



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

COMMUNE DE BAGNOLET

(93)

Exercices 2012 et suivants

Observations définitives

délibérées le 29 novembre 2018

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	4
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	8
OBSERVATIONS	10
1 PRESENTATION	10
1.1 Rappel de la procédure.....	10
1.2 Les caractéristiques socio-économiques de la commune	10
1.2.1 Un potentiel financier favorable mais déjà fortement mobilisé.....	11
1.2.2 Une précarité sociale supérieure à la moyenne départementale	12
1.3 La création de la Métropole du Grand Paris	13
2 LE SUIVI DES DERNIERES RECOMMANDATIONS	13
2.1 Recommandations relatives à la qualité de l’information budgétaire et comptable	13
2.2 Recommandations relatives à la gestion budgétaire et financière.....	14
3 LA QUALITE DE L’INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE.....	15
3.1 L’organisation et la coordination avec le poste comptable	15
3.2 Les délais de paiement et la trésorerie	16
3.2.1 Le délai de paiement.....	16
3.2.2 La situation de trésorerie	18
3.2.3 Les mandatements d’office et les intérêts moratoires.....	20
3.2.4 Les factures impayées.....	21
3.3 Les budgets et les comptes de la commune ne reflètent pas la réalité de sa situation financière	23
3.3.1 L’inscription des produits de cession dans les comptes 2012 et 2013.....	23
3.3.2 Le rattachement des charges de fonctionnement	25
3.3.3 Les restes à réaliser en dépenses d’investissement et en recettes	27
3.3.4 Les recettes et dépenses à classer	29
3.3.5 La gestion du patrimoine communal	31
3.3.6 Les provisions.....	32
3.4 Les engagements contractuels.....	33
3.4.1 Les relations financières avec Deltaville	33
3.4.2 Le traitement comptable des emprunts Schuldschein de la Deutsche Bank.....	36
3.5 L’information financière et budgétaire	39
3.5.1 Les annexes budgétaires	39
3.5.2 Les rapports d’orientations budgétaires.....	40
3.5.3 La sincérité des prévisions budgétaires et des résultats comptables.....	45
3.6 Conclusions sur la qualité de l’information budgétaire et comptable	51

4	ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE.....	52
4.1	Des comptes non fiables qui nécessitent des retraitements	52
4.2	La section de fonctionnement	53
4.2.1	Évolution des charges de fonctionnement	53
4.2.2	Évolution des produits de fonctionnement	56
4.3	Évolution de l'autofinancement	59
4.4	La section d'investissement	60
4.5	L'endettement	62
4.6	Conclusions sur l'analyse financière.....	63
5	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	64
5.1	Les effectifs de la commune de Bagnolet	64
5.1.1	Des données contradictoires	64
5.1.2	Le volume des effectifs.....	65
5.1.3	La composition des effectifs.....	67
5.2	L'organisation et les outils de la direction des ressources humaines	68
5.2.1	L'organisation de la direction des ressources humaines.....	68
5.2.2	Les orientations en matière de ressources humaines développées depuis 2015	69
5.3	La gestion des agents : le recrutement, la notation et l'avancement	71
5.3.1	Des recrutements irréguliers de non-titulaires.....	71
5.3.2	La notation.....	73
5.3.3	L'avancement	74
5.3.4	Le traitement particulièrement favorable de certains agents	75
5.4	Le régime indemnitaire	78
5.4.1	Le cadre du régime indemnitaire	78
5.4.2	Les règles d'octroi de primes.....	79
5.5	L'organisation du temps de travail.....	79
5.5.1	Le régime de temps de travail applicable	79
5.5.2	Les autorisations d'absence	81
5.5.3	Les heures supplémentaires	81
5.5.4	Les astreintes	83
5.5.5	L'absentéisme.....	83
5.6	Les emplois fonctionnels et de direction.....	85
5.6.1	Les emplois fonctionnels.....	85
5.6.2	Le cabinet du maire	88
5.6.3	Les recrutements de collaborateurs de groupe d'élus.....	90
5.7	Conclusions sur la gestion du personnel	91

6	LA COMMANDE PUBLIQUE	92
6.1	L'évolution des achats depuis 2012	92
6.2	L'organisation de la fonction achats	92
6.2.1	L'organisation politique de la commande publique	92
6.2.2	L'organisation administrative de la commande publique.....	93
6.2.3	Les obstacles rencontrés dans l'organisation de la commande publique.....	94
6.3	L'étude d'un échantillon de marchés	94
6.3.1	Les marchés de l'hôtel de ville et du groupe scolaire Joliot-Curie.....	95
6.3.2	L'analyse de la passation des marchés	98
6.4	Conclusions sur la commande publique.....	105
7	LES RELATIONS AVEC LE SECTEUR ASSOCIATIF.....	106
7.1	La politique de la commune en matière de soutien associatif.....	106
7.2	Le conventionnement et les moyens mis à disposition	107
7.3	Le groupement d'employeurs Bagnolet Terre d'Emploi	108
7.4	La mise à disposition d'agents à des clubs sportifs.....	109
7.4.1	Les emplois budgétaires et le cadre réglementaire de mise à disposition	109
7.4.2	Les conditions de recrutement et d'avancement.....	111
7.5	Conclusions sur les relations avec le secteur associatif	111
8	LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT URBAIN DE LA COMMUNE.....	112
8.1	Un enjeu pour le développement économique de la commune.....	112
8.2	Des compétences qui relèvent désormais de l'EPT Est Ensemble.....	112
8.2.1	Une modification du PLU intervenue avant son transfert	112
8.2.2	Le transfert de la Zac Benoît Hure et de la compétence en matière d'aménagement.....	113
8.3	Les opérations d'aménagement et de renouvellement urbain sur le territoire communal.....	113
8.3.1	La Zac Benoît Hure	113
8.3.2	La rénovation urbaine du quartier de La Noue.....	115
8.3.3	Les programmes de rénovation urbaine (PNRU et NPRU).....	116
8.4	Conclusions sur la politique d'aménagement urbain	117
	ANNEXES.....	119

SYNTHESE

Située dans le département de la Seine-Saint-Denis, la commune de Bagnolet a vu sa population progresser de 6 % depuis 2012 pour atteindre 36 237 habitants au 1^{er} janvier 2017. La ville est limitrophe du XX^{ème} arrondissement de Paris à l'ouest, de la commune de Montreuil au sud, de Romainville à l'est et de la commune des Lilas au nord. Après les communes du Pré-Saint-Gervais et des Lilas, Bagnolet a la plus forte densité de population du département.

La qualité de l'information budgétaire et comptable est perfectible

Les comptes de Bagnolet présentent de multiples anomalies qui ne permettent pas de restituer la réalité de sa situation financière. Certaines, déjà identifiées dans le précédent rapport de la chambre, avaient fait l'objet de recommandations qui n'ont pas été suivies, ce qui affecte la sincérité des comptes.

Ainsi qu'en attestent des délais de paiement très supérieurs aux délais réglementaires, la commune est confrontée à des difficultés financières et de trésorerie qui l'ont conduite à reporter l'enregistrement comptable de factures.

Cette situation a été accentuée par l'inscription irrégulière de recettes de produits de cession sur la base de seules promesse de vente (18 M€ en 2012), qui ne correspondent alors à aucun encaissement. Jusqu'à l'annulation comptable de deux ventes en 2015 (pour 7 M€) et 2016 (4 M€), les budgets et résultats successifs de la commune se sont ainsi appuyés, à tort, sur des recettes sans réalité matérielle.

L'utilisation irrégulière des rattachements et des restes à réaliser méconnaît le principe d'annualité budgétaire. La ville, en retardant le paiement de certaines dépenses, évite les situations de cessation de paiement et de déficit comptable en fin d'exercice, ce qui nuit à la sincérité des documents retraçant sa situation financière.

Cette pratique s'accompagne du non-respect de plusieurs obligations, telles que l'apurement des dépenses et recettes à classer, l'établissement d'un état de l'actif exhaustif ou encore la constitution de provisions.

Par ailleurs, la commune n'a jamais tenu ses engagements vis-à-vis de la société d'économie mixte Deltaville concernant sa participation à l'aménagement du quartier de La Noue. Les montants correspondants ne figurent dans les budgets que depuis 2015, sans pour autant être suivis de réalisations.

À compter de 2016, la trésorerie de la commune s'est améliorée, grâce à la souscription auprès de la Deutsche Bank de trois emprunts de long terme à remboursement *in fine*, pour un montant total de 29 M€. Toutefois, début 2018, Bagnolet n'avait toujours pas procédé à la régularisation de l'inscription comptable des commissions afférentes et le remboursement du capital n'a pas fait l'objet de mises en réserve systématiques.

Enfin, même si depuis 2014, l'information restituée au conseil municipal s'est sensiblement améliorée, des lacunes subsistent, tant au regard des dispositions de la loi NOTRe sur le contenu des rapports d'orientation budgétaire, que sur les difficultés de la commune en matière de trésorerie et de financement.

Au regard des dispositions en vigueur, la chambre invite donc la commune à régulariser dans les meilleurs délais la présentation et le contenu de ses états budgétaires et comptables, à fluidifier ses relations avec le poste comptable et à en rendre compte de manière complète au conseil municipal.

La situation financière est dégradée

La commune de Bagnolet est confrontée à un endettement considérable qui progresse de 112 M€ en 2012 à 134 M€ en 2017.

Le poids du remboursement de la dette dégrade la capacité d'autofinancement nette, systématiquement négative sur la période contrôlée (- 9 M€ en 2017).

L'absence d'autofinancement est aggravée par des charges de personnel anormalement élevées par rapport aux communes de la même strate de population et exerçant des compétences comparables. Malgré une diminution en 2017, ces charges représentaient 1 191 € par habitant contre 909 € pour la moyenne départementale, soit un surcoût de 10 M€.

Le budget de la commune, même artificiellement équilibré sur la base d'écritures comptables irrégulières, reste également insuffisant pour financer les investissements.

Les dépenses d'investissement de Bagnolet ont ainsi diminué de 25 M€ en 2012 à 8 M€ en 2014, pour se maintenir ensuite à près de 10 M€ par an. Depuis 2012, les principaux investissements ont porté essentiellement sur le nouvel hôtel de ville et le groupe scolaire Joliot-Curie, notamment au travers de deux protocoles transactionnels conclus avec le constructeur en 2015. L'opération de renouvellement urbain conduite sur le territoire communal a été retardée à de multiples reprises.

Jusqu'en 2015, la commune ne disposait pas de ressources budgétaires suffisantes pour couvrir le financement de son fonctionnement et de ses investissements. Elle a eu recours à des lignes de trésorerie et à des différés dans le paiement des fournisseurs et des prestataires. Cette situation a été occultée par les inscriptions irrégulières de produits de cession précitées.

En 2015, alors que la commune se trouvait dans une situation de trésorerie critique et que les établissements bancaires français refusaient de lui prêter, Bagnolet est parvenue à souscrire 19 M€ d'emprunts de long terme à remboursement *in fine* auprès de la Deutsche Bank. Ce montant, bien supérieur aux dépenses d'investissement de l'exercice, lui a permis de reconstituer sa trésorerie et de financer les dépenses de fonctionnement en attente de paiement, alors que ce n'est pas la vocation d'un emprunt de long terme à remboursement *in fine*.

Ces nouveaux emprunts accroissent significativement le niveau de la dette qui atteint 134 M€ en 2017 soit 3 730 € par habitant ou 2,7 fois la moyenne départementale de la strate (1 383 €). La poursuite du programme de renouvellement urbain accroîtra encore l'endettement de la commune, alors qu'elle ne dispose d'aucune stratégie de désendettement.

Ainsi, avec une capacité de désendettement fortement dégradée qui atteint 80 ans en 2016 et n'est plus calculable en 2015 et 2017, le risque majeur d'insolvabilité s'accroît.

La gestion du personnel révèle de nombreuses anomalies

Alors que Bagnolet dispose d'un effectif sensiblement supérieur à celui des communes de même strate, la période contrôlée se caractérise par de multiples anomalies dans la gestion du personnel communal.

Le temps de travail annuel, établi à 1 516 heures, est très nettement inférieur à la durée légale de 1 607 heures, ce qui représente un surcoût annuel de 2,5 M€. Les agents bénéficient d'un régime d'autorisations d'absence généreux, d'une prime annuelle dont le fondement légal n'a pu être établi ainsi que d'un régime indemnitaire non modulé. Le temps de travail ne fait l'objet d'aucun dispositif de contrôle automatisé.

La commune est confrontée, de surcroît, à un taux d'absentéisme de 12,1 % en 2017, soit une moyenne de 27 jours d'absence par agent, dont le coût annuel est estimé à plus de 3 M€.

La pratique irrégulière d'arrêtés d'attribution de primes rétroactifs, et le plus souvent d'absence d'arrêtés, rend peu transparent le régime indemnitaire des agents et entraîne des disparités significatives et non justifiées. Plusieurs pratiques irrégulières ont été constatées, notamment en matière de recrutement de non titulaires, d'octroi d'heures supplémentaires, de reconstitution rétroactive de carrière ayant donné lieu à des rémunérations indues et de recrutement de collaborateurs d'élus en surnombre au regard des limites réglementaires applicables.

Les réformes en cours en matière de gestion des personnels et de nouveaux outils de pilotage en particulier en matière d'organisation des services, de cotation des postes, d'évaluation des agents, de définition des cycles de travail et de lutte contre l'absentéisme devraient améliorer la situation.

La chambre ne peut qu'encourager la commune à poursuivre et accélérer ses efforts en la matière et à se doter des ressources nécessaires à leur mise en œuvre afin de mettre un terme aux anomalies subsistantes.

La commande publique doit encore être améliorée

Les achats de la commune ont fait l'objet d'une réforme organisationnelle avec le rattachement du service des marchés, précédemment piloté par la direction des finances, à la direction de l'administration générale. Bien que cette étape constitue une amélioration certaine, sa portée est encore limitée en raison du manque d'agents de catégorie A et B relevant de ce service, ou disposant d'une connaissance des marchés publics dans les services acheteurs.

Le niveau des achats hors marché est significatif pendant la période contrôlée. La commune gagnerait à disposer de nomenclature des achats et d'un dispositif de contrôle automatisé des seuils de publicité et de procédure.

Par ailleurs, les procédures qui ont été vérifiées témoignent de pratiques perfectibles, tant en ce qui concerne l'élaboration des dossiers de consultation que l'analyse des offres déposées. De nombreuses irrégularités y sont relevées.

Au-delà du risque juridique avéré, en ne procédant pas complètement à une optimisation de sa fonction achat, la commune se prive d'une marge de manœuvre financière certaine.

Les relations avec le secteur associatif sont à surveiller

La commune de Bagnolet entretient des liens étroits avec le secteur associatif, à travers sa politique de subventions, et par l'implication de nombreux agents et élus.

La mise en place d'une commission d'attribution des subventions, assortie d'un règlement intérieur, constitue une avancée substantielle dans la transparence de la procédure. La commune doit toutefois veiller à compléter ses comptes administratifs pour que les contributions en nature octroyées soient renseignées en annexe, conformément à la réglementation.

La mutualisation d'emplois d'avenir à travers le groupement d'employeurs, Bagnolet Terre d'Emploi, a permis à la commune de recruter des agents sans augmenter ses effectifs propres, tout en faisant bénéficier gracieusement certaines associations de ce dispositif, dont la régularité n'est pas établie.

Enfin, la période contrôlée se caractérise par le recrutement de plusieurs sportifs de haut niveau, anciens sportifs ou entraîneurs, dans le but de les mettre à disposition de leurs clubs respectifs. L'absence de contreparties financières et, pour certains de ces agents, de cadre conventionnel, est contraire aux dispositions en vigueur. La commune a créé irrégulièrement des postes budgétaires correspondant à des missions ne relevant aucunement de ses compétences. Par ailleurs, ces sportifs ont bénéficié de conditions de recrutement, de rémunération et d'avancement particulièrement favorables. La régularisation de la situation de ces agents est en cours. La chambre encourage la commune à poursuivre ses efforts en ce sens.

La politique d'aménagement est à clarifier

Dans la perspective du transfert de la compétence de plan local d'urbanisme (PLU) à l'établissement Est Ensemble au 1^{er} janvier 2016, Bagnolet a procédé à une modification de son PLU, en décembre 2015. Le PLU impose désormais des limites de hauteur sur tout le territoire, ainsi qu'une obligation de construction de logements sociaux.

La zone d'aménagement concertée (Zac) Benoît Hure, qui porte sur la requalification de la place de l'Hôtel de ville, a été transférée à Est Ensemble fin 2013. Cette opération d'aménagement a subi de nombreux retards et connu une dérive significative des coûts, ce dont le conseil municipal n'a été informé qu'avec un décalage de plus d'un an. À partir de 2014, de nouvelles évolutions du projet initiées par la commune démontrent qu'elle n'a pas délaissé, en ce qui concerne cette opération, sa compétence d'aménagement.

Bagnolet a conclu en 2003 une convention publique d'aménagement avec la société d'économie mixte (Sem) Pact 93, devenue Deltaville puis Sequano, pour la réhabilitation du quartier de La Noue. Cette opération a par la suite été intégrée dans le programme de rénovation urbaine de la commune. La ville n'a pas respecté le calendrier de versement de sa participation financière auprès de la société d'économie mixte, et le conseil municipal n'a été tenu informé de la situation qu'en décembre 2016.

Bagnolet a obtenu, fin 2017, un accord de la Caisse des dépôts et consignations pour trois prêts d'un montant total de 22,7 M€ sur la période 2017-2019 afin de financer son programme de renouvellement urbain. L'obtention de ces prêts est toutefois conditionnée par le respect d'une trajectoire financière à horizon 2020. Cette trajectoire, en l'état actuel de la situation financière de la commune, apparaît très ambitieuse.

Le programme de rénovation urbaine de Bagnolet a fait l'objet d'une convention avec l'Anru en avril 2009 et a été modifié par la nouvelle municipalité en 2016. En raison du passage de 600 à 400 logements, l'aménagement de l'îlot Blanqui devrait conduire à un manque à gagner pour la ville de 5,9 M€ par rapport au projet initialement prévu (12,5 M€).

Or la commune est contrainte par les délais de financement de l'Anru qui impose une fin des opérations le 31 décembre 2020. Si l'obtention du financement de la Caisse des dépôts et consignations fin 2017 a permis un déblocage provisoire de la situation, la commune envisageait, à la date du présent rapport, de reporter une partie du programme vers le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), porté par Est Ensemble. Cela lui permettrait également de bénéficier d'un taux de financement renforcé évalué à environ 70 %, soit le double de celui du PNRU.

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 : Procéder au rattachement des charges à l'exercice auquel elles se rapportent et s'assurer de l'effectivité des mandatements associés... 27
- Rappel au droit n° 2 : Procéder à une inscription sincère des restes à réaliser en recettes. ... 29
- Rappel au droit n° 3 : Apurer chaque année les soldes des comptes des recettes à classer et des dépenses à classer. 31
- Rappel au droit n° 4 : Procéder au transfert des immobilisations en cours vers les comptes d'immobilisations idoines et aux amortissements comptables correspondants. 32
- Rappel au droit n° 5 : Procéder à l'inscription des provisions, en application de la nomenclature budgétaire et comptable. 33
- Rappel au droit n° 6 : Procéder à l'inscription des commissions relatives aux emprunts Schuldschein contractés auprès de la Deutsche Bank. 39
- Rappel au droit n° 7 : Restreindre l'emploi des contractuels aux cas dérogatoires prévus par la loi du 26 janvier 1984 et se conformer aux exigences de procédure attachées à ce type de recrutement. 73
- Rappel au droit n° 8 : Régulariser l'octroi des primes, notamment la NBI, la PFR, l'IFTS, l'indemnité de chaussure et de petit équipement, et mettre un terme au versement irrégulier de la prime annuelle. 79
- Rappel au droit n° 9 : Instaurer une durée annuelle de temps de travail conforme à la durée légale, et mettre en place un système de décompte automatisé de temps de travail. 81
- Rappel au droit n° 10 : Régulariser le régime d'utilisation des heures supplémentaires par une délibération spécifique et mettre fin à la pratique consistant à accorder des heures supplémentaires fictives en guise de complément de rémunération. 83
- Rappel au droit n° 11 : Respecter le nombre réglementaire de collaborateurs de cabinet, et mettre fin au recrutement irrégulier de collaborateurs assistant les groupes d'élus. 91
- Rappel au droit n° 12 : Comptabiliser les moyens en nature accordés aux associations et renseigner les annexes des comptes administratifs. 107
- Rappel au droit n° 13 : Mettre fin aux mises à disposition gratuites d'agents communaux à des associations sportives. 111
-

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

- Recommandation n° 1 : Doter la direction des finances de compétences à même de lui permettre de respecter le cadre législatif et réglementaire en matière budgétaire et comptable. 16
- Recommandation n° 2 : En coordination avec le poste comptable, procéder à une mise en réserve du remboursement en capital des emprunts *in fine* contractés auprès de la Deutsche Bank, en cohérence avec leur montant et leur durée..... 39
- Recommandation n° 3 : Mettre en place un recensement et un suivi fiables des effectifs communaux et compléter les annexes budgétaires, bilans sociaux et rapports d'orientation budgétaire. 65
- Recommandation n° 4 : Poursuivre le travail engagé concernant l'absentéisme en assurant un suivi précis des absences des agents et des justificatifs d'absence, en impliquant la DRH et les services et en appliquant les sanctions pour absences non justifiées. 85
- Recommandation n° 5 : Élaborer, pour adoption par le conseil municipal, un règlement interne de la commande publique ainsi qu'une nomenclature des achats... 94
- Recommandation n° 6 : Rédiger des rapports d'analyse des offres indiquant la pondération de chaque sous-critère et procédant à une analyse détaillée et systématique. 104
-

*« 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 PRESENTATION

1.1 Rappel de la procédure

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa 5^{ème} section, le 29 novembre 2018, a adopté le présent rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bagnolet, de l'année 2012 à la période la plus récente.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à l'ordonnateur en fonction, M. Tony Di Martino, par courrier du 25 octobre 2017, ainsi qu'à l'ancien ordonnateur, M. Marc Everbecq, par courrier du 31 octobre 2017.

Un entretien de début de contrôle a été réalisé avec l'ordonnateur en fonction le 17 novembre 2017 et avec l'ancien ordonnateur le 7 décembre 2017. L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 3 mai 2018 avec l'ordonnateur en fonction et ce même jour avec l'ancien ordonnateur. Au cours de sa séance du 6 juin 2018, la chambre a adopté un rapport d'observations provisoires.

Les observations provisoires ont été communiquées le 16 juillet 2018 à l'ordonnateur en fonction, M. Tony Di Martino, au précédent ordonnateur, M. Marc Everbecq, 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.

Ont été entendus :

- en leur rapport, M. D., premier conseiller et Mme P., première conseillère ;
- en ses conclusions, le procureur financier, sans avoir pris part au délibéré.

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

La réponse de la commune au rapport d'observations définitives, qui a été adressée le 29 janvier 2019, a été reçue par la chambre le 30 janvier 2019. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

1.2 Les caractéristiques socio-économiques de la commune

Située dans le département de la Seine-Saint-Denis, la commune de Bagnolet comptait au 1^{er} janvier 2017 une population de 36 237 habitants, en progression de 6 % depuis 2012. La ville est limitrophe du XX^{ème} arrondissement de Paris à l'ouest, de la commune de Montreuil au sud, de Romainville à l'est et de la commune des Lilas au nord. Après les communes du Pré-Saint-Gervais et des Lilas, la ville dispose de la densité de population la plus élevée du département.

La commune est caractérisée par une morphologie urbaine spécifique. À l'ouest, le boulevard périphérique la sépare de la capitale parisienne. L'échangeur de l'autoroute A3 représente une fracture territoriale et distingue le nord et le sud de la commune. Hormis un parc départemental situé au sud de l'autoroute, la ville ne dispose pas d'espace vert. Sa proximité avec la capitale et l'accès au métro parisien en font un territoire attractif, que la commune valorise à travers l'aménagement de son territoire, en augmentant la densité urbaine et les espaces d'habitat collectif de grande taille.

La commune de Bagnolet est confrontée à des dynamiques territoriales contradictoires. Bien qu'elle bénéficie d'un phénomène de gentrification¹ lié à son intégration au sein de la métropole parisienne, la population municipale reste confrontée à une précarité sociale étendue.

1.2.1 Un potentiel financier favorable mais déjà fortement mobilisé

Bagnolet accueille le siège social de grands groupes nationaux ou internationaux dans les deux tours Mercuriales², situées en bordure du boulevard périphérique, et une partie du territoire communal reste caractérisé par des espaces pavillonnaires accueillant des classes moyennes.

Son développement économique lui permet de disposer d'un potentiel financier plus favorable que les autres villes de l'établissement public territorial. En 2017, celui-ci représentait 1 424 € par habitant, soit un niveau supérieur de 9 % à la moyenne nationale de la strate. Hormis la commune de Pantin, aucune ville d'Est Ensemble ne dispose d'un potentiel financier supérieur.

Cette situation tient à la fiscalité professionnelle sur le territoire, dont le dynamisme ne bénéficie plus à la commune, mais à Est Ensemble et à la Métropole du Grand Paris³. S'agissant de la fiscalité des ménages, la commune disposait d'un effort fiscal proche de la moyenne des autres villes de l'intercommunalité. Cependant, pour répondre au déséquilibre de sa situation financière, le conseil municipal a adopté en 2017 une hausse des taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

Tableau n° 1 : Potentiel financier et effort fiscal de la commune

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Population Insee	34 167	34 232	34 837	35 248	36 307	36 237
Population DGF	34 342	34 418	nd	nd	36 571	36 444
Potentiel financier par habitant (en €)	1 447	1 471	nd	nd	1 381	1 424
Potentiel financier moyen Est Ensemble	1 198	1 193	1 316	nd	1 199	1 227
Potentiel financier de la strate (en €)	1 171	1 203	1 225	1 308	1 309	1 305
Effort fiscal de la commune	1,16	1,16	nd	nd	1,13	1,12
Effort fiscal moyen de la strate	1,19	1,19	1,19	1,22	1,21	1,21

Source : fiches de notifications des dotations de l'État

¹ Tendence à l'embourgeoisement d'un quartier populaire.

² Les tours Mercuriales ont été construites entre 1975 et 1977 dans la perspective de la création d'un quartier d'affaires à l'est de Paris. Ce projet a été rapidement abandonné et seules les deux tours, inspirées des anciennes tours jumelles new-yorkaises, ont été érigées. Elles accueillent plusieurs sociétés mais pourraient être transformées en hôtel de luxe par leur nouveau propriétaire, le groupe Colbert-Orco.

³ L'EPT perçoit le produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la Métropole du Grand Paris celui de l'ancienne quote-part communale de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Dans la mesure où l'attribution de compensation versée par la communauté d'agglomération Est Ensemble avant 2016, et par la Métropole du Grand Paris depuis cette date, est stable, les augmentations de produit de ces impôts bénéficient à ces structures supra-communales.

Contrairement à d'autres villes du département, Bagnolet dispose ainsi de leviers de financement significatifs. Cependant, leur sur-mobilisation a conduit à une situation financière gravement déséquilibrée sur toute la période contrôlée, marquée par une épargne nette négative, un encours de dette considérable et en progression, et une incapacité récurrente à honorer ses dettes.

Dans ce contexte fortement dégradé, en raison de son potentiel fiscal et financier, la commune a été amenée à contribuer au dispositif de redressement des finances publiques. Entre 2012 et 2017, l'enveloppe globale de la DGF a été réduite de 41,4 % (- 3,71 M€), partiellement compensée par les dispositifs de péréquation (+ 1,39 M€), soit une baisse nette de 2,31 M€ (cf. analyse financière).

1.2.2 Une précarité sociale supérieure à la moyenne départementale

La population municipale reste confrontée à une précarité sociale étendue. Le taux de chômage représente 19,7 % de la population active, soit deux points de plus que la moyenne du département. En 2017, le revenu médian par unité de consommation s'élevait à 11 757 €. Il était inférieur de plus de 20 % à la moyenne du département. Plus de 15 % de la population municipale est allocataire du revenu de solidarité active (RSA) et un quart des habitants dispose d'un revenu entièrement composé des prestations de la caisse d'allocations familiales (CAF).

La commune de Bagnolet dispose de 42 % de logements sociaux. Près de 35 % des habitants résident dans les quartiers prioritaires de politique de la ville de « la Capsulerie » et de « La Noue »⁴, qui concentrent une grande partie des difficultés économiques et sociales. Dans le quartier de La Noue, le revenu médian des ménages est deux fois inférieur à celui de la commune. Plus de 65 % des habitants du quartier vivent sous le seuil de pauvreté - 50 % dans le quartier de la Capsulerie - et le taux de chômage y est supérieur à 35 %. Ces quartiers prioritaires sont également confrontés à un défaut de service public de proximité. Ainsi, aucun médecin généraliste libéral n'est implanté sur le territoire des quartiers prioritaires⁵.

Pour remédier à ces difficultés, la ville a historiquement développé un ensemble de services à destination de la population. Elle gère ainsi directement, ou par l'intermédiaire de son centre communal d'action sociale (CCAS), plusieurs équipements de santé, comme un centre municipal de santé (CMS), un centre dentaire, un espace de planification familiale, un centre médico psychopédagogique et un service de soins infirmiers à domicile (SSIAD). Elle dispose de trois structures d'accueil de la petite enfance et subventionne chaque année une crèche privée pour un montant supérieur à 300 000 €. La commune est également propriétaire de six centres de quartier d'animation socio-éducative offrant notamment des aides aux devoirs, des cours de français ou des permanences d'assistance sociale aux habitants. Enfin, son territoire fait l'objet d'un programme de renouvellement urbain ambitieux, mais qui connaît de multiples retards (cf. partie 8).

⁴ Le quartier prioritaire de la ville de La Noue est commun avec la commune de Montreuil. Le quartier de la Capsulerie est situé au centre du territoire.

⁵ La commune de Bagnolet est dissociée en 16 « îlots regroupés pour l'information statistique » (IRIS). Seuls deux IRIS accueillent un médecin généraliste.

1.3 La création de la Métropole du Grand Paris

Créée à compter du 1^{er} janvier 2010, la communauté d'agglomération Est Ensemble regroupait neuf anciennes communes isolées du département de la Seine-Saint-Denis : Bagnole, Bondy, Bobigny, Le Pré-Saint-Gervais, Les Lilas, Montreuil, Noisy-le-Sec, Pantin et Romainville. Ces communes lui ont transféré des compétences obligatoires et facultatives, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT). La communauté d'agglomération Est Ensemble a fait l'objet d'un rapport de la chambre, rendu public en juin 2016.

Depuis le 1^{er} janvier 2016 et la création de la métropole du Grand Paris (MGP), un établissement public territorial (EPT) s'est substitué à la communauté d'agglomération. Il en reprend le nom, le périmètre géographique et la structure administrative (personnel, locaux, etc.). L'EPT exerce des compétences obligatoires en matière de politique de la ville, d'équipements culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial, d'eau et d'assainissement, de déchets ménagers et d'action sociale d'intérêt territorial⁶. Il conserve également l'ensemble des compétences exercées par la communauté d'agglomération au 31 décembre 2015.

La commune de Bagnole a transféré à l'intercommunalité la gestion de la piscine des Malassis, du conservatoire à rayonnement communal, du cinéma municipal et de la zone d'activités concerté (Zac) Benoît Hure, liée à la reconfiguration de l'espace autour de l'Hôtel de ville. En revanche, elle n'a pas procédé au transfert de sa médiathèque.

Les incidences financières de la création de l'EPT et les transferts de personnel ainsi que de la compétence aménagement à Est Ensemble sont décrits dans les parties du présent rapport relatives à l'analyse financière, aux dépenses de personnel et à l'aménagement.

2 LE SUIVI DES DERNIERES RECOMMANDATIONS

La commune de Bagnole a fait l'objet d'un examen de gestion pour les exercices 2004 et suivants, dont les observations définitives ont été notifiées au maire en 2012. Plusieurs recommandations y étaient formulées, sans toutefois être isolées par une typographie spécifique, comme le veut la pratique actuelle.

2.1 Recommandations relatives à la qualité de l'information budgétaire et comptable

La chambre recommandait à la commune de procéder aux apurements et régularisations nécessaires pour fiabiliser ses écritures relatives aux immobilisations financières (compte 27) et aux comptes d'avance et d'attente (comptes 237 et 238).

Le compte 274 présentait un solde de 4,00 M€ pendant toute la période contrôlée. Il a donné lieu à une régularisation partielle en 2011 à hauteur de 3,3 M€, qui correspond aux 1,36 M€ inscrits au titre de la Zac Eugène Varlin et aux 1,94 M€ relatifs à la CPA de La Noue mentionnés dans le précédent rapport de la chambre.

S'agissant des comptes 237 et 238, aucun mouvement n'a été observé sur le premier, tandis que le second a fait l'objet de nouveaux débits, portant son solde à 12,94 M€ fin 2017. Les soldes de 2010 n'ont jamais été apurés, alors qu'ils portaient sur des opérations clôturées.

⁶ Article L. 5219-5 du CGCT.

Cette recommandation n'a donc été que très partiellement mise en œuvre, ce qui continue à nuire à la lecture des comptes de la ville.

Les autres recommandations formulées par la chambre en matière de fiabilité des comptes n'ont pas été mises en œuvre, ainsi que développé dans la partie suivante du rapport :

- la chambre recommandait à la commune d'établir un plan d'apurement des restes à recouvrer, avec admission de créances en non-valeur et constitution de provisions adéquates pour les créances les moins anciennes. Ainsi que développé dans la partie 3.3.6.2 du présent rapport, le montant des restes à recouvrer s'établissait à environ 4,47 M€ au 31 décembre 2016. Malgré des inscriptions budgétaires depuis au moins 2012⁷, seuls 12 247 € de pertes ont été inscrites en 2013, et 21 177 € en 2014. Le comptable public ne dispose d'une autorisation générale de poursuite que depuis le mois de juillet 2014 ;
- la chambre recommandait de procéder à un apurement plus régulier des comptes transitoires. Ainsi que développé dans la partie 3.3.4, cette recommandation n'a pas été mise en œuvre ;
- la chambre recommandait à la commune de définir une politique de provisions, fonction des risques identifiés. À nouveau, ainsi que développé dans la partie 3.3.6, cette recommandation n'a pas été mise en œuvre ;
- la chambre recommandait de procéder à un recensement de l'état des actifs de la commune. Ainsi que développé dans la partie 3.3.5, cette recommandation n'a été que très partiellement mise en œuvre.

2.2 Recommandations relatives à la gestion budgétaire et financière

Au regard de la situation financière de la commune, la chambre lui recommandait de doter ses services d'outils de gestion de prospective budgétaire et financière adaptés. Ainsi qu'en attestent les multiples anomalies dans la gestion budgétaire, financière et comptable décrites ci-après, et ce malgré le recours à des prestations externes d'analyse financière, cette recommandation ne peut être considérée comme ayant été mise en œuvre.

La chambre recommandait également à la commune d'établir un plan prévisionnel d'investissement (PPI) permettant un suivi budgétaire des opérations pluriannuelles, notamment à travers le recours aux AP/CP. Ce mécanisme n'a été instauré qu'en 2013 et pour le seul programme de rénovation urbaine, tandis qu'une PPI aurait été mise en place en 2016. Pourtant, si compte tenu des évolutions normatives, la commune est tenue de présenter des éléments prospectifs dans son rapport d'orientations budgétaires (ROB), cette obligation n'était que très partiellement réalisée dans le ROB 2017 (cf. partie 3.5.1). Cette recommandation ne peut donc être considérée que comme partiellement mise en œuvre.

Enfin, s'agissant du service « propreté », qui faisait l'objet d'un développement spécifique dans le précédent rapport de la chambre, il était recommandé à la commune d'utiliser la sous-fonction correspondante pour permettre un suivi budgétaire et comptable de cette activité. Entre 2012 et 2017, seuls six mandats, émis en 2017, faisaient référence à la sous-fonction 813 « propreté urbaine », ce qui démontre que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

⁷ 50 000 € de 2012 à 2015, 45 000 € en 2016 et 35 000 € en 2017.

3 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

Entre 2012 et 2017, les comptes de la commune étaient uniquement composés d'un budget principal. Aucun budget annexe n'a été constitué au cours de la période.

Le précédent rapport de la chambre, qui portait sur les exercices 2004 à 2010, identifiait des dysfonctionnements en matière de gestion comptable, mais constatait quelques progrès par rapport au rapport antérieur. Cette tendance ne s'est pas poursuivie, et les exercices 2012 et suivants, couverts par le présent rapport, se caractérisent par de multiples anomalies.

Cette situation résulte d'une gestion déséquilibrée des finances communales, déjà mises à mal par un endettement considérable, et qui a conduit la commune à ne plus être en mesure d'honorer ses engagements, faute de trésorerie disponible.

Jusqu'aux élections de mars 2014, les documents budgétaires omettaient de mentionner la situation de trésorerie, les retards de paiement et les engagements non tenus, notamment envers Deltaville.

Bien qu'en amélioration depuis 2012, la qualité de l'information budgétaire et financière de Bagnolet était toujours sensiblement dégradée en 2016, ainsi qu'en témoigne l'indice de qualité des comptes locaux (IQCL) de la commune. Établi par la direction générale des finances publiques (DGFIP), l'IQCL de Bagnolet ne s'élevait encore qu'à 13,1 en 2016, niveau inférieur de plus de trois points à la moyenne départementale (16,8) et de plus de quatre points à la moyenne nationale (17,6).

3.1 L'organisation et la coordination avec le poste comptable

Rattachée depuis 2015 à une direction de l'administration générale, la direction des finances repose sur la décentralisation de la comptabilité d'engagement au niveau des services, chaque comptable central (6 postes) étant le référent d'un service ou d'une unité pour l'exécution budgétaire, lesquels disposent chacun d'un comptable sectoriel (11 agents). Au-delà des postes relatifs aux régies, la direction comporte également un référent programmation et suivi du budget, et un chargé de mission en charge de la dette et de la trésorerie.

Les récentes modifications de la direction ont été actées par deux comités techniques. Celui de janvier 2016 a validé le rattachement du service commande publique, assurance et achats à la direction de l'administration générale, la création d'un service contrôle de gestion et budget comportant deux secteurs (secteur régie centralisée et secteur cellule subvention), et le rattachement des comptables sectoriels au service comptabilité. Le comité technique de mai 2016 a ajusté les profils de poste afin de supprimer le chevauchement des tâches et de mieux répartir d'autres afin qu'aucune tâche ne soit oubliée ou concentrée sur un seul agent.

Les effectifs de la direction, tels qu'ils ressortent des bulletins de paie, font état d'un seul agent de catégorie A – le directeur des finances, et d'un seul agent de catégorie B, contre 14 agents de catégorie C⁸. Un seul agent serait en charge de l'émission des titres, alors que des retards très significatifs étaient constatés sur les rattachements fin 2017 (cf. partie 3.3.2).

Dans les faits, le directeur des finances, en poste depuis novembre 2012, centralise la quasi-totalité des missions qui incombent à son service, de la préparation budgétaire à la clôture de l'exercice. Par ailleurs, jusqu'en 2015, le service de la commande publique faisait partie de la direction des finances. Le directeur gérait lui-même l'ensemble des procédures de marché de la commune, à l'exclusion des marchés à procédure adaptée des services techniques. Une telle organisation ne pouvait dès lors répondre aux enjeux financiers auxquels Bagnolet était confrontée.

⁸ Personnel indiqué comme faisant partie de la direction des finances ou du service comptabilité.

Ainsi qu'il sera développé ci-après, les nombreuses anomalies constatées en matière de gestion financière et comptable témoignent toujours d'un manque de compétences de la direction, alors que la situation de la commune devrait plutôt l'inciter à renforcer sensiblement cette direction.

Ces lacunes, qui concernent la plupart des services transverses et support de la commune, sont particulièrement flagrantes en matière de procédure de clôture. La journée complémentaire, théoriquement limitée au 31 janvier de l'exercice suivant, est systématiquement dépassée. S'agissant des comptes 2017, Bagnolet a émis des mandats jusqu'en mars 2018, et n'a transmis les rattachements que le 16 avril. Au-delà de ces décalages, le défaut d'apurement des comptes d'attente, les rejets de mandats pour absence de crédits budgétaires faute d'anticipation sont autant d'exemples d'une fonction budgétaire et comptable insuffisamment structurée.

Un dimensionnement plus adapté contribuerait également à fluidifier les relations avec la trésorerie et plus généralement les services de l'État, confrontés de manière récurrente aux difficultés de la commune à répondre dans les délais à ses obligations et engagements. Les relations avec le poste comptable, limitées au strict minimum en raison de multiples différends, pénalisent inutilement la commune, ainsi qu'en attestent la comptabilisation des emprunts Schuldschein ou la gestion des comptes d'attente (*cf. infra*).

Recommandation n° 1 : Doter la direction des finances de compétences à même de lui permettre de respecter le cadre législatif et réglementaire en matière budgétaire et comptable.

3.2 Les délais de paiement et la trésorerie

3.2.1 Le délai de paiement

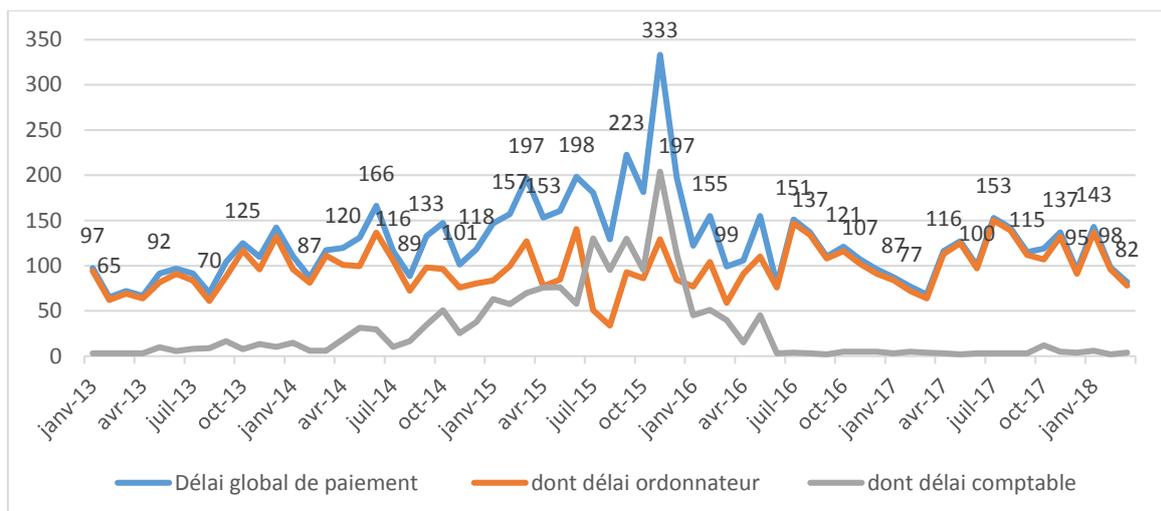
L'analyse du délai global de paiement d'une collectivité permet d'évaluer l'efficacité de l'organisation de ses services financiers et les relations qu'elle entretient avec le comptable public. Elle permet également de s'assurer que les factures sont payées par la collectivité au cours de l'exercice auquel elles se rapportent, conformément au principe d'annualité.

Aux termes des dispositions réglementaires en vigueur⁹, le délai maximum de paiement d'une collectivité territoriale est fixé à trente jours, l'ordonnateur et le comptable public disposant respectivement de vingt jours et de dix jours pour réaliser les missions qui leur incombent¹⁰. En cas de dépassement, le créancier a droit, sans avoir à les demander, à des intérêts moratoires et à l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement.

Entre 2013 et octobre 2017, la moyenne mensuelle du délai de paiement de Bagnolet s'est élevée à 127 jours, soit plus de quatre fois la durée maximale réglementaire. Les mandats de paiement ont donc été mis en paiement par le comptable plus de quatre mois, en moyenne, après la réception de la facture ou la réalisation de la prestation.

⁹ Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

¹⁰ Le délai de paiement court à compter de la date de réception de la facture, ou, si celle-ci est postérieure à sa réception, à compter de la date d'exécution des prestations.

Graphique n° 1 : Évolution du délai global de paiement de Bagnolet entre 2013 et 2017

Source : chambre régionale des comptes, données transmises par le comptable public

Dans les faits, le délai de paiement peut se décomposer en deux séquences :

- La commune est tenue de mandater après réception de la facture et constatation du service fait, le mandatement entraînant l'inscription comptable de la dépense. Ces mandats correspondent à des engagements (par exemple la signature d'un contrat), eux-mêmes encadrés par les autorisations budgétaires de dépense. Une commune ne peut pas mandater plus que prévu au budget, celui-ci devant être voté en équilibre.
- Le mandat émis par l'ordonnateur est pris en charge par le comptable public. La mise en paiement peut être temporisée en cas d'insuffisance de trésorerie.

Les délais de paiement constatés mettent en lumière que ces obligations ne sont pas respectées par l'ordonnateur et que les difficultés de trésorerie sont récurrentes.

Selon le directeur financier, à son arrivée en fonctions en novembre 2012, les agents ne mandataient pas les dépenses, entraînant une accumulation de nombreuses factures impayées en dehors de toute comptabilité. La commune a pu également s'entendre avec certains fournisseurs pour différer l'envoi de factures¹¹. Cette pratique irrégulière lui a permis de présenter des budgets et des comptes en apparence équilibrés, mais dans lesquels les dépenses étaient sous-estimées.

À compter de 2013, ces factures auraient été intégrées dans le logiciel financier de la commune et progressivement mandatées, entraînant mécaniquement un allongement du délai global de paiement. Cette régularisation était à nouveau irrégulière, puisque progressive : la commune aurait dû prévoir le paiement de l'ensemble de ces factures dans son budget, et procéder sans délai aux mandatements correspondants. En procédant de la sorte, elle a continué de présenter des budgets et des comptes insincères, puisque ne comportant pas l'ensemble des charges qui auraient dû y figurer. Selon l'ancien maire, le caractère progressif de cette régularisation était lié aux contraintes de trésorerie.

Au-delà des contraintes d'équilibre budgétaire et comptable, malgré le recours à l'emprunt, la commune s'est rapidement trouvée dans l'impossibilité d'honorer ses obligations, faute de trésorerie disponible.

¹¹ Dans le cas de la construction du nouvel hôtel de ville, le titulaire du marché n'a envoyé aucune situation après le 30 septembre 2012, ainsi qu'il ressort du fichier des mandats.

Dans ce contexte, et alors que la commune ne mandatait que progressivement les factures impayées, celle-ci et le poste comptable se sont coordonnés pour le choix des mandats à honorer, d'abord de manière informelle, puis par la mise en place de paiements par ordre de priorité¹². Fréquemment, la commune a demandé au comptable de ne pas mettre en paiement des mandats émis¹³, bien que le niveau de sa trésorerie le permette, en anticipation de mandats jugés prioritaires : train de paie, subventions aux associations et au CCAS, paiement de certains fournisseurs ou prestataires spécifiques. En octobre 2015, la commune a ainsi décalé le paiement des charges sociales sur la rémunération du personnel (1,45 M€) pour honorer les échéances d'emprunt à venir. Cette situation s'est reproduite en février 2016.

À la suite des observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir convenu, en septembre 2018, de faire des points réguliers avec le poste comptable, dans le but de réduire les délais de paiement.

3.2.2 La situation de trésorerie

En règle générale, les difficultés de trésorerie résultent de décalages temporels entre des engagements à honorer et les recettes prévues pour les couvrir, d'où la contractualisation de lignes de trésorerie auprès d'organismes prêteurs.

Le rapport précédent de la chambre soulignait déjà les graves problèmes de trésorerie de la commune. En 2008, le comptable avait été contraint de suspendre les paiements aux fournisseurs pour ne régler que sur ordres de priorité. Faute de trésorerie, la ville avait notamment reporté sur 2008 le paiement des charges sociales relatives aux salaires de 2007.

Pour répondre à ces difficultés, Bagnolet avait alors eu recours à des lignes de trésorerie et à des prêts relais. En juin 2010, la commune a contracté un prêt de 4 M€ avec amortissement *in fine* d'une durée de 3 ans, suivi, le 10 décembre, d'un autre prêt de 14 M€ avec amortissement *in fine* d'une durée d'un an, justifiant ces opérations par le retard pris en matière de réalisation de cessions foncières. Ainsi que l'indiquait le rapport de la chambre, la consultation des établissements bancaires s'était expressément fondée sur une perspective de réalisation prochaine de 18,15 M€ de produits de cession, justifiée par des promesses de vente.

Alors que, selon l'ancien ordonnateur, le recours à des emprunts relais n'était pas envisagé comme une solution pérenne, le second emprunt n'a été remboursé qu'à hauteur de 9 M€, en mars 2012. Les cessions prévues n'ayant pas été réalisées, et devant le coût des travaux de l'hôtel de ville et du groupe scolaire Joliot-Curie, Bagnolet n'a pas été en mesure de rembourser les 5 M€ restants. Ces derniers ont été transformés en un prêt classique en 2013, lequel arrivera à échéance en mars 2028.

Dans le même temps, la commune a inscrit irrégulièrement des produits de cession dans ses résultats comptables de 2012 et 2013, sur la base de simples promesses de vente. Cela a sensiblement accéléré les difficultés de trésorerie, puisque, au-delà des comptes 2012, le budget et les comptes des exercices suivants se sont trouvés équilibrés par des recettes ne correspondant à aucun encaissement (*cf.* partie 3.3.1).

¹² Prévu par la circulaire n° 94-118-M0 du 12 décembre 1994 relative au règlement des dépenses locales en cas d'insuffisance de trésorerie, ce dispositif consiste à ne déclencher automatiquement les paiements que pour les bordereaux de mandats accompagnés d'un ordre de priorité, les autres étant payés sur instruction.

¹³ Ce fonctionnement explique l'allongement du délai de paiement du poste comptable entre avril 2014 et mai 2016. À titre d'exemple, le 3 décembre 2015, la commune demandait au poste comptable de procéder au paiement des mandats non payés des quatre premiers mois de l'année 2015. Après cette période, la commune a procédé différemment, en ne transmettant plus que les mandats qu'elle estimait devoir être payés sans délai.

La consultation des états de trésorerie prévisionnelle à un mois du poste comptable révèle des soldes négatifs de - 10 M€ en moyenne en octobre et novembre 2015. Ce dernier mois, le délai moyen de paiement de Bagnolet atteignait 333 jours, et 676 jours pour les dépenses d'investissement, soit plus de deux ans après la réception de la facture.

Ces difficultés récurrentes, qui apparaissent en particulier à l'occasion des échéances d'emprunt, ont été accentuées par le refus des banques françaises de renouveler les lignes de trésorerie, du fait des risques de défaut de paiement pour leur remboursement¹⁴. Ainsi, la dernière ligne de trésorerie souscrite par Bagnolet remonte à fin 2015, pour un montant de 2,5 M€. En juin 2015, le délai global de paiement de Bagnolet s'élevait à 198 jours, soit plus de six mois de retard de paiement. Le poste comptable procédait à un paiement par ordre de priorité (cf. partie 3.2.1 ci-avant).

En l'absence de possibilité de financement auprès d'un établissement bancaire français, la commune est parvenue à souscrire trois emprunts de long terme¹⁵ à remboursement *in fine* – emprunts dits *Schuldschein* – auprès de la Deutsche Bank en 2015 et 2016, pour un montant total de 29 M€¹⁶ (cf. partie 3.4.2). À la réception des fonds du premier emprunt, soit 9,48 M€, le montant des mandats en instance était de l'ordre de 10,31 M€, soit un niveau supérieur à la somme empruntée. Quelques semaines plus tard, la commune était contrainte de décaler le paiement des charges sociales pour assurer le paiement des prélèvements d'emprunt.

