commune en 2010, contre 85 € pour la moyenne régionale et 115 € pour la strate nationale. En 2016, elles sont retombées à 107 € par habitant, niveau supérieur à la moyenne régionale (79 €) et équivalent à la moyenne nationale (108 €).

5.1.2.5 Les autres charges de fonctionnement

Les autres charges de gestion, qui regroupent les contributions aux organismes de regroupement et au service d'incendie, incluent également la contribution de la commune au FCCT. Après neutralisation, ces charges sont restées globalement stables sur la période, passant de 2,54 M€ en 2010 à 2,7 M€ en 2016.

Les indemnités des élus ont augmenté de 132 423 € (+ 34,51 %), augmentation en partie compensée par la diminution des autres frais des élus (formation, missions et représentation) qui sont réduits de 63 553 €.

Les charges financières, qui représentent 3,6 % des charges de fonctionnement en 2016, se sont accrues de 9,6 % sur la période, marquée par une série d'opérations de refinancement réalisées en 2010, 2014 et 2015. Ces opérations et l'amélioration de la capacité d'autofinancement en 2016, qui ont permis un moindre recours à l'emprunt, ont freiné la progression de l'encours de dette en fin de période (103,2 M€ au 31 décembre 2016 contre 109 M€ en 2015, soit une hausse de 3,06 % entre 2010 et 2016).

Les charges exceptionnelles, en diminution entre 2010 (1,82 M€) et 2016 (0,67 M€), incluent en 2014 la majeure partie de l'indemnité transactionnelle payée par la commune à la Semeco au titre des impayés de charges de 2009 à 2013 (1,5 M€ sur 1,8 M€).

5.1.2.6 Conclusion sur les charges de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement de Bobigny (99,48 M€ en 2016) ont subi des évolutions de périmètre substantielles pendant la période examinée, avec une contribution au FCCT à compter de l'exercice 2016 (+ 13,90 M€), des transferts de compétence vers Est Ensemble (collecte des ordures ménagères, centre nautique Jacques Brel, Magic Cinéma) et des éléments relevant de choix politiques locaux (reprise des activités de l'ALCLVB, rééquilibrage des subventions à l'OPH vers l'investissement).

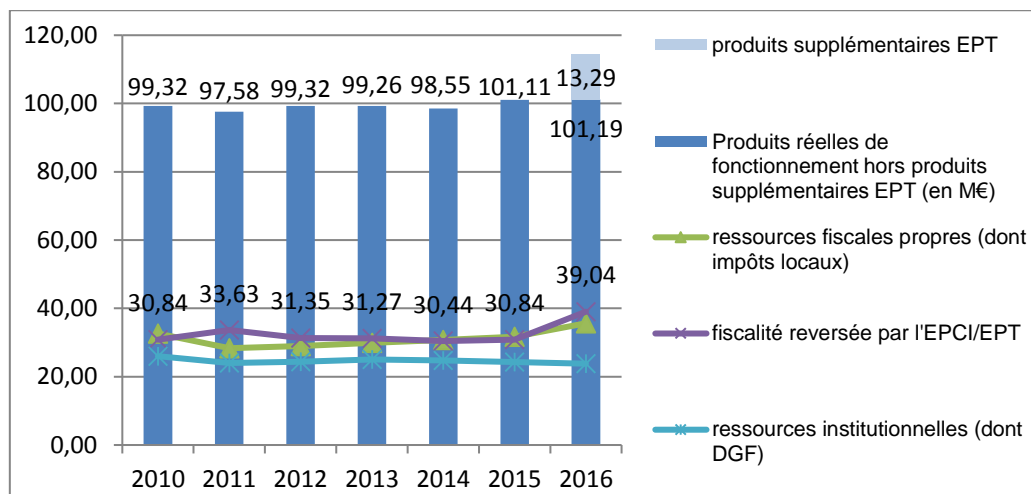
Après neutralisation, les charges réelles de fonctionnement on en réalité peu évolué sur la période contrôlée (+ 1,4 %⁴³), à l'exception des charges de personnel, en croissance quasi continue (+ 10,9 %). Le niveau des charges de fonctionnement est resté sensiblement supérieur à celui des strates de référence pendant toute la période contrôlée.

⁴³ Elles s'élevaient à 90,81 M€ en 2010 et 99,48 M€ en 2016, dont 13,90 M€ de contribution au FCCT. La diminution observée sur la période hors FCCT résulte des transferts de la collecte des ordures ménagères (2,1 M€), du centre nautique Jacques Brel (1,9 M€) et du Magic Cinéma (0,7 M€) à Est Ensemble, de la reprise des activités de l'ALCLVB en régie (+ 1,33 M€), de la baisse de la subvention de fonctionnement à l'OPH (0,4 M€) au profit de l'investissement.

5.1.2.7 Évolution des produits de fonctionnement

Relativement stables entre 2010 et 2015, les produits réels de fonctionnement enregistrent, comme les charges de fonctionnement, une hausse significative en 2016, conséquence du transfert de la fiscalité de l'EPT vers la commune au 1^{er} janvier 2016 (+ 13,29 M€). Après neutralisation, ces produits s'élevaient à 101,19 M€ en 2016, soit un niveau proche de celui de 2010 (99,32 M€).

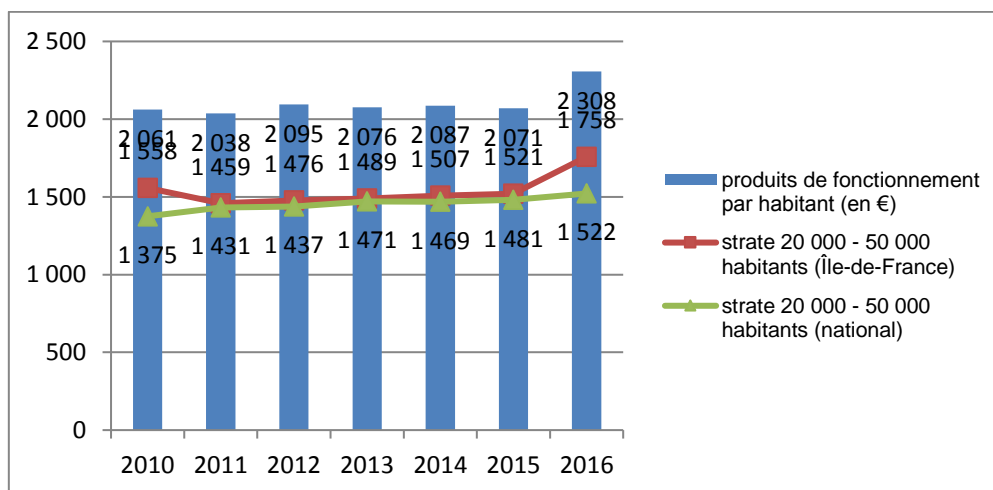
Graphique n° 5 : Évolution des produits réels de fonctionnement 2010-2016 (en M€)



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les produits de fonctionnement par habitant ont évolué de façon comparable, passant de 2 061 € en 2010 à 2 308 € en 2016. À l'image des charges de fonctionnement, leur niveau reste nettement supérieur aux moyennes régionale (1 758 € par habitant) et nationale (1 522 €) de la strate en 2016.

Graphique n° 6 : Produits de fonctionnement par habitant



Source : DGFIP

En 2016, les ressources fiscales et les produits d'exploitation⁴⁴ représentent 38,1 % du total des produits de gestion, dont 60,2 % relevaient de ressources extérieures (dotations de l'État, dispositifs de péréquation et versements par l'EPT). Cette répartition des sources de financement caractérise l'ensemble de la période sous revue. Ainsi, depuis 2010, la commune dépend pour plus de la moitié de ses produits de fonctionnement de sources de financement externes à son fonctionnement, sur lesquelles elle n'a pratiquement aucune maîtrise.

⁴⁴ Ventres diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais et autres produits de gestion courante (dont revenus locatifs).

5.1.2.8 Les ressources fiscales propres

⇒ Évolution générale

Les produits des impôts locaux et contributions directes s'élevaient à 35,65 M€ en 2016, soit 9,3 % de plus qu'en 2010 (32,61 M€). Ces recettes sont majoritairement constituées de la fiscalité locale (34,2 M€ en 2016), exclusivement assise sur les ménages du fait du transfert de la fiscalité professionnelle à la CAEE puis à l'EPT.

La progression sur la période est surtout caractérisée par une diminution en 2011 (- 4,26 M€) en raison du transfert des produits de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) à Est Ensemble au titre du transfert de la compétence de traitement des déchets (4,83 M€ en 2010), et par une progression sensible en 2016 (+ 3,93 M€) consécutive au transfert à la commune de la fiscalité des ménages précédemment perçue par la communauté d'agglomération (parts de TH et de TFPNB).

Après neutralisation de ce transfert, qui a occasionné un gain de recettes de fiscalité de 5,08 M€⁴⁵, les ressources fiscales propres de Bobigny s'élevaient à 30,56 M€ en 2016, soit 7,8 % de plus qu'en 2011.

Cette évolution est uniquement liée à celle des bases, la commune ayant fait du choix du maintien de ses taux, inchangés pendant la période contrôlée, un marqueur de sa politique fiscale « afin de ne pas alourdir la fiscalité des Balbyniens, dans un contexte de crise mondiale ».

Les données fiscales de la commune sont présentées en annexe n° 2.

⇒ Évolution des taux de la fiscalité locale

Les taux de la fiscalité locale pratiqués entre 2010 et 2015 se sont élevés à 17,75 % pour la taxe d'habitation (TH), 25,83 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et 79,24 % pour la taxe foncière sur les propriétés foncières non bâties (TFPNB).

À compter de 2016, la commune a bénéficié des parts de la fiscalité jusqu'alors perçue par Est Ensemble, soit 8,95 % pour la TH et 2,23 % pour la TFPNB. Depuis cet exercice, les taux de ces deux taxes s'élèvent donc respectivement à 25,70 % et 81,47 %.

Tableau n° 8 : Évolution des taux de la fiscalité locale entre 2010 et 2016

| (en %) | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 ⁴⁶ |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| Bobigny | | | | | | | |
| Taxe d'habitation | 17,75 | 17,75 | 17,75 | 17,75 | 17,75 | 17,75 | 26,70 |
| Taxe foncier bâti | 25,83 | 25,83 | 25,83 | 25,83 | 25,83 | 25,83 | 25,83 |
| Taxe foncier non bâti | 79,24 | 79,24 | 79,24 | 79,24 | 79,24 | 79,24 | 81,47 |
| Strate 20 000 - 50 000 habitants (93) | | | | | | | |
| Taxe d'habitation | | 16,78 | 16,78 | 16,04 | 16,02 | 17,62 | 26,51 |
| Taxe foncier bâti | | 24,29 | 24,30 | 22,17 | 22,18 | 23,32 | 21,88 |
| Taxe foncier non bâti | | 47,04 | 46,02 | 37,15 | 37,59 | 43,04 | 37,63 |
| Strate 20 000 - 50 000 habitants (Ile-de-France) | | | | | | | |
| Taxe d'habitation | 15,55 | 15,83 | 15,87 | 16,06 | 16,30 | 16,76 | 27,50 |
| Taxe foncier bâti | 18,49 | 19,59 | 19,64 | 19,40 | 19,34 | 19,82 | 21,00 |
| Taxe foncier non bâti | 56,25 | 63,52 | 64,84 | 60,95 | 60,53 | 64,45 | 62,43 |
| Strate 20 000 - 50 000 habitants (national) | | | | | | | |
| Taxe d'habitation | 18,03 | 17,95 | 17,98 | 18,00 | 18,15 | 18,41 | 28,74 |
| Taxe foncier bâti | 23,95 | 23,61 | 23,66 | 23,37 | 23,18 | 23,42 | 26,24 |
| Taxe foncier non bâti | 58,00 | 59,08 | 59,04 | 58,48 | 57,46 | 59,04 | 59,50 |

Source : DGFIP

⁴⁵ En 2015, la commune et Est Ensemble percevaient respectivement 17,75 % et 8,95 % de TH, et 79,24 % et 2,23 % de TFPNB. Si cette répartition avait été maintenue en 2016, les 15,15 M€ de recettes de TH perçues par la commune auraient été réparties en 10,07 M€ pour la commune et 5,08 M€ pour Est Ensemble. De même, les 0,16 M€ perçus au titre de la TFPNB auraient été réparties en 0,15 M€ pour la commune et 0,04 M€ pour Est Ensemble.

⁴⁶ Les données de 2016 sont celle de la strate 20 000 – 50 000 habitants. Pour cet exercice, les taux présentés sont les sommes des taux moyens appliqués par les communes et par les EPCI à fiscalité propre, en cohérence avec le périmètre de Bobigny, et plus généralement des communes de la MGP.

Entre 2010 et 2015, les taux de TH et de TFB se situaient à un niveau proche, quoi que supérieur, à celui de la strate départementale. Le taux de TFNB était pour sa part nettement plus élevé, mais avec une incidence modeste compte tenu de la faiblesse des bases.

Pour 2016, la comparaison avec les strates de référence n'est possible qu'en globalisant, pour ces dernières, les taux communaux et de fiscalité additionnelle perçue par les EPCI à fiscalité propre. Bien que ces comparaisons brutes doivent être lues avec prudence, il en ressort une accentuation de l'écart avec la strate départementale sur la TFB et la TFNB, dont les taux moyens ont baissé en 2016.

⇒ Évolution des bases de la fiscalité locale

Bobigny dispose de bases fiscales par habitant modestes. Elles s'élevaient, pour la TH, à 1 130 € en 2016, contre 1 273 € et 1 745 € pour les strates départementale et régionale. Cette situation résulte du contexte socio-économique local, avec près des deux tiers des foyers fiscaux non imposables, contre la moitié pour la moyenne départementale.

La commune a également opté pour un régime d'abattement cohérent avec sa volonté de ne pas augmenter la pression fiscale pesant sur les ménages, en appliquant notamment un abattement général à la base de 15 % et un abattement pour charges de famille pour les personnes de rang 1 et 2 de 20 %. La politique d'abattement de Bobigny représentait 15,75 M€ de bases de TH exonérées en 2016, à mettre en regard des 56,74 M€ de bases nettes *in fine* taxées, soit un manque à gagner de 2,79 M€, équivalents à 5,0 points de TH.

En dehors des régimes d'abattement, les bases fiscales sont déterminées par la variation des bases physiques et les revalorisations forfaitaires des lois de finances pour tenir compte de l'érosion monétaire et de l'évolution des loyers⁴⁷.

Tableau n° 9 : Évolution des bases de la fiscalité locale entre 2010 et 2016

| | Montant (en M€) | | | | | | | Évolution (en %) | | | | | | |
|-----------------------------|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------|-------|------|-------|------|-------|-----------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2010-2016 |
| Bases taxe d'habitation | 48,21 | 49,16 | 51,20 | 53,62 | 54,34 | 57,58 | 56,74 | 2,0 | 4,2 | 4,7 | 1,3 | 6,0 | - 1,5 | 17,7 |
| Bases taxe foncier bâti | 65,99 | 67,64 | 68,90 | 69,96 | 73,84 | 74,98 | 72,93 | 2,5 | 1,9 | 1,5 | 5,5 | 1,5 | - 2,7 | 10,5 |
| Bases taxe foncier non bâti | 0,17 | 0,21 | 0,20 | 0,21 | 0,19 | 0,20 | 0,19 | 20,6 | - 2,0 | 2,0 | - 9,8 | 5,4 | - 1,5 | 12,9 |
| Revalorisation forfaitaire | | | | | | | | 2,0 | 1,8 | 1,8 | 0,9 | 0,9 | 1,9 | - |

Source : DGFIP

L'évolution à la hausse des bases entre 2010 et 2016 s'explique, en partie, par celle de la population, passée de 48 528 habitants en 2010 à 50 217 habitants en 2016. Les bases de TH sont ainsi passées de 48,21 M€ en 2010 à 56,74 M€ en 2016 (+ 8,53 M€), avec une progression marquée en 2015 (+ 3,28 M€).

Malgré une nouvelle hausse de la population, les bases de la fiscalité locale ont connu contraction en 2016 (- 0,84 M€). Celle-ci est liée au classement en quartier politique de la ville de nouvelles zones du territoire (centre-ville et Grand Quadrilatère), entraînant des exonérations compensées par l'État via des allocations compensatrices (+ 0,57 M€ en 2016). Elle résulte également du retour en 2016 de l'exonération de taxe d'habitation accordée à certains contribuables⁴⁸.

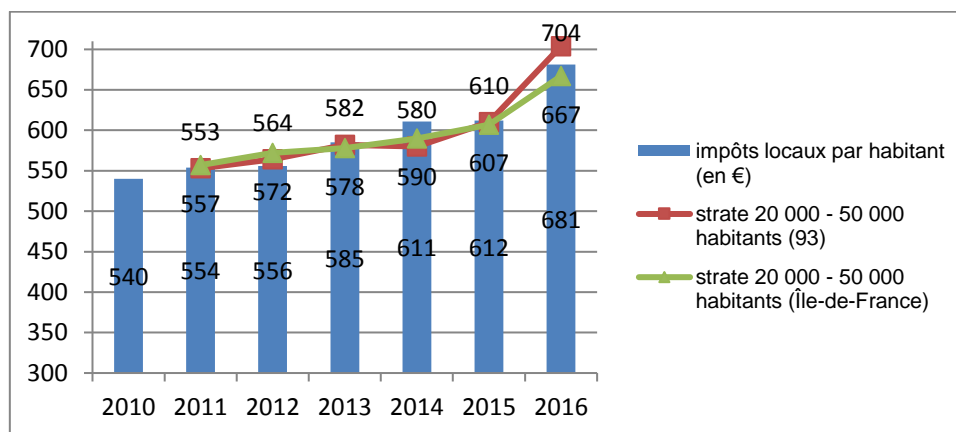
⁴⁷ 1,2 % en 2010, 2 % en 2011, 1,80 % en 2012 et 2013, 0,9 % en 2014 et 2015, 1 % en 2016. La Loi de finances pour 2017 a appliqué une revalorisation de 0,4 %, basée sur l'inflation constatée sur un an et non, comme par le passé, sur le niveau d'inflation prévu (à savoir 0,8 % pour 2017), ce qui devrait modérer la hausse des impôts locaux.

⁴⁸ Article 75 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

⇒ Fiscalité locale par habitant

Le produit fiscal par habitant s'est élevé à 612 € en 2015 et 681 € en 2016, niveaux proches des strates départementale (610 € et 704 €) et régionale (611 € et 667 €), supérieurs à la strate nationale (582 € et 607 €). Ainsi, en dépit d'un contexte local contraint, le niveau des taux appliqués par la commune aboutit à des ressources fiscales par habitant dans la moyenne des communes d'Île-de-France de la même strate.

Graphique n° 7 : Impôts locaux par habitant entre 2010 et 2016



Source : DGFIP

⇒ Les autres ressources fiscales propres

Les autres ressources fiscales propres ont sensiblement diminué entre 2010 (6,4 M€) et 2016 (1,44 M€), en raison du transfert, en 2011, des recettes de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à Est Ensemble (4,83 M€ en 2010), au titre de la compétence de traitement des déchets.

En 2016, ces ressources étaient constituées des taxes sur les activités industrielles (0,63 M€), de la taxe additionnelle aux droits de mutation (0,57 M€) et de taxes sur les activités de service et domaine (0,24 M€). Elles représentaient alors 1,28 % des produits de gestion courante en 2016, montant faible au regard des versements de l'intercommunalité et des dispositifs de péréquation.

5.1.2.9 Les ressources d'exploitation

Les recettes d'exploitation de Bobigny s'élevaient à 8,05 M€ en 2016, niveau supérieur à 2015 (7,41 M€) mais comparable aux exercices précédents (7,99 M€ en 2011). Elles incluent notamment les recettes du centre polyvalent de santé (2,82 M€⁴⁹), géré dans le budget principal de la commune, mais également celles issues de la restauration scolaire (0,97 M€), du parc locatif (0,74 M€) et du stationnement urbain (0,56 M€).

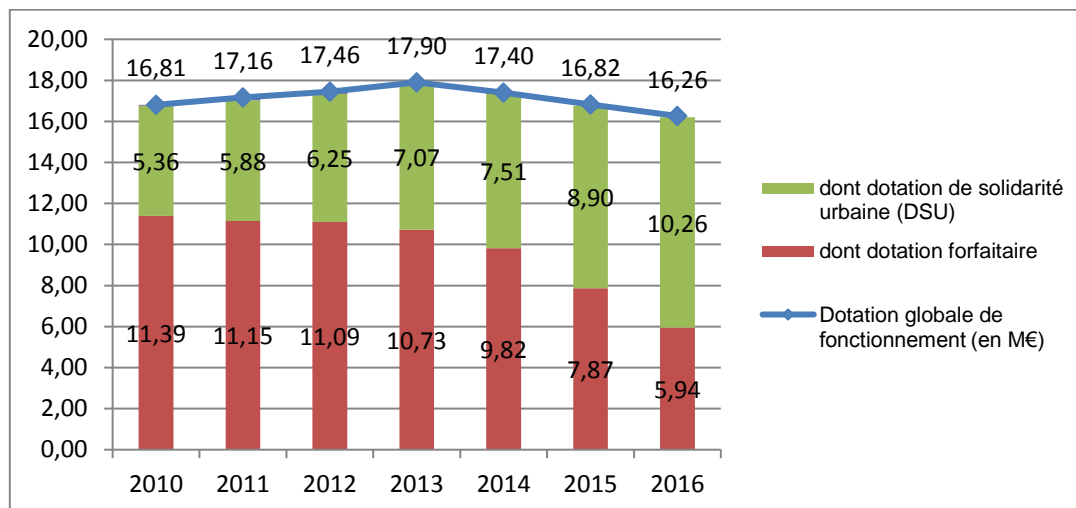
5.1.2.10 Les dotations et participations

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue la principale dotation de fonctionnement de l'État aux collectivités territoriales. Elle se décompose en une dotation forfaitaire, qui dépend notamment de la population et de la superficie, et une dotation d'aménagement.

⁴⁹ Recettes issues des caisses de sécurité sociale, des mutuelles et des patients pour certains actes dentaires.

Le montant de DGF attribué à la commune pour 2016 s'élève à 16,26 M€, contre 16,81 M€ en 2010 est en léger recul (- 3,27 %). De 2010 à 2016, un fort rééquilibrage s'est opéré entre la part forfaitaire ramenée de 11,4 M€ à 5,94 M€ (- 47,83 %) et la dotation d'aménagement qui a doublé, passant de 5,42 M€ à 10,26 M€ (+ 89,44 %).

Graphique n° 8 : Évolution de la dotation globale de fonctionnement



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

In fine, la baisse des dotations mise en œuvre depuis 2013 dans le cadre de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques s'en trouve sensiblement atténuée. Du fait de la DSU, la diminution de 4,79 M€ de la dotation forfaitaire entre 2013 et 2016 se traduit par une contraction de 1,64 M€ de la DGF totale, par ailleurs compensée par la montée en puissance des dispositifs de péréquation (*cf. infra*).

Prises dans leur ensemble, les dotations et participations dont a bénéficié la commune ont cependant diminué sur la période de 28,47 M€ en 2010, contre 23,81 M€ en 2016. Elles représentaient 28,8 % des produits de gestion en 2010 contre 21,2 % en 2016.

Tableau n° 10 : Dotations et participations

| (en M€) | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2010-2016 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Dotation globale de fonctionnement (en M€) | 16,81 | 17,16 | 17,46 | 17,90 | 17,40 | 16,82 | 16,26 | - 3,3 % |
| dont dotation forfaitaire | 11,39 | 11,15 | 11,09 | 10,73 | 9,82 | 7,87 | 5,94 | - 47,8 % |
| dont dotation de solidarité urbaine (DSU) | 5,36 | 5,88 | 6,25 | 7,07 | 7,51 | 8,90 | 10,26 | 91,4 % |
| dont dotation nationale de péréquation | 0,05 | 0,13 | 0,12 | 0,10 | 0,06 | 0,00 | 0,00 | - 100,0 % |
| Autres dotations | 2,88 | 3,07 | 0,47 | 0,42 | 0,42 | 0,42 | 0,42 | - 85,6 % |
| dont dotation générale de décentralisation | 0,41 | 0,41 | 0,45 | 0,41 | 0,41 | 0,41 | 0,41 | - 0,8 % |
| Participations | 3,25 | 3,33 | 3,57 | 3,61 | 4,06 | 4,23 | 4,44 | 36,7 % |
| dont État | 0,33 | 0,45 | 0,44 | 0,24 | 0,57 | 0,98 | 1,05 | 215,0 % |
| dont régions | 0,09 | 0,07 | 0,11 | 0,10 | 0,11 | 0,01 | 0,15 | 73,6 % |
| dont départements | 1,68 | 1,66 | 1,73 | 1,77 | 1,78 | 1,68 | 1,72 | 2,2 % |
| Autres attributions et participations | 5,53 | 3,12 | 2,87 | 3,08 | 2,92 | 2,85 | 2,69 | - 51,4 % |
| dont dotation et compensation TP et CET | 1,47 | 0,00 | 0,58 | 0,49 | 0,38 | 0,25 | 0,21 | - 85,4 % |
| dont compensation CFE et CVAE | 0,75 | 0,69 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -100,0 % |
| dont compensation exonération TF et TH | 1,53 | 1,57 | 1,50 | 1,52 | 1,55 | 1,51 | 2,07 | 35,3 % |
| dont dotation politique de la ville | 1,71 | 1,66 | 1,30 | 2,10 | 1,93 | 2,14 | 0,76 | - 55,6 % |
| = Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 28,47 | 26,67 | 24,36 | 25,01 | 24,79 | 24,31 | 23,81 | - 16,4 % |

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Cette érosion résulte en partie de ce que la commune a bénéficié, en début de période, d'une importante compensation au titre de la fiscalité professionnelle (1,47 M€), consécutive au transfert de l'essentiel des bases de France Télécom sur la Ville de Noisy le Grand.

La dotation politique de la ville a également sensiblement diminué sur la période (1,71 M€ en 2010), notamment entre 2015 (1,07 M€) et 2016 (0,38 M€).

La tendance générale à la baisse ne doit toutefois pas occulter la hausse de certaines des ressources institutionnelles de la commune, telles que les participations de l'État (0,95 M€ en 2016 contre 0,33 M€ en 2010) et les compensations d'exonérations de TF et TH (2,07 M€ en 2016), consécutives aux modifications de périmètre des quartiers politique de la ville⁵⁰.

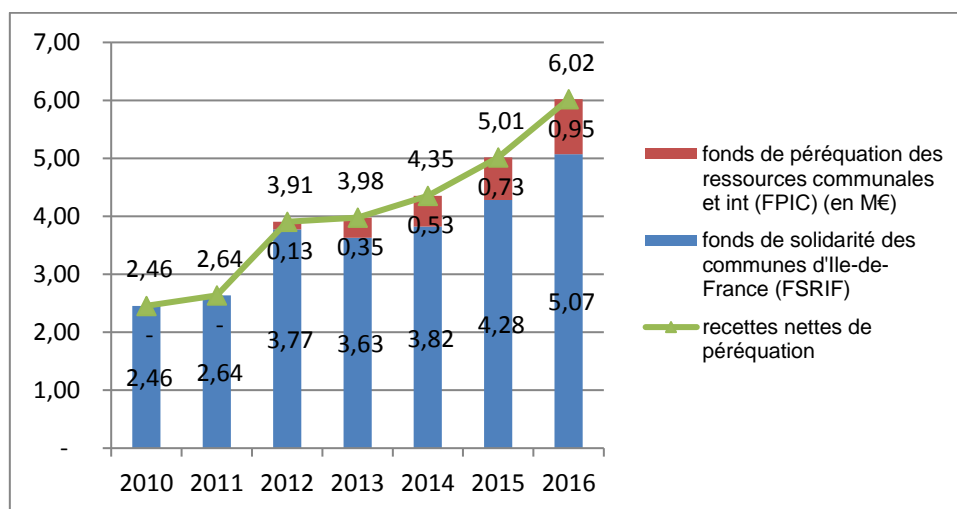
5.1.2.11 La péréquation horizontale

Les aides confondues du fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (FSRIF) et du fonds de péréquation et de solidarité (FPIC) sont en nette progression, passant de 2,46 M€ en 2010 à 6,02 M€ en 2016.

La commune a bénéficié d'un doublement de ses ressources au titre du FSRIF (5,07 M€ en 2016), auquel s'ajoutent, depuis 2012, les recettes issues du FPIC (0,95 M€ en 2016).

La hausse de ces recettes sur la période (+ 3,56 M€) est ainsi supérieure à la baisse des dotations et participations hors compensation exceptionnelle de 2010 (- 3,19 M€).

Graphique n° 9 : Recettes de péréquation horizontale



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

5.1.2.12 La fiscalité reversée

L'attribution de compensation (AC) 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'EPCI. Son montant a vocation à évoluer au gré des transferts de compétence vers l'échelon intercommunal, l'évaluation des charges correspondantes étant dévolue à une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

L'attribution de compensation versée par Est Ensemble, principale ressource de la commune (34 % du total des produits de fonctionnement), a bénéficié d'un niveau relativement stable entre 2010 et 2015 (30,84 M€).

⁵⁰ Il s'agit d'un effet de périmètre puisque cette hausse compense une moindre ressource de fiscalité directe locale.

Tableau n° 11 : Fiscalité reversée entre 2010 et 2016

| (en M€) | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Évol. % |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| Attribution de compensation brute | 30,84 | 33,63 | 31,35 | 31,27 | 30,44 | 30,84 | 39,04 | 26,6 |

Source : Comptes de gestion

Depuis 2016, cette dotation est versée par la Métropole du Grand Paris. Son montant (39,04 M€) est déterminé sur la base de 2015, auquel s'ajoute la dotation de compensation de la part salaire (DCPS) de la dotation globale de fonctionnement (DGF), d'un montant de 8,4 M€ en 2016, perçue par la ville puis reversée directement à Est Ensemble par le biais du FCCT (*cf.* conséquences de la MGP *supra*).

5.1.2.13 Conclusion sur les produits de fonctionnement

Relativement stables entre 2010 et 2015, les produits réels de fonctionnement ont augmenté sensiblement en 2016, en raison de l'intégration de la commune à l'EPT et des transferts de recettes qui en ont résulté (+ 13,29 M€).

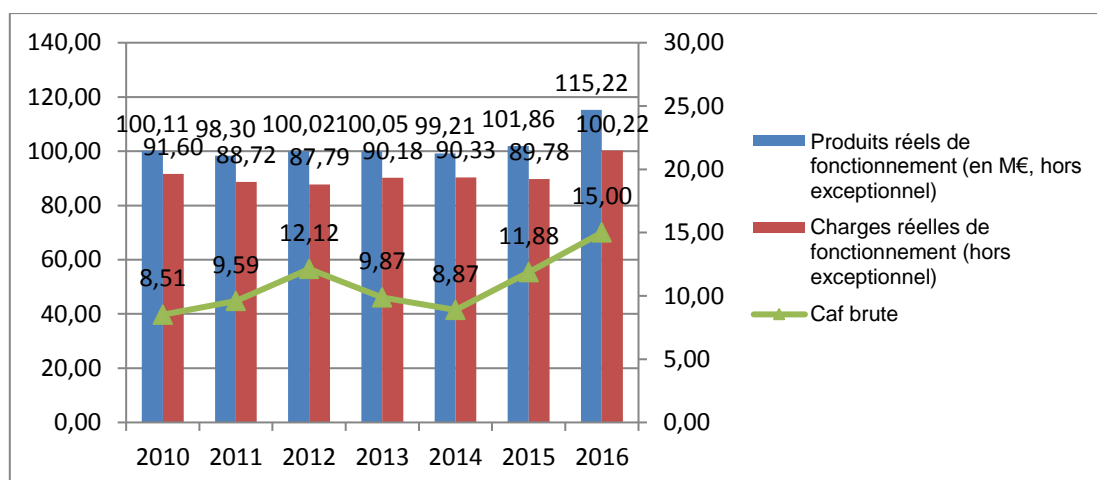
Après neutralisation, les ressources fiscales propres de Bobigny s'élevaient à 30,56 M€ en 2016, soit 7,8 % de plus qu'en 2011 (année de transferts de compétences, *cf. supra*). Cette évolution est uniquement liée à celle des bases, la commune ayant fait le choix de maintenir ses taux. En dépit d'un contexte local contraint, les ressources fiscales par habitant se situent dans la moyenne des communes d'Île-de-France de la même strate.

Bobigny est relativement épargnée par la baisse des dotations de l'État (- 1,64 M€ de DGF entre 2013 et 2016), qui a par ailleurs été compensée par la montée en puissance des dispositifs de péréquation. La hausse de ces recettes sur la période (+ 3,56 M€) est en effet supérieure à la baisse des dotations et participations hors compensation exceptionnelle de 2010 (- 3,19 M€).

À l'image des charges de fonctionnement, les produits de fonctionnement par habitant (2 308 € par habitant) étaient supérieurs aux moyennes régionale (1 758 €) et nationale (1 522 €) de la strate en 2016.

5.1.3 Évolution de l'autofinancement

La capacité d'autofinancement (Caf) brute correspond aux produits de fonctionnement non mobilisés pour couvrir les charges de fonctionnement, disponibles pour rembourser la dette et investir. Les charges et produits exceptionnels, par nature non pérennes, ne sont pas pris en compte.

Graphique n° 10 : Évolution de la section de fonctionnement et Caf brute

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La Caf brute de Bobigny, qui s'élevait à 8,51 M€ en 2010, a progressé jusqu'en 2012 (12,12 M€), s'est ensuite contracté pendant deux exercices (8,87 M€ en 2014) avant d'entamer une nouvelle progression (15,00 M€ en 2016).

Cette tendance résulte des évolutions respectives des produits et charges de fonctionnement.

La hausse observée entre 2010 et 2012 résulte pour une grande part d'éléments extérieurs à la gestion communale. Ainsi, l'amélioration en 2011 (+ 1,08 M€) résulte avant tout du versement à Est Ensemble, en 2010, de l'excédent d'exploitation du budget assainissement constaté au 31 décembre 2009 (0,71 M€), dans le cadre du transfert de cette compétence. En 2012, année d'instauration du FPIC (0,13 M€), la commune a bénéficié d'une hausse sensible de ressources au titre du FSRIF (3,77 M€ contre 2,64 M€ en 2011).

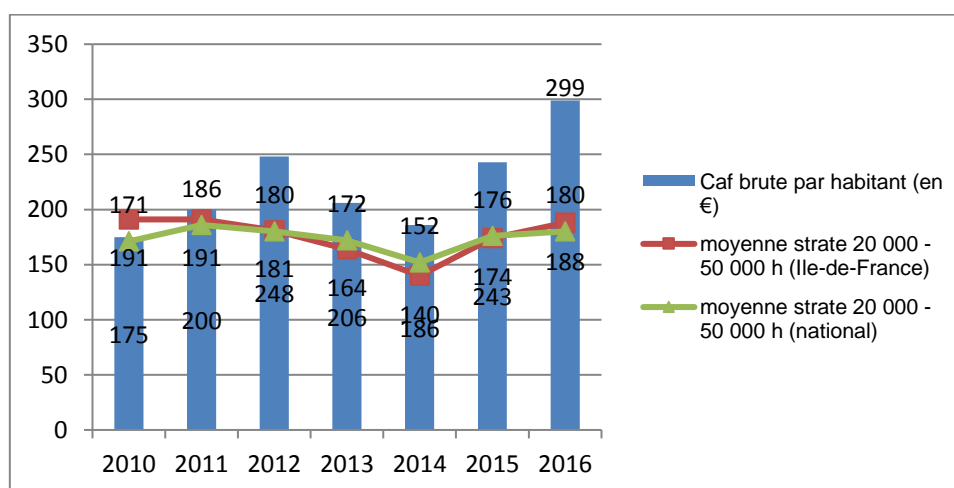
La dégradation en 2013 résulte d'une hausse des charges à caractère général (+ 1,03 M€) et des charges de personnel (+ 1,07 M€), ces dernières ayant à nouveau évolué à la hausse en 2014 (+ 2,22 M€).

En 2015, malgré une nouvelle hausse des charges de personnel (+ 1,06 M€), Bobigny a bénéficié de ressources fiscales dynamiques (+ 0,94 M€), d'une augmentation des fonds de péréquation (+ 0,66 M€) et de recettes exceptionnelles hors cessions (+ 1,05 M€). La commune a également diminué ses subventions de fonctionnement à l'OPH, à l'ALCLVB et au secteur associatif (- 0,91 M€).

Enfin, en 2016, les recettes hors évolutions liées à la création de l'EPT sont restées stables, mais la commune a diminué ses charges à caractère général (- 2,32 M€) et de personnel (- 0,33 M€). La contraction des subventions de fonctionnement (- 1,16 M€) ne résulte pas d'un effort de gestion puisque la suppression de la subvention à l'ALCLVB (- 0,74 M€) résulte de la reprise en régie de cette dernière en septembre 2016, tandis que la diminution des concours à l'OPH, en fonctionnement, a été compensée par la hausse des subventions d'équipement.

Depuis 2011, la Caf brute par habitant dégagée par la commune de Bobigny est supérieure aux moyennes régionale et nationale des communes de la même strate démographique. En 2016, elle atteint 299 € et se situe à un niveau sensiblement supérieur aux moyennes régionale (188 €) et nationale (180 €)⁵¹.

Graphique n° 11 : Caf brute par habitant

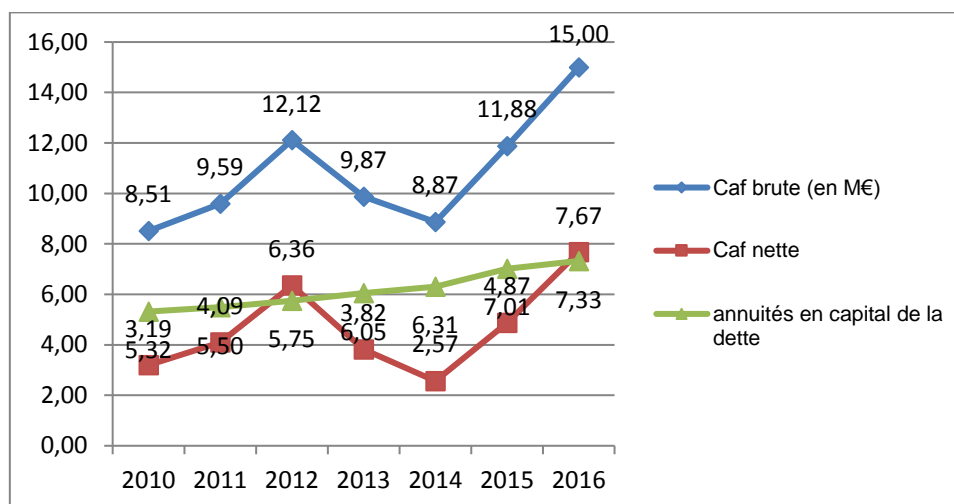


Source : DGFIP

⁵¹ Ainsi qu'indiqué en introduction de la présente analyse financière, les données de 2016 sont celle de la strate 20 000 – 49 999 habitants. En 2016, les moyennes régionales et nationales des Caf brute s'élevaient respectivement à 206 € et 186 € pour les communes de 50 000 - 99 999 habitants.

La Caf nette représente la part de l'autofinancement disponible pour investir après le remboursement du capital de la dette. Ce dernier a progressé de façon continue sur la période, passant de 5,32 M€ en 2010 à 7,33 M€ en 2016 (+ 37,7 %), dans un contexte de réaménagement de l'encours de la dette (négociations en 2014 et 2015). Les variations de la Caf nette ont donc suivi celles de la Caf brute, avec une progression moindre.

Graphique n° 12 : Évolution CAF brute et CAF nette



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Toujours positive sur la période, la Caf nette est passée de 3,19 M€ en 2010 à 7,67 M€ en 2016 (+ 140,3 %). Elle représentait alors 153 € par habitant, niveau à nouveau sensiblement supérieur aux moyennes régionale (61 €) et nationale (57 €)⁵².

5.1.4 La section d'investissement

5.1.4.1 Évolution des dépenses d'investissement

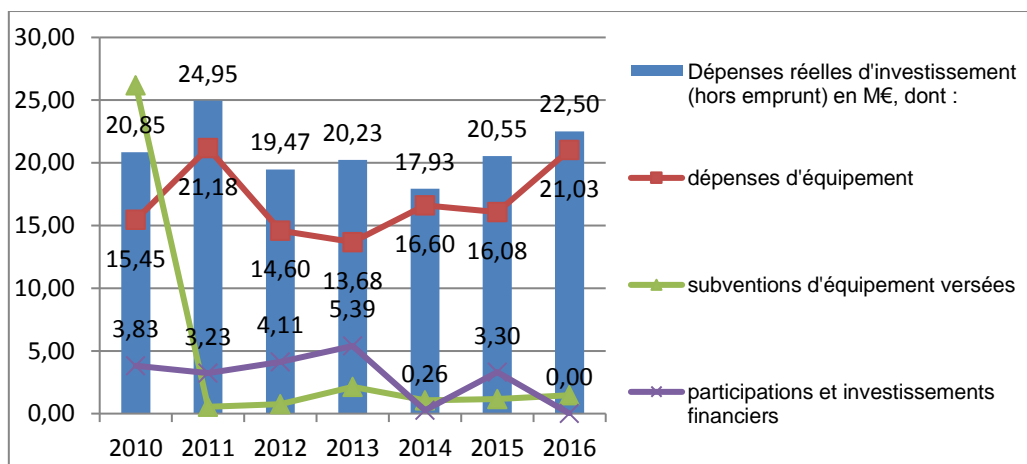
Les dépenses d'investissement comprennent les dépenses réelles d'équipement y compris les travaux en régie de la commune, les subventions d'équipement versées, les opérations d'ordre en matière de dons, subventions et prises de participations en nature, les opérations d'ordre ou réelles réalisées sur les comptes d'immobilisations financières.

Les dépenses d'investissement de Bobigny font depuis 2007 l'objet d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI). En revanche, elles ne donnent pas lieu à une gestion en autorisations de programmes et crédits de paiements (AP/CP).

La commune a mené une politique d'investissement soutenue pendant la période contrôlée, avec des montants de l'ordre de 20 M€ à chaque exercice (22,50 M€ en 2016) et un montant cumulé des dépenses d'équipement de 118,63 M€.

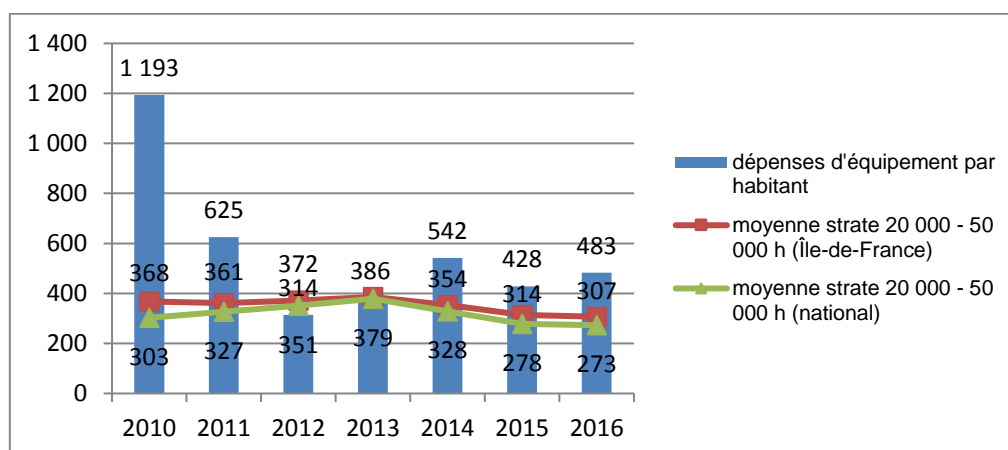
L'arrivée d'une nouvelle équipe municipale en 2014 s'est accompagnée de la volonté de recentrer l'investissement sur la maintenance et l'entretien courant, et plus généralement l'amélioration du cadre de vie. Pour autant, la programmation 2015-2018 est assez largement impactée par la finalisation des chantiers engagés, en particulier les programmes de renouvellement urbain (PRU) et la finalisation de la maison de la culture (MC 93). Il en résulte une absence de césure en 2014, et des investissements en hausse entre 2014 et 2016.

⁵² Données de la strate 20 000 – 49 999 habitants. En 2016, les moyennes régionales et nationales des Caf nettes s'élevaient respectivement à 61 € et 57 € pour les communes de 50 000 – 99 999 habitants.

Graphique n° 13 : Évolution des dépenses d'investissement

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

À l'exception de 2012 et 2013, les dépenses d'équipement ont été nettement plus élevées que les moyennes des strates de référence⁵³. En 2016, elles représentaient 483 € par habitant contre 307 € pour la moyenne régionale et 273 € pour la moyenne nationale.

Graphique n° 14 : Dépenses d'équipement par habitant

Source : DGFIP

5.1.4.2 Les principales opérations d'investissement 2010-2016 et projets 2017-2021

Le programme pluriannuel d'investissements (PPI) élaboré et exécuté par la commune entre 2010 et 2016 s'articule autour de cinq grands secteurs, pour lesquels sont indiqués les coûts pour la commune, ainsi que les recettes éventuelles attendues (subventions, participations, etc.) :

- 30,7 M€ de dépenses pour les opérations récurrentes d'entretien de l'éclairage public, de la voirie communale (6,1 M€) ; des bâtiments administratifs ; des groupes scolaires du 1^{er} degré (6,1 M€) ; des équipements sportifs et autres dépenses ;

⁵³ En 2010, les dépenses ont été particulièrement soutenues, avec le versement de 26,19 M€ de subventions d'équipement, principalement au titre de participations communales à des opérations d'aménagement conduites par Sequano : 19,01 M€ pour la Zac de l'Illustration, 4,43 M€ pour la Zac Mora le Bronze et 1,05 M€ pour la Zac Socadam.

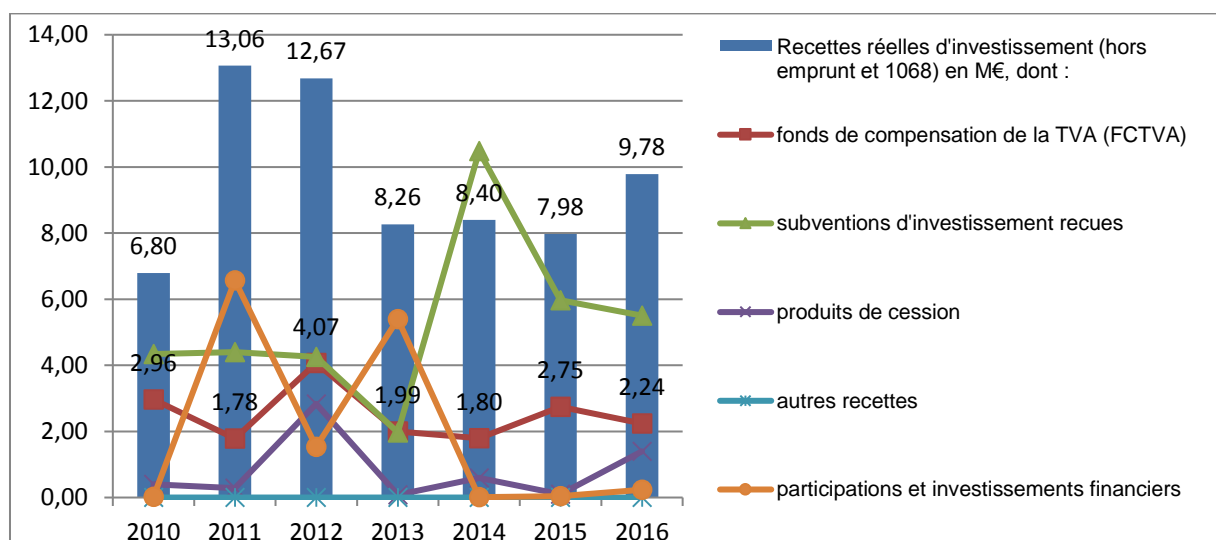
- 42,6 M€ de financement d'opérations uniques, pour l'essentiel, initiées avant 2014, dont la maison de la culture (MC 93), d'un coût total de plus de 21 M€, financé à près des 2/3 par des subventions, notamment du département, lequel a manifesté le souhait de reprendre l'équipement ; l'extension et la réhabilitation du conservatoire (5,1 M€ et 0,54 M€ de recettes) ; la création du centre polyvalent de santé (3,9 M€ et 2,5 M€ de recettes) ; la rénovation du stade Henri Wallon (1,2 M€ et 0,4 M€ de recettes) ; la restructuration du marché Édouard Vaillant (6,6 M€ et 0,4 M€ de recettes) ; la restructuration des locaux administratifs (3,7 M€) ; les travaux de rénovation des réfectoires et offices de restauration ; le déploiement de la vidéosurveillance (0,07 M€ et 0,1 M€ en recettes) ;
- 37,4 M€ pour les Programmes de rénovation urbaine (PRU), concernant le PRU du Grand Quadrilatère et le PRU Centre-ville (18,2 M€ de recettes) ;
- 9,3 M€ de subventions d'équipement versées ;
- 18,4 M€ consacrés aux Zac (près de 7 M€ de recettes) ;

Selon le PPI, la commune devrait conduire 79,91 M€ d'investissements entre 2017 et 2021, soit 16 M€ par an, niveau proche de la moyenne observée entre 2010 et 2016. Cependant, ces prévisions doivent être considérées avec prudence puisque la programmation n'inclut pas encore tous les investissements d'envergure, dont la réalisation apparaît certaine à moyen terme, comme les travaux liés au réaménagement du centre commercial Bobigny 2 (estimés à ce jour selon les informations disponibles à environ 21 M€, *cf. infra*), la construction d'une nouvelle école dans le quartier Écocité (11,80 M€) ou le déploiement de la vidéosurveillance (4,87 M€).

5.1.4.3 Évolution des recettes réelles d'investissement

Les recettes réelles d'investissement, hors emprunt et compte 1068, ont dans leur ensemble suivi l'évolution cyclique des dépenses. Elles s'élevaient à 9,78 M€ en 2016, contre 6,80 M€ en 2010 (+ 44,0 %).

Graphique n° 15 : Évolution des recettes d'investissement 2010-2016 (en M€)



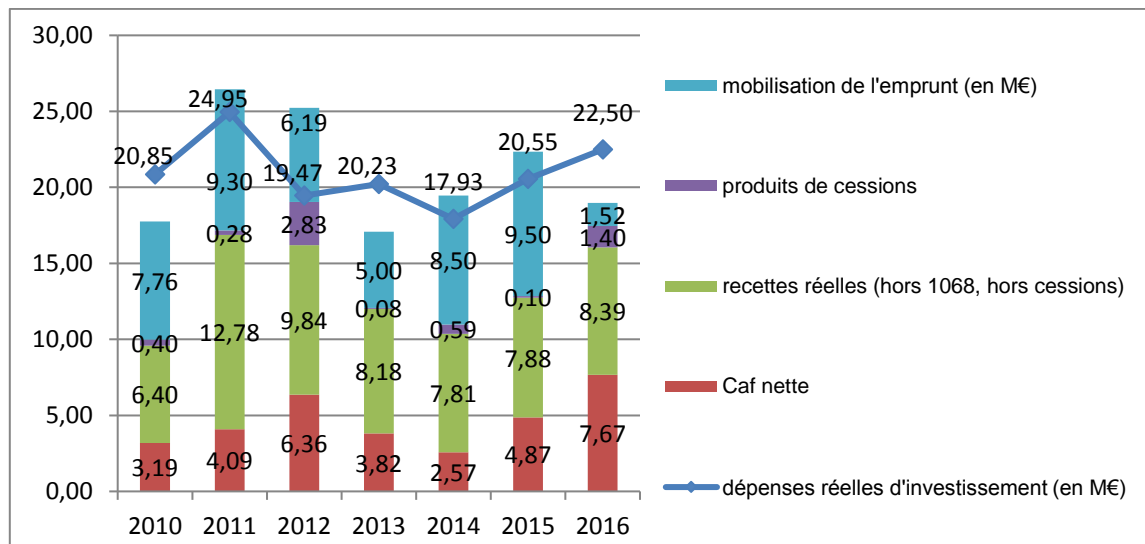
Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En 2016, ces recettes étaient principalement constituées des subventions d'équipement reçues (5,5 M€, soit 57,7 % du total de ces recettes), de l'attribution du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA, 2,36 M€, soit 23,5 % du total) et de produits de cessions (1,4 M€, soit 14,6 % du total).