Fin décembre 2015, après réception des fonds du deuxième emprunt *Schuldschein*, qui permet à la ville de rembourser ses dépenses de fonctionnement, la trésorerie prévisionnelle était à nouveau positive d'environ 5 M€. Les écarts de trésorerie prévisionnelle se dégradent à nouveau de janvier 2016 (- 3 M€ en fin de mois) à avril 2016 (- 10 M€), avant de s'améliorer à compter de juin, la ville ayant réceptionné le troisième prêt *Schuldschein* en mai. Cet apport permet également à la commune de payer les cotisations sociales de février 2016 (1,43 M€).

À compter de septembre 2016, Bagnolet a différé ses versements à Est Ensemble au titre du fonds de compensation des charges transférées (FCCT), qui aurait dû donner lieu à un titrage mensuel. Ces retards de paiement, qui ont atteint jusqu'à 6,36 M€ en décembre 2017¹⁷, s'élevaient encore à 2,28 M€ en avril 2018. La commune dispose également d'un volume de dépenses en instance conséquent, qui a atteint 10,72 M€ en avril 2016, avant la réception des fonds du troisième emprunt *Schuldschein*, et qui s'élevait encore à 4,67 M€ fin mars 2018.

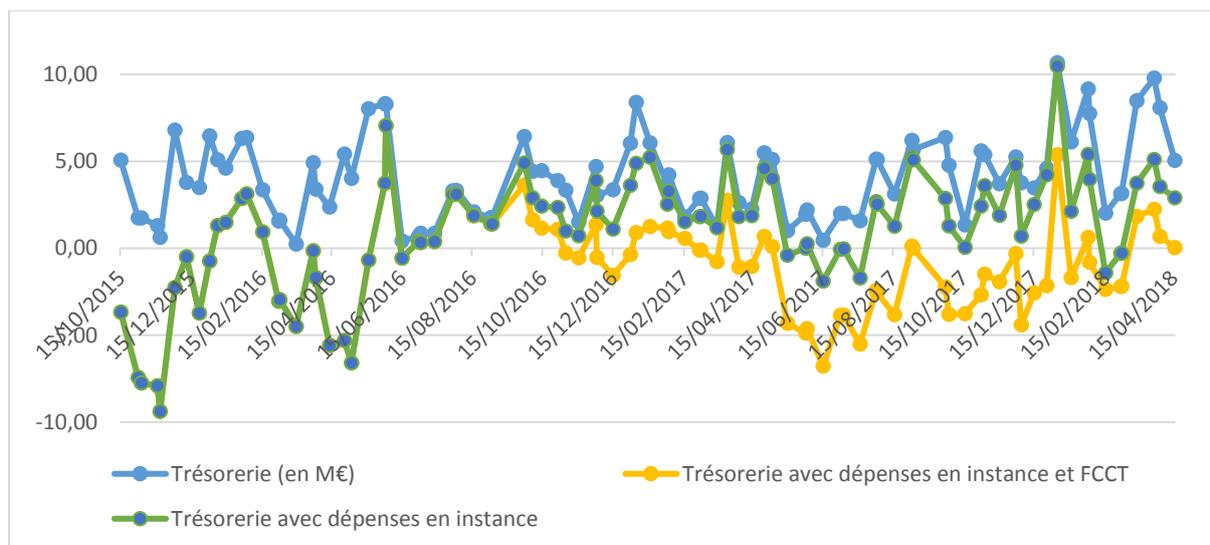
¹⁴ Ce risque s'est réalisé en novembre 2014.

¹⁵ Ces prêts portent respectivement sur des montants de 10 M€, 9 M€ et 10 M€ remboursables à échéance, soit respectivement à 20 ans, 18 ans et 15 ans.

¹⁶ 9 477 800 € ont été perçus le 18 septembre 2015, pour un emprunt nominal de 10 M€. 8,5 M€ ont été perçus le 24 novembre 2015 pour un emprunt de 9 M€. 9,6 M€ ont été perçus le 9 mai 2016 pour un emprunt de 10 M€.

¹⁷ Échéances d'août à décembre.

Tableau n° 2 : Évolution de la trésorerie



Source : poste comptable

En conclusion, la commune de Bagnolet a connu des difficultés récurrentes de trésorerie pendant toute la période contrôlée. Elles ne doivent leur résorption qu'à la souscription des emprunts *Schuldschein* de long terme avec remboursement à échéance (entre 15 et 20 ans), sans lesquels la commune se serait trouvée dans une situation de trésorerie critique.

En avril 2018, elle disposait d'une trésorerie en apparence positive de 5,05 M€, mais assortie de 2,15 M€ de dépenses en instance et de 2,87 M€ au titre du fonds de compensation des charges transférées dû à Est Ensemble pour les mois de janvier à mars, soit un solde presque nul de 0,03 M€.

Or, ainsi qu'il sera développé ci-après, et malgré la création d'une commission municipale sur la dette, le conseil municipal n'a pas été informé pleinement de ces difficultés, notamment lors de la souscription des emprunts *Schuldschein* (cf. partie 3.5.1).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a confirmé la persistance des difficultés de trésorerie, malgré la souscription d'une ligne de trésorerie de 5 M€ en septembre 2018, en raison du non versement de 6,9 M€ de taxe d'aménagement due au titre d'un permis de construire. La première échéance, appelée mi-décembre 2017 avec une date limite de paiement au 15 février 2018, a fait l'objet d'un sursis à paiement jusqu'au 31 décembre accordé par la Direction régionale des finances publiques. La seconde échéance devait quant à elle être versée au cours du quatrième trimestre 2018. Outre l'incidence de ce report sur sa trésorerie, la commune a dû suspendre toutes les dépenses d'investissement non engagées au 1^{er} septembre 2018.

3.2.3 Les mandatements d'office et les intérêts moratoires

Les difficultés de paiement de la commune se reportent sur les sociétés avec lesquelles elle contractualise. En 2015, le préfet a procédé, sur la demande de cinq d'entre elles, et après avoir mis en demeure la collectivité, au mandatement d'office de 0,9 M€ de factures, en application de l'article L. 1612-16 du CGCT. De même, par un avis rendu le 3 août 2016, sur le fondement de l'article L. 1612-15 du même code, la chambre régionale des comptes a constaté le caractère obligatoire d'une créance détenue par la société Direct Énergie à hauteur de 20 221 €, et enjoint la collectivité de procéder à son paiement.

En cas de dépassement du délai réglementaire de paiement, Bagnolet ne verse des intérêts moratoires qu'à la demande des entreprises concernées et non automatiquement, en méconnaissance des textes réglementaires en vigueur. Moins de 3 500 € d'intérêts moratoires ont été versés entre 2013 et 2014, et moins de 40 000 € en 2015, montants très inférieurs aux obligations de la commune. Après plusieurs courriers du poste comptable et une rencontre, en octobre 2016, entre le maire de Bagnolet et le directeur départemental des finances publiques à la préfecture de Seine-Saint-Denis, les intérêts moratoires versés par la commune atteignaient 136 694 €.

Les relances récentes de la trésorerie municipale concernant les intérêts moratoires démontrent que d'importants dépassements du délai global de paiement perdurent encore dans la période la plus récente et ce, malgré la volonté d'afficher une amélioration.

3.2.4 Les factures impayées

À la suite des élections municipales de mars 2014, le maire nouvellement élu a indiqué que la commune était débitrice d'environ 15 M€ de factures impayées, dont 7 M€ en fonctionnement et 8 M€ en investissement. Depuis, à l'occasion des conseils municipaux, le maire a communiqué régulièrement sur l'apurement de ce « passif ».

De fait, pendant la période contrôlée, Bagnolet a émis chaque année des mandats de paiement relatifs à des factures émises lors d'exercices antérieurs. Afin de tenir compte des délais de procédure de clôture, seules ont été prises en compte les factures antérieures au 31 novembre de l'exercice précédent pour la section de fonctionnement, et au 15 novembre pour l'investissement. Par ailleurs, ces montants n'incluent pas les engagements non tenus, en particulier envers la société Deltaville, mais seulement les sommes effectivement mandatées. Ils sont donc favorables à la collectivité.

Tableau n° 3 : Mandats relatifs à des factures émises lors d'exercices antérieurs¹⁸

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	Cumul
Factures de 2007	-	-	0,01	-	-	-	0,01	0,01
Factures de 2008	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	0,01	0,02
Factures de 2009	0,60	0,02	0,02	-	0,00	-	0,65	0,67
Factures de 2010	0,13	0,11	0,10	-	0,01	-	0,35	1,01
Factures de 2011	1,57	0,26	0,22	0,18	0,02	-	2,25	3,26
Factures de 2012		4,12	0,50	0,23	0,49	0,00	5,34	8,60
Factures de 2013			7,50	0,94	0,00	-	8,44	17,05
Factures de 2014				3,82	1,41	0,19	5,42	22,47
Factures de 2015					2,39	0,10	2,49	24,96
Factures de 2016						2,82	2,82	27,77
Mandats émis relatifs à des factures impayées	2,30	4,51	8,35	5,17	4,33	3,11	27,77	
Mandats non encore émis au 1^{er} janvier	3,26	6,30	10,23	7,30	4,62	3,11		

Source : liste des mandats

Dès 2012, la commune mandatait 1,57 M€ de factures émises en 2011. Si le surendettement de la commune est bien antérieur à cette période et a fortement contribué à la dégradation de sa situation financière, les difficultés de paiement remontent donc au moins à l'exercice 2011.

Depuis au moins 2012, et jusqu'à la période la plus récente, Bagnolet a procédé chaque année à des rattrapages de paiement, tout en ne réglant pas la totalité de ses obligations au titre de l'exercice concerné. Ainsi, en 2017, la commune mandatait encore 2,82 M€ de factures qui auraient dû être réglées en 2016.

¹⁸ Factures antérieures au 31 novembre n-1 (fonctionnement) et 15 novembre n-1 (investissement).

Si la présentation d'un « passif » de factures antérieur à 2014 est biaisée, puisque les impayés ne se sont pas arrêtés à cet exercice, le montant des régularisations est en diminution entre 2014 (8,35 M€) et 2017 (3,11 M€). Dans le même sens, les factures réglées au titre de l'exercice antérieur sont en baisse (7,5 M€ en 2014, 2,82 M€ en 2017).

Par ailleurs, avant même leur règlement, ces factures auraient dû donner lieu à un engagement préalable, ce qui n'a pas toujours été le cas. Dans le même sens, la régularisation de factures impayées imposait sans délai l'ouverture des crédits budgétaires correspondants et leur engagement, dans l'hypothèse où cela n'aurait pas été fait antérieurement.

Tableau n° 4 : Années d'engagement des factures émises lors d'exercice antérieurs

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	Cumul
Factures de 2007	-	-	0,01	-	-	-	0,01	0,01
Factures de 2008	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	0,01	0,02
Factures de 2009	0,60	0,02	0,02	-	0,00	-	0,65	0,67
Factures de 2010	0,14	0,09	0,11	-	0,01	-	0,35	1,01
Factures de 2011	1,79	0,17	0,22	0,05	0,02	-	2,25	3,26
Factures de 2012	2,16	2,44	0,20	0,06	0,49	0,00	5,34	8,60
Factures de 2013	0,31	5,19	2,77	0,17	0,00	-	8,44	17,05
Factures de 2014	0,03	0,06	1,37	3,00	0,95	0,00	5,42	22,47
Factures de 2015	0,05	0,05	0,05	0,86	1,44	0,04	2,49	24,96
Factures de 2016	-	-	-	0,03	0,90	1,88	2,82	27,77
Engagements relatifs à ces factures impayées	5,07	8,03	4,76	4,18	3,81	1,92	27,77	

Source : liste des mandats émis

Cette obligation n'a jamais été respectée pendant la période contrôlée. Les factures de 2012 mandatées lors des exercices suivants n'ont été que partiellement engagées en 2012 (2,16 M€ sur 5,34 M€). Plus récemment, sur les 2,82 M€ de factures de 2016 mandatées en 2017, 1,88 M€ n'ont été engagées que lors de ce dernier exercice.

Si la commune avait engagé les factures impayées conformément à la réglementation, elle aurait dû prévoir les crédits budgétaires nécessaires à cette régularisation. Les restes à réaliser (investissement) et les rattachements (fonctionnement) auraient dégradé son résultat comptable et pénalisé la construction budgétaire de l'exercice suivant¹⁹.

Depuis 2013, le rythme de régularisation a donc été dicté par les arbitrages budgétaires et le résultat de fin d'exercice. Cela a eu pour conséquence d'une part la présentation d'un budget en équilibre apparent, dans lequel ne sont inscrites que des dépenses jugées prioritaires, d'autre part la présentation d'un résultat comptable positif en apparence.

Ainsi qu'il sera développé ci-après, pour procéder à ces ajustements, la commune a utilisé de manière irrégulière la procédure de rattachement et, dans une moindre mesure, les restes à réaliser.

À nouveau, de telles pratiques contreviennent au principe d'annualité budgétaire et comptable, et participent du défaut de fiabilité des comptes de la commune.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir engagé une importante réforme du circuit comptable, destinée à fiabiliser les procédures et leur contrôle.

¹⁹ En investissement, une sous-estimation des restes à réaliser permet également de diminuer la part de résultat de clôture de fonctionnement pré-affectée à l'investissement (compte 1068), et facilite donc l'équilibre budgétaire de la section de fonctionnement.

3.3 Les budgets et les comptes de la commune ne reflètent pas la réalité de sa situation financière

3.3.1 L'inscription des produits de cession dans les comptes 2012 et 2013

L'attractivité du territoire de Bagnolet et les difficultés financières de la commune ont conduit les exécutifs successifs à procéder à une valorisation du patrimoine foncier communal à travers des cessions de terrains, dans le cadre de projets privés ou d'opérations à maîtrise d'ouvrage publique. De nombreux projets de cession ont donc été actés par l'assemblée délibérante pendant la période contrôlée.

Si les budgets reflètent par définition des prévisions de recettes et de dépenses, qui peuvent traduire une volonté politique, les comptes administratifs recensent les opérations effectivement réalisées au cours de l'exercice concerné. L'instruction comptable M14 soumet l'émission d'un titre de recettes à la condition que la créance soit certaine, liquide et exigible²⁰. Concernant les cessions d'immeubles, seules les promesses synallagmatiques de vente – également appelées compromis de vente - correspondent à ces exigences, les simples promesses unilatérales ou promesses avec conditions suspensives n'engageant pas l'acquéreur²¹.

En 2012, le compte administratif de Bagnolet recense 18,09 M€ de produits de cession. Or, les deux tiers de ces cessions, représentant 17,52 M€, ont donné lieu à l'émission d'un titre sur la seule base d'une promesse unilatérale de vente, ou d'une promesse avec conditions suspensives. Plus encore, deux d'entre elles, pour un montant total de 11,2 M€, n'ont pas eu lieu et ont dû faire l'objet d'annulations comptables en 2015 et 2016 (*cf. infra*).

Cette pratique a été renouvelée l'exercice suivant : le 31 décembre 2013, la commune a émis un titre de recette de 2 M€ correspondant à un acte de vente sous condition résolutoire du 28 décembre 2012, en vertu duquel Bagnolet a perçu 0,5 M€ à cette même date, et le solde de 1,5 M€ le 21 décembre 2015, à la levée des conditions résolutoires. À nouveau, le compte administratif 2013 présente une recette de 2 M€, qui ne correspond qu'à un encaissement effectif de 0,5 M€ en fin d'exercice précédent.

²⁰ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, titre 3, chapitre 1, paragraphe 2.1.1.

²¹ Source : réponses de la DGFIP du 9 avril 2015 à une saisine de la DDFIP de Seine-Saint-Denis.

Tableau n° 5 : Cessions inscrites en 2012 et 2013

Biens cédés	Date de promesse de vente	Type de promesse de vente	Date de l'acte de cession	Date du titre de recette	Montant du titre (c/775)	Commentaire
21-23 av du Gal Leclerc			04/07/2012	02/11/2012	160 000	
27 rue du Gal Leclerc			04/07/2012	02/11/2012	150 000	
9-13 rue de la Fraternité			20/12/2012	31/12/2012	260 000	
50-58 av de la République - Gymnase Jean-Renault	22/12/2010	Unilatérale	-	31/12/2012	7 000 000	titre annulé en 2015
109-131 av Gambetta	19/07/2011	Unilatérale	-	31/12/2012	4 200 000	titre annulé en 2016
12 rue Pierre et Marie Curie	30/03/2011	Unilatérale	23/05/2013	31/12/2012	2 600 000	titré en 2012, acte signé en 2013
2/4 ave Henriette	23/10/2012	Conditions suspensives	03/06/2013	31/12/2012	1 720 000	titré en 2012, acte signé en 2013
33 rue Girardot /18 sentier de la Tranchée	03/12/2010	Conditions suspensives	10/06/2013	31/12/2012	800 000	titré en 2012, acte signé en 2013
4-6 rue Adélaïde Lahaye	17/11/2011	Unilatérale	14/10/2014	31/12/2012	1 200 000	titré en 2012, acte signé en 2014
Total 2012					18 090 000	
dont titres réguliers					570 000	
195 av Gambetta			28/12/2012	31/12/2013	2 000 000	Acte de vente sous conditions résolutoires. 0,5 M€ versés à cette date, et 1,5 M€ le 21 décembre 2015 à la levée des conditions
107-109 rue Robespierre			12/11/2013	19/11/2013	350 000	
Total 2013					2 350 000	
dont titres réguliers					350 000	

Sources : comptes de gestion - titres de recettes - liste de cession de biens communiquées par l'ordonnateur

Selon l'ancien ordonnateur, qui évoque un blocage politique à l'origine de cette situation, « l'inscription des produits dans le budget jusqu'au bout était une façon constructive et responsable d'interpeller et d'inviter les élus municipaux à se ressaisir et à donner l'autorisation au maire de signer les compromis de vente. » Cependant cet argument, qui pourrait s'appliquer à des inscriptions budgétaires, n'est pas opérant pour des inscriptions comptables, soumises à un cadre juridique précis.

Datés du 31 décembre, ces titres ont tous été émis pendant la journée complémentaire, période pendant laquelle la commune finalise ses écritures comptables et établit son résultat. Ces irrégularités ont donc permis de masquer un déséquilibre comptable, particulièrement significatif en 2012.

La liste des biens inscrits en produits de cession en 2012 ne figure sur aucune note de présentation des documents budgétaires et comptables au conseil municipal. Dans sa note de présentation pour le débat d'orientations budgétaires 2013, la commune indiquait simplement avoir obtenu l'autorisation de la préfecture et du trésor public pour le titrage de ces recettes, qu'elle qualifiait de sincères et existant réellement²².

Or, d'une part, l'émission des titres de recettes relève de la seule responsabilité de la commune, qui se doit de respecter le cadre budgétaire et comptable en vigueur, et n'est pas soumise à un régime d'autorisation. D'autre part, le comptable public a sollicité l'avis de sa hiérarchie sur l'inscription de titres de recettes en octobre 2012. Cependant, cette demande portait sur la question des recours juridiques formés contre ces ventes. Dans sa réponse, la DDFiP indiquait que rien ne s'opposait à leur prise en charge si les pièces justificatives paraissaient suffisantes au regard de la réglementation, sans que ne soit abordée la question de la validité d'une promesse de vente comme pièce justifiant l'émission d'un titre. En avril 2015, la DGFIP a confirmé le caractère irrégulier de ces titres de recettes, à la suite d'une demande du comptable quant aux modalités techniques de leur annulation.

²² La note DOB 2013 indique : « Pour autant, ces recettes d'investissement sont sincères et existent réellement (la préfecture et le trésor public ont ainsi autorisé le titrage de ces recettes, car ils ont considéré qu'elles ne sont que décalées dans le temps). »

Ces inscriptions irrégulières ont eu trois conséquences.

En premier lieu, elles ont permis à la commune de présenter un compte administratif 2012 en équilibre, alors qu'il se trouvait en déséquilibre réel et aurait pu conduire à une saisine de la chambre au titre de l'article L. 1612-4 du CGCT.

En deuxième lieu, ces cessions ont contribué à équilibrer artificiellement les budgets communaux de 2013 à 2015, puisque ces derniers reprennent les résultats reportés. Le budget 2016, qui prévoit la dernière régularisation comptable, n'est plus affecté.

En troisième lieu, elles ont contribué à aggraver et à occulter, jusqu'en 2016, les difficultés de trésorerie de la commune : dès 2013, avant même tout mouvement comptable, les inscriptions de 2012 ont induit un déficit de trésorerie de 17,52 M€. La commune a donc pu émettre des mandats en apparence couverts par ses recettes, mais impossibles à honorer. Ce déficit s'est partiellement résorbé avec la réalisation d'une partie des cessions en 2013, s'est accentué avec l'inscription irrégulière de 2 M€ à la fin de cet exercice, puis s'est à nouveau réduit en 2014 et 2015 avec de nouveaux encaissements. Cependant, deux cessions, inscrites dans les comptes de 2012, n'ont jamais été réalisées. La commune a donc été conduite à annuler ces titres en 2015 - titre de 7 M€ émis en 2012 pour la vente du Gymnase Jean Renault - et en 2016 - titre de 4,2 M€ émis en 2012 pour la vente du 109-131 avenue Gambetta²³.

3.3.2 Le rattachement des charges de fonctionnement

Aux termes de la nomenclature budgétaire et comptable²⁴, les rattachements enregistrent, à la fin de la journée complémentaire, l'ensemble des dépenses de fonctionnement engagées, dont le service a été fait avant le 31 décembre de l'exercice, et pour lequel la facture du fournisseur n'est pas parvenue à la collectivité.

En l'espèce, si les soldes créditeurs du compte 408 semblent compatibles, en 2015 et en 2016, au volume des charges à caractère général de ces exercices, les montants de dépenses rattachées entre 2012 et 2014, ainsi qu'en 2017, apparaissent disproportionnés²⁵. En particulier, en 2013, l'ordonnateur a procédé au rattachement de 3,7 M€ de dépenses de fonctionnement à l'exercice, soit 27 % des charges à caractère général. Ce montant, près de neuf fois supérieur aux dépenses rattachées à l'exercice 2016, signifierait que plus du quart des charges à caractère général inscrites au compte administratif 2013 résulterait d'un service fait au 31 décembre de l'exercice, sans que les factures afférentes ne soient parvenues à la collectivité.

Tableau n° 6 : Charges rattachées à l'exercice

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
c/408 « Factures non parvenues » (A)	1,56	3,74	2,39	0,52	0,42	1,09
Ch. 011 « Charges à caractère général » (B)	11,74	13,86	13,37	11,59	12,74	13,65
A/B	13,3%	27,0%	17,9%	4,5%	3,3%	8,0%

Source : comptes de gestion

²³ La vente a été approuvée de nouveau par le conseil municipal du 29 septembre 2016, sur la base d'un projet modifié, pour un montant de 3,89 M€.

²⁴ M14, tome 1, p. 47.

²⁵ Les charges de fonctionnement rattachées à l'exercice représentaient respectivement 27 % et 18 % des charges à caractère général en 2013 et en 2014. Le rapport entre les charges rattachées à l'exercice et les charges à caractère général est généralement compris entre 5 % et 10 %, c'est-à-dire la différence moyenne entre la clôture de l'exercice budgétaire et l'arrêt de l'émission des mandats par la collectivité au mois de décembre.

Cette situation traduit une utilisation extensive et irrégulière des rattachements. Les règles budgétaires et comptables imposent un mandatement dès réception des factures et constatation du service fait. En lieu et place, en fin d'exercice, la commune a engagé et inscrit en restes à réaliser les factures qu'elle pouvait régulariser sans afficher une dégradation de son résultat annuel.

Le volume des factures comptabilisé, contraint par les plafonds d'autorisation budgétaire, est ajusté de manière à maintenir un résultat positif. L'utilisation des rattachements a permis à la commune d'affecter ces dépenses à l'exercice comptable en cours de clôture, tout en différant leur mandatement, et donc leur paiement²⁶.

Ainsi qu'indiqué dans la partie précédente, cette pratique a concerné les factures impayées, et encadré le rythme de leur régularisation.

Elle a également concerné les factures parvenues en fin d'exercice. Si l'obligation d'engagement préalable avait été respectée, celles-ci auraient toutes donné lieu à un mandatement au titre de l'exercice concerné, ou à un rattachement. Or, de même que pour les factures impayées, une part significative des factures de décembre n'a été engagée qu'à l'exercice suivant, entraînant une majoration du résultat comptable²⁷.

Plus encore, la commune a déplacé des engagements à l'exercice suivant. Seraient ainsi concernés les engagements sans service fait au 31 décembre. Par cette pratique irrégulière, elle a pu s'abstenir de déclarer des restes à réaliser pour des dépenses pourtant engagées.

Dans le cas où, lors de l'exercice suivant, la trésorerie s'avérait insuffisante pour mandater et donc régler ces factures rattachées, celles-ci ont pu être à nouveau rattachées à l'exercice ultérieur, ce qui portait le règlement à n+2. Cependant, ces reports de rattachements n'expliquent pas à eux seuls l'absence de mandatement effectif des rattachements inscrits.

Cette procédure a ainsi fait l'objet d'une autre pratique irrégulière, puisque les rattachements comptabilisés n'ont que partiellement donné lieu à un mandatement lors de l'exercice suivant, la direction des finances ne procédant pas au contrôle de leur effectivité.

Tableau n° 7 : Rattachements ayant donné lieu à mandatement (comptes 60-61-62)

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016
Rattachements n-1 comptabilisés	1,56	1,56	3,74	2,39	0,52
Rattachements mandatés	nd	0,73	2,88	1,62	0,34
Rattachements non mandatés	nd	0,82	0,86	0,76	0,18

Source : CRC, d'après les fichiers des mandats

Cette utilisation irrégulière des rattachements, constatée pendant toute la période contrôlée, traduit un défaut manifeste de fiabilité des comptes, et nuit à l'information budgétaire et comptable transmise à l'assemblée délibérante. Elle fausse également l'analyse annuelle de l'évolution de certaines dépenses de fonctionnement, ainsi que des principaux ratios financiers, dans la mesure où la commune ne respecte pas le principe d'annualité.

²⁶ Si la commune avait mandaté ces dépenses en fin d'exercice, ou pendant la journée complémentaire, plutôt que de procéder par rattachements, ces mandats, pris en charge par le comptable, auraient entraîné un paiement des tiers concernés.

²⁷ Il est également probable que cette pratique ait concerné les factures relatives à un service fait avant le 31 décembre, mais réceptionnées en janvier de l'exercice suivant. En effet, seule une partie des factures reçues en janvier, pendant la journée complémentaire, a donné lieu à un rattachement.

Ainsi, la progression de 18 % des charges à caractère général en 2013 ne résulte aucunement d'un accroissement réel de ces dépenses, mais simplement d'un rattachement à cet exercice de factures relevant des exercices antérieurs. De même, la diminution de 13 % des charges à caractère général en 2015 ne résulte pas de mesures d'économies mises en œuvre par la collectivité, mais du niveau élevé des dépenses rattachées au cours de l'exercice 2014.

Par ailleurs, en 2016, faute de les avoir titrées, la commune a procédé à des rattachements de recettes sur comptes d'attente pour équilibrer ses comptes (*cf.* partie 3.3.4 ci-après). Elle a également procédé de la sorte en 2017, mais les rattachements ont été rejetés par le poste comptable.

Rappel au droit n° 1 : Procéder au rattachement des charges à l'exercice auquel elles se rapportent et s'assurer de l'effectivité des mandatements associés.

3.3.3 Les restes à réaliser en dépenses d'investissement et en recettes

3.3.3.1 Les reports de dépenses d'investissement

Arrêtés à la clôture de l'exercice, les restes à réaliser (RAR) de la section d'investissement correspondent aux dépenses engagées mais non mandatées au 31 décembre et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Les restes à réaliser sont pris en compte dans le calcul du résultat de clôture de l'exercice, tel que défini à l'article L. 1612-14 du CGCT.

Ainsi qu'il a été indiqué dans la partie relative aux factures impayées, la réglementation budgétaire et comptable impose le mandatement des factures dès réception et constatation du service fait. De même, la régularisation de factures impayées imposait l'ouverture des crédits budgétaires correspondants et leur engagement, dans l'hypothèse où cela n'aurait pas été fait antérieurement.

En l'espèce, et s'agissant des dépenses d'investissement, une partie des factures impayées a fait l'objet d'engagements rétroactifs, l'année de leur mandatement.

Tableau n° 8 : Années d'engagement des factures émises lors d'exercice antérieurs

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
mandats sur factures antérieures au 15/11/n-1	1,54	3,06	5,17	3,44	2,96	0,87
dont restes à réaliser n-1	nd	1,67	3,22	1,66	1,25	0,63
dont engagements n	nd	1,40	1,95	1,78	1,71	0,24

Source : CRC, d'après la liste des mandats émis

Ce constat est particulièrement valable en 2016 : sur les 2,96 M€ de factures antérieures au 15 novembre 2015 et mandatées en 2016, 1,71 M€ - soit près de 60 % - n'ont été engagées qu'en 2016 et n'ont pas fait l'objet de restes à réaliser, majorant d'autant le résultat de clôture de 2015.

Cette pratique a également concerné les factures de fin d'exercice, dont une partie significative n'a donné lieu qu'à un engagement l'exercice suivant, avant leur mandatement. En 2013 et 2014, respectivement 83 % et 60 % des mandats concernés ont ainsi donné lieu à un engagement postérieur à la date de facturation.

Tableau n° 9 : Années d'engagement des mandats relatifs à des factures de fin d'exercice antérieur

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mandats sur factures de fin d'exercice n-1	2,86	4,50	1,67	0,26	0,37	0,70
dont restes à réaliser n-1	nd	0,76	0,67	0,21	0,28	0,62
dont engagements n	nd	3,74	1,00	0,05	0,09	0,08

Source : CRC, d'après la liste des mandats émis

En ne respectant pas le principe d'engagement préalable, la commune a minoré ses restes à réaliser, majorant d'autant son résultat. Cela a favorisé l'élaboration de son équilibre budgétaire, puisque celui-ci tient compte du résultat de clôture.

Par ailleurs, en 2014, la commune a irrégulièrement mandaté 0,51 M€ d'échéances d'emprunt dues en novembre et décembre 2013²⁸. Ces dépenses, qui auraient dû être mandatées en 2013, n'ont même pas fait l'objet de restes à réaliser.

3.3.3.2 Les inscriptions de restes à réaliser en recettes

Les restes à réaliser de la section d'investissement n'ont pas seulement donné lieu à une inscription incomplète des dépenses du fait d'une absence d'engagement préalable, ainsi que présenté en partie 3.2.4.

Alors que la commune n'a enregistré aucun reste à réaliser en recettes d'investissement en 2012 et 2013, certaines inscriptions, à compter de 2014, apparaissent injustifiées.

Ainsi, de 2014 à 2016, la commune a inscrit en recette à venir une participation d'Est Ensemble à la Zac Benoît Hure, pour un montant de 1,07 M€. Or, la convention, qui n'est pas datée, prévoyait un lissage de cette somme sur cinq ans, de 2014 à 2018. De fait, Bagnolet a émis des titres de recettes en avril 2015, décembre 2015 et décembre 2016 correspondant à chaque fois à un cinquième de la subvention²⁹. La commune a pourtant continué à inscrire la totalité de son montant en reste à réaliser, conduisant à une double imputation, à la fois en tant que recette comptable et reste à réaliser.

En 2016, la commune a inscrit en reste à réaliser une recette de 0,21 €, présentée comme résultant du transfert du PNRQAD à Est Ensemble. Selon la convention produite, la ville est débitrice d'une somme totale de 4,20 M€ lissée sur sept ans à partir de 2013, soit une échéance annuelle de 0,60 M€. Ce document ne justifie donc pas l'inscription d'une recette, dont par ailleurs le montant correspond très précisément au cinquième de la subvention d'Est Ensemble à la Zac Benoît Hure, précédemment mentionnée, et déjà inscrite irrégulièrement en reste à réaliser.

En 2016 et 2017, la commune a inscrit un reste à réaliser de 32 012 € au titre d'une subvention préfectorale pour l'aménagement de la maison des patrimoines et des projets au château de La Noue. À titre de pièce justificative, la ville a produit un courrier du préfet du 27 octobre 2008 l'informant de l'attribution d'une subvention de 55 000 €, somme de laquelle elle a déduit une avance de 22 988 € qui aurait déjà été versée. D'une part, l'arrêté ministériel n'a pas été produit. D'autre part, ce reste à réaliser très ancien n'est apparu qu'en 2016, alors que le versement de la subvention était subordonné au début de réalisation des travaux sous deux ans, soit fin 2010.

²⁸ 0,22 M€ dus au Crédit Foncier, 0,13 M€ pour la Caisse d'Épargne Île-de-France, 0,13 M€ pour le Crédit Agricole, 0,03 M€ pour le Crédit Mutuel.

²⁹ Trois titres de 214 603,07 € chacun.

Plusieurs restes à réaliser, inscrits en 2016 et 2017, relèvent en réalité de recettes à classer : il s'agit de montants encaissés par la commune, sans que celle-ci ait pu émettre les titres correspondants, faute de pièces justificatives. Sont concernés deux versements au titre de la taxe d'aménagement, deux subventions du STIF et une participation pour voirie et réseaux³⁰. Cette pratique participe d'une gestion peu rigoureuse, l'inscription en restes à réaliser apparaissant comme un moyen d'inscrire ces recettes malgré l'absence de titrage.

Par ailleurs, une partie des inscriptions en restes à réaliser, sans être irrégulière, traduit les retards de la commune pour la mise en œuvre de ses opérations, conduisant à des inscriptions récurrentes de recettes à venir sans cesse décalées à l'exercice suivant.

Tel est le cas d'une subvention de la région de 0,35 M€ pour la réhabilitation du groupe scolaire Jean Jaurès. La commune a bien produit la délibération du conseil régional du 10 avril 2014 correspondante, mais celle-ci conditionnait l'octroi de la subvention à la conclusion d'une convention. Fin 2017, cette subvention était toujours inscrite en reste à réaliser.

Toujours en 2014, par une délibération du 16 décembre 2014, la région a autorisé l'octroi d'une subvention de 1,49 M€ au titre du programme de renouvellement urbain des Malassis. Cette décision étant valable trois ans et les travaux n'ayant pas avancé, faute de financement de la commune, celle-ci aurait formulé une demande de prorogation. Cette somme a été inscrite en reste à réaliser jusqu'en 2016. En 2017, 1,32 M€ de reports étaient inscrits à ce titre. Un nouveau courrier en date du 19 octobre 2017 a été adressé aux services de la région, sollicitant en même temps un acompte de 0,19 M€.

Ces diverses inscriptions ont eu pour effet de minorer le besoin de financement en investissement des exercices concernés, à travers l'inscription injustifiée de recettes à venir. Ainsi qu'il sera développé dans la partie relative à la sincérité budgétaire, la conséquence est double : d'une part, cela fausse le calcul du résultat de clôture tel que défini à l'article L. 1612-14 du CGCT, et susceptible de donner suite à une saisine de la chambre en cas de déficit excessif ; d'autre part, les restes à réaliser étant pris en compte dans l'équilibre budgétaire de l'exercice suivant, la sincérité de ces budgets est compromise.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a reconnu la nécessité d'un suivi plus rigoureux des dépenses, la restructuration de la direction des finances étant engagée dans cet objectif.

Rappel au droit n° 2 : Procéder à une inscription sincère des restes à réaliser en recettes.

3.3.4 Les recettes et dépenses à classer

En application de la nomenclature budgétaire et comptable³¹, le comptable public enregistre dans les comptes d'attente les encaissements et décaissements de trésorerie intervenus avant l'émission, par l'ordonnateur, des titres de recettes et des mandats de paiement afférents. Ils doivent être apurés « *dans les plus brefs délais par imputation au compte définitif* »³². Le maintien injustifié de sommes élevées en recettes ou en dépenses à classer nuit à la fiabilité des comptes et entraîne une dissociation entre la situation financière réelle de la collectivité et celle présentée dans les budgets et comptes administratifs.

³⁰ Taxe d'aménagement de 67 051 € en 2016 et de 23 717 € en RAR 2016 et 2017 ; subventions du STIF de 27 225 € et 20 245 € en RAR 2016 et 2017 ; participation pour voirie et réseaux de 5 371 € en RAR 2016 et 2017.

³¹ Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, pp. 61-64.

³² Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, p. 61.

Faute de moyens adaptés, et en raison d'un passif que la commune peine à apurer, ces dispositions ne sont pas respectées. Ainsi, chaque année, plusieurs millions d'euros sont encaissés et décaissés sans émission d'un titre de recette ou d'un mandat de paiement. Ces opérations ne sont donc pas retranscrites dans les comptes administratifs des exercices correspondants, ce qui contrevient au principe d'annualité.

Tableau n° 10 : Les recettes et dépenses à classer

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes à classer ou régulariser (c/471)	7,03	2,70	2,40	2,17	4,34	8,38
<i>en % des produits réels de fonctionnement</i>	10,4 %	4,1 %	3,7 %	3,4 %	5,4 %	11,3 %
Dépenses à classer ou régulariser (c/472)	6,27	0,75	0,97	1,88	0,76	0,62
<i>en % des charges de gestion</i>	10,0 %	1,2 %	1,5 %	2,6 %	0,9 %	0,8 %

* le ratio est effectué avec les recettes réelles et les dépenses réelles de fonctionnement, alors que certaines opérations concernent la section d'investissement.

Source : comptes de gestion

Les recettes et les dépenses à classer maintenues sur un compte d'attente à la fin de l'exercice 2012 représentaient plus de 10 % des recettes et des dépenses réelles de fonctionnement. Le compte administratif de cet exercice omettait plus de 7 M€ de recettes et 6 M€ de dépenses. Depuis 2012, les recettes à classer à la fin d'un exercice budgétaire n'ont jamais été inférieures à 2 M€. Ces irrégularités se sont accentuées en 2016 et 2017, exercices pour lesquels les recettes à classer s'élevaient respectivement à 4,34 M€ et 8,38 M€.

Au 31 décembre 2016, le solde des recettes à classer (compte 471) était composé de 763 encaissements de trésorerie sans émission de titre. Plus de 460 encaissements avaient été réalisés avant le 1^{er} janvier 2016, soit plus d'un an avant la clôture de cet exercice, pour un montant de 1,6 M€. Deux encaissements en provenance de la caisse d'allocations familiales avaient été enregistrés par le comptable en 2013, pour un montant de 350 000 €, et n'avaient pas, plus de trois ans après, fait l'objet de l'émission d'un titre de recette par l'ordonnateur. Selon la commune, ce défaut d'émission résulterait de l'incapacité à trouver une pièce justifiant l'encaissement de ces sommes.

De même, au 31 décembre 2016, le solde des dépenses à classer (compte 472) était composé de 77 opérations de décaissement de trésorerie sans émission d'un mandat de paiement. Près de 30 opérations, pour un montant résiduel de 8 000 €, ont été réalisées avant le 1^{er} janvier 2016 et n'avaient pas fait l'objet d'un mandat de paiement plus d'un an après leur décaissement. En outre, 24 paiements de factures sans mandatement, réalisés au profit d'EDF et GDF entre mars et décembre 2016, pour un montant total de plus de 290 000 €, n'avaient pas entraîné l'émission d'un mandat de paiement à la fin de cet exercice.

Les exercices antérieurs sont caractérisés par des anomalies similaires, parfois supérieures. À titre d'exemple, à la fin de l'exercice 2015, la commune a versé 0,8 M€ à la Caisse d'épargne au titre de quatre échéances de remboursement d'emprunts, incluant un remboursement en capital et le paiement des intérêts. Cette somme n'avait pas fait l'objet d'un mandat de paiement et ne figure donc pas en dépenses de fonctionnement et d'investissement du compte administratif 2015. Pour cette seule opération, l'épargne nette de la commune au cours de cet exercice a donc été majorée de plus de 0,8 M€.

Cette situation, qui compromet la sincérité des comptes de la collectivité, n'est pas corrélée à ses difficultés financières. Elle résulte d'un défaut d'organisation et d'un manque de moyens de la direction des finances. Dans la mesure où les recettes à classer sont supérieures aux dépenses à classer, la ville se prive chaque année de recettes de fonctionnement et d'investissement de nature à améliorer son équilibre budgétaire. Elle doit donc, pour compenser cette perte de recettes pourtant encaissées, accroître inutilement son recours à l'emprunt. Cette situation augmente son encours de dette, diminue son épargne brute et dégrade son ratio de désendettement.

En 2016, pour équilibrer sa section de fonctionnement, la commune a procédé au rattachement de 2,27 M€ de recettes sur compte d'attente, à défaut de pouvoir les titrer. En 2017, cette pratique, à la régularité incertaine, a été reconduite, mais les titres de rattachement ont été refusés par le poste comptable, entraînant une perte de recettes de 3,15 M€ à la section de fonctionnement du compte 2017.

En raison de l'incidence de ces écritures sur les comptes de la commune, et au vu de l'incertitude sur l'obtention des pièces justificatives correspondantes, la chambre invite la collectivité et le poste comptable à se coordonner pour permettre un apurement de ces comptes dans les meilleurs délais.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que la priorité avait été donnée aux agents du service comptabilité de rechercher les pièces justificatives nécessaires à l'émission des titres de recettes, dans le but d'apurer les comptes d'attente dans les meilleurs délais. Divers débiteurs ont été sollicités. Ces démarches auraient conduit à l'émission d'un nombre important de titres. La commune précise avoir sollicité le poste comptable en septembre 2018 pour déterminer les modalités de solde des recettes les plus anciennes, pour lesquelles l'obtention des pièces justificatives est compromise.

Rappel au droit n° 3 : Apurer chaque année les soldes des comptes des recettes à classer et des dépenses à classer.

3.3.5 La gestion du patrimoine communal

Au terme de l'instruction budgétaire et comptable M14³³, le recensement et l'identification des biens communaux relèvent de la responsabilité du maire. Celui-ci tient un inventaire physique justifiant de la réalité des biens inscrits en immobilisations.

Selon l'ancien ordonnateur, à la suite du précédent contrôle de la chambre et dans un premier temps, seul un recensement de l'actif immobilier avait été réalisé. Par la suite, il aurait été suivi d'un recensement de chaque bien mobilier dans le cadre du déménagement des services communaux dans le nouvel hôtel de ville.

L'état de l'actif de Bagnolet au 31 décembre 2016 s'avère pourtant très incomplet, ce que reconnaissent les services. Selon eux, les immobilisations récentes seraient à jour, mais ils ne disposeraient pas des moyens humains suffisants pour la régularisation des immobilisations plus anciennes.

Cette irrégularité ne permet pas à la ville de connaître la nature de son patrimoine, à plus forte raison sa valeur nette comptable, alors qu'elle s'est engagée depuis plusieurs années dans une démarche de cessions destinées à palier ses difficultés financières.

En particulier, afin de permettre l'écriture comptable des cessions inscrites en 2012, l'ordonnateur a produit un certificat administratif attestant que la valeur comptable de six des biens concernés, titrés pour un total de 17,52 M€, était égale à un euro. Cette méthode a eu pour effet de majorer artificiellement les plus-values de cession correspondantes.

³³ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, chapitre 3, §1.

Elle interroge également sur le calcul des amortissements, dont l'exhaustivité n'est pas assurée. En particulier, depuis 2012, le montant des transferts d'immobilisation en cours, qui ne donnent pas lieu à amortissements, en immobilisations incorporelles, qui sont soumises à ces obligations, est très faible et même nul pour les deux derniers exercices, alors qu'il s'agit d'une obligation réglementaire³⁴. Le rapport entre les deux comptes passe de 35,8 % à un peu plus de 46 % en 2016³⁵, ce qui signifie que les immobilisations inscrites comme étant en cours représenteraient près du tiers de la valeur de la totalité des biens de la commune.

De fait, des opérations conséquentes n'ont toujours pas été transférées, dont en particulier le nouvel hôtel de ville, le groupe scolaire Joliot-Curie, le château de l'Étang et la rue Angela Davis. La chambre invite donc la commune, qui n'a fourni ni délai, ni estimation financière pour ces transferts, à régulariser sa situation et procéder aux amortissements correspondants.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique qu'au regard des moyens dont elle dispose, elle envisage de confier l'actualisation de l'état de l'actif à un cabinet d'expertise comptable, mission qui serait inscrite au budget 2019.

Rappel au droit n° 4 : Procéder au transfert des immobilisations en cours vers les comptes d'immobilisations idoines et aux amortissements comptables correspondants.

3.3.6 Les provisions

La constitution de provisions permet de constater budgétairement le risque lié à un litige dans lequel la collectivité est engagée. Elle permet également de procéder à la dépréciation d'une créance dont le recouvrement est compromis. Elle est une traduction du principe de prudence affirmé par la nomenclature budgétaire et comptable. En l'absence de délibération spécifique, Bagnolet applique le régime de droit commun des provisions semi-budgétaires.

3.3.6.1 Les provisions pour risques et charges

En application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, la constitution des provisions représente une dépense obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants. Le 1° de l'article R. 2321-2 de ce même code dispose qu'une provision pour risque doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à l'encontre de la collectivité, à hauteur du montant de la charge qui pourrait en résulter. Le montant de la provision doit résulter de l'ampleur du risque mesuré par la collectivité.

En l'espèce, les comptes de provision pour risques et charges n'ont pas été mouvementés pendant la période contrôlée. Depuis 2012, Leur solde s'élève à 86 499 €, réparti en 36 224 € au titre de provisions pour litiges (compte 15112) et 50 275 € au titre de provisions pour garanties d'emprunt (compte 15172), soit les montants constatés dans le précédent rapport de la chambre. Or, d'une part ces montants auraient dû être soldés³⁶, d'autre part, il ressort de la liste des contentieux en cours durant l'année 2017 que le risque potentiel auquel est exposé la collectivité s'élève à environ 0,3 M€.

³⁴ En application de l'instruction budgétaire et comptable M14, le solde du compte 23 « Immobilisations en cours » indique la valeur des immobilisations inachevées à la fin de l'exercice budgétaire. Lors de leur mise en service ces biens doivent être transférés vers un compte d'immobilisation définitif pour pouvoir, le cas échéant, être comptablement amortis. Le solde créditeur du compte 23 traduit chaque année le montant des immobilisations en cours transférées vers le compte 21 par une opération d'ordre non budgétaire.

³⁵ Le compte 238 participe de façon conséquente à cette hausse en 2015 et 2016, en raison du début des régularisations des sommes dues à Deltaville.

³⁶ La commune a indiqué que la provision pour litige correspondait à une inscription prudentielle relative à un trop perçu de rémunération de l'ancien DGS, qu'elle aurait titré à son encontre et que ce dernier aurait depuis remboursé. Cette somme devrait donc être soldée définitivement.

3.3.6.2 Les provisions pour dépréciation de comptes d'actifs

L'article R. 2321-2 du CGCT impose également aux communes de constituer une provision à hauteur du risque estimé à partir des éléments communiqués par le comptable public, lorsque le recouvrement des restes à recouvrer est compromis.

À nouveau, la commune n'a pas mis en œuvre cette obligation. En effet, le compte 49, destiné à retracer ces provisions, n'a enregistré aucun mouvement entre 2012 et 2016, alors même qu'un montant conséquent de titres non recouverts était recensé.

Au 31 décembre 2016, le montant des restes à recouvrer s'établissait à environ 4,47 M€. Aucune procédure de traitement spécifique n'a été établie. Le comptable public ne dispose d'une autorisation générale de poursuite que depuis le mois de juillet 2014.

Les titres les plus anciens ont été émis pendant l'année 2000. Entre 2000 et 2010, le volume des titres non recouverts s'élève à 1,52 M€. Le recouvrement de ces titres apparaît d'autant plus compromis qu'ils sont essentiellement composés d'une multitude de créances de petits montants, comme, par exemple, le tiers payant dû par les usagers du centre municipal de santé.

Le comptable public indique adresser des propositions d'admission en non-valeur depuis 2014, auxquelles la commune ne donne pas suite. De fait, si le budget communal prévoit depuis au moins 2012 une provision annuelle de 50 000 € pour ces charges, réduite à 45 000 € en 2016 et 35 000 € en 2017, aucune réalisation n'a eu lieu en 2012, 2015, 2016 et 2017, les pertes inscrites se limitant à 12 247 € en 2013 et 21 177 € en 2014.

En conclusion, le défaut de constitution de provisions pour risques et charges et pour dépréciation de créances constitue une irrégularité qui nuit à la fiabilité des comptes de la commune. Leur absence permet à la collectivité de majorer le résultat de la section de fonctionnement du budget principal d'au moins 1,82 M€ (0,298 M€ de défaut de provisions pour risques et charges et 1,520 M€ de créances non recouvrées antérieures à 2010).

Rappel au droit n° 5 : Procéder à l'inscription des provisions, en application de la nomenclature budgétaire et comptable.

3.4 Les engagements contractuels

3.4.1 Les relations financières avec Deltaville

La situation financière difficile de la commune ne l'a pas seulement conduite à différer le règlement de ses obligations puisque certains engagements, pourtant votés par le conseil municipal, n'ont pas été tenus.

Cette caractéristique a principalement concerné les relations de la commune avec la société d'économie mixte (Sem) Deltaville³⁷, en charge de l'aménagement du quartier de La Noue dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), opération qui fait l'objet d'un développement dans la partie 8 du présent rapport.

Ainsi que l'indiquait la chambre dans son rapport d'observations définitives du 30 mars 2015 relatif à la gestion de Deltaville, depuis 2010, la ville n'a jamais respecté le calendrier de versement de sa participation à la Sem, du fait de ses difficultés financières.

³⁷ Deltaville et Sequano Aménagement ont fusionné en juin 2017.

La collectivité n'a versé aucune participation à la Sem au cours des exercices 2010 et 2012, alors que l'avenant n° 3 à la convention d'aménagement, approuvé par le conseil municipal du 28 juin 2007, prévoyait un versement annuel de 2,3 M€.

L'avenant n° 4 à la convention d'aménagement, approuvé par le conseil municipal du 28 novembre 2012, prévoyait le versement de 15,96 M€³⁸ échelonné sur trois exercices, soit 4,89 M€ HT en 2013, 5,56 M€ HT en 2014 et 4,55 M€ HT en 2015, au titre de la participation à l'opération. Dans les faits, la commune n'a versé que 0,3 M€ en 2013, 0,5 M€ en 2014 et 0,5 M€ en 2015 au titre des sommes dues pour 2013, et n'a pas versé les sommes dues au titre des exercices 2014 et 2015.

Selon l'ancien ordonnateur, et bien que cela n'ait pas été formalisé, la ville aurait différé le paiement de ses engagements d'un commun accord avec Deltaville, car elle prévoyait de créer une charge foncière nouvelle et conséquente à travers des opérations urbaines de logements neufs.

À la suite des élections municipales de 2014, et pour contraindre la commune à procéder au versement des sommes prévues par la convention d'aménagement, Deltaville a saisi la chambre régionale des comptes sur le fondement de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales. La société demandait à la chambre de déclarer le caractère obligatoire d'une dépense de 13,7 M€ due par la ville. Dans un avis budgétaire du 12 février 2016³⁹, la chambre a précisé que, malgré son caractère certain, échu et liquide, le montant de 13,7 M€ ne revêtait pas le caractère d'une dépense obligatoire car l'avenant n° 4 sur lequel il s'appuyait, négocié par l'ancienne municipalité, faisait l'objet d'une contestation sérieuse dans son principe et dans son montant par le nouvel exécutif.

En 2016, la commune a commandité un audit sur le contenu de la convention et les flux financiers avec Deltaville, alors que les comptes rendus annuels à la collectivité (CRACL) n'avaient pas été présentés au conseil municipal depuis 2012, et que, selon la collectivité, ses rapports avec la direction de Deltaville étaient réduits au strict minimum.

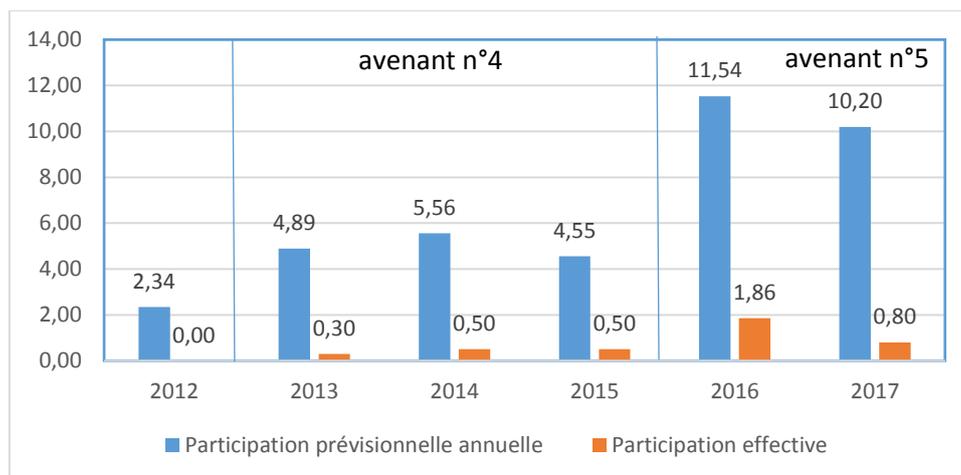
Dans ce contexte, un avenant n° 5, approuvé par le conseil municipal du 29 juin 2016, a pris acte du programme revu par la nouvelle majorité. L'abandon de programmes de construction a entraîné une augmentation substantielle de la participation de la commune, passée de 18,28 M€ à 31,03 M€⁴⁰, assortie d'un nouveau calendrier de versement. À nouveau, en raison de sa situation financière, la commune n'a pas versé à la Sem les sommes prévues. Alors que l'avenant prévoyait un paiement de 11,5 M€ au cours de l'exercice 2016⁴¹, l'ordonnateur n'a émis à ce titre que 1,86 M€ de mandats de paiement et inscrit en restes à réaliser en dépenses de la section d'investissement que 7,2 M€.

³⁸ Soit une participation en numéraire d'un total de 17,67 M€ (et une participation en nature estimée à 0,96 M€), dont 2,68 M€ avaient déjà été versés.

³⁹ Chambre régionale des comptes Île-de-France, 12 février 2016, n° G/60A.05, commune de Bagnolet c/ Deltaville.

⁴⁰ Selon les CRACL 2013 et 2014.

⁴¹ L'avenant n° 5 prévoit l'augmentation de la participation financière de la commune au financement de l'opération et un nouveau calendrier de versement, soit 11,5 M€ en 2016, 10,2 M€ en 2017, 7,7 M€ en 2018 et 1,5 M€ en 2019.

Graphique n° 2 : L'écart entre les sommes dues et celles versées à la Sem Deltaville

Source : CRC, d'après les avenants et les mandats de paiement

Ces absences de paiements ont eu des incidences tant sur la fiabilité des comptes de la commune que sur celle de ses budgets.

En matière comptable, faute de mandats, les comptes administratifs de Bagnolet omettent des montants conséquents sur lesquels la commune s'était pourtant engagée. En intégrant uniquement les sommes dues à Deltaville en dépenses d'investissement, et sans même ajouter les autres dettes impayées à différents fournisseurs, le compte administratif de la collectivité aurait présenté, en 2014, un déficit supérieur au seuil de saisine de la chambre défini à l'article L. 1612-14 du CGCT⁴².

En matière budgétaire, deux périodes sont à distinguer concernant les engagements envers la société d'économie mixte.

Jusqu'en 2015 inclus, le conseil municipal n'adoptait pas les crédits nécessaires au mandatement des participations communales sur lesquelles il s'était engagé. Ces irrégularités ont permis à Bagnolet de voter des budgets en apparence en équilibre, mais insincères et déséquilibrés au sens de l'article L. 1612-4 du CGCT.

À titre d'exemple, le budget primitif 2013 procédait à une ouverture de crédit de 3,5 M€ au titre du programme de rénovation urbaine, auxquels se sont ajoutés 0,09 M€ de restes à réaliser, alors que la seule participation de la ville à l'aménagement de La Noue aurait dû s'élever à 4,89 M€ au titre de cet exercice. Ce constat était encore valable en 2014. Si, par l'avis de la chambre précédemment citée, celle-ci n'a pas reconnu le caractère de dépense obligatoire à la dette communale, le budget 2014 n'était pas, pour autant, conforme aux engagements de la commune. En 2015, le budget comportait les crédits pour la participation annuelle de la commune, mais pas pour celles qu'elle n'avait pas honorées en 2013 et 2014.

⁴² Soit un résultat cumulé, restes à réaliser inclus, de 9,5 %, supérieur à 5 % des recettes réelles de fonctionnement. Si, en théorie, la commune aurait pu, dans cette hypothèse, procéder à un recours à l'emprunt pour assurer l'équilibre budgétaire de son compte administratif, dans les faits, aucun établissement de crédit, malgré plusieurs demandes, ne souhaitait à cette date octroyer un emprunt à la collectivité.

Tableau n° 11 : Montants prévus au budget au titre de l'opération PNRU

(en M€)	2013	2014	2015	2016	2017
Avenant	Avenant n° 4		Avenant n° 5		
Participation prévisionnelle annuelle	4,89	5,56	4,55	11,54	10,20
Montant total cumulé dû au 1^{er} janvier	4,89	10,15	14,20	11,54	19,88
Budget PNRU voté (DM et RAR n-1 inclus)	3,59	2,19	11,63	18,29	23,82
Participation effective	0,30	0,50	0,50	1,86	0,80
Restes à réaliser n+1	0,19	0,08	7,09	10,37	15,32

Source : documents budgétaires et comptables

À compter de 2016, les budgets primitifs de Bagnolet ont bien prévu des crédits cohérents avec ses engagements pour cette opération. En revanche, les réalisations ont été très sensiblement inférieures aux enveloppes allouées, ce qui interroge sur la sincérité de ces engagements, et par conséquent des dépenses inscrites au budget⁴³. Ainsi, en 2017, alors que le budget prévoyait en définitive 23,82 M€ de crédits, montant supérieur aux sommes dues à Deltaville au titre de 2016 et 2017, seuls 0,8 M€ ont été mandatés, le reste étant soit reporté (15,32 M€), soit annulé (5,12 M€).

En conséquence, fin 2017, la commune devait encore 32,29 M€ TTC, dont 19,08 M€ TTC qui auraient déjà dû être versés à cette date. Selon la Sem, la commune aurait versé 6,3 M€ en 2018 à titre d'apurement partiel de sa dette relative aux exercices antérieurs.

Ainsi que développé dans la partie dédiée (cf. partie 8.3.2), cette situation traduit les difficultés de la commune à obtenir un financement. En définitive, le traitement budgétaire et comptable de l'opération d'aménagement « *Les Parcs de La Noue* » est représentatif du défaut de fiabilité des comptes de la commune de Bagnolet. Jusqu'en 2014, pour éviter d'adopter un budget primitif en déséquilibre, la commune a omis d'ouvrir les crédits budgétaires correspondant à ses engagements. En exécution, ces derniers n'ont jamais été respectés, y compris sur les exercices récents.

Cette opération se caractérise également par un défaut de communication sur la situation de la commune vis-à-vis de Deltaville, ainsi qu'il sera développé ci-après (cf. partie 3.5.2), puisqu'en particulier, les CRACL 2012 à 2016 n'ont été présentés au conseil municipal qu'en décembre 2016.

3.4.2 Le traitement comptable des emprunts *Schuldschein* de la Deutsche Bank

3.4.2.1 Des emprunts de long terme avec commissions, remboursables *in fine*

En 2015 et 2016, confrontée à des difficultés majeures de trésorerie ainsi qu'au refus des établissements bancaires français de lui concéder un prêt, la commune de Bagnolet a souscrit successivement trois emprunts de long terme auprès de la Deutsche Bank, pour un montant total de 29 M€.

Ces emprunts à taux fixe, de type *Schuldschein*⁴⁴, présentent la particularité d'être remboursables *in fine* : le capital emprunté est dû en totalité à l'échéance de chaque emprunt, soit donc respectivement dans 20 ans, 18 ans et 15 ans, les montants des provisionnements annuels n'étant pas encadrés contractuellement.

⁴³ Le principe de sincérité budgétaire implique à la fois l'inscription des engagements communaux et leur réalisation.

⁴⁴ Cet instrument financier, régi par le code civil allemand, est un produit hybride entre le prêt classique et l'émission obligataire.

Les emprunts souscrits par Bagnolet ont également présenté une autre caractéristique : leur taux réel a été dissocié en un taux apparent, qui donne lieu chaque année au paiement d'intérêts, et une commission fixe, déduite des liquidités versées à la souscription du prêt.

Tableau n° 12 : Caractéristiques des emprunts souscrits auprès de la Deutsche Bank

(En €)	Emprunt 1	Emprunt 2	Emprunt 3	Total
Montant nominal	10 000 000	9 000 000	10 000 000	29 000 000
Durée (années)	20	18	15	
Taux nominal	2,70%	2,70%	2,00%	
Taux apparent	2,375%	2,325%	2,30%	
Commission ⁴⁵	522 200	498 690	402 000	1 422 890
Montant perçu	9 477 800	8 501 310	9 598 000	27 577 110
Provisionnement annuel théorique	473 890	472 295	639 867	1 586 052

Source : contrats de prêt

Ainsi, le premier emprunt, souscrit à l'été 2015 pour un montant de 10 M€ et une durée de 20 ans, a été présenté comme étant adossé à un taux fixe de 2,375 %. En réalité, le taux de cet emprunt s'élève à 2,7 %. La différence entre les deux taux a donné lieu à la déduction d'une commission de 522 200 €, et la commune n'a ainsi perçu que 9 477 800 € sur les 10 M€ empruntés.

Le deuxième emprunt, souscrit fin 2015 pour un montant de 9 M€, une durée de 18 ans et un taux apparent de 2,325 %, est également adossé à un taux réel de 2,7 %. La commune a donc reçu 8 501 310 €, qui correspond au prélèvement d'une commission de 498 690 €.

Enfin, le troisième emprunt, souscrit en 2016 pour un montant de 10 M€, une durée de 15 ans et un taux apparent de 2,00 %, dispose d'un taux réel de 2,30 %. La commune a perçu 9 598 000 €, soit la retenue d'une commission de 402 000 €.

Ces prêts ont donné lieu à une communication lacunaire de la commune, tant en ce qui concerne les raisons de leur souscription, leurs caractéristiques – taux réels et commissions – et les provisionnements effectués pour le remboursement du capital (cf. partie 3.5.2).

3.4.2.2 La comptabilisation des commissions

Les encaissements de trésorerie correspondant ont eu lieu le 18 septembre 2015, le 24 novembre 2015 et le 9 mai 2016. Ils ont été utilisés dès réception pour mettre en paiement les mandats en attente, en anticipation de l'émission des titres de recettes par la commune.

L'imputation comptable des commissions a fait l'objet de multiples échanges entre la commune et le poste comptable, et n'était toujours pas régularisée en avril 2018.

S'agissant des deux premiers emprunts, la commune n'a émis les titres correspondants que début 2016. Ces titres, datés du 31 décembre 2015 pour être rattachés à cet exercice, ont été rejetés, car ils portaient sur les montants des emprunts nets des commissions, contractant des dépenses et recettes de nature différente.

La commune a alors émis les titres de recettes de 10 M€ et 9 M€ à la date du 31 décembre 2015, mais a mandaté les commissions correspondantes à la date du 11 février 2016⁴⁶. Ce faisant, elle a décalé ces charges à 2016, et le résultat de 2015 a été artificiellement majoré.

⁴⁵ Ces commissions incluent des frais bancaires à hauteur respective de 25 000 €, 22 500 € et 25 000 €.

⁴⁶ Dans un premier temps, la commune a mandaté ces commissions au compte 627 « Services bancaires et assimilés ».

Le 6 juillet 2016, la commune émettait deux mandats destinés à annuler les deux mandats relatifs aux commissions. Faute de justification comptable – la commune évoquait des difficultés financières - et après concertation de la direction départementale, le comptable public a rejeté ces annulations.

Par la suite, la commune a régulièrement cherché à annuler ces mandats, dans le but d'alléger ses charges de fonctionnement. Elle était alors en grande difficulté pour équilibrer son compte administratif. En novembre 2016, elle a demandé l'étalement de ces charges, en application de l'instruction M14 et en invoquant un fondement légal ne s'appliquant pas aux commissions *Schuldschein*. Après de multiples échanges, le refus de nouveaux mandats d'annulation et une tentative de réquisition⁴⁷, la DGFIP, consultée sur ce point, a confirmé que les commissions relevaient de charges financières⁴⁸ et ne pouvaient faire l'objet d'un étalement que sous réserve d'accord ministériel.

Or, la première imputation comptable choisie par la commune pour l'inscription des commissions relevait d'un chapitre budgétaire différent⁴⁹. Les crédits ouverts au budget 2016 étaient insuffisants pour procéder à l'imputation comptable de ces étalements, et aucune décision modificative relative à l'exercice 2016, clos depuis plusieurs mois, ne pouvait être adoptée.

Saisie par la commune le 16 mai 2017, la chambre confirmait, dans une réponse du 7 juin 2017, que la solution la plus efficiente consistait à ne pas modifier les comptes 2016 et à procéder au traitement comptable de l'étalement à compter de 2017, sous réserve d'obtention de l'accord ministériel, ainsi que le proposait le poste comptable.

En avril 2018, malgré l'obtention de l'autorisation ministérielle le 3 octobre 2017, les écritures d'étalement des commissions des deux premiers emprunts n'étaient toujours pas passées. En effet, la commune a bien émis des mandats et titres en mars 2018, mais de manière erronée, entraînant leur rejet par la trésorerie⁵⁰. Elle a ensuite persisté en émettant un titre de recette de rattachement destiné à annuler les deux commissions inscrites en 2016, de manière à majorer son résultat 2017. À nouveau, le poste comptable a annulé ce titre, qui ne correspondait pas au schéma comptable de l'étalement.

Ces difficultés témoignent de l'insuffisance de coordination entre la commune et le poste comptable. En effet, une concertation en amont aurait permis de passer convenablement les écritures, et de prévoir les crédits budgétaires suffisants à travers le recours à une décision modificative fin 2017.

En définitive, à la date de dépôt du présent rapport, les deux premières commissions ont été intégralement passées en 2016, alors qu'elles concernaient l'exercice 2015, et qu'elles auraient pu faire l'objet d'un étalement de 2017 à 2021.

Concernant le troisième emprunt, la commission de 402 000 € n'était toujours pas inscrite dans les comptes de la collectivité, avec pour conséquence une majoration artificielle de son résultat en 2016.

⁴⁷ De nouveaux mandats d'annulation, émis en mars 2017, ont été rejetées par le comptable public. Le maire a alors souhaité procéder à la réquisition prévue à l'article L. 1617-3 du CGCT et de l'article L. 233-1 du code des juridictions financières. Le receveur municipal a rejeté l'acte de réquisition, les dispositions législatives précitées ne s'appliquant pas à une annulation de mandat.

⁴⁸ Charges financières imputables au compte 668 « Autres charges financières ».

⁴⁹ En février 2016, le poste comptable avait proposé les comptes 627 ou 668. La commune avait alors décidé de mandater les commissions au compte 627, probablement pour présenter un affichage plus favorable de ses charges financières imputées au chapitre 66.

⁵⁰ La commune aurait dû (1) transférer les deux premières commissions du compte 627 au 668 et y inscrire la troisième ; (2) transférer le tout en investissement via les comptes 796 (chapitre 042 de la section de fonctionnement) et 4818 (chapitre 040 de la section d'investissement) ; (3) inscrire tous les 5 ans l'étalement, via les comptes 4818 et 6812 (chapitre 042).

Rappel au droit n° 6 : Procéder à l'inscription des commissions relatives aux emprunts Schuldschein contractés auprès de la Deutsche Bank.

3.4.2.3 L'anticipation des échéances en capital à rembourser des emprunts Schuldschein

Les trois emprunts souscrits, remboursables seulement à l'échéance, présentent un risque de solvabilité certain pour la commune, régulièrement en difficulté pour obtenir des financements.

Dans ces conditions, en vertu d'un principe de bonne gestion, les trois emprunts souscrits, compte tenu de leurs montants et durées respectives, auraient dû conduire la commune à mettre chaque année en réserve 0,47 M€ pour le premier prêt (10 M€ sur 20 ans moins la commission), 0,47 M€ pour le deuxième (9 M€ sur 18 ans) et 0,64 M€ pour le troisième, soit, dès 2017, un total de 1,59 M€ par an.

Dans les faits, la commune n'a rien provisionné en 2015, exercice pour lequel elle n'avait déjà pas inscrit les commissions des deux premiers emprunts, ni en 2016, exercice pour lequel la commission du troisième emprunt n'a pas été comptabilisée. Le budget primitif 2018 de Bagnolet ne prévoit que 0,35 M€ au titre de ces mises en réserve.

Par ailleurs, en 2017, alors que seuls 0,28 M€ avaient été inscrits au budget et provisionnés⁵¹, le mandat a été rejeté par le poste comptable. En effet, ces emprunts présentent des caractéristiques comparables à celles d'emprunts obligataires, sans en avoir la nature, ce qui soulève des difficultés quant aux modalités d'inscription de telles mises en réserve, et a conduit le comptable public à solliciter sa direction. Le schéma d'écriture comptable a été communiqué à la commune en mai 2018.

Au regard du risque pour les finances communales, la chambre invite donc la commune à se rapprocher de la trésorerie municipale et à adopter un régime de mise en réserve à la hauteur des montants des emprunts souscrits, de manière à ne pas gager sa situation financière future.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'une décision modificative serait établie afin de ré-imputer la provision de 0,35 M€ du budget primitif 2018 dans le bon chapitre comptable. Elle ne prévoyait toutefois pas de revoir ce montant, très insuffisant au regard du montant et de la durée des emprunts souscrits.

Recommandation n° 2 : En coordination avec le poste comptable, procéder à une mise en réserve du remboursement en capital des emprunts *in fine* contractés auprès de la Deutsche Bank, en cohérence avec leur montant et leur durée.

3.5 L'information financière et budgétaire

3.5.1 Les annexes budgétaires

Ainsi qu'il sera développé dans les parties suivantes du rapport, les annexes des documents budgétaires relatives à l'état du personnel sont à la fois lacunaires et erronées.

De même, l'annexe relative aux subventions aux associations ne contient aucune information sur les contributions en nature.

La commune est donc invitée à se conformer à la réglementation en la matière.

⁵¹ Au compte 1678 « Autres emprunts et dettes ».

3.5.2 Les rapports d'orientations budgétaires

3.5.2.1 Présentation générale

L'article L. 2312-1 du CGCT impose aux communes de plus de 3 500 habitants la tenue d'un débat d'orientations budgétaires (DOB) dans les deux mois précédant l'examen du budget. Ces conditions ont bien été respectées dans le cas de Bagnolet. Il est à noter qu'en 2014, année électorale, ce débat n'a eu lieu que deux jours avant le vote du budget.

La jurisprudence administrative imposait que la note de synthèse produite à l'appui de ce débat en application de l'article L. 2121-12 du CGCT soit suffisamment détaillée 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 locale⁵².

Les récentes évolutions législatives ont complété le champ des informations obligatoires. Depuis la loi Maptam, le rapport d'orientations budgétaires (ROB) doit également porter sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement. La loi NOTRe et son décret d'application, publié en 2016⁵³, 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.

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

- l'information doit être particulièrement détaillée sur certains postes stratégiques ou à risque : investissements, dette, fiscalité locale et masse salariale ;
- 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.

Il a pu être observé que conformément aux dispositions en vigueur, le ROB 2017 est mis en ligne sur le site internet de la ville. Par ailleurs, en complément du DOB, une réunion publique a été organisée le 9 mars 2017, afin de présenter les orientations budgétaires aux citoyens, à l'aide d'un support Powerpoint, synthétisant le ROB et également consultable sur le site internet de la ville.

3.5.2.2 Le contenu des rapports d'orientations budgétaires

Les ROB de Bagnolet comprennent tous des éléments d'information sur le contexte international et national, la situation financière générale de la commune, compte tenu de l'exercice passé, et les tendances pour l'exercice à venir, qui ne sont toutefois que très peu chiffrées dans les notes 2012 et 2013.

À compter de 2014, ces informations deviennent de plus en plus détaillées, suivant en cela l'évolution des exigences légales et réglementaires. En particulier, les informations relatives au personnel sont absentes des rapports 2012 et 2013, alors qu'elles sont largement présentes en 2017.

La déclinaison de ces éléments ne permet toutefois pas, à elle seule, d'assurer aux membres de l'assemblée délibérante une transparence sur la situation de la commune. En effet, les ROB sont le reflet des principales données financières issues des documents budgétaires, dont la sincérité est largement compromise, ainsi que développé dans les paragraphes précédents.

⁵² Réponse du ministre des collectivités territoriales publiée au Journal officiel (JO) du 25 octobre 2011, p. 11 319, à la question n° 113040 publiée au JO du 5 juillet 2011, p. 7036.

⁵³ Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientations budgétaires.

Ce constat est particulièrement valable pour les rapports de présentation des DOB 2012 et 2013, qui omettent les difficultés de la commune, en particulier les dettes fournisseurs, ce qui rend les analyses peu objectives et insincères.

La note de présentation du DOB 2012

Après une présentation du contexte national, la note de 2012 commence par un satisfecit sur les résultats du compte administratif 2011, présentés comme relevant d'une tendance engagée depuis 2008 et qui témoignerait du « spectaculaire redressement des finances de la ville en très peu d'exercices. » Le rapport met en avant une capacité d'autofinancement élevée, un niveau significatif d'investissement et un niveau de dette qui, en le rapportant aux recettes de fonctionnement, serait « dans la norme ».

Ce constat, qui s'appuie sur les comptes 2011, est très incomplet. En particulier, ainsi que le rappelait le rapport de la chambre sur la gestion de Deltaville, la commune n'avait versé qu'une participation de 0,74 M€ fin 2011 au titre de l'aménagement du quartier de La Noue, alors qu'elle s'était engagée sur le versement de 2,26 M€ en 2010 et 3,55 M€ en 2011. Par ailleurs, un nombre conséquent de factures n'étaient déjà pas réglées, puisque sur la période 2012-2016, Bagnolet a mandaté 6,55 M€ de dépenses relatives à des factures de 2007 à 2011, dont 5,52 M€ factures émises en 2011.

Aucun de ces éléments n'est mentionné dans la note. À l'inverse, jusqu'en 2014, les difficultés de paiement auxquelles la commune était alors confrontée ont été occultées dans l'information transmise au conseil municipal.

La note précise ainsi la poursuite des projets emblématiques du mandat, parmi lesquels la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine des Malassis – La Noue. Celle-ci était pourtant bloquée depuis plusieurs années, ce que ne pouvait ignorer le maire, ni le premier adjoint, représentant de Bagnolet au conseil d'administration de Deltaville.

Enfin, cette note ne comporte pas d'élément chiffré sur le budget envisagé pour 2012, et n'apporte donc aucun éclairage au conseil municipal sur les enjeux budgétaires sur lesquels il était amené à se prononcer⁵⁴.

La note de présentation du DOB 2013

La note de présentation du DOB 2013 reprend la forme de la note précédente. Après un rappel du contexte national, son contenu est principalement consacré aux réalisations de 2012.

À nouveau, une situation financière de Bagnolet y est décrite comme très favorable, avec un excédent de fonctionnement de 13 M€, une « nouvelle autonomie grâce à la maîtrise du budget de fonctionnement », une politique ambitieuse d'investissement qui ferait appel à « la richesse du territoire » et, pour « pallier au décalage des recettes foncières », un recours à l'emprunt.

À nouveau, des éléments significatifs ne sont pourtant pas mentionnés :

- en janvier 2013, le délai global de paiement de Bagnolet était de 97 jours, soit plus de trois fois la durée légale, la commune ayant de grandes difficultés à honorer ses dettes fournisseurs en raison de sa situation de trésorerie ;
- de fait, entre 2013 et 2016, la commune a mandaté 6,30 M€ de dépenses relatives à des factures impayées de 2009 à 2012⁵⁵. Parmi celles-ci, 4,02 M€ de dépenses d'investissement correspondaient à des factures émises en 2012, dont une part significative relative à la construction du nouvel hôtel de ville, qui auraient dû être réglées lors de cet exercice ;

⁵⁴ À titre d'exemple, concernant la dette, il est juste indiqué un principe de « recours à l'emprunt ». Or, en 2012, l'encours de la dette a progressé de 8,66 M€ du fait de la mobilisation de 21,5 M€ d'emprunts nouveaux, auxquels se sont ajoutés 6,43 M€ de refinancement de la dette.

⁵⁵ Cf. partie 3.2.2. Les factures considérées les factures de fin d'exercice mandatées l'année suivante (factures de décembre pour la section de fonctionnement, postérieures au 15 novembre pour la section d'investissement).

- la commune n'a versé aucune participation au PRU en 2012, alors qu'elle s'était engagée sur un versement de 2,34 M€ à Deltaville. Les comptes rendus annuels (CRACL) de l'aménagement de La Noue, pour les exercices 2012 à 2015, n'ont été présentés au conseil municipal que le 7 décembre 2016 ;
- elle a titré irrégulièrement 17,52 M€ de recettes de cession en toute fin d'exercice pour équilibrer son résultat comptable (cf. partie 3.3).

Sur ce dernier point, la liste des biens comptabilisés n'est pas indiquée. La note présente ces recettes comme « sincères » et « exist[ant] réellement », alors qu'elles ne correspondaient à aucun encaissement et que, pour deux d'entre elles, les inscriptions comptables allaient être annulées en 2015 et 2016 faute de réalisation, pour un montant total de 11,2 M€.

Toujours selon la note, la commune aurait obtenu l'autorisation de la préfecture et du Trésor public pour le titrage de ces recettes, « car elles ont considéré qu'elles ne sont que décalées dans le temps ». Ainsi qu'indiqué précédemment (partie 3.2), le titrage relève de la seule responsabilité de la commune et ne relève pas d'un régime d'autorisation. L'interrogation du poste comptable n'a porté que sur les recours juridiques, non sur la validité d'un titrage sur la base d'une simple promesse unilatérale de vente.

Concernant le budget 2013, la note présente pour la première fois des éléments chiffrés, qui se limitent cependant aux recettes de fonctionnement. Elle mentionne les transferts de compétence à Est Ensemble prévus en 2013, qui conduiraient à une diminution de l'attribution de compensation de 2,74 M€, dont 2,37 M€ au titre des transferts de personnel. La note évoque un principe de neutralité financière ainsi que la diminution de charges et de produits dans le budget primitif 2013. Ainsi que développé dans la partie 5 du présent rapport, dans les faits, la commune a transféré les postes tout en conservant une partie des agents concernés, si bien que cette neutralité n'a jamais été effective.

Enfin, il est mentionné une politique d'investissement soutenue, avec la mise en œuvre du PRU, qui représenterait un investissement de 17 M€ en 2013, dont 4 M€ pour la rénovation de l'espace public et 5,8 M€ pour les équipements. Pourtant, le budget primitif 2013, adopté moins de trois semaines après le DOB, ne prévoyait plus que 6 M€ de crédits pour l'opération, et a finalement conduit à la seule réalisation de 0,97 M€.

La note de présentation du DOB 2014

Le changement de majorité politique en 2014 signe une rupture dans l'appréciation de la situation financière de la commune et, partant, dans la sincérité de sa restitution.

Ainsi, pour la première fois, il est fait mention de factures impayées, évaluées dans la note à 7 M€ puis, en séance, à 7 M€ en fonctionnement et à près de 8 M€ en investissement, principalement au titre des travaux du nouvel hôtel de ville et du groupe scolaire Joliot-Curie.

Pour autant, cette note de présentation présente plusieurs lacunes, qui peuvent s'expliquer en partie par les délais contraints dans lesquels la nouvelle équipe a dû élaborer son budget.

Ainsi, les impayés de la commune envers Deltaville au titre de l'avenant n° 4 à la convention d'aménagement, approuvé par le conseil municipal le 28 novembre 2012, ne sont pas évoqués.

La note mentionne l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI). Or, aucun PPI n'a été présenté au conseil municipal depuis cette date. Bien que la commune indique élaborer un PPI depuis 2016, pendant l'instruction, les services communaux n'ont été en mesure de produire qu'un document interne récent, élaboré en 2017, et portant sur la période 2017-2021.

Enfin, de façon générale, la note ne comporte aucun élément chiffré sur le budget 2014 et s'apparente à un programme de mandat sans dimension budgétaire, vidant l'exercice de DOB de tout caractère pratique, alors que le vote du budget avait lieu le surlendemain.

La note de présentation du DOB 2015

La note de présentation du DOB 2015 est la première à comporter des éléments budgétaires chiffrés, amélioration très sensible par rapport aux documents antérieurs. Ils portent sur tous les postes de charges et produits, en fonctionnement comme en investissement.

Cependant, certaines lacunes subsistent. En particulier, les éléments prospectifs pluriannuels sont quasi inexistantes, se limitant au calendrier des sommes dues au titre des travaux de l'hôtel de ville et du groupe scolaire Joliot-Curie, et au programme de rénovation urbaine, qui fait l'objet d'autorisations de programme et de crédits de paiement (AP/CP).

S'agissant des factures impayées, la note présente la situation comme relevant d'un stock de factures qui n'auraient pas été payées par la précédente majorité, et qui serait régularisé progressivement. Ainsi qu'indiqué dans la partie relative aux factures impayées, cette présentation est inexacte : le stock d'impayés ne s'est pas arrêté à mars 2014, puisque la commune n'a jamais respecté les délais de paiement pendant la période contrôlée.

L'exercice 2015 est également celui de l'annulation de la vente du gymnase Jean Renault, titrée irrégulièrement en 2012 pour 7 M€. La note indique que la commune aurait obtenu, après négociation avec le Trésor public et les services de l'État, un étalement sur les exercices 2015 à 2017. Le budget primitif prévoit une provision de 2,33 M€. Or, le comptable public n'a sollicité l'administration centrale de la DGFIP qu'une semaine plus tard, le 19 mars 2015, pour déterminer si une telle répartition était possible. La réponse, datée du 9 avril, répondait par la négative. Au moment du DOB, soit le 11 mars 2015, la commune ne pouvait donc se prévaloir d'une autorisation d'étalement.

La décision modificative n° 1 et le premier emprunt Schuldschein

La décision modificative du 25 juin 2015 présente une importance significative, puisqu'elle acte le recours de la commune au premier emprunt Schuldschein contracté auprès de la Deutsche Bank, pour un montant de 10 M€. Ces emprunts ont également été présentés en commission des finances et en commission de la dette.

La note de présentation au conseil municipal décrit le recours à cet emprunt comme un choix de gestion, destiné à régulariser les factures impayées. Or, à cette époque, aucun établissement bancaire français n'acceptait de consentir à la ville un nouvel emprunt, ce qui explique la contractualisation avec l'établissement bancaire allemand. Cette précision est omise tant dans la note qu'en séance.

Il n'est pas non plus indiqué qu'une commission significative (0,52 M€) sera prélevée sur le versement des liquidités. De manière générale, même si, au moment de cette décision modificative, les caractéristiques exactes du prêt n'étaient pas encore finalisées, le conseil municipal n'a pas été informé explicitement des commissions des emprunts Schuldschein, pas plus que de la démarche entreprise pour obtenir leur étalement. Or, les deux premières ont été inscrites en 2016, avec un an de retard, dans un chapitre budgétaire distinct de celui utilisé classiquement pour les intérêts d'emprunt (chapitre 66), tandis que la commission du troisième emprunt Schuldschein, souscrit en 2016, ne figurait toujours pas dans les comptes de la commune en octobre 2018.

Dans la note, ainsi qu'en séance, il est précisé que l'emprunt permettra :

- de décaler une cession de 5 M€ à 2016⁵⁶ et d'annuler la cession du gymnase Jean Renault, irrégulièrement titrée en 2012 pour 7 M€, et pour laquelle le budget primitif prévoyait déjà une provision de 2,33 M€ ;
- d'apporter dans le même temps des liquidités pour rembourser la quasi-totalité de factures impayées restantes (8,2 M€ sur 9,96 M€) d'ici juillet et constituer un fonds de roulement de 1,8 M€.

Cette présentation est peu réaliste. En effet, cet emprunt n'apporte aucune recette nouvelle au budget : il se substitue à une recette décalée à 2016, ainsi qu'à une recette irrégulièrement titrée en 2012, et qui équilibrerait fictivement les budgets et les comptes de la commune depuis cet exercice, masquant ainsi un déficit de trésorerie.

En conséquence, cet emprunt ne pouvait permettre de régler des factures autres que celles déjà prévues au budget primitif. Plus encore, en 2015, ce dernier était encore équilibré par la cession du 109-131 avenue Gambetta, soit une recette sans réalité matérielle de 4,2 M€ titrée en 2012, qui ne sera annulée qu'en 2016. Ce premier emprunt Schuldschein ne pouvait donc palier que partiellement la situation de trésorerie de la commune, toujours pénalisée par un déficit de liquidité de 4,2 M€.

En réalité, en juin 2015, le délai global de paiement de Bagnolet s'élevait à 198 jours, soit plus de six mois de retard de paiement. Le poste comptable procédait à un paiement par ordre de priorité (cf. partie 3.2.1 sur les délais de paiement). À la réception des fonds de ce premier emprunt, soit 9,48 M€, le montant des mandats en instance était de l'ordre de 10,31 M€, soit un niveau supérieur à la somme empruntée. Quelques semaines plus tard, la commune était contrainte de décaler le paiement des charges sociales pour assurer le paiement des prélèvements d'emprunt. Loin d'être un choix, le recours aux emprunts Schuldschein était une nécessité, sans laquelle la commune n'aurait probablement pu éviter le défaut de paiement.

La décision modificative n° 2 et le deuxième emprunt Schuldschein

La délibération n° 2 du 17 décembre 2015 prend acte de certains ajustements, et en particulier de la sous-estimation de la masse salariale au budget primitif.

Elle acte également le décalage de la souscription d'un emprunt destiné au PRU, au profit de la souscription d'un deuxième emprunt Schuldschein auprès de la Deutsche Bank, pour un montant de 9 M€.

La commune indique que le report des opérations du PRU est lié à ses difficultés de trésorerie « jusqu'à la rentrée 2015 ». Or, au moment de cette seconde décision modificative, le poste comptable procédait toujours au paiement de mandats par ordre de priorité faute de fonds disponibles, ce qui a conduit la commune à souscrire ce deuxième emprunt Schuldschein.

La décision prévoit également une mise en réserve de 0,35 M€ pour le remboursement en capital du premier emprunt Schuldschein. Cette autorisation budgétaire n'a donné lieu à aucune réalisation.

Les rapports d'orientations budgétaires 2016 et 2017

Le rapport d'orientations budgétaires 2016 présente à nouveau des améliorations par rapport au document précédent. Une partie des dispositions de la loi NOTRe du 7 août 2015 sont appliquées, avec pour la première fois une description des dépenses de personnel.

⁵⁶ Cession dite « Blanqui » dans le cadre du PRU, pour laquelle la commune prévoyait 5 M€ de recettes.

Les éléments prospectifs pluriannuels font toujours défaut. Seul est mentionné le programme de rénovation urbaine, pour lequel un chiffrage est proposé jusqu'en 2020, mais sans aucun plan de financement – et sans prospective en matière d'endettement.

La commune fait bien état de difficultés financières persistantes, mais celles-ci sont toujours présentées comme un passif antérieur à mars 2014, qui comprendrait les dettes fournisseurs antérieures à cette date, les dettes envers Deltaville, des remboursements de lignes de trésorerie, des recettes de cession insincères et deux protocoles d'accord concernant le paiement des travaux de l'hôtel de ville et du groupe scolaire Joliot-Curie.

De même que pour le DOB précédent, cette présentation est inexacte, puisque les difficultés de Bagnolet ne se limitent pas à un passif qu'il conviendrait d'apurer, mais ont perduré pendant toute la période contrôlée⁵⁷ et résultent également de choix de gestion postérieurs à 2014.

Dans la continuité des notes précédentes, les difficultés rencontrées pour obtenir un prêt auprès des organismes de crédit du réseau national ne sont pas clairement évoquées, pas plus que les caractéristiques des emprunts souscrits auprès de la Deutsche Bank.

Le budget 2016 n'a prévu aucune mise en réserve pour le remboursement en capital de ces emprunts, alors qu'en vertu d'un principe de bonne gestion, les deux premiers emprunts, souscrits en 2015, auraient dû conduire la commune à provisionner 0,95 M€. Le budget 2017 aurait dû prévoir 1,59 M€ de provisions au titre du remboursement des trois emprunts, or seuls 0,28 M€ ont été inscrits (cf. partie 3.4).

De même, la note de présentation ne mentionne pas l'annulation des écritures comptables relatives à la vente du 109-131 avenue Gambetta, pourtant prévue au budget. En séance, il sera indiqué au conseil municipal que cette annulation, qui représente une charge de 4,2 M€, ne serait que faciale, de même que l'autorisation d'emprunt permettant d'équilibrer cette opération. Une fois de plus, cette affirmation est très éloignée de la réalité⁵⁸. L'annulation représente bien une charge, qui devait être financée, de même que le titre émis en 2012 se traduisait bien par une recette qui avait équilibré les comptes 2012, ainsi que tous les budgets successifs suivants.

Pour la première fois, dans le ROB 2017, apparaissent des éléments relatifs au délai global de paiement (DGP). Le DGP serait passé de 326 jours début 2014 à 98 jours en 2016, avec pour objectif de satisfaire le délai légal d'ici à la fin 2017. Outre le fait que cet objectif sera loin d'être réalisé en fin d'exercice, ces données diffèrent sensiblement de celles transmises par la comptable qui évalue le DGP moyen annuel à 131,7 jours en 2014 et 122,2 jours en 2016, soit une relative stabilité sur la période (cf. partie 3.2.1).

3.5.3 La sincérité des prévisions budgétaires et des résultats comptables

La commune de Bagnolet est confrontée à une situation financière gravement déséquilibrée, marquée par une épargne nette constamment négative, un encours de dette considérable et un ratio de désendettement qui, lorsqu'il est mesurable, est supérieur à cent ans. Pourtant, les budgets primitifs (BP) et les comptes administratifs (CA) sont adoptés et exécutés en équilibre. Tous les budgets primitifs présentent autant de prévisions de recettes que de dépenses et des ressources propres suffisantes pour procéder au remboursement en capital de la dette. Aucun compte administratif ne présente un résultat cumulé, excédents reportés et restes à réaliser inclus, déficitaire. À elle seule, cette situation paradoxale interroge la sincérité des inscriptions budgétaires et comptables de la commune.

⁵⁷ En septembre 2017, le délai global de paiement de Bagnolet s'élevait encore à 115 jours, soit près de quatre fois la durée légale.

⁵⁸ Elle est d'ailleurs contradictoire avec ce qui avait été indiqué au conseil municipal lors de la souscription du premier emprunt Schuldschein (DM n° 1 de 2016).

3.5.3.1 Le budget et le résultat 2012

La commune n'a pas utilisé le résultat de clôture 2011⁵⁹ pour équilibrer son budget primitif 2012. Celui-ci prévoyait un montant d'investissements conséquent (36,69 M€), financé en particulier par 16,66 M€ de produits de cession et 20,83 M€ de nouveaux emprunts.

Le budget supplémentaire, délibéré le 28 novembre 2012, a intégré – tardivement – le résultat de clôture et les restes à réaliser de 2011, et a apporté deux modifications principales : une baisse sensible du niveau de produits de cession attendu (7,58 M€) compensée par le recours à l'emprunt (28,76 M€), et une réduction sensible des crédits alloués à la Zac Benoît Hure (13,97 M€ contre 20,75 M€ dans le BP), le montant total des investissements étant peu modifié⁶⁰.

Ces ajustements interrogent sur la sincérité du budget primitif quant au programme de travaux prévu sur la Zac Benoît Hure et aux produits de cession contribuant à leur financement. Selon l'ancien ordonnateur, ils résulteraient d'une situation politique difficile apparue dans les mois suivant le vote du budget primitif, et qui aurait compromis son exécution. À ce constat s'ajoute le fait que la commune n'a pas inscrit à son budget, ni réalisé, les 2,34 M€ de dépenses d'investissement dues à Deltaville pour l'exercice 2012.

De fait, en exécution, seuls 8,44 M€ d'investissements ont été réalisés sur la Zac en 2012, auxquels s'ajoutaient 1,46 M€ de restes à réaliser. Dans le même temps, la commune a titré 18,09 M€ de produits de cession, dont 17,52 M€ étaient irrégulières, puisque fondées sur des promesses unilatérales de vente (cf. partie 3.3).

Ces inscriptions ont permis d'améliorer le résultat de clôture 2012, comptabilisé à 12,91 M€⁶¹. Sans les écritures de cession, ce résultat se serait élevé à - 4,61 M€, soit un déficit de 6,8 % des recettes réelles de fonctionnement. Ce niveau est supérieur au seuil de 5 % prévu à l'article L. 1612-14 du CGCT, et aurait pu conduire le préfet à saisir la chambre. Ces écritures de cession ont également permis d'équilibrer le budget 2013, puisque l'équilibre budgétaire prend en compte les résultats reportés.

Tableau n° 13 : Résultat de clôture retraité des cessions irrégulières

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016
Solde d'exécution n-1	8,29	19,18	10,64	5,64	9,28
Résultat d'exécution	10,89	- 8,55	- 4,99	3,65	- 1,60
Solde d'exécution	19,18	10,64	5,64	9,28	7,69
Restes à réaliser	- 6,27	- 7,84	- 2,11	- 4,34	- 6,61
Résultat de clôture	12,91	2,79	3,52	4,94	1,08
Solde d'exécution n-1 retraité	8,29	1,66	- 3,27	- 7,06	5,09
Résultat d'exécution retraité	- 6,63	- 4,93	- 3,79	12,15	2,60
Solde d'exécution retraité	1,66	- 3,27	- 7,06	5,09	7,69
Résultat de clôture retraité	- 4,61	- 11,11	- 9,17	0,74	1,08
en % des recettes réelles de fonctionnement	- 6,8%	- 17,0 %	- 14,2 %	1,1 %	1,3 %

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

⁵⁹ Ce résultat était positif de 0,97 M€, dont 8,29 M€ de solde d'exécution et 7,32 M€ de restes à réaliser.

⁶⁰ Malgré l'intégration de 8 M€ de restes à réaliser 2011, ces derniers ayant été compensés par une baisse des crédits 2012 du même montant.

⁶¹ 3,75 M€ en fonctionnement, 15,43 M€ en investissement et - 6,27 M€ de restes à réaliser. Par la suite, le résultat sera toujours considéré en intégrant les restes à réaliser, conformément à ce qui est mis en œuvre pour déterminer si le déficit du compte administratif est déficitaire au sens de l'article L. 1612-14 du CGCT.

Elles ont également créé un déficit de trésorerie qui n'a été résorbé qu'avec l'annulation des deux cessions non réalisées en 2015 et 2016. Entre temps, les budgets et comptes de la commune ont été équilibrés par des recettes sans réalité matérielle et ne correspondant à aucun encaissement.

Par ailleurs, en méconnaissance du principe d'engagement préalable, plus de 3 M€ de factures émises en 2012 n'ont été engagées et réglées que pendant les exercices suivants, tant en section de fonctionnement que d'investissement. Elles n'ont fait l'objet ni de rattachements, ni de restes à réaliser. Le compte administratif 2012 a donc été majoré d'autant.

A contrario, la commune a pu mandater ou rattacher des factures antérieures à 2012, et qui n'avaient pas fait l'objet de rattachement depuis leur émission. Dans ce cas, le compte administratif 2012 a été pénalisé par des charges qui auraient dû être supportées par des exercices antérieurs.

3.5.3.2 Le budget et le résultat 2013

Pour équilibrer son budget primitif 2013, la commune a tenu compte du résultat de clôture excédentaire de 2012, alors estimé à 10,26 M€⁶². Or, celui-ci découlait d'écritures de cession irrégulières, et ne comprenait pas l'ensemble des dépenses qui auraient dû être affectées à l'exercice 2012.

Par ces écritures, le budget primitif 2013 a pu prévoir un niveau d'investissement conséquent (36,77 M€), comparable au budget primitif précédent, mais financé par un moindre recours à l'emprunt (14,37 M€) et un transfert de la section de fonctionnement proche du BP 2012 (3,18 M€), malgré des charges de fonctionnement en hausse (+ 2,81 M€) et des produits en baisse (- 2,41 M€).

Ce budget a donc été équilibré en partie par des recettes de cession incluses dans le résultat comptable 2012, mais qui n'avaient, au 1^{er} janvier 2013, aucune réalité matérielle, puisque seules les promesses avaient été signées et que les cessions proprement dites n'étaient pas encore réalisées. Ainsi que le suggère la commune dans la note de présentation du DOB 2013, ces recettes ont été en quelque sorte – et irrégulièrement – anticipées dans les comptes 2012, mais avaient vocation à se réaliser en 2013, avec la signature des actes de vente.

Le budget primitif 2013 prévoyait 15,18 M€ de produits de cession supplémentaires, niveau très conséquent, alors même que les cessions déjà inscrites n'avaient pas été réalisées. La note de présentation du budget n'apporte aucune précision sur les biens correspondants. Cette surévaluation sera confirmée lors de l'exécution, avec seulement 2,35 M€ de recettes.

De même que pour le budget 2012, la sincérité du programme d'investissement (36,77 M€ au BP, 40,64 M€ après la décision modificative) apparaît plus que contestable. De fait, seules 18,77 M€ de dépenses d'investissement ont été réalisées en 2013⁶³.

En particulier, les crédits inscrits au budget pour le PRU s'élevaient à 6 M€, ce qui était compatible avec les sommes dues à Deltaville au titre de 2013 (4,89 M€), mais pas avec la totalité de la dette communale⁶⁴. Cette somme a été réduite à 3,59 M€ en décision modificative, et n'a donné lieu qu'à 0,97 M€ de réalisation et 0,2 M€ de restes à réaliser.

⁶² Ces montants, respectivement de 3,4 M€ en fonctionnement et de 6,86 M€ en investissement, étaient inférieurs aux résultats de clôture définitifs 2012 (3,75 M€ et 9,17 M€ en tenant compte des restes à réaliser).

⁶³ 7,84 M€ ont été inscrits en restes à réaliser.

⁶⁴ En particulier, 2,34 M€ n'avaient pas été payés en 2012.

Enfin, la note prévoyait 2,37 M€ de charges de personnel en moins du fait des transferts de compétences à Est Ensemble. Ainsi qu'il sera indiqué dans la partie relative aux effectifs, si les postes ont bien été transférés, le maire a laissé la possibilité au personnel concerné de rester employé par la commune, sur d'autres postes non pourvus, si bien que ces transferts ne se sont jamais matérialisés par la neutralité financière affichée.

Le résultat 2013

L'exercice 2013 se caractérise par un résultat d'exécution déficitaire tant en fonctionnement (- 1,05 M€) qu'en investissement (- 7,5 M€). La commune reporte également sur 2014 un solde d'investissement de - 7,84 M€. Le résultat de clôture est toutefois positif (2,79 M€), grâce aux cessions inscrites en 2012 qui majorent le solde d'exécution antérieure (19,18 M€).

En retraçant les seules écritures de cession, le résultat de clôture 2013 de Bagnolet s'élève en réalité à - 11,11 M€, soit un déficit de 17,0 % des recettes réelles de fonctionnement, plus de trois fois supérieur au seuil de 5 % prévu à l'article L. 1612-14 du CGCT.

Par ailleurs, comme en 2012, le résultat omet les dépenses de 2013 engagées et mandatées sur les exercices postérieurs (2,95 M€). En particulier, en 2014, Bagnolet a mandaté 0,51 M€ d'échéances d'emprunts qui auraient dû être comptabilisées dans le résultat 2013⁶⁵.

A contrario, le résultat est majoré de dépenses engagées en 2013, mais portant sur des exercices antérieurs (2,73 M€), ainsi qu'en atteste le niveau très élevé de rattachements (3,74 M€).

3.5.3.3 Le budget et le résultat 2014

Le budget 2014 est le premier élaboré par la nouvelle municipalité. Fin 2013, le résultat de clôture s'élevait à 2,79 M€ (2,70 M€ en fonctionnement, 7,94 M€ en investissement et - 7,84 M€ en restes à réaliser). À nouveau, la commune a utilisé une anticipation de ce résultat (2,6 M€) pour équilibrer son budget primitif.

Une nouvelle fois, la sincérité de ce budget, voté le 30 avril 2014, n'apparaît pas établie : l'anticipation du résultat de clôture inclut les produits de la vente du gymnase Jean Renault et du 109-131 avenue Gambetta, titrés en 2012 pour 11,2 M€. Or la nouvelle majorité, opposée à ces projets, ne pouvait ignorer que ces ventes n'avaient pas eu lieu et étaient susceptibles d'être annulées, ce qui sera effectivement le cas en 2015 et 2016.

De plus, ce budget n'était de toute évidence pas dimensionné pour prendre en charge les 15 M€ de factures impayées évoquées en DOB, qui auraient dû être prévues au budget et mandatées. La note de présentation du budget, pas plus que le débat en séance, n'apportent de précision sur le montant des factures impayées prévues au budget 2014. Or, ce budget était bien l'expression d'arbitrages politiques – par exemple le choix de maintenir le niveau de masse salariale et la fiscalité – qui ont eu une incidence sur la situation financière communale et le rythme de sa régularisation. Ni la note de présentation du budget, ni le débat en séance n'éclairent sur ces arbitrages et leur traduction budgétaire.

Or, en matière de fonctionnement, le budget primitif prévoyait 40,09 M€ au titre des dépenses de personnel (chapitre 012). Ces dépenses se sont finalement élevées à 42,16 M€, soit une sous-estimation initiale de 5 % (2,07 M€)⁶⁶.

⁶⁵ Soit 0,22 M€ dus au Crédit Foncier, 0,13 M€ pour la Caisse d'Épargne Île-de-France, 0,13 M€ pour le Crédit Agricole, 0,03 M€ pour le Crédit Mutuel. Ces mandats n'ont été engagés qu'en 2014.

⁶⁶ En séance, cette hausse est notamment justifiée par la reconduction de contractuels (0,8 M€) ou la réforme des rythmes scolaires (0,2 M€), éléments qui auraient dû être inscrits au budget primitif.

Le budget primitif 2014 prévoyait 10,27 M€ d'investissements, qui avaient vocation à s'ajouter aux 7,84 M€ de restes à réaliser 2013, inscrits au budget par une décision modificative du 2 juillet 2014. Alors qu'en toute fin d'exercice, une seconde décision modificative du 17 décembre 2014 ajustait ces dépenses à 18,25 M€, seules 8,19 M€ de dépenses étaient réalisées en 2014, auxquelles s'ajoutaient 5,25 M€ de restes à réaliser. La DM n° 2, pourtant votée en décembre, a donc surestimé les capacités d'investissement de la commune de 4,8 M€.

Le budget primitif 2014 n'intégrait que 2 M€ de crédits pour le PNRU Malassis La Noue, alors que la commune s'était engagée à verser 5,56 M€ à Deltaville au titre de ce seul exercice. En définitive, et en cohérence avec les autres investissements, seul 0,9 M€ de dépenses a été réalisé en 2014, restes à réaliser inclus.

Le résultat 2014

Le résultat d'exécution de 2014 est déficitaire en fonctionnement (- 1,17 M€) comme en investissement (- 4,93 M€ dont - 2,11 M€ de restes à réaliser reportés en 2015). L'exercice 2014 a donc accentué le déficit de la commune et aggravé les tensions sur la trésorerie.

Le résultat de clôture apparaît positif (3,52 M€) grâce aux excédents des exercices antérieurs. Or ces derniers incluent 11,2 M€ de cessions irrégulièrement titrées et dépourvues d'encaissement.