5.1.4.4 Le financement des investissements

Le financement des dépenses d'équipement est assuré par les ressources propres complétées par des ressources externes (emprunt) et par, le cas échéant, la baisse du fond de roulement.

Graphique n° 16 : Couverture des dépenses d'investissement



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Pour financer ses investissements, Bobigny a pu compter sur sa Caf nette, positive sur toute la période et, malgré des variations sensibles (*cf.* autofinancement *supra*), en progression entre 2010 et 2016. Les autres recettes d'investissement hors emprunt ont globalement augmenté de 1,72 M€ de 2010 à 2016 (+ 22,0 %). En cohérence avec le niveau d'équipements réalisés, le FCTVA reste assez élevé sur toute la période (en moyenne 2,5 M€) et représentait, toujours en moyenne, 18,6 % du financement propre disponible. Les subventions d'équipement reçues ont également progressé sur toute la période, et représentaient près de 39,0 % du financement propre disponible.

Pour autant, la commune a dû recourir à l'emprunt et puiser dans son fonds de roulement pour financer ses dépenses d'équipement, maintenues pendant toute la période à un niveau très élevé (près de 17 M€ par an en moyenne).

Le recours à l'emprunt n'a pas toujours correspondu au besoin de financement, entraînant soit une mobilisation du fonds de roulement (en 2010, 2013 et 2016), d'environ 3 M€ pour chacun de ces exercices, soit sa reconstitution, la mobilisation de l'emprunt s'avérant supérieure au besoin de financement des exercices 2011, 2013 et 2014.

La trésorerie, bien que fluctuante, est constamment positive pendant toute la période considérée. Elle augmente depuis 2010 (183,6 % entre 2010 et 2016), et atteint son plus haut niveau en 2014, avec 9,65 M€. En 2015, année de renégociation d'emprunts, la trésorerie marque un recul (- 2,3 M€) qui se confirme en 2016 (- 2,8 M€), la commune ayant fait le choix de ne mobiliser qu'une faible enveloppe d'emprunt (1,5 M€) pour financer son programme d'équipement, l'un des plus lourds de la période.

Tableau n° 12 : Évolution de la trésorerie

| (en M€) | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------|-------|------|------|--------|------|------|
| Fonds de roulement net global | 1,97 | 3,53 | 9,41 | 6,29 | 7,81 | 9,80 | 6,27 |
| Besoin en fonds de roulement | 0,32 | -2,39 | 0,21 | 1,25 | - 1,84 | 2,50 | 1,58 |
| Trésorerie nette | 1,66 | 5,92 | 9,20 | 5,04 | 9,66 | 7,30 | 4,70 |
| En nombre de jours de charges courantes | 6,8 | 24,9 | 39,4 | 20,8 | 39,7 | 30,0 | 17,4 |

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

5.1.4.5 Évolution de l'endettement

⇒ Évolution de l'encours de la dette

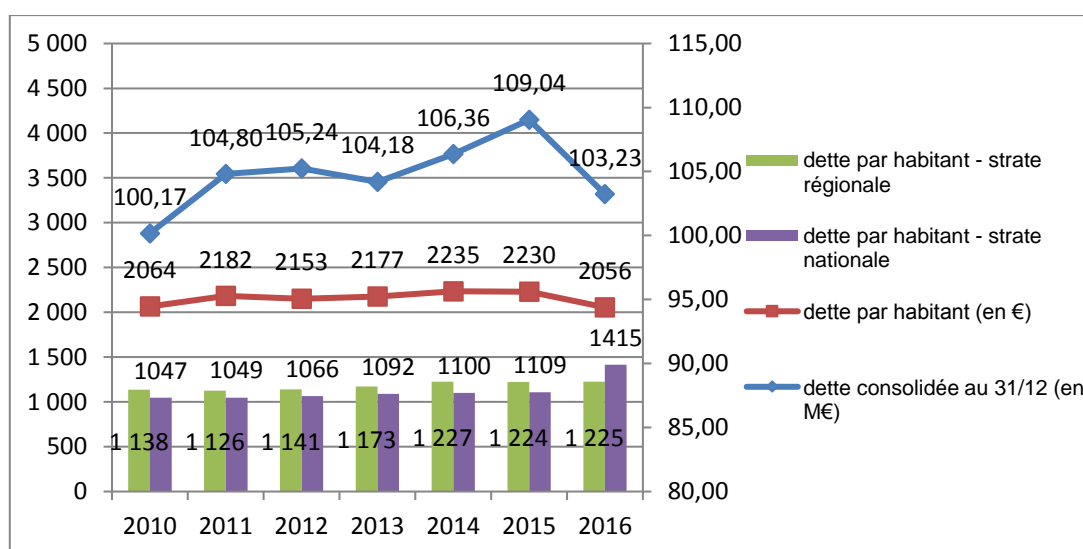
L'encours de la dette s'élevait à 103,23 M€ au 31 décembre 2016, niveau proche de 2010 (100,17 M€). Supérieur à 100 M€ pendant toute la période contrôlée, il a atteint un maximum en 2015 (109,04 M€).

De 2010 à 2016, Bobigny a contracté un montant total de 47,98 M€ d'emprunts. En dépit de l'amélioration de son financement propre disponible, la commune a fait le choix d'accroître ses dépenses d'équipement plutôt que de se désendetter. Leur financement l'a amenée à mobiliser 8,5 M€ en 2014 (dont 0,2 M€ d'indemnité capitalisée) et 9,7 M€ en 2015 (dont 0,2 M€ d'indemnité).

En 2016, le montant de l'encours de la dette diminue malgré un niveau des investissements en hausse. En effet, la commune a bénéficié de produits de cession (1,52 M€), et a surtout prélevé 3,53 M€ sur son fonds de roulement, profitant ainsi des excédents des exercices précédents. Sans ces sources de financement, malgré une Caf brute en progression, l'endettement aurait progressé en 2016.

Au-delà de leur coût et ainsi qu'indiqué précédemment, ces emprunts n'ont donc pas toujours été mobilisés en adéquation avec les besoins de chaque exercice, ce qui témoigne d'un pilotage de la dette et de la trésorerie perfectible et conduit à des charges d'intérêt inutiles.

Graphique n° 17 : Évolution de l'endettement entre 2010 et 2016

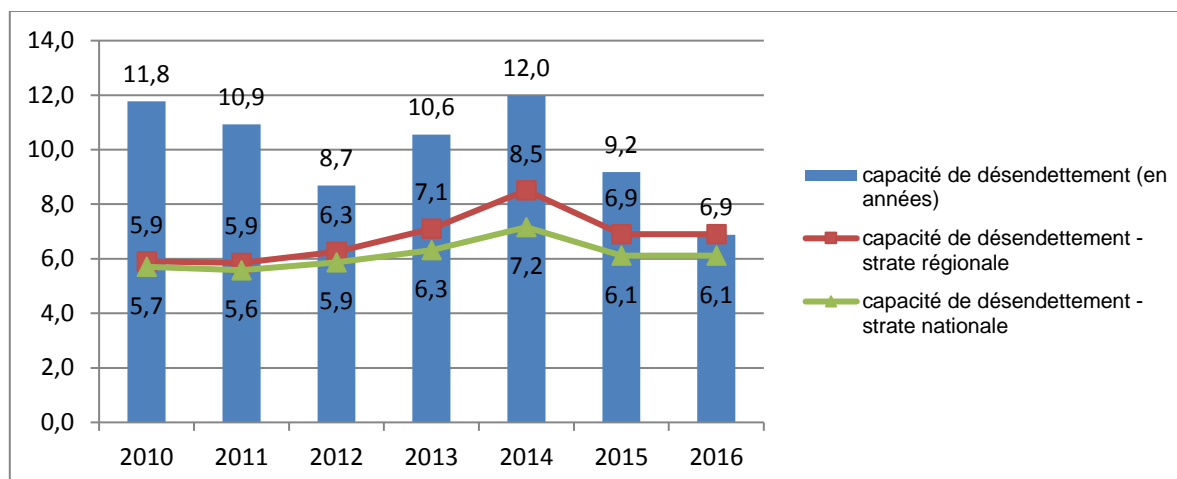


Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Bien que la commune soit engagée dans une trajectoire de désendettement depuis 2015, le niveau de l'encours, en progression sur la période, reste très élevé. Il recule légèrement en 2016 mais représente, ramené à la population, près du double de l'encours des communes de la strate 20 000 à 50 000 habitants, soit 2 056 € contre respectivement 1 225 € et 1 415 € pour les moyennes régionale et nationale.

La capacité de désendettement exprime le nombre d'années que met une structure publique à rembourser toute sa dette avec tout son autofinancement. Au-delà de 10 ans, la situation est préoccupante.

Sur la période, la commune a dépassé ce seuil presque systématiquement jusqu'en 2014 inclus (12,0 années), avant une réduction en 2015 (9,2 années) et 2016 (6,9 années). Pour ce dernier exercice, l'amélioration résulte d'une augmentation de la Caf nette, conjuguée à une diminution de l'encours de la dette.

Graphique n° 18 : Capacité de désendettement

Source : Comptes de gestion, DGFIP

⇒ Structure de la dette

Au-delà de son niveau élevé, la dette de la commune comporte encore près de 18 % d'emprunts structurés, qui représentent un risque pour ses finances.

Tableau n° 13 : Structuration de la dette au 31 décembre 2016

| Catégories suivant classification Gissler ⁵⁴ | Nombre d'emprunts | Montant de l'encours au 31 décembre 2016 | Part de l'encours au 31 décembre 2016 |
|---|-------------------|--|---------------------------------------|
| A1 | 28 | 78 490 071,2 | 76,7 % |
| B1 | 1 | 2 682 544,53 | 2,62 % |
| D2 | 1 | 2 808 449,52 | 2,74 % |
| E2 | 4 | 18 379 488,27 | 17,95 % |

Source : Compte administratif 2016

Entre 2010 et 2016, Bobigny a mené six opérations de renégociation portant sur les emprunts les plus risqués, pour un montant total de 27 M€, soit environ 25 % de son encours (8,8 M€ en 2010, 10,1 M€ en 2014 et 8,1 M€ en 2015, cf. annexe n° 3). Ces emprunts structurés ont été refinancés auprès du même organisme bancaire par des emprunts d'égale montant, à taux fixe. Les indemnités compensatrices dérogatoires ont été intégrées dans le capital (0,2 M€) ou dans les conditions financières du contrat de prêt de refinancement (plus de 4,1 M€).

Les renégociations ont été associées à de nouveaux emprunts – classés 1A - destinés à couvrir les besoins de financement de 2014 et 2015. La commune a également pu bénéficier d'une aide du fonds de soutien auprès de la préfecture de Seine-Saint-Denis, pour les emprunts renégociés en 2014 et 2015, pour un montant total de 0,54 M€ sur 13 ans.

La commune a engagé des démarches auprès de la Société générale, auprès de laquelle elle a contracté quatre emprunts dont un classé 2E, afin de renégocier un volume d'emprunt d'environ 10 M€. Les négociations n'ont pu aboutir et l'opération n'a pas été réalisée selon le calendrier prévu. Elle a également contracté un « swap », classé 2E, qui présente un risque et n'a pu être éligible au fonds de soutien. Les frais financiers liés à ces contrats pèsent lourdement sur le budget (au total 0,9 M€ pour 2016). Les négociations étaient en cours à la date de rédaction du présent rapport.

⁵⁴ La charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, dite charte Gissler, a été adoptée par les principaux établissements bancaires et les associations nationales d'élus locaux. Elle comporte une classification des emprunts en fonction des niveaux de risque qu'ils sont susceptibles de présenter pour les collectivités. Les emprunts identifiés comme les moins risqués sont identifiés dans une rubrique 1A, les plus risqués dans les rubriques E (taux avec multiplicateur supérieur à 5) et F.

Par le passé, le recours à l'emprunt bancaire a été rendu nécessaire par l'engagement d'investissements d'un montant très supérieur aux possibilités de la commune. De plus, la commune a de façon récurrente mobilisé inutilement des emprunts afin d'équilibrer le budget. Cette mobilisation excessive d'emprunts à long terme, due à une surestimation des inscriptions budgétaires, puis aux renégociations d'emprunts à partir de 2014, a eu pour conséquence un alourdissement du stock de dette, des frais financiers et une trésorerie pléthorique.

À ce jour, la structure de la dette reste contraignante et, malgré l'objectif affiché de limiter le volume d'emprunts nouveaux (5,5 M€/an de 2017 à 2021) la situation peut devenir tendue si le recours à l'emprunt devait monter en puissance pour répondre au besoin de financement d'une politique d'investissement soutenue. En effet, les dépenses d'équipement de la commune se situent à un niveau très supérieur à la moyenne de la strate, avec des projets d'équipement lourds, dont l'impact financier global n'est pas toujours anticipé, le tout dans un contexte de ralentissement des recettes et de maîtrise de la fiscalité locale.

5.2 Les orientations du budget 2017

Le rapport d'orientations budgétaires a été présenté au conseil municipal le 1^{er} février 2017, suivi du vote du budget primitif 2017 en conseil municipal du 1^{er} mars 2017.

L'analyse ci-après ne préjuge pas d'une réalisation 2017 éventuellement inférieure aux crédits votés, en particulier en matière de dépenses d'investissement car, pour les exercices antérieurs, il a pu être constaté que les crédits ouverts étaient surestimés, notamment en l'absence de gestion en AP/CP.

5.2.1.1 Les charges de fonctionnement

Le budget primitif 2017 reste dans la continuité des budgets précédents : les charges réelles de fonctionnement (101,74 M€) sont en léger recul par rapport au budget précédent (103,96 M€), mais progressent par rapport au réalisé de 2016 (99,48 M€).

Le BP 2017 prévoit une baisse des dépenses à caractère général, des subventions de fonctionnement versées, mais maintient quasi à l'identique le niveau des dépenses de personnel.

S'agissant des charges à caractère général (19,6 M€), en diminution par rapport au BP 2016 (20,4 M€) mais en progression par rapport aux réalisations (18,23 M€), les postes les plus touchés sont les charges de chauffage urbain facturées par la Semeco (2,1 M€ au BP 2016, contre 1,2 M€ en 2017, soit - 41,7 %) et les lignes voiries/réseaux (au total 1,34 M€ en 2016, contre 0,99 M€ en 2017 (- 26,15 %). D'un moindre poids, les frais de voyages/déplacements (+ 77,3 %) et de missions (+ 25 %) sont en forte hausse.

Les dépenses de personnel resteraient élevées (56,2 M€), avec un niveau légèrement inférieur au BP 2016 (56,9 M€) et supérieur aux réalisations de 2016 (55,7 M€). Or, ces prévisions semblent sous-calibrées, car elles ne tiennent pas compte de l'impact en année pleine des recrutements opérés en 2016, notamment de la police municipale et de la reprise des anciens personnels de l'ALCLVB (cf. partie 6.3.1).

De fait, une décision modificative du 31 octobre 2017, a conduit à rajouter 2,3 M€ sur cette ligne budgétaire (chapitre 012), qui ont été compensées à la fois par des recettes de fonctionnement supplémentaires, notamment de subventions et de produits d'exploitation, mais également par des dépenses réduites sur les postes d'achats (chapitre 011, charges à caractère général).

La commune prévoit de réduire à nouveau ses subventions de fonctionnement (- 14,6 %), en particulier les subventions aux associations (- 27 %) (cf. partie 9 *infra*).

Les autres charges de gestion intègrent, depuis 2016, la contribution de la commune au FCCT (14 013 722 € pour 2017). À structure constante, ces charges sont stables à 2,7 M€.

Le service de la dette est prévu en augmentation, en raison du poids de l'endettement (+ 7,33 %).

5.2.1.2 Les produits de fonctionnement

Les recettes réelles totales sont prévues à hauteur de 113 M€, en légère hausse par rapport au BP 2016 (111,1 M€), qui les avaient sous-estimées (114,48 M€ réalisés).

Les ressources fiscales propres s'élèveraient à 35,6 M€, dont 34,3 M€ au titre des produits de fiscalité directe (taxes foncières et d'habitation), soit le niveau du BP 2016 (34,2 M€). La commune a décidé de poursuivre en 2017 sa politique fiscale, reconduisant ainsi ses taux d'imposition et le régime d'abattement appliqué depuis de nombreuses années.

Cependant, une contraction physique des bases a été observée en 2016. En outre, la revalorisation forfaitaire, qui assurait l'essentiel du dynamisme de l'impôt ménages de la commune, a été réduite à 0,4 % dans la loi de finances pour 2017. Les ressources fiscales propres pourraient donc pâtir de ce contexte moins favorable.

Les autres impôts et taxes s'élèvent à 1,3 M€, contre 1,44 M€ en 2016 (- 10 %).

Les ressources d'exploitation sont estimées à 7 M€ contre 8 M€ en 2016 (- 11,7 %), notamment en raison d'une prévision prudente des produits de redevances des usagers des services municipaux.

Les dotations et participations sont évaluées au même niveau qu'en 2016, soit 23,9 M€. La DGF reste stable en volume (16,35 M€, contre 16,26 M€ en 2016), la diminution de la part forfaitaire (- 1,11 M€) étant compensée par une hausse de la DSU (+ 1,20 M€).

La fiscalité reversée (45,4 M€) est également évaluée au même niveau qu'au budget précédent (45,1 M€). L'attribution de compensation (AC) est reconduite à l'identique (39,04 M€), tandis que la péréquation horizontale reste globalement dynamique grâce au FSRIF, attendu pour 5,4 M€ (5,07 M€ en 2016).

À périmètre constant (hors fiscalité transférée d'environ 13,6 M€) les chiffres pour 2017 montrent peu d'évolution dans la structure des ressources, notamment depuis 2016, et confirment la stagnation des ressources institutionnelles et des ressources fiscales propres.

5.2.1.3 La section d'investissement

Les dépenses réelles d'investissement devraient continuer leur progression pour atteindre 55,2 M€, soit 26,11 % de plus qu'au budget 2016 (43,8 M€).

Les dépenses d'équipement resteraient très dynamiques avec un volume de 35,8 M€, contre 24,2 M€ en 2016 (+ 48 %). Elles couvrent, notamment, l'achèvement de l'opération de réhabilitation de la MC 93, qui mobilise plus de 10 M€ de crédits nouveaux en 2017 et bénéficie de 4,6 M€ de subventions nouvelles.

Les recettes réelles d'investissement sont estimées à 51,5 M€, contre 36,7 M€ en 2016 (+ 40,3 %). Les recettes totales d'équipement sont estimées à 31,6 M€ (19,4 M€ d'emprunt).

La commune comptait également sur un niveau particulièrement élevé de produits de cessions d'immobilisations (4,5 M€), à rapprocher du montant cumulé sur l'ensemble de la période 2010 à 2016, soit 5,68 M€ (0,8 M€ de moyenne annuelle).

La décision modificative du 31 octobre 2017 est venue minorer les montants des dépenses d'investissement de 15,96 M€, notamment en raison de retards d'acquisitions et de cessions d'immobilisations pour le PRU Karl Marx, et du report à 2018 de l'acquisition en Vefa du futur groupe scolaire de la Zac Ecocité.

⇒ L'autofinancement

Comme en 2016, l'objectif de la municipalité pour 2017 est de dégager, en section de fonctionnement, des marges d'autofinancement suffisantes pour financer un plan d'investissement ambitieux. En 2016, la commune avait pu atteindre l'objectif qu'elle s'était fixé, soit un autofinancement de 15 M€ (Caf brute et recettes d'investissement). Alors que le BP 2017 prévoyait que ce niveau ne pourrait être maintenu en 2017 (11,3 M€), la DM d'octobre a acté le maintien de l'excédent de fonctionnement, ce qui est confirmé par les données comptables provisoires pour 2017 (15,19 M€).

⇒ La dette

L'encours de la dette s'élevait à 102,23 M€ au 1^{er} janvier 2017 et comportait près de 18 % d'emprunts structurés.

Le budget 2017 prévoyait une dépense totale de 17,4 M€, dont 7,4 M€ pour le remboursement en capital de la dette (7,3 M€ en 2016) et 10 M€ pour des renégociations d'emprunts structurés de la Société générale, initiées en 2016 et reportées en 2017. La DM d'octobre 2017 a pris acte d'un nouveau report de ces renégociations.

L'enveloppe d'emprunt, fixée à 19,4 M€ (17,4 M€ en 2016) est en hausse par rapport à 2016 (1,5 M€ réalisés). Elle comprend 9,4 M€ d'emprunts nouveaux pour financer les équipements et 10 M€ pour les refinancements susmentionnés.

Il en résulte une diminution de l'enveloppe budgétaire d'emprunt, passée de 19,36 M€ au BP 2017, montant qui comprenait 9,4 M€ d'emprunts nouveaux pour financer les équipements et 10 M€ pour les refinancements susmentionnés, à 6,06 M€ dans la décision modificative.

Les données comptables provisoires font ainsi état d'un encours de la dette de 100,78 M€ au 31 décembre 2017, soit un niveau comparable à 2010 (100,17 M€).

Selon ces mêmes données, le recours modéré à l'emprunt en 2017 aurait été permis par une capacité d'autofinancement nette supérieure à 7 M€, mais également par des produits de cessions (3,19 M€) et par la mobilisation du fonds de roulement (1,81 M€), comme ce qui avait pu être observé en 2016 (1,40 M€ de produits de cession, 3,53 M€ de fonds de roulement).

5.3 Appréciation générale sur la situation financière de la commune

La situation financière de Bobigny est liée aux évolutions de périmètre institutionnel de la collectivité entre 2010 et 2016, avec des transferts de compétences vers Est Ensemble en début de période, et la création de l'établissement public territorial en 2016.

Après neutralisation, les charges et produits de fonctionnement on en réalité peu évolué sur la période contrôlée, se maintenant à un niveau sensiblement supérieur à celui des strates de référence. Tel est le cas des charges de personnel, en progression modérée depuis 2010 mais qui restent élevées au regard des communes de taille comparable. En matière de recettes, la DSU a atténué l'impact de la baisse des dotations de l'État, par ailleurs compensée par la montée en puissance des dispositifs de péréquation.

En conséquence, malgré une structure de recettes dépendante de financements externes (61,2 % de fiscalité reversée et de dotations de l'État) et une politique de gel des taux de la fiscalité locale, Bobigny a disposé d'une capacité d'autofinancement positive sur la période, en progression depuis 2015.

En parallèle, la commune a mené une politique d'investissement soutenue, avec des montants de l'ordre de 20 M€ à chaque exercice (22,50 M€ en 2016) et un montant cumulé des dépenses d'équipement de 118,63 M€.

L'arrivée d'une nouvelle équipe municipale en 2014 s'est accompagnée de la volonté de recentrer l'investissement sur la maintenance et l'entretien courant, et plus généralement l'amélioration du cadre de vie. Pour autant, la programmation 2015-2018 est assez largement impactée par la finalisation des chantiers engagés, en particulier les programmes de renouvellement urbain (PRU) et la finalisation de la maison de la culture (MC 93). Il en résulte une absence de césure en 2014, et des investissements en hausse entre 2014 et 2016.

Cette orientation a conduit la commune à contracter un montant total de 47,98 M€ d'emprunts entre 2010 et 2016. L'encours de la dette s'élevait à 103,23 M€ au 31 décembre 2016 et pourrait atteindre 100,78 M€ en 2017, niveau proche de 2010 (100,17 M€). Bien que la commune soit engagée dans une trajectoire de désendettement depuis 2015 et malgré un léger recul en 2016, la dette de Bobigny, ramenée à la population, représentait près du double de l'encours des communes de la strate 20 000 à 50 000 habitants, soit 2 056 € en 2016 contre respectivement 1 225 € et 1 415 € pour les moyennes régionale et nationale.

Au-delà de son niveau élevé, la dette de la commune comporte encore près de 18 % d'emprunts structurés, qui représentent un risque pour ses finances. Par ailleurs les emprunts n'ont pas toujours été mobilisés en adéquation avec les besoins de chaque exercice, ce qui témoigne d'un pilotage de la dette et de la trésorerie perfectible et conduit à des charges d'intérêt inutiles.

Alors que Bobigny devrait maintenir son niveau d'épargne brute en 2017, la collectivité devra veiller à ne pas accroître un endettement déjà très significatif et poursuivre ses efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

6 LA GESTION DU PERSONNEL

6.1 La gestion des ressources humaines

6.1.1 Situation et priorités de la direction des ressources humaines

Le poste de directeur des ressources humaines a été officiellement vacant entre octobre 2016, terme du contrat de l'ancienne directrice, et novembre 2017. En pratique, ce poste n'était plus occupé depuis plus longtemps et l'intérim a été assuré par la cheffe du service de la gestion administrative, dont les qualités professionnelles sont reconnues. Toutefois, la vacance de cet emploi stratégique pénalisait l'identification et le pilotage des nombreux chantiers à mener concernant les ressources humaines.

Cependant, la conduite des affaires courantes est restée assurée et des chantiers importants ont pu être engagés. Ainsi, depuis 2014, la direction a poursuivi les priorités suivantes :

- refonte de l'organigramme ayant conduit à diminuer le nombre de DGA (en 2014) puis à créer un emploi de DGA « solidarités » en mars 2017, ayant autorisé sur les services de santé, la direction des services sociaux et le CCAS ;

- traitement de la situation des agents dits « en reclassement ». En 2014, 48 agents, soit près de 5 % de l'effectif total, étaient rémunérés par la commune alors qu'ils n'avaient pas de fonctions identifiées, qu'ils n'étaient plus médicalement aptes à assurer leurs fonctions ou ne se présentaient plus sur leur lieu de travail. Depuis, la commune s'attelle, à réaffecter, faire évoluer les fonctions, les compétences ou les conditions de travail de ces agents afin de les remobiliser. Ce processus associe les services concernés ainsi que, au sein de la DRH, les services emploi, formation et santé au travail. À ce jour, il a conduit à la réaffectation de cinq agents ;
- la prise en compte, dans la paye des agents, des conséquences du protocole relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations PPCR⁵⁵. Ce chantier a été achevé pour les agents de catégories B en 2016, et en juin 2017 pour les agents de catégorie A et C.

Les chantiers à venir concernent l'élaboration d'un règlement intérieur du personnel et le lancement de réflexions relatives à la refonte du régime indemnitaire.

À la suite du contrôle de la chambre, la commune a recruté un nouveau directeur des ressources humaines en décembre 2017. Elle indique avoir lancé un plan d'actions s'appuyant sur les recommandations et les rappels au droit formulés par la chambre.

6.1.2 Un formalisme des décisions insuffisant témoignant d'une forme de cogestion

Les modalités d'organisation de la collectivité (organigramme général ou par service, projets de service) font l'objet de présentations et de débats en comité technique, mais les décisions ne sont pas ensuite formalisées sous forme d'un arrêté du maire ou d'une délibération du conseil municipal. C'est le cas également des modalités d'organisation du travail (protocole de 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail). En comité technique, ces documents font l'objet d'un vote par lequel ils sont ou non « approuvés ». Ces documents sont ensuite considérés comme adoptés par la collectivité qui les applique à l'instar d'un acte de l'exécutif ou d'une délibération du conseil municipal.

Or, le comité technique n'a, d'après la loi, qu'une compétence consultative et aucun pouvoir décisionnel⁵⁶. Les pratiques exposées ci-dessus exposent donc la commune à un risque juridique, les documents ainsi approuvés n'ayant pas la valeur d'actes administratifs. Tel est notamment le cas des décisions pour lesquelles la réglementation exige une délibération de l'organe délibérant, comme en matière d'établissement d'un temps de travail dérogeant à la durée légale⁵⁷. Elles témoignent en tous cas d'une confusion entre dialogue social et cogestion. Il est rappelé qu'en vertu de l'article L. 2122-18 du CGCT, c'est le maire qui est chargé de l'administration communale.

Au quotidien, cette absence de formalisme est facteur d'incertitude quant aux chaînes de responsabilité et d'instabilité dans l'organisation. En particulier, les organigrammes présentés aux comités techniques du 12 novembre 2014 et du 31 mars 2015 étaient des organigrammes cibles qui ne comportaient pas de date d'entrée en vigueur. Il s'ensuivait des écarts entre l'organigramme et l'organisation réelle des services.

À la suite du contrôle de la chambre, dans une note interne du 12 décembre 2017, la commune a précisé les règles de fonctionnement du comité technique et rappelé son rôle uniquement consultatif.

⁵⁵ Accord relatif à l'avenir de la fonction publique : la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations ; article 148 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ; décret n° 2016-588 du 11 mai 2016 portant mise en œuvre de la mesure dite du « transfert primes/points » et autres décrets d'application.

⁵⁶ Article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁵⁷ Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

6.1.3 Le pilotage des effectifs et de la masse salariale

La commune n'a pas été en mesure de fournir à la chambre de tableaux de suivi concernant des données aussi essentielles que les effectifs, l'absentéisme ou les heures supplémentaires. La chambre ne peut que conclure à l'absence d'indicateurs destinés à faciliter le pilotage des effectifs et de la masse salariale.

Depuis 2014, la commune ne tient plus à jour le tableau des effectifs et de leurs affectations. Ce tableau est en cours de reconstitution depuis le début de l'année 2016. Il n'a pas pu être finalisé durant les six mois de contrôle de la chambre.

La commune met certes à jour à chaque avancement de grade, création ou suppression d'emploi, un tableau des emplois communaux par grade et par filière, débattu et adopté par le conseil municipal. Toutefois, ce tableau n'est pas suffisamment exhaustif pour permettre un pilotage fin de la masse salariale. En effet, il n'inclut pas certains types d'agents, comme par exemple les vacataires ou les médecins du centre polyvalents de santé. De plus, il ne tient pas compte de la vacance des emplois ouverts et ne renseigne donc pas sur les effectifs effectivement pourvus.

À bien des égards, la situation de « *pilotage à vue* » constatée par la chambre dans son précédent rapport a donc toujours cours, même si des efforts sont engagés depuis 2016 avec la fixation d'objectifs de maîtrise de la masse salariale. Un objectif général de stabilisation, voire de réduction, a été donné par le maire aux directeurs et chefs de service dans le cadre de la lettre de cadrage pour le budget 2017.

La commune cherche depuis peu à responsabiliser les chefs de service sur leur périmètre d'activité. Ceux-ci reçoivent désormais des tableaux de suivi de l'exécution de la masse salariale et de leurs effectifs, que ce soit lors de la procédure budgétaire ou dans le cadre des tableaux d'exécution budgétaire à date transmis régulièrement par la direction financière.

Cependant, l'organisation du travail en vigueur au sein de la direction générale adjointe aux ressources ne donne à la direction des finances aucune capacité de contreexpertise des prévisions budgétaires transmises par la direction des ressources humaines. Ces dernières sont donc intégrées au budget sans contrôle.

Dans son plan d'actions pour 2018 en matière de ressources humaines, la commune a inscrit la mise en place d'outils et d'indicateurs de suivi de la masse salariale (heures supplémentaires, vacations, saisonniers, etc.).

6.1.4 La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)

Dans ces conditions, la commune ne peut mettre en œuvre de véritable gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs. Cette lacune se traduit par de nombreuses vacances prolongées, que ce soit aux emplois de direction ou au sein-même des services.

La procédure de recrutement, formalisée de façon adéquate, est centralisée par le service emploi de la direction des ressources humaines. En cas d'augmentation des attentes auxquelles ce service doit répondre du fait des vacances de postes ou pour faire face à des besoins particuliers de recrutement, il peut toutefois constituer un « *goulet d'étranglement* ».

En matière de formation, la commune s'est doté d'un plan de formation triennal et a développé une offre de formation. Elle dispose pour ce faire d'un budget annuel de formation de 0,5 M€, cotisations au CNFPT incluses. La procédure de demande de formation est correctement formalisée. Le contrôle des dossiers individuels d'agents a montré que ceux-ci y avaient effectivement recours en cas d'évolution de leurs missions ou de besoins de mise à niveau. En outre, des actions de formations ciblées sont mises en place à la demande de certains directeurs, ce que la chambre a pu observer dans le domaine de la commande publique, par exemple.

Toutefois, le plan de formation constitue plus un catalogue de formations qu'un plan stratégique articulé autour d'objectifs de professionnalisation ou d'évolutions des missions confiées à certains services ou certaines catégories d'agents.

La mise en place d'une véritable démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines assise sur une vision prospective de ses besoins à moyen terme constitue un enjeu pour la réussite des chantiers en cours (agents en reclassement, réorganisations, transformation de certains contrats de vacataires), la bonne marche des services (résorption de la vacance) ainsi que pour tirer parti des départs en retraites à venir (58 départs sont prévus d'ici à 2020).

En 2018, la commune s'est engagée dans la création d'un nouveau service dédié à la GPEEC, avec pour objectif de lancer cette démarche à la mi-année.

6.1.5 La gestion des carrières (avancement de grade et d'échelon)

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 interne⁵⁸.

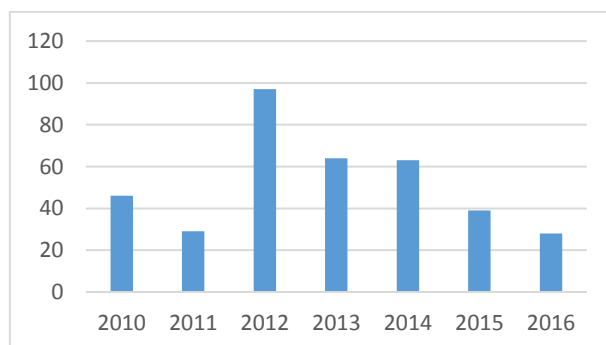
Sur toute la période, la liste des avancements de la commune de Bobigny était soumise à la commission administrative paritaire (CAP) du centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne.

Le conseil municipal a délibéré en 2012 et 2013 sur la part des agents promouvables dont la commune propose la promotion. Pour tous les cadres d'emplois, ce ratio a été fixé à 100 % pour l'ensemble des catégories C et B ainsi que pour le premier grade d'avancement de la catégorie A (attaché principal, ingénieur principal, professeur d'enseignement artistique hors classe, puéricultrice cadre supérieur de santé).

Pour l'accès au 2^{ème} grade et au 3^{ème} grade de catégorie A, le ratio est susceptible de changer annuellement et doit faire l'objet d'une délibération annuelle. En 2012, il a été fixé à 50 %. En 2013, le taux pour l'accès au grade de directeur territorial a été fixé à 66 %. À compter de 2014, la commune n'a plus procédé à ces délibérations. Elle devra y remédier en procédant à nouveau à un vote annuel ou en modifiant le dispositif adopté en 2012.

Conséquence de ces taux très favorables, l'évolution du nombre d'agents promus est liée au cycle électoral, avec des avancements de grades nettement plus nombreux entre 2012 et 2014.

Graphique n° 19 : Nombre d'agents promus par année entre 2010 et 2016



Source : commune de Bobigny

⁵⁸ La promotion interne concerne les changements de cadre d'emploi, les avancements d'échelon et de grade portant sur une progression à l'intérieur d'un même cadre d'emploi.

La commune ne suit pas le nombre d'agents promouvables et elle n'a pas pu, durant les six mois de contrôle de la chambre, reconstituer leur évolution depuis 2010. En conséquence, il n'est pas possible de procéder à une analyse de l'évolution du ratio promu / promouvables.

S'agissant des avancements d'échelons, ils sont proposés de façon systématique à la durée minimale. Ces pratiques devront évoluer compte tenu de la suppression des avancements à durée minimale par la loi de finances pour 2016⁵⁹.

6.1.6 L'évaluation des agents

Pour l'ensemble des agents, un entretien annuel est prévu. Il s'appuie sur un modèle de compte rendu d'entretien professionnel fourni par la DRH.

Les dossiers examinés par la chambre comportaient peu – voire pas du tout dans de nombreux cas – de comptes rendus d'entretiens annuels. D'après la DRH, cette anomalie résulte des retards de classement des gestionnaires ainsi que des procédures internes qui prévoient un examen de ces fiches par le service formation avant classement. Quoiqu'il en soit, les fiches présentes dans les dossiers étaient remplies avec application.

Ainsi qu'indiqué dans la partie du présent rapport relatif au régime indemnitaire, en l'absence de modulation de ce dernier, la portée du dispositif d'évaluation s'avère de toutes façons limitée. Il est toutefois rappelé que l'entretien annuel pour l'ensemble des agents est une obligation réglementaire⁶⁰.

Rappel au droit n° 5 : Formaliser les principales décisions concernant la gestion des ressources humaines par des actes adéquats et réguliers, notamment dans les domaines exigeant des délibérations du conseil municipal (temps de travail, liste des emplois communaux, ouverture de certains emplois aux contractuels, astreintes).

Recommandation n° 4 : Mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

6.2 L'évolution des effectifs et de la masse salariale

La commune n'a pas été en mesure de fournir à la chambre l'évolution de ses effectifs depuis 2010. *A fortiori*, elle n'a pas non plus été capable de fournir une ventilation par statut (titulaire / contractuel) ou par catégorie (A, B ou C). L'analyse qui suit s'appuie donc :

- s'agissant des effectifs : sur les états du personnel annexés aux comptes administratifs (exprimés en personnes physiques jusqu'en 2013, puis en ETPT). Ces données sont à prendre avec précaution, compte tenu des difficultés rencontrées par la commune pour les documenter. En outre, elles n'ont pas été fournies en annexe du compte administratif 2016 ;
- s'agissant de la ventilation entre titulaires et contractuels, sur les données de paye retraitées par la chambre (exprimées en ETP et en ETPT).

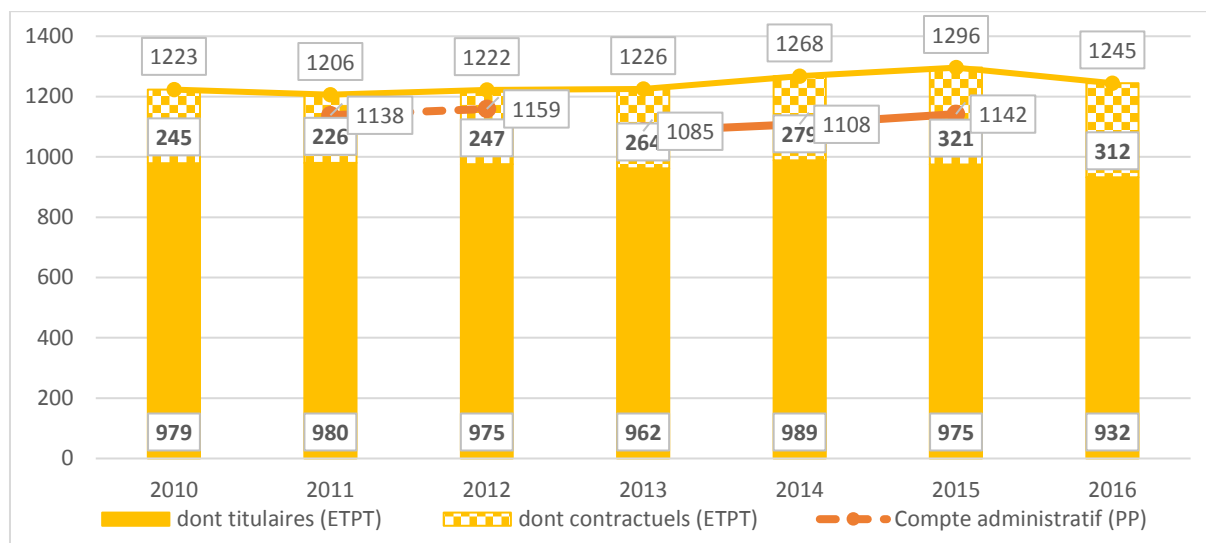
Pour rappel, les charges de personnel représentent le principal poste de dépenses de fonctionnement de Bobigny. Celles-ci ont augmenté de 1,7 % par an en moyenne entre 2010 et 2016 pour atteindre 54,96 M€ en 2016, soit 5,39 M€ de plus qu'en 2010.

⁵⁹ Article 148 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015, qui modifie l'article 78 de la loi du 26 janvier 1984. 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.

⁶⁰ Article 2 du décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux pris pour l'application de l'article 76 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Cette augmentation sur la période résulte de la hausse de la rémunération des agents et de l'augmentation de l'effectif (+ 5 % entre 2013 et 2015) qui s'établit à 1 142 ETPT en 2015.

Graphique n° 20 : Évolution des effectifs entre 2010 et 2016



Source : CRC, d'après comptes administratifs et fichiers de paye de la commune

Le niveau des dépenses de personnel par habitant est particulièrement élevé puisqu'il s'élève à 1 131 € contre 995 € pour les communes de la strate en Seine-Saint-Denis, 824 € en Île-de-France et 758 € au niveau national.

Tout donne à penser que le ralentissement observé en 2016, année au cours de laquelle la masse salariale a diminué de 0,3 M€, n'est pas pérenne. En effet, l'objectif de contenance de la masse salariale à compter de 2017 sera difficilement conciliable avec le recrutement des agents de la nouvelle police municipale et l'impact en année pleine de la municipalisation des activités de l'ALCLVB, qui s'est traduite par la reprise d'employés en fin d'exercice 2016. Même si cet objectif était atteint, il tiendrait en partie à de nombreuses vacances de postes.

La consommation des crédits de masse salariale sur les quatre premiers mois de l'année 2017 tend à confirmer cette hypothèse, les montants mandatés sur les mêmes mois en 2016 étant inférieurs de 0,1 à 0,3 M€. Sur l'ensemble de l'année, ces données conduisent à envisager un rebond de la masse salariale compris entre 1,6 M€ et 3,4 M€ par rapport à 2016.

6.3 Un recours extensif aux contractuels et aux vacataires dans des conditions irrégulières et génératrices de surcoûts

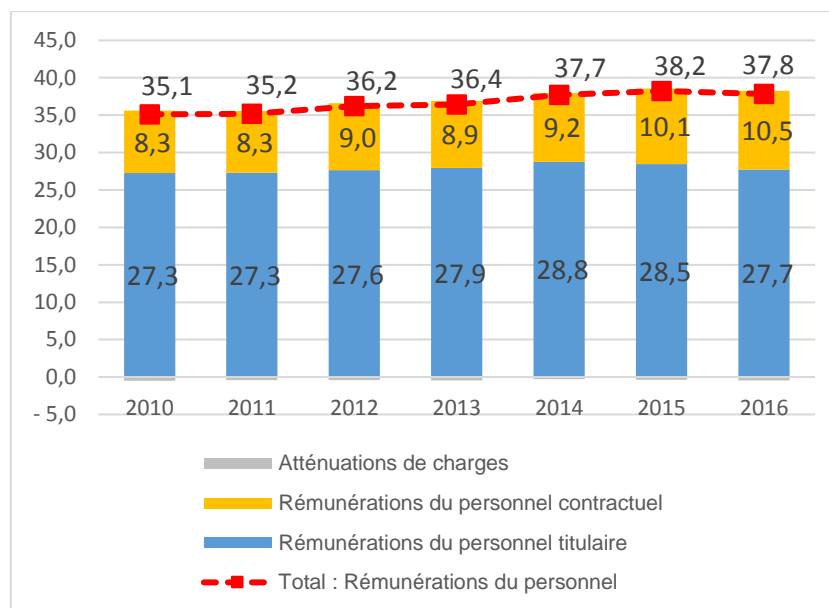
6.3.1 Un nombre croissant d'agents contractuels et des rémunérations dynamiques

Si le nombre total d'agents a peu varié depuis 2010, leur ventilation entre contractuels et titulaires de la fonction publique a sensiblement évolué à partir de 2014. La part des contractuels s'est alors progressivement accrue, passant de 20 % en 2013 à 25 % en 2016. Cette proportion est nettement plus élevée que celle de la moyenne des communes françaises, qui s'établit à 16,0 %⁶¹.

Considérées dans leur ensemble, les rémunérations versées aux agents contractuels ont augmenté au rythme très dynamique de 3,9 % par an en moyenne depuis 2010, expliquant l'essentiel de l'évolution de la masse salariale sur la période⁶².

⁶¹ Selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2016, au 31 décembre 2014, le taux d'agents non titulaires (en ETP) s'élevait à 18 % dans la fonction publique territoriale et à 16 % dans les seules communes.

⁶² Dans le même temps, l'ensemble des rémunérations versées aux agents titulaires n'augmentait, en moyenne, que de 0,3 % par an.

Tableau n° 14 : Évolution des rémunérations versées (compte 6411, M€)

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

Entre 2012 et 2015, les rémunérations versées aux agents contractuels ont augmenté à un rythme plus soutenu que les effectifs correspondants. Cette croissance annuelle des rémunérations versées aux contractuels est particulièrement marquée en 2012 (+ 8,7 %) et en 2015 (+ 9,6 %).

6.3.2 Les contractuels sont recrutés selon des modalités irrégulières

6.3.2.1 Les règles applicables aux contractuels

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.

Le recrutement d'agents contractuels 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, 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 (art. 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.

S'agissant du traitement, pour les recrutements sur un emploi permanent, l'organe délibérant qui crée l'emploi fixe le niveau de rémunération correspondant qui sera ensuite précisé par l'acte de recrutement pris par l'autorité territoriale. Cet acte doit fixer la rémunération sur la base d'un indice de référence. Il ressort de la jurisprudence qu'au nom du principe de parité, celle-ci doit être fixée par référence à celle que percevrait un fonctionnaire qui assurerait les mêmes fonctions, à niveaux de qualification et d'expérience professionnelle équivalents.

S'agissant de l'évolution de la rémunération, les agents non titulaires bénéficient de l'augmentation de la valeur du point lorsque leur rémunération est assise sur le point d'indice. Ils ne peuvent en revanche bénéficier du système de la carrière qui est réservé aux seuls fonctionnaires.

En outre, la rémunération des agents employés à durée indéterminée fait l'objet d'un réexamen, au minimum tous les trois ans notamment au vu des résultats de leur évaluation (Article 1-2 du décret du 15 février 1988).

Enfin, comme pour les fonctionnaires, la commune doit s'assurer que les contractuels qu'elle recrute n'ont pas fait l'objet de condamnations incompatibles avec l'exercice de leurs fonctions⁶³.

6.3.2.2 Les pratiques de la commune de Bobigny

La chambre a contrôlé les dossiers individuels et la paye des 25 agents contractuels les mieux rémunérés par la commune au cours de la période contrôlée. Elle a étendu ces contrôles aux agents constituant des cas de figures particuliers du fait de leurs responsabilités dans le paysage associatif local, de l'évolution heurtée de leur profil de rémunération ou encore de leur situation administrative atypique⁶⁴. Elle a également examiné les dossiers d'agents employés dans des directions où la proportion d'agents contractuels était élevée.

En premier lieu, la forme des arrêtés de nomination s'écarte des exigences requises :

- les arrêtés ne précisent pas les fonctions exercées. Ils indiquent un grade de rattachement, ce qui donne une indication quant au positionnement hiérarchique et au niveau de rémunération mais ne dit rien de l'emploi sur lequel l'agent est recruté. Une prise de conscience de cette anomalie semble avoir eu lieu en 2015. Certains contrats postérieurs à cette date décrivent les fonctions occupées et attribuent à l'agent contractuel non pas un grade et un échelon, mais une rémunération en référence à ce grade et à cet échelon ;
- les déclarations de vacance de poste ne sont pas présentes dans les dossiers individuels, ce qui ne permet pas d'attester de la recherche préalable d'un candidat fonctionnaire, ni de s'assurer de la validité des délais de publication. Dans ce domaine, la commune se prévaut souvent, pour un poste donné, de n'importe quelle vacance de poste susceptible d'être occupé par un agent de même grade, ce qui revient à procéder à des vacances d'emploi fictives. Au vu des actes examinés, ces déclarations sont publiées pendant une durée souvent courte⁶⁵, inférieure aux délais jurisprudentiels compris entre un et deux mois. Dans certains cas, la déclaration de vacance d'emploi est même omise, non datée ou antidatée ;
- les arrêtés de font pas référence à la délibération créant l'emploi, et encore moins à la délibération ouvrant cet emploi aux contractuels. En lieu et place, ils visent généralement la délibération relative au tableau des emplois communaux qui, contrairement à ce que son nom indique, approuve une ventilation des effectifs budgétaires par grade et non une liste d'emplois ;
- la date de transmission au contrôle de légalité n'est pas mentionnée ;
- le fondement juridique sur lequel est effectué le recrutement est parfois incorrect ou fantaisiste. Ainsi, l'article 3 alinéa 1 est encore cité dans certains contrats postérieurs au 14 mars 2012, date d'entrée en vigueur de la loi *Sauvadet* qui lui a substitué les articles 3-1 à 3-3. Dans les dossiers d'agents ayant bénéficié d'une succession de contrats, il n'est pas rare que la commune recoure alternativement à l'un ou l'autre de ces articles, pour des fonctions pourtant identiques.

En deuxième lieu, dans de nombreux cas, les conditions de recrutement et de renouvellement permettent de douter de la volonté de recourir à un fonctionnaire – voire de tout autre candidat – sur les emplois concernés.

⁶³ Article 2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale

⁶⁴ Exemple : agent titulaire de la fonction publique recruté par la commune comme contractuel.

⁶⁵ 10 cas de durée de vacance inférieure à 30 jours ; 10 cas de vacance compris entre 30 et 60 jours.

Ainsi, nombre de contractuels se sont vus proposer une succession de contrats d'un an, jusqu'à un éventuel CDI au titre des dispositions de la loi Sauvadet. Le dispositif de renouvellement est soit implicite, soit formalisé au travers de fiches de renouvellement, dans lesquelles les supérieurs hiérarchiques, la DRH et le DGS se prononcent sur la reconduction. Cette pratique revenant à se dispenser de toute recherche de fonctionnaire pour les renouvellements n'est pas compatible avec les dispositions en vigueur relatives à l'emploi des contractuels. Elle met également en cause la sincérité des déclarations de vacances associées, qui apparaissent dès lors purement formelles.

Au-delà des renouvellements, dans plusieurs cas, les conditions du recrutement initial prêtent, elles-mêmes, à interrogation, d'autant qu'aucun élément de procédure (candidature, compte-rendu d'entretien, synthèse des candidatures reçues) ne figure dans les dossiers.

En troisième lieu, l'attribution des régimes indemnitaires est présentée comme un élément fixe de rémunération, même lorsqu'une modulation en fonction de la manière de servir est permise ou obligatoire au regard des textes en vigueur.

En quatrième lieu, plusieurs agents contractuels ont bénéficié de niveaux de rémunération très favorables lors de leur recrutement, parfois au-delà des limites réglementaires existantes et excédant en tous cas les rémunérations dont auraient pu bénéficier un agent titulaire à conditions de diplôme et d'ancienneté comparables.

Ces anomalies, ont pu affecter isolément certains recrutements sur la période contrôlée mais elles sont particulièrement concentrées sur les recrutements effectués entre avril 2014 et mai 2015, à tous les niveaux de l'organigramme et jusqu'à des emplois de direction.

Sur cette période, la chambre a ainsi identifié douze dossiers caractérisés par le cumul de plusieurs de ces pratiques, qui témoignent de recrutements effectués dans des conditions irrégulières et s'accompagnant de l'attribution d'une rémunération induue au regard de l'expérience et des qualifications du candidat. Ils concernent le pourvoi d'un emploi de directeur général, de trois emplois de directeurs, d'un emploi de chef de projet, de trois emplois de chargé de mission, d'un emploi de référent, d'un emploi d'assistant, d'un emploi de secrétaire et d'un emploi d'agent de maîtrise.

Parmi les recrutements affectés par ces anomalies, six concernent des responsables et membres actifs d'associations balbyniennes ou des membres de leur famille. Il s'agit d'associations, par ailleurs bénéficiaires de subventions de la commune de Bobigny et de financements publics d'origines diverses, dont certains responsables ont publiquement soutenu la campagne électorale de l'actuelle majorité au conseil municipal. Un autre recrutement concerne une personne ayant souhaité se présenter à la tête d'une liste concurrente avant de rejoindre cette même campagne.

Certains de ces cas sont en outre affectés d'irrégularités spécifiques : le recrutement d'un fonctionnaire comme contractuel sans mise en disponibilité par la collectivité d'origine (1 cas) ; l'absence prolongée du poste de travail, autorisant à douter de la réalité des fonctions exercées (2 cas) ; le recrutement pour ordre dans les services de la commune de Drancy à seule fin de permettre l'embauche comme contractuel dans les services de la commune de Bobigny (2 cas) ; le cumul d'activités dans des conditions irrégulières (2 cas) ; la transformation du contrat initial en contrat à durée indéterminée ou la titularisation dans la fonction publique territoriale dans des conditions non conformes au droit en vigueur (3 cas).