Après retraitement des seuls produits de cession, le résultat de clôture 2014 atteint - 9,17 M€. Il représente un déficit de 9,2 % des recettes réelles de fonctionnement, soit près du double du seuil de 5 % prévu à l'article L. 1612-14 du CGCT.

De même que les exercices précédents, le résultat omet les dépenses de 2014 engagées et mandatées sur les exercices postérieurs (3,96 M€). *A contrario*, le résultat est majoré de dépenses engagées en 2014, mais portant sur des exercices antérieurs (3,33 M€).

3.5.3.4 Le budget et le résultat 2015

À nouveau, la commune a utilisé une anticipation du résultat de clôture (3,5 M€⁶⁷) pour équilibrer son budget primitif, alors qu'elle ne pouvait ignorer son caractère fictif du fait des inscriptions irrégulières de cession.

Lors du vote du compte administratif 2014, la commune illustre ses efforts de gestion par l'inscription au budget 2015 d'un montant de masse salariale identique à l'exercice précédent, malgré la hausse tendancielle de ce poste et la réforme des rythmes scolaires. Comme pour le budget précédent, les dépenses de personnel ont été sous-estimées, puis augmentées de 1,5 M€ par une décision modificative du 17 décembre. Les arguments évoqués en séance – mauvaise évaluation de la charge des recrutements 2014, coût des rythmes scolaires en année pleine – étaient pourtant ceux déjà utilisés lors du vote du budget primitif pour souligner les efforts consentis⁶⁸.

En revanche, il s'agit du premier budget à présenter des dépenses d'investissement suivies d'engagements : alors que le BP prévoyait 23,77 M€, auxquels s'ajoutaient 5,29 M€ de restes à réaliser, 27,53 M€ étaient engagés en 2015, dont 10,28 M€ de restes à réaliser reportés en 2016.

⁶⁷ Le résultat de clôture 2014 s'élevait à 3,52 M€ dont 1,52 M€ en fonctionnement, 4,12 M€ en investissement et - 2,11 M€ en restes à réaliser.

⁶⁸ Il avait été explicitement indiqué en séance, lors du vote du budget primitif, que la masse salariale comprenant le GVT et la réforme des rythmes scolaires en année pleine.

Le budget a fait l'objet de deux décisions modificatives, dont la première a principalement concerné la souscription du premier emprunt Schuldschein (*cf. supra*).

Le résultat 2015

Le résultat d'exécution de 2015 est négatif en fonctionnement (- 1,48 M€) mais positif en investissement (5,13 M€), grâce aux emprunts souscrits auprès de la Deutsche Bank. Le résultat de clôture, de 4,94 M€, atteint 0,74 M€ après retraitement des produits de cession.

Il omet les dépenses de 2015 engagées et mandatées sur les exercices postérieurs (1,48 M€). *A contrario*, le résultat est majoré de dépenses engagées en 2015, mais portant sur des exercices antérieurs (3,28 M€).

Le résultat 2015 aurait également dû comprendre les commissions relatives aux deux emprunts Schuldschein, qui n'ont été comptabilisées qu'en 2016 (1,02 M€).

3.5.3.5 Les exercices 2016 et 2017

La commune a une fois de plus utilisé une anticipation du résultat de clôture (4,9 M€) pour équilibrer son budget primitif (BP), alors qu'il lui restait à annuler une des cessions inscrites en 2012 pour 4,2 M€.

Contrairement aux deux exercices précédents, le niveau de masse salariale prévue au BP (44,12 M€) a été respecté (44,39 M€). De même, le niveau d'investissement prévu, même s'il n'a pas été respecté, a été en majorité suivi d'engagements. Il incluait bien une contribution à l'aménagement de La Noue conforme à l'avenant n° 5 de la convention avec Deltaville.

En revanche, le niveau d'emprunt prévu au budget primitif (24,16 M€) apparaît peu réaliste, au regard de la situation financière de Bagnolet début 2016. La commune venait de souscrire deux emprunts auprès de la Deutsche Bank, alors que les établissements français refusaient de lui prêter. De fait, elle n'a souscrit qu'un nouvel emprunt Schuldschein pour 10 M€ en 2016. Quant au prêt de la Caisse des dépôts pour le PNRU, celui-ci n'a été accordé que fin 2017, sous conditions, ce qui démontre que début 2016, les négociations éventuelles étaient loin d'avoir abouti.

Par ailleurs, le budget 2016 n'a prévu aucune mise en réserve pour le remboursement en capital des emprunts Schuldschein, alors qu'en vertu d'un principe de bonne gestion, les deux premiers emprunts, souscrits en 2015, auraient dû conduire la commune à provisionner 0,95 M€.

Le résultat 2016

Le résultat d'exécution 2016 s'élève à - 1,60 M€, dont 0,56 M€ en fonctionnement et - 2,16 M€ en investissement, et la commune a également inscrit un solde de - 6,61 M€ de restes à réaliser. Le résultat de clôture est toutefois positif (1,08 M€), grâce au solde d'exécution des exercices précédents (9,28 M€). Il est également correct au regard des écritures de cession, la dernière ayant été régularisée en 2016.

Cependant, le résultat d'exécution omet les dépenses de 2016 engagées et mandatées sur les exercices postérieurs (1,88 M€). *A contrario*, le résultat est majoré de dépenses engagées en 2016, mais portant sur des exercices antérieurs (2,91 M€).

Il est également majoré par les deux commissions des emprunts Schuldschein, souscrits en 2015, et qui auraient dû être mandatées lors de cet exercice. À l'inverse, la commission relative au troisième emprunt, souscrit en 2016, n'a pas été inscrite.

Enfin, ce résultat est majoré par le rattachement, en recettes de fonctionnement, de 2,27 M€ de recettes figurant sur les comptes d'attente, et que la commune n'a pas titrées (cf. partie 3.3.4).

L'exercice 2017

Le budget 2017 est le premier à ne pas s'appuyer sur l'excédent des exercices précédents. Il se rapproche du budget 2016, avec une prévision de dépenses de personnel cohérente avec les réalisations, un niveau d'investissement qui, à défaut de donner lieu à des réalisations, a bien fait l'objet d'engagements, et une surestimation du niveau d'emprunt mobilisable.

De même que pour tous les exercices antérieurs, l'absence de provisionnement de la commune, et la minoration des amortissements, contribuent à équilibrer irrégulièrement le budget et les comptes. Dans le même sens, le budget primitif aurait dû prévoir 1,59 M€ pour la mise en réserve du remboursement des trois emprunts Schuldschein, or seuls 0,28 M€ ont été inscrits (cf. partie 3.4.2).

La commune prévoyait d'équilibrer le résultat 2017 par l'inscription, en rattachements, de recettes de comptes d'attente (3,15 M€), mais également d'une écriture irrégulière relative aux commissions des emprunts Deutsche Bank (1,02 M€, cf. partie 4.3.2). À la date du dépôt du présent rapport, le poste comptable avait rejeté ces rattachements.

3.6 Conclusions sur la qualité de l'information budgétaire et comptable

Les comptes de Bagnolet présentent de multiples anomalies qui ne permettent pas de restituer la réalité de sa situation financière. Certaines, déjà identifiées dans le précédent rapport de la chambre, avaient fait l'objet de recommandations qui n'ont pas été suivies, affectant la sincérité des comptes.

Ainsi qu'en attestent des délais de paiement très supérieurs aux délais réglementaires en vigueur, la commune est confrontée à des difficultés financières et de trésorerie, qui l'ont conduite à reporter l'enregistrement comptable de factures.

Cette situation a été accentuée par l'inscription irrégulière de recettes de produits de cession sur la base de seules promesse de vente (17,5 M€ en 2012), qui ne correspondaient alors à aucun encaissement. Jusqu'à l'annulation comptable de deux ventes en 2015 (pour 7 M€) et 2016 (4,2 M€), les budgets et résultats successifs de la commune se sont ainsi appuyés à tort sur des recettes sans réalité matérielle.

L'utilisation irrégulière des rattachements et des restes à réaliser méconnaît le principe d'annualité budgétaire. La ville, en retardant le paiement de certaines dépenses, évite les situations de cessation de paiement et de déficit comptable en fin d'exercice, ce qui nuit à la sincérité des documents retraçant sa situation financière.

Cette pratique s'accompagne du non-respect de plusieurs obligations, telles que l'apurement des dépenses et recettes à classer, l'établissement d'un état de l'actif exhaustif ou encore la constitution de provisions.

Par ailleurs, la commune n'a jamais tenu ses engagements vis-à-vis de la société d'économie mixte Deltaville concernant sa participation à l'aménagement du quartier de La Noue. Les montants correspondants ne figurent dans les budgets que depuis 2015, sans pour autant être suivis de réalisations.

À compter de 2016, la trésorerie de la commune s'est améliorée, grâce à la souscription auprès de la Deutsche Bank de trois emprunts de long terme à remboursement in fine, pour un montant total de 29 M€. Toutefois, début 2018, Bagnolet n'avait toujours pas procédé à la régularisation de l'inscription comptable des commissions afférentes et le remboursement du capital n'avait pas fait l'objet de mises en réserve systématiques.

Enfin, même si, depuis 2014, l'information restituée au conseil municipal s'est sensiblement améliorée, des lacunes subsistent, tant au regard des dispositions de la loi NOTRe sur le contenu des rapports d'orientation budgétaire, que sur les difficultés de la commune en matière de trésorerie et de financement.

Au regard des dispositions en vigueur, la chambre invite donc la commune à régulariser dans les meilleurs délais la présentation et le contenu de ses états budgétaires et comptables, à fluidifier ses relations avec le poste comptable, et à rendre compte de manière complète au conseil municipal.

4 ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

4.1 Des comptes non fiables qui nécessitent des retraitements

Au regard des multiples anomalies qu'ils comportent, les comptes de Bagnolet ne permettent pas de restituer la réalité de sa situation financière.

L'analyse développée ci-après comprend un retraitement des produits de cession, destiné à affecter les produits de cessions irrégulièrement inscrits en 2012 et 2013 aux exercices auxquels ils auraient dû se rapporter. Les cessions non réalisées sont neutralisées, de même que leurs annulations.

Tableau n° 14 : Retraitement des produits de cession

en M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (p)	Total
produits de cessions (comptes)	18,09	2,35	0,14	0,00	7,21	2,52	30,31
produits de cession retraités	0,57	5,97	1,34	1,50	7,21	2,52	19,11
charges exceptionnelles	0,55	0,46	0,11	7,30	4,67	0,10	13,19
charges exceptionnelles retraitées	0,55	0,46	0,11	0,30	0,47	0,10	1,99
incidence sur le résultat	- 17,52	3,62	1,20	8,50	4,20	0,00	0,00

Source : CRC

Un retraitement a également été nécessaire pour le fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF), qui n'a pas été correctement imputé en 2017⁶⁹.

En revanche, il n'a pas été procédé à un retraitement des factures impayées. L'affectation des mandats aux exercices auxquels ils auraient dû se rattacher aurait permis de restituer, pour chaque exercice, les charges et produits s'y rapportant réellement. Ce travail est rendu irréalisable par le défaut de fiabilité des données financières disponibles (dates de factures non systématiquement mentionnées, suivi des rattachements défaillant, etc.).

De même, il n'a pas été procédé à un retraitement des données relatives aux emprunts Schuldschein, dont les commissions n'avaient toujours pas fait l'objet d'une inscription régulière en octobre 2018.

L'analyse financière rétrospective de la commune doit donc être considérée avec les réserves qui s'imposent. En tout état de cause, il ne pourra être procédé à une analyse fiable de la situation financière de la commune que lorsque les anomalies comptables identifiées dans la partie précédente du rapport auront été corrigées.

⁶⁹ Alors que ce fonds aurait dû être imputé au compte 73222, il a été affecté au compte 73212, destiné à la dotation de solidarité communautaire. Il s'agit d'une erreur du poste comptable, mais les titres émis par la commune étaient également erronés, puisqu'ils portaient sur le compte 7324, qui ne désigne plus le FSRIF depuis 2017.

4.2 La section de fonctionnement

La section de fonctionnement de Bagnolet se caractérise par une capacité d'autofinancement brute très faible voire négative pendant toute la période contrôlée, à l'exception de 2012.

À nouveau, les chiffres doivent être considérés avec prudence, la commune ajustant son résultat en fin d'exercice à travers une utilisation des rattachements. En particulier, le léger rebond observé en 2016, avec une capacité d'autofinancement (Caf) brute de 1,69 M€, s'explique en grande partie par le fait que la commune a rattaché à cet exercice 2,31 M€ de recettes inscrites sur compte d'attente (*cf.* partie 3.3.4). À l'inverse, la Caf brute négative en 2017 (- 2,56 M€) résulte du rejet, par le poste comptable, de ces mêmes rattachements de recettes sur compte d'attente.

Tableau n° 15 : Évolution de la section de fonctionnement depuis 2012

en M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. (M€)	Évol. (%)	Évol. (%/an)
Produits réels de fonctionnement, dont :	67,68	65,46	64,72	64,54	80,07	75,18	7,50	11,1	2,1
Ressources fiscales propres	25,31	26,74	26,73	26,61	31,47	35,70	10,38	41,0	7,1
Fiscalité reversée par l'EPCI/EPT	18,08	16,74	15,75	15,57	23,36	23,29	5,21	28,8	5,2
Ressources institutionnelles (dont DGF)	14,76	14,00	13,43	13,22	14,89	8,97	- 5,79	- 39,2	-9,5
Fonds de péréquation (FSRIF - FPIC)	1,11	1,52	1,87	2,34	2,80	2,50	1,39	126,0	17,7
Ressources d'exploitation	7,93	4,77	6,42	5,82	6,44	3,97	- 3,96	- 49,9	- 12,9
Produits exceptionnels	0,02	1,70	0,53	0,56	0,57	0,46	0,44	2 738,5	95,3
Charges réelles de fonctionnement	62,48	65,16	64,44	64,65	78,38	77,74	15,26	24,4	4,5
Charges de personnel	40,20	40,05	42,02	43,39	43,97	43,17	2,97	7,4	1,4
Charges à caractère général	11,75	13,86	13,36	11,59	12,74	13,61	1,86	15,8	3,0
Subventions de fonctionnement (asso, etc.)	2,94	2,92	3,20	3,29	3,14	3,30	0,36	12,3	2,4
Autres charges de gestion	1,61	1,05	1,03	1,35	12,99	12,52	10,91	679	50,8
Charges d'intérêt et pertes de change	5,43	6,83	4,71	4,73	5,08	5,04	- 0,39	- 7,2	- 1,5
Charges exceptionnelles	0,55	0,46	0,11	0,30	0,47	0,10	- 0,45	- 81,4	- 28,6
Caf brute	5,20	0,29	0,28	- 0,11	1,69	- 2,56	- 7,76	- 149,2	-
Annuités en capital de la dette	12,84	8,96	5,91	6,66	6,82	6,55	- 6,30	- 49,0	- 12,6
Caf nette	- 7,65	- 8,67	- 5,63	- 6,77	- 5,14	- 9,11	- 1,46	19,1	3,6

Source : comptes de gestion retraités

Le faible niveau de la Caf brute traduit le fait que les charges de fonctionnement de la commune absorbent la quasi-totalité des recettes dont elle dispose, ne lui laissant aucune marge pour le financement de ses investissements. Cette situation résulte de charges de personnel très élevées au regard des communes de taille comparable, ainsi que de charges d'intérêt considérables, en raison d'un surendettement persistant.

4.2.1 Évolution des charges de fonctionnement

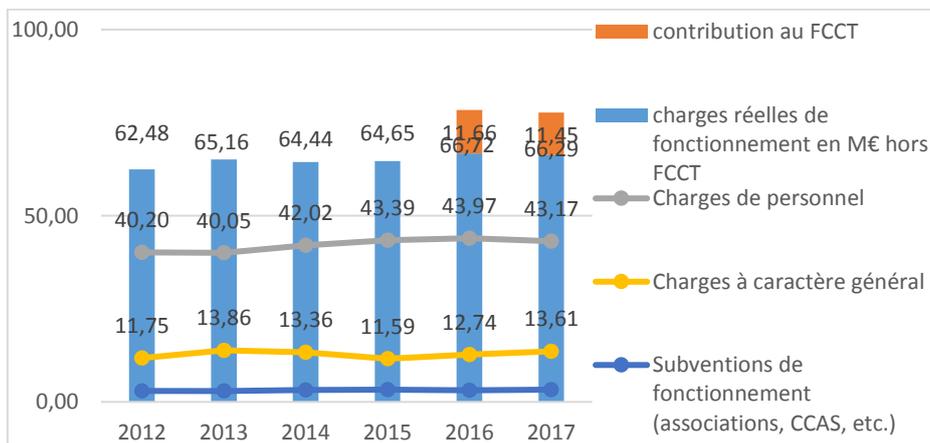
Les charges de fonctionnement ont fortement progressé durant la période du fait de la création de l'établissement public territorial (EPT) Est Ensemble au 1^{er} janvier 2016 qui traduit par de nouveaux flux financiers à compter de cette date :

- 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 compensation⁷⁰, désormais versée par la MGP, les deux montants étant destinés à compenser la contribution au FCCT.

Après neutralisation du FCCT, les charges de fonctionnement s'élevaient à 66,29 M€ en 2017, soit 6,1 % de plus qu'en 2012 (62,48 M€).

Graphique n° 3 : Évolution des charges de fonctionnement



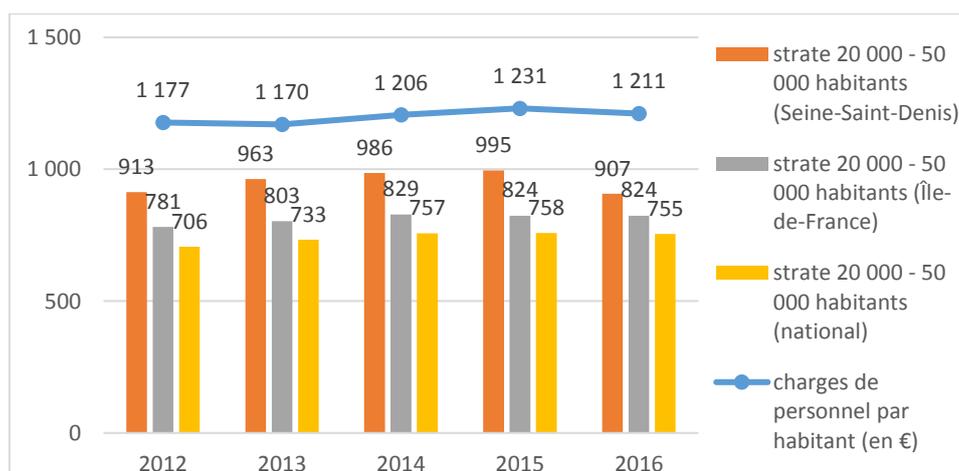
Source : comptes de gestion retraités

Cette progression résulte de la hausse des charges de personnel (+ 2,97 M€ soit + 7,4 %) et des charges à caractère général (+ 1,86 M€ soit + 15,8 %).

Les charges de personnel

Bagnolet supporte des charges de personnel sensiblement supérieures à celles des communes de même strate. Elles s'élevaient à 43,17 M€ en 2017, soit 2,97 M€ de plus qu'en 2012 (40,20 M€).

Graphique n° 4 : Charges de personnel par habitant



Source : fiches AEF

⁷⁰ 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.

Malgré une diminution en 2017 (- 1,8 %), ces charges représentaient encore 1 191 € par habitant, soit près de 300 € de plus que la strate départementale (909 €), et plus de 400 € de plus que la strate nationale (762 €). Cet écart par rapport à la strate départementale représente un surcoût de 10,22 M€ en 2017.

Ainsi qu'il sera développé dans la partie relative à la gestion du personnel, cette situation résulte d'un surnombre des agents de catégorie C, alors que l'encadrement s'avère insuffisant pour assurer un fonctionnement satisfaisant des principales fonctions transverses contrôlées (finances, gestion du personnel, commande publique).

Les principales évolutions de charges de personnel concernent les exercices 2014 (+ 1,98 M€ en 2014) et 2015 (+ 1,37 M€), qui avaient tous deux donné lieu à des prévisions budgétaires sous-évaluées. Selon la commune, la modernisation de son système d'information devrait permettre un pilotage de la masse salariale plus efficient, ce que semble attester la diminution observée en 2017.

Les charges à caractère général

Les charges à caractère général s'élevaient à 13,61 M€ en 2017, soit 1,86 M€ de plus qu'en 2012 (11,75 M€). Ces charges sont en progression depuis 2015 (+ 2,02 M€).

Si leur niveau est comparable à celui de la strate (240 € par habitant en 2016 contre 326 € pour la strate départementale), la gestion des achats de la commune est encore largement perfectible, ainsi que développé dans la partie du présent rapport consacrée à la commande publique.

Les charges financières

Les charges financières s'élevaient à 5,04 M€ en 2017, niveau considérablement supérieur aux communes de taille comparable. Elles représentaient 140 € par habitant en 2016, contre 59 € en moyenne dans les communes de Seine-Saint-Denis de taille comparable.

Tableau n° 16 : Évolution des charges financières

en M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. (M€)	Évol. (%)
Charges financières (c/66), dont :	5,43	6,83	4,71	4,73	5,08	5,04	- 0,39	- 7,2
- intérêts réglés à échéance (c/66111)	3,72	4,27	4,63	4,92	5,19	4,89	1,17	31,4
- autres charges financières (c/668)	1,50	2,10	0,00	0,00	0,00	0,00	- 1,50	- 100,0
Charges financières par habitant (en €)	159	200	135	134	140	139	- 159	- 100,0
Strate 20 000 - 50 000 habitants (Seine-Saint-Denis)	63	64	59	89	59	49	- 63	- 100,0
Strate 20 000 - 50 000 habitants (Île-de-France)	42	43	46	56	84	45	- 42	- 100,0
Strate 20 000 - 50 000 habitants (national)	40	44	40	52	71	38	- 40	- 100,0

Source : Comptes de gestion, fiches AEFF

Les intérêts d'emprunt sont en hausse durant toute la période (3,72 M€ en 2012, 4,89 M€ en 2017), en cohérence avec la progression de l'encours de la dette.

Une première renégociation d'emprunts structurés a conduit à une pénalité de 3,6 M€, versée à Dexia Crédit Local en 2012 et en 2013. La seconde renégociation, contractualisée en 2015 et qui portait sur quatre emprunts pour un capital restant dû de 20,85 M€, a donné lieu à une pénalité de 1,375 M€. Celle-ci a été intégrée dans le nouvel emprunt, qui intégrait également 6 M€ d'emprunt nouveau. La commune a bénéficié du dispositif du fonds de soutien gouvernemental.

Par ailleurs, les charges financières ainsi présentées omettent de présenter les commissions relatives aux emprunts Schuldschein (cf. partie 3.4.2). Les deux premières commissions (0,52 M€ et 0,50 M€) ont été intégrées dans les comptes de la commune en 2016, mais au compte 627, qui figure dans les charges à caractère général. La troisième commission (0,40 M€) n'a jamais été inscrite. Bien que la commune ait obtenu une autorisation d'étalement, les écritures comptables correspondantes n'étaient toujours pas régularisées en octobre 2018.

Les autres charges de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement aux associations, à peu près stables sur la période (3,30 M€ en 2017 contre 2,94 M€ en 2012), sont détaillées dans la partie dédiée du présent rapport (partie 7.1).

Les « autres charges de gestion » ont principalement varié du fait de l'intégration, à compter de 2016, de la contribution au FCCT, soit 11,66 M€ en 2016 et 11,45 M€ en 2017.

4.2.2 Évolution des produits de fonctionnement

La création de l'EPT Est Ensemble, au 1^{er} janvier 2016, a conduit à augmenter les produits de fonctionnement de la commune à travers une majoration de son attribution de compensation⁷¹, désormais versée par la MGP, et l'attribution des taux de fiscalité précédemment du ressort de la CAEE.

Ces recettes supplémentaires peuvent être neutralisées, d'une part en tenant compte de la majoration d'attribution de compensation perçue entre 2015 et 2016, d'autre part en déduisant des recettes fiscales 2016 la part relevant précédemment d'Est Ensemble.

Les produits supplémentaires liés à l'EPT s'élevaient ainsi à 12,47 M€ en 2016 (dont + 7,78 M€ d'attribution de compensation et + 4,68 M€ de recettes fiscales), et 13,13 M€ en 2017 (dont + 7,72 M€ d'attribution de compensation et + 5,41 M€ de recettes fiscales⁷²). Ces montants sont supérieurs à la contribution de la commune au FCCT.

Graphique n° 5 : Évolution des produits de fonctionnement



Source : comptes de gestion retraités

⁷¹ 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.

⁷² Ce dernier chiffre, théorique puisque la commune a augmenté ses taux en 2017, est obtenu en multipliant la valeur de 2016 par la hausse totale des recettes de fiscalité locale de la commune entre 2016 et 2017.

Les ressources fiscales

Les ressources fiscales de Bagnolet s'élevaient à 35,70 M€ en 2017. Leur progression résulte avant tout de l'intégration, à compter de 2016, des taux précédemment perçus par Est Ensemble.

Tableau n° 17 : Évolution des taux de la fiscalité locale

en %	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017-2012 (point)
Bagnolet							
Taxe d'habitation	15,88	15,88	15,88	15,88	24,83	26,12	10,24
Taxe foncier bâti	21,79	21,79	21,79	21,79	21,79	26,12	4,33
Taxe foncier non bâti	22,24	22,24	22,24	22,24	24,47	25,74	3,50
Strate 20 000 - 50 000 habitants (93)							
Taxe d'habitation	16,78	16,04	16,02	17,62	26,51	26,13	9,73
Taxe foncier bâti	24,30	22,17	22,18	23,32	21,88	22,01	- 2,42
Taxe foncier non bâti	46,02	37,15	37,59	43,04	37,63	35,96	- 8,39
Strate 20 000 - 50 000 habitants (Île-de-France)							
Taxe d'habitation	15,87	16,06	16,30	16,76	20,35	20,24	4,48
Taxe foncier bâti	19,64	19,40	19,34	20,55	20,34	19,63	0,70
Taxe foncier non bâti	64,84	60,95	60,53	64,45	58,11	55,09	- 6,73
Strate 20 000 - 50 000 habitants (national)							
Taxe d'habitation	17,98	18,00	18,16	18,41	19,98	19,95	2,00
Taxe foncier bâti	23,66	23,39	23,21	24,84	24,68	23,11	1,02
Taxe foncier non bâti	59,04	58,50	57,53	59,04	55,58	55,80	- 3,46

Source : fiches AEF

Les taux de la fiscalité, inférieurs aux moyennes de la strate, n'ont pas évolué jusqu'à 2016 et l'ajout des taux d'Est Ensemble. Ils ont ensuite été augmentés par délibération du conseil municipal du 29 mars 2017. Les recettes de la fiscalité locale ont ainsi progressé de 4,23 M€ entre 2016 (31,47 M€) et 2017 (35,70 M€).

En dehors du vote des taux, la commune s'est efforcée de mobiliser les ressources fiscales à travers des mesures spécifiques. Ainsi, le conseil municipal du 29 septembre 2016 a supprimé l'exonération de deux ans de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements neufs, avec un gain espéré de 3,5 M€ d'ici 2020 et de 0,6 M€ en 2017. Le 2 février 2017, le conseil municipal a décidé de majorer de 60 % la taxe d'habitation des logements meublés non affectés à l'habitation principale (contre 5 % auparavant), avec un gain espéré de 0,38 M€ en 2017.

La fiscalité reversée par Est Ensemble et la MGP

L'attribution de compensation perçue par Bagnolet s'élevait à 23,29 M€ en 2017. Ainsi qu'indiqué précédemment, elle a fortement augmenté en 2016 (+ 7,78 M€) en contrepartie de la contribution de la commune au FCCT.

En dehors de cet effet de périmètre, l'attribution de compensation a vocation à évoluer au gré des compétences transférées à Est Ensemble. Leur coût, réévalué chaque année par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), a fait l'objet d'un audit de la commune en 2015. Par ailleurs, les transferts de postes ne se sont pas toujours accompagnés des transferts de personnel correspondants, entraînant des surcoûts pour la commune (cf. partie 5.1.2).

Tableau n° 18 : Fiscalité reversée par Est Ensemble par habitant

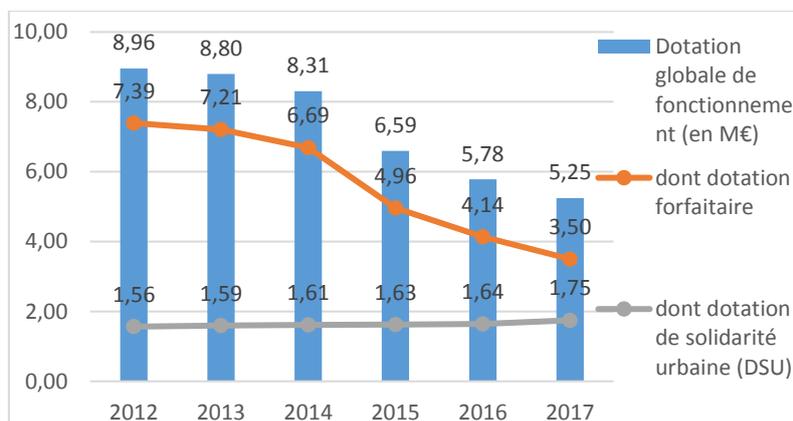
en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017-2012 (€)
Fiscalité reversée par l'EPCI/EPT	529	489	452	442	643	693	164
Strate 20 000 - 50 000 habitants (Seine-Saint-Denis)	422	455	444	418	419	437	15
Strate 20 000 - 50 000 habitants (Île-de-France)	250	263	273	260	324	324	74
Strate 20 000 - 50 000 habitants (national)	245	252	253	251	267	263	18

Source : fiches AEF

Bagnolet dispose par ailleurs d'une attribution de compensation sensiblement supérieure aux moyennes de la strate. Cette singularité résulte des bases élevées de fiscalité professionnelle sur le territoire communal.

Les ressources institutionnelles et les fonds de péréquation

En raison de son potentiel fiscal et financier, la commune a été amenée à contribuer au redressement des finances publiques. Entre 2012 et 2017, l'enveloppe globale de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été réduite de 41,4 % (- 3,71 M€).

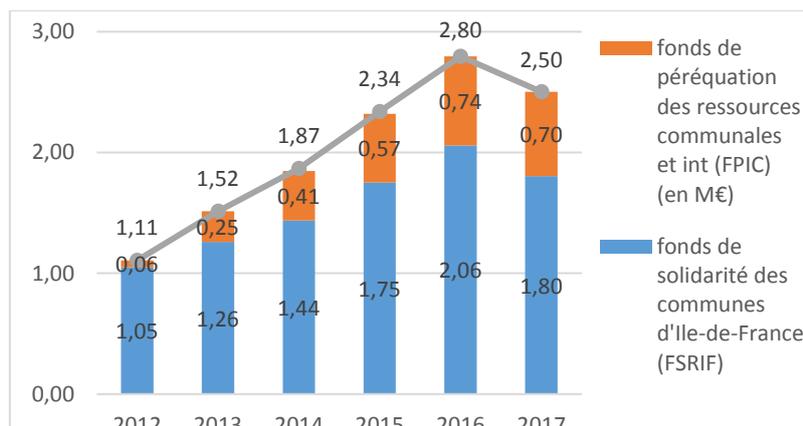
Graphique n° 6 : Évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Source : comptes de gestion

Dans le même temps, du fait notamment de son revenu moyen par habitant et de la part des logements sociaux dans son habitat, la commune est restée éligible aux dispositifs de péréquation horizontale. Entre 2012 et 2017, les recettes du FPIC⁷³ et du FSRIF⁷⁴ ont progressé de 1,39 M€.

⁷³ Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

⁷⁴ Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France.

Graphique n° 7 : Évolutions des recettes de péréquation (FPIC et FSRIF)

Source : comptes de gestion

Bagnolet a donc connu une baisse nette de recettes de fonctionnement de 2,31 M€ entre 2012 et 2017.

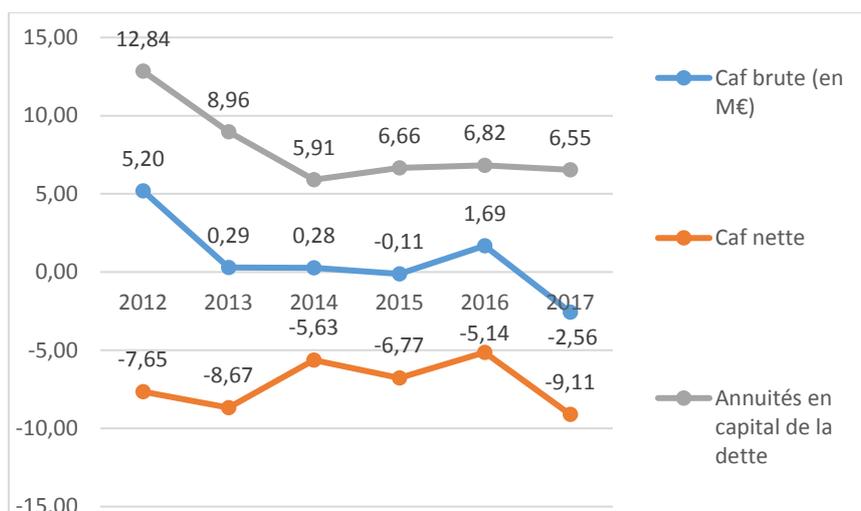
En dehors de la DGF, la commune a bénéficié d'importantes ressources institutionnelles, qui s'élevaient à 3,73 M€ en 2017.

Ces ressources proviennent en majorité du conseil départemental de Seine-Saint-Denis (1,72 M€ en 2016), de compensations d'exonérations fiscales de l'État (1,32 M€ en 2016), et de diverses allocations provenant majoritairement de la caisse d'allocations familiales (1,90 M€ en 2015).

Selon les comptes de la commune, ces différents montants ont fortement progressé en 2016 (+ 2,48 M€) avant de se contracter en 2017 (- 5,39 M€). Ces variations résultent de la pratique des rattachements par la commune. En 2016, Bagnolet a rattaché 2,76 M€ de ressources institutionnelles, dont 1,35 M€ correspondaient à des sommes sur compte d'attente, mais non titrées. En 2017, les mandats de rattachement de compte d'attente ont été rejetés par le poste comptable.

4.3 Évolution de l'autofinancement

La section de fonctionnement de Bagnolet, tout juste équilibrée, et ce au moyen de divers artifices comptables (*cf.* partie 3), ne dégage aucune marge pour le financement des investissements. Plus encore, les remboursements des annuités d'emprunt conduisent à une capacité d'autofinancement négative de plusieurs millions d'euros sur toute la période contrôlée.

Graphique n° 8 : Évolution de la capacité d'autofinancement

Source : comptes de gestion retraités

En 2016, la commune a rattaché 2,05 M€ de recettes non exceptionnelles sur compte d'attente, dont plus d'1 M€ correspondaient à des encaissements antérieurs à 2016. Cette « régularisation » a majoré d'autant la Caf de la commune. À l'inverse, en 2017, le poste comptable a rejeté de l'ordre de 3,7 M€ de rattachements de recettes sur compte d'attente, alors qu'ils avaient été ajustés par la commune pour obtenir un résultat positif (cf. partie 3.3.2).

Cette absence d'autofinancement résulte d'un niveau de charges de personnel anormalement élevé par rapport aux communes de la strate exerçant des compétences comparables. Elle est également accentuée par les charges d'intérêt, qui pénalisent la Caf brute, et par les annuités de remboursement, qui conduisent à une Caf nette largement négative.

4.4 La section d'investissement

Les dépenses d'investissement de Bagnolet ont décliné entre 2012 (25,27 M€) et 2014 (8,19 M€), pour se maintenir ensuite autour de 10 M€ par an (11,14 M€ en 2017).

La période 2012-2013 correspond à la fin des travaux du nouvel hôtel de ville et du groupe scolaire Joliot-Curie. Ces deux opérations représentaient 20,15 M€ de dépenses en 2012, et 15,22 M€ en 2013. Par la suite, la commune a continué de payer les prestataires, notamment à travers deux protocoles transactionnels conclus avec le constructeur le 26 mars 2015 en vue du règlement des sommes encore dues à cette date, soit 1,76 M€ pour le groupe scolaire et 6,64 M€ pour l'hôtel de ville.

Tableau n° 19 : Principales dépenses d'équipement

en M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Dépenses d'équipement	25,27	17,96	8,16	10,16	13,13	10,90	85,58
dont Zac Benoît Hure	8,44	13,39	2,54	3,22	2,62	nd	30,21
dont groupe scolaire Joliot-Curie	11,71	1,83	0,15	2,11	0,00	nd	15,79
dont PNRU	0,22	0,97	0,83	0,91	4,90	nd	7,82
dont investissement courant	0,81	0,67	1,34	1,44	1,25	nd	5,51

Sources : comptes de gestion, comptes administratifs

Ainsi que développé dans la partie du présent rapport relative à l'aménagement, l'opération de renouvellement urbain conduite sur le territoire communal a été retardée à de multiples reprises.

En 2012, le financement des investissements a reposé, selon les comptes, sur des produits de cession comptabilisés à hauteur de 18,09 M€. Ainsi qu'indiqué dans la partie 3.3.1, les titres de recettes correspondant étaient irréguliers, et ne correspondaient à aucun encaissement. Dans le cadre de la présente analyse, les comptes de la commune ont été retraités pour affecter les produits de cession aux exercices auxquels ils auraient dû être rattachés.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, les comptes de la commune étaient en réalité fortement déséquilibrés. Il en a résulté une mobilisation du fonds de roulement de 6,63 M€, qui explique les difficultés de trésorerie alors rencontrées.

Tableau n° 20 : Le financement des investissements

en M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. (M€)	Évol. (%)
Dépenses réelles d'investissement	25,27	17,96	8,19	10,25	13,40	11,14	- 14,13	- 55,9
Recettes d'investissement hors cessions	- 3,44	- 4,05	- 1,94	- 4,67	- 1,20	- 5,03	- 1,59	46,2
- dont Caf nette	- 7,65	- 8,67	- 5,63	- 6,77	- 5,14	- 9,11	- 1,46	19,1
- dont recettes réelles (hors 1068, hors cessions)	4,21	4,62	3,69	2,10	3,93	4,08	- 0,13	- 3,1
<i>en % des dépenses d'investissement</i>	<i>- 13,6 %</i>	<i>- 22,5 %</i>	<i>- 23,6 %</i>	<i>- 45,6 %</i>	<i>- 9,0 %</i>	<i>- 45,1 %</i>		
Recettes d'investissement cessions incluses	- 2,87	1,92	- 0,59	- 3,17	6,00	- 2,51	- 0,36	- 12,6
- dont produits de cessions	0,57	5,97	1,34	1,50	7,21	2,52	1,95	342,2
<i>en % des dépenses d'investissement</i>	<i>- 11,4 %</i>	<i>10,7 %</i>	<i>- 7,3 %</i>	<i>- 30,9 %</i>	<i>44,8 %</i>	<i>- 22,5 %</i>		
Écart restant à financer	28,13	16,04	8,79	13,42	7,40	13,64	- 14,49	- 51,5
Mobilisation de l'emprunt	21,50	11,10	5,00	25,57	10,00	5,00	- 16,50	- 76,7
Incidence sur le fonds de roulement	- 6,63	- 4,94	- 3,79	12,15	2,60	- 8,64	- 2,01	30,3

Source : comptes de gestion

Les exercices ont été déficitaires jusqu'en 2014 inclus. Le retraitement du fonds de roulement⁷⁵ confirme cette analyse. La trésorerie nette de la commune au 31 décembre a été négative de 2012 à 2016, année d'annulation de la dernière cession irrégulièrement inscrite. Les exercices précédents, la commune utilisait à la fois des lignes de trésorerie et la trésorerie « fournisseurs », i.e. le non-paiement des factures à échéance.

Tableau n° 21 : Évolution de la trésorerie au 31 décembre

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global retraité	0,53	-4,40	-8,19	3,95	6,71	-1,94
- Besoin en fonds de roulement global	15,77	9,03	8,65	4,59	-2,12	-13,04
=Trésorerie nette	-15,24	-13,43	-16,84	-0,64	8,82	11,10
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>						
Dont trésorerie active	4,28	4,97	2,86	6,06	8,82	11,10
Dont trésorerie passive	2,00	4,50	7,00	2,50	0,00	0,00
Dont déficit de trésorerie masqué (cessions)	-17,52	-13,90	-12,70	-4,20	0,00	0,00

Source : comptes de gestion

En 2015, alors que les établissements français refusent de lui prêter, Bagnolet parvient à souscrire 19 M€ d'emprunts auprès de la Deutsche Bank. Ce montant, bien supérieur aux dépenses d'investissement de l'exercice, permet de reconstituer la trésorerie et de financer les dépenses de fonctionnement alors en attente de paiement (cf. partie 3.2.2). La trésorerie nette en fin d'exercice est toutefois toujours négative (- 0,64 M€).

En 2016, le troisième emprunt Schuldschein (10 M€) et des produits de cession (7,21 M€) permettent de financer les investissements de l'exercice, malgré une Caf nette toujours fortement négative (- 5,14 M€).

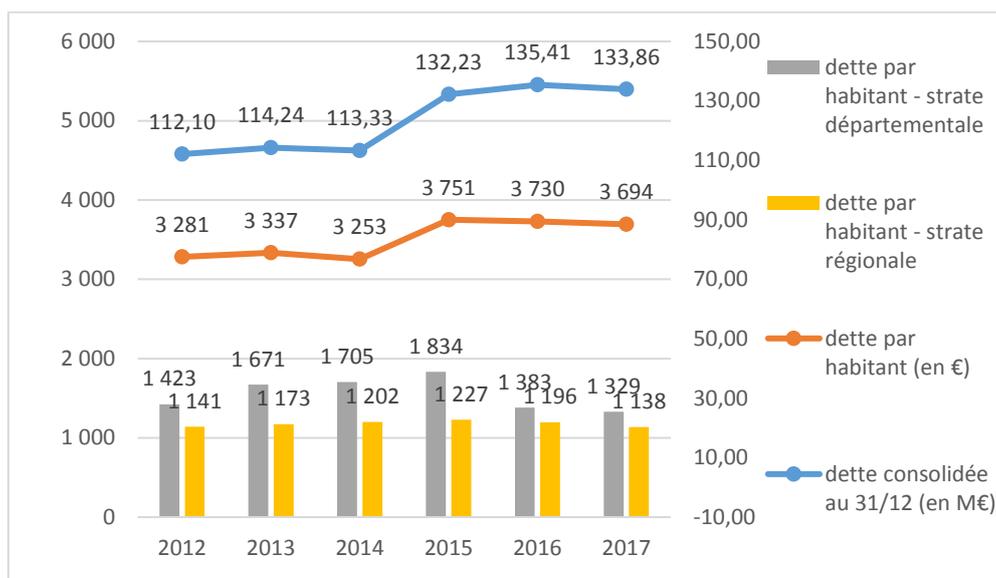
⁷⁵ Retraitement des produits de cession tel que décrit ci-avant.

En 2017, la mobilisation de l'emprunt (5 M€) est insuffisante pour financer les investissements de l'exercice (11,14 M€), d'où une dégradation du fonds de roulement. Cependant, la trésorerie au 31 décembre reste excédentaire en raison de recettes perçues en fin d'exercice⁷⁶.

4.5 L'endettement

La commune supporte un niveau d'endettement considérable (133,86 M€ en 2017), qui s'est fortement accentué pendant la période contrôlée (+ 21,77 M€ depuis 2012).

Graphique n° 9 : Évolution de l'endettement



Sources : comptes de gestion, fiches AEFF

En 2012, la dette s'élevait à 112,10 M€. La dette par habitant atteignait 3 281 €, soit plus du double de la moyenne départementale (1 423 €) et près du triple de la moyenne régionale (1 141 €).

En 2017, l'endettement atteignait 3 694 € par habitant, soit 2,8 fois la moyenne départementale de la strate (1 329 €).

La commune ne dispose d'aucune stratégie de désendettement. Au contraire, devant la faiblesse de son autofinancement – lequel n'a connu aucune amélioration au cours de la période – et de ses ressources propres d'investissement, elle a été obligée d'emprunter pour pallier des difficultés de trésorerie récurrentes. Elle compte également achever son programme de renouvellement urbain, ce qui ne pourra être mené à bien sans emprunts supplémentaires.

Il en résulte une capacité de désendettement⁷⁷ fortement dégradée, qui n'était pas calculable en 2015 et en 2017, et qui atteignait 80,3 ans en 2016, niveau bien supérieur au seuil de risque de 10 ans couramment employé.

⁷⁶ Ces encaissements ont diminué le besoin en fonds de roulement au 31 décembre 2017, avant d'être titrés en 2018.

⁷⁷ La capacité de désendettement rapporte le Caf brute au montant de l'endettement. Elle représente le nombre d'année qui serait nécessaire à la commune pour rembourser ses emprunts au moyen de son seul autofinancement.

Tableau n° 22 : Évolution de la capacité de désendettement

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
dette consolidée au 31/12 (en M€)	112,10	114,24	113,33	132,23	135,41	133,86
capacité de désendettement (en années)	21,6	390,1	407,3	- 1 213,0	80,3	- 52,3

Source : comptes de gestion

La période contrôlée se caractérise par une détérioration de ce ratio. Le risque d'insolvabilité est donc toujours présent, alors que la commune n'a évité le défaut de paiement en 2015 que grâce à la souscription d'emprunts *in fine* auprès de la Deutsche Bank, et pour lesquels elle ne procède pas à des mises en réserve suffisantes pour prévenir tout risque futur.

4.6 Conclusions sur l'analyse financière

La commune de Bagnolet est confrontée à un endettement considérable qui progresse de 112 M€ en 2012 à 134 M€ en 2017.

Le poids du remboursement de la dette dégrade la capacité d'autofinancement nette, systématiquement négative durant la période contrôlée (- 9 M€ en 2017).

L'absence d'autofinancement est aggravée par des charges de personnel anormalement élevées par rapport aux communes de la même strate de population et exerçant des compétences comparables. Malgré une diminution en 2017, ces charges représentaient 1 191 € par habitant contre 909 € pour la moyenne départementale et 762 € pour la moyenne nationale, soit un surcoût de 10 M€ par rapport à la moyenne des communes de Seine-Saint-Denis.

Le budget de la commune, même artificiellement équilibré sur la base d'écritures comptables irrégulières, reste également insuffisant pour financer les investissements.

Les dépenses d'investissement ont ainsi diminué de 25 M€ en 2012 à 8 M€ en 2014, pour se maintenir ensuite à près de 10 M€ par an. Depuis 2012, les principaux investissements ont porté essentiellement sur le nouvel hôtel de ville et le groupe scolaire Joliot-Curie, notamment au travers de deux protocoles transactionnels conclus avec le constructeur en 2015. L'opération de renouvellement urbain conduite sur le territoire communal a été retardée à de multiples reprises (*cf. infra*).

Jusqu'en 2015, la commune ne disposait pas de ressources budgétaires suffisantes pour couvrir le financement de son fonctionnement et de ses investissements. Elle a eu recours à des lignes de trésorerie et à des différés dans le paiement des fournisseurs et des prestataires. Cette situation a été occultée par des inscriptions irrégulières de produits de cession en 2012 et 2013, qui ne correspondaient à aucun encaissement mais équilibraient les comptes et les budgets.

En 2015, alors que la commune se trouvait dans une situation de trésorerie critique et que les établissements bancaires français refusaient de lui prêter, elle est parvenue à souscrire 19 M€ d'emprunts de long terme à remboursement *in fine* auprès de la Deutsche Bank. Ce montant, bien supérieur aux dépenses d'investissement de l'exercice, lui a permis de reconstituer sa trésorerie et de financer les dépenses de fonctionnement en attente de paiement, alors que ce n'est pas la vocation d'un emprunt de long terme à remboursement *in fine*. La trésorerie nette en fin d'exercice n'est redevenue positive qu'en 2016, après réception des fonds d'un troisième emprunt Schuldschein (10 M€) et de produits de cession (7 M€). Ces recettes ont permis de financer les investissements de 2016 malgré une capacité d'autofinancement nette toujours négative (- 5 M€).

Ces nouveaux emprunts accroissent significativement le niveau d'endettement qui atteint 134 M€ en 2017 soit 3 730 € par habitant ou 2,7 fois la moyenne départementale de la strate (1 383 €). Or, la commune ne dispose d'aucune stratégie de désendettement. En effet, à défaut d'une amélioration de son autofinancement par des mesures de gestion, la commune a augmenté son endettement à long terme pour pallier des difficultés de trésorerie récurrentes. La poursuite du programme de renouvellement urbain accroîtra encore l'endettement de la commune.

Ainsi, avec une capacité de désendettement fortement dégradée qui atteint 80 ans en 2016 et n'est plus calculable en 2015 et 2017, le risque majeur d'insolvabilité s'accroît.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Les effectifs de la commune de Bagnolet

5.1.1 Des données contradictoires

Le recensement des effectifs de la commune est compromis par le manque de fiabilité des données disponibles. Le seul bilan social produit par la collectivité remonte à 2013, alors que ces documents doivent être réalisés tous les deux ans. Les chiffres figurant dans les rapports d'orientation budgétaire sont en contradiction avec les tableaux des effectifs figurant en annexe des comptes administratifs et avec les mentions des bulletins de paie. En particulier, de nombreux agents comptabilisés par la commune comme vacataires relèvent, au regard de la jurisprudence⁷⁸, d'emplois de non-titulaires et ont vocation à figurer au tableau des effectifs.

La commune n'ayant pas produit de données concernant ses effectifs en équivalents temps plein travaillé (ETPT), la chambre a exploité les bulletins de paie pour déterminer ces données, qui excluent, par définition, les non-titulaires payés selon une rétribution horaire, et les vacataires.

Tableau n° 23 : Évaluation des effectifs (ETPT)

ETPT	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Titulaires	714,8	741,2	775,1	797,7	810,6	783,4
non-titulaires (hors horaire)	222,4	190,7	172,0	175,5	169,7	157,1
Total	937,2	932,0	947,0	973,2	980,3	940,5

Source : bulletins de paie

L'absence de ces données et les incohérences observées attestent d'une méconnaissance des effectifs. Cette défaillance compromet les capacités de la commune à maîtriser ses dépenses de personnel. Elles expliquent, en partie, les dérives budgétaires observées en 2014 et en 2015, du fait de la mauvaise qualité des prévisions initiales. Ces lacunes faussent également la sincérité des données communiquées au conseil municipal et aux citoyens.

La chambre invite donc la commune à mettre en place un dispositif pérenne et fiable de connaissance de ses effectifs, et à en rendre compte à travers les documents prévus à cet effet.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique que le bilan social 2017 sera présenté au conseil municipal en décembre 2018. Elle précise avoir recruté

⁷⁸ La jurisprudence administrative retient trois critères cumulatifs pour la définition d'un emploi de vacataire : la spécificité (l'agent est recruté pour effectuer un acte déterminé), l'absence de continuité dans le temps (l'emploi ne correspond pas à un besoin permanent de la collectivité), la rémunération (attachée à l'acte). Or, la majorité des agents déclarés comme non-titulaires dans les bulletins de paie, disposent soit d'une rémunération indiciaire, soit d'une rémunération horaire, mais étendue sur plusieurs mois (22 mois en moyenne), et qui ne peut donc pas relever d'un emploi de vacataire, au titre de la continuité.

un intervenant extérieur en charge de l'élaboration de tableaux de bord et d'indicateurs de suivi de la masse salariale, ainsi que des outils d'aide à la décision dans le cadre de la préparation du budget primitif. En 2018, un « journal » aurait été créé afin de permettre un suivi réel des effectifs. Selon la commune, ces mesures auraient permis la diminution des dépenses de personnel observée en 2017, qu'elle évalue à 1,5 % en tenant compte des mesures nationales et du glissement vieillesse technicité (GVT).