Par ailleurs, entre 2010 et 2015, la commune avait recruté dans des conditions irrégulières trois contractuels sur des emplois de directeur général adjoint des services (voir partie n° 6.6.2 du présent rapport).

Enfin, la commune ne demande pas systématiquement les extraits du bulletin n° 2 du casier judiciaire des candidats, alors même qu'il s'agit d'une obligation réglementaire. Cette vérification est en effet le seul moyen pour la commune de s'assurer que les contractuels qu'elle recrute n'ont pas fait l'objet de condamnations incompatibles avec l'exercice de leurs fonctions. Parmi tous les dossiers d'agents examinés par la chambre, seuls deux comprenaient ce document.

Rappel au droit n° 6 : Restreindre l'emploi des contractuels aux cas dérogatoires prévus par la loi du 26 janvier 1984 et se conformer aux exigences de forme et de procédure attachées à ce type de recrutement.

Rappel au droit n° 7 : Régulariser les conditions de recrutement et de rémunération des contractuels en attribuant des niveaux de rémunérations proportionnés aux qualifications et à l'expérience des candidats, dans le respect du principe de parité avec les agents titulaires de la fonction publique territoriale.

Rappel au droit n° 8 : Mettre fin au cumul d'activités d'un agent avec le CCAS.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir lancé un chantier de régularisation de la plupart de ces situations. Ainsi, le contrat de 5 de ces 12 agents n'a pas été renouvelé. La commune s'est aussi engagée à ajuster la rémunération de 4 agents au regard de leur expérience et de leurs qualifications.

6.3.2.2.1 La situation de l'agent A, chef de projet événementiel

Cet agent était tête de liste du parti Union des Démocrates Musulmans Français aux élections municipales de 2014 à Bobigny avant d'y renoncer pour apporter son soutien à la liste conduite par M. Stéphane de Paoli.

Par arrêté du 13 avril 2015, cet agent a été recruté pour une durée d'un an en tant qu'« attaché territorial non titulaire », aux fonctions de « chef de projet événementiel ». Il était rémunéré à l'indice majoré 461, soit le 6^{ème} échelon de la grille d'attaché territorial, normalement accessible après cinq à sept années d'expérience dans le grade ou à des fonctions équivalentes. Il bénéficiait également de l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (533 € bruts/mois) et de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (285 € bruts/mois). Sa rémunération mensuelle nette s'élevait ainsi à 2 435 € à laquelle s'ajoutait la prime annuelle versée à l'ensemble des agents.

La commune motivait le recrutement d'un contractuel par le départ en détachement du titulaire du poste, qui a eu lieu en février 2015. Elle s'appuyait sur le fondement de l'article 3-2 de la loi de 1984, pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. Or, l'arrêté de nomination de l'agent A ne faisait référence à aucune déclaration de vacance d'emploi et son dossier ne porte la trace d'aucune candidature de sa part, ce qui témoigne à la fois de l'absence de recherche d'un candidat fonctionnaire et du fléchage de ce recrutement.

En outre, la commune n'a exigé aucun diplôme ni aucune référence professionnelle susceptible de justifier son recrutement en tant qu'agent de catégorie A et son positionnement dans la grille des attachés territoriaux. Cette lacune a été signalée par le préfet par courrier du 5 mai 2015⁶⁶, suite auquel l'intéressé a produit une lettre d'une société de production mentionnant sa participation à la logistique de deux concerts en 2013 et 2014. Au moment de son recrutement, la commune n'était pas en possession de cette lettre qui, en tout état de cause, ne témoigne pas d'un niveau de qualification justifiant son recrutement en catégorie A, *a fortiori* au 6^{ème} échelon de la grille d'attaché territorial.

⁶⁶ Ce courrier signalait également l'absence de référence à la délibération créant l'emploi et l'absence d'élément permettant d'apprécier le niveau de sa rémunération au regard de ses qualifications.

Le dossier individuel de cet agent atteste de son absence à son poste de travail, au moins à compter de juillet 2015, ce qui interroge sur la réalité des fonctions exercées. Ces absences ont conduit la commune à lui écrire à deux reprises, la seconde fois pour mise en demeure. L'agent A a pourtant été rémunéré sans retenue sur salaire jusqu'au terme de son contrat le 15 mai 2016. Il a ensuite bénéficié du versement d'allocations chômage par la commune, qui est son propre assureur pour le risque chômage. Le dossier de cet agent a été clôturé le 6 mai 2017

6.3.2.2.2 La situation de l'agent B, référent au service promotion

Conformément au droit en vigueur⁶⁷, la commune a obtenu l'extrait du bulletin n° 2 du casier judiciaire de cet agent. Selon ce document, qui figure à son dossier, entre 2005 et 2013, cet agent a été condamné à plusieurs reprises, y compris à des peines de détention, pour des motifs tels que vol aggravé, destruction de monument public et outrage à personne dépositaire de l'autorité publique. Consulté par l'administration communale sur la compatibilité de ces condamnations avec un emploi public dans les services de la commune, le premier adjoint au maire, notamment en charge du personnel, a confirmé ce recrutement. La nature même de ces délits paraît pourtant peu compatible avec les fonctions d'agent public.

Par arrêté du 8 décembre 2014, l'agent B a donc été recruté en tant que « rédacteur territorial non titulaire ». Il lui a été attribué une rémunération calculée sur la base de l'indice majoré 384 correspondant au 9^{ème} échelon du deuxième grade d'attaché territorial, normalement accessible après 13,5 à 15 années d'ancienneté dans le grade, ainsi que l'indemnité d'exercice des missions de préfecture (218 € mensuels nets) et une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (308 € mensuels nets). Sa rémunération s'élevait ainsi à 1 787 € mensuels nets, auxquels s'ajoutait la prime annuelle versée à l'ensemble des agents.

Son contrat a ensuite été renouvelé à quatre reprises, à chaque fois pour une durée de trois mois⁶⁸. À compter du 1^{er} avril 2016, son traitement était assis sur l'indice majoré 386, soit un gain de près de 120 € mensuels nets.

Ce poste n'a fait l'objet d'aucune déclaration de vacance d'emploi puisque la déclaration de vacance visée dans son premier arrêté de recrutement concernait en réalité un poste de « chargé de recrutement » sans rapport avec les fonctions exercées par l'agent B. Pour le contrat du 23 août 2016, il n'y a même eu aucune vacance de poste. Il n'y a donc eu aucune volonté de rechercher un candidat fonctionnaire, ni même tout autre candidat.

Le dernier recrutement, pour la période d'octobre à décembre 2016, est d'autant plus contestable que, d'après les échanges entre la commune l'agent B, ce dernier ne s'était plus présenté à son poste de travail depuis le 20 juillet 2015 au moins. Cette absence interroge sur la réalité des fonctions exercées par cet agent. Il avait alors fait l'objet d'une mise en demeure et le non-renouvellement de son contrat, qui arrivait à échéance le 30 septembre 2016, lui avait été notifié par courrier du 3 août 2016. Ces absences injustifiées n'ont donné lieu à aucune retenue sur salaire. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'agent a indiqué s'être « *toujours conformé aux exigences de la commune (...) en cours de contrat* » et exercer ses fonctions « *de manière assidue et sérieuse* ».

Les fonctions confiées à l'agent B n'étaient pas précisées dans les arrêtés, jusqu'au contrat du 29 avril 2016 qui prévoyait son embauche en qualité de « référent au service promotion », au sein de la direction de la communication. La réalité du métier de « référent » paraît difficile à appréhender, d'autant qu'aucune fiche de poste n'est présente dans le dossier de l'agent.

⁶⁷ Article 2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale

⁶⁸ Arrêté du 5 janvier 2016, contrat du 4 avril 2016, contrat du 29 avril 2016, contrat du 23 août 2016.

Pour justifier le recours à un contractuel, la commune invoque l'article 3-2 de la loi de 1984 (vacance temporaire d'un emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire) puis, s'agissant du dernier contrat, un accroissement temporaire d'activité, ce qui est peu cohérent.

L'agent B, titulaire depuis 1999 d'un BEP d'artisan boucher, ne remplissait pas les conditions de diplôme pour accéder à un poste de rédacteur territorial, qui exige la détention du baccalauréat⁶⁹. Ayant travaillé depuis 2001 en boucherie, puis comme gérant d'une pizzeria et propriétaire d'un salon de coiffure, il ne justifiait pas non plus d'une expérience dans un métier similaire. Pour attester de ses qualifications, l'agent B n'a d'ailleurs produit qu'une lettre d'une société de production pour sa participation à l'encadrement de la sécurité de trois concerts. Cette société est la même que celle qui a fourni une attestation similaire à l'agent A. Constatant cette irrégularité parmi nombre d'autres, le préfet a exigé le retrait de l'acte de recrutement de l'agent B par courrier du 5 septembre 2016.

Par lettre recommandée du 8 janvier 2018, la commune a indiqué à cet agent son souhait de ne pas renouveler son contrat après son terme, fixé au 31 mars 2018.

6.3.2.2.3 La situation de l'agent C, chargé de mission vie associative

Cet agent a présidé jusqu'au 31 janvier 2015 l'association balbynienne Crescendo, dont l'objet est le développement du lien social autour de valeurs communes et le soutien aux jeunes issus de milieux défavorisés. Il y exerce, depuis, les fonctions de trésorier. Cette association a bénéficié de financements publics, dont des subventions de la commune de Bobigny.

L'agent C a été recruté le 14 mai 2014 en qualité d'attaché territorial non titulaire. Il était rémunéré à l'indice majoré 626, soit le 11^{ème} échelon de la grille d'attaché territorial, normalement accessible après 20,5 à 26,5 années d'expérience dans le grade ou à des fonctions équivalentes. Il bénéficiait également de l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (428 € bruts/mois) et de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (193 € bruts/mois). Sa rémunération mensuelle nette s'élevait ainsi à 2 951 € à laquelle s'ajoute la prime annuelle versée à l'ensemble des agents. Son contrat a ensuite été renouvelé et l'agent C est toujours en fonctions dans la commune.

Son recrutement s'est effectué sur le fondement de l'article 3-2 de la loi de 1984, pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. Dans son arrêté de recrutement⁷⁰, il n'était pas précisé sur quelles fonctions. La vacance de poste visée dans cet acte mentionnait un poste de « chargé de développement économique » sans rapport avec le poste réellement occupé de chargé de mission des politiques sociales urbaines, puis de chargé de mission vie associative.

Outre l'absence de correspondance entre la vacance de poste et les fonctions réellement occupées, le fait que cette vacance ait duré seulement 14 jours permet de douter de la volonté de rechercher un candidat fonctionnaire, voire tout autre candidat, d'autant que son dossier ne porte pas la trace d'une quelconque candidature. Son dernier contrat avec la commune, quant à lui, ne porte trace d'aucune déclaration de vacance d'emploi.

Au moment de son recrutement, l'agent C ne remplissait pas les conditions d'ancienneté et de diplôme requises pour accéder à un emploi de catégorie A, *a fortiori* à ce niveau de rémunération. À 31 ans, titulaire d'un brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport obtenu en 2007, il exerçait comme éducateur de prévention spécialisée au sein d'une association depuis 2008. Cependant, en octobre 2014, il a démarré une formation en vue d'obtenir une licence 3 - diplôme d'État supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport, spécialité « animation socio-éducative ou culturelle », mention « directeur de structure ou de projet ».

⁶⁹ Article 5 du décret n° 2012-924 du 30 juillet 2012 portant statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux.

⁷⁰ Les premiers arrêtés de 2014 et 2015 relatifs au recrutement et à la rémunération de l'agent n'étant plus présents dans son dossier, cette observation s'appuie sur un courrier du préfet du 9 juillet 2015 demandant à la commune des compléments d'informations concernant le renouvellement de son premier contrat.

Par un jugement du 16 juin 2017, le tribunal administratif de Montreuil a annulé les arrêtés établissant la rémunération de l'agent C en raison de l'inadéquation entre ses expériences antérieures et ses diplômes, d'une part, et la rémunération qui lui était servie, correspondant au 11^{ème} échelon du grade d'attaché territorial, d'autre part.

L'agent C est désormais titulaire d'une licence en sciences humaines et sociales, mention sciences de l'éducation, et ce depuis le 21 novembre 2016. La commune a ensuite recruté l'agent C sur un poste de chargé d'étude et d'évaluation des politiques sociales, pour une durée d'un an à compter du 1^{er} juin 2017, renouvelable. Il lui a été attribué une rémunération principale correspondant au 5^{ème} échelon du grade d'attaché territorial, grade auquel son niveau de diplôme lui donne désormais accès, ainsi qu'une IFTS de 709 € bruts mensuels et une IEMP de 311 € bruts mensuels. Sa rémunération mensuelle brute a ainsi été diminuée de 520 €.

6.3.2.2.4 La situation de l'agent D, directeur de la prospective urbaine et de l'action territoriale

Au moment de son recrutement, cet agent était assistant parlementaire d'un député de Seine-Saint-Denis. Il est également vice-président de l'association balbynienne Alliance dont l'objet est le développement du lien social à Bobigny. Cette association a bénéficié de financements publics, dont des subventions de la commune de Bobigny.

Par arrêté du 5 juin 2014, l'agent D a été recruté pour une durée d'un an en tant qu'« ingénieur en chef de classe normal non titulaire ». Il était rémunéré à l'indice majoré 783, soit le 10^{ème} et dernier échelon de la grille d'ingénieur en chef de classe normale accessible normalement après 16,5 à 22 années dans ce grade, le troisième du corps des ingénieurs territoriaux. Il bénéficiait également de l'ISS (2 025 € bruts/mois) et d'une prime de service et de rendement (245 € bruts/mois). Sa rémunération mensuelle nette s'élevait à 4 942 € auxquels s'ajoute la prime annuelle versée à l'ensemble des agents.

Le motif du recours à un agent contractuel est confus. L'arrêté du 5 juin 2014 mentionne à la fois l'article 3-1 de la loi de 1984 (remplacement temporaire d'un agent indisponible) et son article 3-2 (faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire). Le dossier de recrutement de cet agent prévoit au contraire qu'il est recruté dans le cadre d'une création de poste en tant que directeur du développement territorial. Ce poste n'existait pas en tant que tel dans l'organigramme.

Un faisceau d'indices indique que le recrutement de l'agent D s'est opéré dans des conditions irrégulières. En particulier, son dossier de candidature ne comporte aucune candidature ni CV.

L'agent D, titulaire d'un master 1 Aménagement et urbanisme et d'un master 2 Géographie de la santé, obtenu en 2009, remplissait les conditions de diplômes requises pour accéder à un emploi de catégorie A.

En revanche, rien dans son dossier, qui ne comporte aucune mention de ses expériences professionnelles ou rémunérations antérieures, ne justifie de son placement au grade d'ingénieur en chef de classe normale, a fortiori à un échelon si élevé alors qu'il ne disposait, au mieux, que de 5 ans d'expérience professionnelle et n'avait que 32 ans au moment de son recrutement. Cette rémunération élevée doit être mise en regard de ses responsabilités managériales pendant la première année, qui ne s'exerçaient que sur 2 agents.

Par la suite, par contrat du 1^{er} juin 2015, l'agent D a été recruté en tant que directeur de la prospective urbaine et de l'action territoriale. Il est rémunéré à l'indice majoré 582 correspondant au 6^{ème} échelon du cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux. Il bénéficie également de l'ISS (2 235 € bruts) et d'une prime de rendement (478 € bruts). Il bénéficie en outre d'indemnités d'astreinte (517 € bruts). Au total, sa rémunération mensuelle nette s'élève à 4 929 €, à laquelle s'ajoute la prime annuelle versée à l'ensemble des agents balbyniens. Le doublement de la prime de service et de rendement qui lui était versée précédemment et le versement d'indemnités pour astreintes, ont permis de rendre indolore la modification de son grade et de son échelon de référence, en maintenant sa rémunération antérieure. Ces astreintes ont été attribuées irrégulièrement à l'intéressé, en l'absence de délibération du conseil municipal en la matière (*cf. infra*).

Le poste sur lequel l'agent D a été recruté a été créé à la suite de la présentation du nouvel organigramme en comité technique le 12 novembre 2014. La déclaration de vacance de poste à laquelle le contrat fait référence n'est pas datée, ce qui empêche d'apprécier la durée de publicité et de recherche d'un candidat fonctionnaire.

La commune a confirmé que « *les dysfonctionnements de traitement* » de cet agent « *sont avérés* », qu'il s'agisse de sa rémunération ou de l'absence de déclaration de vacance d'emploi. Elle n'a pas fait état d'éventuelles mesures correctrices. La commune a précisé avoir « *fait le choix de recruter l'agent D au regard de sa formation et de sa fine connaissance du territoire, qui est en profonde mutation.* »

6.3.2.2.5 La situation de l'agent E, chargé de mission contrôle et évaluation de la logistique

Cet agent est déclaré comme membre actif de l'association balbynienne Alliance dont l'objet est le développement du lien social à Bobigny. Cette association a bénéficié de financements publics, dont des subventions de la commune de Bobigny.

Par arrêté du 2 juin 2014, l'agent E a été recruté pour une durée d'un an en tant qu'« *attaché territorial non titulaire* ». Il était rémunéré à l'indice majoré 524, soit le 8^{ème} échelon de la grille d'attaché territorial accessible normalement après 13 à 17,5 années dans ce grade. Il bénéficiait également de l'IFTS (443 € bruts/mois) et de l'indemnité d'exercice des missions de préfectures (200 € bruts/mois). Sa rémunération mensuelle nette s'élevait à 2 495 € auxquels s'ajoute la prime annuelle versée à l'ensemble des agents, soit un montant moyen de 2 619 €, supérieur à la rémunération dont il bénéficiait auparavant dans le secteur privé jusqu'en octobre 2013 (2 501 € nets mensuels).

D'après le courrier qui lui a été envoyé par le premier adjoint au maire, notamment en charge du personnel, pour l'informer de son premier recrutement, l'agent E a été embauché pour exercer les fonctions de chargé de mission « *contrôle et évaluation de la logistique* », poste créé à son intention et sur lequel il a été recruté dans des conditions irrégulières. Même si son arrêté de recrutement indique que le motif du recours à un agent contractuel était la vacance temporaire d'un emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article 3-2 de la loi de 1984), l'emploi en question n'est pas décrit tandis que son dossier de recrutement indique au contraire qu'il s'agissait d'une création de poste.

Ce poste n'a fait l'objet d'aucune déclaration de vacance d'emploi puisque la déclaration de vacance visée dans son premier contrat concernait en réalité un poste de « *chef de service – affaires générales* » sans rapport avec les fonctions exercées par l'agent E. Quand bien même cette déclaration aurait été valable, la durée de vacance de poste n'était que de 18 jours. Il n'y a donc eu aucune volonté de rechercher non seulement un candidat fonctionnaire, mais simplement un autre candidat.

Le contrat de l'agent E a ensuite été renouvelé à deux reprises, d'abord pour une durée d'un an, puis pour une durée de trois ans, toujours pour le même motif.

Son dernier contrat, daté du 2 juin 2016, précise le périmètre de ses fonctions : un rôle de « *sentinelle* » pour la détection, le *reporting* et la résolution des incidents en matière de propreté urbaine ; à terme, la gestion du pool auto (missions alors encore effectuées par un autre agent) ; enfin, la gestion d'un audit sur le contrôle des clés et accès aux bâtiments et la participation à la réorganisation des locaux de l'Hôtel de Ville.

Ce descriptif ne paraît pas s'inscrire dans les missions de conception, élaboration et mise en œuvre des politiques publiques confiées aux agents du cadre d'emploi des attachés, d'autant que certaines étaient alors encore réalisées par un technicien. En tout état de cause, l'agent E, titulaire d'un DUT « *Techniques de commercialisation* » (2008) et d'un master 1 responsable transport obtenu en 2012, n'avait lors de son recrutement que 3 ans d'expérience professionnelle, d'abord en alternance puis en tant que responsable d'exploitation. Compte tenu de cette expérience et de son âge (30 ans), il ne possédait pas une expérience suffisante pour prétendre à un échelon si élevé.

En 2015, son indice majoré de référence devient l'indice 408, plus conforme à son niveau d'expérience professionnelle. Cependant, cette diminution n'est qu'apparente puisque, dans le même temps, la commune a décidé de lui verser un régime indemnitaire plus favorable (IFTS de 704 € bruts / mois et astreintes pour 242 € bruts / mois), de façon à maintenir son niveau de rémunération. La commune a attribué ces astreintes irrégulièrement à l'intéressé, en l'absence de délibération du conseil municipal en la matière (*cf. infra*).

En outre, les missions confiées à l'agent E en matière de propreté urbaine relèvent de la compétence d'Est-Ensemble depuis le 1^{er} janvier 2010. Le ramassage des dépôts sauvages, principal « incident » susceptible de survenir en la matière, s'inscrivait dans ce transfert de compétence. La chambre avait déjà relevé, dans son rapport à fin d'observations définitives de 2015 sur la gestion de la Semeco, que la commune ne pouvait plus intervenir dans le champ de cette compétence transférée.

En vertu de son contrat de juin 2016, l'agent E est désormais rémunéré à l'indice majoré 545 correspondant au 9^{ème} échelon de la grille d'attaché. Sa rémunération mensuelle nette s'élève depuis lors à 3 163 € (+ 26,8 % en deux ans), auxquels s'ajoute toujours la prime annuelle versée à l'ensemble des agents.

À la suite d'une faute grave commise en janvier 2017, selon les informations communiquées à la chambre par l'agent et par la commune, une procédure disciplinaire a été engagée contre cet agent. Par arrêté du 1^{er} mars 2017, il a été suspendu pour faute avec effet rétroactif au 25 janvier 2017. Il bénéficiait alors de l'intégralité de son traitement mais ses primes ne lui étaient plus versées. Par la suite, une sanction d'exclusion temporaire de 20 jours a été prononcée à son encontre, pendant laquelle une retenue de 20/30^{ème} a été appliquée sur sa rémunération.

Le 17 juin 2017, l'agent E a réintégré les effectifs de la commune et a été affecté à la direction des relations et manifestations publiques, en renfort pour la programmation estivale 2017 et compte tenu de l'absence de deux cadres. Son contrat du 2 juin 2016 court jusqu'au 1^{er} juin 2019.

6.3.2.2.6 La situation de l'agent F, directeur de l'animation et des relations publiques

Cet agent était président de l'association balbynienne Phoenix, ayant pour objet la réalisation de cours de soutien scolaire, d'actions de prévention, sportives et citoyennes, jusqu'au renouvellement de bureau du 3 octobre 2015. Cette association a bénéficié de financements publics, dont des subventions de la commune de Bobigny.

L'agent F a été recruté à plusieurs reprises par la commune de Bobigny entre 2001 et 2007 dans le cadre de CDD et de contrats de vacations pour l'encadrement d'activités physiques et sportives. Le 1^{er} mai 2007, il avait été recruté en CDD par l'association Solidarité multiforme pour les jeunes, en qualité d'animateur sur le Grand Quadrilatère à Bobigny. L'activité de cette association ayant été reprise par la commune par délibération du 4 octobre 2007, il est intégré en CDI aux effectifs communaux. En application de loi dite Sauvadet du 12 mars 2012⁷¹, il est ensuite mis en stage le 27 décembre 2013 pour devenir titulaire de la fonction publique territoriale six mois plus tard au 4^{ème} échelon du grade d'animateur territorial. Il est alors rémunéré à l'indice majoré 345 et perçoit une rémunération mensuelle nette de 1 508 €, auxquels s'ajoute toujours la prime annuelle versée à l'ensemble des agents.

Par arrêté du 1^{er} juillet 2014, l'agent F a été recruté en tant que chargé de mission pour la coordination des activités de Bobigny-sur-Ourcq (programme d'activités estivales de Bobigny) pour une durée d'un mois. Pour assurer ces fonctions, il lui a été attribué une rémunération calculée sur la base de l'indice majoré 783 correspondant au 10^{ème} et dernier échelon du grade d'ingénieur en chef de classe normale, normalement accessible après 16,5 à 22 années d'ancienneté dans le grade, ainsi qu'une ISS (2 025 € mensuels nets) et une prime de service et de rendement de (245 € mensuels nets). Sa rémunération nette est ainsi portée à 5 339 € soit une augmentation de 254 %.

⁷¹ 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.

Ce recrutement était irrégulier à plusieurs égards. En premier lieu, l'agent F, titulaire de la fonction publique territoriale, ne pouvait légalement être recruté comme agent contractuel. Pour contourner cette obligation, un arrangement a été trouvé avec la commune de Drancy selon lequel, par arrêté du 7 juillet 2014 avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2014, le maire de Drancy recrutait l'agent F pour le placer immédiatement en disponibilité. Le tribunal administratif de Montreuil⁷², à la suite d'un déferé du préfet de Seine-Saint-Denis, a qualifié le montage de recrutement pour ordre, l'agent F ayant été recruté par la commune de Drancy non pour y exercer une fonction, mais pour bénéficier des avantages qui y sont attachés (en l'espèce la possibilité d'être mis en disponibilité afin d'être recruté comme agent contractuel par la commune de Bobigny).

D'autre part, pour accéder au cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux, il lui aurait fallu passer un concours et justifier d'un diplôme d'ingénieur, d'architecte ou autre diplôme technique de niveau bac + 5. Titulaire d'une licence STAPS obtenue en 2002, il ne pouvait y prétendre. Même si son recrutement en tant que contractuel avait été légal, il ne respectait pas les conditions de diplômes⁷³ et d'ancienneté requises pour accéder à une rémunération équivalente à celle d'un ingénieur en chef de classe normale, a fortiori à un tel échelon.

Enfin, aucune vacance de poste n'a été publiée, ce qui témoigne du fléchage de ce recrutement.

Ensuite, par arrêté du 24 juillet 2014, l'agent F a été recruté, à compter du 1^{er} août 2014, selon les mêmes conditions, pour une durée d'un an sur le fondement de l'article 3-2 de la loi de 1984. Les conditions dans lesquelles s'est opéré son recrutement sont irrégulières. La vacance de poste, antérieure de seulement six jours à cet acte, permet de douter de la recherche d'un candidat fonctionnaire.

Cet arrêté ne précise pas non plus ses fonctions, mais le courrier qui lui est envoyé le 11 juillet 2014 indique qu'il est recruté en qualité de directeur de l'animation et des relations publiques. Or, d'après les organigrammes successifs de la collectivité, ce poste n'était pas encore créé. Les contours de cette nouvelle direction n'ont été présentés en comité technique que le 12 novembre 2014. Une note de la directrice des ressources humaines, jointe aux projets d'arrêtés, précisant que ces actes répondent aux directives données début juillet par l'élu au personnel, contient un message d'« alerte » sur ces actes, « compte tenu du contexte actuel (cf. tract syndical) ». Le compte rendu du comité technique du 16 juillet 2014 témoigne du mécontentement des représentants du personnel face à des recrutements et à une réorganisation conduite sans concertation préalable.

Le tribunal administratif de Montreuil, par la décision précitée du 18 juin 2015, a annulé ce deuxième contrat. Cependant, l'agent a continué à être rémunéré par la commune de Bobigny jusqu'à la fin du mois d'août 2015. Par la suite, son contrat n'a pas été reconduit. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à solliciter le remboursement des sommes indument versées à l'agent pendant cette période, qu'elle évalue à 7 063 €.

6.3.2.2.7 La situation de l'agent G, directeur du développement économique

Par arrêté du 26 mai 2014, cet agent a été recruté en tant qu'« attaché territorial non titulaire ». Il lui a été attribué une rémunération calculée sur la base de l'indice majoré 524 correspondant au 8^{ème} échelon du grade d'attaché territorial, normalement accessible après 13 à 17,5 années d'ancienneté dans le grade, ainsi que l'indemnité d'exercice des missions de préfecture (255 € mensuels nets) et une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (245 € mensuels nets). Sa rémunération nette s'élevait ainsi à 2 690 € mensuels nets, auxquels s'ajoute la prime annuelle versée à l'ensemble des agents.

⁷² TA Montreuil, 18 juin 2015, *préfet de la Seine-Saint-Denis*, req. n° 1411340.

⁷³ Le grade est accessible, sur concours, aux titulaires d'un diplôme d'ingénieur, d'architecte ou autre diplôme technique de niveau bac+5.

Le motif de son recrutement en qualité de contractuel est confus. Si l'arrêté invoque l'article 3-2 de la loi de 1984 (vacance temporaire d'un emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire), il n'y avait pas de correspondance entre le poste vacant et les fonctions que devait assurer l'agent G.

En effet, d'après le courrier envoyé le 30 mai 2014 par le premier adjoint au maire, notamment en charge du personnel, pour le compte du maire pour l'informer de son recrutement, il était recruté en qualité de directeur du développement économique. Son dossier indique que ce recrutement faisait suite au départ en retraite d'un autre agent.

Or cet autre agent n'a quitté la collectivité qu'en août 2015, soit après le recrutement de l'agent G. Il ne travaillait pas à la direction du développement économique mais au service administratif de l'exécutif jusqu'en mars 2014, puis à la direction de la communication. La direction du développement économique n'avait plus de directeur depuis bien plus longtemps et était en dormance depuis plus d'un an.

Ce poste n'a fait l'objet d'aucune déclaration de vacance d'emploi puisque la déclaration de vacance visée dans son premier contrat concernait en réalité un poste de « chef de service accueil » sans rapport avec les fonctions exercées par l'agent G. Quand bien même cette déclaration aurait été valable, la durée de vacance de poste n'était que de 26 jours. Il n'y a donc eu aucune volonté de rechercher non seulement un candidat fonctionnaire, mais simplement un autre candidat.

Cet acte a ensuite été abrogé à la suite d'une demande de retrait d'acte du préfet, au motif que sa rémunération n'était pas proportionnée à ce à quoi aurait pu prétendre un fonctionnaire à même niveau de qualification. En effet, âgé de 30 ans lors de son recrutement, l'agent G n'avait que 7 années d'expérience professionnelle.

Toutefois, immédiatement après, en application de deux arrêtés successifs, l'agent G a été recruté par la commune, toujours selon les mêmes conditions, cette fois sur le fondement de l'article 3-1 de la loi de 1984 (remplacement temporaire d'un agent indisponible), sans qu'il soit précisé de quel agent il s'agissait.

Par un quatrième arrêté du 13 avril 2015, cette fois pris sur le fondement de l'article 3-2 de la loi de 1984 (vacance temporaire d'un emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire) l'agent G est recruté sur la base de l'indice majoré 345 correspondant au 5^{ème} échelon du grade d'attaché territorial, normalement accessible après 6,5 à 9,5 années d'ancienneté dans le grade, niveau plus cohérent avec son parcours professionnel. Il bénéficie aussi de l'indemnité d'exercice des missions de préfecture (217 € mensuels nets) et une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (255 € mensuels nets). Sa rémunération mensuelle nette s'élève désormais à 2 068 € auxquels s'ajoute la prime annuelle versée à l'ensemble des agents.

Par un contrat (non signé) du 4 avril 2016, il est ensuite renouvelé pour une durée d'un an en qualité de chargé du développement économique, selon les mêmes conditions de rémunération.

Bien que l'agent G soit placé sur un emploi de catégorie A, la commune lui verse des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, au niveau maximum de 300 heures en 2016, soit un complément de rémunération irrégulier de 4 121 € nets.

Par ailleurs, depuis le 7 décembre 2015, l'agent G exerce, en parallèle de ses fonctions au sein de la commune, la fonction de gestionnaire d'une société de transport routier de personnes. Son dossier individuel ne porte aucune trace d'une quelconque demande ou autorisation de cumul d'activités. Le cumul d'activités de l'agent G enfreint donc les dispositions de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 selon lequel un fonctionnaire doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle à son emploi dans la fonction publique, sauf exceptions encadrées par le même texte⁷⁴. Il autorise également à douter, au moins partiellement, de la réalité des fonctions exercées par l'agent G au sein des services municipaux.

⁷⁴ Ces dispositions sont également applicables aux agents contractuels en application de l'article 32 de la même loi.

Les missions de cet agent ont été définies tardivement, par une lettre de mission du 30 novembre 2017, établie trois ans et demi après son recrutement.

Par courrier du 16 janvier 2018, la commune a informé cet agent de la non reconduction de son contrat après son terme, fixé au 14 avril 2018.

6.3.2.2.8 La situation de l'agent H, agent de maîtrise

Cet agent a été recruté au service des installations sportives. Résident balbynien, âgé de 27 ans au moment de son recrutement, il exerçait auparavant comme responsable achats d'un magasin de pièces détachées pour automobiles. Il est apparenté à l'agent G.

Par arrêté du 22 juillet 2014, l'agent H a été recruté en tant qu'« agent de maîtrise non titulaire ». Il lui a été attribué une rémunération calculée sur la base de l'indice majoré 321 correspondant au 1^{er} échelon du grade, l'indemnité d'exercice des missions de préfecture (112 € mensuels bruts) et une indemnité d'administration et de technicité (217 € mensuels nets). Sa rémunération nette s'élevait ainsi à 1 856 € mensuels nets, auxquels s'ajoute la prime annuelle versée à l'ensemble des agents.

La commune lui verse des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, au niveau maximum de 300 heures en 2016, soit un complément de rémunération de 5 924 € nets.

Son arrêté de recrutement ainsi que son dernier contrat avec la commune ne font état d'aucune déclaration de vacance de poste. Il n'y a donc pas eu de volonté de rechercher un candidat fonctionnaire ou même un autre candidat.

Par lettre recommandée du 16 janvier 2018, la commune a indiqué à cet agent son souhait de ne pas renouveler son contrat après son terme, fixé au 14 avril 2018. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir cessé de lui verser des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

6.3.2.2.9 La situation de l'agent I, assistant du maire

Cet agent est apparenté à l'agent F.

Par arrêté du 30 avril 2014, l'agent a été recruté en qualité de « rédacteur non titulaire » afin d'assurer les fonctions d'assistant du maire. Cet agent est alors rémunéré à l'indice majoré 361 correspondant au 5^{ème} échelon du grade de rédacteur principal. Il perçoit alors une rémunération mensuelle nette de 1 724 € à laquelle s'ajoute la prime annuelle versée à l'ensemble des agents.

Les échanges entre la direction des ressources humaines et l'exécutif témoignent de la volonté de l'exécutif de le recruter en CDD pour une durée de trois ans, ce que la législation ne permettait pas. Il a donc été recruté sur le fondement de l'article 3-2 de la loi de 1984 (vacance temporaire d'un emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire), pour un contrat d'un an renouvelable une fois.

Ce poste n'a fait l'objet d'aucune déclaration de vacance d'emploi puisque la déclaration de vacance visée dans son premier contrat concernait en réalité un poste de « gestionnaire des assurances » sans rapport avec les fonctions exercées par l'agent I. Il n'y a donc pas eu de volonté de rechercher un candidat fonctionnaire ou même un autre candidat. Se fondant sur l'absence de vacance d'emploi, le tribunal administratif de Montreuil a annulé l'arrêté du 30 avril 2014 par un jugement du 13 juillet 2017.

D'après son CV, l'agent I exerçait auparavant dans le secteur privé en tant qu'enquêteur marketing, animateur et démonstrateur depuis 2003. Ces fonctions paraissent éloignées de celles de secrétaire de direction. Son dossier indique qu'il était en réalité demandeur d'emploi. Dès son arrivée dans la collectivité, sa première formation est une formation à l'accueil téléphonique. Lors de son entretien annuel, sa hiérarchie signale un besoin de formation aux outils bureautiques (Word, Excel, Powerpoint). Toutefois, son évaluation fait état de sa bonne adaptation au poste.

Par arrêté du 11 mai 2016 avec effet rétroactif au 5 mai, cet agent est mis en stage afin d'être intégré à la fonction publique territoriale⁷⁵ en tant qu'adjoint administratif de 2^{ème} classe stagiaire, au 9^{ème} échelon (indice majoré 338) avec ancienneté de 1 an et 6 mois dans l'échelon. Ceci lui permet de passer rapidement au 10^{ème} échelon, par arrêté du 11 août 2016 à effet rétroactif au 5 mai. Sa rémunération est désormais de 2 023 € mensuels nets, après une augmentation de 17,3 % en deux ans, auxquels s'ajoute la prime annuelle versée à l'ensemble des agents.

L'échelon auquel l'agent I a été intégré ne respecte pas les modalités de reprise d'ancienneté réglementaires. Disposant selon son CV de 29 années d'expérience dans le secteur privé puis de 2 années d'expérience dans le secteur public, il n'aurait dû être recruté qu'au 6^{ème} échelon de ce cadre d'emploi (indice majoré 326), avec reprise d'ancienneté de services de 2 ans et demi⁷⁶. Constatant que l'agent I « ne pouvait pas bénéficier » de la reprise d'ancienneté qui lui a été accordée, le tribunal administratif de Montreuil a annulé l'arrêté du 11 mai 2016 par le même jugement du 13 juillet 2017.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à procéder au réexamen de la situation administrative de cet agent.

6.3.2.2.10 La situation de l'agent J, secrétaire d'élus puis secrétaire à la direction des finances

Cet agent est apparenté à un conseiller municipal de la majorité.

Par arrêté du 23 juin 2014, l'agent J a été recruté⁷⁷ et intégré dans la fonction publique territoriale⁷⁸ en tant qu'adjoint administratif de 2^{ème} classe stagiaire. Cet agent est rémunéré à l'indice majoré 327 correspondant au 8^{ème} échelon de ce grade. Il perçoit alors une rémunération mensuelle nette de 1 508 € à laquelle s'ajoute la prime annuelle versée à l'ensemble des agents. L'agent J a été titularisé au 1^{er} juillet 2015.

L'agent J a d'abord été recruté pour assurer les fonctions de « secrétaire au cabinet des élus ». À compter du 1^{er} décembre 2015, il a été nommé secrétaire à la direction des finances.

L'échelon auquel l'agent J a été intégré ne respecte pas les modalités de reprise d'ancienneté réglementaires⁷⁹. Disposant de 13 années d'expérience, cet agent n'aurait dû être recruté qu'au 3^{ème} échelon de ce cadre d'emplois, avec reprise d'ancienneté de services de 6 mois. Cet échelon ne lui ouvrirait droit qu'à une rémunération selon l'indice majoré 323.

Il ne paraît pas y avoir eu de recherche d'un candidat fonctionnaire, et a fortiori de tout autre candidat pour ce poste. En effet, la vacance d'emploi, à laquelle son arrêté de recrutement fait référence, est datée du 24 avril 2014. Or, la candidature de l'agent J est datée du 11 avril 2014, soit 13 jours avant cette vacance d'emploi.

⁷⁵ Recrutement sans concours en application de l'article 4 du décret n° 2006-1690 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux.

⁷⁶ Articles 5 et 6 du décret n° 2016-596 du 12 mai 2016 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique territoriale.

⁷⁷ Délibération du conseil municipal du 17 avril 2014.

⁷⁸ Recrutement sans concours en application de l'article 4 du décret n° 2006-1690 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux.

⁷⁹ Article 6 du décret n° 2016-596 du 12 mai 2016 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique territoriale.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à procéder au réexamen de la situation administrative de cet agent.

6.3.2.2.11 La situation de l'agent K, chargé de mission à l'amélioration du patrimoine

Avant son recrutement par la commune de Bobigny, cet agent exerçait en tant que responsable adjoint du service urbanisme de la commune de Drancy.

Par arrêté du 28 mai 2015, l'agent K a été recruté en tant qu'« attaché territorial non titulaire ». Il lui a été attribué une rémunération calculée sur la base de l'indice majoré 524 correspondant au 8^{ème} échelon du grade d'attaché territorial, normalement accessible après 13 à 17,5 années d'ancienneté dans le grade, ainsi que l'indemnité d'exercice des missions de préfecture (285 € mensuels nets) et une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (53 € mensuels nets). Sa rémunération s'élevait ainsi à 2 871 € mensuels nets, auxquels s'ajoute la prime annuelle versée à l'ensemble des agents.

Le motif de son recrutement en qualité de contractuel est confus. Selon l'arrêté de recrutement, qui vise l'article 3 alinéa 1 de la loi de 1984 – alors obsolète – il s'agit de remplacer un agent titulaire momentanément indisponible. Or le dossier de recrutement indique au contraire qu'il s'agit d'une création de poste au sein de la direction de la prospective urbaine et de l'action territoriale, créée peu avant (*cf. supra*).

Titulaire depuis 2003 d'un master 2 aménagement et développement local, l'agent K remplissait les conditions de diplôme pour accéder à un poste d'attaché. Toutefois, sa rémunération a été fixée à un niveau supérieur à ce à quoi un agent titulaire aurait pu prétendre, à expérience comparable. Il avait en effet à son actif une expérience professionnelle de seulement 10 années au moment de son recrutement.

Le 13 mai 2016, son contrat a été renouvelé selon les mêmes conditions pour un an, cette fois sur le fondement de l'article 3-2 de la loi de 1984 (vacance temporaire d'un emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire). La faible durée de la vacance du poste (16 jours) permet de douter de la recherche d'un candidat fonctionnaire, voire de tout autre candidat.

La commune n'avait pas en réalité pour objectif de recruter un fonctionnaire puisque, conformément à la demande de sa hiérarchie dans le cadre de la procédure de renouvellement de l'agent, elle a transformé le même jour son contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée (CDI).

Or, à cette date, avec seulement un an de services effectifs dans la commune, l'agent K n'avait pas une ancienneté suffisante pour bénéficier de la transformation de son contrat à durée déterminée en CDI.

Pour procéder à ce changement de statut, la commune a donc invoqué la portabilité du CDI dont il disposait dans ses anciennes fonctions à Drancy, alors même que cet agent ne remplissait pas les conditions posées par la loi⁸⁰. En effet, il avait déjà quitté la commune de Drancy depuis un an et a été recruté par la commune de Bobigny sur le fondement de l'article 3-2 et non de l'article 3-3 de la loi de 1984 (absence de cadre d'emploi de fonctionnaires susceptible d'assurer les fonctions correspondantes, impossibilité de recruter un fonctionnaire sur un poste de catégorie A).

⁸⁰ Article 3-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, créé par la loi dite « Sauvadet » n° 2012-347 du 12 mars 2012 : « *Lorsqu'une collectivité (...) propose un nouveau contrat sur le fondement de l'article 3-3 à un agent lié par un contrat à durée indéterminée à une autre collectivité ou un autre établissement pour exercer des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique, l'autorité territoriale peut, par décision expresse, lui maintenir le bénéfice de la durée indéterminée.* »

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à procéder au réexamen de la situation administrative de cet agent.

6.3.2.2.12 La situation de l'agent L, occupant un emploi fonctionnel de directeur général adjoint des services

Cet agent est un ancien agent de la commune de Drancy. Avant son recrutement par la commune de Bobigny, cet agent a effectué une brève mobilité comme chargé de mission politique de la ville du préfet de Gironde, du 1^{er} janvier au 30 juin 2014.

Par arrêté du 24 juin 2014, l'agent L a été recruté à compter du 1^{er} juillet 2014 en qualité de « directeur des politiques sociales et urbaines non titulaire » pour une durée d'un an. Sa rémunération indiciaire a été calculée sur la base de l'indice majoré 760. De plus, il lui a été attribué une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (857 € bruts mensuels) et une indemnité pour exercice des missions de préfecture (373 € bruts mensuels). Sa rémunération nette mensuelle s'élevait ainsi à 4 574 €, auxquels s'ajoutent la prime annuelle versée à l'ensemble des agents communaux.

En outre, l'agent L est rémunéré depuis juillet 2015 par le CCAS, à raison de 781 € nets par mois⁸¹, au titre du programme de réussite éducative. Il bénéficie pour cela d'une autorisation de cumul d'emploi accordée par le maire.

Le recrutement de l'agent L était entaché de plusieurs irrégularités. En premier lieu, la publicité de la vacance du poste, datée du 23 mai 2014, était purement formelle puisque l'agent L a été informé de son recrutement la veille, par courrier du 22 mai 2014. Il n'y a donc pas eu de recherche d'un autre candidat.

D'autre part, son recrutement s'est appuyé sur le fondement de l'article 3-2 de la loi de 1984 (vacance temporaire d'un emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire). Or, juridiquement parlant, son poste a été créé postérieurement à son recrutement puisqu'il découle de la modification de l'organigramme présentée au comité technique du 12 novembre 2014.

L'agent L étant déjà fonctionnaire, au grade d'attaché territorial depuis le 1^{er} août 2012, le choix du recrutement par voie contractuelle a permis à la commune de lui offrir une rémunération à laquelle il ne pouvait prétendre. En effet, à la date de sa mise en disponibilité pour convenances personnelles par la commune de Drancy et de son recrutement par la commune de Bobigny, cet agent était rémunéré à l'indice majoré 461 correspondant au 6^{ème} échelon de son cadre d'emplois. Or sa rémunération indiciaire dans ses nouvelles fonctions à Bobigny a été calculée sur la base de l'indice majorée 760, niveau non prévu par la grille des attachés territoriaux qui plafonnait alors à l'indice majoré 658. Le gain de rémunération indu correspondant est de 1 384 € bruts mensuels. L'agent L a en outre bénéficié du régime indemnitaire de directeur général, le plus élevé de la grille interne des attachés.

Le préfet de Seine-Saint-Denis, constatant que plusieurs irrégularités entachaient le recrutement de l'agent L, a demandé le retrait de son arrêté de recrutement par courrier du 28 octobre 2014. La ville n'en a accepté le principe que le 9 janvier 2015 et a en réalité poursuivi le contrat de l'agent L jusqu'au mois de février 2015.

⁸¹ L'arrêté du maire lui attribuant cette rémunération prévoit un montant supérieur (857 € par mois) mais, ce montant a été automatiquement rapporté à 781,07 € par le logiciel de paye, afin de respecter le seuil réglementaire de 15 % en matière de cumul d'activité (cf. *infra*).

Ensuite, l'agent L a été réintégré au 1^{er} mars 2015 dans la commune de Drancy pour être détaché le jour-même dans la commune de Bobigny pour une durée de cinq ans, au même poste transformé entre temps en emploi fonctionnel de directeur général adjoint des services d'une commune de 40 000 à 150 000 habitants, auquel l'agent L a le droit d'accéder en sa qualité d'attaché territorial⁸². Toutefois, cette transformation de l'emploi occupé par l'agent L n'a pas été débattue en comité technique ni délibérée. L'agent L a été détaché dans le 1^{er} échelon du cadre d'emplois correspondant, ce qui est régulier, compte tenu de l'échelon qu'il détenait dans son corps d'origine. En conséquence, sa rémunération indiciaire est calculée sur la base de l'indice majoré 543. Sa rémunération nette mensuelle s'élève désormais à 3 828 €, auxquels s'ajoutent la prime annuelle versée à l'ensemble des agents communaux.

En revanche, les indemnités perçues par l'agent L au titre des missions exercées au sein du CCAS apparaissent comme un complément de rémunération irrégulièrement accordé par le maire, celui-ci étant également président du CCAS.

En effet, selon l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, un fonctionnaire doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle à son emploi dans la fonction publique. Il peut être autorisé, sous certaines conditions, à cumuler sa fonction avec un emploi à temps non complet, en application du décret du 20 mars 1991⁸³. Ce cumul doit cependant respecter deux conditions cumulatives :

- un fonctionnaire territorial percevant une rémunération à temps complet ne peut être nommé dans un emploi à temps non complet de la même collectivité, d'un établissement relevant de la même collectivité ou du même établissement (article 9 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991) ;
- la durée totale des services afférente à tous les emplois concernés, y compris l'activité à temps complet, ne doit pas excéder de plus de 15 % celle afférente à un emploi à temps complet (article 8 du décret susmentionné).

En l'espèce, la première condition n'est pas respectée puisque le CCAS relève de la même collectivité que celle où l'agent L exerce ses activités à temps complet, à savoir la commune de Bobigny.

6.3.2.3 Le recours aux vacataires

Les employeurs territoriaux peuvent recruter des agents vacataires pour exécuter un acte déterminé ne justifiant pas la création d'un emploi. Le juge administratif exerce un contrôle approfondi et peut être amené à requalifier en agent non titulaire une personne qualifiée à tort de vacataire. Selon une construction jurisprudentielle, la qualité de vacataire n'est reconnue qu'aux agents respectant des conditions cumulatives : recrutement pour exécuter un acte déterminé, discontinuité des prestations dans le temps et rémunération attachée à l'acte. Il est notamment vérifié que les missions confiées au vacataire ne répondent pas à un besoin permanent.

Sur l'ensemble de la période examinée, la commune a employé un volant significatif de vacataires (288 chaque année, en moyenne, correspondant à près de 54 000 heures de vacations). À partir de 2014, la commune a réduit le nombre de vacataires mais intensifié le recours aux vacataires en place. Ainsi, si le nombre de vacataires embauché annuellement a diminué de 23 % entre 2010 (384) et 2016 (294), le nombre moyen d'heures réalisé par chacun de ces vacataires, stable jusqu'en 2014, a ensuite doublé, passant de 148 en 2014 à 304 en 2016. Cette évolution se répercute sur les rémunérations versées dans les mêmes proportions.

⁸² Article 7 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

⁸³ Décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

Ces heures de vacations sont, comme dans de nombreuses collectivités, particulièrement utilisées pour remplir des fonctions éducatives et d'encadrement des loisirs. Dans ces secteurs d'activités, le nombre d'heures réalisé annuellement par chaque vacataire est faible, ce qui laisse penser que ces agents répondent en général à la qualification jurisprudentielle de vacataires.

En revanche, certains services ont recours aux contrats de vacation de façon bien plus régulière et intensive : la direction des sports (service des installations sportives et service des activités physiques et sportives) et le service de la tranquillité publique (anciennement appelé service médiation de proximité).

Pour la seule année 2016, parmi les 69 vacataires employés par ces services, 22 avaient effectué plus de 400 heures de vacations. Parmi eux, 4 avaient réalisé plus de 803 heures de vacations, soit plus qu'un mi-temps calculé sur la base de la durée légale de 1 607 heures. Les rémunérations annuelles nettes versées peuvent atteindre, pour le vacataire le plus sollicité par la commune cette année-là, 10 670 €. Ces chiffres relatifs à 2016 sont donnés à titre d'illustration mais ces pratiques ont caractérisé toute la période sous revue.

D'après les contrôles menés par la chambre portant à la fois sur les fichiers de paye et un échantillon de dossiers individuels, les conditions de recours à des vacataires ne semblent pas systématiquement remplies. En premier lieu, les missions prévues dans les contrats de vacation ont une formulation généraliste et standardisée ne faisant pas référence à un acte déterminé. Plusieurs de ces contrats ont pour motif le remplacement d'agents contractuels. Deuxièmement, les prestations n'ont pas un caractère discontinu dans le temps : les contrats peuvent avoir des durées atteignant un an et se succéder sur plusieurs exercices et même, dans certains cas, depuis 2010. Ils donnent lieu à l'établissement de fiches de paye presque chaque mois de façon continue. Enfin, la rémunération est attachée à l'heure, mais non à la réalisation d'un acte déterminé.

Les missions confiées à certains vacataires semblent donc répondre à un besoin permanent, ce que corrobore la nature des activités confiées à ces agents : sécurisation des piétons sur la voirie communale aux abords des écoles, gardiennage d'installations sportives.

La chambre estime que ces pratiques exposent la commune à un risque contentieux. La commune a pris conscience de ce risque en 2015 et a commencé à transformer certains vacataires en agents contractuels. Elle réfléchit actuellement à des embauches d'agents contractuels affectés à plusieurs services, qui travailleraient alternativement pour l'un et l'autre en fonction des besoins à différentes heures de la journée et de la semaine. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir défini des plafonds de vacations par direction. Elle prévoit de préciser les conditions de recours à ce type de contrats, sans toutefois préciser selon quelles modalités.

| |
|---|
| Rappel au droit n° 9 : Limiter strictement le recours aux vacataires aux cas respectant les conditions jurisprudentielles. |
|---|

6.3.2.4 La multiplication des contrats de courte durée génère des surcoûts

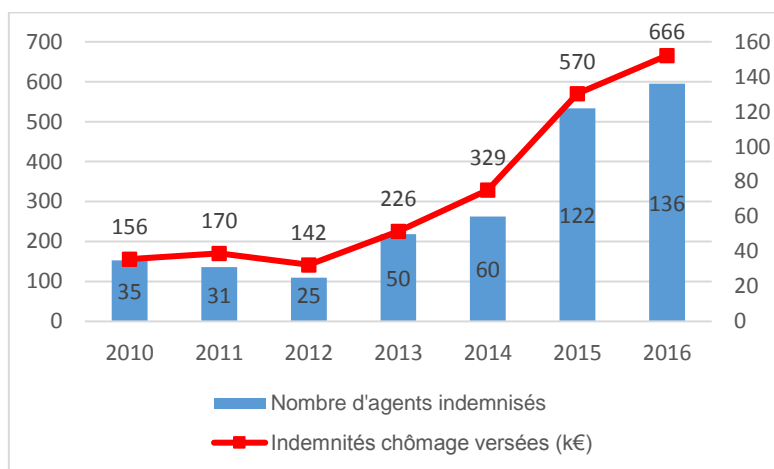
Au-delà des risques juridiques, le recours massif à des contractuels sur des emplois permanents entraîne des surcoûts de gestion. En pratique, chaque recrutement de contractuel nécessite, outre l'organisation d'une procédure de recrutement, des réflexions et validations internes quant à la rémunération offerte et l'élaboration de trois arrêtés (recrutement, fixation du régime indemnitaire, NBI). Ces opérations sont renouvelées à chaque échéance de contrat, soit tous les ans au vu des pratiques de la commune.

Les conditions juridiques peu sécurisées dans lesquels plusieurs recrutements récents ont été réalisés entraînent également une charge de travail supplémentaire. La faiblesse formelle des actes de recrutement, l'organisation hâtive de certaines vacances de poste, l'inadéquation entre les niveaux de rémunération offerts et l'expérience et la qualification des candidats ainsi que les contournements du cadre réglementaire applicable à l'embauche d'agents contractuels a mobilisé les services de la commune afin de :

- répondre aux demandes de pièces des services du contrôle de légalité de la préfecture (18 depuis 2014) ;
- procéder au retrait des actes illégaux exigé par le préfet (5 demandes depuis 2014), ces retraits étant généralement immédiatement suivis de nouveaux actes ;
- défendre la collectivité au contentieux lorsque les actes étaient déférés par le préfet de Seine-Saint-Denis au tribunal administratif (4 depuis 2014) ;
- mettre en demeure ou engager des procédures disciplinaires contre des agents aux pratiques peu professionnelles (absences sur leur lieu de travail ou utilisation du patrimoine communal à des fins personnelles).

Enfin, le coût de l'indemnisation du chômage⁸⁴ pour la commune de Bobigny est passé de 0,2 M€ à 0,7 M€ entre 2010 et 2016, soit une multiplication par 3,3. L'essentiel de cette augmentation a été enregistré entre 2014 et 2016. Cet alourdissement de la charge d'indemnisation du chômage s'explique mécaniquement par l'augmentation du nombre d'agents contractuels recrutés par la collectivité à compter de 2014. Ce coût serait encore amené à augmenter en cas de requalification de vacataires en agents contractuels.

Graphique n° 21 : Allocations chômage et nombre d'agents concernés



Source : fichiers de paye de la commune de Bobigny

La commune ayant fait le choix de ne pas conclure avec Pôle Emploi de convention de gestion⁸⁵, elle assure également la gestion opérationnelle de l'indemnisation du chômage. En conséquence, les gestionnaires du service des ressources humaines sont mobilisés pour gérer les échanges avec Pôle Emploi et établir la paye de ces agents qui ont quitté les effectifs de la collectivité.

Recommandation n° 5 : Évaluer l'opportunité de conclure une convention de gestion de l'indemnisation du chômage avec Pôle emploi afin de réaliser des gains de productivité.

⁸⁴ La commune couvre le risque chômage de ses agents contractuels, en supportant la charge de l'indemnisation du chômage conformément à l'article L. 5424-2 du code du travail.

⁸⁵ Possibilité offerte par l'article L. 5424-2 du code du travail.

6.4 Le temps de travail

6.4.1 Durée annuelle du temps de travail

Le temps de travail dans la fonction publique est fixé à 1 607 heures⁸⁶, auxquelles peuvent s'ajouter des heures supplémentaires. Il s'agit à la fois d'un plancher et d'un plafond⁸⁷. Par exception⁸⁸, 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. Si les collectivités territoriales peuvent conserver leur régime antérieur ou appliquer les 35 heures, elles ne peuvent cumuler le bénéfice des deux dispositifs.

La commune de Bobigny est passée à un régime de temps de travail de 35 heures hebdomadaires (contre 36 auparavant) suite à la présentation en comité technique d'un protocole relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail le 21 décembre 2001. Ce document n'a pas fait l'objet d'une adoption formelle, celle-ci étant renvoyée selon l'article 9 du protocole à une adoption définitive ultérieure par l'exécutif municipal qui n'a jamais eu lieu. En outre, il se veut « évolutif » au gré des évolutions du cadre réglementaire.

Par la suite, la durée du travail à Bobigny a été fixée par une délibération de 2002⁸⁹ qui prévoit l'application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000. Cette délibération appelle plusieurs remarques. Tout d'abord, sur le fond, elle n'a pas exactement pour effet d'appliquer à la commune les 35 heures hebdomadaires ou la durée annuelle de 1 607 heures puisque :

- elle prévoit l'octroi de 28 jours de congés au lieu des 25 jours de référence,
- elle autorise des dérogations au sein des services communaux.

D'autre part, sur le plan juridique, la régularité de cette délibération n'est pas établie. En effet, elle prévoit à la fois le maintien d'un régime antérieur à la loi de 2001 (35 heures travaillées hebdomadaires et 28 jours de congés annuels, soit un temps de travail annuel inférieur à la durée légale) et l'application des nouvelles dispositions réglementaires. Ce cumul de l'ancien et du nouveau dispositif n'était pas autorisé. De plus, le régime antérieur n'a jamais été formellement adopté avant la loi du 3 janvier 2001 et ne prévoit pas explicitement l'octroi de 28 jours de congés.

En outre, les agents bénéficient de six jours de congés supplémentaires, accordés sans délibération du conseil municipal. Faute de base réglementaire, ces jours de congés sont irréguliers. La chambre avait déjà signalé cette irrégularité dans son rapport de 2010.

Enfin, le maire octroie chaque année quelques jours de congés supplémentaires sans formalisme autre qu'un email transmis à l'ensemble des agents communaux. Trois jours de congés ont ainsi été irrégulièrement octroyés en 2016, portant à 12 le nombre de jours de congés dont bénéficient les agents balbyniens au-delà des 25 jours de référence.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ CE, 9 octobre 2002, Fédération nationale interco de la CFDT, n° 238461 ; CE, 9 octobre 2002, Fédération des personnels des départements et des régions CGT-FO, n° 238070.

⁸⁸ 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

⁸⁹ Délibération n° 215 du conseil municipal du 14 février 2002 relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.

Tableau n° 15 : Temps de travail à Bobigny en 2016

| | |
|---|--------------|
| Nombre d'agents en ETP (*) | 1 142 |
| Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures) | 35 |
| Jours ouvrés annuels | 254 |
| Jours de congés annuels réglementaires | 25 |
| Jours de congés annuels propres à Bobigny | 12 |
| Décompte annuel (nombre de jours travaillés dans la collectivité) | 217 |
| Durée annuelle du travail à Bobigny (en heures) | 1 519 |
| Durée annuelle légale du travail (en heures) | 1 607 |
| Différence (en heures par agent par an) | 88 |
| Différence (en jours par agent par an) | 12,6 |

(*) Donnée 2015, dans l'attente du CA 2016.

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données produites par la commune.

La durée annuelle du travail à Bobigny est donc de 1 519 heures, soit 88 heures de moins que la durée réglementaire. Elle est nettement inférieure aux moyennes observées, qu'il soit fait référence au rapport Laurent⁹⁰ (1 578 heures), ou plus récemment, au rapport 2016 de la Cour des comptes sur les finances publiques locales⁹¹ (1 562 heures). Compte tenu des effectifs de la commune et de la masse salariale, le coût de cet écart pour la commune est de 3 M€, correspondant à 63 agents décomptés en ETP.

D'autre part, selon les modalités de décompte du temps de travail prévues par le protocole de 2001, les heures réalisées après 21 heures ou le dimanche sont doublement comptabilisées.

En application de ce régime⁹², un agent affecté au gardiennage et à l'entretien des installations sportives travaillant un dimanche et trois soirs de la même semaine a déjà réalisé les 4/5^{ème} de son temps de travail hebdomadaire, avant même la prise en compte des jours d'ARTT. La commune recrute donc des vacataires sur ces plages horaires afin d'éviter de mobiliser les agents concernés.

Ces modalités particulières de décompte du temps de travail paraissent inadaptées aux exigences d'un tel service. Ce faisant, la commune se prive de tirer parti du cadre réglementaire existant qui ouvre par exemple la possibilité d'adopter un régime de travail en horaire variable permettant le report de 6 heures par quinzaine⁹³.

6.4.2 Les autorisations d'absence

Indépendamment des congés annuels, la loi du 26 janvier 1984⁹⁴ prévoit l'octroi d'autorisations d'absence, sans en fixer la durée. Le décret d'application n'ayant jamais été pris, celles-ci doivent donc être déterminées localement.

Le régime d'autorisations d'absence pour événements familiaux est particulièrement étendu au regard des pratiques observées. À titre d'exemple, la commune accorde à ses agents huit jours d'absence en cas de mariage ou conclusion d'un PACS et trois jours en cas de mariage d'un ascendant ou descendant direct de l'agent. En outre, des autorisations d'absence peuvent être accordées en cas de mariage, conclusion d'un PACS ou décès d'un beau-frère, d'une belle-sœur, d'un cousin, d'une cousine, d'un oncle, d'une tante, d'un neveu, d'une nièce, d'un grand-oncle, d'une grand-tante, d'un beau-père, d'une belle-mère, d'un beau-fils ou d'une belle-fille.

⁹⁰ Philippe Laurent, Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique, 26 mai 2016.

⁹¹ Cour des comptes, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements public, 11 octobre 2016.

⁹² Ces dispositions sont reprises dans le projet de service de la direction des sports, présenté au CTP du 17 octobre 2007, alors même que ce projet prévoit par ailleurs que les agents d'entretien et de gardiennage ainsi que les adjoints techniques spécialisés susceptibles de les remplacer doivent travailler 35 heures par semaines et sont susceptibles d'être mobilisés en journée, en soirée et en week-end.

⁹³ Article 6 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

⁹⁴ Article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

De plus, les agents se voyant décerner la médaille d'honneur du travail bénéficient à cette occasion de 10 jours d'autorisations d'absence. Enfin, les agents balbyniens bénéficient de 1 à 3 mois d'absence autorisée à l'occasion de leur départ en retraite.

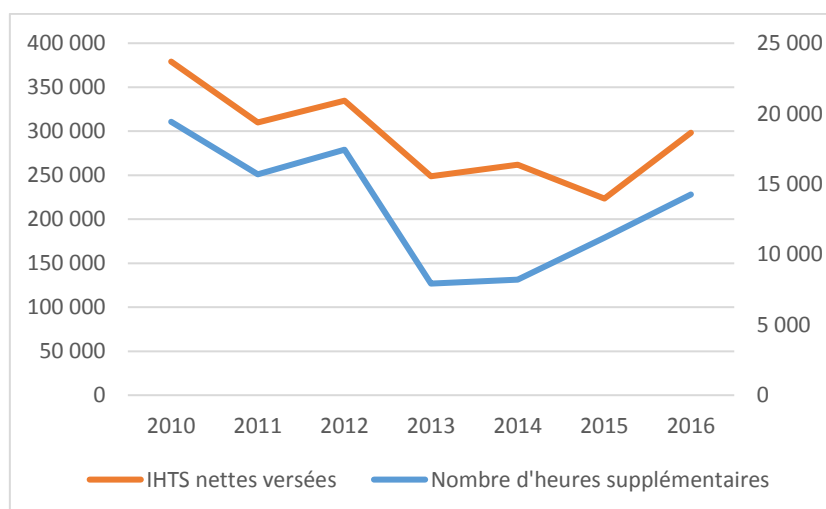
Ces autorisations d'absence participent, au même titre que le régime de congés de la commune, à l'abaissement de la durée annuelle effective du travail.

6.4.3 Les heures supplémentaires

Entre 2010 et 2016, le nombre d'heures supplémentaires réalisées par les agents communaux a diminué de 26,6 %, pour s'établir en 2016 à 14 256 heures. Dans le même temps, le nombre d'agents concernés a diminué de près de 25 % et s'élevait à 245 en 2016.

Le montant moyen d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) par agent concerné a oscillé autour d'une moyenne de 1 200 € nets par an pour 55 heures. Leur coût s'élevait à 298 k€ en 2016, niveau inférieur à celui observé en 2010 (379 k€). Il représentait près de 1 % des charges de personnel, montant, modeste au regard du budget communal mais qui doit être mis en regard d'un régime de temps de travail favorable.

Tableau n° 16 : Heures supplémentaires et IHTS versées



Source : CRC, d'après fichiers de paye de la commune de Bobigny

Plusieurs exigences réglementaires conditionnent le versement d'IHTS. Il s'agit en particulier de la fixation par l'organe délibérant de la liste des emplois ouvrant droit au versement d'IHTS⁹⁵, du respect de la limite de 25 heures mensuelles par agent⁹⁶ et de l'absence de versement à des agents de catégorie A.

Aucune de ces règles n'est respectée à Bobigny.

Le cadre des IHTS à Bobigny a été établi par une délibération du 26 septembre 1991 par laquelle le conseil municipal a adopté une liste des grades ouvrant droit au versement d'IHTS, complétée par la délibération du 23 février 2016 en ce qui concerne le cadre d'emploi des agents de police municipal, nouvellement créé.

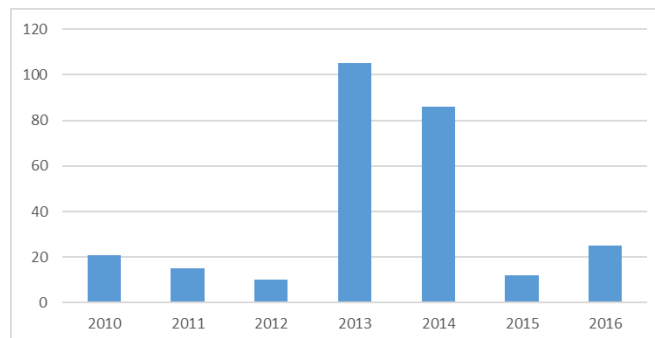
⁹⁵ Article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁹⁶ Article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. La dérogation à ce plafond est possible en cas de circonstances exceptionnelles et sur une courte durée. Elle peut l'être de façon permanente pour certains emplois après avis du comité technique pour les seules fonctions précisées par arrêté ministériel.

La délibération de 1991 n'est pas conforme à la réglementation. En effet, l'ensemble des titulaires des grades qui y sont mentionnés sont susceptibles de bénéficier d'IHTS, indépendamment de l'emploi qu'ils occupent. De plus, elle prévoit que le versement d'IHTS peut bénéficier à des agents de catégorie A, ce qui est explicitement exclu par la réglementation⁹⁷. Le contrôle des fiches de paye révèle l'existence de tels versements à des agents de catégorie A.

D'autre part, des dépassements du maximum légal de 25 heures ont été constatés, particulièrement en 2013 et au premier semestre 2014. Ces dépassements sont moins nombreux aujourd'hui mais restent significatifs (25 cas en 2016).

Tableau n° 17 : Dépassements du maximum légal de 25 heures supplémentaires / mois



Source : CRC, d'après les fichiers de paye de la commune de Bobigny

À Bobigny, le régime des heures supplémentaires a été précisé par le protocole relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail présenté en comité technique le 21 décembre 2001. Le principe de droit commun fixé par ce protocole est la récupération des heures supplémentaires effectuées, dans la limite de quatre jours de récupération par an. La compensation financière de ces heures supplémentaires n'est prévue que pour « les événements exceptionnels de la vie de la cité (fêtes et manifestations par exemple) ».

Or, en pratique, 15 à 20 agents réalisent un nombre d'heures supplémentaires élevé (plus de 200 par an). Le nombre d'heures effectuées est alors souvent calibré pour approcher ou égaler exactement le maximum légal ($12 \times 25 = 300$ heures). Le montant d'IHTS versé s'élève selon les cas entre 2 000 et 10 000 € nets par an, constituant un véritable complément de rémunération. Pour ces agents, le recours aux heures supplémentaires n'est donc pas limité aux événements exceptionnels mais constitue une pratique habituelle.

Ces pratiques sont concentrées dans certains services comme le service des installations sportives, le service du parc automobile ou la direction des manifestations et relations publiques. Ce constat renforce la nécessité d'une réflexion sur le temps de travail dans certains services ainsi que de la mise en place de modalités de contrôle effectives.

6.4.4 Le décompte du temps de travail et des absences n'est pas automatisé

La commune dispose depuis 2011 d'un outil de décompte du temps de travail (logiciel INCOVAR et badgeuses) mais ne l'exploite pas pleinement et n'a pas déployé les badgeuses sur l'ensemble des sites municipaux et pour l'ensemble des services. Ainsi, selon un bilan réalisé en 2015, seuls 220 agents étaient concernés par le badgeage, soit moins d'un agent de la collectivité sur sept. Même pour ces derniers, les fonctions de décompte automatique et de suivi en temps réel du temps de travail ne sont pas systématiquement activées, tandis que les pratiques de badgeage sont parfois peu rigoureuses.

⁹⁷ Article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Pour tous les autres agents, il n'existe pas de suivi du temps de travail. Dans ce cas, le décompte des heures supplémentaires susceptibles d'ouvrir droit au versement d'IHTS s'effectue au travers de formulaires renseignés par les chefs de service. Au vu du nombre significatif d'agents bénéficiant de façon systématique d'un nombre d'heures supplémentaires rémunérées de 14 ou 25 heures, les IHTS sont souvent déclarées au forfait au regard des plafonds réglementaires plutôt qu'au réel. Pour attribuer des IHTS de façon régulière, la commune devra mettre en place un dispositif de contrôle automatisé⁹⁸.

Les modalités de décompte des jours d'absence et de congés ne sont pas non plus automatisées. S'agissant des congés, les chefs de service sont censés valider les demandes de congés des agents sous leur autorité via une « feuille de congés » annuelle. Celle-ci est ensuite transmise annuellement à la DRH et sert de base au calcul du solde de congés reportable sur l'exercice suivant.

Un tel régime déclaratif est par nature peu fiable et sujet à manipulations. Dans la pratique, les dossiers individuels des agents témoignent d'une utilisation peu rigoureuse des fiches de congés, dans lesquelles le suivi infra-annuel des congés et l'autorisation formalisée du chef de service font défaut. Il est alors procédé directement au calcul du solde de congés reportables. Dans certains cas, notamment lorsqu'un agent quitte la collectivité, la fiche fait état, de manière peu vraisemblable, de l'absence totale de jours de congés pendant deux exercices.

La commune n'a pas non plus mis en place de compte épargne-temps (CET). Les congés non pris durant une année sont reportables sur les deux premiers mois de l'année suivante, sur autorisation du DGS après avis du chef de service. Le plan d'actions adopté par la commune à la suite des observations provisoires de la chambre prévoit la mise en place du CET au 1^{er} janvier 2019.

Rappel au droit n° 10 : Mettre en place un instrument automatisé de décompte du temps de travail conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Rappel au droit n° 11 : Instaurer une durée annuelle de temps de travail conforme à la durée légale.

6.4.5 L'absentéisme

La commune n'a pas été capable de répondre aux questions posées par la chambre sur l'absentéisme. Pour documenter ses observations, la chambre s'est appuyée sur les rapports sur l'état de la collectivité des exercices 2011, 2013 et 2015, en ce qui concerne le décompte des jours d'absence, et sur les fichiers de paye pour le décompte des ETP.

Le taux d'absentéisme⁹⁹ des agents communaux balbyniens est stable sur la période et s'établissait à 13,5 % en 2015. Ce taux est supérieur au niveau moyen constaté dans les communes de la petite couronne¹⁰⁰. Dans plus de la moitié des cas (50,9 %), ces absences étaient motivées par une maladie ordinaire.

En 2015, la commune recensait 38 820 jours calendaires d'absence pour maladie ou accident du travail, soit 25,4 ETP. La même année, un agent était en moyenne absent 26,9 jours. En se fondant sur le coût moyen d'un ETP en 2015¹⁰¹, ces absences représentaient pour la commune un manque à gagner de près de 1,0 M€.

⁹⁸ Article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Le décret prévoit des exceptions pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, pour lesquels un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10.

⁹⁹ Le taux d'absentéisme rapporte le nombre d'heures d'absence pour maladie (maladie ordinaire, maladie professionnelle, longue maladie / maladie de longue durée, accidents du travail) et maternité, paternité et adoption au nombre de jours ouvrés multiplié par l'effectif communal exprimé en équivalent temps plein.

¹⁰⁰ Selon le bilan social 2015 du centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne francilienne : 10,7 % pour l'ensemble des collectivités, 10,9 % pour les communes.

¹⁰¹ Une estimation du coût par ETP est obtenue en divisant les charges de personnel (55,3 M€) par le nombre d'ETP en 2015 (1445,6 ETP), soit 38,3 k€/ETP.

Ces chiffres posent la question de la motivation des absences, de leur contrôle et du coût pour la collectivité. Elles participent également à l'abaissement du temps de travail effectif, alors que les agents bénéficient par ailleurs d'un temps de travail favorable. Elles appellent en tous cas des mesures de prévention de l'absentéisme.

6.5 La rémunération

6.5.1 Les délibérations relatives au régime indemnitaire

Le régime indemnitaire de la commune de Bobigny résulte de 22 délibérations adoptées par le conseil municipal entre 1991 et 2016. Chacune de ces délibérations établit soit le régime indemnitaire applicable à une filière, soit le régime applicable à un cadre d'emploi particulier, soit une indemnité spécifique à plusieurs filières ou cadres d'emplois.

Ce régime est peu lisible puisqu'aucune de ces délibérations ne donne une vision consolidée du régime indemnitaire applicable à une filière ou, a fortiori, à l'ensemble des agents.

Durant la période contrôlée, les modifications du régime indemnitaire ont concerné :

- la création de régimes indemnitaires propres aux cadres d'emplois de rééducateur et cadre de santé rééducateur (2010), de chef du service de la police municipale (2015), de psychologues territoriaux, d'agents de la police municipale et d'anciens agents de l'ALCLVB (2016) ;
- la création d'indemnités pour l'exercice de fonctions particulières : tuteur de contrat aidé (2013), assistant de prévention (2014) et maître d'apprentissage (2015) ;
- l'extension du régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux aux agents contractuels (2016).

Le régime indemnitaire de la commune ne prévoit aucune modulation de la rémunération des agents au regard de la manière de servir.

Pour établir le régime indemnitaire des agents au moment de leur recrutement, la commune s'appuie sur des barèmes internes qui prévoient, par grade et par niveau de responsabilité, le montant des indemnités attribuables. Ces tableaux ne renvoient cependant pas aux sources de droit sur lesquelles ils s'appuient (lois, décrets, délibérations) et ne portent pas trace des éventuels mécanismes d'actualisation appliqués.

Dans ces conditions, la chambre s'interroge sur la capacité de la commune à s'assurer du respect des bornes réglementaires prévues pour les différentes indemnités qu'elle verse, ainsi qu'à calculer avec exactitude certaines indemnités dont la mise en place remonte à plusieurs décennies. En pratique, les contrôles conduits par la chambre sur plusieurs indemnités ont conduit à l'identification d'irrégularités.

6.5.2 Une prime annuelle dont la régularité n'est pas établie

La commune de Bobigny octroie une prime annuelle à l'ensemble de ses agents (titulaires, contractuels¹⁰²) en deux versements par an, en mai et en novembre. Cette prime annuelle est calculée par référence au SMIC et actualisée depuis 1985 en fonction de l'évolution du point fonction publique ou du SMIC. En cas de divergence de l'évolution de ces deux indices, l'évolution la plus favorable s'applique. En 2016, son montant s'élevait à 1 490 € nets par agent exerçant à temps complet¹⁰³, soit un coût total hors charges pour la commune de 1,8 M€ représentant 4,8 % des rémunérations versées.

¹⁰² À l'exception des collaborateurs de cabinet, ceux-ci ne pouvant bénéficier de rémunérations accessoires.

¹⁰³ 1490,78 € en 2016, montant légèrement supérieur au SMIC mensuel brut revalorisé au 1^{er} juillet 2016 : 1466,62 €. Le montant moyen par agent, compte tenu des durées de travail dans l'année et des quotités de travail, est de 1 250 € nets.

Le précédent rapport de la chambre, en 2010, signalait le caractère irrégulier de cette prime annuelle qui, n'étant fondée sur aucune délibération antérieure à la loi du 26 janvier 1984 - les délibérations qui en fondent le versement datent en effet de 1985 et 2006 - ne pouvait relever du maintien des avantages acquis¹⁰⁴. La chambre recommandait donc de réviser les fondements juridiques de cette prime.

Depuis 2010, la commune n'a pris aucune action en ce sens et elle continue d'appliquer irrégulièrement les délibérations précitées. Il est rappelé que la jurisprudence financière considère qu'une collectivité doit être en mesure de prouver l'existence d'une délibération antérieure à 1984 instituant expressément un avantage collectivement acquis par les agents¹⁰⁵.

D'autre part, les délibérations du conseil municipal de 1985 sont insuffisamment précises pour permettre une liquidation rigoureuse. Elles donnent en effet pour référence le SMIC, sans préciser s'il s'agit du SMIC horaire, mensuel ou annuel, ni *a fortiori* les modalités de passage de l'un à l'autre. En outre, pour les agents affiliés à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), elle donne pour référence le SMIC annuel net alors que le SMIC est défini réglementairement en valeur brute. Les règles de passage du brut au net ne sont pas non plus établies. Il n'est pas non plus précisé si le montant de la prime dépend de la durée d'emploi dans l'année ou de la quotité de travail¹⁰⁶. Enfin, une date d'actualisation est prévue (1^{er} juillet) mais il n'est pas précisé si elle s'applique dès le premier versement semestriel suivant ou bien à l'exercice suivant¹⁰⁷.

En outre, en pratique, la commune verse aux titulaires et contractuels le même montant de prime alors que la délibération du 28 février 1985 prévoit que cette prime est calculée par référence au SMIC brut pour les agents cotisant au régime général (contractuels) et au SMIC net pour les agents cotisant à la CNRACL (titulaires).

Cette erreur s'explique par une autre erreur, puisque la commune calcule le montant de cette prime non pas selon la méthode prévue par les délibérations précitées, mais en référence à l'indice 320 qu'elle multiplie ensuite par la valeur du point d'indice.

Rappel au droit n° 12 : En l'absence de délibération antérieure à 1984, mettre un terme au versement irrégulier de la prime annuelle.

6.5.3 L'absence de mise en place de la PFR et du RIFSEEP

La prime de fonctions et de résultats (PFR) a été instaurée pour les administrateurs civils de l'État à compter du 1^{er} janvier 2010 et, pour les attachés du ministère de l'Intérieur à compter du 1^{er} janvier 2011. Ces cadres d'emplois constituent respectivement les corps de référence pour les administrateurs et attachés territoriaux.

En vertu des dispositions en vigueur¹⁰⁸, les collectivités étaient tenues de mettre en place la PFR, dès la première modification du régime indemnitaire des cadres d'emplois concernés intervenant postérieurement à l'entrée en vigueur de cette prime dans les services de l'État.

¹⁰⁴ Article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

¹⁰⁵ « à supposer que s'applique l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 (...), il demeure que la décision décidant l'octroi de la prime par référence à l'article 111 de la loi précitée doit se présenter sous la forme d'une délibération du conseil municipal. » (Jugement de la chambre régionale des Comptes (CRC) de Haute-Normandie du 2 septembre 1999). Saisie de la même affaire, la Cour des Comptes dans son arrêt du 28 septembre 2000 a rappelé que « pour rentrer dans le champ d'application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, les primes devaient avoir fait l'objet d'une délibération antérieure à la loi »

¹⁰⁶ En pratique, comme en témoignent les fichiers de paye, le montant versé est bien proportionnel à la durée de travail dans l'année et dépend de la quotité de travail.

¹⁰⁷ En pratique, comme en témoignent les fichiers de paye, l'actualisation est prise en compte dès le versement de novembre, donc dès le premier versement semestriel suivant.

¹⁰⁸ Créée par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008, la PFR s'est appliquée à la FPT en vertu des dispositions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, modifiées par la loi du 5 juillet 2010 (article 40). La circulaire du ministre de l'Intérieur du 27 septembre 2010 précise les modalités de cette application à la FPT.

Or, le régime indemnitaire des administrateurs territoriaux et attachés territoriaux employés par la commune de Bobigny a été modifié à deux reprises depuis 2010 au travers de la création de deux dispositifs : l'indemnité pour exercice des fonctions de tuteurs de contrat aidé en 2013 et l'indemnité relative à l'exercice des fonctions de maître d'apprentissage en 2014. Ces deux dispositifs, faute de mention contraire dans les délibérations qui les instaurent, s'appliquent à tous les cadres d'emplois communaux. En pratique, l'indemnité relative à l'exercice des fonctions de maître d'apprentissage est effectivement versée à des agents de la commune relevant de ces deux cadres d'emplois¹⁰⁹.

En conséquence, en ne mettant pas en œuvre la PFR pour ses attachés et administrateurs territoriaux dès 2013, la commune a enfreint la réglementation qui était alors en vigueur.

Par la suite, la commune n'a pas non plus mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'expérience professionnelle (RIFSEEP) créé en 2014¹¹⁰, susceptible d'être appliqué à la fonction publique territoriale en vertu du principe de parité. Depuis la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires¹¹¹, la mise en œuvre d'un régime en deux parts est obligatoire dans les collectivités territoriales lorsqu'un tel régime est servi dans les cadres d'emplois de référence de la fonction publique d'État. Or, le RIFSEEP a d'ores et déjà été appliqué aux administrateurs civils au 1^{er} juillet 2015, puis aux attachés et à de nombreux autres cadres d'emplois de référence depuis 1^{er} janvier 2016.

La commune n'est pas encore engagée dans la refonte, même partielle, de son régime indemnitaire en vue de mettre en place un régime en deux parts. Si la mise en œuvre d'une réforme de cette ampleur nécessite un délai raisonnable, la commune doit s'engager sans tarder dans un tel chantier afin de se mettre en conformité avec la loi.

À défaut d'avoir mis en place la PFR, puis le RIFSEEP, la commune attribue en vertu d'une délibération de 2000 et de deux délibérations de 2004, un régime composite comprenant selon les cas une ou plusieurs des indemnités suivantes : l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), l'indemnité d'exercice des missions de préfecture (IEMP) et la prime de rendement¹¹².

6.5.4 Les primes censées être liées à la manière de servir ne sont pas modulées et sont calculées selon des méthodes erronées

Même en l'absence de mise en place de la PFR, le régime indemnitaire de la commune comprend plusieurs indemnités devant être modulées en fonction de la manière de servir :

- la prime de rendement versée aux administrateurs¹¹³ en application d'une délibération de 2004 prévoyant l'application à la commune d'un décret relatif aux primes de rendement pouvant être attribuées aux fonctionnaires des finances¹¹⁴. Selon ce décret, ces primes doivent être « essentiellement variables et personnelles » ;

¹⁰⁹ En 2016, d'après les fichiers de paye : un agent du cadre d'emploi des administrateurs territoriaux et quatre agents du cadre d'emploi des attachés territoriaux.

¹¹⁰ 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 dans la fonction publique de l'État.

¹¹¹ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, modifiant l'article 88 de la loi de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

¹¹² Les agents de la filière technique disposent d'un régime indemnitaire particulier comprenant l'indemnité spécifique de service (cf. infra) et la prime de service et de rendement.

¹¹³ Ou agents contractuels positionnés sur des postes occupables par des administrateurs.

¹¹⁴ Décret n° 45-1753 du 6 août 1945 relatif aux primes de rendement pouvant être attribuées aux fonctionnaires des finances. Ce décret prolonge un dispositif établi par un décret du 22 mai 1926. L'extension du bénéfice de ces primes aux agents des autres ministères s'est faite par le décret n° 50-196 du 6 février 1950 relatif à certaines indemnités dans les administrations centrales.

- la prime de service et de rendement versée aux agents de la filière technique¹¹⁵ en application de deux délibérations de 1991 et 2009. Selon le décret instaurant cette prime, son montant individuel doit être attribué en tenant compte des services rendus.

Or ces primes sont utilisées par la commune de Bobigny comme un élément fixe de rémunération, comme en témoignent les délibérations transposant ces primes dans la commune, les barèmes utilisés par la DRH, la rédaction des arrêtés d'attribution de rémunération et les fichiers de paye. Ces modalités d'attribution sont donc irrégulières.

En outre, la chambre doute de l'exactitude du calcul de la prime de rendement, la commune ne disposant pas d'un tableau de passage entre les montants de référence et les montants servis.

Concernant la prime de service et de rendement, son calcul s'appuie sur une méthodologie et des valeurs de référence non conformes au cadre réglementaire en vigueur. En effet, la délibération du 25 juin 2009 prévoit que cette prime est égale à un pourcentage du traitement brut moyen du grade, alors qu'elle doit être calculée par application d'un coefficient à un taux prévu par arrêté interministériel¹¹⁶. Une nouvelle délibération prévoyant un mode de calcul conforme au cadre réglementaire en vigueur est nécessaire pour que cette prime soit versée dans des conditions régulières aux 42 agents qui en bénéficient.

Rappel au droit n° 13 : Réformer le régime indemnitaire, notamment en vue de mettre en place un régime en deux parts pour les agents dont les cadres d'emplois de référence bénéficient du RIFSEEP.

6.5.5 L'indemnité spécifique de service (ISS)

En vertu du principe de parité entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale, la commune de Bobigny a choisi, par une délibération du 5 avril 2001, de faire bénéficier les agents de la filière technique de l'ISS créée par le décret n° 2000-136 du 18 février 2000. Cette délibération du 5 avril 2001 est visée par les arrêtés municipaux ultérieurs ouvrant aux agents concernés le bénéfice de l'ISS.

Or, ce décret du 18 février 2000 a été abrogé par l'article 9 du décret n° 2003-799 du 25 août 2003 relatif à l'ISS allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et aux fonctionnaires des corps techniques de l'équipement.

La chambre invite donc la commune à mettre le régime de l'ISS et celui de la prime de service et de rendement en conformité avec le cadre réglementaire applicable par une nouvelle délibération du conseil municipal.

6.5.6 Les indemnités pour astreintes

Trois agents recrutés depuis 2014, bénéficient d'indemnités pour astreinte, qui constituent des compléments de rémunération substantiels puisque leur montant est compris entre 242 € et 517 € bruts mensuels.

¹¹⁵ Décret n° 2009-1558 du 15 décembre 2009 relatif à la prime de service et de rendement allouée à certains fonctionnaires relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

¹¹⁶ Arrêté du 15 décembre 2009 fixant les montants des primes de service et de rendement allouées à certains fonctionnaires relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

Selon la réglementation en vigueur¹¹⁷, une délibération de l'organe délibérant doit déterminer, après avis du comité technique, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés. Celle-ci doit également se prononcer quant à la récupération ou à la rémunération de ces astreintes ou, à défaut, déléguer cette compétence au maire¹¹⁸.

Or, jusqu'à un passé récent, aucune délibération de ce type n'a été adoptée par le conseil municipal de Bobigny. La seule délibération relative aux astreintes, remontant à 1993, ne fait qu'en retenir le principe sans établir les cas dans lesquels il est possible d'y avoir recours. Les indemnités pour astreintes versées par la commune de Bobigny doivent donc être considérées comme irrégulières. La commune a délibéré sur les astreintes lors du conseil municipal du 21 mars 2018.

6.5.7 La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La NBI valorise les emplois comportant des responsabilités ou une technicité particulière, et se traduit par l'attribution de points d'indices majorés. Elle cesse d'être versée lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit. Seuls les fonctionnaires sont, à l'exclusion des agents contractuels, éligibles à la NBI. Les fonctions éligibles à la NBI et le nombre maximal de points attribuables sont définis par décrets¹¹⁹. Pour certains emplois, des majorations sont prévues pour les agents exerçant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.

En 2016, 979 agents balbyniens percevaient une NBI, soit 92,3 % des titulaires. Le montant total versé s'élevait à 622 658 €, soit 1,1 % de la masse salariale. Le nombre moyen de points de NBI par agent bénéficiaire est relativement faible, s'établissant à 11,5 points.

Ces caractéristiques particulières s'expliquent par le fait que la commune attribue au moins 10 points de NBI à la majorité de ses agents, au motif qu'ils exercent au sein d'un quartier prioritaire de la politique de la ville.

Si une portion significative du territoire balbynien est classée quartier prioritaire, la commune n'a pas établi de liste des emplois ouvrant droit à la NBI associée, précisant le nombre de points correspondants et les éventuelles majorations en fonction du lieu de travail de l'agent. Plus généralement, la procédure d'attribution de points de NBI, au moment de l'embauche, est peu formalisée et relève d'un examen au cas par cas au regard des textes en vigueur.

Un contrôle de cohérence a été réalisé sur les bulletins de paie d'agents exerçant sept types de fonctions différentes. Sous réserve de l'impossibilité d'apprécier l'affectation dans un quartier prioritaire, ce contrôle n'a pas permis de déceler d'anomalie.

Le processus actuel n'apportant aucune garantie contre le risque d'erreurs, la chambre invite toutefois la commune à établir et mettre à jour une liste des emplois éligibles à la NBI, précisant le motif d'attribution et le nombre de points correspondants. La commune devra en outre veiller à mettre à jour ses attributions de NBI aux agents dont le lieu de travail est sorti du zonage des quartiers prioritaires de la politique de la ville, dans les conditions prévues par le décret du 30 octobre 2015¹²⁰, soit une réduction d'un tiers au 1^{er} janvier 2018, de deux tiers au 1^{er} janvier 2019 et une suppression au 1^{er} janvier 2020.

¹¹⁷ Article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

¹¹⁸ Circulaire du ministre de l'Intérieur n° NOR/MCT/B/05/10009/C relative à la mise en œuvre de la rémunération et de la compensation des astreintes et des permanences des agents territoriaux.

¹¹⁹ Décrets n° 2006-779 et n° 2006-780 du 3 juillet 2006 ; décret n° 2001-1274 du 27 décembre 2001.

¹²⁰ Décret n° 2015-1386 du 30 octobre 2015 relatif à la NBI 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.

6.6 Les emplois fonctionnels

6.6.1 Une identification imprécise des emplois fonctionnels conduisant à des situations ambiguës, parfois irrégulières

En application de l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, la commune de Bobigny a la possibilité de créer les trois emplois fonctionnels suivants : directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques. Le nombre d'emplois fonctionnels ainsi créés est limité par l'article 53-1 de la même loi mais cette mesure reste sans effet à ce jour faute de décret d'application en Conseil d'État. En tout état de cause, en vertu du principe posé par l'article 34 de la loi précitée, le conseil municipal est tenu de délibérer sur les emplois fonctionnels. Par ailleurs, eu égard à sa population, Bobigny n'est pas éligible aux cas dérogatoires prévus par l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984. L'accès à ses emplois fonctionnels n'est donc pas ouvert aux agents contractuels.

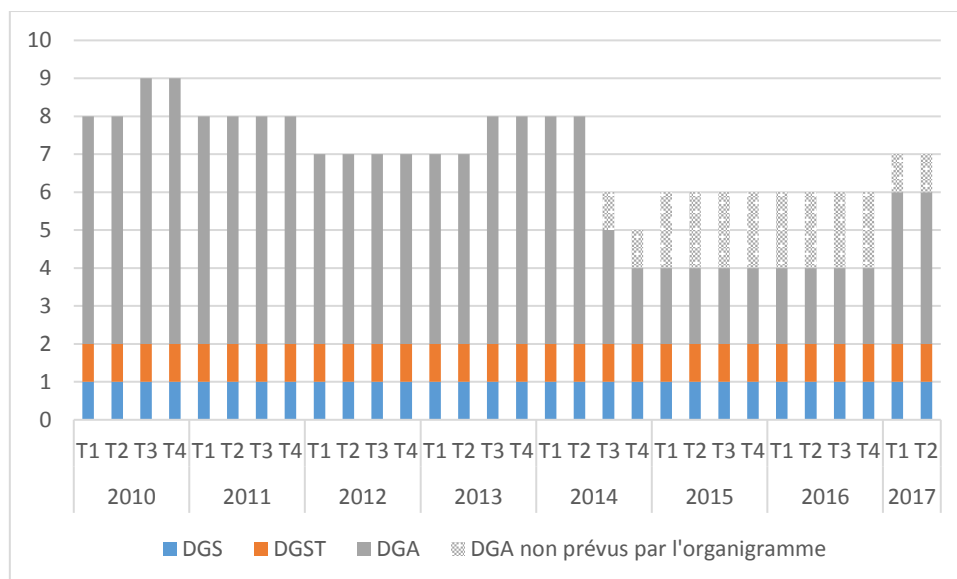
Or, jusqu'en 2015, le conseil municipal de Bobigny n'a jamais pris de délibération établissant la liste des emplois fonctionnels. Depuis 2015, ceux-ci sont dénombrés dans le tableau des emplois communaux délibéré par le conseil municipal, même si le nombre figurant dans cette liste ne correspond pas à la réalité (*cf. infra*).

Il est cependant possible d'évaluer le nombre d'emplois fonctionnels en s'appuyant sur les organigrammes successifs ainsi que sur les arrêtés de détachement et de recrutement. Entre 2010 et 2014, on dénombrait dans les services municipaux pas moins de sept à neuf emplois fonctionnels, un nombre particulièrement élevé pour une commune de cette taille. Cela s'explique par le fait que tous les emplois de direction avaient été érigés en emplois de direction générale. À compter de juin 2014, la liste des emplois fonctionnels a été progressivement rationalisée, le nombre de directeurs généraux adjoints passant de six à trois. Enfin, selon l'organigramme cible présenté au comité technique du 12 novembre 2014, le nombre de directeurs généraux adjoints a été ramené à deux.

Cependant, du fait de retards dans la prise des arrêtés de fin de détachement (*cf. infra*), le passage du nombre d'emplois fonctionnels de 8 à 4 n'a été atteint qu'au premier trimestre 2016.

En outre, depuis lors, ce plafond n'est respecté que de façon artificielle. Tout d'abord, le respect de la limite de deux emplois de DGA, que la commune s'est fixée dans le tableau des emplois communaux, n'est possible que grâce à la vacance du poste de DGA chargé du service aux usagers. En effet, dans le même temps, contrairement à l'organigramme présenté en comité technique, l'emploi de directeur des politiques sociales et urbaines a été transformé en emploi fonctionnel de directeur général adjoint le 1^{er} mars 2015, portant à trois le nombre d'emplois de DGA. La création d'une nouvelle DGA « solidarités » en mars 2017 porte à quatre le nombre d'emplois de DGA et donc à six le nombre total d'emplois fonctionnels.

Les variations fréquentes du haut de l'organigramme et du nombre d'emplois fonctionnels de la commune de Bobigny maintiennent une forme d'ambiguïté quant au positionnement de certains postes. Constitue ainsi un emploi fonctionnel de fait le poste de directeur de la prospective urbaine et de l'action territoriale créé en novembre 2014. Même si le contrat du titulaire du poste ne précise pas qu'il occupe un emploi fonctionnel, celui-ci est positionné directement sous le DGS et les fiches d'évaluation de l'agent témoignent du fait que cet emploi est considéré par sa hiérarchie comme un emploi de directeur général. En outre, ses fiches de paye font explicitement état de l'occupation d'un poste de DGA.

Graphique n° 22 : Nombre d'emplois fonctionnels entre 2010 et 2017

Source : organigrammes successifs des services de la commune de Bobigny

6.6.2 L'occupation irrégulière de trois postes de DGA par des contractuels entre 2010 et 2015

De par sa population, sensiblement inférieure au seuil de 80 000 habitants mentionné à l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984, la commune de Bobigny n'est pas autorisée à recruter des agents contractuels sur des emplois fonctionnels. Depuis 2010, c'est donc irrégulièrement que le commune a recruté des agents contractuels sur des emplois de directeur général adjoint.

6.6.2.1 La situation de l'agent M

Cet agent a occupé les fonctions de directeur général adjoint, chargé du développement urbain, de l'habitat, du logement et du PRU entre le 1^{er} décembre 2010, date de son premier contrat avec la commune¹²¹, et le 20 mars 2015, date de son licenciement. Cet emploi était identifié comme un emploi fonctionnel de directeur général adjoint dans l'organigramme des services.

La structure de sa rémunération correspondait à celle d'un DGST, à ceci près que les montants versés lui étaient bien plus favorables. Ainsi, il lui a été attribué une rémunération correspondant au grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnel, hors échelle D 2^{ème} chevron, soit assise sur l'indice majoré 1217, supérieur de près de 400 points à l'indice terminal de la grille de DGST (821 à cette date). Il bénéficiait en outre d'une prime de rendement de 400 € bruts mensuels et d'une ISS de 2730 € bruts mensuels. Le montant de l'ISS qui lui a été attribué, bien que s'inscrivant dans les bornes fixées par la réglementation, excédait de plus de 400 € le montant maximal prévu par la grille indemnitaire dont la commune s'était dotée pour les fonctions de DGST. Sa rémunération mensuelle nette s'établissait ainsi à 7 398 € auxquels s'ajoutaient la prime annuelle versée à l'ensemble des agents.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, cet agent a fait valoir la liberté donnée à la commune d'établir sa rémunération au regard de son expérience et de ses qualifications, compte tenu de son statut de contractuel. La chambre rappelle toutefois que le principe de parité dégagé par le juge administratif limitait sa rémunération à celle que pouvait espérer un fonctionnaire placé dans une position identique ou similaire. La rémunération principale offerte à l'agent M, qui excédait les plafonds des cadres d'emplois applicables à une commune de la taille de Bobigny, ne respectait manifestement pas ce principe.

¹²¹ Ce contrat a été renouvelé par un deuxième contrat du 4 décembre 2013.

Comme a pu le constater la chambre en 2015 lors de l'examen des relations entre la commune et la Semeco, cet agent cumulait irrégulièrement ses fonctions à la commune de Bobigny avec une autre activité salariée, en tant que directeur général de la Semeco.

6.6.2.2 La situation de l'agent N

Cet agent a occupé les fonctions de directeur de la démocratie entre le 1^{er} juin 2013 et le 31 janvier 2015, emploi identifié comme emploi fonctionnel de directeur général adjoint dans l'organigramme des services ainsi que dans sa fiche de poste.

Les fiches de paye de l'agent témoignent également de son positionnement et de sa rémunération en tant que DGA.

Son recrutement s'est opéré dans des conditions irrégulières puisque, ainsi qu'en témoigne son contrat, son recrutement n'a été précédé d'aucune vacance d'emploi et donc d'aucune recherche d'un candidat fonctionnaire.

Comme a pu le constater la chambre en 2015 lors de l'examen des relations entre la commune et la Semeco, cet agent cumulait ses fonctions à la commune de Bobigny avec une autre activité salariée, en tant que directeur du développement de la Semeco.

6.6.2.3 La situation de l'agent O

Cet agent a occupé les fonctions de directeur général adjoint « chef de l'événementiel » du début de la période sous revue jusqu'au 31 octobre 2014, emploi identifié comme emploi fonctionnel de directeur général adjoint dans l'organigramme des services. Il encadrait à ce titre l'activité de trois directions et trois services.

Les fiches de paye de l'agent témoignent de son positionnement auprès de la DGS et de sa rémunération comme DGA.

Son recrutement s'est opéré dans des conditions irrégulières. En effet, comme en témoignent ses contrats successifs sur la période sous revue, son recrutement n'a été précédé d'aucune vacance d'emploi – ce que conforte le fait qu'il occupait les mêmes fonctions depuis 2006 et était employé par la commune depuis 2001 – et donc d'aucune recherche d'un candidat fonctionnaire.

Le tribunal administratif de Montreuil a annulé le licenciement de cet agent, ce qui obligeait la commune à le réintégrer en CDI. D'après la commune, il lui aurait été proposé plusieurs postes. L'agent aurait exprimé son souhait de ne pas réintégrer les services de la commune et de bénéficier d'une reconstitution de carrière afin de faire valoir ses droits à la retraite. Un travail d'analyse a été engagé par la DRH concernant sa situation.

Rappel au droit n° 14 : Par une délibération spécifique du conseil municipal, établir la liste des emplois fonctionnels de la commune, et mettre un terme à l'occupation irrégulière d'emplois fonctionnels par des agents contractuels.

6.7 Les collaborateurs de cabinet et de groupes d'élus

Au cours de la période contrôlée, le nombre de collaborateurs de cabinet du maire a respecté le plafond de trois emplois imposé par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987¹²², pour une commune de la taille de Bobigny. Leur rémunération était conforme aux exigences réglementaires.

¹²² Délibérations du 20 mars 2008 et du 12 avril 2014 fixant le nombre de collaborateurs à 3.

En revanche, la commune a employé, au sein du service de l'exécutif, deux collaborateurs de groupes d'élus (un pour la majorité et un pour l'opposition) alors que, selon l'article 32 bis de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 modifiée relative à l'administration territoriale de la République, ce type d'emploi n'est pas autorisé pour une commune de la taille de Bobigny.

| |
|---|
| Rappel au droit n° 15 : Supprimer les emplois de collaborateurs de groupes d'élus. |
|---|

À la suite des observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à mettre un terme à cette pratique et à supprimer du tableau des emplois communaux les deux emplois de collaborateurs de groupes d'élus au premier trimestre 2018.

6.8 Les avantages en nature

6.8.1 Les logements de fonction

6.8.1.1 Cadre réglementaire applicable

Le cadre réglementaire applicable aux logements de fonctions¹²³ prévoit :

- la concession d'un logement pour un motif défini : nécessité absolue de service (NAS) ou astreinte (anciennement utilité de service) ;
- la prise d'un arrêté nominatif d'attribution devant obligatoirement indiquer le lieu du logement, la consistance et la superficie des locaux et les conditions financières de la concession (y compris charges et prestations accessoires). En cas d'occupation du logement sans titre, la redevance est majorée ;
- le paiement par l'agent d'une redevance dans les cas d'occupation précaire avec astreinte. Cette redevance doit être égale à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés ;
- le paiement par l'agent des charges locatives afférentes au logement (eau, électricité, gaz, chauffage). Avant la réforme de 2012, ces charges n'étaient pas dues par les bénéficiaires de logement pour NAS ;
- un régime d'incompatibilités : l'attribution d'un logement pour NAS est incompatible avec les IFTS et toute indemnité d'astreinte ou de permanence.

Par ailleurs, pour les agents concernés, le bénéfice du logement de fonction constitue un avantage en nature pris en compte dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.

6.8.1.2 Pratiques de la commune de Bobigny

Les délibérations relatives à l'attribution de logements de fonction¹²⁴ prévoient l'attribution de logements aux gardiens d'établissements scolaires et bâtiments municipaux, aux personnels techniques assurant des permanences 24 heures sur 24 ainsi qu'à trois ingénieurs, indépendamment de leurs fonctions. En l'absence de liste précise des emplois concernés, ces délibérations sont insuffisamment précises, surtout celle de 1981 relative aux logements des ingénieurs, qui témoigne d'une confusion entre grade et emploi.

¹²³ Jusqu'en 2012, le cadre applicable aux logements de fonctions était posé par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990. Ce cadre a été réformé par le décret n° 2012-752 modifiant le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P, articles R. 2124-64 et suivants) et l'arrêté du 22 janvier 2013 relatif aux concessions de logement accordées par nécessité absolue de service et aux conventions d'occupation précaire avec astreinte pris pour l'application des articles R. 2124-72 et R. 4121-3-1 du CG3P.

¹²⁴ Délibérations du 5 mai 1981 et du 26 octobre 1995.

Vingt-neuf agents communaux bénéficiaient de logements de fonctions au 31 décembre 2016. Pour la plupart, il s'agit de gardiens d'équipements scolaires, d'installations sportives ou de centres de vacances. Bénéficient également d'un logement : le directeur général des services, le directeur des espaces publics et du cadre de vie, un agent permanent technique et la gestionnaire (et non le gardien) du centre de vacances d'Oléron.

Un arrêté d'attribution de logement nominatif a été pris pour 23 des 29 agents concernés. La commune a entrepris en 2017 de régulariser la situation de 4 des 6 agents restants. Ce travail doit être achevé et complété au plus vite. En effet, en l'état du droit, ces agents sont occupants sans titre et devraient donc s'acquitter d'une redevance majorée.