Recommandation n° 3 : Mettre en place un recensement et un suivi fiables des effectifs communaux et compléter les annexes budgétaires, bilans sociaux et rapports d'orientation budgétaire.

5.1.2 Le volume des effectifs

5.1.2.1 L'évolution des effectifs et de la masse salariale depuis 2012

Selon le rapport d'orientation budgétaire 2017, les effectifs communaux auraient sensiblement progressé entre 2013 (1 262 agents) et 2014 (1 380 agents). À partir de 2015, le nombre d'agents décroît pour retrouver, en 2016 (1 256 agents), une valeur proche de 2013 (1 262 agents). Il se réduit à nouveau en 2017, cette baisse étant pour la première fois accompagnée d'une diminution de la masse salariale.

Ainsi qu'indiqué précédemment, ces données ne sont pas complètement cohérentes avec celles déduites des bulletins de paie. En particulier, la diminution dont le ROB 2017 fait état entre 2015 et 2016 est bien supérieure à celle des données de paie (1 256 agents en 2016 selon le ROB, 1 335 selon les bulletins de paie).

En outre, ces niveaux sont très conséquents pour une commune de cette taille. À titre d'exemple, la commune d'Alfortville, de près de 44 400 habitants, disposait en 2015 de 651 ETPT, contre 973 ETPT pour Bagnolet.

Tableau n° 24 : Effectifs et masse salariale de la commune

Au 31 décembre	2013	2014	2015	2016	2017
En agents (DOB 2017)	1 262	1 380	1 351	1 256	1 180
En agents (paie)	1 266	1 387	1 357	1 335	1 261
Charges de personnel	40,05 M€	42,02 M€	43,39 M€	43,97 M€	43,17 M€
Masse salariale par habitant	1 170 €	1 206 €	1 231 €	1 213 €	1 191 €
Moyenne de la strate	733 €	757 €	758 €	755 €	761 €

Source : Rapport d'orientations budgétaires 2017, bulletins de paie

En termes de masse financière, les charges de personnel, principal poste de dépenses de la commune, représentaient les deux tiers des charges courantes jusqu'en 2015⁷⁹. Avec l'instauration de nouveaux flux financiers entre la commune et Est Ensemble, devenu un établissement public territorial en 2016, leur proportion a diminué pour tomber à 56,4 % des charges courantes. Ce taux reste néanmoins bien supérieur à la moyenne nationale⁸⁰.

⁷⁹ 64,9 %, 65,3 % et 67,4 % des charges courantes en 2012, 2014 et 2015.

⁸⁰ Selon le rapport sur les finances publiques locales publié par la Cour des comptes en 2018, les dépenses de personnel du bloc communal représentaient en moyenne 46,4 % des charges réelles de fonctionnement en 2017.

De fait, Bagnolet dispose d'une masse salariale par habitant sensiblement supérieure aux communes de taille comparable. Ces dépenses atteignaient 1 191 € par habitant en 2017, soit 31,0 % de plus que la strate départementale (909 €). Cet écart s'explique, en partie, par les services publics gérés en régie par la commune. Selon les bulletins de paie de 2017, les agents travaillant en centre médicosocial et en centre sociaux représentaient 111,5 ETPT en 2017.

En volume, hormis une légère contraction en 2013, et plus récemment en 2017, les dépenses de personnel connaissent une augmentation de 3,77 M€ au cours de la période (+ 9,4 %). Cette progression ne s'explique que partiellement par l'impact de la revalorisation du point d'indice (+ 0,6 %) au 1^{er} juillet 2016 et par les nouvelles normes⁸¹.

Par ailleurs, le niveau de ces dépenses n'est pas immédiatement corrélé avec celui des effectifs. En effet, la commune n'a pas signé de convention de gestion avec Pôle emploi et elle assume directement l'indemnisation du chômage de ses anciens salariés. Ceci explique que, bien que les effectifs aient diminué entre 2015 et 2016, les charges de personnel aient dans le même temps progressé. La commune de Bagnolet indique qu'elle étudie la possibilité et l'intérêt de confier la gestion de l'indemnisation des anciens agents contractuels à Pôle emploi ou une adhésion éventuelle au régime d'assurance chômage.

5.1.2.2 Les facteurs d'évolution du volume des effectifs

Les transferts de compétences à la communauté d'agglomération Est Ensemble

La création de la communauté d'agglomération Est Ensemble, le 1^{er} janvier 2010, a entraîné le transfert progressif de nombreuses compétences⁸² et des équipements et personnels qui leur sont associés. S'agissant de la commune de Bagnolet, le rapport d'orientations budgétaires 2013 prévoyait le transfert de 2,37 M€ de charges de personnel au terme de cet exercice.

Ce scénario ne s'est pas réalisé, puisque la commune a laissé la possibilité aux agents concernés de se maintenir dans les effectifs communaux. Alors que ces agents restaient employés par la commune, où il fallait leur trouver un nouvel emploi, leurs postes n'en étaient pas moins transférés et le montant de leur salaire déduit de l'attribution de compensation.

À leur demande, au moins 23 agents n'ont pas été transférés sur un total de 78 postes transférables. Ces données n'incluent pas les compétences assainissement et déchets, qui ont donné lieu à la même possibilité et pour lesquelles 17 personnes ont été effectivement transférées.

En méconnaissance de la convention de transfert de compétences, l'équipement de la médiathèque n'a pas été transféré et la commune a donc gardé en son sein les emplois afférents.

Par ailleurs, les transferts prévus n'ont pas toujours été respectés, ainsi que l'indique une note en date de juillet 2015 : ainsi, seulement 16 agents du service de collecte des déchets ont été effectivement transférés, au lieu de 18, et le service développement économique compte également deux ETP non transférés alors qu'ils auraient dû l'être.

⁸¹ Le rapport de Cour des comptes sur les finances publiques locales précise qu'au niveau national, ces revalorisations conjuguées ont représenté plus du quart de la hausse des dépenses de personnel du bloc communal (466 M€).

⁸² Compétences relatives à la politique de la ville, à l'assainissement, à l'eau, à la gestion des déchets et assimilés, à l'action sociale territoriale ainsi qu'à la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial. Dans ce cadre, 54 équipements culturels et sportifs devaient être transférés à Est Ensemble en 2013, ainsi que les personnels afférents.

En conséquence, ces transferts de compétences ont constitué une opportunité manquée pour la commune de diminuer significativement ses effectifs.

La période électorale

La période pré et post-électorale a été marquée par de nombreux recrutements et titularisations. Ainsi, de janvier 2013, à avril 2014, plus de 130 titularisations d'agents ont été effectuées (cf. partie 5.1.2.1), soit près du tiers de l'effectif de 405 non-titulaires recensé par la chambre pour 2013. Selon l'ancien ordonnateur, ces titularisations faisaient l'objet d'un dialogue avec les syndicats et les instances représentatives du personnel depuis 2012. À compter de 2014, la nouvelle municipalité a quant à elle augmenté la masse salariale à son arrivée, en justifiant sa politique d'embauche par la nécessité de recruter des cadres et de renforcer l'équipe de direction. L'étude de la composition des effectifs de la commune (cf. *infra*) démontre en effet que, malgré un effectif très nombreux, se pose un véritable problème de taux d'encadrement.

La période récente

À compter de 2015, la baisse des effectifs est cohérente avec la tendance nationale⁸³. Toutefois, elle ne s'est pas accompagnée d'une diminution des dépenses de personnel. Ceci peut être expliqué par la prise en charge des allocations chômage par la commune, ainsi que par le recrutement de cadres, qui se traduit par une hausse de la rémunération moyenne des agents.

En 2017, la commune a transféré son service social au CCAS, soit 16 postes, ce qui a été partiellement compensé par une hausse de la subvention accordée.

5.1.3 La composition des effectifs

5.1.3.1 La répartition des effectifs entre titulaires et non titulaires

Sur l'ensemble de la période, la masse globale des rémunérations des titulaires augmente en moyenne de 3,7 % alors que celle des non-titulaires diminue de 2,6 %, tendance en grande partie due à une politique de titularisation.

En effet, en janvier 2014, la commune a titularisé 14 contractuels de catégorie A et B dans le cadre de la loi dite Sauvadet du 12 mars 2012⁸⁴. Un nouveau train de titularisation a eu lieu en 2017, qui concernait 9 agents.

Les titularisations d'agents de catégorie C, qui ne relèvent pas du mécanisme de la loi Sauvadet, ont été encore plus nombreuses. De janvier 2013 à avril 2014, 113 agents ont été mis en stage, dont 81 agents pour le seul mois d'avril 2013, soit près du tiers de l'effectif des agents non titulaires en 2013. En comparaison, 41 contractuels de catégorie C ont été mis en stage de mai à décembre 2015, puis 29 en 2016. En 2017, la commune aurait titularisé 27 agents.

⁸³ Les dépenses de personnel du bloc communal ont nettement ralenti en 2016 avec une progression de 1,1 % seulement contre 2,1 % en 2015, 4,5 % en 2014 et 3,3 % en 2013.

⁸⁴ 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 de la fonction publique.

5.1.3.2 La répartition des effectifs entre catégories

Selon les tableaux d'effectifs annexés aux comptes administratifs, le personnel des catégories A et B représentait, sur l'ensemble de la période en revue, autour de 8,6 % et 13 % des postes budgétés, ce qui reste proche des moyennes nationales⁸⁵. La répartition des effectifs par catégorie reste relativement stable au cours de la période en revue, avec une large prédominance des agents de catégorie C.

Cependant, dans le cas de Bagnolet, un pourcentage important d'agents de catégorie A sont des professeurs, des médecins employés par les centres médico-sociaux, ou sont issus de la filière culturelle, ce qui n'est pas le cas de communes ne disposant pas de tels centres ou ayant transféré tous leurs équipements culturels à un EPCI (alors que, comme relevé plus avant, la commune de Bagnolet a conservé la médiathèque et son personnel).

Si l'on se reporte exclusivement aux filières administrative et technique⁸⁶, les pourcentages d'agents de catégorie A et B s'élevaient à 7,4 % et 7,6 % fin 2014, soit des niveaux relativement faibles. Par ailleurs, le pourcentage de postes vacants par rapport au nombre de postes budgétés était particulièrement élevé, signe des difficultés de recrutement en ce qui concerne ces deux catégories A et B (respectivement 27,7 % et 17,2 % fin 2014).

Dans ces conditions, la nouvelle majorité a été contrainte de procéder à des recrutements pour le personnel d'encadrement. Cela s'est traduit par une progression des agents de catégorie A et une diminution du pourcentage de postes vacants (13,2 % et 15,1 % fin 2016).

5.2 L'organisation et les outils de la direction des ressources humaines

5.2.1 L'organisation de la direction des ressources humaines

La période de début de contrôle correspond à une organisation des services communaux sous forme de pôles⁸⁷, la direction des ressources humaines étant sous la responsabilité d'une directrice du pôle des affaires générales et des ressources humaines. En raison d'une opposition entre le maire et sa majorité, le conseil municipal a supprimé le 23 décembre 2013 les six postes de directeur de pôle et a refusé de voter la création de postes supplémentaires de directeur général adjoint.

Dans ces conditions, la nouvelle majorité est arrivée dans une organisation dépourvue de toute direction des ressources humaines et a été dans l'obligation de recruter des cadres afin d'assurer ces fonctions. Le nombre de postes de direction et d'emplois fonctionnels a augmenté de moitié à compter de 2014 mais un nombre substantiel d'entre eux est resté vacant. Par suite, un manque d'organisation et une forte pénurie des moyens ont continué de pénaliser le fonctionnement de cette direction.

La direction des ressources humaines a été entièrement refondue dans le cadre de la réorganisation de l'ensemble des services de la commune, initiée en 2015 (voir *infra*), et le recrutement de la plupart de ses cadres a été effectué fin 2016, avec des agents déjà en poste dans la commune. Cette direction est désormais composée de quatre services⁸⁸.

⁸⁵ Celles-ci sont évaluées respectivement à 9 % et 13 % pour les catégories A et B dans le rapport annuel 2017 du ministère de l'action et des comptes publics.

⁸⁶ La filière d'animation et la filière sportive ne comptent pas d'agents de catégorie A.

⁸⁷ Délibération du conseil municipal du 21 septembre 2011.

⁸⁸ Un service de médecine préventive et de santé, un service budget, un service Carrière / paie / gestion intégrée et un service Organisation / emploi / compétence

Avec 26 postes, dont 4 vacants, la DRH est théoriquement dotée de moyens humains appréciables pour gérer les effectifs de la commune. Néanmoins, l'absence non remplacée du directeur des ressources humaines pendant plusieurs mois⁸⁹ et la vacance de nombreux postes limitent l'efficacité de la direction. À titre d'exemple, et ainsi qu'il sera développé ci-après, la réforme du régime indemnitaire n'est pas achevée, tandis que la redéfinition des cycles de travail n'a été effectuée que pour quelques services.

5.2.2 Les orientations en matière de ressources humaines développées depuis 2015

Depuis 2015, la municipalité s'est engagée dans une démarche de remise à plat de sa gestion des ressources humaines et s'efforce de mettre en place de nouveaux outils de pilotage.

5.2.2.1 La réorganisation de l'ensemble des services de l'administration municipale et la nouvelle cotation des postes

La commune a procédé à une réorganisation de l'ensemble de ses services, initiée en 2015 et qui était encore en voie d'achèvement en mai 2017⁹⁰.

Une commission du personnel a été créée. Présidée par le maire, elle a pour mission de traiter toutes les problématiques générales et individuelles se rapportant au personnel. Elle veillerait notamment à ramener les primes au niveau moyen de chaque emploi quand elle aurait connaissance d'inégalités dans leur attribution.

Une démarche de cotation des postes a également été engagée en 2015, avec l'assistance du centre de gestion de la petite couronne. La grille de cotation a été validée par le comité de pilotage du 27 mars 2017. Depuis octobre 2017, des agents de la direction des ressources humaines suivent une formation en vue de son appropriation. L'étape suivante consiste à ce que chaque responsable de service identifie les emplois sous sa responsabilité, et les adosse à la nouvelle classification.

5.2.2.2 La réforme du régime indemnitaire

La commune a décidé de procéder à une réforme complète de son régime indemnitaire avec l'appui du centre interdépartemental de gestion (CIG). Toutefois, cette démarche accuse de nombreux retards, en raison de l'inachèvement à ce jour de la procédure de cotation des postes précitée.

Ainsi, l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) est toujours en vigueur pour les agents non administrateurs, alors que cette prime devait être remplacée par la prime de fonctions et de résultats (PFR), puis par un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

S'agissant de la PFR, bien que la délibération du 17 décembre 2014 ait modifié le régime des astreintes et, partant, le régime indemnitaire, la commune ne l'a pas mise en place pour l'ensemble des agents, mais ne l'a instaurée, par cette même délibération du 17 décembre 2014, que pour les titulaires du grade d'administrateur, soit deux agents.

⁸⁹ Pendant l'instruction de la chambre, ces fonctions étaient assurées par le DGA Ressources.

⁹⁰ Restent à réorganiser la direction de la jeunesse et de la vie de quartier et la direction de l'environnement.

En ce qui concerne le RIFSEEP, le délai de mise en place de ce régime a été repoussé. Selon les termes du décret n° 2016-1916 du 27 décembre 2016 et de l'arrêté du même jour, ce délai court jusqu'au 1^{er} janvier 2019. La Direction générale des collectivités locales (DGCL) considère aujourd'hui que pour les employeurs locaux, sauf texte spécifique, l'entrée d'un ministère dans le nouveau régime indemnitaire prive de base légale les délibérations existantes sans toutefois les rendre caduques. Elles restent donc applicables, même s'il appartient aux assemblées locales de modifier leur propre régime indemnitaire.

Pour l'instant, la commune n'a mis en place le régime du RIFSEEP que pour les seuls administrateurs par délibération du 17 février 2016. Pour les autres fonctionnaires, aucune délibération n'est survenue. Au vu des nouveaux délais annoncés par la DGCL, la commune n'est pas en retard dans la mise en place du RIFSEEP, mais elle doit rester consciente que son régime indemnitaire actuel est adossé à des bases juridiques fragiles.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'un travail s'appuyant sur la cotation des postes était en cours afin de généraliser le RIFSEEP en 2019.

5.2.2.3 La formalisation de la procédure de recrutement

Une procédure de recrutement a été formalisée lors de la réunion du comité du personnel du 12 mai 2015. Elle pose le principe selon lequel toute décision de recruter ou de ne pas recruter est soumise, après avis du service gestionnaire, à la commission du personnel qui détermine le caractère interne ou externe du recrutement, son niveau, ses modalités, la quotité de temps de travail, ainsi que les délais. Les agents en reclassement, puis en poste sont prioritaires sur le recrutement externe. Une déclaration de vacance de poste est toujours publiée, sans toutefois qu'un délai minimal ne soit fixé pour la date de clôture.

Bien que cette démarche soit à encourager, l'examen des dossiers individuels démontre que le recrutement des agents ne respecte pas encore l'ensemble de ces principes (*cf. infra*).

5.2.2.4 La modernisation du système d'information en matière de RH

En juin 2017, la commune s'est dotée d'une nouvelle application informatique destinée à la gestion du personnel. Celle-ci permet de construire des tableaux de bord à partir d'un certain nombre d'hypothèses prospectives, ainsi que d'analyser des variables afin d'expliquer les écarts par rapport aux prévisions. La société éditrice assure une veille réglementaire et développe les formules mathématiques permettant de calculer les impacts de telle ou telle réforme en fonction des données propres de la collectivité.

La commune a fait appel à un intervenant extérieur pour élaborer et mettre en place les tableaux de bord issus de cette application, comprenant notamment un tableau comparatif des heures supplémentaires sur les deux dernières années. Le budget RH 2018 a été élaboré à l'aide de cette application.

En conclusion, la municipalité a entrepris plusieurs réformes en matière de gestion du personnel et s'est dotée d'outils de pilotage pour ce faire. Bien qu'initiées en 2015, ces réformes n'étaient pas encore achevées en avril 2018. Ces délais, qui paraissent peu adaptés aux enjeux de la commune, notamment au regard du poids des dépenses de personnel sur sa situation financière, sont en partie imputables à l'ampleur des réformes à mener et au manque de moyens dont dispose la DRH. La chambre ne peut qu'encourager la commune à poursuivre et accélérer ses efforts en la matière.

5.3 La gestion des agents : le recrutement, la notation et l'avancement

5.3.1 Des recrutements irréguliers de non-titulaires

En vertu des dispositions de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les emplois permanents des collectivités territoriales ont vocation à être occupés par des fonctionnaires. Selon la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, le recrutement d'agents non titulaires sur emploi permanent est permis dans le cas d'un remplacement temporaire (article 3-1) ou dans le cas de la vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article 3-2). En ce qui concerne plus particulièrement la catégorie A (article 3-3), le recrutement d'un contractuel doit être justifié par la nature des fonctions ou les besoins du service et ne peut s'effectuer que « *sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions fixées par la loi* ». La jurisprudence administrative retient une interprétation stricte de cette exception⁹¹. Par ailleurs, l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 rend obligatoire la publicité d'une vacance d'emploi, tandis que la jurisprudence administrative estime que l'autorité territoriale doit respecter un « *délai raisonnable* » entre l'avis de vacance et la décision de recrutement afin de permettre aux agents titulaires de candidater⁹².

En l'espèce, ces prescriptions ne sont pas toujours respectées, ce qui a conduit à plusieurs lettres d'observations du préfet de la Seine-Saint-Denis, qui attireraient l'attention du maire sur l'insuffisant délai écoulé entre la publicité de vacance de poste et le recrutement effectué⁹³.

L'instruction de la chambre a confirmé ce constat, ainsi qu'en attestent les situations décrites ci-après, qui découlent de l'analyse d'un échantillon de 44 dossiers individuels d'agents communaux, constitué en sélectionnant plus spécifiquement les agents contractuels de catégorie A, ceux ayant bénéficié de hausses de rémunération importantes durant la période en revue, et ceux ayant bénéficié du dispositif de titularisation de la loi Sauvadet.

Les anomalies rencontrées relèvent de trois ordres :

- une absence de recherche de candidat fonctionnaire, en méconnaissance des dispositions précitées (absence de vacance d'emploi, recrutement de non-titulaire non justifié, rejet de candidats fonctionnaires, etc.). Cette pratique concerne à la fois les recrutements initiaux et les renouvellements de contrats ;
- des conditions de rémunération indues et peu transparentes puisque décorrélées de l'expérience et du niveau de qualification des candidats retenus, et non assorties, pour ce qui est du régime indemnitaire, d'un arrêté d'attribution. À nouveau, cette pratique concerne le recrutement et la carrière des agents. Certains ont pu bénéficier d'augmentations sans base légale, visibles seulement sur leurs bulletins de paie, et parfois même de manière rétroactive ;
- des irrégularités de forme fréquentes – arrêtés rétroactifs, absence de mention de vacance d'emploi – voire systématiques – absence de mention du poste occupé.

Ces anomalies témoignent d'un niveau de professionnalisme perfectible. Tel est le cas, en particulier, de l'absence de mention du poste occupé (*cf.* partie sur le cabinet du maire *infra*), qui méconnaît les dispositions de l'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988.

⁹¹ CAA Nancy, 16 novembre 2006, Communauté de communes Verdun, 05NC00113, CAA Marseille, 1^{er} juin 2010, Commune de Montpellier, 08MA01630.

⁹² Voir par exemple CAA Versailles, 30 mai 2013, Préfet de l'Essonne c/ Commune de Vigneux-sur-Seine, 11VE02963 ; CAA Marseille, 20 mars 2007, Département du Vaucluse, 03MA01723.

⁹³ Courriers du 24 août 2015, du 2 septembre 2015, du 17 juillet 2016, du 26 octobre 2016 et du 10 novembre 2016.

La situation de l'ancien rédacteur en chef

De juin 2009 à novembre 2015, le fils d'un ancien élu alors en fonction a été recruté en qualité de journaliste pour occuper les fonctions de rédacteur en chef. Ce recrutement a été effectué par contrats successifs, dont certains étaient fortement rétroactifs⁹⁴. Si l'arrêté de recrutement initial mentionne une vacance d'emploi, aucune référence n'est précisée.

Cet agent a été rémunéré à l'indice majoré 821, qui correspond, à titre comparatif, au traitement d'un directeur général des services techniques d'une commune de 40 000 à 80 000 habitants disposant de plus de 15 années d'expérience à un tel poste. Pour autant, il ne disposait, pour régime indemnitaire, que de la prime annuelle et, en 2014 et 2015, d'une GIPA⁹⁵. En définitive, sa rémunération nette était comparable à celle d'agents communaux expérimentés ayant le grade d'attaché ou d'ingénieur tel que, à titre d'exemple, celle du directeur des finances de la commune, rémunéré à un indice correspondant à un minimum de 10,5 ans dans ces fonctions.

L'expérience professionnelle de l'intéressé n'est pas en rapport avec ce niveau de rémunération : titulaire d'une maîtrise de sciences politiques et sociales et d'un diplôme de journalisme, il a exercé les fonctions de pigiste de janvier 1996 à octobre 1997 dans différentes sociétés et de journaliste local de mars 1999 à juin 2000 dans deux magazines communaux. Depuis août 2000, il effectuait des piges dans les communes de Créteil, Pantin, Le Pré-Saint-Gervais et Bagnolet, mais totalisait seulement 18 fiches de paie dans cette dernière commune entre 2003 et 2008, la plupart pour des montants minimes.

Les renouvellements successifs de son contrat n'ont fait l'objet d'aucune évaluation et d'aucune prise d'avis auprès de la direction de la communication, au sein de laquelle cet agent travaillait pourtant.

Le poste de rédacteur en chef a été supprimé par la nouvelle municipalité en 2015 pour y substituer celui de journaliste, ce qui a conduit à la démission de l'intéressé.

La situation de l'ancienne directrice de la communication

Par un arrêté rétroactif du 24 septembre 2013, la commune a recruté une directrice de la communication, à compter du 1^{er} juillet 2013, pour une durée d'un an. L'arrêté mentionne une vacance d'emploi qui n'a été publiée que le 20 juin 2013, ce qui la prive de tout effet pratique et atteste d'une publication purement formelle.

Alors qu'elle ne disposait d'aucune qualification ni expérience dans les collectivités locales⁹⁶, elle a été rémunérée à l'indice majoré 783. Ce dernier correspondait au dernier échelon du grade d'attaché principal, accessible, pour un attaché titulaire, sur examen professionnel, et avec une ancienneté au moins égale à 20 ans et 3 mois. À cela s'ajoutait un régime indemnitaire très favorable, puisque identique à celui des deux DGAS de l'époque⁹⁷, et supérieur à celui des directeurs de pôle. Ce niveau de rémunération indu est d'ailleurs à l'origine d'une confusion à la DRH, puisque cet agent a été référencé comme DGAS sur son bulletin de paie de juillet 2013.

Par la suite, ce contrat n'a pas été renouvelé.

⁹⁴ Contrat du 25 novembre 2009 l'employant à compter du 15 juin 2009, contrat du 31 janvier 2011 l'employant à compter du 1^{er} décembre 2009.

⁹⁵ Indemnité de garantie individuelle de pouvoir d'achat.

⁹⁶ Le curriculum vitae de cet agent indique une expérience de 40 ans dans l'artisanat d'art, de six années passées au sein de la société Publicis de 1981 à 1987 en tant que directrice de production et de création et de 8 années, de 1989 à 1997, pendant lesquelles elle a créé son agence de communication dans le développement et la création des produits de luxe.

⁹⁷ Soit 980,79 € mensuels pour l'IFTS et 343,01 € mensuels pour l'IEMP.

Le recrutement d'une attachée de la direction de la communication

Une attachée non titulaire a pu être recrutée à la direction de la communication de juillet 2014 à janvier 2017 sans que ses contrats successifs ne mentionnent de vacance d'emploi, ou avec une date de vacance identique à celle de l'arrêté, ou un objet sans rapport avec le poste. Les trois premiers arrêtés étaient motivés par un remplacement temporaire (article 3-1), ce qui a dispensé la commune de les transmettre au contrôle de légalité. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'intéressée a confirmé avoir été contactée directement par la commune en vue de son recrutement.

Le recrutement d'un ingénieur de la direction du patrimoine

Un agent non-titulaire a été recruté en tant qu'ingénieur principal à la direction du patrimoine bâti en juin 2015 par un arrêté entaché de multiples irrégularités, ainsi que souligné par le contrôle de légalité de la préfecture : en plus d'être rétroactif, il faisait référence à une vacance d'emploi sans correspondance avec le poste proposé, justifiait de manière erronée le recrutement d'un agent non titulaire par l'absence de cadre d'emploi correspondant (article 3-3 alinéa 1), et proposait un recrutement sur un grade d'avancement (ingénieur principal). La commune a diffusé par courriel un avis de vacance du poste le 1^{er} avril 2015, alors que le recrutement de cet agent était confirmé le 2 avril. Ce dernier a bénéficié d'une rémunération indiciaire correspondant à plus de 17 ans d'ancienneté, alors qu'il ne disposait que de 11 ans d'expérience professionnelle, et assortie d'un régime indemnitaire très favorable.

Les recrutements du directeur de logement et du chargé de mission handicap

Un agent a été recruté à compter du 1^{er} juin 2015 comme attaché principal non titulaire pour assurer les fonctions de directeur du logement. Quatre personnes avaient postulé sur cet emploi, dont deux attachés titulaires, sans que leur candidature ait été retenue. Les conditions de l'article 3-3 2^o de la loi du 26 janvier 1984, que citait pourtant l'arrêté de recrutement de cet agent, n'étaient donc pas réunies. Dans le même sens, un agent non titulaire a été recruté en qualité de rédacteur pour occuper les fonctions de chargé de mission " Handicap " de décembre 2015 à décembre 2016, alors que deux candidats titulaires possédant les compétences requises avaient postulé à ce même poste. Précédemment, cet agent occupait irrégulièrement les fonctions de collaborateur de groupes d'élus (*cf. infra*).

En conclusion, ces situations témoignent de pratiques de recrutement des agents contractuels, qui ne permettent pas de garantir la transparence des procédures. La commune est donc invitée à se mettre en conformité avec le droit en vigueur.

Rappel au droit n° 7 : Restreindre l'emploi des contractuels aux cas dérogatoires prévus par la loi du 26 janvier 1984 et se conformer aux exigences de procédure attachées à ce type de recrutement.

5.3.2 La notation

La loi Maptam du 27 janvier 2014⁹⁸ a remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2015, la pratique des fiches de notation par celle des comptes rendus d'entretien professionnel. L'article 76-1 de la loi du 26 janvier 1984 pose le principe selon lequel « *l'appréciation, par l'autorité territoriale, de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct qui donne lieu à l'établissement d'un compte rendu.* ». Le centre de gestion de la petite couronne a accompagné la commune dans la mise en place de ce nouveau dispositif en aidant en 2017 à l'élaboration d'un guide de l'entretien professionnel et d'une fiche d'entretien type, ainsi qu'en animant en novembre / décembre 2017 des actions de formation pour les agents d'encadrement de la commune. Les efforts entrepris accusent toutefois un décalage de deux ans par rapport à la réforme.

⁹⁸ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Avant 2015, il ressort de l'examen de nombreux dossiers individuels que les fiches de notation étaient très sommairement remplies : seules les notes apparaissent, sans l'appui d'aucun commentaire.

Depuis, la pratique de l'entretien professionnel n'est pas conduite systématiquement. Pour certaines années, seule une fiche de notation figure au dossier individuel de l'agent. Parfois, pour certains exercices, les dossiers ne comportent aucun compte rendu d'entretien d'évaluation annuel, ni même de fiche de notation.

Depuis 2016, commencent à apparaître des comptes rendus d'entretien professionnel, mais la pratique n'est généralisée à tous les services de la commune que depuis 2017.

En tout état de cause, la portée de ce dispositif d'évaluation s'avère limitée dès lors que les modulations de régime indemnitaire prévues au titre de la manière de servir ne sont pas mises en œuvre (*cf. supra*).

5.3.3 L'avancement

Depuis 2015, un service dénommé « organisation, emploi, compétences », au sein duquel officient trois conseillers emploi de catégorie A et B, dispense un conseil interne sur les aspects mobilité, organisation et montée en compétences. Pour autant, la politique d'avancement de la commune est loin d'être rationalisée.

5.3.3.1 Les avancements de grade

Depuis la délibération du conseil municipal du 20 décembre 2012, le taux d'avancement de l'ensemble des agents, toutes catégories, est de 100 %.

Depuis 2013, le taux de promotion est d'environ 75-80 % pour les agents de catégorie A (sauf en 2014, où ce taux était de 66,7 %) et autour de 60 % entre 2013 et 2015 pour les agents de catégorie B. En 2016, le taux de promotion pour les agents de catégorie B a connu une baisse considérable, tombant à 33,3 % pour remonter ensuite à 73,3 % en 2017.

En ce qui concerne les agents de catégorie C, le ratio d'avancement est de plus de 90 % pour la plupart des années, sauf en 2014 et 2015, où il n'était que de 22 % et 25 %. En 2017, les taux de promotion sont donc élevés, soit respectivement 80 %, 73,3 % et 96,6 % pour les agents de catégorie A, B et C.

Ces ratios élevés remettent en cause la capacité de la direction des ressources humaines à pratiquer de manière effective un avancement au choix en vue de maîtriser les charges de personnel.

5.3.3.2 Les avancements d'échelon

Durant l'ancienne mandature, le taux d'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale est très important pour les trois catégories : entre 91 % pour la catégorie C et 97 % pour la catégorie B. Moins de deux ans après son élection, la nouvelle équipe municipale a quasiment retrouvé les mêmes taux de promotion, hormis pour les agents de catégorie B. Pour ces derniers, le taux s'est effondré à près de 42 %, après avoir été particulièrement important en 2015 (97 %).

La coexistence de ces taux élevés d'avancement de grade et d'échelon à l'ancienneté minimale avec un absentéisme marqué (voir *infra*) montre que le pilotage des ressources humaines reste perfectible. Ces pratiques devront évoluer compte tenu de la suppression des avancements à durée minimale par la loi de finances pour 2016⁹⁹.

5.3.4 Le traitement particulièrement favorable de certains agents

L'examen des 44 dossiers individuels auquel a procédé la chambre a révélé que la carrière de plusieurs agents n'est pas conforme aux règles régissant la fonction publique, telles que l'intégration par concours ou l'application du principe d'égalité de traitement des candidatures en matière de recrutement.

Quelques agents ont ainsi été recrutés par contrat avec des niveaux de rémunération ne correspondant pas à leur expérience et des arrêtés, parfois rétroactifs de plusieurs années. Or, il ressort de la jurisprudence¹⁰⁰ que la rémunération du non titulaire engagé sur un emploi permanent 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.

Certains agents ont bénéficié de plusieurs arrêtés rétroactifs qui ont modifié significativement le déroulement de leur carrière.

En outre, certains agents ont accédé à des postes de direction relevant du grade d'attaché, alors qu'ils ne disposaient ni de l'expérience, ni des diplômes requis.

Ces situations sont développées ci-après.

5.3.4.1 Des augmentations dépourvues de toute base légale

Les dossiers examinés témoignent d'une absence d'arrêtés d'attribution de régime indemnitaire, ce dernier étant dès lors versé sans base juridique. Tel est en particulier le cas de certains anciens animateurs du centre socio-culturel Pablo Neruda, qui ont ainsi bénéficié de hausses indues de leur régime indemnitaire (*cf.* ci-après).

Par ailleurs, les fiches de paie ne sont pas toujours concordantes dans leur montant avec la situation réglementaire des agents. Plusieurs agents ont ainsi bénéficié d'une hausse de rémunération visible sur leurs fiches de paie mais sans que celle-ci ne s'appuie sur un arrêté d'avancement d'échelon. Selon la commune, ces augmentations résulteraient d'évolutions des grilles indiciaires, en particulier dans le cadre du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR). Or, ce dernier ne s'applique pas aux contractuels, dont la réévaluation du traitement ne peut intervenir qu'au vu des résultats des entretiens professionnels ou de l'évolution des fonctions¹⁰¹.

Un agent recruté au cabinet du maire a vu sa rémunération augmenter sans qu'aucun arrêté individuel ne le justifie, ainsi qu'en attestent ses bulletins de paie : en février 2013, il a bénéficié d'une « régularisation » d'IEMP¹⁰² portant sur la période d'août 2012 à janvier 2013 ; en novembre 2013, sa paie comprend une « régularisation » d'IPTS de juillet à octobre 2013 ; sa paie de décembre 2013 comporte la même « régularisation » au titre de janvier à juin.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ CAA Douai, 14 mars 2006, n° 04DA00951 ; CAA Nancy, 22 octobre 2012, n° 12NC00150.

¹⁰¹ Circulaire de la Direction générale des collectivités locales du 10 juin 2016, ou encore réponse ministérielle du 4 avril 2017 (question n° 99012 du 20 septembre 2016).

¹⁰² Indemnité d'exercice de mission des préfetures.

Hormis un agent et les animateurs cités ci-après, toutes les irrégularités relevées concernent des membres du cabinet du maire ou des agents exerçant les fonctions de collaborateurs de groupe d'élus. Il conviendrait que la commune mette en place une procédure adaptée de contrôle de la paie, afin de mettre celle-ci en accord avec la situation réglementaire de chaque agent.

5.3.4.2 La situation de trois anciens animateurs d'un centre de quartier

Trois animateurs socio-culturels ayant anciennement exercé leurs fonctions au sein d'un centre de quartier de la commune remplissaient les trois critères de sélection alternatifs mis en œuvre pour l'échantillonnage des dossiers individuels : contractuels de catégorie A, ils ont été bénéficiaires du dispositif de titularisation de la loi Sauvadet et ont vu leur rémunération fortement augmenter, selon un schéma comparable.

Afin de comprendre les irrégularités commises par la commune pendant la période examinée, il importe de détailler l'ensemble de leur carrière.

Ces agents ont été recrutés entre 1997 et 2000 comme animateurs non titulaires par des contrats à durée déterminée visant l'article 3 alinéa 3 de la loi du 26 janvier 1984¹⁰³. Ces contrats n'explicitaient pas les raisons pour lesquelles la nature des fonctions ou les besoins des services justifiaient l'emploi d'un contractuel, alors que ces postes relevaient du cadre d'emplois des animateurs territoriaux.

Les conditions de recrutement et de rémunération de ces agents présentent des irrégularités dès leurs premiers engagements. Deux d'entre eux, recrutés en 1997 comme animateurs, ont vu leur rémunération indiciaire augmenter quelques mois après leur recrutement pour atteindre celle d'un agent ayant douze ans d'ancienneté dans le grade d'animateur, ce qui ne correspondait aucunement à leur expérience. La rémunération indiciaire de l'un d'entre eux a été diminuée en 1999, mais compensée par la mise en place de l'IEMP. Le troisième animateur n'a pas bénéficié dès son recrutement, en 2000, de conditions de rémunération aussi avantageuses, son recrutement étant toutefois entaché d'une forte rétroactivité.

Environ cinq ans après leur recrutement¹⁰⁴, appuyés par le directeur du centre de quartier, ces agents ont accédé à des fonctions supérieures d'encadrement¹⁰⁵ et/ou au grade d'attaché, alors qu'ils n'étaient pas titulaires et qu'ils ne disposaient d'aucune qualification ou expérience leur permettant d'accéder à ces postes. À cette occasion, leur rémunération a été tout aussi irrégulièrement augmentée. Deux d'entre eux ont été rémunérés au 4^{ème} échelon du grade d'attaché territorial, accessible à un titulaire après trois ans d'ancienneté au minimum dans ce grade ; le troisième a été rémunéré au 8^{ème} échelon du même grade, correspondant à 10,5 ans d'ancienneté minimum. Pour un de ces animateurs, l'avenant à son contrat de recrutement le promouvant en qualité de directeur de centre de quartier avait été retiré à la demande du préfet. Pour autant, la commune a pris un nouvel arrêté le recrutant à ce même poste.

En 2005, dans le cadre de la loi Sapin sur la résorption de la précarité, le dossier de deux de ces agents a été instruit en vue d'une intégration directe dans le grade d'animateur territorial. Toutefois, étant donné les conditions de recrutement et de rémunération particulièrement favorables qui lui étaient accordées par contrat, l'un de ces animateurs a décliné cette

¹⁰³ Selon l'article 3 alinéa 3 de la loi n° 84-53 : « Des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions de durée que ceux applicables aux agents de l'État. ». Or, l'article 4 de la loi n° 84-16 modifiée dispose : « Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre Ier du statut général, des agents contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants : / 1° Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; / 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l'État à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ... ».

¹⁰⁴ Soit respectivement en 2004, 2005 et 2006.

¹⁰⁵ Respectivement chef de service enfance, directeur du bureau d'information jeunesse, et directeur non titulaire d'un centre de quartier.

proposition¹⁰⁶. Pour l'autre agent, il est apparu que cette stagiairisation n'était pas possible car l'intéressé n'était pas titulaire du BEATEP¹⁰⁷, diplôme requis pour l'intégration, mais seulement d'un Deug « Arts et spectacles ». Par suite, sa période de stage a été annulée et, dans le même temps, cet agent a fait savoir qu'il n'était plus intéressé pour être intégré dans un grade de catégorie B, car il souhaitait intégrer le grade d'attaché, de catégorie A.

En 2007, la rémunération de ces agents a connu à nouveau une progression très significative, par le biais d'avenants et d'arrêtés modificatifs. Ils leurs confèrent un traitement comparable aux 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} échelon du grade d'attaché, accessibles à des attachés titulaires au terme d'un minimum de 10,5 à 15 ans d'ancienneté dans ce grade.

Des arrêtés et contrats successifs vont renouveler la nomination de ces agents. Bien que chacun de ces arrêtés mentionne l'obligation pour eux de se présenter au concours d'attaché territorial, aucune initiative ne sera prise en ce sens.

Enfin, en application de la loi Sauvadet du 12 mars 2012, le contrat de ces agents a été transformé en CDI par contrats du 29 mars 2013 les recrutant comme attaché territorial à temps complet. Dans le cadre de la loi Sauvadet, ces agents ont été mis en stage à compter du 23 décembre 2013, par arrêtés rétroactifs de février 2014, puis titularisés au 4^{ème} échelon du grade d'attaché.

Or, en matière de rémunération, la loi prévoyait un dispositif de reprise d'ancienneté plafonné, à travers la possibilité de maintien d'un indice à titre personnel. Celui-ci devait être calculé sur la base de 70 % de la moyenne des six meilleures rémunérations sur les 12 mois précédant la mise en stage¹⁰⁸.

La commune a contourné ces plafonnements de reprise d'ancienneté en augmentant irrégulièrement ces agents en 2013, avant leur mise en stage. Les hausses de régime indemnitaire, dépourvues d'arrêté d'attribution, ne sont visibles que sur les bulletins de paie. Les hausses de régime indiciaire, tout aussi injustifiées, ont donné lieu, pour deux de ces agents, à des arrêtés d'attribution. Cependant, ces derniers étaient d'autant plus rétroactifs que la date effective de ces augmentations, visible sur les bulletins de paie¹⁰⁹, précédait de plusieurs mois la date d'effet mentionnée dans les arrêtés. Le régime indiciaire du troisième agent concerné a été augmenté sans arrêté, la hausse n'étant détectable qu'à travers ses bulletins de paie.

Par cette pratique, alors que le dispositif d'encadrement de la loi Sauvadet aurait dû conduire à leur diminution, les rémunérations nettes de ces agents ont été irrégulièrement accrues de 700 € à 1 000 € par mois, hors prime annuelle.

Par la suite, après leur titularisation comme tout au long de leur carrière, ces agents ont bénéficié d'arrêtés d'avancement à l'ancienneté minimum.

En définitive, à travers cette succession d'irrégularités, ces agents, au départ animateurs contractuels, ont été titularisés au grade d'attaché territorial sans passer de concours avec une rémunération allant du 10^{ème} au 12^{ème} échelon du grade d'attaché.

¹⁰⁶ Une note dans le dossier individuel de l'agent indique qu'il « ne souhaite pas être intégré en catégorie B au grade d'animateur territorial / communication téléphonique du 3 novembre 2005 ».

¹⁰⁷ Brevet d'État d'animateur technicien de l'éducation populaire.

¹⁰⁸ Article 16 du décret n° 2012-1293 du 22 novembre 2012.

¹⁰⁹ Ces augmentations ont été versées postérieurement à leur date d'effet et sont présentées sur les bulletins de paie comme des régularisations. Ainsi, les bulletins de paie de février 2014 de deux des agents concernés présentent des « régularisations » de régime indiciaire et indemnitaire remontant à juin 2013.

5.3.4.3 La situation d'un animateur titularisé

Initialement recruté en janvier 2008, un animateur a vu sa rémunération modifiée rétroactivement par quatre arrêtés en date du 30 mars 2012, la portant à l'indice brut 315, puis 337, puis 347 puis 359.

En avril 2013, le CDD de cet agent est transformé en CDI dans le cadre de la loi Sauvadet au motif que l'intéressé « justifie d'une durée de services publics effectifs accomplis auprès de la même collectivité ou du même établissement public au moins égale à six années ». Or, il n'avait pas six années de services publics effectifs en 2013, mais seulement cinq.

Il est nommé stagiaire puis titularisé en juin 2014. Un arrêté du 5 mai 2014 le nomme au 4^{ème} échelon de son grade d'animateur à compter du 6 mars 2014. Toutefois, ce même arrêté indique que cet agent n'avait été nommé au 3^{ème} échelon du grade d'animateur qu'à compter du 23 décembre 2013. Cet avancement ne semble donc pas respecter les règles d'avancement minimum.

Cet animateur a donc bénéficié des dispositions de la loi Sauvadet, alors qu'il ne remplissait pas les conditions requises, ainsi que d'arrêtés rétroactifs modifiant sa rémunération et lui permettant d'être titularisé à un niveau de rémunération supérieur à son échelon d'intégration.

5.4 Le régime indemnitaire

5.4.1 Le cadre du régime indemnitaire

Ainsi qu'indiqué précédemment, la commune, engagée dans un processus de refonte de son régime indemnitaire, n'a pas mis en œuvre la PFR ni le RIFSEEP, dans l'attente de l'achèvement du travail de cotation de ses emplois, entrepris avec l'appui du CIG.

Concernant le régime en vigueur, la commune ne respecte pas les dispositions de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 définissant les conditions dans lesquelles elle doit fixer et appliquer le régime indemnitaire de ses agents¹¹⁰.

En premier lieu, l'ensemble des agents de la commune bénéficie d'une prime annuelle d'environ 1 500 €. Or, la délibération en date du 21 décembre 1976 instaurant cette prime a été déclarée nulle par arrêté préfectoral du 4 janvier 1977. La commune, qui reconnaît cette irrégularité, indique que son versement sera régularisé dans le cadre de la mise en place du RIFSEEP.

En deuxième lieu, la délibération du 29 octobre 2008 instaurant un régime indemnitaire spécifique pour les agents occupant des emplois de direction ainsi que la délibération du 30 juin 2009 étendant ce régime indemnitaire aux grades et emplois non visés dans la précédente délibération fixent pour chaque prime les emplois bénéficiaires, les montants annuel et mensuel moyens, ainsi que le coefficient minimum et maximum susceptible d'être attribué, ou le degré de variation par rapport au taux moyen. En revanche, ces délibérations ne fixent pas les critères de modulation du taux moyen ou du coefficient. Au mieux, pour l'IAT¹¹¹, il est indiqué que « l'attribution individuelle est modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions ». Or, la jurisprudence et les textes en vigueur imposent que les modalités de mise en œuvre du régime indemnitaire soient définies de façon suffisamment précise par délibération¹¹².

¹¹⁰ En application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, et de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, le conseil municipal fixe par délibération les régimes indemnitaires, ainsi que les critères de modulation individuelle de chaque prime.

¹¹¹ Indemnité d'administration et de technicité.

¹¹² L'organe délibérant méconnaît ainsi ses compétences quand il fixe simplement des taux moyens et laisse aux chefs de service le soin de proposer les modulations individuelles « une fois par an, en application d'un corps de règles précis et suivant des modalités définies en concertation avec les organisations syndicales » (CAA Bordeaux, 28 mars 2006, n° 02BX00257).

En troisième lieu, l'examen de plusieurs dossiers individuels révèle que peu d'arrêtés individuels fixant le niveau de prime ont été pris.

Dans ces conditions et en l'absence d'arrêtés individuels d'attribution systématiques, l'octroi du régime indemnitaire ne s'est donc pas fait dans des conditions toujours transparentes.

Les réformes de la cotation des postes et du régime indemnitaire, en cours mais encore inachevées, devraient permettre à l'avenir une rationalisation et une régularisation des situations.

5.4.2 Les règles d'octroi de primes

L'attribution de certaines primes ne respecte pas les conditions fixées par la réglementation. Ainsi, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) a été généralisée à l'ensemble du personnel. De même, la prime de chaussures et de petit équipement a été largement étendue : plus du tiers des agents en bénéficient, malgré ses conditions d'octroi restrictives. Le montant global annuel de cette prime représente, pour la période en revue, entre 28 200 et 32 150 €. Depuis 2015, toutefois, le nombre d'agents bénéficiaires de la prime de chaussures et de petit équipement est en diminution (il est passé de 505 en 2015 à 440 en 2017).

La prime de service et de rendement a été attribuée à 544 agents de catégorie C, alors qu'elle est en principe réservée aux ingénieurs territoriaux et aux techniciens territoriaux, cadres d'emplois relevant des catégories A et B. Le nombre de ces irrégularités a crû de 2012 à 2016¹¹³ et n'est en baisse que depuis 2017, leur montant total durant la période en revue représentant la somme de 38 894 €.

D'autres irrégularités sont moins généralisées mais témoignent d'insuffisances dans la mise en œuvre du régime indemnitaire. À titre d'exemple, bien que l'article 4 du décret n° 2002-62 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des administrations centrales interdit le cumul entre IFTS et IAT, dix fiches de paie sur la période en revue cumulent ces deux primes. De plus, au cours de la même période, l'IFTS a été attribué 46 fois à des agents dont l'indice brut est inférieur à 380, en méconnaissance de la réglementation en vigueur.

Rappel au droit n° 8 : Régulariser l'octroi des primes, notamment la NBI, la PFR, l'IFTS, l'indemnité de chaussure et de petit équipement, et mettre un terme au versement irrégulier de la prime annuelle.

5.5 L'organisation du temps de travail

5.5.1 Le régime de temps de travail applicable

Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif fixée par l'article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature. Cette durée de temps de travail a été étendue aux agents des collectivités territoriales en application de l'article 21 de la loi n° 2001-02 du 3 janvier 2001, qui dispose que les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'État. Depuis l'instauration de la journée de solidarité par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004, la durée annuelle de temps de travail effectif est fixée à 1 607 heures auxquelles peuvent s'ajouter des heures supplémentaires. Il s'agit à la fois d'un plancher et d'un plafond¹¹⁴.

¹¹³ 4 150 € en 2012, 5 868 € en 2013, 7 652 € en 2014, 7 073 € en 2015, 8 772 € en 2016 et 5 376 € en 2017.

¹¹⁴ 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

Par exception¹¹⁵, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-02 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.

En ce qui concerne Bagnolet, si la durée hebdomadaire de travail a été fixée à 35 heures par la délibération du conseil municipal du 22 novembre 2001¹¹⁶, il n'existe aucun texte normatif fondant la durée annualisée. La commune applique un projet de règlement intérieur rédigé en juin 2009, mais jamais délibéré par le conseil municipal, tandis que l'élaboration d'un nouveau projet de règlement intérieur est en cours depuis 2017.

Dans les faits, la durée annuelle de temps de travail effectif dans la commune est particulièrement réduite, en raison du volume de jours de congés octroyé. Outre le lundi de Pentecôte¹¹⁷, les agents disposent d'une semaine d'hiver qui prend la forme de cinq jours de congés à prendre en une seule fois entre le 1^{er} octobre et le 30 avril de l'année N+1, auxquels s'ajoutent encore sept jours de congés supplémentaires accordés uniquement aux agents occupant des postes permanents¹¹⁸.

Tableau n° 25 : Durée annuelle du temps de travail

Nombre d'agents en ETP	980,3
Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures)	35
Jours ouvrés annuels	251
Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité	38
Décompte annuel (nombre de jours travaillés dans la collectivité)	215
Durée annuelle de travail (en heures)	1 512
Durée légale du travail (en heures)	1 607
Différence (en heures)	91
Différence (en jours par agent par an)	13
Différence pour la collectivité (en heures par an)	89 207

Source pour le nombre d'EPT : Données de paie retraitées par la CRC

Avec un total de 38 jours de congé, le temps de travail annualisé de la commune représente une durée annualisée de 1 516 heures, soit 91 heures de moins que la durée légale. Cette durée est également sensiblement inférieure aux moyennes observées dans la fonction publique territoriale, qu'il soit fait référence au rapport Laurent¹¹⁹ (1 578 heures), ou plus récemment, au rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations annexé à la loi de finances pour 2018¹²⁰ (1 574 heures). Compte tenu du nombre d'agents communaux (980,3 ETP), l'écart par rapport à la durée annuelle réglementaire de 1 607 heures se traduit par un déficit de 89 207 heures, soit 55,5 ETP, et un surcoût estimé à 2,49 M€¹²¹.

Par ailleurs, la commune ne dispose pas de moyen de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte le temps de travail des agents. Ces éléments sont à mettre en rapport avec le volume très conséquent d'heures supplémentaires octroyées (cf. *infra*), dont le seuil de déclenchement est de fait inférieur à celui de droit commun. À noter que, par délibération du 18 septembre 2014, le conseil municipal a approuvé la mise en place d'un compte épargne temps permettant à l'agent d'épargner ses droits à congés, sous réserve qu'il prenne au moins 20 jours de congés annuel par an.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ Bien avant 2001, la commune avait signé le 4 mai 1982 avec l'État un contrat de solidarité prévoyant la réduction de la durée hebdomadaire de travail à 36 heures au 1^{er} juillet 1983, en vue d'atteindre un objectif de 35 heures au plus tard le 1^{er} janvier 1985.