Le motif d'attribution de l'ensemble de ces logements est la nécessité absolue de service. En conséquence, aucun bénéficiaire ne s'acquitte d'une convention d'occupation. Le paiement des charges locatives par le bénéficiaire n'est prévu que dans une minorité d'arrêtés examinés (10 sur 23). Pour les 6 agents occupant des logements sans titre, l'avantage en nature correspondant n'est pas inscrit sur leur fiche de paye.

Enfin, une anomalie a été décelée par la chambre en matière d'incompatibilité de ces attributions de logement avec certaines primes. Un agent a cumulé des indemnités pour travaux supplémentaires (IFTS) et le bénéfice de son logement pour NAS, ce qui est irrégulier.

Un travail de toilettage des délibérations et des arrêtés d'attribution est donc nécessaire pour régulariser les conditions d'attribution des logements pour NAS.

6.8.2 Les véhicules de service et cartes accréditives de carburant

6.8.2.1 Cadre réglementaire applicable

L'utilisation d'un véhicule d'une collectivité peut relever de deux cas de figure distincts.

Les véhicules de service, dont les agents n'ont usage que pour les nécessités du service, excluent 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. La collectivité doit aussi fixer leurs conditions d'utilisation.

Les véhicules de fonction peuvent 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 n° 90-1067 du 28 novembre 1990 à certains emplois fonctionnels des collectivités. L'avantage en nature est constitué dès lors que le véhicule est utilisé à des fins privées, en dehors du service.

La procédure d'attribution doit faire l'objet d'une délibération de la collectivité, qui précise les emplois ou missions qui permettent l'octroi d'un véhicule ainsi que les conditions de son utilisation. Elle définit notamment la possibilité d'avoir un usage privé du véhicule concédé, constitutive d'un avantage en nature relevant du régime social et fiscal afférent.

6.8.2.2 Pratiques de la commune de Bobigny

Pendant longtemps, il n'a existé à Bobigny aucune règle d'utilisation ou d'attribution des véhicules de service¹²⁵. Les attributions individuelles de véhicules de service et des cartes accréditives de carburant, de même que les autorisations de remisage à domicile, n'ont fait l'objet d'aucun formalisme (absence de délibération générale et d'arrêtés d'attribution). Jusqu'en 2017, il n'existait pas non plus de carnet de bord, de fichier de suivi du kilométrage des véhicules de service, ni a fortiori de contrôle régulier par le garage municipal des kilomètres effectués.

¹²⁵ 19 attributions individuelles + véhicules du pool automobile mutualisé.

La commune suit en revanche, depuis 2014, les prises de carburant effectuées par le biais des 13 cartes accréditatives de carburant¹²⁶ fournies au maire, à un élu, aux collaborateurs de cabinet, au directeur général des services, à deux des trois directeurs généraux adjoints, à certains agents de la commune ainsi qu'à l'usage du CCAS.

Ces fichiers de suivi font état de plusieurs prises de carburant dans des départements extérieurs à la région Île-de-France et éloignés du domicile des personnes concernées, qui démontrent une utilisation des véhicules communaux à des fins personnelles, y compris sur des lieux de vacances. Ces prises de carburant ont concerné le maire, deux collaborateurs de cabinet, un directeur général adjoint, un directeur et un chargé de mission, pour un montant total de 1 759 €.

Les autres prises de carburant témoignent, pour la plupart, d'une utilisation courante pour les trajets domicile-travail, assurés pour les personnes concernées aux frais de la collectivité (véhicule et carburant). Il s'agit donc :

- soit d'une utilisation irrégulière comme véhicules de fonction alors que la loi n'ouvre cette faculté qu'à certains agents détachés sur emplois fonctionnels. Une telle affectation relève d'un avantage en nature pourtant jamais déclaré comme tel, et qui représente un coût annuel pour la commune de près de 15 k€ TTC¹²⁷ ;
- soit d'une autorisation systématique de remisage à domicile, alors que celle-ci doit conserver un caractère exceptionnel.

L'audit commandé en octobre 2017 a montré que, si les consommations de carburant des véhicules municipaux dans leur ensemble ont diminué régulièrement depuis 2011, les consommations des bénéficiaires de cartes de carburant ont plus que doublé en 2015 (+ 137 %). La consommation moyenne de six véhicules affectés individuellement dépasse les 15 litres aux 100 km/h.

Indépendamment de ces anomalies, le principe d'une affectation individuelle est sans corrélation évidente avec les besoins du service.

En 2016, pour remédier à ces anomalies et régulariser l'utilisation des véhicules de services, la direction générale des services techniques a élaboré deux projets de chartes d'utilisation qui ont été adoptées par le conseil municipal du 29 juin 2017¹²⁸. Les règles prévues par ces chartes sont conformes à la réglementation et prévoient l'utilisation exclusive à des fins communales. Elles comprennent en outre un modèle d'arrêté d'attribution individuelle avec, le cas échéant, autorisation de remisage à domicile. Il restera à la commune à réellement mettre en œuvre cette délibération par la prise des arrêtés correspondants et la poursuite des contrôles. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir généralisé les carnets de bord et mis en place des tableaux de bord kilométriques en 2017. En 2018, elle projette d'acquérir un nouveau logiciel de gestion du parc automobile et de réduire le nombre d'attributaires de cartes de carburant.

6.8.3 Les téléphones portables et tablettes

La commune met à disposition de ses agents et des élus un parc de 270 téléphones mobiles¹²⁹, ce qui signifie qu'un agent sur cinq en bénéficie, soit une proportion élevée et, dans de nombreux cas, sans rapport apparent avec les fonctions exercées. Elle met également à disposition des cartes 3G et 4G. Le coût annuel correspondant est de l'ordre de 40 k€ pour les abonnements et consommations et de 10 k€ pour l'achat de terminaux.

¹²⁶ Ainsi que 3 badges avec dotation de 100 litres au centre technique municipal pour certains véhicules.

¹²⁷ Coût des dépenses de carburant pour l'ensemble du parc communal, auquel il conviendrait d'ajouter le coût acquisition et d'entretien des véhicules.

¹²⁸ Une pour les véhicules de services à affectation particulière et une pour les véhicules du pool automobile partagé.

¹²⁹ Ce parc se répartit comme suit : 18 téléphones pour les élus, 4 pour le cabinet, 23 pour les directeurs, 33 pour les chefs de service et 193 pour les autres agents.

Les raisons qui justifient l'attribution de ces équipements ne sont pas précisées et leur mise à disposition aux agents n'est pas formalisée. Un recensement nominatif est toutefois tenu et il est procédé à un contrôle de consommation trimestriel.

Au début de l'année 2017, la commune s'est engagée dans un travail de rationalisation du parc de téléphones et du coût des abonnements qui commence à porter ses fruits et devra être poursuivi. Ce chantier s'est poursuivi par l'adoption d'une charte d'utilisation par le conseil municipal du 29 juin 2017, qui sera signée par l'ensemble des utilisateurs. Cette charte encadre l'utilisation des téléphones et encourage une utilisation raisonnée.

Les élus bénéficient en outre de la mise à disposition d'une tablette numérique avec logiciels, dont l'utilisation est encadrée par une convention d'utilisation adoptée par délibération du conseil municipal le 26 janvier 2016.

En 2018, la commune a pour projet de réduire le parc actuel d'environ 240 téléphones mobiles et envoyer un tableau de bord trimestriel, signalant les éventuelles anomalies, aux différents DGA.

6.9 Appréciation générale sur la gestion du personnel

Le pilotage des effectifs et des charges de personnel de la commune de Bobigny est largement défaillant, la gestion du personnel étant émaillée de nombreuses lacunes ou irrégularités. À bien des égards, la situation de pilotage à vue constatée lors du précédent contrôle de la chambre – dont les recommandations ont été peu suivies d'effets – persiste. En outre, le formalisme des décisions en matière de ressources humaines est défaillant, tandis que la prise des décisions les plus structurantes témoigne d'une forme de cogestion à laquelle il doit être mis un terme.

La commune n'est pas en capacité de suivre ses effectifs, ni d'évaluer les facteurs d'évolution de sa masse salariale. Celle-ci a augmenté au rythme de 1,8 % par an depuis 2010 et, rapportée au nombre d'habitants, dépasse largement le niveau des communes comparables. Le ralentissement observé en 2016 repose sur des facteurs non pérennes.

La durée annuelle du travail à Bobigny est de 1 519 heures, soit 88 heures de moins que la durée réglementaire et moins que la moyenne nationale. La régularité de ce régime dérogatoire, non adapté aux besoins des services, n'est pas établie. Son coût annuel pour la commune est estimé à 3 M€. Il n'existe pas de décompte fiable et, *a fortiori*, de contrôle de la durée du travail et des congés.

Le régime indemnitaire de la commune est obsolète et pour partie irrégulier. En particulier, la commune s'est irrégulièrement affranchie de la mise en place d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions et des résultats, ne pratique aucune modulation des primes en fonction de la manière de service et verse sans base réglementaire une prime annuelle à l'ensemble des agents communaux.

S'agissant des effectifs communaux à vocation politique, la commune emploie des collaborateurs de groupes alors qu'elle n'en a pas la possibilité, au regard de sa taille.

Enfin, le recrutement des agents contractuels et des vacataires, qui représentent désormais un quart de l'effectif, doit faire l'objet d'une vigilance particulière. Entre avril 2014 et mai 2015, la commune a recruté à tous les niveaux, y compris sur des fonctions de direction, au moins douze agents contractuels dans des conditions irrégulières et à des niveaux de rémunération indus. À la suite du contrôle de la chambre, la commune a entrepris de régulariser plusieurs de ces situations. Auparavant, elle avait recruté dans des conditions irrégulières trois contractuels sur des postes de directeurs généraux adjoints. D'autre part, dans certains services, l'usage des vacations excède les conditions de recours à ce type de contrats.

Le seul point de progrès concerne l'amélioration du suivi des avantages en nature et du contrôle des consommations de carburant des agents disposant d'un véhicule de service.

Il y a donc urgence à remettre en ordre et moderniser la gestion des ressources humaines de la commune. La chambre a formulé trois recommandations et neuf rappels au droit en ce sens. En 2018, la commune a lancé un plan d'actions s'appuyant sur les recommandations et les rappels au droit formulés par la chambre.

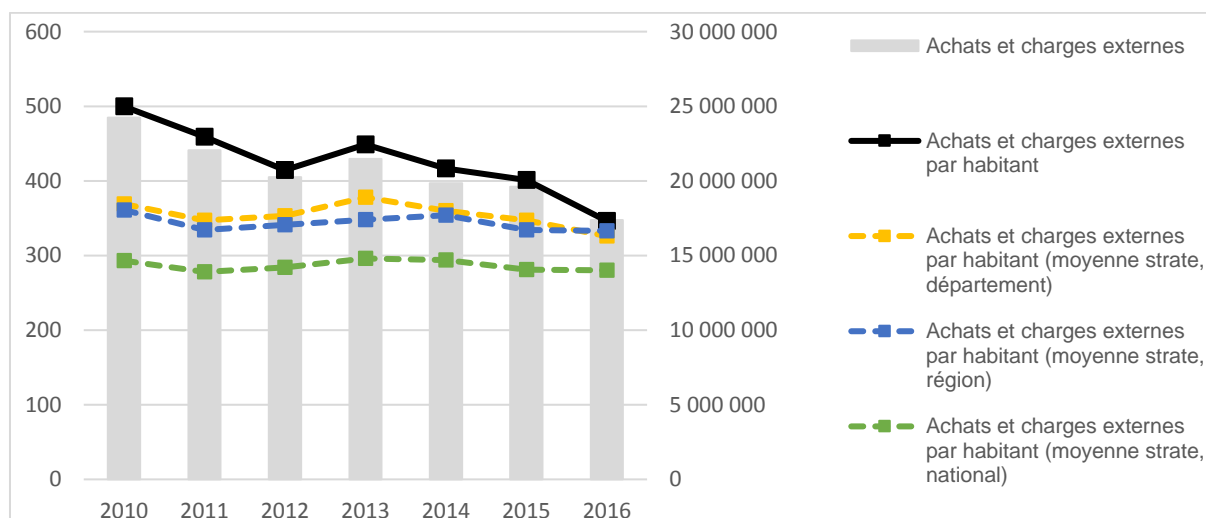
7 LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1 Évolution des achats pour le fonctionnement de la commune entre 2010 et 2016

Entre 2010 et 2016, les achats et charges externes¹³⁰ ont fortement diminué (- 28,3 %) pour s'établir à 17,38 M€ en 2016. Le montant des achats et charges externes par habitant a évolué dans les mêmes proportions (- 30,7 %) sur la période pour atteindre 346 €.

Cette évolution résulte essentiellement des transferts de compétences vers Est Ensemble, d'économies sur le chauffage urbain ainsi que d'effets exceptionnels (Voir partie 5.1.2.3 du présent rapport). La commune a désormais rejoint le niveau d'achats et charges externes par habitant des communes de taille comparables.

**Graphique n° 23 : Évolution des achats et charges externes par habitants
(en euros par habitant)**



Source : CRC, d'après fiches AEF. NB : pour la cohérence des évolutions, la strate de référence utilisée pour l'année 2016 reste celle des communes de 20 000 à 50 000 habitants. Les ordres de grandeurs pour la strate supérieure restent proches et ne modifient pas le sens de l'analyse.

7.1.1 La mutualisation de la fonction achats

Depuis 2013, la commune de Bobigny est partie à un groupement de commandes avec l'union des groupements d'achats publics (Ugap), renouvelé en 2016. Les achats réalisés par l'intermédiaire de l'Ugap concernent la réalisation de prestations de nettoyage et, depuis 2014, les achats de véhicules. La commune est aussi adhérente au Sipperec pour ses dépenses d'électricité et de communications électroniques.

¹³⁰ Charges à caractère général hors impôts et taxes.

Tableau n° 18 : Les achats mutualisés (en M€ HT)

| en M€ | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Total |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Ugap | 0,04 | 0,03 | 0,05 | 0,22 | 0,32 | 0,27 | 0,11 | 1,04 |
| Sipperec | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,03 | 0,03 | 0,02 | | 0,14 |
| Total des achats mutualisés | 0,06 | 0,06 | 0,08 | 0,25 | 0,35 | 0,29 | 0,11 | 1,18 |
| Total des achats | 52,51 | 46,41 | 34,96 | 39,16 | 45,82 | 38,70 | 36,79 | 294,36 |
| Part des achats mutualisés | 0,1 % | 0,1 % | 0,2 % | 0,6 % | 0,8 % | 0,7 % | 0,3 % | 0,4 % |

Source : fichier des mandats de la ville, total achat classes 2 et 6

Ces achats mutualisés s'élevaient à 0,11 M€ en 2016 et représentaient seulement 0,3 % des achats de la commune en 2016. La chambre invite la commune à rechercher d'autres sources de mutualisation pour réaliser des économies d'échelle. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué souhaiter développer, à l'avenir, les achats réalisés par l'intermédiaire de centrales d'achats et au travers de groupements de commande.

7.2 Stratégie, organisation, processus et contrôle interne en matière d'achat public

7.2.1 Une organisation fortement décentralisée dans laquelle le service achats n'a pas de positionnement transversal

Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT, les délibérations du conseil municipal des 17 avril 2014 et 23 février 2016 précisent les rôles du maire et du conseil municipal en matière d'achat public. Elles prévoient que le maire peut prendre « *toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres de moins de 700 000 € HT, ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget* ».

Dans les services, l'organisation de la commande publique de la ville est largement décentralisée et fait intervenir quatre types d'acteurs.

Le service achats, rattaché à la direction des finances, gère les principaux marchés de fourniture et services ainsi que les marchés de petits investissements (matériels, mobilier, véhicules) et encadre les quatre agents du magasin municipal. L'activité de son pôle de gestion des marchés a été affectée par des fluctuations d'effectifs sur la période sous revue, passant de sept à quatre agents en juin 2016, avant de revenir à un effectif de six agents en mai 2017¹³¹. Ce service diffuse les informations relatives aux changements réglementaires en matière d'achat public, par mail mais aussi au travers de réunions qui se sont espacées avec le temps et dont la fréquence serait aujourd'hui semestrielle.

La direction générale des services techniques (DGST) gère l'ensemble des marchés de travaux de la ville, de l'expression du besoin initial au suivi financier en exécution. En son sein, les chargés d'opérations gèrent l'ensemble des marchés sur leur périmètre d'activité. Ils sont appuyés par un pôle de cinq agents chargés des aspects administratifs et financiers de ces marchés. Avec l'arrivée d'un nouveau directeur des services techniques en mai 2015, cette direction s'est dotée de nouveaux outils, de modèles et de circuits de validation pour encadrer la passation et le suivi de ses marchés (*cf. infra*).

Les autres services de la ville passent également des marchés, chacun dans son secteur d'activité. Il existe des référents achats dans chaque direction et les directeurs sont responsabilisés. Le service achats de la direction des finances peut toutefois intervenir en support dans la définition des besoins, le choix et la passation des procédures, mais seulement sur sollicitation. Il fournit alors un appui juridique pour la rédaction des pièces de marché, la publication, l'ouverture des plis et l'analyse des offres. Dans ce cas, le service métier reste chargé de définir son besoin et de suivre l'exécution du marché une fois le marché notifié.

¹³¹ Deux recrutements ont eu lieu durant le contrôle jusqu'en mai 2017 (un acheteur de catégorie C et une juriste de catégorie A)

Enfin, la direction des affaires juridiques valide les procédures les plus importantes liées notamment aux marchés de travaux et conseille juridiquement les services et les élus en matière d'achat public. C'est elle qui a piloté le récent audit du service des achats. Elle joue également un rôle en matière de diffusion du droit de la commande publique dans les services via sa lettre d'information.

Dans ces conditions et faute de compétences transversales, le service achat public n'a pas développé de vision sur l'ensemble des achats de la collectivité, qu'il s'agisse de l'évaluation des besoins, de la passation des marchés ou de leur exécution. Cette organisation est source de confusion, la répartition des rôles entre le service achats et la direction des affaires juridiques en matière de conseil juridique n'étant pas clairement établie, ce qui a pour effet de diluer les responsabilités en la matière.

En outre, pour être fiable, ce type d'organisation doit s'accompagner de processus communs, d'une bonne connaissance des normes et de la mise en place de contrôles internes. Or, comme exposé ci-après, ces éléments font encore largement défaut.

7.2.2 Des procédures non formalisées

La ville n'a pas établi de procédures d'achats et ne s'est pas dotée de documents tels qu'un guide de la commande publique, un règlement interne ou des procédures de suivi des marchés. En deçà des seuils de passation de marchés à procédure adaptée et d'appels d'offres ouverts, une consultation de trois entreprises serait exigée mais là encore, cette règle n'est pas formalisée et relève donc de la tradition orale.

En pratique, les contrôles conduits par la chambre sur les marchés passés par les deux services qui gèrent le plus grand volume d'achats¹³², ont révélé l'existence de pratiques de passation très hétérogènes et de nombreuses irrégularités (*cf. infra*).

7.2.3 L'absence de véritable stratégie en matière d'achat

À ce jour, la commune n'a pas formalisé de stratégie d'ensemble en matière d'achat public. Si des consignes de baisse de charges forfaitaires ont été données aux services en amont de la préparation budgétaire, celles-ci ne trouvent pas à s'appuyer sur un plan d'actions des services acheteurs.

7.2.4 Un contrôle interne des seuils réglementaires de publicité et de mise en concurrence insuffisant, mais des actions correctrices engagées en 2017

La commune n'a pas mis en place de dispositif de contrôle interne à même d'anticiper les risques financiers et juridiques liés à la commande publique, notamment les risques de dépassement des seuils réglementaires de publicité et de mise en concurrence. Ainsi, il n'existe pas de contrôle de la computation de ces seuils au niveau de l'ensemble de la collectivité.

Un projet de nomenclature des achats avait été lancé en 2012 en associant toutes les directions de la commune. Ce chantier a débouché sur une nomenclature trop complexe pour être utilisable et n'a pas abouti. L'absence de nomenclature, conjuguée au défaut de volonté d'un contrôle transversal, empêche la ville de s'assurer qu'elle respecte les seuils réglementaires et notamment le seuil de publicité et de mise en concurrence de 25 000 € HT.

En outre, de tels contrôles seraient entravés par les erreurs de saisies dont témoigne le fichier des mandats de la commune, dans lequel le rattachement de certaines commandes à un marché n'apparaît pas systématiquement. Cette lacune empêche une exploitation directe du fichier et oblige, lors des contrôles, à exhumier les pièces justificatives (mandats et factures) pour s'assurer du caractère véritablement hors marché d'une dépense.

¹³² Le service achats et la direction générale des services techniques (DGST).

L'analyse du fichier des mandats de la commune entre 2010 et 2016 a permis de faire ressortir l'existence de montants de commandes dépassant largement les seuils réglementaires de publicité et de mise en concurrence¹³³, pour des catégories homogènes de produits, ainsi que des erreurs dans le choix de la procédure de marché adéquate. Il est fréquent que ces dépassements de seuils concernent des commandes auprès d'un même prestataire. Ces pratiques sont contraires aux grands principes du droit de la commande publique, notamment le principe de liberté d'accès à la commande publique¹³⁴.

Ces anomalies ont notamment concerné :

- L'achat de prestations de conseils juridiques et de missions de représentation en justice, pour un total de 2,22 M€ entre 2010 et 2016. Ces commandes se sont concentrées sur un cabinet entre 2010 et 2014 et un autre cabinet entre 2014 et 2016. Même si l'ensemble des règles prévues par le droit de la commande publique ne s'y applique pas, ces prestations auraient dû, a minima, faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État. Les règles qui les encadrent étaient précisées par l'article 30 de l'ancien code des marchés publics et sont désormais établies par les articles 28 et 29 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.
- Les dépenses de traiteurs, cocktails et plateaux repas, passées de gré à gré pour un montant moyen de 54 675 € par an entre 2010 et 2016. Sur la même période, 0,33 M€ de commandes ont en outre été passées hors de toute procédure de marché aux cinq fournisseurs principaux de la ville, alors même que deux de ces sociétés étaient par ailleurs titulaires de marchés durant cette période.
- Les locations mobilières. Sur 1,56 M€ mandatés entre 2011 et 2016 auprès de ces cinq sociétés pour des locations de linge, de matériel nautique, d'une patinoire, de matériel de sonorisation ou encore de matériel sanitaire, 91,9 % ont été dépensés hors marché. Les montants mandatés auraient dû conduire à la passation de marchés publics, qu'il s'agisse des dépenses de location de linge et entretien de vêtements professionnels, toutes réalisées auprès du même tiers pour plus de 40 000 € HT chaque année, de celles relatives à la location de bobines et essuie-main, ou encore des dépenses relatives à la patinoire (0,24 M€ en 2014 et 2015).

Désormais consciente de ces faiblesses, la commune a inscrit dans le projet de service 2018 de la direction des finances et des achats, le déploiement d'une nomenclature des achats et de contrôles automatisés via le nouveau logiciel de gestion financière, afin de pouvoir identifier les familles homogènes d'achats nécessitant la passation de marchés. Dès 2017, à la suite du contrôle de la chambre, elle a lancé des marchés publics de traiteurs et de locations de structures ludiques. Elle prévoit de lancer un marché de prestations de conseil juridique et de représentation en justice en 2018.

7.2.5 L'amélioration des pratiques de la direction générale des services techniques depuis 2015

Sous l'impulsion du nouveau directeur arrivé en mai 2015, les pratiques de passation de marchés de la direction générale des services techniques ont évolué dans trois directions :

- la mise en place d'une procédure d'élaboration et de validation des marchés donnant une large part aux travaux se situant en amont de la passation et prévoyant des contrôles centralisés à certaines étapes clés. Ainsi, cette procédure prévoit l'élaboration d'une fiche de lancement portée à la validation du DGST, accompagnée d'une fiche d'évaluation financière. Cette étape permet de formaliser la décision de lancement d'un marché et d'en ajuster des paramètres comme les critères ou le délai de consultation. Au stade du rapport d'analyse des offres, le directeur vérifie la concordance des critères utilisés avec les documents de consultations ;

¹³³ 4 000 € HT en vertu de la décision du Conseil d'État du 10 février 2010, 15 000 € HT à compter du décret n° 2011-1853 du 9 décembre 2011, 25 000 € HT à compter du décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015.

¹³⁴ Article 1 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

- le partage d'une base de modèles de documents complets et conformes aux exigences réglementaires et de bonne gestion (fiche de lancement, fiche d'estimation financière du coût complet d'un projet y compris études ou frais de maîtrise, modèle de rapport d'analyse des offres) ;
- l'amélioration de la connaissance du droit de la commande publique. Par exemple, les agents de la DGST, gestionnaires de marchés comme chargés d'opération, ont été formés à la réforme de 2015 et plusieurs agents ont suivi d'autres formations sur les marchés en 2016.

Ces efforts vont dans la bonne direction et méritent d'être signalés. Ils restent cependant isolés, ces pratiques n'ayant pas encore été adoptées par les autres services acheteurs.

7.2.6 Entre 2015 et 2017, des réflexions sur l'évolution de la fonction achats à l'échelle de la commune encore au stade d'ébauche

En 2015, ayant pris conscience de ces faiblesses et des risques associés, la commune a commencé à réfléchir à l'organisation et la professionnalisation de sa fonction achat, sans tout d'abord y consacrer les moyens humains et financiers nécessaires.

À la fin de l'année 2015, elle a engagé un cabinet d'avocats pour réaliser un audit du service achats. Cette mission, pilotée par la direction des affaires juridiques, n'a donné lieu à aucun entretien avec des agents au niveau opérationnel. À ces faiblesses méthodologiques s'ajoute la modestie des moyens consacrés (4 320 € TTC¹³⁵). Cet audit n'a donné lieu à aucune restitution en interne, ni à aucun projet de réforme.

Les livrables produits en janvier 2017 par ce cabinet sont peu substantiels. Ils consistent principalement en des documents facilement disponibles en libre accès par d'autres voies¹³⁶ tels des modèles de courrier et d'actes de procédure, un exemple de fiche d'expression du besoin ainsi qu'une fiche sur les règles d'utilisation du MAPA.

Surtout, le projet de règlement intérieur fourni par ce cabinet est trop superficiel et confus pour permettre une diffusion en l'état, sauf à mettre la commune en situation de risque juridique. À titre d'exemple, son article 8 consacré à l'information des candidats sur les critères de sélection des offres confond engagement de la procédure et attribution du marché¹³⁷. L'article 12 consacré aux avenants ne fait pas état des seuils de l'article 140 du nouveau décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics au-delà desquels un avenant est réputé bouleverser l'économie générale du marché.

Les livrables de l'audit se concentrent toutefois à juste titre sur la passation des MAPA, dont les contrôles sur pièce conduits par la chambre ont effectivement révélé qu'ils constituaient un point faible en matière de respect des exigences réglementaires.

7.2.7 Une très faible rotation des titulaires des principaux marchés de travaux

Le nombre de tiers ayant bénéficié des dépenses d'investissement de la commune est particulièrement réduit. Ainsi, dix sociétés concentrent à elles seules 58 % des commandes entre 2010 et 2016.

¹³⁵ La ville a fréquemment recours à ce cabinet d'avocats depuis 2014. La commune lui a versé 79 276 € au titre des frais d'actes et de contentieux pour les années 2015 et 2016, y compris l'audit du service achat, commandé hors marché.

¹³⁶ Sur le site de la direction des affaires juridiques de Bercy, le site achat.public.com ou encore via l'association des acheteurs publics (AAP), par exemple. Le guide de l'AAP est d'ailleurs utilisé par les agents de la DGST.

¹³⁷ « Pour garantir la transparence du choix du titulaire du marché, la commune de Bobigny informe les candidats *a minima* des critères de sélection de leur offres - lorsqu'elle en utilise - dès l'engagement de la procédure d'attribution du marché »

**Tableau n° 19 : Mandats auprès des 10 principales sociétés privées bénéficiaires
(en M€ TTC)**

| (en M€ TTC) | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Total | en % |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Société 1 | 4,45 | 3,25 | 4,18 | 3,36 | 2,48 | 4,14 | 2,92 | 24,78 | 15,9 % |
| Société 2 | 1,21 | 0,51 | 1,77 | 4,97 | 3,13 | 2,38 | 2,23 | 16,19 | 10,4 % |
| Société 3 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 4,69 | 5,98 | 10,67 | 6,8 % |
| Société 4 | 1,68 | 1,21 | 1,71 | 1,74 | 1,32 | 0,69 | 0,83 | 9,17 | 5,9 % |
| Société 5 | 0,52 | 0,47 | 0,94 | 1,22 | 1,24 | 0,95 | 0,88 | 6,22 | 4,0 % |
| Société 6 | 0,00 | 0,00 | 1,05 | 0,93 | 1,76 | 1,82 | 0,46 | 6,01 | 3,9 % |
| Société 7 | 0,62 | 0,44 | 0,55 | 0,92 | 1,25 | 1,08 | 1,12 | 5,98 | 3,8 % |
| Société 8 | 0,00 | 0,00 | 1,21 | 1,23 | 1,05 | 1,39 | 0,94 | 5,82 | 3,7 % |
| Société 9. | 0,12 | 0,16 | 0,32 | 0,39 | 0,26 | 0,74 | 0,78 | 2,76 | 1,8 % |
| Société 10 | 0,53 | 0,47 | 0,39 | 0,34 | 0,30 | 0,38 | 0,29 | 2,69 | 1,7 % |
| TOTAL top 10 | 9,12 | 6,51 | 12,11 | 15,08 | 12,77 | 18,27 | 16,43 | 90,30 | 58,0 % |
| TOTAL des mandats retraité des achats sans mise en concurrence obligatoire | 15,27 | 12,69 | 22,55 | 24,56 | 24,50 | 28,25 | 27,97 | 155,79 | 100,0 % |
| % top 10 | 59,7 % | 51,3 % | 53,7 % | 61,4 % | 52,1 % | 64,7 % | 58,8 % | 58,0 % | |

Source : CRC, d'après les fichiers des mandats de la ville de 2010 à 2016

Ce constat ne s'explique pas seulement par le fait que ces tiers bénéficieraient de contrats pluriannuels assortis de montants élevés de commande.

Une analyse historique des attributions de marchés à ces entreprises permet au contraire d'identifier que de nombreux marchés leur ont été accordés sur la période (plus d'un par an pour chacune d'entre elles, en moyenne) : pas moins de 42 en 2010, puis à nouveau 11 en 2011 et 11 en 2013. Cette pratique semble s'atténuer en 2016, même s'il est encore difficile d'en tirer des conclusions puisque plusieurs marchés pluriannuels avec ces entreprises sont encore en cours.

Tableau n° 20 : Nombre de marchés attribués aux 10 principales sociétés bénéficiaires de ces mandats

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Total |
|---------------------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|
| Société 1 | 4 | 1 | | 1 | 1 | 1 | | 8 |
| Société 2 | 11 | 4 | 2 | 3 | 1 | 1 | | 22 |
| Société 3 | | | | | 1 | 1 | | 2 |
| Société 4 | 5 | | | 1 | | | | 6 |
| Société 5 | 5 | 1 | | 2 | 2 | | | 10 |
| Société 6 | | 1 | | | | | | 1 |
| Société 7 | 12 | 3 | 1 | 3 | | 1 | | 20 |
| Société 8 | 1 | | | 1 | | | | 2 |
| Société 9. | 2 | | 2 | | 2 | | | 6 |
| Société 10 | 2 | 1 | | | | | | 3 |
| TOTAL top 10 | 42 | 11 | 5 | 11 | 7 | 4 | 0 | 80 |

Source : CRC, d'après les fichiers des mandats de la ville de 2010 à 2016

Pour la plupart de ces marchés, la commune a fait le choix d'une passation en procédure adaptée, c'est-à-dire dans des conditions de publicité moins strictes que dans le cadre d'appels d'offres ouverts.

7.2.8 Vers une réforme plus profonde de la fonction achats

La chambre estime que la commune doit s'engager sans tarder dans une véritable analyse de sa fonctions achats, débouchant sur une refonte des procédures comme de l'organisation. La direction des finances et la direction générale des services techniques (DGST) ont fait part de leur volonté de travailler en ce sens.

Recommandation n° 6 : Élaborer, pour adoption par le conseil municipal, un règlement interne de la commande publique traitant de la passation et de l'exécution des marchés.

Recommandation n° 7 : Élaborer une nomenclature d'achats accompagnée d'un dispositif automatisé de computation des seuils de marché public.

Recommandation n° 8 : Mettre en place un dispositif complet de contrôle interne : organigramme fonctionnel, carte des risques, plan de contrôle et actions correctives.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle avait pris la mesure des réformes profondes à engager.

Ainsi, sur le plan organisationnel, elle a précisé que le portage de la fonction achats relèverait désormais clairement de la direction financière de la direction générale adjointe aux ressources (DGA ressources). Elle prévoit aussi de créer en 2018 une cellule de contrôle de gestion dans le cadre de la réorganisation de la DGA ressources, destinée à piloter le déploiement d'un dispositif complet de contrôle interne.

S'agissant des procédures, la commune a indiqué qu'elle s'inspirerait largement des pratiques récemment mises en places au niveau de la DGST, avec le déploiement au niveau du service achats des documents et étapes suivantes : fiche de montage d'opération ; fiche d'estimation financière ; calendrier d'opération ; fiche de lancement de DCE ; trame de rapport d'analyse des offres et des candidatures.

S'agissant du contrôle du respect des seuils réglementaires, la commune prévoit de déployer en 2018 une nomenclature d'achats en vue de réaliser des contrôles de seuils automatisés grâce au module de son logiciel de gestion financière dédié à la gestion des marchés permet de paramétrer plus facilement des contrôles automatiques.

La chambre ne peut que soutenir ces projets de réformes et souhaiter que celles-ci soient menées à leur terme.

En outre, la réorganisation envisagée devra bien veiller à :

- au vu de la faiblesse du contrôle interne, commencer par recenser et hiérarchiser les risques existants ;
- centraliser les responsabilités en matière de diffusion des normes et de contrôle, tout en s'assurant que ce niveau central bénéficie de compétences et moyens d'actions calibrés en conséquence ;
- améliorer la diffusion des normes. À cette fin, un règlement interne, établi et diffusé après approbation par le conseil municipal, gagnerait à être établi et diffusé. Il devra contenir prioritairement un rappel des principes généraux de la commande publique ; une rubrique dédiée à la prévention des risques juridiques et financier ; la description des procédures d'attribution par seuils et nature de besoin ; le partage des responsabilités et des circuits de visa et de signature par les différents acteurs de la collectivité ; l'exécution des marchés ;
- veiller à une large diffusion et à l'utilisation de modèles de documents standardisés.

7.3 Observations relatives à la passation et à l'exécution d'un échantillon de marchés

L'absence de procédure écrite (guide ou référentiel de la commande publique) et la non formalisation des processus (beaucoup de tradition orale) ont favorisé des pratiques de passation et de gestion des marchés diversifiées. Cette carence a contribué à des manquements et des irrégularités au regard des dispositions de l'ancien code des marchés publics qui sont plus développés ci-après.

7.3.1 Constitution de l'échantillon de marchés

La chambre a constitué un échantillon à partir des marchés passés entre 2010 et 2016, sur la base des recensements prévus à l'article 133 du code des marchés publics pour les deux dernières années et de la liste des marchés transmis par la commune.

Ont été analysés les marchés de fournitures et de services les plus significatifs du service achats (SA) : achat de carburant, gardiennage et surveillance, prestations de traiteurs, travaux d'impression et de routage, locations et réparation de cars. Pour les marchés de travaux, gérés par la direction générale des services techniques (DGST), l'accent a été mis sur les fournisseurs récurrents en matière de travaux de gros œuvre, de peinture et de désamiantage, ainsi que sur les principales opérations d'investissement : rénovation urbaine du grand quadrilatère et du quartier Karl Marx, réhabilitation de la maison de la culture MC 93, création d'un auditorium et agrandissement du conservatoire.

Les 47 procédures contrôlées (soit 56 marchés dont 11 marchés subséquents) représentent 16 % du montant total des marchés entre 2010 et 2016, ventilés comme suit par type de prestations.

Tableau n° 21 : Représentativité de l'échantillon de marchés contrôlés¹³⁸

| en M€ | Montant HT total 2010-2016 | Montant HT marchés contrôlés | % | Nombre total de marchés 2010-2016 | Nombre de marchés contrôlés | % |
|-------------------------|----------------------------|------------------------------|------|-----------------------------------|-----------------------------|------|
| Fournitures et services | 52,01 | 2,77 | 6 % | 175 | 14 | 8 % |
| Travaux | 91,38 | 65,33 | 71 % | 175 | 42 | 24 % |
| Total général | 143,39 | 68,10 | 48 % | 350 | 56 | 16 % |

Source : CRC. Montants des marchés extraits à partir du fichier de mandats

L'échantillon a été constitué de manière à être représentatif des types de prestations fournies, selon les différentes procédures de passations¹³⁹ et formes de marchés¹⁴⁰.

La localisation du titulaire sur le territoire de la commune, l'identification de marchés antérieurs ou de prestations hors marché avec le titulaire ont également conduit à des sélections spécifiques. La chambre a également contrôlé des marchés plus anciens, notamment en cas d'attribution à plusieurs reprises à un même tiers.

Dans l'ensemble, les dossiers de marchés consultés sur place sont relativement bien tenus, même si certains ont nécessité une demande de communication de pièces complémentaires non jointes (offres des candidats non retenus, publicité, rapport définitif de classement des offres).

¹³⁸ En l'absence de donnée fiable sur le tableaux transmis, le nombre de marchés est calculé sur une moyenne de 25 marchés/an pour les travaux, selon tableau de la DGST et de 27/an pour les fournitures et services d'après les éléments des fichiers de suivi de ses marchés par la commune.

¹³⁹ Types de procédures de passation : 9 procédures formalisées et 35 procédures adaptées et 3 accords-cadres.

¹⁴⁰ Formes de marchés : 3 accords-cadres et 11 marchés subséquents avec BPU, 12 marchés à prix global et forfaitaire, et 38 marchés à bons de commandes.

Parmi ces 56 marchés, environ un tiers (6/14 pour le SAP et 15/42 pour la DGST) n'appellent pas de remarques particulières au regard des diligences conduites par la chambre. En revanche, les avenants à ces marchés appellent des observations pour certains. C'est le cas pour la réhabilitation de la maison de la culture MC 93, le désamiantage pour le quartier Karl Marx, les prestations de traiteur et l'organisation de séjour de vacances.

Des progrès perceptibles ont été réalisés à la direction des services techniques sur la passation des marchés récents, conséquence des processus et des contrôles mis en place depuis 2015 (*cf. supra*). Il reste que plusieurs des marchés passés par cette direction appellent des remarques, pour certaines identiques à celles rencontrées pour le service achats.

S'agissant du service achats, rattaché à la direction des finances, le constat est plus sévère, car près des deux tiers des marchés examinés (9 marchés sur 15) appellent des observations. Ils sont souvent préparés et passés selon la même méthode caractérisée par une évaluation des besoins insuffisante, une durée de publicité trop courte, des critères de sélection flous et une analyse des offres peu cadrée. Ces lacunes entraînent de nombreuses irrégularités.

Les manquements constatés concernent principalement les différentes étapes de la passation, de la définition des besoins à l'analyse des offres. Les observations sont présentées par thématique et suivies d'exemples de procédures et de marchés concernés.

7.3.2 Une meilleure évaluation des besoins en amont de la passation des marchés doit être recherchée

7.3.2.1 Les achats récurrents

L'article 5 du code des marchés publics de 2006, puis l'article 30 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative au marchés publics, rappellent que l'étendue des besoins à satisfaire doivent être déterminés avec précision avant le lancement de la consultation. De plus, les articles 4 et 5 du nouveau décret de 25 mars 2016 permettent – à condition de ne pas fausser la concurrence – de préparer la passation d'un marché public en sollicitant des avis et échanges préalables avec les opérateurs économiques. Les articles 20 et 21 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, comme l'article 27 de l'ancien code des marchés publics, interdisent explicitement de scinder les achats ou les méthodes conduisant à sous-évaluer le montant du besoin.

Neuf marchés examinés par la chambre témoignent d'une identification non exhaustive du besoin à satisfaire, d'estimations financières médiocres ou encore de raisonnements insuffisamment pluriannuels pour estimer le montant de commandes. Ces insuffisances concernent aussi bien le service achats (prestations de traiteurs, travaux d'impression, location de cars sans chauffeur, réparation de cars et poids lourds) que la DGST (travaux de voirie communale, marché de peinture). Elles sont d'autant moins compréhensibles qu'il s'agit de besoins récurrents pour lesquelles la commune dispose d'historiques de commandes.

En découlent plusieurs anomalies, souvent cumulatives :

- le calibrage trop juste du prix global et forfaitaire ou du montant maximal de commande, ayant conduit la commune à conclure des avenants bouleversant l'économie globale du marché, à commettre des dépassements de prix irréguliers en exécution ou bien à procéder à des renouvellements anticipés de marchés. Ces dépassements de coûts, mais aussi de délais, ont été particulièrement important dans le cadre du marché de désamiantage passé en groupement avec l'OPH de Bobigny, en 2011 : à l'issue de quatre avenants, la durée de ce marché a été multipliée par 2,5 et le prix acquitté par la commune augmenté de 78 %¹⁴¹ ;

¹⁴¹ Le dépassement de prix total, pour ce marché, incluant les sommes à la charge de l'OPH de Bobigny, est de 167 %.

- le choix d'une procédure inadéquate, la commune choisissant de passer un marché à procédure adaptée là où un appel d'offres ouvert aurait été justifié ;
- l'oubli de certains besoins à satisfaire dans le périmètre des marchés existant, conduisant la commune à recourir à des commandes hors marché, souvent auprès des mêmes tiers ;
- une fréquence de passation de marchés inutilement élevée.

Ce faisant, la commune prend des risques juridiques et pénalise l'efficacité de ses achats par des pratiques de nature à limiter le jeu de la concurrence et à multiplier les procédures.

Pour conduire des analyses de besoins de qualité, la commune devrait veiller à identifier les tiers précédents en cas de renouvellement de marché, reconstituer les sommes dépensées auprès d'eux, analyser les problèmes éventuellement rencontrés en cours d'exécution, identifier et quantifier l'existence d'autres achats similaires au sein de la commune. Elle devrait aussi procéder à des estimations pluriannuelles des montants, sur une durée de quatre ans, afin de s'assurer d'avoir recours à la bonne procédure de marché.

7.3.2.2 Deux opérations d'investissement d'envergure

La chambre s'est penchée sur les deux opérations d'équipement les plus significatives de la période contrôlée, à savoir la restructuration de la maison de la culture de Bobigny (MC 93) et la création d'un auditorium et la restructuration du conservatoire Jean Wiener.

De l'examen de ces deux opérations ressort le sous-calibrage des estimations initiales, qui se sont traduites par des dépassements du coût d'objectif de 39 %, s'agissant du conservatoire Jean Wiener, et de 104,1 %, s'agissant de la MC 93. Elles ont donné lieu à des augmentations de prix non autorisées car ayant pour effet de bouleverser l'économie des contrats. Au-delà du respect de la réglementation relative à la commande publique, ces écarts témoignent d'une certaine insincérité dans les évaluations qui sous-tendaient les décisions de lancement de ces projets, manifestement sous-calibrées.

La chambre ne peut qu'inviter la commune à évaluer dès l'origine le coût de ses projets d'investissement de façon sincère, c'est-à-dire toutes dépenses confondues en incluant notamment le coût des prestations intellectuelles associées, mais aussi prudente, c'est-à-dire en incluant une provision pour aléas et actualisation. Un effort a été réalisé en ce sens par la DGST depuis 2015, qu'il s'agit de généraliser et de pérenniser.

7.3.2.2.1 La restructuration de la maison de la culture de Bobigny (MC 93)

La commune a lancé en 2012 un projet de restructuration de la « Maison de la culture de Seine-Saint-Denis », dite MC 93. La commune est maître d'ouvrage de l'opération mais n'en est pas le seul financeur, puisque le projet est cofinancé par l'État, la région Ile-de-France, le département de Seine-Saint-Denis et l'EPT Est Ensemble.

Selon le décompte général définitif, le coût total de la restructuration de la MC 93, incluant les travaux et les prestations intellectuelles, s'est élevé à plus du double de l'estimation initiale (+ 104,1 %). Il devrait atteindre 17,46 M€ HT (20,41 M€ TTC), soit 37,7 % de plus que le montant estimé au stade de l'avant-projet définitif (APD). Le coût net pour la commune devrait toutefois être ramené à 5,66 M€ TTC si l'ensemble des cofinancements envisagés se confirme, soit 27,7 % du coût total. Il n'en demeure pas moins que l'écart important avec l'estimation de départ témoigne d'une expression initiale des besoins très sous-estimée.

Tableau n° 22 : Évolution des coûts de la restructuration de la MC 93

| | (HT - M€) | | | | | | Total marchés |
|---|------------------------|-------------------------|---------------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| | Estimation initiale | Estimation stage APD | Marchés notifiés | Avenant 1 | Avenant 2 | Avenant 3 | |
| Travaux | 7,65 | 11,15 | 8,24 | 1,40 | 0,83 | 0,59 | 11,06 |
| Scénographie | | | 2,90 | 0,68 | 0,06 | 0,00 | 3,64 |
| Désamiantage | | | 0,00 | 0,36 | 0,00 | 0,00 | 0,36 |
| Prestations intellectuelles | 0,90 | 1,53 | 1,26 | 0,64 | 0,18 | 0,16 | 2,24 |
| Frais annexes | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,16 | 0,16 |
| TOTAL | 8,55 | 12,68 | 12,40 | 3,07 | 1,08 | 0,91 | 17,46 |
| Dépassement par rapport à l'estimation initiale | | | | | | | 8,90 |
| en % | | | | | | | 104,1 % |
| Dépassement par rapport à l'APD | | | | | | | 4,78 |
| en % | | | | | | | 37,7 % |

Source : commune de Bobigny (DGST) bilan financier de clôture du 18 janvier 2018

Ce dépassement s'explique par plusieurs facteurs, parmi lesquels l'évolution du programme concernant la scénographie et le hall du bâtiment, le sous-calibrage initial des prévisions de désamiantage et de déplombage ainsi que les retards et surcoûts imputables aux entreprises de travaux. Le coût au mètre carré de 725 €¹⁴² retenu dans l'estimation initiale était sous-calibré, sans doute pour faciliter l'acceptabilité politique du lancement du projet. Il ne comprenait pas de provision pour aléas et n'incluait pas les travaux connexes (désamiantage, déplombage, signalétique). Selon les dernières prévisions disponibles, il s'établirait désormais à 1 395 €. Quoi qu'il en soit, la chambre estime que l'absence de provision pour aléas et révisions de prix dans le chiffrage initial, pratique pourtant courante dans tout projet bâtiminaire de cette envergure, a conduit à en minimiser de façon insincère le coût d'objectif.

L'insuffisance des travaux préparatoires et des prévisions initiales n'a pas été sans conséquence sur la commande publique associée à cette opération.

S'agissant de la maîtrise d'œuvre, le marché conclu le 6 juin 2013 pour une durée de 24 mois prévoyait un taux de rémunération de 11,82 %. Un premier avenant a ajouté à ce pourcentage un coefficient de complexité de 1,56 %, portant le taux de rémunération de la maîtrise d'œuvre à 13,73 %, soit une augmentation de 13 %. Par ordre de service, la mission a été prolongée de 3,5 mois jusqu'au 31 mars 2017 pour tenir compte des retards et des travaux de désamiantage et déplombage.

En 2017, la commune a engagé des négociations qui ont conduit à ramener le taux de rémunération du maître d'œuvre au pourcentage prévu dans le marché d'origine¹⁴³. Compte tenu de la forte hausse du coût prévisionnel des travaux, le coût de la maîtrise d'ouvrage pour la commune a cependant doublé depuis la signature du marché, passant de 0,90 M€ à 1,87 M€ HT (soit 2,24 M€ TTC).

Les marchés de travaux, quant à eux, ont fait l'objet d'une passation unique en huit lots conclus en septembre 2015. Ces lots ont été attribués pour un montant total de 11,14 M€ HT et une durée de 15 mois, la fin des travaux étant prévue le 15 décembre 2016. Elle n'a finalement eu lieu qu'en mai 2017. Les avenants à ces marchés ont eu pour effet d'augmenter ce montant de 3,56 M€, soit + 31,9 %. Le prix du seul lot dit de « gros-œuvre étendu » a été dépassé de 37,1 %. Que ces marchés soient examinés lot par lot ou en leur totalité¹⁴⁴, les évolutions de prix induites par ces avenants ont excédé de façon irrégulière le seuil de 15 % au-delà duquel l'économie générale du contrat est réputée bouleversée.

¹⁴² Pour une surface de 10 546 mètres carrés.

¹⁴³ Avenant n° 2 du 3 mai 2017.

¹⁴⁴ CE, 19 janvier 2011, SARL Entr. MATEOS, n° 316783 : « pour apprécier les effets d'un avenant sur les marchés auxquels il se rapporte, il convient d'évaluer la hausse du prix global qui en résulte et non, s'il s'agit d'un marché unique, des conséquences qui en résulteraient lot par lot ». Le cas d'espèce, s'agissant de la MC 93, diffère toutefois légèrement de celui sur lequel s'est prononcé le Conseil d'État puisque cette décision portait sur un marché attribué en différents « lots techniques au sein d'un marché unique » à des sociétés membres d'un « groupement d'entreprise ».

7.3.2.2 La création d'un auditorium et la restructuration du conservatoire Jean Wiener

Cette opération en deux tranches a donné lieu en 2012 à la passation de deux marchés, chacun divisé en trois lots. Alors que les travaux devaient initialement être achevés en avril 2014, l'inauguration n'a eu lieu qu'en octobre 2014. Le coût des travaux s'est élevé à 3,35 M€ HT (4 M€ TTC), excédant de 39 % les estimations initiales de la ville, ce qui démontre la faiblesse de l'estimation initiale.

Les évolutions de prix ont été particulièrement significatives pour les deux lots d'entreprise générale, tous deux confiés à la même société : + 136 % pour la première tranche et + 15,4 % pour la deuxième. De même, le prix du lot de la deuxième tranche dédiée à la construction de la tribune a augmenté de 29,8 % en exécution.

Tableau n° 23 : Coût total auditorium et la restructuration du conservatoire

| (M€) | Estimation initiale | Marché notifié | Réel / décompte final | Écart prévision / réalisé | en % |
|-----------------------------|---------------------|----------------|-----------------------|---------------------------|----------------|
| Lot 1 désamiantage | 0,04 | 0,02 | 0,03 | - 0,01 | - 13,0 % |
| Lot 2 entreprise générale | 0,50 | 1,25 | 1,18 | 0,68 | 136,0 % |
| Lot 3 ascenseur | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,00 | 4,8 % |
| Total tranche 1 | 0,58 | 1,30 | 1,26 | 0,68 | 116,7 % |
| Lot 1 entreprise générale | 1,70 | 1,98 | 1,96 | 0,26 | 15,4 % |
| lot 2 tribune télescopique | 0,05 | 0,06 | 0,06 | 0,01 | 29,8 % |
| Lot 3 équipements scéniques | 0,08 | 0,06 | 0,07 | -0,01 | - 11,1 % |
| Total tranche 2 | 1,83 | 2,09 | 2,09 | 0,27 | 14,7 % |
| Total général | 2,41 | 3,39 | 3,35 | 0,94 | 39,3 % |

Source : marchés et décompte de la ville en HT

Au-delà de l'insuffisance des prévisions initiales, cette opération s'est caractérisée pour la première tranche par une publicité courte (23 jours) durant l'été et plus généralement par des retards dans la conduite des travaux par l'entreprise générale.

7.3.3 Une rigueur accrue doit prévaloir à l'analyse des offres déposées par les candidats

Les rapports d'analyse des offres relatifs à cinq marchés témoignent de l'utilisation d'une méthodologie de notation non conforme à celle annoncée dans le dossier de consultation des entreprises. Ces irrégularités concernent l'utilisation de sous-critères non prévus au règlement de consultation ou, au contraire, la non-utilisation des critères prévus dans le règlement de consultation.

Dans l'un de ces cas, l'appréciation portée par la commune ne correspond pas à la réalité des offres déposées par les candidats.