¹¹⁷ Article 3-1 du projet de règlement intérieur de 2009.

¹¹⁸ Article 6 du même projet.

¹¹⁹ *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique*, 26 mai 2016.

¹²⁰ *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations*, annexe à la loi de finances 2018.

¹²¹ Une estimation du coût par ETP est obtenue en divisant les charges de personnel (43,97 M€) par le nombre d'ETP en 2016 (980,3 ETP), soit 44,85 k€/ETP.

Rappel au droit n° 9 : Instaurer une durée annuelle de temps de travail conforme à la durée légale, et mettre en place un système de décompte automatisé de temps de travail.

5.5.2 Les autorisations d'absence

Indépendamment des congés annuels, l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit l'octroi d'autorisations d'absence, sans en fixer la durée. Le régime des autorisations d'absence de la commune est dépourvu de fondement statutaire : il n'a fait l'objet d'aucune délibération, l'administration se contentant d'appliquer le projet de règlement intérieur de juin 2009.

Ce règlement est favorable aux agents. À titre d'exemple, 10 jours de congé sont accordés pour la médaille du travail. De même la liste des événements familiaux ouvrant droit à autorisation spéciale d'absence comprend : le mariage, le PACS ou le décès des frères et sœurs, des beaux-frères et belles-sœurs, grands-parents et petits-enfants (3 jours de congé), des neveux et nièces (1 jour de congé), ainsi que le décès des beaux-parents (3 jours de congé). Pour mémoire, la circulaire du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence, applicable à la fonction publique de l'État, mentionne seulement, comme événements ouvrant droit à une autorisation spéciale d'absence, le mariage du fonctionnaire, la naissance ou l'adoption d'un enfant, la maladie très grave ou le décès du conjoint, du père, de la mère ou d'un enfant.

La durée de ces autorisations d'absence est également supérieure à la norme étatique : 8 jours en cas de mariage ou de PACS (5 jours dans la fonction publique d'État en application de la circulaire du 10 février 2012 précitée), 5 jours en cas de maladie très grave ou décès du conjoint ou du partenaire lié par un PACS, d'un enfant, d'un proche parent (3 jours dans la fonction publique d'État en application de la même circulaire).

Ces autorisations d'absence participent, au même titre que le régime de congé de la commune, à l'abaissement de la durée annuelle moyenne de travail effectif.

Par ailleurs, ces autorisations ne font l'objet que d'un traitement par fiche papier portée au dossier individuel de chaque agent, ce qui compromet leur recensement, leur suivi et leur contrôle, au détriment du pilotage des ressources humaines. La mise en place d'un logiciel dédié au traitement des absences, prévue pour octobre 2018, devrait permettre le recensement des autorisations d'absence par voie informatique.

5.5.3 Les heures supplémentaires

5.5.3.1 Le non-respect de la réglementation relative aux heures supplémentaires

La commune ne respecte pas le cadre réglementaire fixé par les articles 2 et 6 du décret n° 2002-60 et l'article 2 du décret n° 91-875.

Alors que le temps de travail des agents est sensiblement inférieur à la durée légale, la commune ne dispose pas de moyen de contrôle automatisé permettant de le comptabiliser de façon exacte, et à plus forte raison les heures supplémentaires effectuées, en méconnaissance de l'article 2 du décret précité.

Le conseil municipal n'a adopté aucune délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, malgré un contingent annuel d'heures supplémentaires important. Selon les chiffres communiqués par la ville, le contingent annuel d'heures supplémentaires au cours des années 2012-2017 est respectivement de 25 047 heures, 25 196 heures, 20 761 heures, 19 128 heures et 19 161 heures.

Par ailleurs, le contingent mensuel de 25 heures est régulièrement dépassé, et concerne une centaine de bulletins de paie par an entre 2012 à 2016¹²². Pour autant, la commune n'a pris aucune délibération accordant à titre exceptionnel une dérogation au quota réglementaire.

Certains agents cumulent un nombre d'heures supplémentaires considérable : en 2012 et 2013, plus de dix agents disposaient d'un contingent annuel d'heures supplémentaires supérieur à 300 heures ; ils n'étaient plus qu'un ou trois les années suivantes. Le phénomène de concentration reste toutefois important, dès lors qu'en 2014 et 2015, les 10 agents ayant effectué le plus d'heures supplémentaires totalisent entre 27 et 20 heures supplémentaires par mois. Ces données suggèrent qu'une redéfinition des cycles de travail est nécessaire.

De fait, l'inscription d'heures supplémentaires constitue dans plusieurs cas un complément de rémunération, ainsi qu'en attestent des fiches de « simulation de rémunération » figurant dans certains dossiers individuels, qui incluent les heures supplémentaires comme un élément de rémunération. Dans le dossier d'un agent, une note de la DGS souligne même qu'il conviendrait de modifier artificiellement chaque mois le volume des heures supplémentaires accordées. Dans le même sens, certains sportifs de haut niveau recrutés par la mairie et mis à la disposition de clubs sportifs (cf. *infra*) se sont vus notifier un courrier leur signifiant que « *les heures supplémentaires non effectivement accomplies ne seront plus rémunérées* ».

Pour chacune des années examinées, de nombreux agents bénéficient chaque mois d'heures supplémentaires, parfois d'un même volume sur l'ensemble des mois ou la plupart des mois, y compris pendant la période estivale¹²³.

Le recours par la commune aux heures supplémentaires constitue ainsi une source d'irrégularités et un poste de dépenses significatif.

5.5.3.2 Les efforts entrepris par la nouvelle municipalité en vue de résorber le nombre d'heures supplémentaires

Depuis 2016, la municipalité a entrepris des démarches en vue de limiter le recours aux heures supplémentaires, concrétisées par une note de service en date du 17 août 2016. Celle-ci rappelle le principe selon lequel les heures supplémentaires doivent être strictement récupérées, sauf dérogation portant sur les nécessités de service ou les événements exceptionnels. Ces heures supplémentaires doivent avoir été intégralement récupérées en fin d'année civile, sinon elles sont considérées comme perdues à l'exception de celles effectuées au mois de décembre. Le contingent mensuel ne peut être dépassé que sur décision du directeur général des services qui en informe dans les meilleurs délais les représentants du personnel au Comité technique paritaire.

Afin d'éviter le recours aux heures supplémentaires, la note de service préconise également d'adapter le profil horaire des agents aux nécessités du poste. Toutefois, interrogée sur ce point, la direction des ressources humaines a indiqué que le chantier consistant à revoir les cycles de travail n'avait pas réellement avancé. Pour l'instant, le CTP du 7 décembre 2016 a validé la nouvelle organisation de la direction de la voirie et des espaces publics comprenant notamment une modification des horaires du service Régie / Travaux et le CTP du 27 juin 2017 a réorganisé la direction des sports et de la vie associative.

¹²² Respectivement 78, 106, 80, 137 et 133 bulletins de paie pour chacune des années en revue de 2012 à 2016.

¹²³ Il convient de relever par ailleurs que, pour l'année 2012, les bulletins de paye du mois de juillet ne comportent aucune ligne de paye permettant de vérifier l'octroi d'heures supplémentaires : en effet, si ces bulletins indiquent un nombre d'heures travaillées et d'heures supplémentaires égal à zéro, la paye reste identique à celle des autres mois.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'une nouvelle note de service, applicable à compter de mai 2018, mentionnait la diminution de plus d'un tiers de l'enveloppe budgétaire consacrée au paiement des heures supplémentaires et précisait les seuls événements susceptibles d'ouvrir droit, à 100 % ou 50 %, au paiement d'heures supplémentaires. Les agents d'encadrement seraient incités à limiter le nombre d'heures supplémentaires accordées et à veiller à ce que les temps de récupération soient posés régulièrement. Par ailleurs, la commune a attribué fin 2017 le nettoyage des abords du marché à une société privée, alors qu'il était auparavant assuré en interne par le biais d'heures supplémentaires. Elle dit assurer aujourd'hui le suivi des heures supplémentaires par un tableau de bord spécialement dédié.

Rappel au droit n° 10 : Régulariser le régime d'utilisation des heures supplémentaires par une délibération spécifique et mettre fin à la pratique consistant à accorder des heures supplémentaires fictives en guise de complément de rémunération.

5.5.4 Les astreintes

Par délibération du 4 janvier 2001, le conseil municipal a accordé le bénéfice des indemnités d'astreinte aux agents titulaires ou non titulaires recrutés sur la base de l'article 3 alinéa 1 de la loi du 26 janvier 1984 et aux stagiaires « *relevant de la filière technique et dans la limite des cadres d'emplois suivants : contrôleur de travaux, agents de maîtrise, agents d'entretien* ». Cette délibération indique également que l'indemnité d'astreinte à domicile ne pourra être attribuée aux agents logés pour nécessité absolue de service et par utilité de service.

Ces prescriptions ne sont pas respectées. Des astreintes ont été attribuées à des personnes ne relevant pas des cadres d'emplois précités, tels que des adjoints techniques territoriaux, des ingénieurs, des attachés et des rédacteurs, ce qui laisse à penser qu'il s'agirait d'un complément de rémunération. Leur octroi a plus particulièrement été utilisé jusqu'en 2013 comme complément de rémunération pour les DGAS, qui pourtant ne relèvent pas de la filière technique.

Par délibération du 17 décembre 2014, le conseil municipal a élargi la liste des bénéficiaires des astreintes d'exécution aux agents titulaires et stagiaires, agents non titulaires exerçant des fonctions équivalentes de toutes filières et cadres d'emplois et de l'astreinte de décision aux emplois fonctionnels de direction et, de manière exceptionnelle, aux cadres A de la filière technique et administrative. Dans le même temps, la municipalité a cessé d'accorder des astreintes de décision aux agents de catégorie B, notamment aux rédacteurs.

La situation est donc aujourd'hui régularisée. Le montant des astreintes indûment perçues pendant les années 2012 à 2014 s'élève toutefois à 102 779 €.

5.5.5 L'absentéisme

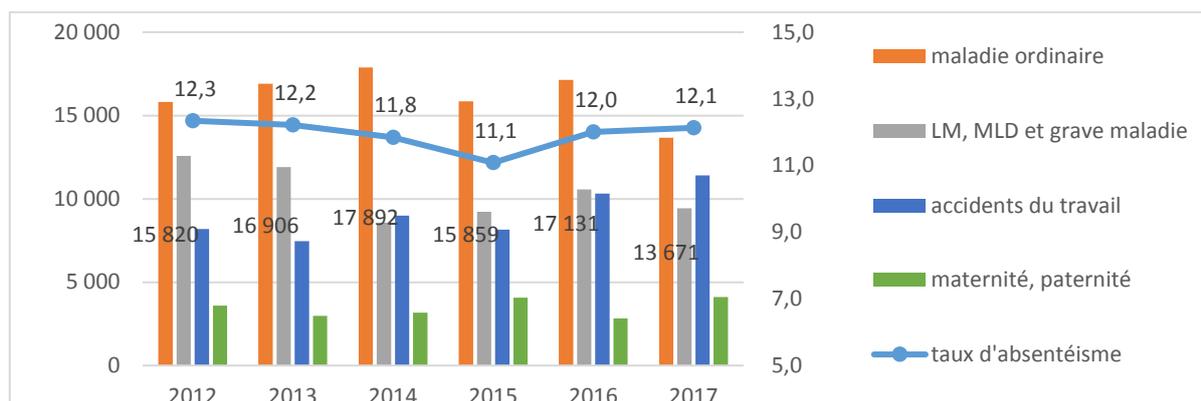
La commune a produit un décompte des jours d'absence, mais sans calcul d'un taux d'absentéisme. Pour documenter ses observations, la chambre s'est donc appuyée sur les fichiers de paie pour le décompte des ETP (*cf.* partie relative aux effectifs).

Selon le rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexé à la loi de finances 2018, le nombre moyen de jours d'absence pour raison de santé dans la fonction publique territoriale était de 22,4 jours en 2013, dont 12,1 pour congé de maladie ordinaire. Plus récemment, une étude Sofaxis publiée en novembre 2015 estimait le taux d'absentéisme moyen des collectivités à 8,8 % en 2014. Le bilan social du centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne francilienne de 2015 faisait état d'un taux moyen d'absentéisme pour les agents sur emploi permanent de 8,5 %.

En comparaison, le taux d'absentéisme¹²⁴ de Bagnolet s'avère particulièrement élevé, atteignant 12,3 % en 2012. Une diminution est observée de 2012 à 2015, mais celle-ci est largement due à une baisse du nombre de jours de maladie longue durée¹²⁵ : en effet, de 2012 à 2014, le nombre de jours de maladie ordinaire va sans cesse croissant, passant de 15 820 jours en 2012 à 17 891 jours en 2015. S'il chute en 2016 à 15 859 jours, il remonte en 2017 à 17 131 jours.

En 2017, le taux d'absentéisme, s'élevait à 12,1 %, niveau bien supérieur aux moyennes nationales. Les absences pour maladie ordinaire et accident du travail représentaient, en 2016, l'équivalent de 75 ETP, soit, en les rapportant aux effectifs communaux et aux charges de personnel, un surcoût de 3,37 M€.

Tableau n° 26 : Évolution de l'absentéisme entre 2012 et 2017



Source : commune de Bagnolet

Ce taux d'absentéisme élevé participe à l'abaissement du temps de travail effectif, alors que les agents bénéficient par ailleurs d'un régime de temps de travail favorable. Il peut s'expliquer par l'absence de moyen de contrôle automatisé de la présence des agents, mais également par une mauvaise gestion du contrôle des absences. En effet, les discussions survenues lors de la réunion du CHSCT¹²⁶ du 16 juin 2017 font apparaître que l'administration communale donne à ses agents un délai de deux mois pour fournir leurs justificatifs d'absence, alors que le délai réglementaire est en théorie de 48 heures, que le personnel encadrant ne contrôle pas et ne déclare pas systématiquement les absences des agents auprès de la direction des ressources humaines et que, même en cas de déclaration, cette dernière ne donne aucun retour aux encadrants permettant d'identifier les absences injustifiées.

En outre, les chiffres fournis à la chambre étaient différents de ceux figurant dans le rapport d'orientations budgétaires, ce qui montre que la commune n'a pas une connaissance précise de ses données en termes d'absentéisme.

Depuis, la commune s'est efforcée de prendre des mesures contre l'absentéisme de ses agents. En particulier, par délibération du 29 mars 2017, le conseil municipal a décidé d'appliquer une minoration du régime indemnitaire en fonction de la maladie ordinaire constatée en appliquant un retrait du 30^{ème} du régime indemnitaire par jour d'absence constaté, au-delà de 10 jours d'absence sur 12 mois. Cette mesure concerne exclusivement les congés de maladie ordinaire, à l'exception des autres congés (maladie longue durée, mais aussi jours enfant malade et autorisation d'absence). Le rétablissement du jour de carence au

¹²⁴ 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.

¹²⁵ 12 572 congés de maladie longue durée en 2012, 8 575 et 10 574 en 2014 et 2016.

¹²⁶ Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

sein de la fonction publique par la loi de finances pour 2018 devrait également avoir un effet réducteur.

Lors du CHSCT du 16 juin 2017, il a été décidé de ramener le délai de fourniture d'un justificatif d'absence à 48 heures, sous peine pour l'agent de voir son absence requalifiée en absence injustifiée, de subir un retrait sur salaire, ou même l'initiation d'une procédure pour abandon de poste. Une note devait être rédigée afin d'inciter les encadrants à contrôler la présence de leurs agents. Par ailleurs, il est prévu, en octobre 2018, la mise en place d'un logiciel de suivi des temps de présence (maladie, formation, autres indisponibilités), sous validation de leur supérieur hiérarchique.

Selon la commune, de nouvelles mesures ont été mises en place. Les directions doivent aujourd'hui envoyer systématiquement un tableau des présences et des absences. Les cadres de la collectivité seraient de plus en plus réactifs quant à la communication des informations liées à l'absentéisme.

La DRH disposerait dorénavant d'un suivi mensuel de l'absentéisme grâce aux extractions de journaux. Un travail est en cours afin de permettre de consolider et de fiabiliser les données entrées et sortantes dans le logiciel.

Concernant les absences injustifiées, la commune indique vouloir systématiser le retrait sur salaire et l'engagement d'une procédure de sanction disciplinaire.

Il est encore trop tôt pour déterminer les effets de ces mesures. L'impact de l'écrêtement de régime indemnitaire devrait rester mesuré, dès lors qu'il n'intervient qu'au bout de 10 jours d'absence sur 12 mois.

Recommandation n° 4 : Poursuivre le travail engagé concernant l'absentéisme en assurant un suivi précis des absences des agents et des justificatifs d'absence, en impliquant la DRH et les services et en appliquant les sanctions pour absences non justifiées.

5.6 Les emplois fonctionnels et de direction

5.6.1 Les emplois fonctionnels

5.6.1.1 Des recrutements irréguliers jusqu'en 2014

De par sa population, inférieure au seuil de 80 000 habitants mentionné à l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984, la commune de Bagnolet n'est pas autorisée à recruter des agents contractuels sur des emplois fonctionnels.

Pourtant, jusqu'en novembre 2013, la commune a régulièrement recruté des non-titulaires sur l'emploi de DGAS.

Par ailleurs, l'organisation en pôles précédemment citée a permis à la commune de recruter sur des emplois de « chef de pôle », qui avaient toutes les caractéristiques de postes de DGAS sans en avoir l'appellation, des agents non titulaires. Cinq de ces six postes étaient ainsi irrégulièrement occupés par des non-titulaires.

Enfin, le recrutement de l'ancien DGS était également entaché d'irrégularité, ce qui a conduit à son annulation par jugement du tribunal administratif de Montreuil du 18 juillet 2013¹²⁷, au motif que l'intéressé n'était titulaire ni du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux, ni du grade de directeur territorial exigé pour ce poste¹²⁸. Après cette annulation, cet agent a été réintégré dans le cadre d'emplois des attachés territoriaux au sein de la direction générale. Or, d'une part, le grade d'attaché principal constituait un grade d'avancement, auquel l'intéressé ne pouvait pas prétendre, d'autre part, cet agent a occupé un poste de « chargé de mission » créé à son intention et n'a quitté les effectifs communaux qu'en juin 2014.

5.6.1.2 La situation de l'ancien DGST

L'ancien directeur général des services techniques (DGST) de la commune a été recruté en avril 2003. Plusieurs irrégularités ont été commises concernant la gestion de sa carrière.

Cet agent a bénéficié jusqu'en juillet 2013 de compléments de rémunération irréguliers sous la forme de différentes astreintes d'un montant total de 238 € mensuels, alors qu'il ne faisait pas partie des cadres d'emplois cités par la délibération du 4 janvier 2001 comme susceptibles de bénéficier de ces indemnités. Le seul document justificatif fourni à la chambre est une note de service datant de 2005, soit antérieure de 8 ans par rapport à la période en revue, et datée d'une année où l'intéressé effectuait également l'intérim du DGS.

Conformément au droit en vigueur, cet agent disposait de deux avancements de carrière parallèles, l'un relatif à son statut d'ingénieur, l'autre à l'emploi fonctionnel de DGST qu'il occupait par voie de détachement. Cependant, à compter de 2008, c'est à travers sa progression de carrière dans le cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux qu'il a vu sa rémunération augmenter, bénéficiant d'un indice majoré supérieur à celui que pouvait lui permettre le grade de DGST.

En juillet 2008, un arrêté lui confère un avancement au grade d'ingénieur en chef de classe normale en se référant à une ancienneté dont il ne bénéficiait pas¹²⁹. Cette irrégularité lui permet de bénéficier d'une augmentation de rémunération importante, passant de l'indice brut 864 à l'indice brut 966.

Par arrêté du 12 janvier 2011, il est nommé au 4^{ème} échelon du grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle, alors qu'il ne respectait aucunement la condition d'ancienneté de 6 ans dans le grade d'ingénieur en chef requise pour un tel avancement¹³⁰. Par ailleurs, cet arrêté était très largement rétroactif, puisqu'effectif à compter du 1^{er} décembre 2009.

Il bénéficie par la suite de l'arrêté du 21 mai 2012 le nommant à compter du 1^{er} juin 2012 ingénieur en chef de classe exceptionnelle premier chevron groupe A rémunéré à l'indice majoré 881.

De manière surprenante, une autre série de quatre arrêtés figure dans le dossier individuel de cet agent.

¹²⁷ TA Montreuil, 18 juillet 2013, Syndicat des fonctionnaires territoriaux CGT et des établissements publics et services assimilés de la ville de Bagnolet, 1203593.

¹²⁸ Ainsi qu'il était exigé pour la nomination dans un emploi de directeur général des services d'une commune de 40 000 à 80 000 habitants par l'article 6 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.

¹²⁹ Selon cet arrêté, il bénéficiait du 9^{ème} échelon du grade d'ingénieur principal depuis le 1^{er} novembre 2003, alors que l'arrêté précédent ne l'avait nommé qu'au 8^{ème} échelon de ce grade, et ce à compter du 1^{er} mars 2004.

¹³⁰ L'intéressé n'a été nommé ingénieur en chef qu'à compter du 31 décembre 2007. S'il fait valoir son recrutement, en 2003, au grade d'« ingénieur en chef », cette qualification se référait alors à la grille indiciaire du décret n° 90-126, sans rapport avec celle en vigueur en 2011. Elle fut abrogée par le décret n° 2003-1024 du 27 octobre 2003 (lui-même abrogé en 2016), dont l'entrée en vigueur a conduit au reclassement de l'intéressé comme ingénieur principal.

Ces arrêtés, qui présentent de fortes similitudes de forme et sont tous signés du maire et de l'intéressé, n'ont pas été transmis au contrôle de légalité. Ils sont par ailleurs incompatibles avec la carrière de l'agent telle qu'elle ressort des arrêtés précédents. Ils lui accordent une carrière beaucoup plus avantageuse, dès lors que le premier arrêté le nomme ingénieur en chef de classe exceptionnelle 1^{er} chevron groupe A rémunéré à l'indice majoré 881 à compter du 1^{er} juillet 2009 et non du 1^{er} juin 2012. Il en résulte qu'au terme de cette série de quatre arrêtés, il occupait au 1^{er} juillet 2012 le grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle 1^{er} chevron groupe B, rémunéré à l'indice majoré 963. Une capture d'écran du logiciel RH effectuée en juin 2013 et figurant dans son dossier individuel fait apparaître une carrière conforme à la première série d'arrêtés, soit une position au 1^{er} chevron du groupe A au 1^{er} juillet 2012.

Cette série d'arrêtés « doublons » a pourtant été appliquée, mais pas immédiatement. Elle a tout d'abord donné lieu à un début de « rattrapage » irrégulier de rémunération de 6 359 € sous la forme d'une paie manuelle. L'intéressé a ainsi été payé deux fois pour le mois de septembre 2012. Ce n'est qu'à compter du 1^{er} avril 2013 que ses bulletins de paie comprendront une rémunération correspondant au 1^{er} chevron groupe B du grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle, auquel le DGST ne pouvait aucunement prétendre. Cette hausse, uniquement visible sur les bulletins de paie, n'est justifiée par aucun arrêté.

Enfin, cet agent a été radié pour admission à la retraite à compter du 1^{er} août 2013 par arrêté du 4 avril 2013 qui vise le dernier des quatre arrêtés irréguliers de reconstitution de carrière, l'intéressé étant présenté comme ingénieur en chef de classe exceptionnelle au 1^{er} chevron du groupe B. De fait, le CIG confirme que le dossier de liquidation adressé par la collectivité faisait état d'une nomination au 3^{ème} chevron du groupe A au 1^{er} juillet 2011, ce qui correspond au troisième arrêté irrégulier de reconstitution de carrière.

Par ailleurs, en septembre et octobre 2013, il a bénéficié de 12 459,68 € net au titre de « congés payés non pris ». La réalité de ces droits à congé n'a pas été établie au regard des éléments du dossier individuel de l'agent. Quand bien même aurait-ce été le cas, l'intéressé n'était nullement empêché de prendre ces congés avant son départ en retraite, et ne pouvait donc prétendre à une compensation sous forme de paiement.

Cet agent a ainsi bénéficié de plusieurs avancements illégaux (reprise d'ancienneté non conforme à la réalité, avancements rétroactifs, non-respect des conditions de nomination au grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle) et d'arrêtés qui ont eu pour conséquence de le faire bénéficier d'avancements et de droits à pension supplémentaires.

5.6.1.3 La situation de l'ancien directeur de l'éducation

Un agent contractuel a été recruté, en qualité de directeur d'éducation pour trois ans par contrat à durée déterminée du 9 septembre 2010. Ce contrat était établi sur la base des dispositions de l'article 3 alinéa 5 de la loi du 26 janvier 1984, qui autorise le recrutement d'agents contractuels « lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ». Pourtant, les considérants du contrat n'expliquent pas en quoi le poste présenterait des spécificités nécessitant le recours à un non-titulaire.

La rémunération indiciaire de l'intéressé, à laquelle s'ajoutait un régime indemnitaire, correspondait à l'échelon 9 du grade d'attaché, atteint par un titulaire après un minimum de 13 ans d'ancienneté à ce grade. Or, en 2010, l'ancienneté de cet agent à ce type de poste n'était que de six ans.

Un an seulement après son recrutement, il est engagé au poste nouvellement créé de directeur du pôle « Réussite et éducation ».

À cette occasion, sa rémunération est augmentée ; elle correspond alors, pour un titulaire, à une ancienneté minimum de 20 ans et 6 mois dans le grade d'attaché.

À compter du 1^{er} novembre 2013, l'intéressé occupe les fonctions de DGAS en charge de la réussite pour tous. Cette nomination met en lumière plusieurs irrégularités :

- le poste de DGAS relève des emplois fonctionnels d'une collectivité, et ne peut être pourvu par un non-titulaire¹³¹ ;
- au 1^{er} novembre 2013, le poste de DGAS en charge de la réussite pour tous n'existait pas au tableau des effectifs de la commune. Le maire prévoyait de le faire passer au conseil municipal du 23 décembre 2013 ;
- cette nomination ne s'appuyait sur aucune base légale, puisqu'aucun arrêté de recrutement ou contrat n'a alors été pris.

À cette occasion, cet agent a bénéficié d'une nouvelle augmentation significative, passant d'une rémunération mensuelle de 3 438 € net à 4 317 €, dont un régime indiciaire correspondant à l'échelon 9 du grade de DGAS, obtenu par un titulaire après un minimum de 13 années d'ancienneté à ce grade.

Or, le conseil municipal du 23 décembre 2013 a finalement refusé de voter la création des postes de directeurs généraux adjoints. Plus encore, lors de cette même séance, le conseil municipal a également supprimé les 6 postes de directeur de pôle, dont celui qu'occupait officiellement – au titre de son contrat – l'intéressé.

Pourtant, par un arrêté rétroactif du 14 mars 2014, il est recruté de nouveau en qualité d'attaché non titulaire pour exercer les fonctions de directeur général adjoint des services du 1^{er} novembre 2013 à octobre 2014.

Si la rémunération mentionnée dans cet arrêté est inférieure à celle qu'il touchait dans son premier poste de DGAS, il ressort de l'examen de ses fiches de paie qu'il a bénéficié, en septembre 2014, de « rattrapages » de traitement de base pour les mois de janvier à septembre 2014 qui lui ont permis, *in fine*, de maintenir un niveau de salaire identique, cela sans aucune base légale.

En conclusion, cet agent a été de facto engagé comme DGAS échelon 9 et rémunéré à l'indice majoré 821, alors que le poste qu'il devait occuper n'a pas été créé et qu'en outre, sa rémunération a fait l'objet de rattrapages irréguliers de traitement de base afin d'en dissimuler l'ampleur.

Son contrat n'a pas été renouvelé.

5.6.2 Le cabinet du maire

5.6.2.1 Les dépenses afférentes au cabinet du maire et au secrétariat des élus

Les dépenses relatives au cabinet du maire et au secrétariat des élus représentaient 0,35 M€ en 2017, montant comparable à 2013. Ces charges ont progressé en 2014 (+ 6,9 %) et 2015 (+ 13,1 %), avant de diminuer depuis.

En 2017, alors que les dépenses de personnel relatives au cabinet diminuaient d'un tiers, celles afférentes au secrétariat des élus faisaient plus que doubler. Ces variations illustrent la proximité entre les deux services, alors que les fonctions de certains agents travaillant pour l'un ou l'autre de ces services ne sont pas définies précisément, ce qui permet le recrutement officieux de collaborateurs surnuméraires (*cf. infra*).

¹³¹ Une exception existe pour les communes de plus de 80 000 habitants, ce qui n'est pas le cas de Bagnolet (art. 47 de la loi du 26 janvier 1984).

5.6.2.2 Les collaborateurs de cabinet

En application de l'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales et en raison du surclassement de la commune de Bagnolet, le nombre de collaborateurs de cabinet est limité à trois. La commune respecte de prime abord ces prescriptions, dès lors que l'examen des fiches de paie montre que seuls trois agents sur chaque mandature sont rémunérés en qualité de collaborateur, directeur ou chef de cabinet. La réalité des faits est toutefois plus nuancée.

Sous la mandature précédente, l'examen des fiches de paie indique que le cabinet comptait, outre les trois collaborateurs déclarés, deux attachés (l'un employé en juin et juillet 2013 et l'autre de janvier 2012 à août 2014) et deux rédacteurs. La nature précise des fonctions de ces agents, dont le niveau de recrutement et la rémunération s'apparentent à ceux des collaborateurs de cabinet, n'a pu être établie.

La situation du premier rédacteur travaillant au cabinet

Cet agent a été recruté par voie de détachement à Bagnolet à compter du 1^{er} septembre 2005 sur le grade de rédacteur territorial et a été admis à la retraite en juillet 2014. Ses arrêtés de recrutement successifs se contentent de mentionner que l'intéressé, rédacteur puis rédacteur principal, est placé en position de détachement pour une période d'un an, sans préciser ses fonctions.

Celles-ci n'apparaissent que dans certains documents archivés dans son dossier individuel. Ainsi, une lettre de juillet 2005 signée par la première adjointe au maire l'informe de son « recrutement en qualité de collaborateur de cabinet » ; dans un courrier de juin 2006, l'intéressé lui-même demande le renouvellement de son détachement au sein de la ville et mentionne un poste de « collaborateur des élus ». Ses fiches de notation¹³² font également référence à ce poste et à des fonctions s'assimilant à celles de collaborateur.

La situation du second rédacteur employé au cabinet

Cet agent a été initialement engagé comme collaborateur de cabinet à temps complet par contrats successifs du 7 mai 2007 au 21 mars 2008, puis en qualité de rédacteur au sein de la direction de la communication et des relations publiques du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2010.

Alors qu'il est recruté sans base légale depuis avril 2010, une succession d'arrêtés rétroactifs est prise pour prolonger son recrutement jusqu'au 31 décembre 2011. Les arrêtés ne précisent pas l'emploi occupé, et ne font référence à aucune déclaration de vacance de poste.

Par la suite, des arrêtés successifs vont le recruter comme rédacteur non titulaire au sein du cabinet du maire. Plusieurs de ces arrêtés mentionnent sa « nomination dans un emploi de cabinet » et visent « la délibération du Conseil municipal du 2 juillet 1996 portant création d'emplois de cabinet et ouverture de crédit à cet effet ». Aucun de ces arrêtés ne mentionne précisément son emploi.

Au vu de ces éléments, il est permis de penser que cet agent exerçait en réalité les fonctions de collaborateur de cabinet durant la totalité de la période courant du 1^{er} avril 2009 au 30 juin 2014, bien qu'il n'ait pas été déclaré en tant que tel pendant cette période.

¹³² Celle de 2007 précise ses missions principales, à savoir « *question et suivi du courrier, des interventions coordination du groupe. Planning. Représentation. Collaborateur des élus. (...) Rappels des objectifs fixés pour l'année en cours (2007) : collaborateur des élus.* » ; celle de 2012 indique : « *Missions principales : Cabinet du maire. Réponse à la population. Écriture de lettre. Montage de dossier pour le maire et directeur de cabinet. Discours.* ».

La situation de l'un des attachés employés au cabinet du maire

Par arrêté du 27 juin 2011, cet agent a été recruté en qualité d'attaché non titulaire au cabinet du maire. Cet arrêté a fait l'objet d'observations du préfet dans le cadre du contrôle de légalité puis d'un déferé préfectoral en raison du fait que la déclaration de vacance d'emploi et la transmission de l'acte en préfecture étaient postérieures au recrutement. Par courrier du 26 octobre 2011, la commune a informé le préfet que cet arrêté était retiré et qu'un nouveau contrat de recrutement était en cours.

Un arrêté du 13 décembre 2011 recrute alors ce même agent en qualité d'attaché non titulaire à temps complet du 15 juin au 14 septembre 2011. Cet arrêté est donc rétroactif et prive de tout effet le retrait de l'arrêté du 27 juin 2011, pourtant reconnu illégal. En outre, l'arrêté du 13 décembre 2011 ne mentionne aucune vacance d'emploi et précise seulement : « *qu'il s'avère indispensable que l'agent exerce des fonctions au sein des relations internationales* ». Son contrat sera ensuite renouvelé par arrêtés successifs.

À compter du 30 avril 2014, l'intéressé est en congé maladie, qu'il prolongera à plusieurs reprises, jusqu'au 28 juillet 2014. Convoqué à trois reprises pour une contre-visite médicale, il était à chaque fois absent de son lieu de résidence.

Le 17 juillet 2014, il a été informé de la non reconduction de son contrat.

Le coût induit par le recrutement de ces collaborateurs

Le coût induit par le recrutement de ces agents au cours de la période en revue – rémunérations brutes et allocation de retour à l'emploi compris – a représenté, pour Bagnolet, 0,34 M€ depuis 2013, imputable pour partie au versement d'allocations chômage.

5.6.3 Les recrutements de collaborateurs de groupe d'élus

Aux termes des dispositions de l'article L. 2121-28 du CGCT, seules les communes de plus de 100 000 habitants peuvent bénéficier de collaborateurs de groupes d'élus. Pourtant, à compter de 2014, 4 personnes ont été engagées comme rédacteurs non titulaires au cabinet du maire, alors qu'elles exerçaient en réalité les fonctions de collaborateur de groupe politique.

Les dossiers individuels de trois d'entre eux (fiches de notation, correspondances) décrivent leurs fonctions de collaborateur d'élus.

L'un d'entre eux a été recruté par arrêtés du 26 septembre et du 8 décembre 2014 « en qualité de rédacteur non titulaire à temps complet du 2 juin 2014 au 1^{er} septembre 2014 pour occuper les fonctions de collaborateur du groupe socialiste ». Alors que le deuxième arrêté était présenté comme modèle pour préparer un nouvel arrêté de prolongation, on retrouve dans son dossier individuel une note du DGS faisant part de son « *interrogation sur le fait d'indiquer une mission qui n'est pas compatible avec la strate de la collectivité* »¹³³. Il s'ensuit que les arrêtés suivants recruteront l'intéressé en qualité de rédacteur, sans plus mentionner ses fonctions de collaborateur de groupe d'élus. Celles-ci sont toutefois mentionnées dans ses fiches de renouvellement de poste 2014 et 2015.

Un autre de ces agents a été recruté au moyen de plusieurs arrêtés successifs comme rédacteur non titulaire à temps complet, pour assurer les fonctions d'assistant du premier adjoint au maire, du 1^{er} septembre 2014 au 31 août 2018. Son dossier individuel comprend un avis de vacance d'emploi, une note du 12 juin 2017 signée du chef de cabinet,

¹³³ Ainsi que l'indique un post-it figurant au dossier de l'agent. La note du DGS est suivie de la mention « *D'accord avec [le DGS]. Merci de modifier 3/10/14* » (auteur non identifié).

ainsi que des fiches de renouvellement de contrat mentionnant son engagement au secrétariat des élus. Ses fonctions s'apparenteraient donc à celles d'un collaborateur de groupe d'élus.

Les conditions de rémunération accordées à ces agents sont de surcroît exceptionnelles.

Deux d'entre eux bénéficiaient initialement d'une rémunération théoriquement atteinte au terme de 20 ans d'ancienneté dans le grade de rédacteur. En 2017, deux arrêtés ont prolongé le recrutement de ces agents et porté leur rémunération à celle afférente à 23 ans d'ancienneté.

Par ailleurs, l'un de ces agents, que la commune de Bagnolet emploie à 50 %, exercerait des fonctions de consultant à la BNP et enseignerait. Or aucune autorisation de cumul d'activité ne figure dans son dossier.

Le troisième est quant à lui recruté avec une rémunération correspondant à 10 ans d'ancienneté. Les arrêtés ne mentionnent aucun avis de vacance d'emploi. Par la suite, par arrêté du 13 novembre 2015, cet agent a été recruté en qualité de rédacteur pour occuper les fonctions de chargé de mission « handicap ». Bien que deux autres candidats, possédant les compétences requises, dont un titulaire, aient postulé à ce poste, la candidature de cet agent non titulaire a été retenue.

Le coût induit par le recrutement irrégulier de ces agents au cours de la période en revue – en termes de rémunérations brutes – est estimé à un total de 0,32 M€.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a annoncé son intention de régulariser la situation en ne renouvelant pas les contrats de ces collaborateurs de groupe, qui arriveraient à échéance en 2019.

Rappel au droit n° 11 : Respecter le nombre réglementaire de collaborateurs de cabinet, et mettre fin au recrutement irrégulier de collaborateurs assistant les groupes d'élus.

5.7 Conclusions sur la gestion du personnel

Alors que Bagnolet dispose d'un effectif sensiblement supérieur à celui des communes de la même strate démographique, la période contrôlée se caractérise par de multiples anomalies dans la gestion du personnel communal.

Les conditions de travail dans la commune sont avantageuses. Le temps de travail annuel, établi à 1 516 heures, est inférieur à la durée légale de 1 607 heures, ce qui représente un surcoût annuel estimé à 2,49 M€. Les agents bénéficient d'un régime d'autorisations d'absence généreux, d'une prime annuelle dont le fondement légal n'a pu être établi ainsi que d'un régime indemnitaire non modulé. Le temps de travail ne fait l'objet d'aucun dispositif de contrôle automatisé.

La commune est pourtant confrontée à un taux d'absentéisme de 12,1 % en 2017, soit une moyenne de 27 jours d'absence par agent. Ces chiffres interrogent sur la motivation et le contrôle de ces absences, dont le coût annuel est estimé à 3,4 M€.

La pratique irrégulière d'arrêtés d'attribution de primes rétroactifs rend peu transparent le régime indemnitaire des agents et entraîne des disparités significatives, parfois non justifiées.

Les réformes en matière de gestion des personnels et de nouveaux outils de pilotage devraient améliorer la situation, en particulier en matière d'organisation des services, de cotation des postes, d'évaluation des agents, de définition de cycles de travail et de lutte contre l'absentéisme.

Bien qu'initiées en 2015, ces réformes n'étaient pas encore achevées en avril 2018. La chambre ne peut qu'encourager la commune à poursuivre et accélérer ses efforts en la matière, et à se doter des ressources nécessaires à leur mise en œuvre.

Par ailleurs, la commune devra veiller à mettre un terme aux anomalies qui subsistent, notamment en matière de temps de travail, d'octroi d'heures supplémentaires, de recrutement des non-titulaires et de collaborateurs d'élus, en surnombre au regard des limites réglementaires applicables.

6 LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1 L'évolution des achats depuis 2012

Selon les données comptables de la commune, les charges à caractère général sont passées de 11,75 M€ en 2012 à 12,74 M€ en 2016 (+ 8,4 %). Leur variation se caractérise par une hausse sensible en 2013, une décroissance de 2013 à 2015 puis une nouvelle tendance haussière à compter de 2016.

Ramené à la population, le volume des achats de Bagnolet - 340 € par habitant en 2016 - est comparable à celui des communes de Seine-Saint-Denis de même strate durant toute la période, et sensiblement supérieur à la moyenne nationale de la strate.

6.2 L'organisation de la fonction achats

6.2.1 L'organisation politique de la commande publique

Aux termes de délibérations successives du conseil municipal prises en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, le maire peut prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres, ainsi que sur leurs avenants, si les crédits sont inscrits au budget. Cette délégation de compétence est extrêmement large et a pour effet de dessaisir le conseil municipal de ses compétences sur les marchés publics, hormis pour prévoir les crédits à inscrire au budget¹³⁴.

Certains marchés ont fait l'objet de mutualisations. Le Sipperec¹³⁵ peut être amené à prendre en charge des marchés de téléphonie, d'informatique, de véhicules, d'énergie. La commune fait appel à l'Ugap¹³⁶ pour un grand nombre de petites fournitures de bureau. Un groupement de commandes a été constitué en 2015 avec l'EPT Est Ensemble et les villes du territoire et concerne aujourd'hui le papier, les enveloppes, les consommables informatiques, les consommables médicaux, le mobilier de bureau et les produits d'entretien.

¹³⁴ La délibération du 17 décembre 2014 limitait la compétence du maire aux marchés d'un montant inférieur à 207 000 € HT (elle déléguait également « au maire, au cas par cas, la compétence pour la passation des marchés de travaux compris entre 207 000 € HT et 5 186 000 € HT », mais le responsable des marchés public affirme que cette affirmation n'était suivie d'aucun effet). Une meilleure répartition des compétences était à l'époque sollicitée par l'opposition. En 2017, alors que les changements induit par la loi Notre imposait de reprendre une délibération de répartition des compétences, la municipalité est retournée vers le schéma classique, sans rencontrer une grande opposition.

¹³⁵ Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication.

¹³⁶ Union des groupements d'achats publics.

6.2.2 L'organisation administrative de la commande publique

Le service de la commande publique a connu de nombreuses difficultés d'organisation pendant la période en revue, son responsable ayant quitté ses fonctions au milieu de l'année 2012. Le service est resté sans responsable jusqu'à la fin de l'année 2012, période pendant laquelle l'intérim a été assuré par le directeur des finances.

Entre 2012 et 2015, le service de la commande publique faisait donc partie de la direction des finances. Il prenait en charge l'ensemble des procédures de marché à l'exception des marchés à procédure adaptée (MAPA) des services techniques, qui étaient gérés directement par un agent des services techniques affecté à cette fonction. Pendant cette période et du fait de la double responsabilité du directeur des finances, peu de procédures ont été lancées.

À son arrivée en fonctions en 2014, la nouvelle équipe municipale a choisi d'intégrer le service de la commande publique au sein d'une nouvelle direction de l'administration générale. Un directeur de l'administration générale et un responsable commande publique ont été recrutés respectivement fin 2014 et début 2015. Depuis mars 2015, l'ensemble des procédures de consultation est géré par le service commande publique, l'agent des services techniques en charge des MAPA ayant été intégré à ce service.

Dans le cadre de cette nouvelle organisation, le responsable du service est sollicité par les services opérationnels qui souhaitent passer un marché pour en réaliser les pièces administratives (CCAP¹³⁷, règlement de la consultation, etc.). Il incombe en revanche au service opérationnel d'en fournir les pièces techniques (CCTP¹³⁸, bordereau de prix unitaires, etc.).

Le service de la commande publique réalise ensuite la publication appropriée en fonction du montant du marché, réceptionne les offres, les ouvre, les contrôle et les transmet au service opérationnel pour analyse.

Une fois le marché notifié, les services opérationnels sont chargés de son exécution (émission des bons de commande, etc.). Le service commande publique intervient en appui et s'occupe de rédiger les actes juridiques tels que les avenants, les reconductions ou les courriers de mise en demeure.

La réalisation d'un bon de commande dans le logiciel financier est soumise au double visa du comptable central en charge du secteur et du directeur des finances. Cependant, seuls les bons de commande correspondant à un marché font l'objet d'une information à la direction de la commande publique.

En conséquence, d'éventuelles irrégularités pour les bons de commande hors marché ne sont susceptibles d'être décelées que par le comptable central en charge du secteur et le directeur des finances¹³⁹, ce dernier étant, en pratique, peu disponible pour effectuer un tel contrôle en raison du sous-effectif de sa direction. Cette situation est d'autant plus préoccupante que, pour les contrats passés en dessous de tout seuil de concurrence, le recours à trois devis n'est pas systématique. Or, si cette formalité n'est pas obligatoire, elle constitue une bonne pratique à même de garantir le respect du code des marchés publics (CMP), à plus forte raison en l'absence de contrôle centralisé de ces procédures d'achat. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique avoir rappelé aux services de mettre en œuvre cette pratique et estime que cette consigne est appliquée. Elle envisage également de reconfigurer son logiciel financier afin de permettre un contrôle plus étendu des bons de commande par la direction de la commande publique.

¹³⁷ Cahier des clauses administratives particulières.

¹³⁸ Cahier des clauses techniques particulières.

¹³⁹ Auparavant, la gestionnaire des achats donnait son visa sur l'ensemble des commandes avant la direction des finances, mais cette formalité a été abandonnée en 2013.

En ce qui concerne l'information sur les marchés passés, elle serait, selon la commune, relayée par le biais de la commission d'appel d'offres (CAO). Une information sur les procédures en cours serait donnée à ses membres à chacune de ses séances. Par ailleurs, la commune précise que la liste des décisions du maire, présentée à chaque conseil municipal comprend les attributions des marchés ou accords-cadres en dessous des seuils de procédures formalisées.

6.2.3 Les obstacles rencontrés dans l'organisation de la commande publique

Le service de la commande publique rencontre plusieurs difficultés structurelles et ne semble pas s'être doté, pour l'instant, d'outils permettant de rationaliser cette fonction.

À l'exception de son directeur, ce service ne comprend pas de cadre de catégorie A, seulement un cadre de catégorie B et deux agents de catégorie C¹⁴⁰. Ce constat vaut pour les services techniques, en charge de l'élaboration des CCTP et de l'analyse des offres. Ainsi que le reconnaît le directeur, la connaissance du droit des marchés publics n'est pas généralisée au sein des services. Cette situation, confirmée à l'analyse des dossiers de marchés (*cf. infra*) le conduit à devoir intervenir régulièrement pour rectifier des documents ou procédures. Cependant, ainsi que relevé plus avant, les contrats inférieurs au seuil de concurrence ne recueillent pas de visa du service de la commande publique et échappent à cet appui.

Ce défaut de compétences est encore accentué par l'absence de diffusion des règles et des procédures applicables. Le dernier guide de la commande publique, rédigé en 2014 par la direction des finances quand celle-ci assumait également le service des marchés publics, n'est plus diffusé en raison de sa caducité¹⁴¹. Seules subsistent une fiche de préparation à l'entretien de négociation, relativement courte, et une présentation Powerpoint sur ce même point.

Enfin, 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, laquelle ne dispose pas de nomenclature d'achat.

Or, ainsi qu'il sera développé ci-après, 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 concurrence (*cf. partie 6.3.2.1*).

Recommandation n° 5 : Élaborer, pour adoption par le conseil municipal, un règlement interne de la commande publique ainsi qu'une nomenclature des achats.

6.3 L'étude d'un échantillon de marchés

La chambre a procédé à l'analyse d'un échantillon de 59 marchés (*cf. annexe n° 2*), dont le montant global représente 26 % du montant des mandats rattachés à un marché sur la période en revue¹⁴².

¹⁴⁰ Il comprend deux instructeurs de marchés à plein temps, un de catégorie C, l'autre de catégorie B, auquel s'ajoute un instructeur à mi-temps de catégorie B, une gestionnaire des marchés d'assurances et une gestionnaire des marchés publics qui était de catégorie C et est partie à la retraite sans être remplacée.

¹⁴¹ Il n'a pas été mis à jour de la dernière réforme du code des marchés publics, notamment en ce qui concerne les seuils de procédure formalisée.

¹⁴² Dans le cas des marchés à bons de commande sans maximum ni minimum, l'équipe de contrôle a retenu le montant du marché exécuté quand ce chiffre était connu et, dans le cas contraire, le montant maximum du marché.

Les marchés relatifs aux constructions du nouvel hôtel de ville et du groupe scolaire Joliot-Curie font également l'objet d'un développement ci-après, en raison de leur incidence sur la situation financière de la commune.

6.3.1 Les marchés de l'hôtel de ville et du groupe scolaire Joliot-Curie

La précédente mandature a réalisé deux projets d'investissement d'envergure : le groupe scolaire Joliot-Curie, livré en 2012, et le nouvel hôtel de ville, inauguré en 2013.

Les marchés associés, d'un montant élevé au regard de la situation financière de la commune, ont conduit à de multiples difficultés dans leur exécution. Ainsi, la réception des travaux prononcée par le maître d'ouvrage était accompagnée de réserves figurant dans une annexe de plus de cent pages. Cette situation a conduit la société en charge des travaux à saisir, en avril 2013, le comité consultatif interdépartemental de règlement amiable des différends (CCRA).

Par la suite, des protocoles transactionnels ont été conclus avec le constructeur le 26 mars 2015 en vue du règlement des sommes encore dues par la commune à cette date, soit 1,76 M€ pour le groupe scolaire et 6,64 M€ pour l'hôtel de ville.

Au-delà de leurs coûts, ces projets se caractérisent par des défauts de conception et d'exécution. En particulier, l'hôtel de ville ne dispose pas de bureaux suffisants pour accueillir l'ensemble des services communaux. Selon l'ancien ordonnateur, le projet devait s'accompagner d'une réforme des services, qui n'a pas été menée à son terme. La passerelle construite en vue de relier l'ancien hôtel de ville est également inutilisable et débouche sur un mur. Sa conception prévoyait la réalisation de travaux dans l'ancien bâtiment, lesquels n'ont pas été réalisés.

Face à ce constat, la commune a missionné une société en 2016 pour réaliser un audit technique et administratif. Plusieurs manquements ont été relevés, notamment l'absence de maîtrise des coûts de ces projets malgré l'état des finances de la ville.

6.3.1.1 Une conception initiale coûteuse

La programmation initiale du marché de l'hôtel de ville ne respectait pas la cible de 20 m² de surface par poste de travail édictée par France Domaine¹⁴³, puisque 25 m² de surface par poste de travail étaient prévus. En conservant le ratio de coût du programmiste de 7 372 m², pourtant élevé au regard des ratios usuels¹⁴⁴, le surcoût du surdimensionnement de 25 % du bâtiment est estimé à 4 M€.

En outre, l'efficience surfacique du bâtiment ne constituait pas un critère d'appréciation du projet, ce qui a amené à retenir un projet avec un ratio surface bâtie / surface utile particulièrement pénalisant en termes de coût et d'optimisation¹⁴⁵. Malgré le surdimensionnement du bâtiment, l'hôtel de ville comporte peu d'espaces supports (points de reprographie de proximité, stockages de fournitures, classement vivant, salles de réunion, espaces repos)¹⁴⁶.

En ce qui concerne le groupe scolaire Joliot-Curie, qui comprend une école maternelle, une école élémentaire, un gymnase et un centre de loisirs, plusieurs facteurs ont pu contribuer à accroître le coût du projet. Ainsi, les deux écoles sont surdimensionnées par rapport aux critères énumérés dans le guide de programmation édité par le Ministère de l'éducation

¹⁴³ Note du 19 février 2009 de France Domaine.

¹⁴⁴ Selon l'audit, les ratios usuels pour ce type d'opération varient entre 2 300 et 2 400 €/m² SDP.

¹⁴⁵ Ce ratio est très défavorable du fait de l'espace central vide et des circulations ne desservant qu'une rangée de bureaux.

¹⁴⁶ Le programme ne proposait que 200 m² d'archives. La salle prévue étant régulièrement inondée, elle ne serait pas utilisée.

nationale, de la jeunesse et des sports alors en vigueur¹⁴⁷. En outre, le cahier des charges imposait la construction de trois bâtiments séparés, ce qui limitait la mutualisation des espaces support.

6.3.1.2 Une attention insuffisante accordée au respect par le maître d'œuvre de l'enveloppe financière prévisionnelle lors de la sélection

Le marché de maîtrise d'œuvre pour l'hôtel de ville a donné lieu à une procédure de concours. Or, le critère de la compatibilité du projet avec l'enveloppe financière prévisionnelle n'arrivait qu'en troisième position sur quatre¹⁴⁸. Ce choix a conduit à retenir le projet le plus coûteux et le plus susceptible de faire l'objet de dépassements budgétaires du fait de ses partis pris architecturaux (volumes arrondis etc.).

S'agissant du groupe scolaire Joliot-Curie, le respect de l'enveloppe financière prévisionnelle du projet n'était pondéré qu'à hauteur de 20 % dans la procédure de sélection du maître d'œuvre.

6.3.1.3 Une programmation des travaux défailante

En ce qui concerne le marché Joliot-Curie, les évolutions du coût des travaux sont dues à la prise en compte de travaux supplémentaires¹⁴⁹, ce qui traduit les insuffisances de la programmation.

Concernant l'hôtel de ville, des surfaces d'activité qui n'étaient pas prévues dans la programmation initiale ont été demandées lors de la réunion des candidats au concours de maîtrise d'œuvre.

6.3.1.4 La rédaction des documents contractuels

Les documents contractuels de ces marchés prévoient seulement la possibilité de stopper la mission du maître d'œuvre au terme de l'avant-projet définitif ou de lui demander de reprendre ses études gratuitement en cas de dépassement de l'enveloppe financière initiale, mais ne comportent aucun mécanisme de type bonus/malus.

En outre, le CCAP de ces marchés précise que le montant du forfait définitif s'obtient par le produit du taux de maîtrise d'œuvre et du coût prévisionnel des travaux. Ainsi, le dépassement du coût prévisionnel des travaux par le maître d'œuvre entraîne une augmentation mécanique de ses honoraires, ce qui s'est produit pour le marché Joliot-Curie.

6.3.1.5 La non mise en œuvre des dispositions contractuelles permettant de diminuer la rémunération du maître d'œuvre

Les missions du maître d'œuvre du marché de l'hôtel de ville ont été réévaluées à la baisse en début de marché¹⁵⁰, en même temps que le coût prévisionnel des travaux qui était ramené

¹⁴⁷ Guide de programmation fonctionnelle et données techniques : école maternelle et élémentaire, groupe scolaire et petite école en milieu rural, brochure du Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, 2007.

¹⁴⁸ Après la qualité architecturale et la performance en matière de protection environnementale et d'économie en coûts d'exploitation. Les critères étaient hiérarchisés mais sans pondération.

¹⁴⁹ Il a notamment été nécessaire de prévoir des travaux de désamiantage, la création d'une galerie technique, ou encore la modification du toit du gymnase en charpente métallique.

¹⁵⁰ Suppression de la mission d'OPC qui était comprise dans sa rémunération globale à hauteur de 256 504 € et ajout d'une mission de sécurité service incendie rémunérée à hauteur de 20 000 €.

à 19 M€ contre 20 M€ auparavant prévus. Toutefois, la rémunération du maître d'œuvre n'a pas été diminuée autant qu'elle aurait dû l'être¹⁵¹, ce qui a entraîné un surcoût de 153 820 €.

En l'absence de clauses incitatives dans les documents du marché, il incombait à la commune d'exiger du maître d'œuvre le respect de l'enveloppe prévisionnelle, soit en lui demandant de reprendre ses études, soit en renégociant ses honoraires à la baisse. Il était en outre possible d'appliquer la sanction prévue à l'article 19 du CCAP du marché de maîtrise d'œuvre en cas de non tenue des coûts de travaux, soit une pénalité de 123 100 € HT pour le marché de l'hôtel de ville.

La commune n'a exercé aucune de ces options, alors que le dépassement de l'enveloppe financière prévisionnelle atteignait + 16,5 % pour le marché de l'hôtel de ville.

Par ailleurs ces augmentations ont donné lieu à des avenants qui, de par leur importance, étaient de nature à bouleverser l'économie du contrat et interrogent sur le respect des règles de concurrence.

La tenue du décompte général et définitif du maître d'œuvre du marché de l'hôtel de ville révèle un manque de transparence quant aux éléments de la rémunération de la maîtrise d'œuvre : le total du forfait de la mission de base a été barré à la main pour faire apparaître une somme plus importante, de 2 841 896 €, qui figure également sur l'avenant, tandis que les autres sommes sont restées inchangées. Il est donc impossible de justifier la rémunération finale du maître d'œuvre à partir de ce décompte, qui est pourtant établi en fin de marché.

6.3.1.6 La mauvaise organisation de la maîtrise d'ouvrage

Plusieurs surcoûts ont été engendrés par une organisation déficiente.

D'une part, le marché de travaux de l'hôtel de ville a été conclu avant la délivrance du permis de construire. Or, des modifications au projet ont dû être apportées pour tenir compte des attendus de ce permis, conduisant à la conclusion d'un avenant de 1,01 M€ HT.

D'autre part, le comité consultatif interdépartemental de règlement amiable a identifié, dans son avis du 7 avril 2014, trois motifs de surcoût non imputables à la société de travaux, dès lors que le principe de leur indemnisation et leur montant a été reconnu par la commune dans le décompte récapitulatif définitif : la commande de travaux supplémentaires (0,5 M€ HT), la prolongation de délais (0,5 M€ HT) et la désorganisation du chantier (0,5 M€ HT). Le retard de paiement a également entraîné des intérêts moratoires et des intérêts financiers à hauteurs respectives de 1,2 M€ et 0,2 M€. La commune soutient toutefois que ces manquements sont en grande partie imputables au maître d'œuvre, à l'encontre duquel elle a émis un titre de recettes et envisage d'intenter une action.

En ce qui concerne le groupe scolaire Joliot-Curie, le montant final des travaux s'élève à 24,3 M€, soit une augmentation d'environ 12 % par rapport au montant prévisionnel initial. L'avenant n° 1 porte à la fois sur des ajustements de coût (- 0,5 M€) et des travaux supplémentaires (+ 0,8 M€), ces derniers correspondant en grande partie à la réalisation de classes provisoires en bâtiments préfabriqués qui se sont avérées nécessaires après l'effondrement d'une dalle dans l'école existante. Les représentants de la commune n'envisagent pas d'action contentieuse à l'encontre du maître d'œuvre, reconnaissant implicitement que ces dépassements sont dus soit aux aléas constitués notamment par l'effondrement de la dalle, soit à la désorganisation de la maîtrise d'ouvrage.

¹⁵¹ Alors que son taux de rémunération était fixé à 15,382 %, la rémunération de l'architecte aurait donc dû être s'élever à 2,69 M€ HT (19 M€ x 15,382 % - 256 504 € + 22 000 €). Or, l'avenant n° 1 au marché fixe le forfait définitif de rémunération à 2,84 M€ HT.

6.3.1.7 Une incidence significative sur les finances communales

Le marché de maîtrise d'œuvre prévoyait, pour les travaux de l'hôtel de ville, un coût de construction de 20 M€ HT. En définitive, ces travaux se sont élevés à 26,1 M€, dont 1,2 M€ d'intérêts moratoires.

Concernant le groupe scolaire Joliot-Curie, les travaux, initialement prévus à hauteur de 18,0 M€ HT, se sont élevés à 24,3 M€ HT.

Les seuls coûts des travaux de ces deux projets ont donc été supérieurs à 50 M€ HT, soit près de 60 M€ TTC, auxquels se sont ajoutés les honoraires du maître d'œuvre, du programmiste et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Ce montant, considérable, est à rapprocher des recettes réelles de fonctionnement de la commune, qui atteignaient 64,5 M€ en 2015.

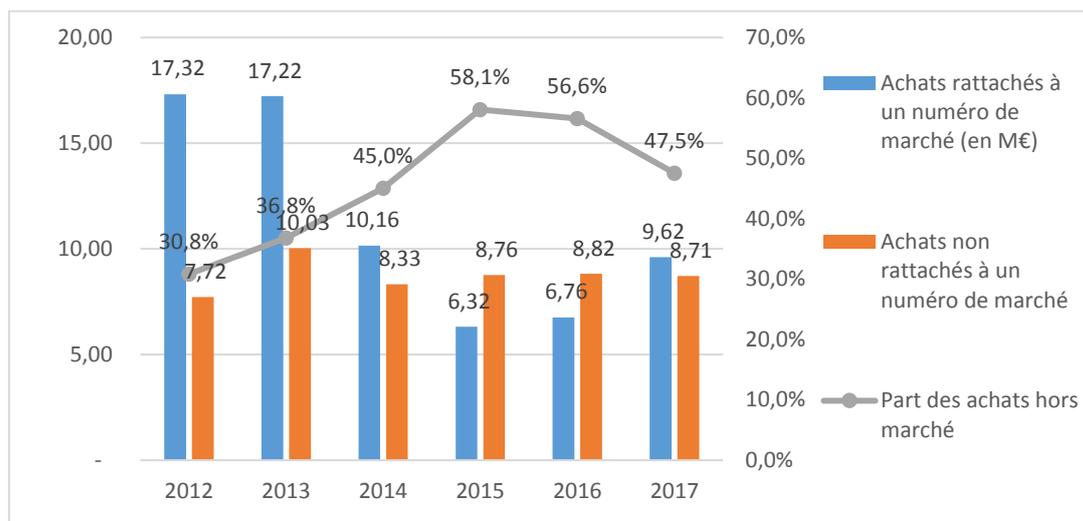
6.3.2 L'analyse de la passation des marchés

L'examen d'un échantillon de 59 marchés publics communaux (*cf.* annexe n° 2) met en lumière plusieurs manquements en ce qui concerne le respect des procédures de mise en concurrence et des insuffisances dans la gestion de la commande publique.

6.3.2.1 L'absence de mise en concurrence sur certains marchés

L'examen des mandats de paiement de la commune montre qu'en 2012, sur la base des comptes relevant a priori d'une mise en concurrence¹⁵², et en excluant les travaux de l'hôtel de ville et du groupe scolaire Joliot-Curie, près d'un tiers (30,6 %) des achats de la commune n'avaient pas donné lieu à un marché public. Cette proportion a cru considérablement entre 2013 et 2015, en raison de la diminution des achats relevant d'une procédure de marché, alors que le volume des achats hors marché se maintenait, voire progressait. Plus de la moitié (56,6 %) des achats effectués par la commune en 2016 n'avaient pas fait l'objet d'une procédure de marché.

¹⁵² Ont été retenus les comptes 2031 (frais d'étude), 2051 (concessions et droits similaires), 21 (immobilisations corporelles) sauf 211 (terrains) et 216 (collections et œuvres d'art), 23 (immobilisations en cours), 60 (achats et variations de stocks), 61 (services extérieurs) sauf 6132 (locations immobilières), 6135 (locations mobilières) et 614 (charges locatives et de copropriété), 62 (autres services extérieurs) sauf 621 (personnel extérieur au service) et 6261 (frais d'affranchissement), 651 (redevances pour concessions, brevets, etc.), 6535 (formation), 6536 (frais de représentation du maire), 658 (charges diverses). Ont été exclues les dépenses relatives à Deltaville et aux protocoles concernant l'hôtel de ville et le groupe scolaire Joliot-Curie. Ont également été exclues les dépenses relatives à l'UGAP, à la Poste, aux journaux officiels, à Est Ensemble, à Bagnolet Terre d'Emploi, à la RATP, au CNFPT et à Enedis ERDF.

Tableau n° 27 : Montant et proportion d'achats hors marché

Source : fichier des mandats (cf. note de bas de page n° 146)

Or, une part significative de ces achats dépassait les seuils réglementaires de la commande publique, et auraient dû faire l'objet de passation de marchés publics. Consciente de ces lacunes, la nouvelle municipalité s'est engagée dans une démarche de régularisation. Cependant, en l'absence d'un responsable des marchés publics jusqu'en février 2015, le mouvement n'a été initié qu'à compter de mai 2015.

Le tableau ci-après retrace les principaux comptes 60-61-62 correspondant aux secteurs non couverts par un marché public pendant l'ensemble de la période en revue. Un tableau plus complet est présenté en annexe n° 1.

Tableau n° 28 : Dépenses non couvertes par un marché public – principaux comptes concernés (montants en M€)

Compte	Description	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
60623	Alimentation	0,92	1,30	1,43	1,59	0,97	0,78	6,99
611	Contrats prestations de service avec les entreprises	0,44	0,90	0,21	0,43	1,01	0,56	3,55
6042	Achats de prestations de services	0,63	0,65	0,64	0,24	0,50	0,52	3,19
60628	Autres fournitures non stockées	0,33	0,40	0,40	0,39	0,42	0,36	2,30
60632	Fourniture de petits équipements	0,28	0,30	0,30	0,25	0,31	0,35	1,79
6282	Frais de gardiennage	0,10	0,27	0,62	0,41	0,19	0,03	1,62
6288	Autres services extérieurs	0,10	0,15	0,12	0,27	0,21	0,21	1,08
6283	Frais de nettoyage des locaux	0,04	0,21	0,34	0,26	0,14	0,15	1,13
6156	Maintenance	0,15	0,16	0,12	0,06	0,26	0,22	0,98

Source : fichier des mandats

Les mandats recensés par la chambre sont ceux dépourvus de numéro de marché dans le logiciel financier de la commune. Selon cette dernière, cette absence de référencement résulterait d'erreurs matérielles, car certains des fournisseurs concernés ont bien signé un marché public. Cet argument est contestable, puisque quand un tel marché existe, la plupart des mandats identifiés par la chambre ne rentrent pas dans ce cadre contractuel : soit les prestations n'ont pas été fournies pendant la période d'exécution du marché, soit elles ne correspondent pas à son objet.

Parmi les prestations concernées, figurent celles relatives au gardiennage des locaux de la ville de Bagnolet. Alors qu'un marché avait pris fin en janvier 2013, le nouveau n'a été conclu qu'en mai 2015. Or, entre 2013 et 2015, des frais de gardiennage ont été payés à l'ancien

titulaire du marché, pour un montant de 0,94 M€, à une autre société (0,10 M€), ainsi qu'au futur titulaire du marché de 2015 pour 0,22 M€, ces montants n'étant rattachés à aucun marché. La commune explique cela par le manque de moyens de la direction de la commande publique, le déménagement dans le nouvel hôtel de ville, le retrait d'un prestataire en raison de dettes importantes de la ville et la décision, en 2015, d'internaliser le gardiennage de jour.

La commune, qui dispose d'une cuisine centrale pour ses équipements collectifs, n'a passé un marché pour la fourniture des denrées alimentaires, constitué de 17 lots, qu'en mars 2016¹⁵³. Avant cette date, ces achats étaient effectués en dehors de tout cadre légal, pour un montant total de 4,76 M€ entre 2012 et 2017. Il convient de relever que la plupart des fournisseurs historiques de la commune ont été retenus lors de la procédure d'appel d'offres de 2016 (*cf. infra*).

Tableau n° 29 : Montant des mandats les plus importants hors marché du compte 60623 (alimentation, hors restaurant administratif)

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Société 1	92 29	195 540	186 048	163 712	88 899	41 306	675 505
Société 2	75 089	118 554	220 986	205 356	73 850	54 339	748 174
Société 3	2 416	73 411	203 869	269 597	2 811	0	552 104
Société 4	109 390	186 162	85 639	96 284	56 943	54 966	589 384
Société 5	94 161	53 914	30 662	36 197	53 160	92 121	360 215
Société 6	23 142	13 823	73 914	100 372	42 432	26 340	280 023
Société 7		23 703	82 141	77 163	67 383	49 273	299 663
Société 8	122 089	54 962	1 417	4 282	44 484	0	227 234
Société 9	13 228	18 488	37 075	29 723	45 436	42 686	186 636
Société 10	11 132		30 678	68 460	28 208	3 683	142 161
Société 11	19 699	21 846	29 377	34 876	11 716	1 316	118 830
Société 12	12 584		22 405	66 510	15 516	0	117 015
Société 13		16 089	24 295	53 951	21 765	6 487	122 587
Société 14	37 016	22 921	24 345	18 968	9 106	10 913	123 269
Société 15			15 832	65 086	27 251	14 378	122 547
Société 16	55 212	42 910				0	98 122
Société 17			52 623	43 089		0	95 712
Société 18	35 316	20 014	32 106	1 202	138	0	88 776
Société 19					61 411	0	61 411
Société 20		11 002	19 343	19 197	5 130	0	54 672
Total	610 474	873 339	1 172 755	1 354 025	655 639	397 808	5 064 040

Source : fichier des mandats

Entre 2012 et 2015, des honoraires ont été versés en dehors de tout marché à deux cabinets pour des montants respectifs de 0,27 M€ et 0,08 M€. La commune n'a mis en place un marché de prestations juridiques qu'en mars 2016. Au terme de ce marché, l'un des deux cabinets a été retenu alors qu'il n'était classé que 7^{ème} sur 9 sur le critère du prix (*cf. infra*).

La commune n'a conclu aucun marché pendant la période contrôlée dans les domaines des publications (compte 6237) et des transports collectifs (compte 6247). Pourtant, des sommes importantes ont été engagées auprès de plusieurs fournisseurs. La commune a fait part de son intention de passer prochainement des marchés portant sur les publications par le biais de l'UGAP ainsi que sur les transports collectifs.

Tableau n° 30 : Montant des mandats les plus importants non rattachés à un marché du compte 6237 (publications)

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Société 1	106 490	97 655	30 311			0	234 456

¹⁵³ Auparavant, selon le responsable des marchés publics, existait seulement un marché concernant les produits surgelés valable d'avril 2010 à avril 2012.

Société 2	39 182	21 424	93 341	53 039	18 491	33 896	259 373
Société 3				51 611	66 911	3 234	121 756
Société 4			35 758			0	35 758

Source : fichier des mandats

Tableau n° 31 : Montant des mandats les plus importants non rattachés à un marché du compte 6247 (transports collectifs)

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Société 1	37 460	110 280	11 840	13 650		0	173 230
Société 2				55 620	72 570	70 278	198 468
Société 3		17 995	90 475	1 480		0	109 950

Source : fichier des mandats

En ce qui concerne les prestations de nettoyage des locaux, seul un marché a été passé, pour l'entretien du centre municipal de santé et de la médiathèque, de 2011 au 13 octobre 2012. Avant son internalisation en 2015, le nettoyage des locaux de l'hôtel de ville n'avait donné lieu à aucun marché. Pourtant, les dépenses de la commune pour ces prestations portaient sur un montant conséquent.

Tableau n° 32 : Montant des mandats les plus importants non rattachés à un marché du compte 6283 (frais de nettoyage des locaux)

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Société 1		47 207	180 598	171 426	7 200	0	406 431
Société 2	43 346	175 531	135 581	40 309		0	394 767
Société 3				70 541	120 927	121 935	313 403

Source : Fichier des mandats

Malgré cet effort de régularisation, encore près de la moitié des achats de la commune (49,8 %) ne faisaient pas référence à un numéro de marché en 2017.

6.3.2.2 La qualité du dossier de consultation des entreprises

Si la plupart des dossiers de consultation analysés n'appellent pas de remarque spécifique, certains comportent des ambiguïtés de nature à fausser le libre jeu de la concurrence.

D'une part, le règlement de consultation et l'avis d'appel à concurrence donnent parfois des informations contradictoires, notamment sur la pondération des critères. Ainsi, tel est le cas pour le marché n° 2014-16 relatif à l'achat de livres pour la médiathèque¹⁵⁴, passé à une période où il n'y avait pas de responsable des marchés publics. Ce défaut a été rectifié sur le marché suivant, passé en 2016. Tel est également le cas pour le lot n° 1 du marché n° 2015-33 de gardiennage et de sécurité. L'article 2.5 du règlement de consultation, intitulé « conditions d'exécution du marché », indiquait l'existence de clauses d'exécution à caractère social détaillées dans le CCAP, tandis que l'article 5 n'indiquait que deux critères de sélection, à savoir la valeur technique et le prix. L'avis d'appel public à concurrence de ce même marché mentionnait quant à lui trois critères, dont un critère insertion pondéré à 10 %. Toutefois, le CCAP n'a pas été joint au dossier de consultation des entreprises, si bien que les candidats n'étaient pas en mesure de connaître quelles étaient les attentes en matière d'insertion. Au lieu de recommencer l'ensemble de la procédure, la commune a analysé les offres sans tenir compte du critère de l'insertion.

¹⁵⁴ L'avis d'appel d'offres à concurrence mentionne une pondération de 10 % sur le critère du prix (finalement appliquée), alors que le règlement de consultation portait cette pondération à 20 %.

D'autre part, le pouvoir adjudicateur manque à ses obligations de publicité et de mise en concurrence quand certains critères ou leurs modalités de mise en œuvre sont insuffisamment précis ou détaillés¹⁵⁵. Tel est le cas, par exemple, du critère relatif aux objectifs de laïcité et de citoyenneté adopté dans les marchés 2016 et 2017 afférents aux séjours des enfants et des adolescents, qui n'est explicité ni dans le règlement de consultation, ni dans le cahier des clauses particulières du marché. De même, dans le marché n° 2014-16 relatif à l'achat de livres pour la médiathèque, ni le règlement de consultation, ni le cahier des clauses particulières n'indiquent les modalités de mise en œuvre du critère de valeur technique¹⁵⁶.

6.3.2.3 Une utilisation du critère prix dans la sélection des offres perfectible

Pour certains marchés, comme le marché n° 2015-31 de fourniture de matériels informatiques pour les services municipaux ou encore le marché n° 2014-44 relatif aux travaux d'étanchéité de l'école maternelle Pêche d'Or, la méthode de calcul du critère prix n'est pas explicitée, ni dans le règlement de consultation, ni dans le rapport d'analyse des offres. Or, cette information doit apparaître impérativement dans le rapport d'analyse des offres qui est soumis à une obligation de motivation.

En l'absence d'une telle information, le pouvoir adjudicateur est en mesure de décider arbitrairement de l'amplitude de la notation et dispose d'une véritable marge de manœuvre en cas de notation serrée. À titre d'exemple, dans le marché de fourniture de matériels informatiques, les quatre notes finales s'échelonnant de 90 à 87, le choix d'une méthode de calcul pouvait conditionner le classement final des offres ; en l'espèce, le moins disant n'a pas été retenu.

Dans le cas du marché de bail-voirie, l'appréciation du critère de prix s'appuyait sur des devis-types non communiqués aux candidats. Or, ces devis ont été modifiés en cours d'analyse de manière à transformer le classement final des offres (*cf. infra*).

6.3.2.4 Les critères discriminatoires dans la sélection des offres

Ainsi qu'il a été relevé plus avant, le marché n° 2014-16 relatif à l'achat de livres pour la médiathèque a été attribué en prenant en compte un sous-critère relatif à l'implantation locale du candidat : les candidats situés à Bagnolet ou dans une ville proche ont obtenu un bonus de 5 points, alors que les autres candidats étaient notés 0 sur ce critère. Ce critère n'étant pas lié à l'objet du marché, il revêt un caractère discriminatoire, en méconnaissance de l'article 53 du code des marchés publics alors en vigueur¹⁵⁷.

Pour le lot n° 1 du marché relatif aux séjours des enfants 2017, le cahier des clauses particulières imposait que le séjour soit situé sur la côte vendéenne, le motif donné étant que la commune disposait déjà d'un centre de loisirs en Charente Maritime. Toutefois, il aurait suffi d'exclure la Charente Maritime elle-même afin de varier les destinations, sans qu'il y ait nécessité d'imposer la Vendée (un candidat écarté avait par exemple proposé un séjour en Bretagne). Au final, le candidat retenu était déjà l'attributaire du même marché l'année précédente et disposait, opportunément, d'un centre de loisirs en Vendée.

¹⁵⁵ Voir par exemple CE, 15 février 2013, Société Detrichebourg Polyurbaine, 363921 ; CE, 28 mai 2014, Cne de Dijon, 375941. Concernant les sous-critères, voir CE, 18 juin 2010, n° 337377 ; CAA de Nancy, de Nancy, 7 février 2012, n° 11NC01001 ; TA de Paris, 30 novembre 2017, Société Archimed, n° 1716842/3-5.

¹⁵⁶ Le règlement de consultation se contente d'exiger la production d'une note informative sur l'aide à la formation des utilisateurs, l'accompagnement pour l'animation, l'information sur l'actualité littéraire et sur les modalités d'accès pour des choix et retraits sur site. Or, il ressort du rapport d'analyse des offres que la valeur technique était appréciée en fonction des éléments suivants : fonds (30 %), délais, maîtrise et suivi des commandes (20 %), implication locale (5 %), office et sur place (25 %), aide à la formation (10 %), ce que ne permettait pas de deviner le règlement de consultation.

¹⁵⁷ Soit, pour la période la plus récente, le principe d'égalité de traitement des candidats posé à l'article 1 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

En conséquence, la chambre recommande à la commune d'améliorer la définition de ses besoins, de manière à éviter l'utilisation de critères discriminatoires.

6.3.2.5 La qualité des rapports d'analyse des offres

Il ressort de l'analyse de l'échantillon de marchés que les critères ou pondérations indiqués par le règlement de consultation ne sont pas toujours respectés lors de l'analyse des offres. Pour le marché n° 2016-25 relatif aux séjours vacances des adolescents de l'année 2016, notamment, l'article 3.10 du règlement de consultation indique que l'insertion constitue un critère d'attribution du marché. Toutefois, ce critère n'est pas repris par la suite dans l'analyse des offres : il ne constitue pas un sous-critère de la valeur technique, ni un critère à part. Dans le marché n° 2014-16 relatif à l'achat de livres pour la médiathèque, le règlement de consultation indique une pondération de 20 % pour le critère prix, alors que le rapport d'analyse des offres se fonde sur une pondération de 10 %.

Le non-respect des critères et pondérations énoncés dans le règlement de consultation constitue une irrégularité dans l'application de la procédure de passation.

D'autre part, les rapports d'analyse sont insuffisamment détaillés sur l'appréciation de la valeur technique des offres.

La forme de tableaux de notes doit contenir systématiquement des explications complètes sur les candidats alors que cela n'est pas le cas : par exemple pour le marché de denrées alimentaires ou encore dans le marché n° 2014-16 relatif à l'achat de livres pour la médiathèque et les marchés de séjour vacances, le rapport d'analyse des offres est constitué d'un tableau de notes sans commentaire ou avec un commentaire très succinct¹⁵⁸.

Le rapport d'analyse des offres du lot n° 3 du marché n° 2016-30 de prestations juridiques est particulièrement peu détaillé. Pour chacun des sous-critères de la valeur technique, à savoir la méthodologie, l'expérience et la capacité à appréhender les spécificités et les attentes des acteurs publics locaux, seules deux types de mentions sont indiquées dans le rapport d'analyse des offres, sans qu'aucune précision ne soit apportée : « *méthodologie claire* » (15/20) ou « *méthodologie claire et détaillée* » (20/20) ; « *expérience sur des missions comparables* » (10/20) ou « *expérience certaine sur des missions comparables* » (15/20) ; « *capacités à appréhender les spécificités et les attentes des acheteurs publics locaux* » (5/10) ou « *capacités certaines à appréhender les spécificités et les attentes des acheteurs publics locaux* » (10/10). Cette opacité de la notation du critère technique est d'autant plus contestable que le candidat retenu était classé 7^{ème} sur 9 candidats sur le critère du prix, et réalisait déjà les mêmes prestations hors marché pour la commune.

L'analyse doit contenir en principe un examen méthodique et exhaustif de chaque sous-critère, contrairement à ce qui a été pratiqué pour les marchés de séjour vacances enfants et adolescents 2016 et 2017 et le marché de fourniture de livres pour la médiathèque 2014.

Il est à noter que les mêmes candidats sont retenus presque chaque année sur les marchés des séjours vacances des enfants et adolescents, alors qu'ils présentent parfois une offre plus onéreuse. C'est le cas notamment pour l'un des titulaires, dont l'analyse de l'offre de séjour pour adolescents de 2017 est la transcription mot pour mot de celle figurant dans le rapport d'analyse des offres pour le même marché en 2016.

Enfin, l'examen de certains marchés révèle des incohérences dans l'analyse. Tel est le cas notamment pour le marché n° 2014-411 relatif aux travaux de couverture et d'étanchéité

¹⁵⁸ Pour le lot 3 du marché relatif aux séjours de vacances des enfants 8-12 ans de l'année 2017, les appréciations sur la valeur technique des candidats retenus sont extrêmement laconiques : « *les objectifs de laïcité et de citoyenneté sont clairement respectés. Ils correspondent très bien à nos attentes. La prestation proposée correspond aux critères initiaux* ».

des maternelles Capsulerie et Pêche d'or, où deux sociétés ont obtenu les mêmes notes sur les moyens techniques de l'entreprise, bien que leur effectif soit respectivement de 15 et 41 personnes (les autres éléments d'appréciation, à savoir le chiffre d'affaires - non précisé - et le capital social de 8 000 € étant identiques). Par ailleurs, dans ce même marché, un candidat a obtenu la note de 2/4 sur le critère relatif aux moyens du marché, au motif notamment que son chiffre d'affaires n'était pas précisé, alors qu'un autre, dans la même situation, ne se voit pas formuler ce reproche et obtient la note maximale de 4/4. La commune attribue ces dysfonctionnements à l'absence de service des marchés durant cette période.

Recommandation n° 6 : Rédiger des rapports d'analyse des offres indiquant la pondération de chaque sous-critère et procédant à une analyse détaillée et systématique.

6.3.2.6 L'impartialité de la notation

Plusieurs dossiers de marché comportent deux versions contradictoires de rapport d'analyse des offres, aboutissant au choix d'attributaires différents, cela sans qu'aucun document ne vienne expliquer les modifications intervenues.

Tel est le cas pour le marché n° 2015-12 de bail-voirie, qui s'inscrit dans un contexte particulier. Une première mise en concurrence pour un marché à bons de commande au montant maximum de 1,25 M€ HT reductible trois fois avait été lancée en 2015, au terme duquel la société A avait été classée première. Ce marché a été déclaré sans suite, la lettre de notification du maire, en date du 29 janvier 2015, faisant état de problèmes budgétaires. Pourtant, le marché n° 2015-12, lancé un mois après, d'une durée de six mois, est également un marché à bons de commande du même montant maximum, qui a été prolongé par avenant pour une durée de quatre mois supplémentaires.

Pour ce dernier marché, le dossier comprend plusieurs versions contradictoires du rapport d'analyse des offres, l'un attribuant le marché à la société A, l'autre, finalement adopté, l'attribuant à la société B. Entre ces deux rapports, plusieurs notes ont été modifiées, sans aucune explication : elles sont soit égalisées, soit même inversées (pour le critère « tenue du stock »).

Concernant la valeur technique des offres, le deuxième rapport attribue une note technique égale aux deux sociétés, alors que leurs notes respectives sur ce critère étaient initialement de 8,5 pour la société A et de 7,5 pour la société B.

Concernant le sous-critère du prix, les notes ont également été modifiées. L'échantillon de chantiers types n'avait pas été défini dans le règlement de consultation¹⁵⁹. La ville a tout d'abord élaboré un premier rapport d'analyse des offres sur un échantillon où la société A était la moins-disante. Apparemment insatisfaite du résultat, elle a choisi, pour le second rapport d'analyse des offres, un autre échantillon permettant d'attribuer la meilleure note à la société B.

Ces éléments laissent à penser que la commune de Bagnolet ne souhaitait pas à l'époque contracter avec la société A, ce qui l'a amenée à déclarer sans suite le premier marché, puis à reprendre la notation des candidats du marché n° 2015-12.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir appliqué la méthode du « devis masqué », autorisée par le Conseil d'État¹⁶⁰. Contrairement à ce qu'elle soutient, la procédure appliquée ne saurait relever de cette jurisprudence, dès lors que la commune n'avait pas fixé à l'avance différents contenus possibles des devis, mais les a modifiés arbitrairement en cours de procédure, à l'initiative d'un élu.

¹⁵⁹ Le règlement de consultation était très flou sur ce point, l'article 4 du règlement de consultation prévoyant seulement que « Les prix proposés dans le bordereau seront analysés dans leur globalité, néanmoins les soumissionnaires seront départagés sur appréciation de chantiers types, non transmis au dossier de consultation »

¹⁶⁰ Conseil d'État, 16 novembre 2016, n°401660.

En 2016, un marché de bail-voirie n° 2016-48 d'une durée de trois ans a été passé. Le dossier de ce marché comprend également deux versions d'analyse des offres, attribuant le marché à deux sociétés distinctes. Il est permis de penser que cette réévaluation des notes avait pour seul objet de favoriser l'entreprise finalement retenue au vu des éléments suivants :

- En ce qui concerne le critère de l'insertion, la note totale du titulaire initialement choisi a été ramenée de 9,5 à 9 entre les deux versions.
- La notation du sous-critère « Accompagnement social » du titulaire finalement retenu est modifiée de 2 à 2,5, avec comme commentaire : « *accompagnement socio-professionnel réalisé par ETTI* ». Or, dans le même tableau, figurent d'autres candidats ayant obtenu une note de 2 sur ce sous-critère avec exactement le même commentaire.

Il en est de même pour le marché de denrées alimentaires, dont le dossier comprend un tableau détaillé de notes, dépourvu de tout commentaire et vraisemblablement transmis par les services techniques compétents. Le rapport d'analyse des offres, sur lequel la CAO s'est prononcée, prend également la forme de tableaux de notes, sans appréciation aucune, sauf pour le lot n° 13 non attribué. Or, les notes ont été changées entre ces deux documents, sans que, par ailleurs, aucun commentaire ne permette d'en connaître les motifs.

Pour certains lots, comme les lots 2, 3, 4 et 15, les erreurs sont sans incidence, le classement final restant inchangé. Pour d'autres, elles ont pour effet de remettre en cause le classement final. Ainsi, les lots 6, 9 et 12 ont été attribués à des sociétés qui n'étaient pas initialement jugées les mieux-disantes dans le tableau détaillé. Leurs notes ont été relevées dans le rapport d'analyse des offres. Ces sociétés étaient toutes d'anciens prestataires de la commune.

En ce qui concerne le lot n° 13, relatif à la fourniture de produits de boulangerie, pains et viennoiseries, la procédure a été déclarée sans suite, alors que six entreprises avaient présenté leur candidature et qu'une offre avait été jugée la mieux-disante. Aucun commentaire n'indique les raisons pour lesquelles le lot n'a pas été attribué à cette entreprise. Or, à la suite de la non-attribution de ce lot, la commune de Bagnolet a décidé d'acheter hors marché des fournitures à une société implantée sur son territoire, qui avait été classée avant-dernière dans cette procédure. Il semblerait donc que cette déclaration sans suite ait permis aux relations contractuelles avec cette société, ancien prestataire de la commune, de perdurer hors marché.

En ce qui concerne le lot n° 15, l'offre d'un candidat semble avoir été sous-notée sur le sous-critère des délais de livraison, alors que son offre était comparable à celle des candidats ayant obtenu la note maximale.

6.4 Conclusions sur la commande publique

Les achats de la commune ont fait l'objet d'une réforme organisationnelle initiée en 2015, avec le rattachement du service des marchés, précédemment piloté par la direction des finances, à la direction de l'administration générale.

Bien que cette étape constitue une amélioration certaine, sa portée est encore limitée en raison du manque d'agents d'encadrement et disposant d'une connaissance des marchés publics affectés à ce service.

Le niveau des achats hors marché est significatif pendant la période contrôlée. La commune gagnerait à disposer de nomenclature des achats, ainsi que d'un dispositif de contrôle automatisé des seuils de publicité et de procédure.

Par ailleurs, les procédures qui ont été vérifiées témoignent de pratiques perfectibles, tant en ce qui concerne l'élaboration des dossiers de consultation que l'analyse des offres déposées. De nombreuses irrégularités y sont relevées.

Au-delà du risque juridique avéré, en ne procédant pas complètement à une optimisation de sa fonction achat, la commune se prive d'une marge de manœuvre financière certaine.

7 LES RELATIONS AVEC LE SECTEUR ASSOCIATIF

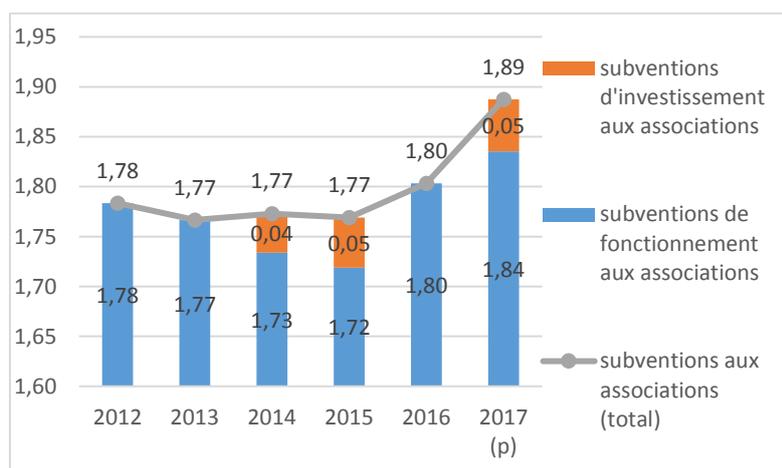
7.1 La politique de la commune en matière de soutien associatif

La commune de Bagnolet entretient des liens étroits avec le secteur associatif, que ce soit à travers sa politique de subventions, ou par l'implication de multiples agents et d'élus dans ces structures.

Les subventions aux associations s'élevaient à 1,89 M€ en 2017, montant proche des exercices précédents. Celles-ci prennent parfois la forme de subventions d'investissement¹⁶¹.

En 2016, les principales associations subventionnées étaient le comité d'actions sociales et culturelles (0,27 M€), la compagnie Public Chéri du théâtre de l'Échangeur (0,10 M€), la crèche des Coutures (0,34 M€), l'Association sportive et gymnique de Bagnolet (0,11 M€), le théâtre le Samovar (0,07 M€), l'Alsace Sport Bagnolet (0,08 M€).

Tableau n° 33 : Évolution des subventions aux associations



Source : comptes de gestion

Alors qu'il n'existait pas auparavant d'instance de ce type, non obligatoire, sur un sujet qui a pu devenir conflictuel¹⁶², la commune a mis en place, dès avril 2014, une commission d'attribution des subventions¹⁶³, présidée par le maire et composée d'élus de la majorité et de l'opposition. Il s'agissait de garantir la transparence de la procédure d'attribution, sur la base de critères stricts et connus de tous.

Depuis, le fonctionnement de la commission apparaît effectif, donnant lieu à des débats entre élus aboutissant le plus souvent à un consensus. Chaque année, les associations doivent présenter un dossier de candidature, selon un modèle préétabli, examiné au regard des critères et dans le cadre de la procédure définies dans le règlement de la commission.

¹⁶¹ En 2015, l'association Public Chéri, le théâtre le Colombier et l'Alsace sport Bagnolet ont reçu respectivement 20 000 €, 10 000 € et 20 000 € à ce titre. En 2017, les subventions d'investissement aux associations s'élevaient à 52 000 €.

¹⁶² Lors du conseil municipal du 11 décembre 2013, le maire avait retiré de l'ordre du jour le vote de la délibération autorisant le versement d'acomptes de subventions pour 19 associations, dont le CCAS et la caisse des écoles. Une délibération portant sur le versement de subventions exceptionnelles au club de lutte, au club de boxe Top Rank et à l'Alsace Sport Bagnolet avait également été retirée de l'ordre du jour.

¹⁶³ En application des dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT.

De même, les critères semblent effectivement mis en œuvre. À titre d'exemple, une association – l'ASGB – a pu voir sa subvention diminuer en 2015 du fait de la contraction du nombre de ses adhérents et de l'existence d'excédents comptables. Toujours en 2015, la subvention de Bagnolet Lutte a été réduite, l'association n'ayant pas produit de comptes certifiés ni de bilan financier, alors que la commune avait dû fortement insister pour obtenir un budget prévisionnel.

Certains critères font toutefois l'objet d'ajustements, telle l'obligation de création de l'association avant le 1^{er} juillet de l'année précédente, critère qui a pu être contourné par le versement d'une subvention dite exceptionnelle.

De manière générale, l'octroi de subventions exceptionnelles permet de déroger au cadre de la procédure d'attribution défini dans le règlement de la commission. Fin 2016, 6 associations ont bénéficié de telles subventions pour un montant de 48 500 €, dont 32 000 € de subvention d'investissement au Bagnolet Football Club.

7.2 Le conventionnement et les moyens mis à disposition

Afin de garantir la transparence financière des concours versés, l'article 10 de la loi du 12 avril 2000¹⁶⁴ 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.

Par ailleurs, l'article L. 2313-1 du CGCT impose que les comptes administratifs comportent en annexe la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. 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 a bien conclu des conventions avec les associations qu'elle subventionne.

En revanche, les comptes administratifs ne mentionnent que les montants des subventions versées et ne comportent aucune indication sur les moyens mis à disposition, en méconnaissance des dispositions précitées.

À titre d'exemple, ainsi que l'indique la convention, le comité d'actions sociales et culturelles (CASC) bénéficie de locaux, d'une ligne téléphonique, de la mise à disposition de deux agents communaux à laquelle s'ajoute un volet de 2 500 heures pour les agents administrateurs. Plusieurs associations - l'ASGB, Bagnolet Lutte 93, l'association Jeunesse La Noue, le Rugby Club de Bagnolet, le Sporting Club - disposent également de locaux.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique qu'un important travail de consolidation aurait été effectué dans le cadre des arbitrages budgétaires et aurait permis de recenser et de valoriser les aides indirectes accordées par la ville. Selon la commune, ce travail permettra de produire un état de ces aides en nature dans les annexes budgétaires du compte administratif 2018.

Rappel au droit n° 12 : Comptabiliser les moyens en nature accordés aux associations et renseigner les annexes des comptes administratifs.

¹⁶⁴ Loi n° 2000-231 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

7.3 Le groupement d'employeurs Bagnolet Terre d'Emploi

Par une délibération du 10 septembre 2015, la commune a mis en place un groupement d'employeurs « Bagnolet Terre d'Emploi » avec deux associations, le Rugby Club de Bagnolet et l'Association Jeunesse La Noue, dans le but de leur faire bénéficier du dispositif des emplois d'avenir.

Ainsi, 21 personnes, précédemment vacataires pour la commune, ont été recrutées dans cette structure via des contrats de droit privé, dans laquelle ils suivent une formation qualifiante de 3 ans à 50 % de leur temps. En dehors de cette formation, ces personnes travaillent pour la commune, notamment dans le cadre des activités périscolaires et, de façon minoritaire, pour les associations. Le groupement devait également recruter deux assistants sportifs.

La commune bénéficie ainsi de personnel sans que celui-ci ne figure dans ses effectifs, même au titre d'agents contractuels. Les associations disposent également de ce personnel, dont la gestion et le suivi sont assurés par le groupement.

Tableau n° 34 : Versements de la commune à Bagnolet Terre d'Emploi

(En €)	2015	2016	2017	total
Mandats Bagnolet Terre d'Emploi	67 755	120 328	187 909	375 992

Source : fichier des mandats

Ainsi, la mise en place de cette structure s'apparente à une forme de subventionnement des associations du groupement, qui bénéficient de la sorte de moyens financés par la commune et, pour ce qui est du coût des emplois d'avenir, à 75 % par l'État.

Or, cette information ne figure pas en annexe des comptes administratifs de la commune, que ce soit au titre des subventions¹⁶⁵ ou des engagements hors bilan, alors que les membres sont solidairement responsables de toutes les dettes du groupement.

Par ailleurs, la mise en place de ce groupement présente une insécurité juridique certaine, tant au titre des dispositions relatives aux groupements d'employeurs qu'à celles relatives à la participation d'une collectivité dans une association.

Alors que l'article L. 1253-19 du code du travail dispose que les collectivités ne peuvent constituer plus de la moitié des membres des groupements, les statuts de Bagnolet Terre d'Emploi mentionnent, de manière ambiguë, trois membres fondateurs, mais font état, à leur article 5, de cinq membres désignés par le conseil municipal de la commune, et un membre pour chacune des deux associations. La liste déclarative des membres du conseil d'administration, telle qu'établie le 29 octobre 2015, comporte six personnes : trois élus de la majorité dont le premier adjoint au maire, un élu de l'opposition, la trésorière d'un club sportif, apparentée à l'élu en charge du sport, et une sixième personne, agent d'accueil au service des sports. Le président est le conseiller municipal en charge de l'enfance, le trésorier est l'élu de l'opposition.

D'autre part, les tâches confiées aux salariés d'un groupement pour le compte des collectivités ne peuvent représenter leur activité principale (article L. 1253-20 du code du travail). Or, la plupart des salariés du groupement ont vocation à travailler pour la commune, ce qui constitue, en dehors de leur temps de formation, leur tâche principale.

Au-delà des dispositions relatives aux groupements d'employeurs, la commune a créé cette association, dont l'objet relève de l'intérêt général. Elle en assure le contrôle, ainsi que le financement, à l'exclusion de la part assumée par l'État au titre des emplois d'avenir.

¹⁶⁵ Cette charge est imputée au compte 6281 « Concours divers (cotisations, ...) ».

Ces caractéristiques sont à mettre en regard des critères jurisprudentiels retenus par le Conseil d'État¹⁶⁶ pour qualifier une association de transparente, et susceptibles de conduire à une requalification.

7.4 La mise à disposition d'agents à des clubs sportifs

7.4.1 Les emplois budgétaires et le cadre réglementaire de mise à disposition

Pendant la période contrôlée, et plus particulièrement avant 2014, la commune de Bagnolet a mis à disposition de certains clubs sportifs des agents municipaux qui sont soit des entraîneurs, soit, le plus souvent, des sportifs de haut niveau, en vue de la préparation des Jeux olympiques. Des conventions de mise à disposition d'agents communaux concernant 6 sportifs ont été signées entre la commune de Bagnolet et des clubs sportifs de boxe et de lutte (l'association Boxing Club de Bagnolet, le club Top Rank de Bagnolet et le Club de lutte Bagnolet 93).

À l'exception du président du club de lutte, qui travaillait déjà pour la commune, ces agents ont été engagés dans le seul but d'être mis à disposition d'un club sportif. Ainsi, le recrutement de ces sportifs a entraîné la création irrégulière de postes budgétaires ne correspondant pas à l'exercice de missions relevant des compétences communales. En effet, la préparation de sportifs de haut niveau en vue des Jeux olympiques relève de la seule compétence étatique, au niveau duquel des dispositifs sont déjà prévus¹⁶⁷.

Plusieurs de ces sportifs ont été titularisés (*cf. infra*), ce qui conduit à faire perdurer cette situation au-delà de leur période de préparation aux Jeux olympiques.

En outre, ces mises à disposition ne respectent pas le cadre légal et réglementaire fixé par les articles 61 et suivants de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et par le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

En premier lieu, aux termes de l'article 61 de la loi n° 84-53 et de l'article 1^{er} du décret n° 2008-580 précités, la mise à disposition doit être prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination, après information préalable de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale. Elle doit également être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil.

D'une part, il ne ressort pas de l'examen des dossiers individuels des agents intéressés qu'un arrêté prononçant leur mise à disposition pendant la période en revue ait été préalablement pris¹⁶⁸, ni que l'assemblée délibérante en ait été informée.

D'autre part, les conventions signées ne couvrent pas toujours l'ensemble de la période de mise à disposition. En ce qui concerne un de ces sportifs boxeurs, recruté comme éducateur territorial des activités physiques et sportives non titulaire à temps complet, les conventions signées après 2013 entre le club Top Rank et la ville de Bagnolet ne mentionnent plus sa mise à disposition. Toutefois, il ressort de l'examen de sa fiche de renouvellement de contrat 2014 que cet agent était toujours mis à disposition, du moins en 2014.

¹⁶⁶ CE, département de la Dordogne, 5 décembre 2005 ; CE, 21 mars 2007, commune de Boulogne-Billancourt.

¹⁶⁷ Primes attribuées en fonction des performances réalisées à l'occasion des Jeux olympiques (50 000 € pour une médaille d'or, 20 000 € pour une médaille d'argent et 13 000 € pour une médaille de bronze), aides personnalisées sous forme d'aides financières directes attribuées aux sportifs de haut niveau par l'État, sur proposition des directeurs techniques nationaux des fédérations, dispositif de compensation des trimestres manquants auprès de l'assurance vieillesse.

¹⁶⁸ Si quelques arrêtés de mise à disposition ont été retrouvés dans certains dossiers individuels, ils sont limités dans le temps et leur terme est fixé avant la cessation effective de la mise à disposition de l'intéressé.

Certaines mises à disposition ont été faites sans l'adoption d'aucune convention, ni d'aucun arrêté, mais sont expressément mentionnées sur les fiches de renouvellement de contrat et d'entretien professionnel des agents intéressés. C'est le cas pour le frère du sportif mentionné au paragraphe précédent¹⁶⁹, recruté comme chargé de mission événementiel à temps complet au grade d'attaché, d'un autre boxeur recruté en 2012 comme rédacteur non titulaire à la direction des sports et mis à disposition du club Top Rank¹⁷⁰, et d'un agent mis à disposition du club de lutte Bagnolet 93¹⁷¹.

En deuxième lieu, l'article 61-1 I de la loi n° 84-53 énumère de façon exhaustive les personnes morales susceptibles de bénéficier d'une mise à disposition d'agent territorial. Seules figurent dans cette liste des personnes publiques (collectivités territoriales, État, établissements publics, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ...), les seules personnes morales de droit privé citées sont les « *organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes* ».

Or, le Boxing Club de Bagnolet, le club Top Rank ou le Club de lutte de Bagnolet 93 ne contribuent pas à la mise en œuvre de la politique de la commune, et ne se sont pas vus confier des missions de service public. Si un de ces sportifs, mis à disposition à 2/3 temps, assume des missions d'animateur sportif, ce n'est pas dans le cadre de son travail au Boxing Club, mais sur le tiers temps qu'il consacre à la commune.

En troisième lieu, les dispositions tant de la loi du 26 janvier 1984¹⁷² que du décret du 18 juin 2008 relatif au régime de mise à disposition¹⁷³ exigent que les organismes d'accueil procèdent au remboursement des rémunérations, charges sociales, frais professionnels et avantages en nature des intéressés. Il ne peut être dérogé à cette obligation que lorsque la personne bénéficiaire est soit un établissement public administratif dont la commune est membre ou qui lui est rattaché, soit le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, soit une organisation internationale intergouvernementale ou encore un État étranger.

Les associations sportives ne figurant pas parmi cette liste, les mises à dispositions effectuées auraient impérativement dû donner lieu à remboursement, ce qui n'a manifestement pas été le cas. Il en résulte que ces mises à disposition pourraient s'analyser comme des libéralités.

La convention de mise à disposition concernant le président du club de lutte Bagnolet 93 en date du 28 octobre 2014 dispose que la ville de Bagnolet exonère le club du remboursement du montant de la rémunération et des charges sociales afférentes, ce qui est illégal, tout en indiquant que cette exonération sera votée par le conseil municipal de la Ville de Bagnolet. Or, la lecture des comptes rendus des séances du conseil municipal ne révèle pas de délibération en ce sens.

En définitive, les mises à disposition examinées sont irrégulières tant dans leur principe qu'en ce qu'elles n'ont donné lieu à aucun remboursement.

En 2014, après les élections, deux sportifs de haut niveau ont quitté ce dispositif de mise à disposition par convention pour signer une convention relative à l'aménagement d'emploi d'un

¹⁶⁹ Sa fiche d'entretien d'évaluation annuelle 2013 indique que celui-ci est mis à disposition du club Top Rank.

¹⁷⁰ Ses fiches de renouvellement de contrat de 2013 et 2014 indiquent comme mention pour le directeur du service des sports : « *Personnel mis à disposition à 100 % au club / Pas de présence à la direction des sports / Non évaluable par mes soins* » et « *Le renouvellement du contrat de [cet agent] ne relève pas de ma compétence. Je ne l'ai pas encore rencontré, il n'intervient pas dans les missions du service des sports.* » Il ressort d'un courrier en date du 19 février 2016 qu'à cette date, cet agent était toujours mis à disposition.