En outre, la commune a parfois recours à une simple hiérarchisation des critères, ce qui laisse au pouvoir adjudicateur une grande marge d'appréciation dans l'analyse. Bien que la pondération des critères ne soit pas une obligation réglementaire, elle constitue une bonne pratique favorisant la transparence des procédures, l'un des trois grands principes qui s'appliquent à la commande publique en vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

Dans plusieurs cas, ces méthodes irrégulières ou peu transparentes concernent des prestataires avec qui la commune entretenait déjà des relations de longue date. Dans un des cas, si ces erreurs n'avaient pas été commises, le classement des candidats et donc l'attribution du marché s'en seraient trouvés modifiés.

Lors de l'analyse des offres des candidats à l'accord cadre de travaux de 2014 sur l'opération du « Grand Quadrilatère », l'un des candidats avait fait une proposition de prix très attractive, sensiblement éloignée des autres offres (- 30 %). La ville n'a pas qualifié cette offre d'anormalement basse et n'en a donc pas vérifié les fondements. C'est au moment de la réception des offres pour la première consultation d'attribution des marchés subséquents que la question a été soulevée par le DGST. Le service juridique de la commune a conclu qu'il était trop tard pour se poser cette question. En conséquence, les quatre marchés subséquents à l'accord cadre ont été attribués à cette même société.

Une plus grande rigueur doit donc être observée lors de l'analyse des offres afin d'éviter l'occurrence de ce type d'erreurs qui compromettent la concurrence entre les candidats, la transparence des procédures et placent la commune en situation de risque juridique.

7.3.4 Des critères d'appréciation et des méthodes de notation d'apparence discriminatoire

L'absence de caractère discriminatoire des critères de sélection des candidats est une obligation légale¹⁴⁵. La chambre s'interroge sur le caractère non discriminatoire de certains critères d'appréciation et méthodes de notation utilisés par la ville.

Comme le permet la réglementation¹⁴⁶, dans l'attribution de plusieurs de ses marchés de travaux, la commune a exigé l'existence de clauses d'insertions professionnelle, comptant pour 9 à 15 % de la note des candidats.

Cependant, le fait que la commune ait pu exiger que ces clauses d'insertion concernent des publics prioritairement balbyniens, ou encore qu'elle valorise au stade de l'analyse des offres les candidats prévoyant de s'appuyer sur la mission locale de Bobigny, paraît discriminatoire. En outre, le contrôle du respect de telles clauses, particulièrement difficile à opérer par nature, n'a pas été effectué par la commune durant l'exécution des marchés concernés.

Les critères s'appuyant sur la notion de délai d'intervention, utilisés par la commune dans certains marchés de travaux, risquent de favoriser les candidats qui, du fait de leurs relations anciennes avec la ville, bénéficient déjà d'un dépôt sur le territoire communal. Pour sécuriser ses procédures futures, la commune devra donc veiller à préciser la méthode de notation des délais d'intervention.

7.3.5 Des périodes de publicité souvent courtes et peu favorables à la concurrence pour les marchés en procédure adaptée

Les modalités de la publicité pour les marchés à procédure adaptée, si elles sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur, restent néanmoins dépendantes de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat. Par exemple, le caractère très concurrentiel d'un secteur ou le montant conséquent d'un marché doivent conduire à une publicité précise et diffusée largement, afin de garantir les meilleures conditions de concurrence. Le juge administratif exerce en ce domaine un contrôle strict, se réservant le droit d'apprécier le caractère raisonnable du délai de publicité¹⁴⁷ comme le caractère suffisant de la diffusion de l'avis d'appel public à la concurrence¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Article 53 de l'ancien code des marchés publics, article 11 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

¹⁴⁶ Voir CE, 25 mars 2013, *département de l'Isère*, req. n° 364950.

¹⁴⁷ TA Lille, 16 mars 2011, *Société Fornells*, n° 1101226. Dans cette affaire concernant un marché de 60 000 € HT présentant des contraintes spécifiques (visites, plan à fournir), le juge avait considéré que le délai de publicité de 16 jours était insuffisant.

¹⁴⁸ CE, 7 octobre 2005, *Région Nord Pas de Calais*, n° 278732. Pour la programmation relative à la construction d'une antenne du Louvre à Lens, une diffusion sur un journal local, doublée d'une publication sur le site internet du conseil régional pour un MAPA de 35 000 €, était insuffisante, compte tenu de son objet, pour que soient respectés les principes de libre accès à la commande et d'égalité de traitement des candidats.

Au vu du grand nombre de marchés à procédure adaptée assortis de délais particulièrement court, la chambre estime que la commune ne laisse pas aux opérateurs économiques susceptibles de répondre à ses marchés des délais « raisonnables ».

La chambre a observé dans son échantillon qu'en moyenne un marché à procédure adaptée sur trois passé par la commune était publié dans des délais trop contraints (13 à 17 jours) au regard de montants compris entre quelques dizaines de milliers d'euros et 2,5 M€. Ces passations se sont caractérisées par une très faible concurrence avec parfois la remise d'une seule offre. Des difficultés similaires ont été observées s'agissant des accords subséquents faisant suite à des accords-cadres.

S'agissant des marchés passés par la DGST, ces pratiques, concentrées sur la période antérieure à 2015, concernent principalement trois entreprises : une entreprise générale, une entreprise pour des travaux de peinture et une entreprise de démolition et désamiantage. La ville avait déjà confié des prestations similaires à la plupart de ces tiers dans un passé récent.

D'autre part, pour le marché de travaux sur la voirie communale notifié en 2017, le choix d'une durée de publicité de 25 jours est critiquable s'agissant d'un MAPA de cette importance. Le montant maximal de 5,2 M€ tangentait en effet le seuil d'appels d'offres. Dans les faits, la concurrence était faible pour le second lot de ce marché, qui n'a fait l'objet que de 2 candidatures.

Ces faibles durées de publicité caractérisent aussi plusieurs marchés consécutifs à des accords-cadres de travaux liés à la rénovation urbaine des zones « Grand Quadrilatère » et « Karl Marx ». Ces accords-cadres ne prévoyaient pas de délai minimal de consultation des sociétés parties à l'accord. De plus, s'agissant de l'accord-cadre de 2009 relatif au Grand Quadrilatère, il n'y avait pas d'obligation de réponse des sociétés titulaires en cas de consultation (ce qui a été rectifié pour l'accord-cadre de 2014, avec des pénalités en cas de non réponse). En pratique, les consultations pour les marchés subséquents se sont caractérisées par une durée de publicité faible comprise entre 7 et 23 jours.

7.3.6 Des échéances de marchés longtemps mal anticipées

À la suite d'un défaut d'anticipation du renouvellement de ses marchés, la commune a commandé à plusieurs anciens titulaires des prestations hors marché durant la période intermédiaire non couverte par un marché, et ce pour des durées ayant atteint jusqu'à six mois. Ces déficiences s'expliqueraient en partie par les difficultés du service achats, alors en sous-effectif, pour faire face à sa charge de travail et relancer à temps les consultations. Elles concernent l'achat de prestations de traiteurs, de sécurité ou de façonnage et routage.

Dans certains cas, le recours direct à des tiers hors de toute procédure de marché public résulterait du choix de la commune de réaliser certaines prestations en régie, comme les dépenses de traiteur ou pour les prestations de sécurité. Cependant, en pratique, la ville a continué à commander de façon régulière ces prestations aux mêmes sociétés. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2014, la ville commande hors de toute procédure de marché des prestations de traiteurs (200 194 € HT mandatés). Il en va de même pour ses prestations de sécurité depuis le 1^{er} janvier 2016 (197 405 € HT mandatés auprès de deux sociétés pour la seule année 2016).

Pour encadrer ces prestations, de nouveaux marchés ont été lancés par la ville, dont la chambre ne connaît pas l'issue. S'agissant du marché de façonnage et routage, le choix de la procédure est en tout état de cause critiquable au regard des besoins à couvrir. Prévu pour une durée de deux ans, avec un maximum de commandes de 90 000 € HT par an, ce marché aurait nécessité une passation en appel d'offres ouvert sur la base d'une durée de quatre ans, s'agissant d'un besoin récurrent de la commune.

En 2017, le service achats a pris plusieurs mesures pour mieux anticiper les renouvellements de marchés. Il a passé des marchés dans les domaines qui n'étaient plus couverts par des marchés publics : prestations de traiteurs, prestations de sécurité et de surveillance, prestation de façonnage et de routage. Grâce aux recrutements réalisés en 2017, ce service a en outre pu mettre en place un suivi centralisé des arrivées à échéances des marchés en cours à l'échelle de l'ensemble de la commune.

7.4 Appréciation générale sur la commande publique

La commune a, de longue date, organisé sa fonction « achats » de façon très décentralisée sans que ce choix ne s'accompagne de la formalisation de processus partagés ou encore de la mise en place d'un contrôle interne. Elle ne pratique aucun contrôle systématique et automatisé des seuils réglementaires de publicité et de mise en concurrence. En outre, les responsabilités entre les différents services en matière de diffusion des normes relatives à l'achat public et de conseil juridique ne sont pas clairement identifiées. Jusqu'à un passé récent, les moyens consacrés en interne au pilotage et à la réforme de cette fonction n'ont pas non plus été à la hauteur des enjeux.

La sécurité juridique des achats de la commune s'en trouve fragilisée. L'examen par la chambre d'un échantillon représentatif de marchés a conduit à identifier de nombreuses anomalies et irrégularités affectant les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Jusqu'à un passé récent, les commandes de la commune se caractérisaient par le recours direct à plusieurs fournisseurs hors de toute procédure de marché et de nombreux dépassements des seuils réglementaires déterminant les modalités de publicité et de mise en concurrence.

S'agissant en particulier des investissements, la chambre constate la très faible rotation des fournisseurs de la commune, jusqu'en 2015. En outre, elle a calculé les surcoûts enregistrés, au regard des prévisions initiales, par les chantiers du conservatoire Jean Wiener (+ 39,3 %) et de la MC 93 (+ 104,1 %). Ils résultent d'insuffisances dans l'évaluation des besoins à couvrir et du caractère insincère des estimations financières réalisées au moment du lancement de ces projets. D'autre part, des dépassements des échéances et enveloppes initiales affectent plusieurs marchés passés dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, notamment en matière de désamiantage.

La commune est désormais consciente de la nécessité d'une réforme profonde de sa fonction achats destinée autant à en clarifier l'organisation et les procédures qu'à mettre en place un contrôle interne efficace. Depuis 2015, la direction générale des services techniques s'est engagée dans cette voie en mettant en place des procédures et des contrôles adaptés, qui portent leurs fruits. La commune a engagé en 2017 une réforme d'ensemble de sa fonction achats et établi un plan d'actions pour 2018, piloté au niveau de la direction financière dont le positionnement dans ce domaine est réaffirmé. Cette réforme doit maintenant être menée à son terme et les bonnes pratiques diffusées dans l'ensemble des services.

8 L'AMENAGEMENT DE LA COMMUNE

Le territoire communal de Bobigny fait l'objet, depuis de nombreuses années, d'une politique d'aménagement particulièrement développée, que ce soit à travers des opérations d'aménagement, de renouvellement urbain ou, plus récemment, une opération privée à laquelle la commune est partie.

La chambre s'est donc efforcée d'évaluer les modalités de l'intervention communale en la matière, alors que le périmètre de cette compétence a lui-même évolué au cours de la période contrôlée.

8.1 Une élaboration tardive du plan local d'urbanisme

8.1.1 Une adoption juste avant le transfert de cette compétence à l'EPT

Bobigny a tardé à se doter d'un plan local d'urbanisme (PLU). Cet outil créé par la loi SRU du 13 décembre 2000¹⁴⁹ est destiné à insérer la réglementation en matière d'occupation des sols¹⁵⁰ dans un projet de développement, tenant compte, en particulier, des problématiques de développement durable. Depuis, la loi ALUR¹⁵¹ a rendu caduques les plans d'occupation des sols à compter du 1^{er} janvier 2016¹⁵², dans l'optique où ils n'auraient pas été révisés et transformés en PLU.

En 2001, dans le cadre d'une démarche participative initiée en 1998 avec les premières « assises de la ville », la commune a élaboré un « plan de référence » portant sur l'ensemble de son territoire. Toutefois, en l'absence de portée juridique, ce plan n'engageait pas la commune et une partie des aménagements proposés dans ce document n'a pas dépassé le stade théorique.

Bobigny n'a engagé la révision de son plan d'occupation des sols en vue de l'établissement du PLU qu'en septembre 2011¹⁵³. Les modalités de concertation ont été définies en décembre 2012¹⁵⁴, le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) a été réalisé en mars 2015¹⁵⁵ et un projet de PLU a été arrêté par délibération du 16 décembre 2015.

Depuis le 1^{er} janvier 2016 et la transformation de la communauté d'agglomération Est Ensemble en établissement public territorial (EPT), ce dernier dispose d'une compétence obligatoire et exclusive en matière de PLU. En conséquence, par délibération du 16 décembre 2015, la commune a autorisé l'établissement public territorial à poursuivre la procédure d'élaboration, et n'est plus intervenue qu'en tant que personne publique associée pour la finalisation du PLU, adopté par Est Ensemble en septembre 2016.

Ce PLU communal s'appliquera jusqu'à l'élaboration d'un PLU intercommunal par Est Ensemble, sur la base du schéma de cohérence territoriale de la métropole du Grand Paris, et vraisemblablement des PLU précédemment adoptés par les communes membres.

8.1.2 Un plan local d'urbanisme ambitieux

Le plan de référence de 2001 posait le constat d'un cloisonnement de la ville en quartiers enclavés, accentué par les axes routiers, autoroutiers et ferroviaires ainsi que les architectures sur dalle. Il proposait le renforcement du maillage territorial, l'aménagement du canal de l'Ourcq, la revalorisation du centre-ville et du centre commercial et la requalification de plusieurs quartiers, certains faisant alors déjà l'objet de zones d'aménagement concerté (*cf. infra*).

Le PLU de Bobigny tient compte du schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), qui associe la commune à un territoire d'intérêt métropolitain structuré autour du canal de l'Ourcq. Le projet d'aménagement et de développement durable de Bobigny (PADD), document d'orientation du PLU, retient trois axes stratégiques :

¹⁴⁹ Loi n° 200-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

¹⁵⁰ Précédemment mise en œuvre à travers un plan d'occupation des sols (POS).

¹⁵¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹⁵² La loi autorise l'achèvement des procédures de révision engagées avant le 31 décembre 2015, le POS continuant à s'appliquer pendant cette période qui ne peut dépasser trois ans. La caducité du POS implique l'application automatique du règlement national d'urbanisme (RNU).

¹⁵³ Délibération du 29 septembre 2011.

¹⁵⁴ Délibération du 13 décembre 2012.

¹⁵⁵ Délibération du 4 mars 2015.

- L'axe « *Bobigny, ville perméable* » vise à faciliter les déplacements et à mieux relier les quartiers entre eux. Il répond à la problématique de juxtaposition et d'enclavement des quartiers en visant le développement de la ville autour de grands axes et de pôles multimodaux, l'amélioration des liens entre quartiers et des transitions entre les différentes formes d'habitat.
- L'axe « *Bobigny, ville active* » préconise de redynamiser le développement économique de la ville dans un objectif de création emplois. La commune est surtout le lieu d'activités administratives, peu en adéquation avec les domaines de compétence de ses habitants.
- Enfin l'axe « *Bobigny, ville à vivre* » met l'accent sur la diversification et la qualification du parc de logements, le maintien et l'émergence de pôles de proximité ou encore l'offre et la qualité des équipements et des espaces publics.

Le PLU comporte également deux orientations d'aménagement et de programmation (OAP) :

- l'OAP *hypercentre de Bobigny* répond aux besoins d'évolution du centre-ville pour pallier le manque de lisibilité des espaces, de diversité sociale et d'accessibilité. Elle vise notamment à améliorer les échanges entre le futur pôle multimodal et le centre commercial, ce dernier ayant vocation à être requalifié dans une optique de mixité et de valorisation du foncier (*cf. infra*).
- l'OAP *Écocité* pose le cadre réglementaire encadrant la réalisation de l'opération d'aménagement Écocité-Canal de l'Ourcq, transféré à Est Ensemble (*cf. infra*).

Au premier semestre 2017, une partie conséquente du territoire de Bobigny avait donné lieu à des opérations d'aménagement ou était couverte par des opérations en cours, essentiellement à travers des Zac et des projets de rénovation urbaine. Ces derniers ont vocation à se poursuivre dans les années à venir, et à se voir compléter par des projets de transport d'envergure (Grand Paris Express) ainsi que la transformation du centre commercial de centre-ville (*cf. infra*).

8.2 Une compétence désormais portée par la MGP et l'EPT Est Ensemble

8.2.1 Une compétence partagée entre la commune et la communauté d'agglomération jusqu'en 2016

Avant 2010, Bobigny n'appartenait à aucun établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

À la suite de la création au 1^{er} janvier 2010 de la communauté d'agglomération Est Ensemble (CAEE), conformément aux dispositions du CGCT, la CAEE s'est vu dotée d'une compétence obligatoire d'aménagement de l'espace communautaire, comprenant la création et la gestion des zones d'aménagement concerté identifiées comme relevant d'un intérêt communautaire (art. L. 5216-5). Ce dernier a été défini fin 2011¹⁵⁶, ce qui a conduit au transfert graduel de agents correspondants à la fin 2013. Seule la Zac Écocité – Canal de l'Ourcq a été transférée à Est Ensemble, Bobigny restant en charge des cinq autres Zac alors en cours sur son territoire¹⁵⁷.

Par délibération du 13 décembre 2011, la CAEE s'est vu dotée d'une compétence supplémentaire en matière d'aménagement et de politique foncière. L'EPCI est ainsi devenu compétent pour les actions et opérations d'aménagement¹⁵⁸ portant sur le territoire de deux communes au moins ou correspondant à des périmètres d'études limitativement énumérés, et pour la constitution de réserves foncières en lien avec l'exercice de ses compétences.

¹⁵⁶ Délibération du conseil communautaire du 13 décembre 2011.

¹⁵⁷ Pour l'ensemble des communes membres, six Zac ont transférées en 2011, deux en 2013.

¹⁵⁸ Au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Les conditions financières et patrimoniales des transferts des opérations d'aménagement ont été définies par une délibération communautaire du 11 décembre 2012¹⁵⁹. Le principe retenu a été celui d'un cofinancement à parité par les communes des projets d'équipements ou d'aménagement initiés avant les transferts de compétences (*cf. infra*).

8.2.2 Un transfert à l'EPT depuis le 1^{er} janvier 2018

Depuis le 1^{er} janvier 2016, Bobigny est membre de l'établissement public territorial Est Ensemble, lequel s'est substitué à la CAEE à périmètre territorial constant.

À compter de cette date, l'EPT dispose d'une compétence exclusive en matière de PLU, *de facto* de périmètre intercommunal¹⁶⁰ (*cf. supra*). Il a également repris la compétence aménagement de l'ancien EPCI, dont la gestion de la Zac Écocité. La commune a continué à bénéficier de la part de cette compétence qu'elle n'avait pas transférée à l'EPCI, dans l'attente de la définition d'un intérêt métropolitain, destiné à répartir cette compétence entre l'EPT et la MGP¹⁶¹.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la MGP dispose pour sa part de certaines compétences exclusives en matière d'aménagement, de portée plus stratégique (élaboration du schéma de cohérence territoriale, actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager, élaboration d'un schéma d'aménagement numérique).

L'intérêt métropolitain a été défini le 8 décembre 2017, et ne prévoit pas de transfert d'opération de l'EPT à la MGP sur le territoire de Bobigny. En conséquence, depuis le 1^{er} janvier 2018, la compétence aménagement relève exclusivement de l'EPT Est Ensemble.

Deux agents ont été transférés à l'occasion du transfert de la compétence aménagement à Est Ensemble se répartissant entre un ETP pour la directrice des deux NPNRU à Bobigny et un ETP pour la chef de projet du NPNRU Abreuvoir. Cependant, il a été décidé dans le protocole de préfiguration que la commune supporte la charge financière de certaines études, dont celles relevant de sa compétence en matière de voirie et réseaux divers ainsi que celles relatives aux bâtiments communaux.

8.2.3 L'organisation de la politique d'aménagement dans les services communaux

Bien que la compétence aménagement ne relève plus de la commune depuis le 1^{er} janvier 2018, ses services continuent de suivre les opérations en cours.

Les opérations d'aménagement et de renouvellement urbain sur le territoire de la commune sont suivies par la direction de l'urbanisme, sous la responsabilité du directeur de la prospective urbaine et de l'action territoriale. Cette direction est constituée d'un service de planification et du droit des sols, qui instruit notamment les permis de construire, un service de l'action foncière et des affaires domaniales, qui gère le patrimoine communal, et un service des projets urbains.

Ce service des projets urbains qui assurait début 2017 le suivi de deux Zac dont une d'intérêt communautaire (les Zac *Hôtel de Ville* et *Écocité*), de deux plans de renouvellement urbain (PRU) en phase opérationnelle (*Karl Marx* et *Grand Quadrilatère*), de deux PRU sur le point d'être initiés (quartiers de l'*Abreuvoir* et du centre-ville – *Paul Éluard*, *Chemin Vert* et *Salvador Allende*¹⁶²) et d'une opération privée dans laquelle la commune intervient en tant que copropriétaire (réhabilitation du centre commercial Bobigny 2). Ce service assure le pilotage, veille à la tenue du calendrier et du budget de ces opérations.

¹⁵⁹ Délibération n° 2012-12-11-14(133) du 11 décembre 2012. La méthodologie employée différait en effet de celle applicable pour la plupart des autres compétences transférées, compte tenu des spécificités propres aux opérations d'aménagement.

¹⁶⁰ Dans l'attente de l'élaboration des documents intercommunaux, les documents communaux s'appliquent, les éventuelles procédures communales en cours ayant été reprises pour être finalisées par l'EPT.

¹⁶¹ Conformément à l'article 12 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite Maptam, l'intérêt métropolitain devait être défini au plus tard deux ans après la création de la métropole, c'est-à-dire avant le 1^{er} janvier 2018.

¹⁶² Arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés en priorité par le nouveau programme national de renouvellement urbain.

La répartition des compétences concernant les achats publics liés à ces opérations est plus complexe puisqu'elle fait intervenir trois services différents. Ainsi, c'est la direction générale des services techniques (DGST) assure la passation des marchés de travaux liés à ces opérations comme les travaux de voirie, de désamiantage, de démolition ou de construction d'équipements. Les marchés d'assistance et de conseil, quant à eux, font intervenir le service des projets urbains (préparation, rédaction des pièces techniques, analyse technique des offres, suivi de l'exécution) et le service de la commande publique, placé sous l'autorité de la directrice des finances et de la commande publique (préparation des autres pièces de marchés, publication et passation).

De même, en ce qui concerne les opérations d'aménagement, l'analyse des comptes rendus annuels et des bilans transmis par les aménageurs est effectuée conjointement par le service des projets urbains et la DGST.

8.3 Les opérations conduites ou lancées pendant la période contrôlée

8.3.1 Le cadre juridique des opérations d'aménagement

Le droit français a progressivement encadré les dispositions relatives aux concessions d'aménagement, tant en ce qui concerne les modalités d'attribution que la prise en charge du risque d'exploitation.

La loi SRU du 13 décembre 2000¹⁶³, a mis fin à la prise en charge automatique du déficit des opérations d'aménagement par la collectivité concédante¹⁶⁴ et donc posé le principe du risque de l'aménageur. Les participations financières des collectivités locales aux opérations d'aménagement ne sont autorisées que dans le cas où celles-ci sont déléguées à un établissement public ou à une Sem dans le cadre d'une convention publique d'aménagement (art. L. 300-5). Le montant de la participation doit figurer dans la convention et ne peut être modifié que par avenant, soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante sur la base d'un rapport de l'aménageur. Toutefois, la loi SRU a explicitement exclu les conventions publiques d'aménagement des dispositions applicables aux délégations de service public, en particulier en matière de mise en concurrence.

La loi du 20 juillet 2005¹⁶⁵ a visé à mettre en conformité du droit interne avec le droit européen¹⁶⁶, en instaurant une obligation de publicité et de mise en concurrence.

Le décret d'application du 22 juillet 2009¹⁶⁷ a explicitement distingué les conventions soumises au droit européen des concessions (art. R. 300-4 et suivants), lorsque le concessionnaire assume une part significative du risque économique et si les produits de l'opération sont supérieurs au seuil des marchés de travaux, des conventions soumises au droit européen des marchés (art. R. 300-11-1 et suivants). Lorsque le seuil n'est pas atteint, les modalités de concurrence sont fixées librement (art. R. 300-11-7).

Enfin, plus récemment, l'ordonnance du 29 janvier 2016¹⁶⁸ et son décret d'application du 1^{er} février 2016¹⁶⁹ ont transposé les dispositions de la directive du 26 février 2014 relative aux concessions.

¹⁶³ Loi n° 200-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

¹⁶⁴ Article R. 311-13 du code de l'urbanisme, abrogé par le décret n° 2001-261 du 27 mars 2001 relatif aux zones d'aménagement concerté et modifiant le code de l'urbanisme.

¹⁶⁵ Loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement.

¹⁶⁶ Notamment à la suite de l'arrêt CJCE *Teleaustria Verlags GmbH et a.* du 7 décembre 2000, et de l'arrêt de la CAA de Bordeaux *Sogedis c/ Cne de Cilaos* (9 novembre 2004).

¹⁶⁷ Le décret d'application du 31 juillet 2006 établissait pour critère que « le concessionnaire [soit] rémunéré substantiellement par les résultats de l'opération d'aménagement » (ancien article R. 300-11 du code de l'urbanisme).

¹⁶⁸ Ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

¹⁶⁹ Décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession.

8.3.2 Les opérations d'aménagement clôturées

Quatre opérations d'aménagement, portées dans le cadre de zones d'aménagement concertées (Zac), ont été clôturées pendant la période contrôlée : il s'agit des Zac Jean Jaurès et Vache à l'Aise, créées en 1990, et des Zac Jean Rostand et Henri Matisse, créées en 2000 et 2001.

Tableau n° 24 : Zac clôturées pendant la période contrôlée

| | Zac Jean Jaurès | Zac Vache à l'Aise | Zac Jean Rostand | Zac Henri Matisse |
|-------------------------|-----------------|--------------------|------------------|-------------------|
| Ouverture | 1990 | 1990 | 2000 | 2001 |
| Clôture | 2012 | 2012 | 2013 | 2015 |
| Opérateur | Sequano | Sequano | Sequano | Sequano |
| Surface | nd | 13,7 ha | 6,6 ha | 1 ha |
| Bilan de clôture | 5,78 M€ HT | 33,68 M€ HT | 28,61 M€ HT | 4,47 M€ HT |
| Participation communale | 0 | 9,4 M€ HT | 0 | 0 |
| Résultat de l'opération | 613 523 € | 1 265 286 € | 256 648 € | 66 301 € |

Sources : conventions d'aménagement, bilans de clôture.

Ces quatre opérations ont été confiées à la Sem Sequano Aménagement¹⁷⁰, sans mise en concurrence, ce qui était conforme au droit alors en vigueur.

Pour autant, ces contrats ont fait l'objet de nombreux avenants modifiant tant la durée des conventions que l'équilibre économique des opérations, y compris après la loi du 20 juillet 2005, sans remise en concurrence. Or, ainsi que la chambre l'a rappelé dans son rapport sur la société Sequano Aménagement, « la concession d'aménagement étant un contrat administratif, elle ne peut voir l'un de ses éléments contractuels, notamment sa durée¹⁷¹, le montant des dépenses et des recettes prévisionnelles, la rémunération du concessionnaire, la participation du concédant ou le partage des risques, modifiés de manière substantielle, notamment en raison d'un changement de l'économie du projet, sous peine de devoir remettre en concurrence la concession^{172 et 173}. La possibilité de modifier le contrat initial par avenant dans le cadre des dispositions de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme est, par conséquent, strictement encadrée. »

Par ailleurs, les clauses contractuelles de ces conventions ont fait porter une part significative du risque d'exploitation sur la commune, au bénéfice de l'opérateur et au détriment des intérêts de la collectivité.

Ainsi, s'agissant de la Zac de la Vache à l'Aise, la convention ne mentionnait pas explicitement de participation communale, mais prévoyait un dispositif de garantie d'emprunt, une obligation de rachat des éventuels terrains non vendus par la commune au prix d'acquisition majoré des frais, dont les honoraires de l'opérateur, et un partage d'un éventuel résultat négatif de l'opération entre la commune et l'opérateur. Par la suite, cette dernière clause a été modifiée pour affecter la totalité d'un éventuel résultat négatif à la commune (avenant n° 3), tandis qu'un avenant de 2007 (avenant n° 7) a augmenté la rémunération de l'opérateur.

¹⁷⁰ Les conventions et avenants ont été conclus avec la Sidec jusqu'à sa fusion avec la Sodedat 93 et la création de Sequano Aménagement en 2009. Sequano s'est substitué à la Sidec pour tous les contrats alors en cours.

¹⁷¹ TA Nantes 1^{er} avril 2010, société Nexity Foncier Conseil. « Au nom des principes d'égalité d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, la durée de la convention doit être portée à la connaissance des candidats avant le dépôt de l'offre ».

¹⁷² Source : Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Guide de passation des concessions d'aménagement, page 72.

¹⁷³ Source : Réseau SCET, Guides du réseau, Aménagement, Le compte-rendu annuel de la collectivité locale dans le cadre d'une opération d'aménagement, juillet 2011, page 7.

Les Zac Jean Jaurès, Jean Rostand et Henri Matisse ont fait l'objet de dispositions identiques, la prise en charge d'un éventuel résultat négatif par la commune ayant été prévu dès la convention initiale.

Pour ces quatre opérations, Sequano Aménagement n'a donc supporté aucun risque d'exploitation. Ce dernier a été entièrement pris en charge par la collectivité, et s'est traduit par une évolution de ses participations prévisionnelles aux opérations à mesure de leur réalisation.

À titre d'exemple, la participation prévisionnelle de Bobigny à la Zac Jean Rostand, initialement nulle, a pu atteindre 1,11 M€ (avenant n° 7), avant d'être finalement supprimée au regard des coûts des travaux et des recettes de charges foncières enregistrées.

La participation de la commune à la Zac de la Vache à l'Aise, qui a également évolué au cours de l'opération, s'est finalement élevée à 9,40 M€¹⁷⁴, dont 5,98 M€ de participations, 2,5 M€ d'avances transformées en participations et 923 000 € d'apport de terrains. Pourtant, le dossier de clôture, tel que délibéré par le conseil municipal¹⁷⁵, ne mentionne qu'une participation du concédant de 5,98 M€, minorant de façon trompeuse la contribution réelle de la commune à cette opération. Le coût net pour la commune, après redistribution du résultat de la Zac, s'élève à 8,13 M€.

Selon l'ancien ordonnateur, ce coût correspondait à celui des équipements publics de l'opération. En pratique, le montant de la participation communale a cependant été régulièrement ajusté par voie d'avenants pour équilibrer le bilan prévisionnel de l'opération, les avenants en question ne mentionnant aucune modification du programme d'équipements publics. L'ancien ordonnateur précise également que le choix d'implantation de logements sociaux et de résidences étudiantes a minoré les charges foncières, et que par ailleurs, la commercialisation de la Zac, compliquée en début d'opération a nécessité des prix attractifs pour attirer des populations nouvelles.

Alors que la ville prenait en charge les risques liés à ces opérations, l'aménageur s'est rémunéré à travers un pourcentage sur les dépenses et recettes, déterminé par les conventions. À l'exception de la Zac Henri Matisse, des avenants¹⁷⁶ ont conduit à une majoration de ces rémunérations pendant la réalisation de ces opérations. Concernant la Zac Jean Rostand, cette rémunération était pourtant particulièrement élevée dès la convention initiale, puisqu'établie à 5,5 % des dépenses et recettes, contre 2 % à 3 % pour les autres Zac.

Tableau n° 25 : Résultat des opérations pour l'aménageur et la commune

| Zac | Jean Jaurès | Vache à l'Aise | Jean Rostand | Henri Matisse |
|-------------------------------|--------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| bilan de clôture | 5 782 544 € | 33 676 440 € | 28 606 884 € | 4 475 950 € |
| rémunération aménageur | 318 887 € | 2 147 440 € | 3 693 939 € | 534 834 € |
| <i>en % du bilan</i> | 5,5 % | 6,4 % | 12,9 % | 11,9 % |
| participation communale | 0 € | 9 399 421 € | 0 € | 0 € |
| résultat de l'opération | 613 523 € | 1 265 286 € | 256 648 € | 66 301 € |
| résultat net commune | 613 523 € | -8 134 135 € | 256 648 € | 66 301 € |
| <i>en % du bilan</i> | 10,6 % | -24,2 % | 0,9 % | 1,5 % |

Source : bilans de clôture

¹⁷⁴ CRAACL 2012.

¹⁷⁵ Délibération du 16 décembre 2015.

¹⁷⁶ Avenants 3 et 7 pour la Zac de la Vache à l'Aise, avenant 7 pour la Zac Jean Jaurès, avenant 4 pour la Zac Jean Rostand.

8.3.3 La Zac de l'Hôtel de Ville

La Zac de l'Hôtel de Ville, créée en 2004, n'a pas été transférée à la communauté d'agglomération ni à l'établissement public territorial. La réalisation en a été confiée à la Sidec, devenue Sequano Aménagement, sans mise en concurrence, ce qui était conforme au droit en vigueur. En effet, la convention publique d'aménagement, datée du 4 octobre 2004, est antérieure à la loi du 20 juillet 2005¹⁷⁷.

Les termes de cette convention sont très proches de ceux de la convention relative à la Zac Henri Matisse. En particulier, il est précisé que le bilan de clôture est équilibré à travers la participation de la commune contractante (article 20). La rémunération de l'aménageur y est fixée à 4 % des dépenses et 3 % des recettes auxquelles s'ajoute un forfait annuel de 52 800 €. La rédaction de ces dispositions, bien que régulière en 2004, était donc financièrement très favorable à la Sem et ne protégeait aucunement les intérêts de la commune.

Le montant de la participation prévisionnelle totale de la commune n'est pas mentionné dans la convention, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme applicables depuis la loi SRU du 13 décembre 2000¹⁷⁸. Le compte prévisionnel d'exploitation initial prévoyait une participation communale de 6,40 M€ HT, destinée à être versée en 2010, pour un bilan prévisionnel de 16,35 M€ HT. Selon l'ancien ordonnateur, la participation financière de la ville correspondait à la réfection d'équipements existants et à la réalisation de jardins pour permettre l'appropriation par la population du mail requalifié. Le dernier CRAC disponible, relatif à 2015, faisait état d'un bilan prévisionnel de l'opération de 39,30 M€ HT, dont une participation communale de 16,53 M€ HT.

Entre temps, la convention a fait l'objet de 13 avenants venus modifier tant la durée de l'opération, prolongée jusqu'au 31 décembre 2018, que son équilibre économique, ce dernier étant assuré par ajustement de la participation communale. Selon la Sem, les variations dans les bilans successifs de l'opération seraient essentiellement liées aux acquisitions (acquisition du foyer de la Poste) et aux travaux de voirie et réseaux divers. Le bilan de l'opération tel qu'indiqué dans le CRAC 2015¹⁷⁹ serait comparable au bilan prévisionnel établi en 2006¹⁸⁰, la différence résidant principalement dans une diminution de la participation communale de 5,8 M€ HT du fait du retrait du mail de l'Hôtel de Ville en 2015.

Au premier trimestre 2017, deux lots de cette opération n'avaient pas encore été commercialisés, l'ilot I et l'ilot M2. Afin de permettre leur commercialisation, ainsi que l'achèvement des travaux de voirie et réseaux divers correspondant à ces ilots, un nouveau projet d'avenant au traité de concession a été approuvé par le conseil municipal de la ville de Bobigny en date du 15 novembre 2017. Cet avenant n° 13 proroge la durée du traité jusqu'au 31 décembre 2018. Selon l'ancien ordonnateur, la commercialisation de ces ilots aurait été retardée en raison de leur proximité avec les opérations de renouvellement urbain, mais également pour bénéficier de leur valorisation prochaine liée à l'arrivée du métro du Grand Paris.

L'engagement de la commune de Bobigny dans cette opération ne se limitait pas à cette participation puisqu'il s'étendait à la garantie de deux emprunts contractés par la Sem¹⁸¹, pour un capital total de 10 M€¹⁸². En dehors du cadre de cette convention, la commune a également garanti 10 emprunts contractés par l'OPH de Bobigny, pour un montant nominal total de 15,64 M€¹⁸³.

¹⁷⁷ Loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement.

¹⁷⁸ L'article 15 du traité de convention, tout en faisant explicitement référence à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, ne mentionne pas la participation communale et se contente de renvoyer à un avenant ultérieur, en méconnaissance des dispositions de l'article du code de l'urbanisme cité. Une régularisation est intervenue via l'avenant n°1 du 17 avril 2016, soit plus d'un an et demi après la signature de la convention.

¹⁷⁹ Le CRAC 2015 établit le bilan total de l'opération à 39,30 M€ HT, avec une participation communale de 15,90 M€ HT en numéraire et de 0,64 M€ HT par apport en nature de terrains.

¹⁸⁰ Le bilan prévisionnel de 2006 fait état d'un montant total prévisionnel de 39,81 M€ HT, avec une participation communale de 0,48 M€ HT et un rachat par la commune des espaces et équipements publics pour 20 M€ HT (23,92 M€ TTC).

¹⁸¹ L'octroi de cette garantie était prévu par les articles 3 et 18 de la convention publique d'aménagement.

¹⁸² Emprunt de 5,00 M€ auprès du Crédit coopératif contracté en février 2008, garanti à hauteur de 80 % par la ville et remboursé en mars 2013 ; emprunt de 5,00 M€ souscrit en mai 2013 auprès du même établissement, remboursé en mai 2017.

¹⁸³ Dix emprunts contractés par l'OPH auprès de la Caisse des dépôts et consignation pour 6,61 M€ pour la réalisation de constructions sur l'ilot C2 et quatre emprunts contractés par l'OPH auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour 9,03 M€ pour la réalisation de constructions sur l'ilot A1.

Pendant la période contrôlée, la participation en numéraire de Bobigny a bien été indiquée dans les comptes rendus annuels à la collectivité (CRAC) et la modification intervenue en 2013 a bien fait l'objet d'un avenant (avenant n° 11), conformément aux dispositions de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.

En revanche, l'information relative aux apports en nature de la commune à l'opération ne donne pas une image fidèle de la participation communale à l'opération, en méconnaissance des dispositions précitées.

En effet, tout d'abord, la Sem et la commune se sont entendus pour que les cessions de terrains communaux à l'opération soient valorisées à un euro symbolique, en contrepartie d'une rétrocession gracieuse des voiries aménagées¹⁸⁴. Or, le coût d'aménagement des voiries rétrocédées ne peut correspondre exactement à la valeur des terrains communaux cédés. Cette contraction des recettes et dépenses ne permet pas d'en apprécier leurs valeurs respectives.

De plus, chaque CRAC ne mentionne que la participation pécuniaire de la commune et une estimation des terrains que la commune doit encore céder à l'opération, en occultant la valeur des terrains déjà cédés. Il est en est de même des avenants, qui omettent les cessions déjà effectuées dans le calcul de la participation communale totale. La participation totale de la commune à l'opération s'en trouve sous-évaluée.

Enfin, et sur le même sujet, les valorisations des terrains cédés ont été significativement sous-estimées pour au moins deux ilots : l'ilot M, présenté jusqu'au CRAC 2012 comme valorisée à 955 300 € HT, estimé finalement par les Domaines à 1,7 M€ ; l'ilot I, présenté à 320 000 € HT avant d'être évalué par les Domaines à 636 000 € HT. Ces estimations ont été rectifiées dans les CRAC ultérieurs.

8.3.4 La Zac Écocité – Canal de l'Ourq

Créée le 5 juillet 2007, soit après la loi du 20 juillet 2005, la Zac Écocité a fait l'objet d'une mise en concurrence, *de facto* limitée du fait de la réception d'une seule offre complète, proposée par Sequano Aménagement.

Contrairement aux Zac précédemment citées, la convention d'aménagement, signée le 10 novembre 2007, mentionne bien le montant de la participation communale prévisionnelle, estimée à 30,72 M€ HT, ainsi que les échéances annuelles, conformément aux dispositions du code de l'urbanisme. Dans le même sens, il n'est pas explicitement indiqué que la participation communale a vocation à équilibrer l'opération¹⁸⁵, et l'obligation de rachat des biens destinés à être cédés aux tiers qui n'auraient pas été revendus se limite, pour Bobigny, aux cas d'expiration anticipée de la concession d'aménagement. Les termes de la convention apparaissent donc équilibrés au regard des Zac précédemment citées, pour lesquelles le risque était explicitement supporté par la commune.

Cette opération étant structurellement déficitaire du fait du coût des acquisitions foncières, l'existence d'une participation du concédant est légitime. Cependant, les CRAC la présentent comme étant destinée à l'équilibre de l'opération¹⁸⁶. De fait, celle-ci a été ajustée chaque année au regard de l'actualisation des dépenses et recettes prévisionnelles.

¹⁸⁴ Ainsi qu'indiqué dans le CRAC 2009.

¹⁸⁵ Contrairement aux conventions antérieures, il n'est plus fait mention de l'affectation d'un éventuel résultat déficitaire de l'opération à la commune.

¹⁸⁶ Le CRAC 2010 indique par exemple que « pour assurer l'équilibre financier de l'opération, il sera nécessaire que la Ville de Bobigny verse une participation d'un montant de 21 265 988,90 € en numéraire et apporte des terrains sous forme d'apport en nature valorisés pour 2 000 000,00 €. »

C'est également un principe de partage du résultat négatif de l'opération, réévalué chaque année, qui a prévalu dans la convention financière de transfert à Est Ensemble de la Zac, déclarée d'intérêt communautaire le 13 décembre 2011.

En pratique, le risque de l'opération d'aménagement est donc supporté par les collectivités concédantes, au bénéfice de l'aménageur, alors que cette pratique est prohibée depuis le décret du 22 juillet 2009. De fait, la convention d'aménagement a été conclue le 10 novembre 2007, alors que cette pratique n'est prohibée que depuis le décret du 22 juillet 2009.

Comme dans le cas de la Zac Hôtel de Ville la mention des participations en nature des collectivités concédantes dans les CRAC est imprécise. Pour permettre des apports en nature de la commune après le transfert à Est Ensemble, des conventions tripartites ont été conclues en avril 2013, pour une participation en nature de la commune évaluée à 1,28 M€¹⁸⁷, et en juin 2017 pour un apport en nature valorisé à 2,02 M€¹⁸⁸. Ces montants figurent dans la convention de transfert, ainsi que dans les seuls CRAC 2013 – pour le premier montant – et 2017 - pour le second, ces apports étant enregistrés en tant que subventions. Pour l'ensemble des CRAC, la partie relative aux participations du concédant ne fait état que d'une participation communale pécuniaire, à hauteur de 3,75 M€, délivrant une information tronquée sur la participation totale de la commune à l'opération.

Depuis 2012, la collectivité concédante de la Zac Écocité est la communauté d'agglomération Est Ensemble, devenu établissement public territorial (EPT) au 1^{er} janvier 2016.

Bien que ne disposant plus de la compétence pour cette Zac, la commune a continué à participer à cette opération conformément aux termes de la convention de transfert. La participation de la commune de Bobigny, estimée à 22,14 M€¹⁸⁹, prend la forme d'apports en numéraire (3,75 M€ entre 2008 et 2011), d'apports en nature de terrain pour un total de 3,30 M€ et d'une exonération de participation de l'aménageur au groupe scolaire (8,40 M€). Le solde (6,69 M€) fera l'objet d'un versement annuel à Est Ensemble sur 13 ans, actualisé chaque année de façon à ce que le déficit soit également réparti entre les deux collectivités.

Ainsi que l'indiquait le rapport de la chambre sur Sequano Aménagement, si ce type de financement a pu relever d'une solution pragmatique au financement et à l'achèvement de cette opération, il fait peser un risque juridique sur la collectivité. En effet, le transfert de compétence d'une commune à son EPCI doit entraîner un dessaisissement de la commune, qui ne peut plus intervenir dans le champ de la compétence transférée, sauf exceptions prévues par la loi¹⁹⁰.

Dans ce cadre, les dispositions des articles L. 1523-2 du CGCT et L. 300-5 du code de l'urbanisme ne prévoient le versement de subventions par d'autres personnes publiques, que pour autant que ces dernières sont compétentes pour intervenir. En application de l'article L. 5215-26 du CGCT, une commune a la faculté de verser un fonds de concours à un EPCI dont elle est membre en vue de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, sous réserve que le montant de cette participation n'excède pas la part du financement assurée, hors subventions, par l'EPCI lui-même.

Or, en l'espèce, la participation communale ne finance pas seulement un équipement mais plutôt l'équilibre de l'opération d'aménagement. En effet, d'après la convention financière du 29 mars 2013, la part de la participation communale correspondant à la prise en charge de la construction du groupe scolaire ne représentait que 37,9 % de la participation totale.

¹⁸⁷ 469 600 € pour les terrains situés au 25/27 rue de Paris et 9 impasse Muller, 812 400 € pour les terrains situés au 157/159 rue de Paris.

¹⁸⁸ 2 018 000 € pour les terrains de l'écoparc situés du 87 bis au 97 rue de Paris.

¹⁸⁹ Cf. convention financière de transfert de la Zac à Est Ensemble du 29 mars 2013.

¹⁹⁰ CE, Commune de Saint Vallier, 1970.

Enfin, l'équilibre économique de l'opération a été modifié de façon substantielle à deux reprises au cours de la période sous revue.

Un premier avenant en date du 28 juillet 2011 a prorogé le terme de la concession au 31 décembre 2025, portant sa durée à 6 années de plus que les 12 initialement prévues, et a octroyé une rémunération forfaitaire annuelle supplémentaire annuelle à l'aménageur de 50 000 € HT. Un troisième avenant, approuvé par le conseil communautaire le 11 février 2014, a étendu le périmètre couvert à un projet d'« écoparc » d'activités.

Selon la Sem, le projet de la Zac Ecocité a dû être adapté pour répondre à des opportunités opérationnelles, ce qui serait une pratique courante dans toute opération d'aménagement. Pour l'opération Ecoparc - objet de l'avenant 3 de 2014 - particulièrement, l'opportunité d'intervention se serait révélée fondamentale, car la réalisation d'un port fluvial à cet endroit aurait été stratégique pour la mise en œuvre du projet urbain global de la Plaine de l'Ourcq. Toujours selon la Sem, les évolutions du programme de concession et de la Zac relèveraient d'évolutions classiques induites par des opérations d'une telle importance - un programme de 250 000 m² SP sur 20,7 ha – et seraient à relativiser par rapport à l'ampleur de l'opération.

Pourtant, selon le bilan provisoire au 31 décembre 2015 établi par l'aménageur, le montant total prévisionnel de la Zac s'élevait à 125,31 M€, en hausse de 17,8 %, depuis 2010. L'équilibre de l'opération étant couvert, dans les faits, par les collectivités concédantes, cette extension de périmètre a augmenté leur participation à l'opération dont le total s'élève désormais à 33,82 M€, enregistrant une augmentation de 10,55 M€ depuis 2010 (+ 45,4 %)¹⁹¹. C'est sur la commune que repose l'essentiel de ce nouvel effort financier puisque la convention financière entre la commune et Est Ensemble, tenant compte de cette extension de périmètre, prévoit une augmentation de 8,71 M€ de la participation communale¹⁹². Le gonflement du bilan prévisionnel de l'opération entraînera aussi, mécaniquement, une augmentation de la rémunération de l'aménageur, assise sur le montant des charges et produits.

8.3.5 Les opérations de renouvellement urbain

Au premier semestre 2017, Bobigny conduisait deux projets de rénovation urbaine (PRU) en phase opérationnelle, portant sur les quartiers dits Karl Marx et Grand Quadrilatère.

Dans la continuité de ces opérations, la commune prévoit le lancement de deux nouveaux PRU sur son territoire. À moins que cette opération ne soit désignée d'intérêt métropolitain, leur responsabilité incombera à l'établissement public territorial Est Ensemble, désormais doté de la compétence exclusive de renouvellement urbain¹⁹³. Ces nouveaux projets ne sont donc pas traités dans le cadre du présent rapport.

8.3.5.1 Le PRU du quartier Karl Marx

La commune de Bobigny a signé le 25 juillet 2007 avec l'Anru une convention partenariale pour la mise en œuvre du projet de rénovation urbaine (PRU) du centre-ville.

Ce projet prévoyait la destruction de la dalle du quartier Karl Marx et de 2 doubles tours¹⁹⁴, ainsi que des constructions et réhabilitations de logement dans une logique de diversification de l'offre. Ainsi que l'indique la convention, le quartier devrait ainsi passer de 732 logements, relevant exclusivement du secteur locatif social, à près du double, dont 11 % en locatif intermédiaire et 37 % en accession et accession sociale à la propriété.

¹⁹¹ L'augmentation du déséquilibre à couvrir résulte largement du déficit prévisionnel de la partie « écoparc » de l'opération, estimé à 15,36 M€ en 2013.

¹⁹² Apport de terrain à hauteur de 2,02 M€ et participation en numéraire de 6,69 M€ lissée sur 13 ans.

¹⁹³ Selon la commune, le transfert de cette compétence s'accompagnerait de celui de l'un de ses agents.

¹⁹⁴ Soit 222 logements supprimés.

L'ampleur et la complexité du projet ont conduit la commune à solliciter une assistance à maîtrise d'ouvrage, confié à la Sem Sequano Aménagement puis, à compter de 2015, une mission de coordination dans le cadre d'un marché confié à la société Artelia et devant s'achever fin 2019.

À première vue, les coûts de cette opération ont été tenus. La maquette initiale prévoyait un coût total de 123,20 M€, dont une participation communale de 23,02 M€. L'avenant 6 dit de clôture faisait état d'un coût de 120,01 M€ et d'une participation de Bobigny moindre qu'initialement prévue, à hauteur de 15,15 M€. Cependant, cette stabilité s'explique par des réductions de programme destinées à absorber certains surcoûts, en particulier ceux liés à la découverte d'amiante dans les tours à démolir¹⁹⁵.

En revanche, le projet a connu un retard conséquent. Le calendrier adossé à la maquette financière initiale était étalé de 2007 à 2013. Or, l'opération n'était toujours pas achevée au premier semestre 2017. Selon la commune, une partie de ce retard tiendrait aux surcoûts de désamiantage des deux doubles-tours, dont la prise en charge fait l'objet d'une négociation avec l'Anru, et au retard pris par la procédure d'expropriation. Les dernières promesses de vente manquantes¹⁹⁶ ont été présentées au conseil municipal le 19 avril 2017. Ces réalisations seront un préalable à l'achèvement des travaux d'équipements publics (voirie, assainissement, square *Jean Ferrat*), dont l'achèvement est prévu en 2019, date limite des subventionnements de l'Anru.

8.3.5.2 Le PRU du périmètre dit du Grand Quadrilatère

La commune de Bobigny a signé le 17 décembre 2007 avec l'ANRU une convention partenariale pour la mise en œuvre du projet de rénovation urbaine (PRU) du périmètre dit du Grand Quadrilatère, au nord du territoire de la commune, couvrant notamment les cités de l'Étoile et Jean Grémillon.

Ce projet visait le désenclavement de ces quartiers par la mise en place de nouveaux axes de communication, la relocalisation de l'offre commerciale de proximité ainsi que, comme dans le cas du PRU du quartier Karl Marx, la construction et la réhabilitation de logements dans une logique de diversification de l'offre. Ainsi, la convention relative au Grand Quadrilatère prévoit le passage de 2 807 à 4 101 logements (+ 46,1 %), dont 22,6 % de logements étudiants et une réduction de la part du logement social, qui passerait de 73,7 % à 46,8 %.

L'ampleur et la complexité du projet ont conduit la commune à solliciter une assistance à maîtrise d'ouvrage, confié à la Sem Sequano Aménagement puis, à compter de 2015, une mission de coordination dans le cadre d'un marché confié à la société Artelia et devant s'achever fin 2018.

Le coût global de cette opération a augmenté de 17,1 %, passant de 134,23 M€ selon la convention initiale à 157,11 M€ selon la maquette financière du 6^{ème} avenant à la convention initiale, dit de clôture, en date du 19 février 2016. Cette augmentation du coût global de l'opération pèse toutefois peu sur la commune de Bobigny dont la participation prévisionnelle s'établit à 15,57 M€, soit un montant relativement proche de l'engagement initial de 15,06 M€.

Comme le projet Karl Marx, ce projet a connu un retard conséquent. Devant initialement s'achever fin 2011, il était toujours en cours en 2017 et devrait se poursuivre jusqu'en 2018. Ce retard s'explique notamment par la nécessité d'adapter le programme aux enjeux de conservation du patrimoine, non anticipés dans la convention initiale. En effet, les travaux ont un temps été mis en suspens par la décision du ministère de la Culture, en 2010, de demander l'inscription de la cité de l'Étoile, conçue par l'architecte Georges Candilis, au titre des monuments historiques. La cité n'a finalement pas été inscrite mais le projet doit tenir compte des précautions exigées par les architectes des Bâtiments de France.

¹⁹⁵ Avenants n^{os} 5 et 6 à la convention partenariale.

¹⁹⁶ Autorisation de cession de l'îlot F2 à la société Sofilogis pour un euro symbolique ; cession de l'îlot G à Bouygues Immobilier pour 1,94 M€ HT.

8.3.6 Le projet de réaménagement de l'actuel centre commercial Bobigny 2, dit « la Place »

Une portion significative du centre-ville de la commune de Bobigny est occupée par le centre commercial Bobigny 2 et les espaces de parking situés sous cette galerie commerciale. Les différents espaces qui composent cet ensemble sont détenus en copropriété par quatre sociétés privées¹⁹⁷ et, très minoritairement, par la commune de Bobigny¹⁹⁸. À l'exception de la part minoritaire des surfaces qui appartenait à la ville, cet espace ne relève donc pas du domaine public.

En 2015, les copropriétaires ont lancé un projet de création d'un nouveau quartier mixte comprenant commerces, bureaux, logements, transports et espaces publics, s'appuyant sur l'essor des transports en commun en lien notamment avec le Grand Paris Express. Le projet compte parmi ses principaux objectifs l'amélioration des circulations et la reconnexion de cet espace au reste du tissu urbain de la ville.

Le programme prévoit la démolition du bâti actuel, la construction de nouveaux bâtiments d'une surface totale de 100 000 m² de surface de plancher (SDP)¹⁹⁹, de voiries, d'équipements et d'un parc de stationnement souterrain de 930 places.

8.3.6.1 Principales étapes du projet

La genèse du projet remonte au début des années 2000 mais celui-ci ne s'est concrétisé que récemment, avec l'élaboration et l'étude de scénarios de programmation dès 2011, puis par plusieurs décisions entre 2015 et 2017.

Par un premier projet de protocole en mai 2015, approuvé par délibération du conseil municipal du 27 mai 2015, les cinq copropriétaires envisageaient un accord de principe pour sélectionner un opérateur, lui céder leurs biens, dissoudre la copropriété existante et prévoir les conditions de participation de l'opérateur aux travaux et aménagements publics nécessaires à la mise en œuvre du projet.

Une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) dédiée à cette opération a été créée dans le PLU de la ville de Bobigny adopté le 27 septembre 2016.

Par la suite, les copropriétaires ont engagé une procédure de sélection d'un opérateur, qui a débouché sur la conclusion d'un protocole d'exclusivité relatif à la mise en œuvre du projet de transformation du centre commercial Bobigny 2 signé le 14 novembre 2016 entre les cinq copropriétaires et la société Altaréa-Cogedim grands projets. Ce protocole courrait jusqu'à la signature des promesses synallagmatiques de vente et au plus tard jusqu'au 13 mai 2017. Par avenant du 10 mai 2017, ce protocole a été prolongé jusqu'au 29 juin 2017. La promesse de vente des deux lots appartenant à la commune a eu lieu dans ces délais puisqu'elle a été signée le 10 mai 2017, conformément à l'autorisation donnée par le conseil municipal du 19 avril 2017.

¹⁹⁷ Uni-commerces et Parimall (groupe Unibail-Rodamco SE), Selectinvest 1 (groupe La française AM) et Auchan France.

¹⁹⁸ Bobigny a préempté, à l'automne 2004, un lot de copropriété porteur de 3 % des tantièmes de l'équipement commercial, de manière à lui permettre de s'impliquer aux côtés des autres copropriétaires dans le projet de restructuration du centre. Ville et meilleure connexion avec le pôle d'échange Bobigny Pablo Picasso.

¹⁹⁹ Dont 15,1 % de surfaces commerciales, 74,6 % de logements et 10,3 % de bureaux et locaux administratifs (répartition sur la base d'une surface de 102 400 m² SDP devant faire l'objet d'ajustements pour respecter la limite de 100 000 m² SDP posée par l'OAP « hypercentre » du PLU).

Les conditions financières de participation de l'opérateur aux travaux et aménagements publics ont pris la forme d'un projet urbain partenarial (PUP). Ce dispositif, institué par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, permet la prise en charge par l'aménageur privé de la réalisation d'équipements publics en contrepartie du renoncement de la commune au produit de la taxe d'aménagement liée à l'opération pendant une durée déterminée. Le choix du recours à un PUP n'est pas mentionné dans le protocole de mai 2015. Le dispositif est cité, sans être explicité, dans le protocole du 14 novembre 2016, et a servi d'hypothèse pour la sélection de l'opérateur. La convention de PUP a été approuvée par le conseil municipal de Bobigny le 15 décembre 2017, et par le conseil territorial d'Est Ensemble le 19 décembre 2017.

8.3.6.2 La sélection de l'entreprise Altaréa Cogédim

La cession des lots appartenant à la commune ne nécessitait pas de publicité et de mise en concurrence. En effet, contrairement à l'État, les collectivités territoriales n'y sont pas soumises, pour la cession des biens immobiliers leur appartenant. Le Conseil d'État a ainsi rappelé dans une décision de 1994²⁰⁰ qu'« aucune disposition législative non plus qu'aucun principe général ne fait obligation à une commune de recourir à l'adjudication préalablement à la cession d'un bien immobilier lui appartenant ».

En conséquence, l'analyse qui suit se concentre sur l'appréciation des retombées financières et des risques pour la commune et ne porte pas sur la régularité de cette opération.

La sélection par les copropriétaires de l'opérateur Altaréa-Cogedim s'est opérée à la suite d'un processus de sélection engagé le 3 février 2016 par la consultation de cinq entreprises qui se sont toutes portées candidates : Altaréa-Cogedim Grands Projets, Bouygues Immobilier, LinkCity dans le cadre d'un groupement avec Icade Promotion, Nexity et Sogeprom associé à Kaufman & Broad.

Le 9 mars 2016, un cahier des charges a été transmis aux trois candidats retenus pour participer à la sélection (Altaréa Cogedim Grands Projets, LinkCity / Icade Promotion, Sogeprom / Kaufman & Broad). Ceux-ci avaient trois mois pour déposer une offre. Durant ce délai, une *data room* a été ouverte, les candidats ont été auditionnés le 27 et 28 avril 2016 et se sont vu transmettre des demandes d'amélioration de leur offre le 6 mai 2016. Deux nouvelles auditions ont eu lieu les 21 juillet et 19 septembre 2016, entre lesquelles s'est tenue une négociation financière le 7 septembre 2016. Les offres déposées devaient contenir un tableau financier détaillant la création de valeur attendue et la proposition d'acquisition des actifs détenus par les copropriétaires, ainsi qu'un projet de convention de PUP.

Pour le montage du projet, la coordination des acteurs et l'analyse de ces offres, les copropriétaires se sont adjoints les services de plusieurs sociétés, le coût de ces prestations étant supporté à hauteur de 25 % par la commune :

- le cabinet EPPC en lien avec AME agence d'urbanisme et de paysage pour la coordination des travaux préparatoires, les propositions de montage juridique, l'élaboration du programme de référence (phasage et analyse financière) puis l'analyse des offres des candidats ;
- DTZ pour la réalisation d'une étude de marché pour la construction de bureaux ;
- le cabinet Cushman & Wakefield pour l'étude de programmation ;
- le cabinet d'études Artelia pour la réalisation des études d'impacts.

²⁰⁰ CE, 26 oct. 1994, n° 121717.

À l'issue de l'analyse des offres présentées, les Copropriétaires, réunis le 23 septembre 2016, ont fait part de leur décision unanime de sélectionner l'offre présentée par Altarea Cogedim Grands Projets. Selon l'analyse des offres réalisée par le cabinet EPPC, cette société cumulait plusieurs avantages :

- Le taux de marge le plus faible autorisant une création de valeur maximale pour les copropriétaires. En particulier pour la commune, elle était l'un des deux candidats à proposer la valeur de PUP la plus élevée (12 M€ HT).
- Un risque de révision de prix à la hausse jugé plus faible que les autres candidats, compte tenu d'un seuil de déclenchement des révisions plus élevé et de prévisions plus prudentes en matière de coût des évictions et travaux de démolition.

Les sondages réalisés sur le site entre février et mars 2017, après contre-expertise, conduisent à estimer les coûts de désamiantage, dépollution et maîtrise des risques géotechniques entre 13,16 M€ et 13,96 M€ HT, soit près du double de l'engagement initial de prise en charge sans révision de prix jusqu'à 7,70 M€ donné par Altarea-Cogedim sur ces postes. Cependant, après négociation, l'opérateur s'est engagé à absorber l'ensemble de ces surcoûts, conformément à l'article 6.7.3 de la promesse de vente.

8.3.6.3 Les conséquences du projet sur les finances communales sont incertaines

À court terme, la commune bénéficiera du produit de la vente des biens immobiliers détenus dans le périmètre de l'opération pour un montant de 375 000 € HT, montant conforme à l'évaluation de France Domaine.

À moyen terme, l'opérateur versera à la commune la somme de 13,2 M€ prévue par la convention de PUP. Cette somme, qui résulte de négociations avec l'opérateur, est supérieure aux 12 M€ prévus par le protocole d'accord du 14 novembre 2016.

Elle correspond à la participation de l'aménageur aux équipements publics induits par le projet, et estimés à 17,66 M€, dont 4,46 M€ financés par la commune. La part de l'aménageur correspond à 10,375 M€ au titre de la construction de 19 classes, et 2,825 M€ pour l'aménagement ou réaménagement de voiries et réseaux divers (aménagement piéton à l'est, création d'une nouvelle voie au sud, élargissement d'un trottoir à l'ouest et réaménagement de la passerelle reliant le projet à l'Hôtel de Ville qui sera maintenue).

La ville n'a pas été en mesure de fournir une estimation de l'ensemble des coûts induits par le projet, qu'il s'agisse des dépenses d'investissement comme des coûts de fonctionnement des futurs équipements. Cependant, il est probable qu'ils excéderont les 13,2 M€ dont elle bénéficiera au titre du PUP.

En effet, les études de programmation réalisées en 2014 évoquaient plutôt un coût total de 16,69 M€ pour les travaux censés être couverts par le PUP, dont 5,69 M€ pour les travaux de voirie. D'autre part, dans l'attente des résultats de l'étude en cours sur les besoins de scolarisation liés à l'opération, une incertitude existe également sur le caractère suffisant du dimensionnement du groupe scolaire envisagé dans le projet. Ce groupe scolaire est d'ailleurs chiffré à 14,40 M€ dans la dernière programmation pluriannuelle des investissements de la commune et non 10,375 M€, ce qui porterait à environ 21 M€ le coût des travaux dans le périmètre du PUP. La commune prend aussi à sa charge des études, dont le montant total n'est pas évalué²⁰¹.

²⁰¹ 315 000 € ont été inscrits à ce titre au BP 2017.

Même si ce surcoût prévisionnel est substantiel, il peut être relativisé au regard de l'intérêt de l'opération pour la revitalisation du centre-ville de Bobigny et du montant total des dépenses supportées par l'opérateur, évaluées à 289,35 M€²⁰².

Ce coût net s'accompagne du manque à gagner résultat de l'exonération de taxe d'aménagement au titre du PUP, établie pour une durée de 10 ans par la convention. Selon la commune, la taxe d'aménagement sur le projet aurait conduit à un résultat de 2,6 M€ avec le taux communal actuel de 5 %. Toujours selon la commune, ce résultat se serait élevé à 10,4 M€ si la commune avait adopté un taux local de 20 % pour financer le projet, montant inférieur aux 13,2 M€ du PUP, ce qui légitimerait le choix de ce mode de financement.

À terme, sur le plan fiscal, la commune devrait bénéficier des retombées liées à l'implantation de nouvelles activités économiques et de nouveaux ménages. La part des logements sociaux prévus dans l'opération, limitée à 10 % de l'ensemble, permet de penser qu'une large proportion de ces nouveaux ménages seront imposables. Toutefois, la ville n'a pas été en mesure de fournir une estimation de ces nouvelles recettes fiscales.

8.3.6.4 Un projet sous contraintes

Le protocole du 14 novembre 2016 et la promesse de vente prévoient un calendrier particulièrement serré pour une opération de cette envergure. Un délai de 18 mois est envisagé pour obtenir les autorisations administratives nécessaires purgées de recours²⁰³. Ensuite, les travaux sont censés se dérouler en 2 phases : une première phase concernera la partie est du site entre juin 2019 et décembre 2021, la seconde phase concernera la partie ouest entre le premier trimestre 2022 et le troisième trimestre 2024.

Ce calendrier peut paraître ambitieux, notamment en raison des risques de recours et du fait que, durant la première phase, l'activité des boutiques situées dans la partie ouest du centre commercial Bobigny 2 se poursuivra. L'une des deux entreprises concurrentes avait d'ailleurs prévu une livraison fin 2025, estimant que la première phase ne pouvait pas s'achever avant le milieu de l'année 2022.

En outre, le projet devra s'articuler, à la fois en termes de calendrier et sur le plan opérationnel, avec les travaux conduits par la RATP et la Société du Grand Paris pour la réalisation de la future gare du Grand Paris Express, voisine du site.

Enfin, une attention particulière devra être portée à la conformité des surfaces construites à la limite maximale de 100 000 m² prévue par le PLU sur le périmètre de cette opération. En effet, plusieurs indices témoignent d'une pression à la hausse sur les surfaces. L'offre initiale déposée par la société Altaréa Cogedim en juin 2016 reposait initialement sur une hypothèse de 106 955 m². La somme des surfaces indiquées dans le protocole du 14 novembre 2016 est comprise, selon les scénarios, entre 100 060 et 102 400 m² de surface de plancher. Le compte rendu du conseil municipal du 19 avril 2017 fait état de « plus de 100 000 m² de surface de plancher ». Dans le même ordre d'idée, l'article 6.3 de la promesse de vente des lots de la commune à Altaréa Cogédim liait la participation de l'opérateur à la surface de logements prévue dans le scénario actuel. Sauf à modifier le PLU, l'opération serait exposée à un risque contentieux si la ville venait à autoriser la construction de plus de 100 000 m² de surface de plancher.

²⁰² Hors rachat des lots appartenant à la commune de Bobigny.

²⁰³ L'obtention du permis de construire et des autres autorisations administratives (exploitation du cinéma, notamment) est attendue en décembre 2018.

8.4 Conclusion sur l'aménagement communal

Le cadre de la politique d'aménagement de la commune est longtemps resté incertain puisque l'adoption du plan local d'urbanisme n'a eu lieu qu'en septembre 2016 soit 16 ans après la création de cet outil par la loi SRU. Cependant, le document adopté paraît répondre aux enjeux du territoire et couvre par des orientations d'aménagement et de programmation les 2 principales opérations structurantes en cours (hypercentre et quartier « Écocité »).

Six zones d'aménagement concerté (Zac) étaient actives durant la période sous revue, toutes confiées à la société d'économie mixte Sequano Aménagement. Parmi celles-ci, la Zac Écocité a été transférée à Est Ensemble en 2011 mais la commune continue de supporter 50 % de la participation financière associée. Les quatre Zac clôturées depuis 2010 (Jean Jaurès, Jean Rostand, Henri Matisse et Vache-à-l'aise) ont dégagé un résultat de clôture positif et la participation communale s'y serait limitée à 9,4 M€ dans la Zac Vache à l'Aise. La participation communale sera nettement plus élevée pour les deux Zac en cours (Écocité et Hôtel-de-Ville) puisqu'elle est estimée à 38,67 M€.

Ces opérations se caractérisent toutes par un partage du risque défavorable à la commune, dont la participation, au-delà du financement des équipements publics, est conçue comme une participation d'équilibre, tandis que la rémunération de l'opérateur, souvent élevée, a parfois augmenté en cours d'opération. En outre, le montant de la participation communale, tel qu'il apparaît dans les comptes rendus de l'aménageur, est sous-évalué puisqu'il ne comprend pas l'ensemble des apports en nature.

Les deux opérations inscrites au premier programme de renouvellement urbain (Karl Marx et Grand Quadrilatère) se sont caractérisées par des retards importants et ne devraient s'achever qu'entre 2018 et 2019. Le coût de l'opération Karl Marx a été maîtrisé du fait de réductions de programmes, tandis que celui de l'opération Grand Quadrilatère a augmenté de 17,1 %. Toutefois, la participation communale dans ces deux opérations devrait être moindre que prévue et s'établir à 30,72 M€.

Enfin, après une décennie de réflexions, l'année 2016 a été marquée par le lancement d'un projet de réaménagement de l'emprise du centre commercial Bobigny 2 devant conduire à la construction de voiries piétonnes et de 100 000 m² de logements, commerces et bureaux, soit la surface maximale autorisée par le PLU. Cette opération, baptisée « la Place », sera conduite par un opérateur privé auquel les copropriétaires du centre commercial, dont la commune fait partie, ont cédé leurs biens. Elle s'inscrit dans un calendrier contraint puisque la livraison de la première phase est attendue en 2021 et celle de la seconde en 2024.

La commune de Bobigny a approuvé, en novembre 2017, un projet urbain partenarial (PUP) par lequel elle renonce à la taxe d'aménagement liée à cette opération pour une période de 10 ans, en contrepartie d'un versement de 13,2 M€ devant lui permettre de financer les équipements publics nécessaires au nouveau quartier. Elle n'a pas encore établi de chiffrage des coûts induits mais ceux-ci excéderont vraisemblablement le montant prévu au PUP. Si l'opération n'est pas exempte de risques juridiques et de calendrier, son coût prévisionnel pour la commune paraît, à ce stade, modeste au regard des avantages attendus. À long terme, elle devrait en outre être source de rentrées fiscales du fait de l'arrivée de nouveaux ménages et d'activités économiques.

9 LES RELATIONS AVEC LE SECTEUR ASSOCIATIF ET CERTAINS SATELLITES MUNICIPAUX

9.1 Les règles générales encadrant les relations entre les collectivités et les associations

Depuis la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, la notion de subvention est définie à l'article 9-1 de la loi n° 2000-231 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. 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 pas sans conséquence, tant sur le plan pénal (possibilité d'un délit d'octroi d'avantage injustifié²⁰⁴ par l'autorité administrative et d'un délit de recel²⁰⁵ par l'association) que fiscal (assujettissement à la TVA de l'association).

Sauf cas particuliers²⁰⁶, les subventions accordées aux associations ne sont pas plafonnées, mais sont soumises aux mêmes règles de contrôle que les autres catégories de subventions accordées par les collectivités territoriales, conformément à l'art. L. 1611-4 du CGCT.

Afin de garantir la transparence financière des concours versés, l'article 10 de la même loi du 12 avril 2000 rend obligatoire la conclusion d'une convention avec l'association subventionnée dès lors que la subvention dépasse un seuil 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 les faire certifier par un commissaire aux comptes et d'en assurer la publicité sur le site Internet de la direction des journaux officiels.

L'article L. 2313-1 du CGCT dispose que les annexes au compte administratif comprennent obligatoirement « *la liste des organismes pour lesquels la commune (...) a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.* »

Ce cadre vise à garantir la régularité juridique et la transparence financière des relations entre les collectivités territoriales et le monde associatif. En effet, bien que l'octroi de subventions à des associations relève d'une compétence discrétionnaire d'une commune²⁰⁷, il obéit néanmoins à de nombreuses règles, dont l'irrespect est susceptible d'engager aussi bien la responsabilité individuelle des élus – sur le plan pénal et sur celui du droit de la comptabilité publique – que celle de la collectivité devant les juridictions administratives.

²⁰⁴ Article 432-14 du code pénal.

²⁰⁵ Article 321-1 du code pénal.

²⁰⁶ À l'exception de certaines catégories spécifiques d'associations, pour lesquelles les aides sont plus strictement limitées : établissements privés d'enseignement secondaire général (10 % des dépenses annuelles de l'établissement), associations sportives et culturelles, associations syndicales.

²⁰⁷ « L'attribution d'une subvention ne constitue pas un droit pour les personnes remplissant les conditions légales pour l'obtenir » (CE, 25 septembre 1995, Association CIVIC, n° 155970). Le même arrêt précise que la collectivité n'est pas plus tenue d'accorder une subvention que de justifier pour quelles raisons elle la refuse.

9.2 La politique de la commune en matière de soutien au secteur associatif

Le montant des subventions versées aux associations et autres organismes de droit privé s'élevait à 3,07 M€ en 2016²⁰⁸. Ces sommes ont connu une évolution liée au cycle électoral, avec une augmentation jusqu'en 2013 (+ 4 %) suivie d'une baisse (- 36,5 % entre 2013 et 2015).

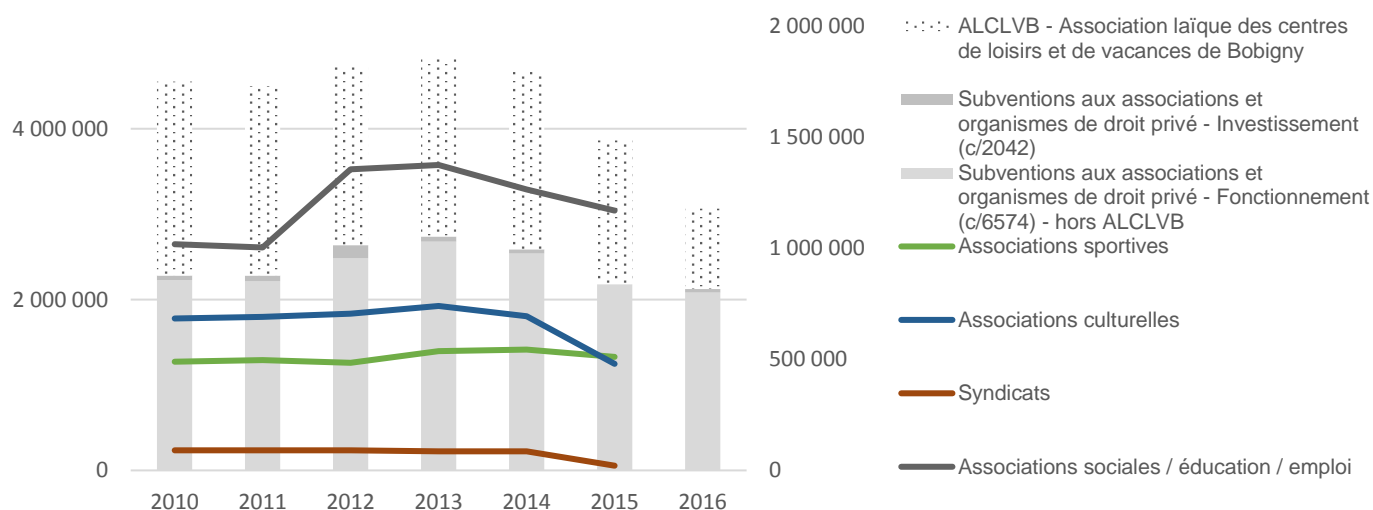
Ces chiffres doivent toutefois tenir compte du fait que la période se caractérise par la diminution de la subvention à l'association laïque des centres de loisirs et de vacances de Bobigny (ALCLVB) au fil de la reprise progressive de son activité par la commune (- 1,33 M€ entre 2010 et 2016).

Retraitées de cet effet de périmètre, les subventions aux associations et autres organismes de droit privés ont augmenté de 20 % entre 2010 et 2013 puis diminué de 22 % entre 2014 et 2016, retrouvant leur niveau de début de période.

La diminution observée à compter de 2014 s'explique notamment par :

- la diminution des subventions aux associations culturelles, du fait de la suppression des soutiens aux compagnies théâtrales en résidence dans les quartiers ainsi que de la fermeture pour travaux de la Maison de la culture (MC 93) ;
- la rationalisation de la politique de soutien aux associations en mettant fin au saupoudrage, le nombre de structures subventionnées étant passé de 135 en 2013 à 71 en 2015 ;
- l'accompagnement des associations afin qu'elles diversifient leurs ressources, notamment en obtenant des financements de l'État au titre de la politique de la ville ou des financements de la caisse d'allocations familiales.

Graphique n° 24 : Évolution des subventions versées aux associations



Source : CRC, d'après les annexes aux comptes administratifs de la commune de Bobigny.
Le détail par association n'a pas été fourni en annexe du compte administratif 2016.

9.3 La commune a commencé à rationaliser le suivi des associations

Jusqu'en 2014, les relations entre les services de la commune et les associations qu'elle soutenait étaient totalement déconcentrées, qu'il s'agisse des aspects financiers (gestion budgétaire des subventions), juridiques (contractualisation) ou de gestion (suivi des associations, instruction des demandes). La commune avait toutefois pris soin d'établir des conventions entre elle et les associations à qui elle versait plus de 23 000 € de subvention par an. Chaque année, la fixation du montant annuel de subvention donne lieu à la conclusion d'un avenant à la convention cadre.

²⁰⁸ Subventions de fonctionnement et d'investissement.

Depuis, le pilotage budgétaire des subventions a été centralisé au niveau de la direction générale des politiques urbaines et sociales. Un chantier de sécurisation juridique des relations avec les associations a été entrepris en 2015, qui a conduit, d'une part, à la municipalisation des activités de deux associations, l'ALCLVB et l'office de tourisme de Bobigny, et d'autre part, à l'arrêt du soutien à l'association Ciné festivals. Ces actions, sont abordées plus en détail dans la suite du présent rapport.

Cependant, la qualité du suivi financier, encore inégale selon les associations, reste perfectible. À titre d'exemple, la commune n'ajuste pas le montant des subventions qu'elle verse aux clubs sportifs à la réalité de leur situation financière et donc de leurs besoins. Ainsi, à la clôture de ses comptes à l'été 2015, l'AC Bobigny dégageait un résultat positif de 35 k€, disposait de 557 k€ de réserves (résultats accumulés) et de 650 k€ de trésorerie et valeurs mobilières de placement. Pourtant, sa subvention reste stable depuis 2011.

Les comptes annuels et rapports d'activité sont généralement transmis à la commune, sauf pour un club sportif créé en 2013, l'Académie de Football de Bobigny). En outre, la commune n'a produit ni comptes annuels, ni rapports d'activités, pour les associations suivantes : Bourse locale du travail, Comité social action culture et mission locale Bobigny-Drancy-Le-Blanc-Mesnil.

Enfin, la commune n'exige pas toujours, pour les associations subventionnées à hauteur de plus de 153 k€, la transmission de comptes certifiés. Ainsi, la commune n'a pu produire les comptes certifiés des associations suivantes : La maison kangourou, Sœur Emmanuelle (ASMAE) et Comité social action culture.

D'autre part, en 2016, la liste des associations subventionnées ne figurait plus en annexe du compte administratif. L'omission de cette annexe obligatoire constitue une régression en matière de transparence des relations financières entre la commune et les associations qu'elle soutient.

9.4 Les apports en nature aux associations manquent encore de transparence

Outre les subventions, la commune de Bobigny apporte à de nombreuses structures une aide en nature qui peut revêtir les formes suivantes :

- mise à disposition de locaux, dont la commune assure généralement l'entretien courant et la prise en charge des coûts liés aux fluides (eau, électricité, etc.) ;
- prise en charge partielle, dans certains cas, des frais de fonctionnement courant de l'association ;
- mise à disposition – de manière ponctuelle ou permanente – de véhicules ;
- mise à disposition de personnel sans formalisme ni remboursement.

Le tableau ci-après synthétise la répartition de ces aides en nature pour l'exercice 2016, pour les principales associations identifiées.

Tableau n° 26 : Avantages en nature accordés aux principales associations balbyniennes en 2016

| | Installations | Fluides | Entretien | Frais de fonctionnement | Véhicules | Personnel | Direction |
|--------------------------------|---------------|---------|-----------|-------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Office de tourisme | X | X | X | X | | X | X |
| ALCLVB | X | X | X | X (en partie) | X | X | X |
| ACB | X | X | X | X (en partie) | X | | |
| AC Bobigny Rugby 93 | X | X | X | X (en partie) | X | | |
| AFB | X | X | X | X (en partie) | X | X | |
| Maison de la culture 93 | X | | | | | | |
| Union locale des syndicats CGT | X | X | X | | | | |
| Bourse locale du travail | X | X | X | X (en partie) | | | |

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

Jusqu'en 2015, l'annexe du compte administratif comprenait un état des concours en nature attribués à des tiers, qu'il s'agisse de mise à disposition de locaux, de personnel ou encore de la prise en charge de certaines dépenses de fonctionnement. Cet état n'a pas été fourni en annexe du compte administratif 2016.

En tout état de cause, ce document était très incomplet. En effet, il ne faisait pas état des concours à de nombreuses associations recevant pourtant des apports en nature substantiels comme l'association laïque des centres de loisirs et de vacances de Bobigny (ALCLVB), la MC 93 ou encore les unions locales syndicales. En outre, il ne recensait pas de façon exhaustive les différents avantages dont pouvaient bénéficier certaines associations. Par exemple, il ne mentionnait pas toutes les mises à disposition de personnel ou encore de cars municipaux aux clubs sportifs.

La loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 établit que « *les contributions facultatives de toute nature* » sont constitutives de subventions, dès lors que celles-ci sont « *valorisées dans l'acte d'attribution* ».

La commune de Bobigny n'effectue aucune valorisation, dans les conventions conclues avec les associations, des moyens en nature qu'elle met à disposition des associations. Une telle valorisation, si elle n'est pas obligatoire, permettrait néanmoins de rendre plus transparente la relation financière entre la commune et les associations, en particulier pour celles bénéficiant de mises à disposition de bâtiments municipaux de manière permanente et exclusive (ces locaux n'étant pas partagés avec d'autres associations).

Recommandation n° 9 : Procéder à la valorisation des aides en nature à destination des associations qui en disposent de manière pérenne et exclusive.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir fait siennes cette recommandation et s'être organisée en vue de valoriser, en 2018, ces apports dans les conventions qui la lient aux associations qu'elle subventionne.

9.5 Plusieurs élus et agents communaux sont impliqués dans la gouvernance des associations balbyniennes

Durant toute la période contrôlée, plusieurs élus ou agents ont exercé des responsabilités au sein des associations soutenues financièrement par la commune. Ces associations interviennent principalement dans les séjours de loisirs et de vacances, la culture, le sport et la citoyenneté. Les agents concernés ont exercé dans des directions proches de l'activité de ces associations (culture, jeunesse, sports) voire au sein-même du service de la vie associative. En s'appuyant sur les informations transmises par la commune et les déclarations en préfecture, la chambre a pu identifier cinq conseillers municipaux et six agents communaux relevant de telles situations, jusqu'en mars 2014. Par la suite, elle a dénombré sept conseillers municipaux, un collaborateur de cabinet du maire et trois agents communaux relevant de telles situations.

Si l'implication d'élus et d'agents communaux dans les associations locales n'a en elle-même rien d'irrégulier, elle justifierait toutefois que la commune mette en place des actions destinées à prévenir la survenue d'éventuels conflits d'intérêt.

En réponse aux questions de la chambre, elle a indiqué que les élus concernés étaient invités à se déporter des débats et délibérations relatives aux associations dans la gestion desquelles ils étaient impliqués. Or, cette affirmation est démentie par les procès-verbaux des séances du conseil municipal, qui n'en font aucune mention²⁰⁹.

²⁰⁹ Exemples : délibérations désignant les représentants de la commune dans les organes délibérants de ces associations ; compte-rendu du conseil municipal du 8 mars 2017 où ont été examinés les avenants aux conventions liant la commune à plusieurs de ces associations.

Il est rappelé que, selon l'article L. 2131-11 du CGCT, « *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* ». Dans ce domaine, la loi et la jurisprudence prévoient, sous certaines conditions, l'absence d'intérêt à l'affaire des conseillers municipaux représentant la commune dans un organisme qui lui est rattaché mais ces exceptions concernent des Sem ou établissements publics²¹⁰. Lorsqu'il s'agit d'associations, le juge considère plus généralement que l'intérêt de l' élu agissant en tant que membre des instances de gouvernance d'une association ne se confond pas avec l'intérêt municipal, et ce même lorsque les statuts de l'association le prévoient²¹¹.

D'autre part, il n'a pas été mis en place de circuits de signature différenciés en fonction des responsabilités associatives. Les arrêtés de délégation de signature des élus concernés ne prévoient pas d'exception pour les associations dans lesquelles ils exercent des mandats alors même que, pour la plupart, les compétences de ces structures s'inscrivent dans le champ de leur délégation.

Enfin, les exigences prévues par la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique²¹² en matière de déclarations d'intérêts – et arrêtés municipaux pris en conséquence, le cas échéant – n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation n° 10 : Adopter des mesures de prévention des conflits d'intérêts : abstention des élus exerçant des mandats associatifs des débats et délibérations dans lesquelles ils exercent un mandat ; délégations de signature différenciées au regard de ces mandats ; mise en œuvre de la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique en matière de déclarations d'intérêts.

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué réfléchir à la mise en place d'une charte éthique et à la création d'un vade-mecum de la relation élus / agents avec les associations. Elle envisage, en 2018, de refondre les logigrammes de circuits d'information et de validation ainsi que de systématiser formellement le déport d'élus des circuits de validation et de vote des associations qui les concernent.

9.6 Jusqu'en 2014, la commune traitait de façon différenciée les organisations syndicales locales au bénéfice principal de la CGT

Jusqu'en 2014, la commune versait chaque année 23 608 € à l'union locale des syndicats CGT alors qu'elle versait des sommes nettement inférieures aux autres structures locales des organisations syndicales représentatives²¹³.

²¹⁰ Article 5-I de la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 (cas des conseillers municipaux délibérant sur les relations entre la collectivité et une Sem) ; CE, 10 décembre 2012, Auclair c/ Cne de Bagneux, req. n° 354044 (cas de conseillers municipaux délibérant sur un projet de convention portant attribution à cette société d'un marché public, d'une délégation de service public ou d'une convention d'aménagement) ; CE, 23 octobre 1995, Cne de Moisselles et Semsonac, req n° 125961.

²¹¹ CE, 16 décembre 1994, Cne d'Oullins c/ Association Léo Lagrange jeunesse et tourisme, req. n° 145370 ; CE, 9 juillet 2003, Caisse régionale de Crédit agricole mutuel de Champagne-Bourgogne, req n° 248344.

²¹² Articles 5 et 6 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

²¹³ Ainsi, en 2013 : CFDT : 4 937 €, Force ouvrière : 3 500 €, CFTC : 2 000 € et CGC : 2 000 €.

L'attribution de subventions communales aux structures locales des organisations syndicales représentatives obéit à certaines conditions posées notamment par les articles L. 2251-3-1²¹⁴ et R. 2251-2 du code général des collectivités territoriales. Ces structures doivent exercer une mission d'intérêt général, ne procéder à aucun reversement à d'autres personnes morales et présenter à l'assemblée délibérante de la collectivité un rapport détaillant l'utilisation de la subvention. Le Conseil d'État²¹⁵ n'admet l'octroi de subventions différenciées que dans les cas où l'intérêt local des missions exercées a un caractère suffisant. Il précise que l'attribution de telles subventions ne saurait répondre à des motifs politiques et ne doit pas viser à apporter un soutien dans un conflit collectif du travail.

En l'espèce, la convention cadre de 2006 entre la commune et l'union locale des syndicats CGT attribue à cette dernière des missions qualifiées d'ayant « un intérêt local manifeste » comme la tenue d'une permanence juridique, le conseil aux salariés balbyniens et la participation à des actions de formation à leur intention. Cependant, les comptes rendus annuels d'activités de l'union locale des syndicats CGT sont lapidaires, faisant état d'objectifs évasifs comme la « défense des salariés balbyniens » et le « développement des solidarités » mais sans rendre compte d'actions spécifiques dans ces domaines. Seul le compte rendu réalisé pour l'année 2014 est plus précis puisqu'il fait état de la tenue régulière de deux permanences juridiques, dont une à destination spécifique des travailleurs sans papiers.

La vérification de versements en numéraire à d'autres personnes morales n'a pu être vérifiée dans le cadre du présent contrôle. Toutefois, les comptes rendus d'utilisation de la subvention, transmis par l'union locale des syndicats CGT en accompagnement de ses demandes annuelles de subvention, font état de contributions à l'action de la CGT au sens large équivalant à une forme de soutien en nature. Ainsi, l'union locale des syndicats CGT « impulse et coordonne l'activité de la CGT sur le territoire de Bobigny » et elle a soutenu la création de sept nouveaux syndicats CGT dans des entreprises balbyniennes.

Le rapport au conseil municipal sur l'utilisation de la subvention, prévu par l'article L. 2251-3-1 du code général des collectivités territoriales, n'a pas été présenté.

À compter de 2015, la nouvelle municipalité a proposé d'égaliser les subventions aux différentes associations syndicales locales, qui ne reçoivent désormais, chacune, qu'un montant annuel de 1 000 €. Cette nouvelle orientation, à la suite du renouvellement de l'assemblée délibérante et du changement de couleur politique de l'exécutif, témoigne des motifs politiques qui sous-tendaient le traitement différencié qui prévalait auparavant au bénéfice de l'union locale des syndicats CGT.

Enfin, l'union locale des syndicats CGT, ainsi qu'elle le précise dans son compte-rendu d'activité 2014, s'est investie dans deux conflits collectifs locaux (société Carboxyque et centre de tri postal).

Ainsi, en dépit des précautions prises par la commune dans la rédaction de la convention cadre de 2006, le soutien différencié que la commune a apporté jusqu'en 2014 aux différents syndicats, au bénéfice de l'union locale des syndicats CGT, ne respectait pas les conditions posées par la réglementation et la jurisprudence. Il doit donc être considéré comme irrégulier. En 2015, un terme a été mis à cette pratique.

²¹⁴ Le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation concernant les dispositions de cet article issu de la loi du 16 janvier 2002, considérant qu'il résulte d'exigences constitutionnelles que cet article « ne saurait avoir pour effet d'autoriser une assemblée locale à traiter inégalement les structures locales des organisations syndicales représentatives également éligibles à l'octroi de telles subventions du fait des missions d'intérêt général qu'elles remplissent sur le plan local ».

²¹⁵ CE, 4 avril 2005, commune d'Argentan.

9.7 Depuis 2015, l'assainissement des relations avec trois associations aux liens étroits avec la commune a été engagé

9.7.1 La municipalisation de l'association laïque des centres de loisirs et de vacances de Bobigny (ALCLVB)

Créé en décembre 1997, L'ALCLVB était en charge, jusqu'à la récente municipalisation de ses activités, de la gestion des centres de loisirs et de vacances municipaux.

L'autonomie de cette association, que ce soit en termes de contrôle, de fonctionnement ou de ressources, apparaît particulièrement faible, ce qui plaçait la commune en situation de risque juridique. En effet, le Conseil d'État²¹⁶ a explicitement précisé que le caractère transparent d'une association résultait de la combinaison des critères suivants : création de l'association à l'initiative de la personne publique ; objet consistant en l'accomplissement d'une mission de service public confiée par la personne publique ; influence de la collectivité publique ou de ses représentants dans les instances dirigeantes ; financement provenant essentiellement des concours publics.

En l'espèce, l'ALCLVB a été créée par la commune afin, selon ses statuts, d'« *assurer une mission de service public pour le compte de la ville de Bobigny* ».

Le Maire de la commune ou son représentant en était le président d'honneur tandis que « deux à quatre membres » représentant la commune siégeaient à son conseil d'administration²¹⁷.

Les comptes de l'association témoignent de sa forte dépendance financière à la subvention municipale. En 2015, même après une diminution de 26 % par rapport à 2010, celle-ci s'élevait encore à 1,7 M€, représentant 65 % de ses produits d'exploitation. En outre, conformément à ses statuts, l'association était hébergée au sein de l'hôtel de ville, ses bureaux étant situés au sein-même du service enfance. Pour ses activités, elle bénéficiait de la mise à disposition gratuite de quatre centres de vacances, cinq centres de loisirs et maisons de l'enfance ainsi que plusieurs locaux scolaires.

La gestion de l'association était en outre fortement imbriquée à la gestion communale. La commune s'acquittait, pour l'association, du paiement de certaines charges de fonctionnement (combustible, carburant, petit équipement, entretien de véhicules) et mettait à disposition de ses agents deux véhicules. La comptabilité de l'association était tenue par la commune. Enfin, pour inscrire leurs enfants aux activités organisées par l'association, les balbyniens devaient adhérer à l'association et s'acquitter auprès d'elles du prix des prestations directement ou sous forme de tickets achetés à l'association.

Sur le plan fonctionnel, les agents de l'ALCLVB agissaient de façon complémentaire aux agents de la commune de Bobigny, et ce à tous les niveaux : responsable de pôle, directeurs de centre, animateurs, gestionnaire ayant accès au logiciel financier de la commune, agent d'entretien. Sept agents municipaux étaient mis à disposition de l'association à titre gratuit.

Dans son précédent rapport, la chambre avait en outre signalé les faiblesses des conventions entre la ville et l'association et notamment de la convention cadre de 2004 : absence d'éléments relatifs à la subvention, mention seulement partielle des agents mis à disposition par la commune, absence de chiffrage des prestations et mises à disposition par la commune (locaux, moyens de fonctionnement, véhicules etc.).

²¹⁶ CE, 5 décembre 2005, Département de la Dordogne et CE, 21 mars 2007, Commune de Boulogne-Billancourt.

²¹⁷ Ces représentants étaient trois, en pratique, choisis par les élus.

Au regard de la jurisprudence des juridictions financières²¹⁸, cette faible autonomie (objet municipal, organisation, contrôle, fonctionnement) et cette imbrication entre l'association et l'administration communale étaient susceptibles de caractériser une gestion de fait, à savoir le maniement irrégulier de deniers publics sans avoir la qualité de comptable public.

En outre, la commune a confié de gré à gré à l'ALCLVB une mission de service public alors même qu'elle intervenait sur un secteur concurrentiel, comme en témoigne le fait que la commune a elle-même recours à d'autres prestataires pour l'organisation de certains séjours de vacances. La relation entre la commune et l'association avait donc les caractéristiques d'une délégation de service public, sans respecter les obligations réglementaires associées, notamment en termes de publicité et de mise en concurrence.

À compter de 2011, sans modifier la convention qui la liait à l'ALCLVB ni prendre de décision de municipalisation claire, la commune a intégré progressivement au personnel communal les agents permanents de l'association, dont le nombre est passé de 34 en 2010 à 17 en 2015. La masse salariale de l'association a ainsi diminué de 0,8 M€ et s'élève aujourd'hui à 1,6 M€ correspondant essentiellement à ses agents non permanents.

En 2015, le maire a décidé de municipaliser l'activité. Le 22 juin 2016, le conseil municipal a décidé de la reprise en régie directe de l'activité de l'association à compter du 1^{er} septembre 2016. Le 19 juin 2016, un protocole d'accord a été conclu entre l'ALCLVB et la commune de Bobigny. Ce protocole prévoyait la reprise des salariés de l'association ainsi que le transfert des biens mobiliers au 1^{er} septembre 2016. Il prévoyait aussi le transfert de l'actif financier de l'association à la commune à la suite des opérations de liquidation, sans toutefois en préciser la date. Sept anciens salariés permanents de l'ALCLVB ont ainsi été intégrés aux effectifs communaux au 1^{er} septembre 2016.

Selon ses comptes pour l'exercice 2015, l'association bénéficie d'une trésorerie confortable (0,7 M€) et son fonds social s'élève, compte tenu des résultats accumulés, à 0,5 M€.

La dissolution de l'ALCLVB a été votée le 19 octobre 2017. La liquidation est en cours.

9.7.2 La municipalisation de l'office de tourisme de Bobigny

L'association « Office de tourisme de Bobigny » a été créée en 1996 afin de développer le tourisme à Bobigny par le biais de mission d'accueil, de coordination des acteurs locaux et d'organisation d'activités et de visite de sites patrimoniaux.

Traditionnellement et sans que cela soit prévu par les statuts, la commune nommait quatre conseillers municipaux à son conseil d'administration²¹⁹.

Si cette association ne s'est pas vue verser de subvention communale, elle a bénéficié de la mise à disposition gratuite, sur toute la période, de deux à six agents selon la période considérée. Depuis le mois de juin 2015, ce nombre s'est stabilisé à trois agents dont un directeur.

Dans une note au maire datée du 2 septembre 2014, le nouveau directeur, recruté en janvier 2014, signalait les risques juridiques liés à cette gestion imbriquée et relevait la faible efficacité de ce service, dont 95 % des visiteurs étaient balbyniens et ne pouvaient dès lors être considérés comme des touristes. Cette note se penchait également sur l'avenir de l'office de tourisme de Bobigny en identifiant les paramètres clés suivants : localisation, transfert éventuel de la compétence tourisme à Est Ensemble, affectation ou non du produit de la taxe de séjour.

²¹⁸ Cour des comptes, 26 mai 1992, *Association Nice-Communication*.

²¹⁹ Arrêté du 8 avril 2008.

En 2016, la commune a procédé à une remunicipalisation de fait. Plus aucun conseiller municipal ne siégeait au conseil d'administration de l'association qui a été dissoute le 16 février 2016. La même année, un budget annexe a été créé pour faire apparaître de façon plus transparente le coût de cette activité. La ville prévoyait de verser à ce budget annexe une subvention de 265 300 €. En contrepartie, le budget principal devait percevoir une somme équivalente correspondant à la refacturation des dépenses de personnel (235 k€) et des dépenses de fonctionnement (31 k€). Finalement, le montant de ces refacturations n'a été que de 122 k€, correspondant aux personnels en place, et le budget annexe a dégagé un excédent de 142 770 €.

Pendant près de deux ans, les missions et le positionnement interne de ce service sont restés en suspens. Son articulation avec le service patrimoine historique et mémoire restait à clarifier. Dans le même temps, son activité était peu nourrie, notamment s'agissant des visites du patrimoine balbynien, censées représenter le cœur de son activité²²⁰. En décembre 2017, la commune a supprimé le service de l'office du tourisme et intégré l'ETP restant au sein d'un pôle « prospective commerciale et touristique » de la direction des relations aux entreprises.

9.7.3 L'association Ciné-Festivals

L'association « Ciné-Festivals » a été créée le 28 avril 2009 dans le but d'organiser chaque année deux festivals se déroulant au sein du Magic Cinéma, cinéma exploité en régie directe par la commune jusqu'à son transfert à Est Ensemble au 1^{er} janvier 2012. L'association est restée liée à la Ville par une convention qui a expiré le 31 décembre 2015.

Conformément à ses statuts, l'association était hébergée au sein du Magic Cinéma et son conseil d'administration comprenait, de droit, trois représentants de la commune sur un total de douze administrateurs au maximum. Elle était dirigée par la directrice du Magic Cinéma et versait des compléments de rémunération aux agents de ce service, pour leur contribution à l'organisation des festivals ainsi qu'à des activités éditoriales.

Les comptes de l'association témoignent de sa dépendance financière à la subvention municipale. En 2014, celle-ci s'élevait encore à 65 k€, représentant 36 % de ses produits d'exploitation.

Son autonomie par rapport à la commune en termes de contrôle, de fonctionnement ou de ressources, était donc faible, ce qui constituait un facteur de risque juridique. Les risques liés au positionnement ambigu et aux activités de cette association avaient été signalés à la DGS par une note du 4 juin 2012, puis au directeur de cabinet du maire le 15 décembre 2015.

En 2015, la commune a décidé de ne plus accorder de subvention à cette association qui, par la suite, n'a pu équilibrer ses comptes. Une procédure de redressement judiciaire a été ouverte par le tribunal de grande instance de Bobigny le 17 septembre 2015.

9.8 Concernant la MC 93, la persistance d'une gestion associative est contestable

L'association « Maison de la culture de Seine-Saint-Denis », dite MC 93, a été créée le 15 mai 1974 par trois collectivités publiques : l'État représenté par le Ministère de la culture et de la communication, le département de Seine-Saint-Denis et la commune de Bobigny. Selon les statuts, ces trois collectivités confient à l'association la gestion de cet équipement culturel, consacré à la production de spectacles vivants, ainsi que plusieurs missions de service public²²¹.

²²⁰ À titre d'exemple, sur les 859 visiteurs de la gare de déportation de Bobigny en 2016, aucune n'était encadrée par l'office de tourisme.

²²¹ S'affirmer dans ce domaine comme un lieu de production de référence nationale et internationale ; organiser la diffusion et la confrontation des formes artistiques en privilégiant la création contemporaine ; participer dans le département de Seine-Saint-Denis au développement des publics en favorisant de nouveaux comportements à l'égard de la création artistique.

Ces collectivités, prises dans leur ensemble, contrôlent l'association. Elles disposent selon les statuts de 7 sièges sur 13 à l'assemblée générale et au conseil d'administration, les 6 autres sièges étant confiés à des personnalités qualifiées agréées par ces mêmes collectivités qui, par ailleurs, sélectionnent les candidats éligibles à la fonction de directeur. La commune de Bobigny ne dispose, pour sa part, que d'une voix sur 13.

L'association est fortement dépendante, pour son équilibre financier, des subventions versées par ces trois collectivités. En 2014, dernière année complète d'exploitation avant fermeture pour travaux, les subventions publiques s'élevaient à 5,4 M€ (dont 0,5 M€ versés par la commune de Bobigny) et représentaient 85 % des produits d'exploitation.

L'équipement appartient à la commune qui est maître d'ouvrage des travaux y afférant, et notamment de la rénovation achevée en mai 2017, pour un montant total de 20,41 M€ TTC toutes dépenses confondues. Cet équipement a été financé à hauteur de 31,2 % par l'État, 28,2 % par la commune, 16,1 % par la région Ile-de-France, 14,5 % par le département de Seine-Saint-Denis et 10 % par l'EPT Est-Ensemble.

La chambre s'interroge quant au maintien de la gestion associative de cet équipement alors même qu'une catégorie spécifique d'établissements publics a été créée en 2002²²² pour organiser la coopération entre l'État et les collectivités territoriales pour la gestion des services publics culturels.

Au-delà de ces questions d'ordre juridique, la chambre estime qu'une réflexion sur l'échelon local le plus pertinent pour détenir et soutenir la gestion d'un tel équipement gagnerait à être engagée, eu égard :

- aux compétences confiées l'EPT Est Ensemble en 2011 en matière de gestion d'équipements culturels²²³. Une autre salle consacrée au spectacle vivant, l'auditorium de Bondy, avait alors été déclarée d'intérêt communautaire. Est Ensemble a, en outre, contribué au financement de la rénovation récente de l'équipement ;
- aux missions de développement des publics à l'échelle départementale et de rayonnement national et international, c'est-à-dire bien au-delà du seul territoire communal, qui sont confiées à la MC 93 ;
- au déséquilibre entre la part des voix dont dispose la commune au conseil d'administration de l'association et la charge financière induite par la détention de cet équipement culturel. Au-delà du fait qu'elle soutient à hauteur de 10 % le fonctionnement de cette association, la commune a financé près du tiers de l'opération de rénovation qui vient de s'achever en 2017.

La chambre estime que la commune devrait, en lien avec les autres collectivités membres de l'association, engager les travaux nécessaires à la transformation de la MC 93 en établissement public de coopération culturelle.

9.9 Les relations de la commune avec l'OPH de Bobigny

L'office public HLM de Bobigny (ci-après « l'OPH de Bobigny ») se trouve depuis plusieurs décennies dans une situation financière difficile. Un plan de retour à l'équilibre financier a été conclu entre l'OPH de Bobigny, la commune, l'État et la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) en 1999. Ce plan a fait l'objet, en février 2007, d'un avenant couvrant la période 2007-2012.

²²² Loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle.

²²³ Délibération du conseil communautaire du 13 décembre 2011 portant déclaration d'intérêt communautaire en matière de construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Cet avenant témoignait de faiblesses dès sa conception puisqu'il reposait sur l'octroi par la commune d'une subvention de fonctionnement d'un montant croissant, censée atteindre 0,9 M€ en fin de période et représenter plus du tiers de l'excédent d'exploitation. Ce plan n'imposait aucune réduction des charges de fonctionnement, au contraire puisqu'il était bâti sur une hypothèse d'augmentation de la masse salariale de 9,8 % entre 2007 et 2012, et d'augmentation des charges de fonctionnement de 9,4 % sur la même période. Il a en outre été fragilisé par la décision prise en 2010 d'acquérir 500 nouveaux logements, avec un financement par emprunt, qui avait augmenté de 22 % le parc géré par l'OPH et pesé sur sa capacité d'autofinancement nette²²⁴.

Dans une note du 27 juin 2016, la CGLLS dressait un bilan négatif de l'avenant n° 2007-2012, constatant le caractère toujours « fortement déséquilibré » de la situation financière de l'OPH de Bobigny. Ce bilan soulignait un autofinancement toujours négatif dû, en ce qui concerne les facteurs internes, à un coût des impayés près de quatre fois supérieur à la moyenne francilienne et à des coûts de structures relativement élevés. D'autre part, l'exploitation des loyers serait pénalisée par le niveau élevé de la taxe foncière et un niveau important de vacance des logements.

À compter de 2014, de nouvelles mesures ont été prises. Ainsi, le non remplacement de certains départs en retraite a permis de faire diminuer les dépenses de personnel de 1,1 % en 2015. La même année, le taux d'autofinancement de l'exploitation s'est amélioré de près de 6 points. Il s'établissait à - 0,8 %, soit un niveau toujours négatif et particulièrement dégradé en comparaison de la moyenne des offices franciliens (+ 11,1 %).

Depuis 2014²²⁵, l'OPH est tenu de mettre en place un dispositif prudentiel consistant à calculer annuellement un ratio d'autofinancement net HLM²²⁶ et à le comparer à un seuil de fragilité (déterminé par arrêté) de 0 % sur l'exercice ou inférieur à 3 % sur la moyenne des trois dernières années. En cas de résultat inférieur à ce seuil, le directeur général de l'OPH doit dorénavant présenter au conseil d'administration une analyse des causes de cette dégradation et, le cas échéant, proposer des axes d'amélioration de la situation financière de l'organisme. En 2015, le ratio d'autofinancement net HLM de l'OPH de Bobigny était de - 3,56 %, ce qui aurait dû déclencher le mécanisme prudentiel.

Les échanges entre la commune, l'OPH de Bobigny et la CGLLS au sujet du prochain avenant au plan de redressement ont été perturbés par le calendrier électoral et les changements de gouvernance de 2014. La question du financement des surcoûts liés au désamiantage précédant la démolition des tours du quartier Karl Marx, du fait de la situation financière déjà dégradée de l'OPH, a également retardé l'issue des négociations.

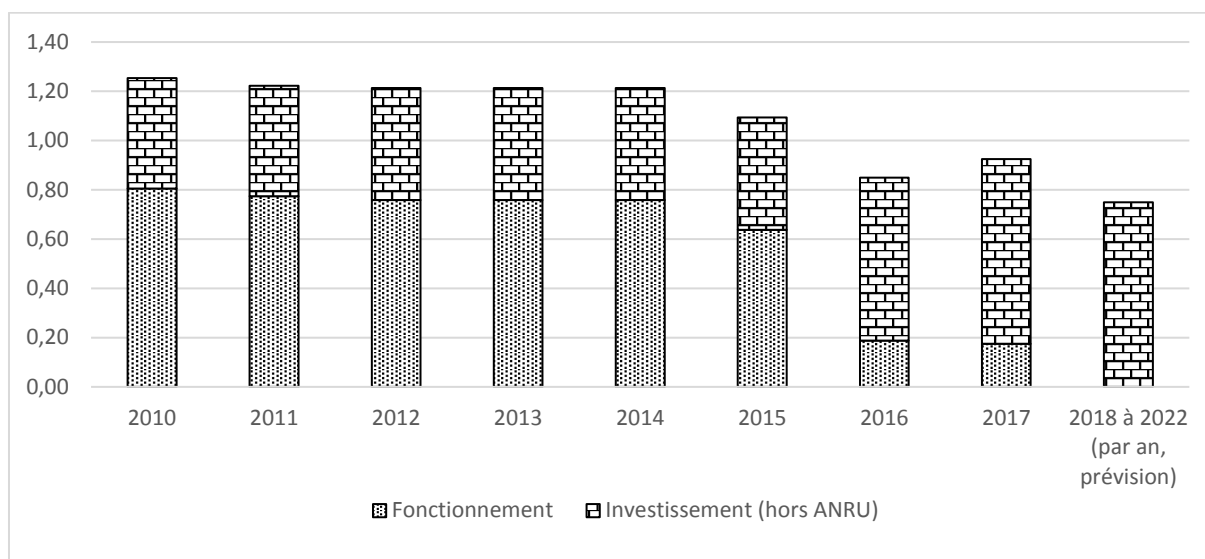
Depuis 2014, l'objectif de la commune, afin d'inciter l'établissement à rééquilibrer son budget de fonctionnement, est de ne plus subventionner son fonctionnement courant afin de favoriser l'adoption de mesures de redressement structurelles. En juin 2017, la commune a pourtant décidé de continuer à subventionner le fonctionnement de l'établissement à hauteur de 175 000 €, en plus d'une subvention d'investissement de 750 000 € fléchés vers des travaux de remplacement d'ascenseurs.

Par courrier du 7 décembre 2016 à la CGLLS, le maire de Bobigny s'est engagé à verser jusqu'en 2022 une subvention annuelle de 750 000 €, consacrée au financement des opérations de réhabilitation ou de gros entretien.

²²⁴ Chambre régionale des comptes Île-de-France, 2010, Rapport d'observations définitives relatif à l'office public de l'habitat de Bobigny (93).

²²⁵ Nouvelle rédaction de l'article R. 423-70 du code de la construction et de l'habitat résultant du décret du 7 octobre 2014 relatif à diverses dispositions financières et comptables applicables aux organismes d'habitations à loyer modéré.

²²⁶ Capacité d'autofinancement définie au plan comptable général diminuée des remboursements d'emprunts liés à l'activité locative, hors remboursements anticipés.

Tableau n° 27 : Subventions annuelles versées à l'OPH de Bobigny de 2010 à 2016 (réalisé) et de 2017 à 2022 (prévision)

Source : comptes administratifs et courrier du maire à la directrice générale de la CGLLS du 7 décembre 2016

Ces engagements sont repris dans le plan de rétablissement de l'équilibre couvrant la période 2015-2021, finalement conclu le 3 juillet 2017 entre l'OPH, la CGLLS, la commune et l'État. Ce plan repose sur un soutien de l'office, à parts presque égales, par la CGLLS et la commune de Bobigny, à hauteur de 750 M€ chacune par an. La situation financière dégradée de l'établissement continuera donc de peser durablement sur les finances communales. En 2021, la commune aura versé 21,28 M€ de subventions à cet établissement depuis le premier plan de retour à l'équilibre engagé en 1999, dont 6,98 M€ de subventions d'exploitation.

Tableau n° 28 : Récapitulatif des subventions de la CGLLS et de la commune de Bobigny à l'OPH de Bobigny de 1999 à 2021

| (en M€) | Réalisé 1999-2016 | Prévisions 2017-2021 | TOTAL |
|--------------------|----------------------|-------------------------|-------|
| CGLLS | 10,58 | 3,75 | 14,33 |
| Commune de Bobigny | 17,34 | 3,95 | 21,28 |
| TOTAL | 27,91 | 7,70 | 35,61 |

Source : plan de retour à l'équilibre financier 2015-2021

Ce nouveau plan de redressement paraît plus à même de mettre l'établissement sur la voie du retour à l'équilibre que le précédent. En effet, il prévoit une stabilisation des charges de fonctionnement (hors masse salariale) et la diminution de cinq points des pertes de loyer dues à la vacance des logements (passage d'un taux de perte de 2,4 % à 1,9 %). Il comprend également un moratoire sur les opérations nouvelles ainsi que des mesures de désendettement et de reconstitution de la capacité d'autofinancement destinées à privilégier l'amélioration du parc existant. Ainsi, l'OPH doit céder en 2017 les ensembles « La Ferme » et « Estienne d'Orves », ce qui devrait lui rapporter 12,04 M€ après remboursement du capital restant dû.

Cependant, les dépenses de personnel ont recommencé à augmenter en 2016 et la trajectoire financière adoptée prévoit une augmentation de la masse salariale de l'ordre de 1 % par an dès 2018.

Il est par ailleurs rappelé à la commune l'obligation de transfert des offices publics de l'habitat communaux aux EPT prévue par la loi NOTRe²²⁷. Le décret d'application du 23 août 2016²²⁸ prévoit que le conseil municipal et le conseil territorial ont obligation de décider de ce transfert par délibération avant le 30 septembre 2017. À défaut, après mise en demeure, le préfet pourra procéder à un rattachement d'office par voie d'arrêté, au plus tard au 31 décembre 2017.

9.10 Les relations de la commune avec Canal 93

Bobigny Musiques 93, dit « Canal 93 », est une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière créée par la commune en 2002 pour assurer la gestion d'une nouvelle salle de musiques actuelles à laquelle sont adossés des studios de musique. Avec une jauge de 400 places, cette structure entre dans la catégorie des salles à jauge moyenne, selon la classification du Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV).

La commune soutient l'établissement par le biais d'une subvention de fonctionnement et, par le passé et dans des proportions moindres, d'une subvention d'investissement. Leur montant annuel a peu évolué entre 2010 et 2015 et s'élevait à 0,73 M€ en 2015. La subvention de fonctionnement a amorcé une baisse sensible en 2016 et la commune n'attribue plus de subvention d'investissement depuis 2017 compte tenu de l'absence de besoin à couvrir. Le soutien de la commune à cet établissement s'élevait, au budget 2017, à 0,63 M€, enregistrant une diminution de 13,7 % depuis 2015.

D'autre part, les locaux appartiennent à la commune et sont mis à disposition de Canal 93 dans le cadre d'une convention.

Avec un chiffre d'affaires représentant 14,7 % de l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement en 2016, Canal 93 est un peu moins rentable que la moyenne des salles comparables, pour lesquelles ce pourcentage est plutôt de 16 %. Cette faiblesse des ressources propres est pour partie structurelle, tenant à la faible dimension de la jauge. Ainsi, les comptes de la régie sont déséquilibrés et le déficit cumulé atteignait 0,21 M€ à la fin de l'exercice 2016.

À la suite du changement de direction intervenu en 2016, conformément au souhait de la commune, Canal 93 a engagé un plan de redressement reposant notamment sur une diminution de la masse salariale. Ce plan commence à produire des effets puisque la section de fonctionnement du budget de l'établissement, longtemps déficitaire, a dégagé en 2016 un faible excédent de 13 298 €.

En juillet 2017, sur saisine du préfet, la chambre régionale des comptes a ouvert une procédure pour non adoption du budget primitif 2017 dans les délais légaux²²⁹. Ce retard dans l'adoption du budget résultait de la difficulté de l'établissement à construire un budget à la fois équilibré et sincère, compte tenu des déficits antérieurs accumulés. Pour les résorber, la commune s'est engagée à attribuer une subvention exceptionnelle de 114 920 € sur quatre ans²³⁰.

L'avis rendu par la chambre le 25 août 2017, qui tient compte de cet engagement, a permis à Canal 93 d'adopter son budget primitif le 5 septembre 2017.

²²⁷ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République en ce qu'elle a modifié l'article L. 421-6 du code de la construction et introduit un nouvel L. 5219-5 dans le CGCT.

²²⁸ Décret n° 2016-1142 du 23 août 2016 relatif aux modalités de rattachement des offices publics de l'habitat communaux aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat et aux établissements publics territoriaux.

²²⁹ Soit avant le 15 avril conformément à l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales.

²³⁰ 25 000 € en 2017, 30 000 € en 2018 et 2019 et 29 920 € en 2020.

La chambre relève par ailleurs le faible engagement dont font montre les membres du conseil d'administration de Canal 93, y compris parmi les six membres du conseil municipal de la commune de Bobigny qui y siègent. Ainsi, en 2016, sur 11 membres à voix délibérative, le nombre d'absents aux séances du conseil d'administration portant sur les documents budgétaires était de 5, 7 et 10²³¹. Le conseil d'administration d'octobre 2016 devant délibérer sur le compte administratif 2015 n'a pas pu se réunir, faute d'atteinte du quorum. Une nouvelle séance a été reprogrammée en novembre 2016, à laquelle le seul administrateur présent était l'adjointe au maire chargée de la culture.

Il importe que les conseillers municipaux et personnalités qualifiées siégeant au conseil d'administration de Canal 93 s'investissent dans leur fonction d'administrateur. À défaut, il serait de bonne gestion de nommer d'autres personnes en remplacement.

9.11 Appréciation générale sur les relations de la commune avec le secteur associatif et certains satellites municipaux

La commune a entrepris, dès 2014, de rationaliser sa politique de soutien aux associations. Elle a concentré ses subventions sur un nombre plus resserré de structures et engagé une réorganisation visant à centraliser le suivi des associations. Elle s'est surtout engagée dans une démarche de sécurisation juridique de ses relations avec les associations.

Ainsi, la commune a mis un terme au financement différencié des organisations syndicales au bénéfice de la Confédération générale du travail (CGT). Elle a également régularisé ses relations avec trois associations avec lesquelles elle entretenait jusqu'alors des liens particulièrement étroits en municipalisant l'activité de l'association laïque des centres de loisirs et de vacances de Bobigny (ALCLVB) et de l'office de tourisme ainsi qu'en cessant de soutenir l'association Ciné-Festivals.

Pour l'avenir, les pistes d'amélioration identifiées par la chambre concernent la valorisation des avantages en nature attribués aux associations, la professionnalisation de leur suivi afin de mieux tenir compte de leur situation financière et la prise de mesures de prévention des conflits d'intérêt eu égard aux nombreux élus et agents municipaux impliqués dans la gestion ou la gouvernance des associations soutenues financièrement par la commune. La commune devra aussi conditionner ses subventions au respect, par les associations bénéficiaires, de certaines obligations réglementaires (production des comptes annuels, certifiés le cas échéant, et des rapports d'activités). Des engagements en ce sens ont été pris en réponse aux observations provisoires de la chambre.

À compter de 2015, la commune a également fait évoluer sa politique de soutien à deux établissements publics municipaux dont la gestion est depuis longtemps déficitaire : l'office public HLM de Bobigny et la scène de musiques actuelles Canal 93. Afin d'inciter ces structures à ramener leur résultat à l'équilibre, la commune exige de nouvelles mesures de redressement tout en diminuant le niveau des subventions de fonctionnement. S'agissant de l'OPH de Bobigny, la subvention municipale ne devrait plus financer, à compter de 2017, que des investissements. Cependant, à moins d'une amélioration plus substantielle de la performance de l'OPH, il continuera de représenter une charge annuelle d'au moins 0,75 M€ pour la commune, et ce jusqu'en 2022. De même, les déficits accumulés par Canal 93 jusqu'en 2015 ont conduit en 2017 la commune à décider de verser à cet établissement une subvention exceptionnelle de 0,11 M€ sur quatre ans.

En ce qui concerne la MC 93, la chambre invite la commune à envisager sa transformation en établissement public de coopération culturelle ainsi que le transfert de cet équipement à niveau de collectivité ou d'établissement territorial plus approprié.

²³¹ Parmi ces absents, respectivement 2, 1 et 5 personnes étaient des conseillers municipaux de Bobigny.

ANNEXES

| | |
|---|-----|
| Annexe n° 1. Données fiscales | 148 |
| Annexe n° 2. Renégociations d'emprunts structurés 2010 à 2016 | 150 |
| Annexe n° 3. Glossaire des sigles..... | 152 |

Annexe n° 1. Données fiscales**Tableau n° 29 : Évolution des impôts ménages votés et part de l'effet base et taux**

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 ²³² |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| TH | 8 556 853 | 8 802 632 | 9 088 161 | 9 517 551 | 9 645 507 | 10 220 104 | 10 071 214 |
| TFPB | 17 045 526 | 17 559 296 | 17 796 698 | 18 071 335 | 19 073 430 | 19 366 794 | 18 833 873 |
| TFPNB | 134 795 | 163 735 | 159 275 | 162 246 | 146 634 | 154 203 | 156 577 |
| total produits impôts locaux | 25 737 174 | 26 525 663 | 27 044 134 | 27 751 132 | 28 865 571 | 29 741 101 | 29 065 950 |
| variation annuelle impôt locaux | | 3,06 % | 1,95 % | 2,61 % | 4,02 % | 3,03 % | - 2,27 % |
| total base | 114 368 927 | 117 000 080 | 120 301 250 | 123 787 339 | 128 368 095 | 132 750 566 | 129 865 465 |
| variation annuelle de la base | | 2,30 % | 2,82 % | 2,90 % | 3,70 % | 3,41 % | - 2,17 % |
| dont effet physique des var. de base en % | | 0,30 % | 1,02 % | 1,10 % | 2,80 % | 2,51 % | - 3,17 % |
| dont effet forfaitaire des var. de base en % | | 2 % | 1,80 % | 1,80 % | 0,90 % | 0,90 % | 1 % |
| dont effet taux | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Source : CRC-ÎDF et fiches DGFIP

Tableau n° 30 : Évolution des bases de la fiscalité locale

| en M€ | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2010-2016 en % |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------|
| bases taxe d'habitation | 48,21 | 49,16 | 51,20 | 53,62 | 54,34 | 57,58 | 56,74 | 17,7 |
| bases taxe foncier bâti | 65,99 | 67,64 | 68,90 | 69,96 | 73,84 | 74,98 | 72,93 | 10,5 |
| bases taxe foncier non bâti | 0,17 | 0,21 | 0,20 | 0,21 | 0,19 | 0,20 | 0,19 | 12,9 |

Source : CRC-ÎDF et fiches DGFIP

Tableau n° 31 : Les abattements votés par la commune

| Abattement obligatoire pour charges de famille | Taux prévus par la loi | Taux votés Bobigny | Nombre Foyers (F) Personnes (P) 2016 | Montant abattement |
|---|------------------------|--------------------|--------------------------------------|--------------------|
| - les personnes de rang 1 et 2 | 10 à 20 % | 20 % | 12 066 P | 10 765 393 |
| - les personnes de rang 3 et + | 15 à 25 % | 15 % | 3 653 P | 2 743 332 |
| Abattements facultatifs à la base (votés par délibération) | | | | |
| - général à la base | 1 à 15 % | 15 % | 15 257 F | 10 352 198 |
| - spécial en faveur des personnes de condition modeste | 1 à 15 % | 0% | 5 141 P | - |
| - spécial handicapé | 10 % | 10 % | 35 | 11 165 |

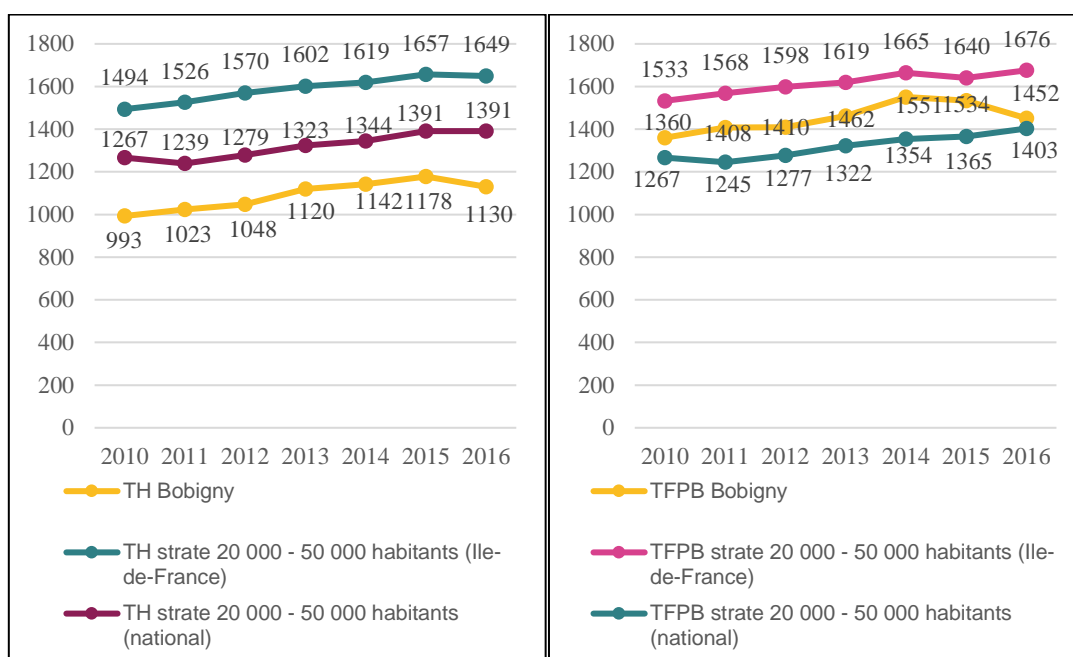
Source : CRC, d'après les états fiscaux 1386 bis TH

²³² Les reversements sont déduits.

Tableau n° 32 : L'impact financier de l'abattement général à la base de la TH

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| base de TH exonérée par les communes (en €) | 13 926 000 | 14 139 000 | 14 861 000 | 15 240 000 | 15 510 000 | 16 006 000 | 15 746 060 |
| produit non perçu (en €) | 2 471 865 | 2 509 673 | 2 637 828 | 2 705 100 | 2 753 025 | 2 841 065 | 2 794 926 |
| équivalent en point de TH sans abattement | 5,1 % | 5,1 % | 5,2 % | 5,0 % | 5,1 % | 4,9 % | 5,0 % |
| base de TH exonérée par habitant (en €) | 287 | 294 | 304 | 318 | 326 | 327 | 322 |
| base de TH exonérée par habitant (strate) | 166 | 170 | 175 | 182 | 186 | 192 | nc |

Source : CRC, d'après les fiches DGFIP

Graphique n° 25 : Évolution des bases de TH et de TFB par habitant

Annexe n° 2. Renégociations d'emprunts structurés 2010 à 2016

| Emprunt | Banque | Montant Renégocié | Date renégociation | Taux avant négociation | Taux après renégociation | Conditions réaménagement | Observation |
|---|-----------------------|-------------------|--------------------|---|--|---|--|
| MIN257356 EUR (n° interne : 437 ; hors charte) | DEXIA Crédit Local | 4 675 632.18 | 01/01/2010 | <ul style="list-style-type: none"> 1^{ère} phase : du 01/01/2007 au 01/01/2027 Taux d'intérêt appliqué : 3,07 % si (CMS EUR 10 ans – CMS EUR 2 ans) >= 0,30 % 5,70 % si (CMS EUR 10 ans – CMS EUR 2 ans) < 0,30 % 2^{ème} phase : du 01/01/2027 au 01/01/2037 Taux d'intérêt : EURIBOR préfixé majoré d'une marge de 0,05 % | Pour l'échéance du 01/01/2010 au 01/01/2011 cristallisation du taux à 3,07 % Taux fixe 4,41 % | Refinancé par 1 prêt d'égal montant sur 26 ans (2012-2037). Commission de 2 805,38 €. | Durée d'amortissement longue et taux d'intérêt élevé : surcoût à l'échéance. |
| MPH256763 EUR (n° interne : 439) ; hors charte | DEXIA Crédit Local | 4 130 679.56 | 01/08/2010 | Du 01/08/2006 au 01/08/2008 : Taux fixe à 3,33 % Taux fixe 3,33 % si USD/JPY >= 80 sinon 3,33 % + (20 %*variation de change) | Pour l'échéance du 01/08/2009 au 01/08/2010 cristallisation du taux à 3,56 % Taux fixe 3,33 % si USD/JPY >= 80 sinon 3,33 % + (20 % variation de change) | Refinancé par 1 emprunt d'égal montant sur 16 ans (2011-2026). Commission de 2 478,41 €. Classé 1A. | Durée d'amortissement allongée, surcoût à l'échéance. |
| MON270075EURO 01 (n° interne : 439) ; classé 6 F | SFIL CAFFIL | 3 378 116.92 | 26/12/2014 | Taux fixe 3,33% si USD/JPY >= 80 sinon 3,33 % + (20 %*variation de change) | Taux fixe de 3,33% | Refinancé par 1 emprunt d'égal montant à TF 3,33%, (durée 2015-2026). Indemnité compensatrice dérogatoire intégrée dans les conditions financières du contrat de prêt de refinancement (0,786 M€) Plus 2 nouveaux emprunts de 1,5 M€ chacun, à TF 2,45 % (durée 2015-2030). Tous classés 1A. | Aide du fonds de soutien (sur 13 ans) : 95 341,80 € Durée d'amortissement allongée, surcoût à l'échéance. |

| Emprunt | Banque | Montant Renégocié | Date renégociation | Taux avant négociation | Taux après renégociation | Conditions réaménagement | Observation |
|--|----------------|-------------------|--------------------|---|--------------------------|--|---|
| MON257752EURO 01 (n° interne : 442) ; hors charte | SFIL CAFFIL | 6 732 314.97 | 01/12/2014 | Taux fixe 2.93 % si Spread CMS EUR 30A (Postfixé)-CMS EUR 01A (Postfixé) >= 0.2 % sinon (4.93 % - 7 x spread) | Taux fixe de 2,80 % | Refinancé par 1 emprunt d'égal montant à TF 2,80 %, (2015-2025). Plus 1 nouvel emprunt de 7 M€ (3 et 4 M€), à TF 2,46 %, sur 15 ans (2015-2030). Tous classés 1A. Indemnité compensatrice dérogatoire prise en compte dans les conditions financières du contrat de prêt de refinancement (1,394 M€). | Aide du fonds de soutien (sur 13 ans) : 169 092,20 € Durée d'amortissement allongée, surcoût à l'échéance. |
| MPH270086EURO 01 (n° interne : 447) ; hors charte | SFIL CAFFIL | 4 802 020.54 | 15/11/2015 | Taux fixe 3.03% si USD/JPY >= 80 sinon 3,03 % + (21%*variation de change) | Taux fixe de 3,25% | Refinancé par 1 emprunt d'égal montant à TF 3,25 %, sur 18 ans (2015-2033). ICNE de 42 842,02 € + indemnité compensatrice prise en compte dans les conditions financières du contrat de prêt de refinancement (1,191 M€). Plus nouvel emprunt de 5 M€ pour invest .à TF 2,15 % sur 15 ans (2015-2030). | Aide du fonds de soutien (sur 13 ans) : 157 086,80 € Durée d'amortissement allongée, surcoût à l'échéance. |
| MPH260066EURO 01 (n° interne : 448) ; classé 4 E | SFIL CAFFIL | 3 328 144.15 | 15/11/2015 | 3,69 % si Libor USD 12M post fixé <= 6,75 % sinon 3,69 % +5*(Libor USD 12M - 6,75 %) | Taux fixe de 3,25 % | Refinancement d'1 emprunt de 3 328 144,15 € (dont 0,2 M€ d'indemnité compensatrice intégrée dans capital du contrat de prêt) à TF 3,25 % sur 18 ans (2015-2033). ICNE de 53 546 €. Indemnité compensatrice prise en compte dans les conditions financières du contrat de prêt de refinancement (0,743 M€). Plus 1 emprunt nouveau de 3 M€ à TF 2 %, sur 15 ans (2015-2030). Tous classés 1A. | Aide du fonds de soutien (sur 13 ans) : 122 872,90 € Durée d'amortissement allongée, surcoût à l'échéance. |

Source : CRC, données commune

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

| | |
|----------------|---|
| AC | Attribution de compensation |
| AP/CP | Autorisations de programme/crédits de paiement |
| BP | Budget primitif |
| Caf | Capacité d'autofinancement |
| CCAS | Centre communal d'action sociale |
| CE | Conseil d'État |
| CGCT | Code général des collectivités territoriales |
| CRC | Chambre régionale des comptes |
| DGA | Directeur général adjoint |
| DGF | Dotation globale de fonctionnement |
| DGFIP | Direction générale des finances publiques |
| DGS | Directeur général des services |
| DM | Décisions modificatives |
| DOB | Débat d'orientation budgétaire |
| DRH | Direction des ressources humaines |
| EPT | Établissement public territorial |
| ETP | Équivalent temps plein |
| FCTVA | Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée |
| GPEEC | Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences |
| Maptam | Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles |
| MGP | Métropole du Grand Paris |
| NBI | Nouvelle bonification indiciaire |
| NOTRé | Nouvelle organisation territoriale de la République |
| PFR | Prime de fonction et de résultat |
| PPI | Planification pluriannuelle des investissements |
| RAR | Restes à réaliser |
| RIFSEEP | Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel |
| ROB | Rapport sur les orientations budgétaires |
| Sem | Société d'économie mixte |
| Zac | Zone d'aménagement concertée |

RÉPONSE

**DE MONSIEUR STÉPHANE DE PAOLI
MAIRE DE LA COMMUNE DE BOBIGNY (*)**

() 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.*



Monsieur Gérard TERRIEN
Président
Chambre régionale des comptes Ile-de-France
6 cours des Roches
Noisiel – B.P. 187
77315 Marne-la-Vallée Cedex 2

Bobigny, le 28 juin 2018

Monsieur le Président,

Dès 2014, j'ai sollicité de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France un contrôle, dans le souci d'en faire un levier d'optimisation du fonctionnement de l'administration. Vous avez bien voulu le programmer sur la période des exercices 2010 et suivants, et m'avez transmis votre rapport définitif le 28 mai 2018, ce dont je vous remercie.

Ma volonté de voir réaliser un contrôle est née de plusieurs constats qui se sont très vite imposés à la nouvelle équipe municipale, relatifs aux manques d'outils organisationnels et de pilotage de l'administration, mais également à la situation financière dégradée de la ville.

Le rapport fait d'ailleurs état de nombreux manquements et fragilités juridiques dans la situation dont nous avons hérité en 2014. Vous relevez notamment, pour ce qui concerne le seul domaine financier, des surcoûts dans la plupart des chantiers, le caractère insincère des estimations financières, le dépassement des échéances et des enveloppes initiales, la mobilisation récurrente d'emprunts afin d'équilibrer le budget, la gestion des ressources humaines à vue, etc.

Conformément à notre projet politique de renouveau, nous avons amorcé, dès notre arrivée, un net changement, marquant une rupture forte et sans équivoque avec la majorité précédente. J'observe donc avec satisfaction que les magistrats de la Chambre régionale des comptes ont acté l'existence d'un nombre important de points d'amélioration depuis 2014 :

- l'arrêt des compléments de rémunération non prévus des collaborateurs de cabinet ;
- l'amélioration du suivi des avantages en nature et du contrôle des consommations de carburant des agents disposant d'un véhicule de service ;
- la suppression des quotas de carburant aux élus ;
- le renforcement de la maîtrise des risques budgétaires ;
- la mise en place d'outils de contrôle et de pilotage de la commande publique à la hauteur des enjeux portés par la commune, avec la mise en place de contrôles et de procédures adaptés ;
- le lancement de nouveaux projets tel que *Bobigny, cœur de ville*, dont les avantages économiques et sociaux pour les habitants et la commune sont indéniables.

Vous reconnaissez par ailleurs la qualité de la gestion financière opérée ces dernières années : sans augmentation des impôts sur les 4 années de mandature, la dette de la ville, montée à 105,4 M€ en 2014 du fait d'une gestion aléatoire, a été ramenée à 99,9 M€ fin 2017 et est aujourd'hui inférieure à 98 M€ ; les dépenses de fonctionnement ont été maîtrisées, ce qui a permis d'augmenter l'autofinancement, garant de la capacité à investir et marque de la qualité de gestion financière. Il est ainsi passé, en brut, de 9,7 M€ en 2013 à 16,5 M€ en 2017.

Ces chiffres remarquables attestent incontestablement d'une démarche de gestion ambitieuse et rigoureuse portée par la ville depuis 2014, qui nous a amené à signer très sereinement la contractualisation des dépenses de fonctionnement avec l'Etat ; la ville bénéficie dans ce cadre d'un taux bonifié à 1,6% du fait de ses caractéristiques sociales et de sa qualité de gestion. Bobigny n'est ainsi, par exemple, pas soumise à un engagement sur sa trajectoire de désendettement ; cela aurait été le cas avant 2014.

Dans la même dynamique d'amélioration, vous soulignez un net renforcement depuis 2015 de la qualité de l'information financière et comptable de la Ville de Bobigny, mais également la fluidification de la chaîne budgétaire et la réduction des délais de paiement. Il en est de même en matière de politique d'aménagement : 16 ans après la création du Plan Local d'Urbanisme, il aura fallu attendre notre arrivée pour mettre en place cet outil essentiel répondant aux enjeux du territoire. Dans la même logique, vous évoquez encore une véritable politique « de rationalisation de soutien aux associations » et de « sécurisation juridique ».

Vous pointez, au-delà des améliorations observées, des axes de progrès que je considère comme autant de leviers d'action pour les services dans les années à venir, et ce conformément à l'esprit qui m'animait au moment où j'ai souhaité ce contrôle. J'ai parfaitement conscience qu'en dépit du chemin parcouru, beaucoup reste à faire, notamment en matière de ressources humaines. Vous relevez dans ce cadre que « la commune a lancé un plan d'actions s'appuyant sur les recommandations et les rappels au droit formulés par la chambre » et souligne à plusieurs reprises les efforts menés par la nouvelle municipalité pour venir à bout de l'héritage calamiteux laissé par l'ancienne majorité. Cela prend du temps. Nous nous y attelons chaque jour. Chacun doit néanmoins avoir conscience que le fruit d'un siècle de gestion communiste ne peut être corrigé en deux ans.

Pour autant, je note encore avec satisfaction que les magistrats ont pris en compte plusieurs de nos avancées significatives, en considérant que 3 des rappels au droit et 4 des recommandations formulés dans le pré-rapport transmis en novembre 2017 ne s'imposaient plus. J'aimerais toutefois attirer votre attention sur la poursuite rapide de notre travail de redressement, rendant à mes yeux caducs 7 rappels au droit et 2 recommandations.

Ainsi, relativement aux provisionnements et dépréciations (rappel 4), la ville a amorcé fin 2016 une politique de provisionnement pour un montant de 100 K€, poursuivie en 2017 et portée à 900K€ dans le cadre du budget primitif 2018.

Pour ce qui concerne la formalisation des principales décisions des ressources humaines par des actes adéquats et réguliers, notamment dans les domaines exigeant des délibérations du conseil municipal (rappel 5), une procédure formalisant les instances représentatives (CHSCT et CT) selon un calendrier coordonné avec les conseils municipaux est appliquée depuis le 1er janvier 2018, une procédure organisationnelle de traitement des avancements de grade est opérationnelle depuis février 2018 et un nouveau formulaire pour les demandes et suivi des heures supplémentaires, récupérations, astreintes, permanences a été mis en place, ainsi que des outils et des indicateurs de suivi de la masse salariale.

Sur la restriction de l'emploi des contractuels aux cas dérogatoires prévus par la loi du 26 janvier 1984 et afin de se conformer aux exigences de forme et de procédure attachées à ce type de recrutement (rappel 6), je vous confirme que l'uniformisation des contrats de travail est opérationnelle depuis le 1er janvier 2017, date depuis laquelle la ville n'a pas eu de contentieux de contrôle de légalité. Par ailleurs, une procédure formalisée pour le recrutement et/ou le renouvellement conforme aux dispositions relatives à l'emploi des agents contractuels est mise en œuvre suite au comité technique du 15 février 2018 et une délibération pour les contrats basés sur les fondements de l'article 3-3 sera présentée au conseil municipal de septembre 2018.

Concernant la régularisation des conditions de recrutement et de rémunération des contractuels avec attribution de niveaux de rémunération proportionnés aux qualifications et à l'expérience des candidats, dans le respect du principe de parité avec les agents titulaires de la fonction publique territoriale (rappel 7), sur les 15 situations individuelles relevées par le rapport, 7 ont été clôturées avant le 31 décembre 2017, 7 autres avant le 30 juin 2018. Une seule situation reste en cours de traitement et sera prochainement finalisée. S'il convient de reconnaître que des erreurs de recrutement ont été faites en début de mandature, dans le cadre d'une transition rude et peu républicaine imposée par l'ancienne majorité municipale (destruction de documents, de dossiers et d'outils, opposition marquée de certains cadres), nous confrontant à des blocages et à une perte de mémoire, elles appartiennent aujourd'hui au passé.

La fin du cumul d'activités d'un agent avec le CCAS (rappel 8) est bien effective depuis le 1er juin 2018.

Il est à observer que si le rapport relève des éléments irréguliers de 2014 à 2016, il omet, de manière regrettable, plusieurs faits similaires de la période 2010 à 2014. Il s'agit notamment de contractuels dont les compétences étaient sans rapport avec les fonctions exercées, ou qui ne bénéficiaient d'aucune notation du fait de leur absentéisme non sanctionné. Nous avons mis fin à ces contrats. De manière similaire, la Chambre, relevant l'impossibilité pour trois cadres contractuels embauchés avant 2014 d'occuper des fonctions, il aurait été utile de signaler également que, pour deux d'entre eux, nous avons été contraints d'engager des poursuites pour cumul non autorisé d'emploi auprès de la SEMECO, et que l'un d'entre eux était clairement en situation d'emploi fictif.

Au sujet de la délibération spécifique du conseil municipal établissant la liste des emplois fonctionnels de la commune, et de la fin d'occupation irrégulière d'emplois fonctionnels par des agents contractuels (rappel 14), une identification précise des emplois fonctionnels a bien été opérée suite à la réorganisation de la direction générale des services et présentée en conseil municipal le 30 octobre 2017. De plus, suite au comité technique du 18 juin approuvé lors du conseil municipal du 27 juin 2018, l'emploi fonctionnel de DGA Prospective urbaine et action territoriale a été supprimé.

Les groupes d'élus ne comptent plus aucun collaborateur depuis le conseil municipal du 21 mars 2018 (rappel 15).

En ce qui concerne la dotation de la collectivité d'un dispositif de contrôle pour renforcer la gestion actuelle des restes à réaliser, surtout en recettes (recommandation 2), de nouvelles procédures visant à limiter les inscriptions en rattachements et en reports ont été mises en place en novembre 2017, avec des contrôles stricts y afférents, engendrant ainsi une baisse significative.

Concernant la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (recommandation 4), un service GPEEC a été créé au Comité Technique de juin 2018. De plus, des groupes de travail ont permis la mise à jour du référentiel métier de la collectivité conditionnant l'élaboration du tableau des effectifs, un outil de suivi des départs en retraite est installé et une commission de mobilité, réunie tous les 15 jours, est fonctionnelle.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, ces rappels et recommandations me semblent devoir être supprimés.

Le travail sérieux et rigoureux des magistrats appelle par ailleurs plusieurs remarques, de formes ou méthodologiques. On pourrait ainsi relever quelques inexactitudes : Bobigny n'est pas, relativement à la superficie de son territoire, la plus grande ville de Seine-Saint-Denis. Il convient surtout de regretter que l'analyse, qui porte sur la période 2010 à 2016, ne dissocie pas plus clairement ce qui ressort des 4 années de gestion de l'ancienne mandature et ce qui a été réalisé durant nos deux premières années de mandat. Cela est particulièrement vrai pour la mise en œuvre de plusieurs des recommandations de la CRC remontant à 2010, dont le manque de suivi est avant tout le fait du laxisme de l'ancienne mandature.

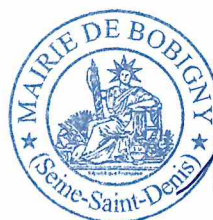
Il est également à déplorer que la description liminaire pointant les réalités d'un territoire pauvre et fortement marqué par la précarité n'éclaire par la suite à aucun moment l'analyse sur le niveau d'intervention de la ville. Or, à l'heure où un récent rapport parlementaire pointe les manquements de l'Etat dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, il aurait été intéressant de prendre en considération les efforts supplémentaires que la ville consent, par exemple en créant en 2014 une police municipale de 25 agents et en renforçant considérablement les moyens d'intervention dans le domaine de l'éducation, notamment à travers le développement d'un Projet de Réussite Educative avec l'Etat, dispositif malheureusement rejeté par l'ancienne équipe municipale.

Sur les questions relatives à la politique salariale, et notamment à la double prime versée à nos agents, comme sur la durée annuelle de travail, j'ai pris bonne note des remarques de la chambre, et m'engage à poursuivre les efforts engagés vers une normalisation. J'assume et revendique cependant des mesures contribuant au soutien d'hommes et de femmes qui portent au quotidien un service public de qualité dans un contexte difficile, sur un territoire qui souffre depuis des décennies d'une situation économique et sociale dégradée. Je veille à ne pas fragiliser encore un peu plus une ville déjà victime d'inégalités profondes.

Tenant à vous remercier une nouvelle fois pour ce rapport, je souhaite vous réaffirmer ma détermination à poursuivre le redressement engagé et à suivre les axes de progrès que vous soulignez. J'ai dans cet objectif demandé à ce que le projet d'administration ambitieux et moderne qui guidera l'action des services jusqu'à la fin de la mandature s'appuie pleinement sur les rappels et recommandations formulées.

En dépit de la situation déplorable dont nous avons hérité en 2014 à notre prise de fonction, nous avons réussi, par des mesures fortes, à redresser le cap de notre commune. Des améliorations restent à mener, et les différents plans d'actions engagés vous prouvent notre détermination. Je m'engage à faire un point d'étape avec vous, et la population bobynienne, dans un an, afin de faire état, en toute transparence, de notre avancement.

Vous souhaitant une excellente réception des divers éléments de réponses, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes respectueuses salutations.



Le Maire,


Stéphane DE PAOLI

Bobigny, le 28 juin 2018

| |
|--|
| <p align="center">Plan d'action relatif aux rappels et recommandations du rapport de la chambre régionale des comptes</p> |
|--|

1. Plan d'action relatif aux rappels aux droits du rapport de la chambre régionale des comptes

La mise en œuvre de ce plan d'action intègre pleinement la démarche de projet d'administration de la ville de Bobigny, qui s'est nourri et renforcé des analyses du pré-rapport de la CRC.

Le projet d'administration fixe la feuille de route des services jusqu'à la fin de la mandature, au croisement stratégique des orientations municipales et des propositions des services. Il s'agit d'un cap global, planifié et maîtrisé, approprié par les cadres et favorisant la transversalité, réinscrivant l'action au quotidien dans une perspective de long terme, porteuse de sens.

Plan d'action relatif aux rappels au droit

| Rappels au droit | Plan d'action Ville de Bobigny |
|---|--|
| N°1. Présenter au conseil municipal le rapport sur les suites données aux observations formulées par la chambre dans son rapport de 2015 sur les relations entre la commune de Bobigny et la SEMECO | Amorcé : Passage en conseil municipal en septembre 2018. |
| N°2. Compléter l'ensemble de l'information budgétaire à destination des élus conformément aux dispositions de la loi NOTRe, afin de rendre compte du niveau et de l'évolution pluriannuelle envisagée des dépenses et recettes, notamment de la masse salariale, des investissements, de la fiscalité et de la dette | Amorcé : Renforcement partiel du ROB dès 2018, avec démarche continue pour aboutir pleinement pour le ROB 2019 (PJ 48). Renforcement des informations transmises dans le cadre des décisions modificatives de l'exercice budgétaire 2018. |
| N°3. Renseigner les annexes relatives à l'état du personnel en cohérence avec les effectifs réels, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 | Amorcé : Validation fin 2017 d'une démarche de dialogue organisationnel et ressources humaines de janvier à octobre 2018, portée par la direction générale en vue d'établir un tableau des effectifs (refonte de l'organigramme ville et paye, mise à jour du référentiel des profils de poste de la ville, ...) pour passage au CT de novembre et conseil municipal de décembre 2018 (PJ 1). |

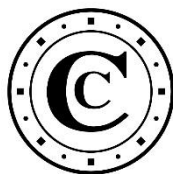
| | |
|---|---|
| N°4. Procéder aux provisionnements et dépréciations conformément aux dispositions en vigueur | Réalisé : Provisionnement pour 2016 et 2017 : 100K€ ; au BP 2018 : 900K€ (PJ 49). |
| N°5. Formaliser les principales décisions concernant la gestion des ressources humaines par des actes adéquats et réguliers, notamment dans les domaines exigeant des délibérations du conseil municipal (temps de travail, liste des emplois communaux, ouverture de certains emplois aux contractuels, astreintes) | Réalisé : Depuis le 1 ^{er} janvier 2018, la procédure formalisant les instances représentatives (CHSCT + CT), selon un calendrier articulé à celui des conseils municipaux est appliquée (PJ 2 à 4). La procédure d'avancements de grades (critères et délibérations) est opérationnelle depuis le CT du 15 février 2018 (PJ 5 à 10). La mise en place d'un nouveau formulaire pour les demandes et suivi des heures supplémentaires et récupérations (PJ 11) / astreintes et permanences, depuis les CT du 8 décembre 2017 et du 15 février 2018 (PJ 12 à 13). Mise en place d'outils et d'indicateurs de suivi de la masse salariale (heures supplémentaires, vacations, saisonniers...), entretien professionnel (PJ 15 et 16). |
| N°6. Restreindre l'emploi des contractuels aux cas dérogatoires prévus par la loi du 26 janvier 1984 et se conformer aux exigences de forme et de procédure attachées à ce type de recrutement | Réalisé : L'uniformisation des contrats de travail est opérationnelle depuis le 1 ^{er} mars 2018. Aucun contentieux de contrôle de légalité depuis le 1 ^{er} janvier 2017. Processus de recrutement formalisé et conforme aux dispositions depuis le CT du 15 février 2018. Délibération pour les contrats basée sur les fondements de l'article 3-3 présentée au CM de septembre 2018 (avec rappels sur contrat 2017, et régularisation). |
| N°7. Régulariser les conditions de recrutement et de rémunération des contractuels en attribuant des niveaux de rémunérations proportionnés aux qualifications et à l'expérience des candidats, dans le respect du principe de parité avec les agents titulaires de la fonction publique territoriale | Réalisé : Sur 15 situations individuelles relevées : 7 ont été clôturées avant le 31 décembre 2017, 7 autres avant le 30 juin 2018, 1 situation reste en cours de traitement (PJ 17 à 30) |
| N°8. Mettre fin au cumul d'activités d'un agent avec le CCAS. | Réalisé : Depuis le 1 ^{er} juin 2018, fin du cumul d'activités visé (PJ 47). |
| N°9. Limiter strictement le recours aux vacataires aux cas respectant les conditions jurisprudentielles. | Amorcé : Pour 2018, des plafonds de vacation ont été définis par direction. Une procédure formalisant le recrutement des vacataires a été présentée au CT du 29 mars 2018 (PJ 54). Une délibération cadrant les modalités de recrutement d'un vacataire sera présentée au conseil municipal de septembre 2018, dans le cadre de la préparation de la rentrée scolaire. |
| N°10. Mettre en place un instrument automatisé de décompte du temps de travail conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. | Amorcé : Déploiement de l'outil de gestion du temps de travail (logiciel Incovar) à partir de groupes de travail et d'une analyse des besoins au 1 ^{er} janvier 2019 Déploiement d'une dynamique de dialogue social global sur le temps de travail : RIFSEEP, CET, règlement intérieur, jours exceptionnels, télétravail protocole sur les droits syndicaux...) Mise en place d'un CET, applicable au 1 ^{er} janvier 2019. |

| | |
|---|--|
| N°11. Instaurer une durée annuelle de temps de travail conforme à la durée légale. | Réalisé : Formalisation et cadrage de la gestion du temps de travail par l'adoption d'un règlement intérieur dans le cadre d'un dialogue social renforcé au CT du 18 et 21 juin, adopté en CM le 27 juin (PJ 50 et 51). |
| N°12. En l'absence de délibération antérieure à 1984, mettre un terme au versement irrégulier de la prime annuelle | Amorcé : Réflexion intégrée au processus de négociation et mise en place du RIFSEEP. |
| N°13. Réformer le régime indemnitaire, notamment en vue de mettre en place un régime en deux parts pour les agents dont les cadres d'emplois de référence bénéficient du RIFSEEP | Amorcé : Mise en place du RIFSEEP à partir d'une démarche de groupe de travail pour définir les axes stratégiques et opérationnels dans le cadre d'un dialogue social de qualité pour présentation en CT en novembre 2018, en CM de décembre 2018 et application au 1 ^{er} Mars 2019. |
| N° 14 : Par une délibération spécifique du conseil municipal, établir la liste des emplois fonctionnels de la commune, et mettre un terme à l'occupation irrégulière d'emplois fonctionnels par des agents contractuels. | Réalisé : La liste des emplois fonctionnels a été présentée en CM du 30/10/2017 La DGS a été réorganisée lors du CT du 18 juin 2018, avec notamment la suppression des emplois fonctionnels de DGA Prospective urbaine et action territoriale et de DGA Politiques Sociales et Urbaines (PJ 52 et 53). |
| N°15. Supprimer les emplois de collaborateur de groupes d'élus | Réalisé : Les groupes d'élus ne comptent aucun collaborateur depuis le conseil municipal du 21 mars 2018 (PJ 31). |

2. Plan d'action relatif aux recommandations du rapport de la chambre régionale des comptes

| Recommandations | Plan d'action Ville de Bobigny |
|---|---|
| N°1. Mettre en place un règlement budgétaire et financier | Amorcé : Procédure de règlement financier à instaurer, présentée au CM d'octobre 2018. |
| N°2. Doter la collectivité d'un dispositif de contrôle pour renforcer la gestion actuelle des restes à réaliser, surtout en recettes | Réalisé : Depuis novembre 2017, de nouvelles procédures visant à limiter les inscriptions en rattachements et en reports, et contrôle strict y afférent, sont mises en place, induisant une baisse significative (PJ 32 à 37). |
| N°3. Améliorer la programmation pluriannuelle des investissements et la porter régulièrement à la connaissance du conseil municipal | Réalisé : Le ROB 2018, présenté en CM du 31 janvier 2018 renforce la vision pluriannuelle des engagements de la ville et de ses orientations budgétaires. Cette dimension sera encore renforcée en 2019 (PJ 48). |
| N°4. Mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences | Amorcé : Création d'un service GPEEC (fusion emploi et formation), lors du CT du 29 mars 2018. Lancement d'ateliers ORH permettant la MAJ du référentiel métier de la collectivité en janvier 2018. Le tableau de suivi des départs en retraite a été mis en place et une commission de mobilité est fonctionnelle (PJ 38 à 45). Livraison du tableau des effectifs au 1 ^{er} octobre 2018. |
| N°5. Évaluer l'opportunité de conclure une convention de gestion de l'indemnisation du chômage avec Pôle emploi afin de réaliser des gains de productivité | Amorcé : Passage à un seul train de paie au 1 ^{er} septembre, phase expérimentale et tests en cours. Suppression de l'auto assurance prévue pour le 1 ^{er} janvier 2019. |

| | |
|---|---|
| <p>N°6. Élaborer, pour adoption par le conseil municipal, un règlement interne de la commande publique traitant de la passation et de l'exécution des marchés</p> | <p>Amorcé : Le règlement interne de la commande publique traitant de la passation et de l'exécution des marchés sera présenté en CM d'octobre 2018.</p> |
| <p>N°7. Élaborer une nomenclature d'achats accompagnée d'un dispositif automatisé de computation des seuils de marché public</p> | <p>Amorcé : Lancement de démarche de travail pour passage à E –ACHATS : information, formation et paramétrage techniques finalisés pour octobre 2018 Développement en cours du recours à la mutualisation des achats via plateformes.</p> |
| <p>N°8. Mettre en place un dispositif complet de contrôle interne : organigramme fonctionnel, carte des risques, plan de contrôle et actions correctives</p> | <p>Amorcé : Au CT du 18 juin 2018, création d'une cellule prospective et évaluation des politiques publiques rattachée au DGS, qui va décliner un dispositif complet de contrôle interne et d'optimisation des financements externes (PJ 52 et 53).</p> |
| <p>N°9. Procéder à la valorisation des aides en nature à destination des associations qui en disposent de manière pérenne et exclusive</p> | <p>Amorcé : Renforcement engagé des outils, procédures et modèles de convention valorisant les aides directes et indirectes aux associations, finalisé au 1er septembre 2018.</p> |
| <p>N°10. Adopter des mesures de prévention des conflits d'intérêts : abstention des élus exerçant des mandats associatifs des débats et délibérations dans lesquelles ils exercent un mandat ; délégations de signature différenciées au regard de ces mandats ; mise en œuvre de la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique en matière de déclarations d'intérêts</p> | <p>Amorcé : Un vade-mecum des relations élus /agents a été partagé (PJ 46). Une réflexion sur la mise en place d'une charte éthique propre aux élus de la ville de Bobigny, en sus de celle prévue à l'article 2 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat est engagée Un travail de refonte des logigrammes de circuits d'information et de validation via la direction des affaires juridiques -service des instances- est en cours</p> |



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

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france