¹⁷¹ Il ressort des mentions portées sur les fiches de renouvellement de contrat 2013 et 2015 de cet agent qu'il était mis à disposition à temps plein au club de lutte de Bagnolet.

¹⁷² Il de l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁷³ Article 2 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

sportif de haut niveau¹⁷⁴. Ce dispositif s'inscrit dans le cadre de l'article L. 221-7 du code du sport mais sa régularité n'est pas certaine, dès lors que cet article renvoie à un décret en Conseil d'État qui n'a jamais été pris.

7.4.2 Les conditions de recrutement et d'avancement

Les sportifs irrégulièrement mis à disposition ont disposé de conditions de recrutement et d'avancement particulièrement avantageuses.

Certains d'entre eux ont été recrutés comme non titulaires au grade de rédacteur ou d'attaché sans posséder les diplômes requis. Quatre sportifs ont bénéficié d'une titularisation lors de leur mise à disposition, dont deux au titre de la loi Sauvadet, tandis que les deux autres ont été titularisés après une période de stage inférieure à une année ou nulle.

Les rémunérations de ces sportifs comprennent un régime indemnitaire, dont le montant mensuel est le plus souvent supérieur à 500 €. Par ailleurs, beaucoup d'entre eux bénéficient d'un complément irrégulier de rémunération à travers l'attribution d'un forfait mensuel d'heures supplémentaires (de 4 heures à 24 heures). En août 2015, le nouveau maire a tenté de régulariser cette situation en envoyant aux intéressés un courrier leur indiquant qu'« à compter du 1^{er} septembre 2015, les heures supplémentaires non effectivement accomplies ne seront plus rémunérées. ». Il a également été signifié à certains de ces sportifs la fin de leur mise à disposition et leur affectation sur un poste communal.

En réponse aux observations de la chambre, la commune a indiqué qu'elle poursuivait cette politique de régularisation par le biais de mises en disponibilité ou du non renouvellement de certains contrats.

Rappel au droit n° 13 : Mettre fin aux mises à disposition gracieuses d'agents communaux à des associations sportives.

7.5 Conclusions sur les relations avec le secteur associatif

La commune de Bagnolet entretient des liens étroits avec le secteur associatif, à travers sa politique de subventions, et par l'implication de nombreux agents et élus.

La mise en place d'une commission d'attribution des subventions, assortie d'un règlement intérieur, constitue une avancée substantielle dans la transparence de la procédure. La commune doit toutefois veiller à compléter ses comptes administratifs pour que les contributions en nature octroyées soient renseignées en annexe, conformément à la réglementation.

La mutualisation d'emplois d'avenir à travers le groupement d'employeurs, Bagnolet Terre d'Emploi, a permis à la commune de recruter des agents sans augmenter ses effectifs propres, tout en faisant bénéficier gracieusement certaines associations de ce dispositif. Au regard de la forme du groupement, de type associatif, du poids de la commune dans son financement et dans sa gouvernance, mais également des dispositions encadrant la participation de collectivités à un groupement d'employeurs, la régularité de ce dispositif n'est pas établie.

¹⁷⁴ Cette convention est conclue entre le sportif de haut niveau, l'État, la commune de Bagnolet et la Fédération française de lutte : elle permet au sportif de haut niveau de profiter d'aménagement horaires et, en contrepartie, l'État s'engage à verser à la commune de Bagnolet une indemnité.

Enfin, la période contrôlée se caractérise par le recrutement de plusieurs sportifs de haut niveau, anciens sportifs ou entraîneurs, dans le but de les mettre à disposition de leurs clubs respectifs. L'absence de contreparties financières et, pour certains de ces agents, de cadre conventionnel, est contraire aux dispositions en vigueur. La commune a créé irrégulièrement des postes budgétaires correspondant à des missions ne relevant aucunement de ses compétences. Par ailleurs, ces sportifs ont bénéficié de conditions de recrutement, de rémunération et d'avancement particulièrement favorables. La régularisation de la situation de ces agents est en cours. La chambre encourage la commune à poursuivre ses efforts en ce sens.

8 LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT URBAIN DE LA COMMUNE

8.1 Un enjeu pour le développement économique de la commune

De par sa proximité avec Paris, Bagnolet dispose d'un territoire attractif. La commune est régulièrement sollicitée pour des opérations d'urbanisme d'origine privée, elle-même étant impliquée dans deux opérations d'envergure, la zone d'activités concertée (Zac) « Benoît Hure », et la réhabilitation des quartiers des Malassis et de La Noue, dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine.

Ces opérations ont conduit à la conclusion de deux conventions publiques d'aménagement avec, pour la Zac « Benoît Hure », la société d'économie mixte (Sem) Sequano Aménagement et, pour l'opération « Le parc de La Noue », la société d'économie mixte Deltaville. La commune de Bagnolet disposait de 20 000 € du capital social de la société Deltaville, soit 2,8 % des actions de la société. Par délibérations concordantes du 23 juin 2017 de leurs assemblées générales, ces deux Sem ont fusionné au sein d'une même structure, Sequano Aménagement devenant l'interlocuteur unique de la commune pour ces deux opérations.

8.2 Des compétences qui relèvent désormais de l'EPT Est Ensemble

8.2.1 Une modification du PLU intervenue avant son transfert

Le plan local d'urbanisme, outil créé par la loi SRU du 13 décembre 2000¹⁷⁵, est destiné à insérer la réglementation en matière d'occupation des sols¹⁷⁶ dans un projet de développement tenant compte, en particulier, des problématiques de développement durable.

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.

Dans la perspective de ce transfert, comme de nombreuses communes, Bagnolet a procédé à une modification de son PLU, approuvée par le conseil municipal du 17 décembre 2015.

Cette démarche s'est inscrite dans un contexte de contestation de la politique d'urbanisme et d'aménagement de la majorité précédente, jugée trop favorable aux promoteurs et aux projets denses. De fait, le précédent PLU, établi le 10 février 2011, ne prévoyait aucune limite de hauteur pour les bâtiments à proximité de la porte de Bagnolet et de l'autoroute A3. Selon l'ancien ordonnateur, l'objectif était de permettre la création d'une charge foncière abondante sur ces secteurs déjà très fortement urbanisés et denses de la ville, afin de permettre le maintien d'une densité faible ailleurs.

¹⁷⁵ Loi n° 200-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

¹⁷⁶ Précédemment mise en œuvre à travers un plan d'occupation des sols (POS).

La modification du PLU a fait l'objet d'une concertation publique pendant l'année 2015, avec notamment pour objectif de parvenir à une maîtrise des hauteurs des bâtiments, d'assurer la construction de nouveaux logements sociaux, de réserver des emplacements pour des équipements publics, de protéger les jardins partagés et familiaux et de maîtriser la mutation urbaine dans les secteurs à enjeux.

Le PLU de Bagnolet impose désormais des limites de hauteur sur tout le territoire. À partir d'une certaine surface, propre à chaque quartier, chaque nouvelle construction doit comprendre 35 % de logements sociaux. La nouvelle municipalité prévoit ainsi la construction de 3 000 logements d'ici à 2020, soit la moitié de l'objectif qui prévalait avant 2014.

8.2.2 Le transfert de la Zac Benoît Hure et de la compétence en matière d'aménagement

Initiée par la commune, la Zac Benoît Hure a été reconnue d'intérêt communautaire par délibération du conseil communautaire d'Est Ensemble du 13 décembre 2013, et transférée à la communauté d'agglomération.

Au 1^{er} janvier 2016, l'établissement public territorial Est Ensemble s'est substitué à la CAEE et en a repris la compétence aménagement, dont la gestion de la Zac Benoît Hure. 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 MGP¹⁷⁷.

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 Bagnolet. En conséquence, depuis le 1^{er} janvier 2018, la compétence aménagement relève exclusivement de l'EPT Est Ensemble.

8.3 Les opérations d'aménagement et de renouvellement urbain sur le territoire communal

8.3.1 La Zac Benoît Hure

La Zac Benoît Hure prévoit la requalification de la place de l'hôtel de ville de Bagnolet. Elle concerne une superficie de 2,6 hectares et repose sur la construction de logements, d'équipements publics et de nouveaux réseaux de voirie. Certains équipements publics ont été construits dans le cadre de l'opération, en particulier le nouvel hôtel de ville, livré en 2013, et la médiathèque, livrée en 2012. La date théorique de clôture est fixée au 31 décembre 2018¹⁷⁸.

Cette opération a fait l'objet d'une convention d'aménagement signée le 25 octobre 1993 avec la SIDEC, désormais Sequano Aménagement, puis de la mise en place d'une zone d'aménagement concerté (Zac) en 1997, la SIDEC étant désignée comme aménageur. Ainsi qu'indiqué précédemment, la Zac a été reconnue d'intérêt communautaire par délibération du conseil communautaire d'Est Ensemble du 13 décembre 2013. Depuis, la collectivité concédante de la Zac Écocité est la communauté d'agglomération Est Ensemble, devenu établissement public territorial (EPT) au 1^{er} janvier 2016.

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ Avenant n° 7 à la convention d'aménagement, approuvé par le conseil municipal du 19 juin 2013.

La convention d'aménagement étant antérieure à la loi SRU du 13 décembre 2000¹⁷⁹, le déficit de l'opération était pris en charge par la collectivité concédante¹⁸⁰.

Avant son transfert à la communauté d'agglomération, l'opération a connu de nombreux retards, et une dérive significative des coûts. Le bilan prévisionnel de l'opération et la participation de la commune ont été sensiblement modifiés au gré des avenants à la convention :

- l'avenant n° 2, signé le 4 octobre 2000, a prorogé de 10 ans la convention ;
- l'avenant n° 4 signé le 6 janvier 2010, a fixé le montant de participation de la ville à 2,53 M€ HT ;
- l'avenant n° 5 signé le 9 novembre 2010, a prorogé la durée de la concession jusqu'au 31 décembre 2015 et fixé le montant de participation à 3,55 M€ HT ;
- le compte rendu annuel à la collectivité locale (CRACL) arrêté au 31 décembre 2010 faisait apparaître un montant de participation à l'équilibre de l'opération de 5,1 M€ HT ;
- le CRACL 2011 réévalue la participation prévisionnelle de la ville à 9,52 M€ HT.

Au-delà du risque juridique lié à ces avenants, qui bouleversaient l'équilibre général de l'opération, le conseil municipal n'a été informé que tardivement de ces dérives, les CRACL 2010 et 2011 n'ayant été approuvés que lors de la séance du 24 octobre 2012.

L'avenant n° 6, approuvé à cette occasion, prenait acte de ce nouveau bilan prévisionnel, et prévoyait une participation de la commune échelonnée sur quatre exercices : 5,24 M€ en 2012 en apport en nature, 2 M€ en 2013, 2 M€ en 2014 et 0,28 M€ en 2015. L'avenant n° 7, approuvé par le conseil municipal du 27 juin 2013, a ensuite prorogé la concession jusqu'au 31 décembre 2018, et rééchelonné la participation communale¹⁸¹.

Le transfert de la Zac à Est Ensemble a permis à la commune, qui n'a effectué aucun versement en 2013, de limiter sa participation à l'apport en nature de terrains. En effet, la convention financière de transfert, approuvée par le conseil municipal du 11 décembre 2013, a prévu un partage à 50 % entre Bagnolet et Est Ensemble du résultat prévisionnel de l'opération, déficitaire de 10,70 M€. Compte tenu de la valorisation du foncier apporté par la ville (5,23 M€¹⁸²), et de la participation de l'opération au coût d'équipements scolaires construits par cette dernière (1,20 M€¹⁸³), ce transfert a conduit à une créance de la commune sur Est Ensemble de 1,07 M€, dont le versement devrait s'étaler sur 5 ans entre 2014 et 2018.

Ainsi qu'indiqué dans la partie du présent rapport relative à la qualité de l'information financière et comptable, malgré les versements d'Est Ensemble conformément au calendrier prévu, la commune a continué à inscrire la totalité de son montant en reste à réaliser, conduisant à une double imputation de cette subvention, à la fois en tant que recette comptable et reste à réaliser, ce qui a contribué à équilibrer artificiellement son budget.

D'autre part, le changement de municipalité en 2014 a entraîné une reprise du projet, avec en particulier une augmentation du nombre de logements sociaux et une modification des permis de construire. Ces aménagements illustrent le caractère très théorique du transfert de la compétence à Est Ensemble, la commune restant, dans les faits, le pilote de l'opération.

¹⁷⁹ Loi n° 200-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

¹⁸⁰ 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.

¹⁸¹ 2 M€ en 2013, 1 M€ en 2014, 0,5 M€ en 2015 et 2016, 279 065 € en 2017.

¹⁸² La commune a apporté en nature, début 2013, une emprise foncière d'environ 5 900 m² dont elle était encore propriétaire sur le périmètre de la Zac. Cet apport a été valorisé selon une estimation des Domaines du 14 décembre 2011, soit 5,23 M€.

¹⁸³ Soit une participation de 0,41 M€ au groupe scolaire Francine Fromont (1,7 classe) et une participation de 0,78 M€ au groupe scolaire Joliot Curie (1,3 classes).

8.3.2 La rénovation urbaine du quartier de La Noue

Bagnolet a conclu en 2003 une convention publique d'aménagement avec la société d'économie mixte (Sem) Pact 93, devenue Deltaville puis Sequano, pour la réhabilitation du quartier de La Noue. Ce dernier est constitué d'une copropriété de 620 logements, située sur une dalle d'une superficie de 67 000 m², composée en sous-sol de parkings et locaux d'activité¹⁸⁴. Cette opération de rénovation urbaine, dénommée « *Les Parcs de La Noue* », a par la suite été intégrée dans le programme de rénovation urbaine de la commune (cf. ci-après).

La convention a été conclue aux risques du concédant, c'est-à-dire de la commune de Bagnolet. Elle a fait l'objet de cinq avenants, dont certains ont sensiblement modifié le périmètre de l'opération et la participation financière de la collectivité.

Dans son rapport d'observations définitives du 30 mars 2015 relatif à la gestion de Deltaville, la chambre relevait que plusieurs avenants à la convention d'aménagement étaient irréguliers et bouleversaient l'équilibre général de l'opération. Le rapport de la chambre soulignait surtout que la ville ne respectait pas le calendrier de versement de sa participation à la Sem du fait de ses difficultés financières. Il précisait que si le montant prévisionnel de sa participation aurait dû atteindre 12,3 M€ à la fin de l'exercice 2013, il ne s'élevait en réalité qu'à 2,7 M€. La collectivité n'a versé aucune participation à la Sem au cours des exercices 2010 et 2012, alors que l'avenant n° 3 à la convention d'aménagement prévoyait un versement annuel de 2,3 M€.

Ainsi que développé dans la partie du présent rapport relative à la qualité de l'information financière et comptable (cf. partie 3.2.5), ce non-respect des engagements de la commune s'est poursuivi.

L'avenant n° 4 à la convention d'aménagement¹⁸⁵, approuvé par le conseil municipal du 28 novembre 2012, prévoyait une densification du quartier de La Noue, avec un passage de 11 520 m² surface hors œuvre nette (Shon) à 94 120 m², avec en particulier la construction de deux tours de grande hauteur¹⁸⁶ et la réalisation d'un téléphérique. Les recettes prévisionnelles sont ainsi passées de 46,8 M€ à 90,9 M€, et la participation communale de 10 M€ à 18,6 M€. Un tel avenant, en modifiant les éléments essentiels du contrat, était irrégulier, ainsi que la chambre l'avait indiqué dans son rapport sur Deltaville.

La commune devait apporter une contribution numéraire de 17,67 M€, dont 4,89 M€ HT en 2013, 5,56 M€ HT en 2014 et 4,55 M€ HT en 2015. Dans les faits, elle n'a versé que 0,3 M€ en 2013, 0,5 M€ en 2014 et 0,5 M€ en 2015 au titre des sommes dues pour 2013, et n'a pas versé les sommes dues au titre des exercices 2014 et 2015.

À la suite des élections municipales de 2014, la société Deltaville a saisi la chambre régionale des comptes Île-de-France¹⁸⁷ pour lui demander de déclarer le caractère obligatoire d'une dépense de 13,7 M€ due par la ville.

¹⁸⁴ Cette opération d'aménagement est décrite dans une partie ultérieure du rapport.

¹⁸⁵ L'avenant n° 4 modifie par ailleurs la durée de la convention publique d'aménagement en ces termes : « sa durée est fixée à 15 années à compter de sa date de prise d'effet le 4 novembre 2003. Elle expirera le 4 novembre 2018 », date prorogée au 31 décembre 2020 par l'avenant n° 5.

¹⁸⁶ Les recettes associées devaient contribuer au financement de l'opération.

¹⁸⁷ Sur le fondement de l'article L. 1612-15 du CGCT.

Par la suite, un avenant n° 5, approuvé par le conseil municipal du 29 juin 2016, a acté les modifications de programme de la nouvelle majorité. L'abandon de programmes de construction a entraîné une augmentation substantielle de la participation de la commune, passée de 18,28 M€ à 31,03 M€¹⁸⁸, et assortie d'un nouveau calendrier de versement, soit 11,5 M€ en 2016, 10,2 M€ en 2017, 7,7 M€ en 2018 et 1,5 M€ en 2019.

Or, dès la première année, la commune n'a pas versé à la société d'économie mixte les sommes prévues au titre de sa participation à l'équilibre de l'opération et au financement des équipements publics. Alors que l'avenant prévoyait un paiement de 11,5 M€ au cours de l'exercice 2016, l'ordonnateur n'a émis à ce titre que 1,8 M€ de mandats de paiement et inscrit en restes à réaliser en dépenses de la section d'investissement que 7,2 M€. En 2017, seuls 0,8 M€ ont été mandatés.

Du fait de sa situation financière, la commune s'est en effet trouvée en grande difficulté pour obtenir les emprunts nécessaires pour assurer sa participation. Par ailleurs, le conseil municipal n'a pas été tenu informé, puisque les comptes rendus annuels (CRACL) des exercices 2012 à 2015 ne lui ont été présentés que le 7 décembre 2016.

Après plusieurs années de négociations, Bagnolet a obtenu, fin 2017¹⁸⁹, l'accord de la Caisse des dépôts et consignations pour trois prêts d'un montant total de 22,69 M€ sur la période 2017-2019. Ces prêts sont cependant assortis de conditions sur la situation financière de la commune, celle-ci s'étant engagée sur une trajectoire à horizon 2020 qui figure en annexe du protocole. Bagnolet est ainsi tenue d'atteindre les niveaux d'épargne brute, d'autofinancement net et de capacité de désendettement suivants.

Tableau n° 35 : Engagements de Bagnolet pour le prêt CDC

(en M€)	2017	2018	2019	2020
Épargne brute	2,70	1,97	2,75	3,38
Autofinancement net	- 3,60	- 4,33	- 3,55	- 2,92
Capacité de désendettement (en années)	52,70	74,60	52,70	43,50

Source : protocole d'accord (annexe n° 2)

Cette trajectoire apparaît très ambitieuse au regard des performances passées de la commune, en particulier en matière d'épargne brute, alors que la section de fonctionnement a bénéficié, en 2016, d'un volume significatif de recettes non pérennes (régularisation des comptes d'attente, etc.).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir déjà mobilisé 10,9 M€ antérieurement à octobre 2018. Selon Sequano, la ville aurait versé 6,3 M€ à titre d'apurement partiel de sa dette relative aux exercices antérieurs.

8.3.3 Les programmes de rénovation urbaine (PNRU et NPRU)

Plusieurs années après avoir élaboré son projet¹⁹⁰, Bagnolet a signé une convention avec l'Anru le 23 avril 2009. Celle-ci, tout en intégrant l'aménagement de La Noue, confié à Deltaville, portait sur un périmètre plus large, incluant en particulier le quartier des Malassis. L'investissement était estimé à un total de 153 M€, avec une participation de l'Anru de 49,9 M€ et une participation de la ville de 35,16 M€¹⁹¹.

¹⁸⁸ Selon les CRACL 2013 et 2014.

¹⁸⁹ Le protocole a été approuvé par le conseil municipal du 28 septembre 2017.

¹⁹⁰ Celui-ci avait été approuvé par le conseil municipal du 26 mai 2005.

¹⁹¹ Ces montants tiennent compte de l'avenant n° 1, signé le même jour que la convention, au titre du plan de relance du département de la Seine-Saint-Denis.

Devant les retards engendrés par les difficultés de la commune à respecter ses engagements financiers, un projet d'avenant n° 2 a été élaboré en 2013. L'Anru avait alors proposé une réduction du périmètre d'intervention, le PRU devant se concentrer sur le cœur du quartier des Malassis et sur La Noue. Du fait des retards, l'opération était réévaluée à 165 M€, avec une participation de l'Anru réduite à 42,3 M€ et une contribution de la ville de 42 M€.

Alors que la convention initiale arrivait à échéance le 31 décembre 2013, le conseil municipal, lors de sa séance du 11 décembre 2013, et dans un contexte pré-électoral de forte opposition au maire sortant, a refusé le vote de l'avenant, ainsi que toutes les propositions relatives à l'aménagement des quartiers concernés (déclassements et désaffectations des parcelles, promesses de vente, etc.).

C'est donc dans des conditions juridiques incertaines que ce même avenant a été à nouveau proposé au conseil municipal par la nouvelle majorité le 25 juin 2014. Il s'agissait alors, ainsi que l'indique la note de présentation au conseil municipal, de sécuriser la participation de l'Anru, la ville étant tenue de présenter un plan de financement avant le 31 décembre 2014. La commune, qui ne pouvait déroger au programme conventionné, et donc contractuel, a indiqué que celui-ci serait modifié conformément aux souhaits de la nouvelle majorité, et dans une démarche de concertation avec les habitants. Des projets ont été présentés comme d'ores et déjà abandonnés, en particulier la densification du quartier de La Noue (*cf. supra*). Un avenant n° 3, actant les modifications de programme, a été approuvé par le conseil municipal du 28 janvier 2016.

Après de multiples retards, les premiers travaux d'aménagement ont été engagés courant 2016, sur la base d'un programme révisé. La moindre densification a des conséquences sur l'équilibre financier de l'opération. Ainsi, tel qu'approuvé par le conseil municipal du 20 décembre 2012, le projet initial de l'îlot Blanqui prévoyait une cession foncière à Eiffage pour 11,5 M€ répartie en 3 phases (5 M€, 4 M€ puis 2,5 M€), ainsi qu'une participation du promoteur aux équipements publics de 1 M€ à travers un projet urbain partenarial (PUP)¹⁹². Le conseil municipal du 25 juin 2015 a validé un montant de cession de 5,91 M€ (3,74 M€, 0,18 M€ et 2 M€) et une participation de 0,75 M€ dans le cadre du PUP, soit un manque à gagner pour la ville de 5,84 M€, qui résulte du passage de 600 à 400 logements.

La commune est par ailleurs contrainte par les délais de financement de l'Anru, l'opération devant se terminer avant le 31 décembre 2020. Si l'obtention d'un financement de la Caisse des dépôts et consignations fin 2017 (*cf. aménagement de La Noue supra*) a permis un déblocage de la situation, la commune envisageait, à la date du présent rapport, de déporter une partie du programme vers le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) porté par Est Ensemble. Ce faisant, elle bénéficierait également d'un taux de financement Anru bien supérieur, évalué à environ 70 %, soit le double de celui du PNRU.

8.4 Conclusions sur la politique d'aménagement urbain

Dans la perspective du transfert de la compétence de plan local d'urbanisme (PLU) à Est Ensemble au 1^{er} janvier 2016, Bagnolet a procédé à une modification de son PLU, en décembre 2015. Le PLU impose désormais des limites de hauteur sur tout le territoire, ainsi qu'une obligation de construction de logements sociaux.

¹⁹² 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.

La Zac Benoît Hure qui porte sur la requalification de la place de l'hôtel de ville, a été transférée à Est Ensemble fin 2013. Cette opération d'aménagement a subi de nombreux retards et une dérive significative des coûts avec des avenants successifs qui bouleversent l'équilibre de l'opération. Le conseil municipal n'a été informé qu'avec un décalage de plus d'un an de ces dérives. À partir de 2014, le projet évolue à nouveau avec en particulier une augmentation du nombre de logements sociaux. Ces évolutions démontrent que dans les faits, la commune reste le pilote de la compétence aménagement au détriment d'Est Ensemble.

Bagnolet a conclu en 2003 une convention publique d'aménagement avec la société d'économie mixte (Sem) Pact 93, devenue Deltaville puis Sequano, pour la réhabilitation du quartier de La Noue. Cette opération a par la suite été intégrée dans le programme de rénovation urbaine de la commune. Les cinq avenants ont sensiblement modifié le périmètre de l'opération et son équilibre financier. Mais, au-delà du risque juridique, la ville n'a pas respecté le calendrier de versement de sa participation financière auprès de la Sem, et le conseil municipal n'a été tenu informé de la situation qu'en décembre 2016.

Après plusieurs années de négociations, Bagnolet a obtenu, fin 2017, un accord de la Caisse des dépôts et consignations pour trois prêts d'un montant total de 22,69 M€ sur la période 2017-2019, afin de financer son programme de renouvellement urbain. L'obtention de ces prêts est conditionnée par le respect d'une trajectoire financière à horizon 2020. Cette trajectoire, en l'état actuel de la situation financière de la commune, apparaît très ambitieuse.

Le programme de rénovation urbaine de Bagnolet, a fait l'objet d'une convention avec l'Anru en avril 2009 dont le prolongement à échéance sous forme d'avenant, a été rejeté par le conseil municipal du 11 décembre 2013. Cet avenant a été à nouveau présenté au conseil municipal de juin 2014 et approuvé dans le but de sécuriser la participation de l'Anru. Un nouvel avenant, présenté au conseil municipal de janvier 2016, a acté les modifications de programme de la nouvelle majorité L'aménagement de l'îlot Blanqui devrait conduire à un manque à gagner pour la ville de 5,84 M€ par rapport au projet initialement prévu (12,5 M€), en raison du passage de 600 logements à 400 logements.

Or la commune est contrainte par les délais de financement de l'Anru qui impose une fin des opérations le 31 décembre 2020. Si l'obtention du financement de la Caisse des dépôts et consignations fin 2017, sous réserve du respect de sa trajectoire financière, a permis un déblocage provisoire de la situation, la commune envisageait, à la date du présent rapport, de reporter une partie du programme vers le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), porté par Est Ensemble. Cela lui permettant également de bénéficier d'un taux de financement renforcé évalué à environ 70 %, soit le double de celui du PNRU.

ANNEXES

Annexe n° 1. Principaux comptes concernés par les achats hors marché (en M€)	120
Annexe n° 2. Liste des marchés contrôlés	121
Annexe n° 3. Glossaire des sigles.....	124

Annexe n° 1. Principaux comptes concernés par les achats hors marché (en M€)

Compte	Description	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
60623	Alimentation	0,92	1,30	1,43	1,59	0,97	0,78	6,99
611	Contrats prestations de services avec les entreprises	0,44	0,90	0,21	0,43	1,01	0,56	3,55
6042	Achats de prestations de services	0,63	0,65	0,64	0,24	0,50	0,52	3,19
60628	Autres fournitures non stockées	0,33	0,40	0,40	0,39	0,42	0,36	2,30
60632	Fourniture petits équipements	0,28	0,30	0,30	0,25	0,31	0,35	1,79
6282	Frais de gardiennage	0,10	0,27	0,62	0,41	0,19	0,03	1,62
6283	Frais de nettoyage des locaux	0,04	0,21	0,34	0,26	0,14	0,15	1,13
6288	Autres services extérieurs	0,10	0,15	0,12	0,27	0,21	0,21	1,08
6156	Maintenance	0,15	0,16	0,12	0,06	0,26	0,23	0,98
61558	Entretiens réparations-autres	0,14	0,22	0,17	0,13	0,14	0,13	0,93
6237	Publications	0,24	0,18	0,12	0,08	0,12	0,10	0,84
6227	Frais d'actes et de contentieux	0,08	0,13	0,14	0,25	0,09	0,09	0,77
6068	Achats-Autres matières	0,13	0,11	0,11	0,09	0,12	0,11	0,67
6247	Transports collectifs	0,07	0,16	0,13	0,08	0,07	0,09	0,59
617	Études et recherches	0,09	0,19	0,07	0,01	0,01	0,11	0,49
61521	Entretiens-réparations-terrains	0,11	0,11	0,14	0,00	0,05	0,05	0,45
6184	Divers-versement organismes formation	0,03	0,02	0,02	0,06	0,10	0,14	0,37
6281	Concours divers	0,02	0,04	0,05	0,12	0,04	0,08	0,35
60631	Fournit. d'entretien	0,02	0,06	0,07	0,06	0,05	0,09	0,34
61551	Entretien-mat roulant	0,03	0,06	0,06	0,07	0,03	0,09	0,34
61522	Entretien- bât	0,03	0,09	0,07	0,08	0,00	0,00	0,27
6228	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires - Divers	0,05	0,06	0,03	0,03	0,03	0,07	0,26
6064	Fournitures administratives	0,03	0,04	0,06	0,04	0,05	0,02	0,24
6065	Livres, disques, cassettes	0,07	0,05	0,03	0,00	0,05	0,03	0,23

Source : fichier des mandats

Annexe n° 2. Liste des marchés contrôlés

N° marché - nature	Intitulé	Montant en € HT	Date de notification
2017-501 - Travaux	Accord cadre - Travaux de voirie et réseaux divers pour des opérations de création ou d'aménagement de voies et d'espaces publics	1 700 000 € HT / an maximum	10/08/2017
2017-502 - Travaux		1 700 000 € HT / an maximum	10/08/2017
2017-503 - Travaux		1 700 000 € HT / an maximum	08/08/2017
2016-241 - Services	Séjours enfants été 2016 Lot 1 : Séjours bord de mer	Marché à BC avec maximum annuel de 50 000 € HT	17/03/2016
2016-242 - Services	Séjours enfants été 2016 Lot 2 : Séjours équitation et sports mécaniques	Marché à BC avec maximum annuel de 90 000 € HT	17/03/2016
2016-243 - Services	Séjours enfants été 2016 Lot 3 : Séjours en Italie	Marché à BC avec maximum annuel de 20 000 € HT	17/03/2016
2016-251 - Services	Séjours ados été 2016 Lot 1 : Séjours activités nautiques	Marché à BC avec maximum annuel de 40 000 € HT	17/03/2016
2016-252 - Services	Séjours ados été 2016 Lot 2 : Séjours multi-activités	Marché à BC avec maximum annuel de 40 000 € HT	17/03/2016
2016-253 - Services	Séjours ados été 2016 Lot 3 : Séjours activités en milieu marin	Marché à BC avec maximum annuel de 85 000 € HT	17/03/2016
2016-254 - Services	Séjours ados été 2016 Lot 4 : Séjours en Croatie	Marché à BC avec maximum annuel de 18 000 € HT	17/03/2016
2016-255 - Services	Séjours ados été 2016 Lot 5 : Séjours à Londres	Marché à BC avec maximum annuel de 20 000 € HT	17/03/2016
2016-26 - Services	Reprise des concessions cimetières	Marché à BC avec maximum annuel de 40 000 € HT	30/03/2016
2016-301 - Services	Marché de prestations juridiques Lot 1 Urbanisme Aménagement	Marché à BC sans mini ni maxi	06/05/2016
2016-302 - Services	Marché de prestations juridiques Lot 2 RH	Marché à BC sans mini ni maxi	06/05/2016
2016-303 - Services	Marché de prestations juridiques Lot 3 Affaires Générales	Marché à BC sans mini ni maxi	06/05/2016
2016-341 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 1 : Epicerie	Marché à BC avec un maximum annuel de 250 000 €	02/05/2016
2016-3410 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 10 : Crêpes et Gâteaux Frais	Marché à BC avec un maximum annuel de 50 000 €	02/05/2016
2016-3411 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 11 : Biscuits Goûters	Marché à BC avec un maximum annuel de 100 000 €	02/05/2016
2016-3412 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 12 : Produits BIO	Marché à BC avec un maximum annuel de 100 000 €	02/05/2016
2016-3414 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 14 : Agneau Bœuf Veau	Marché à BC avec un maximum annuel de 150 000 €	02/05/2016
2016-3415 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 15 : Volailles et dérivés Lapins	Marché à BC avec un maximum annuel de 150 000 €	02/05/2016
2016-3416 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 16 : Porc Charcuterie Saucisses	Marché à BC avec un maximum annuel de 100 000 €	02/05/2016
2016-3417 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 17 : Alcools	Marché à BC avec un maximum annuel de 30 000 €	02/05/2016
2016-342 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 2 : Beurre Œuf Fromage	Marché à BC avec un maximum annuel de 250 000 €	02/05/2016
2016-343 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 3 : Fruits et Légumes	Marché à BC avec un maximum annuel de 200 000 €	02/05/2016
2016-344 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 4 : Surgelés Carnés Poissons Glaces	Marché à BC avec un maximum annuel de 150 000 €	02/05/2016
2016-345 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 5 : Surgelés Légumes	Marché à BC avec un maximum annuel de 200 000 €	02/05/2016
2016-346 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 6 : Sandwiches	Marché à BC avec un maximum annuel de 60 000 €	02/05/2016

Commune de Bagnolet (93), exercices 2012 et suivants, Rapport d'observations définitives

N° marché - nature	Intitulé	Montant en € HT	Date de notification
2016-347 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 7 : Petits fours Pâtisseries Traiteur	Marché à BC avec un maximum annuel de 60 000 €	02/05/2016
2016-348 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 8 : Entrées Fraiches Traiteur	Marché à BC avec un maximum annuel de 60 000 €	02/05/2016
2016-349 - Fournitures	Fourniture de Denrées Alimentaires Lot 9 : Plats Traiteur	Marché à BC avec un maximum annuel de 60 000 €	02/05/2016
2016-48 - Travaux	Bail Voirie	Marché à BC avec mini de 100 000 € HT et maxi de 1 200 000 € HT	19/07/2016
2016-561 - Travaux	PRU : Aménagement des Espaces Publics du quartier des Malassis Lot 1 VRD	7 718 041,28 €	28/07/2016
2016-562 - Travaux	PRU : Aménagement des Espaces Publics du quartier des Malassis Lot 2 Éclairage Public	830 154,00 €	28/07/2016
2016-563 - Travaux	PRU : Aménagement des Espaces Publics du quartier des Malassis Lot 3 Aires de Jeux	206 636,01 €	29/07/2016
2016-564 - Travaux	PRU : Aménagement des Espaces Publics du quartier des Malassis Lot 4 Espaces Verts	977 812,34 €	29/07/2016
2016-731 - Fournitures	Acquisition de livres papier et de livres audio pour la Médiathèque - Lot 1 Livres documentaires adultes	Marché à BC avec max de 23 000 € HT	12/12/2016
2016-732 - Fournitures	Acquisition de livres papier et de livres audio pour la Médiathèque - Lot 2 Livres pour enfants	Marché à BC avec max 23 000 € HT	12/12/2016
2016-733 - Fournitures	Acquisition de livres papier et de livres audio pour la Médiathèque - Lot 3 Livres fiction tous publics : Littérature - Roman - BD - Poésie - Théâtre - Essais - Mémoires	Marché à BC avec maximum annuel de 23 000 € HT	12/12/2016
2016-79 - Services	Mise en œuvre de la Communication sur le PRU	Marché à BC avec max de 209 000 € HT	29/12/2016
2016-802 - Services	Séjours pour Enfants de 6 à 12 ans pendant l'été 2017 Lot 2 Équitation et Sports Mécaniques	Marché à BC avec max de 90 000 € HT	29/12/2016
2016-803 - Services	Séjours pour Enfants de 6 à 12 ans pendant l'été 2017 Lot 3 Séjour en Italie	Marché à BC avec max 20 000 € HT	29/12/2016
2016-804 - Services	Séjours pour Enfants de 6 à 12 ans pendant l'été 2017 Lot 4 Séjours Multi-Activités	Marché à BC avec max de 40 000 € HT	29/12/2016
2015-12 - Travaux	Bail d'entretien de voirie et d'assainissement	Marché à BC de 500 000 € HT maximum	28/04/2015
2015-31 - Fournitures	Fourniture de Matériel Informatique pour les services Municipaux	120 000 € HT	10/07/2015
2015-331 - Services	Prestation de gardiennage et de sécurité de la ville de Bagnolet Lot 1 Gardiennage des Locaux	marché a BC sans mini ni maxi	10/07/2015
2015-332 - Services	Prestation de gardiennage et de sécurité de la ville de Bagnolet Lot 2 Sécurité Lors des événements	marché a BC sans mini ni maxi	10/07/2015
2015-69 - Services	Gérance des Parkings P4/P5	256 750 € HT	02/11/2015
2014-161 - Fournitures	Achat de livres pour la médiathèque Lot 1 : Livres documentaires adultes	Marché à BC avec max annuel de 23 697 € (25 000 € TTC)	28/03/2014
2014-162 - Fournitures	Achat de livres pour la médiathèque Lot 2 : Livres Jeunesse	Marché à bons de commande avec maximum annuel de 23 697 € (25 000 € TTC)	28/03/2014
2014-163 - Fournitures	Achat de livres pour la médiathèque Lot 3 : Livres Fiction	Marché à bons de commande avec maximum annuel de 23 697 € (25 000 € TTC)	28/03/2014
2014-411 - Travaux	Travaux de couverture et d'Étanchéité Lot 1 : Travaux de couverture Groupe scolaire Jean Jaurès	251 000,00 €	08/08/2014
2014-412 - Travaux	Travaux de couverture et d'Étanchéité Lot 2 : Travaux d'étanchéité de la maternelle Capsulerie	66 023,49 €	08/08/2014
2014-413 - Travaux	Travaux de couverture et d'Étanchéité Lot 3 : Travaux d'étanchéité Maternelle Peche d'Or	29 949,80 €	08/08/2014

N° marché - nature	Intitulé	Montant en € HT	Date de notification
2013-261 - Services	Prestations de sécurité des personnes et des biens lors des manifestations Lot 1 : Fête de la Ville	Lot 1 mini 8 000 € maxi 40 000 €	20/06/2013
2013-262 - Services	Prestations de sécurité des personnes et des biens Lot 1 :	Lot 2 maxi : 150 000 €	20/06/2013
2013-321 - Travaux	Travaux d'aménagement rue Malmaison Lot 1 VRD	663 089,70 €	05/07/2013
2013-322 - Travaux	Travaux d'aménagement rue Malmaison Lot 2 : Éclairage	48 942,00 €	06/08/2013
2013-40 - Fournitures	Acquisition ,livraison et montage de mobiliers "hôtel de ville"	136 597,94 €	01/08/2013

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

AC	Attribution de compensation
AP/CP	Autorisations de programme/crédits de paiement
BP	Budget primitif
CAA	Cour administrative d'appel
Caf	Capacité d'autofinancement
CAP	Commission administrative paritaire
CCAP	Cahier des clauses administratives particulières
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CE	Conseil d'État
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIG	Centre interdépartemental de gestion
CMP	Code des marchés publics
CRC	Chambre régionale des comptes
DGA	Directeur général adjoint
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGS	Directeur général des services
DGST	Directeur général des services techniques
DM	Décisions modificatives
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DRH	Direction des ressources humaines
DSP	Délégations de service public
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
GIPA	Indemnité de garantie individuelle de pouvoir d'achat
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
GVT	Glissement vieillesse technicité
IAT	Indemnité d'administration et de technicité
IEMP	Indemnité d'exercice de mission des préfetures
IFTS	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
Insee	Institut national de la statistique et des études économique
MAPA	Marché à procédure adaptée
Maptam	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MGP	Métropole du Grand Paris
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République

PFR	Prime de fonction et de résultat
PPI	Planification pluriannuelle des investissements
PUP	Projet urbain partenarial
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
VRD	Voies et réseaux divers
Zac	Zone d'aménagement concertée

REPONSE

**DE MONSIEUR TONY DI MARTINO
MAIRE DE LA COMMUNE DE BAGNOLET (*)**

() 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.*



Le Maire

Réf : FB/BJ



Monsieur Christian MARTIN
Chambre Régionale des Comptes
6, cours des Roches
Noisiel – BP 187
77315 Marne La Vallée cedex 2

Monsieur le Président,

J'accuse réception par la présente, du rapport d'observations définitives établi par votre juridiction et notifié le 4 janvier 2019.

Si je constate qu'un certain nombre de mes réponses au rapport d'observations provisoires ont été prises en compte partiellement ou en totalité, j'observe que l'appréciation globale de la Chambre Régionale sur les comptes 2012-2017 ne fait pas objectivement de distinction notable entre la gestion de la précédente majorité et celle que j'ai l'honneur de conduire.

Or, il me paraît nécessaire que les dérives extrêmement graves commises par l'ancien ordonnateur soient décrites et qualifiées beaucoup plus sévèrement dans votre rapport.

En effet, la situation financière catastrophique trouvée en avril 2014 et à laquelle j'ai dû faire face avec mon équipe, ne résulte pas d'une simple « mauvaise gestion » mais d'une responsabilité coupable qui a conduit la commune au bord du dépôt de bilan et la maintient encore dans une très grande fragilité.

De graves fautes de gestion ont été commises par l'ancien ordonnateur sur lesquelles il est nécessaire de revenir :

1. L'inscription insincère en 2012 et 2013 de produits de cession pour un montant global de 11.2 M€ ne m'apparaît pas comme cela est noté page 25 § 1, comme de simples « inscriptions irrégulières ».

Ces recettes ont bel et bien gagé des dépenses réelles qui ont totalement asséché la trésorerie et qu'il a fallu annuler en 2015 et 2016 empêchant la réalisation de projets utiles pour la population.

La Chambre Régionale des Comptes note page 48 §3 que ces écritures de cession ont masqué un déficit réel de 11.11 M€. Il est noté également que ce déficit représentait 17 % des recettes réelles de fonctionnement soit trois fois supérieur au seuil de 5 % prévu à l'article L 1612-14 du Code Général des Collectivités Territoriales. Ce qui en revanche n'est pas du tout précisé, c'est que cette situation aurait dû conduire à la saisine de votre juridiction.

En effet, l'alinéa 1^{er} de l'article L 1612-14 dispose « Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, **après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses**, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas, la Chambre Régionale des Comptes, saisie par le représentant de l'Etat, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine ».

Or, l'indispensable vérification de la sincérité des inscriptions de recettes n'a pas été effectuée par les services de l'Etat que ce soit la Préfecture et son service du contrôle de légalité concernant l'inscription au budget primitif de recettes de cession et ensuite le comptable public et la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) concernant la prise en charge de titres de recettes non justifiée par un acte authentique de vente.

Dans le § 4 de la page 24, la Chambre Régionale des Comptes ne dit pas autre chose puisqu'il est écrit dans votre rapport « l'émission de titres de recettes relève de la seule responsabilité de la commune qui se doit de respecter le cadre budgétaire et comptable en vigueur et n'est pas soumise à un régime d'autorisation. D'autre part, le comptable public a sollicité l'avis de sa hiérarchie sur l'inscription de titres de recettes en octobre 2012. Cependant, cette demande portait sur la question des recours juridiques formés contre ces ventes. Dans sa réponse la DGFIP indiquait que rien ne s'opposait à leur prise en charge si les pièces justificatives paraissaient suffisantes au regard de la réglementation, sans que ne soit abordée la question de la validité d'une promesse de vente comme pièce justifiant l'émission d'un titre. En avril 2015, la DGFIP a confirmé **le caractère irrégulier de ces titres de recettes**, à la suite d'une demande du comptable quant aux modalités techniques de leur annulation ».

2. Les opérations de construction de l'Hôtel de ville et du groupe scolaire Joliot-Curie ont également grevé durablement les finances communales. Or, je note que dans votre rapport, l'appréciation portée par Chambre Régionale des Comptes sur le gouffre financier qu'ont représenté ces opérations, est sensiblement édulcorée par rapport à celle figurant dans vos observations provisoires.

A titre d'exemple, dans la partie Commande Publique, certains paragraphes ont été supprimés alors même qu'ils portaient une appréciation sévère sur les choix de l'exécutif et sur des défaillances constatées dans l'application des règles du code des marchés publics et du respect des enveloppes financières.

Je ne m'explique pas la raison de ces omissions par rapport à la version initiale. Cela d'autant plus que, comme il sera écrit plus loin, vous avez apporté des commentaires assez négatifs sur l'élaboration de nos dossiers de consultation et les rapports d'analyse des offres à partir de 4 à 5 petits marchés sans commune mesure avec les marchés de l'Hôtel de Ville et du groupe scolaire Joliot-Curie.

Jusqu'en 2017, la ville a continué à rembourser dans le cadre de protocoles transactionnels les sommes dues au constructeur pour les deux opérations.

Il me semble que ces dérives budgétaires représentant plus de 12.3 M€ (hors honoraires de maîtrise d'œuvre, du programmiste, des intérêts moratoires ...) doivent donc faire l'objet de critiques beaucoup plus sévères que celles dont ma gestion fait l'objet.

Je précise évidemment, qu'il ne s'agit pas pour autant de minimiser les problèmes pointés dans votre rapport sur différents aspects et auxquels il est nécessaire de remédier au plus vite.

Depuis 2014, le chemin a été long et difficile pour reconstruire sur des bases solides, retrouver des marges de manœuvre, remettre du cadre et des procédures au sein des services.

Il y a encore de nombreux dysfonctionnements sur lesquels je ne vous apporterai pas la contradiction.

Je souhaite néanmoins, qu'une information complète soit apportée sur l'ensemble des mesures mises en œuvre pour répondre aux anomalies ou lacunes que le contrôle de la chambre a relevées.

3. Sur la partie relative à la qualité de l'information budgétaire et comptable, il y a lieu de prendre en compte les mesures suivantes :

a) Malgré deux réorganisations, la direction des Finances continue toujours de souffrir d'un sous dimensionnement en terme d'encadrement et de compétences. Le comité technique du 24 janvier 2019 a été saisi d'une proposition de réorganisation visant à renforcer en nombre et en qualification la Direction des Finances par la création d'un poste de responsable du budget, la requalification du poste de responsable du service comptabilité en catégorie A, le renforcement du service comptabilité par un 7^{ème} poste d'agent comptable. Le dossier de cette réorganisation est joint en annexe n°1.

b) Sur les engagements contractuels vis-à-vis de la Sequano (ex société Deltaville). La commune, à ce jour, a versé les participations dues à hauteur de 13 894 547 €. L'état des versements des participations au 1^{er} janvier 2019 est joint en annexe 2.

c) Concernant les régularisations des inscriptions comptables des commissions dues au titre de la souscription des trois emprunts Deutsche Bank, les commissions ont été inscrites au budget 2018 et les écritures passées sur ce même exercice. Mandats et titres sont joints en annexe 3.

d) Sur la mise en réserve systématique des sommes garantissant le remboursement in fine du capital des trois emprunts Deutsche Bank souscrits en 2015 et 2016, la commune est confrontée à une difficulté.

En effet, la Chambre Régionale des Comptes recommandait à la commune de procéder en coordination avec le poste comptable à la mise en réserve du remboursement du capital des emprunts in fine. Après rapprochement avec le poste comptable, l'adjoint au chef de service comptable nous a fait la réponse suivante le 21 novembre 2018 « Mon collègue vous a indiqué que la constitution de provisions pour un évènement certain et prévisible n'était pas autorisée par la réglementation ».

La seule alternative restant à disposition de la commune serait de dégager un résultat de fonctionnement positif permettant de l'affecter à l'investissement par le biais du 1068. Pour faire face au remboursement in fine du capital, il m'apparaît important de préciser que cette affectation ne devrait pas financer de dépenses d'investissement, c'est à dire que la

section d'investissement devrait être votée en "suréquilibré"(recettes> dépenses) et ce à hauteur du capital à rembourser.

Le montant du 001 permettrait alors d'inscrire la dépense au 16XX l'année du remboursement tout en conservant une section d'investissement équilibrée ».

La trésorerie nous indique donc que la constitution de provisions n'est pas possible concernant les emprunts contractés. Il faut donc les mettre en réserve par une affectation du résultat de fonctionnement au compte 1068. Ce mode de mise en réserve ne garantit pas durablement l'utilisation de ces affectations au seul remboursement du capital des emprunts Deutsche Bank. Le comptable a saisi sa hiérarchie de cette difficulté. Je n'ai pas encore de réponse à ce jour.

4. Concernant la partie du rapport relative à la gestion des ressources humaines, je souhaite qu'il soit pris note des éléments suivants :

- a) Le pilotage de la masse salariale a fait l'objet d'une amélioration sensible conduisant à une meilleure maîtrise budgétaire. Des outils de gestion ont été mis en place depuis un an, permettant une meilleure prévision et un meilleur suivi budgétaire. Ainsi le chapitre 012 qui depuis 2015 avait fait l'objet de ré abondement de crédits en décision modificative n'a fait l'objet d'aucune augmentation en 2018.

ANNEES	BP	DM	MONTANT DU REALISE	évolution n/n-1
2014	40 092 787	2 070 000	42 161 289 €	
2015	42 408 040	1 500 000	43 887 057 €	4,09%
2016	44 118 000	650 000	44 388 393 €	1,14%
2017	43 603 000	300 000	43 724 400 €	-1,50%
2018	43 982 460	-	42 722 054 €	-2,29%

Comme on le voit, les efforts ont été substantiels même si des facteurs conjoncturels expliquent également la réalisation budgétaire 2018 par des recrutements qui ont été décalés dans le temps, des postes de dépenses comme les heures supplémentaires, les remplacements d'agents, le recours à des vacataires ont été bien maîtrisés.

b) La mise en place du RIFSEEP

En ce qui concerne le RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) sa mise en place a été effectivement repoussée. Il s'agit de bâtir un nouveau cadre indemnitaire s'appuyant sur une démarche de cotation des postes. Cette démarche consiste à mettre à jour les niveaux de fonction et expliciter leur contenu (définitions des missions, des responsabilités, des sujétions particulières).

Ce travail accompagné par le centre interdépartemental de la petite couronne, n'est malheureusement pas encore arrivé à son terme.

Une majorité de postes existant dans la collectivité a fait l'objet d'un rattachement à l'une des cinq fonctions identifiées et les grilles de cotation élaborées par un groupe de travail.

Cependant, malgré l'intérim mis en place pour pallier à l'absence pendant 18 mois du DRH ce chantier n'a pas pu aboutir à ce jour. L'arrivée en mars 2019, d'une directrice des ressources humaines doit permettre de poursuivre les réformes indispensables et notamment la mise en œuvre du RIFSEEP.

- c) Concernant les trois collaborateurs assistant les groupes d'élus, j'ai pris note de ne pas reconduire leurs contrats au-delà de leur terme soit le 30 juin 2019 pour l'un et au 31 août 2019 pour le deuxième. Quant au troisième, ses fonctions ont d'ores et déjà pris fin.

5. Sur la partie du rapport concernant la commande publique, il y a lieu de prendre en compte les éléments suivants :

- a) En ce qui concerne la partie 6.2.1 du rapport relative à l'organisation politique de la commande publique, je confirme comme je l'ai indiqué dans mes réponses aux observations provisoires, que les membres de la CAO ont toujours été informés des procédures en cours y compris celles concernant les marchés à procédure adaptée.

Concernant le périmètre de délégation accordé par le Conseil Municipal au Maire en matière de marchés publics considérée page 92 comme « extrêmement large » par la chambre, il faut noter que par délibération du 15 novembre 2018, le Conseil Municipal a limité la délégation du Maire aux marchés à procédure adaptée d'un montant inférieur aux seuils de procédure formalisée.

- b) Sur la partie 6.2.3 page 94, la chambre relève l'insuffisance de cadre A et B au sein du service commande publique. Ce domaine nécessitant une réelle expertise en matière de marchés publics, il faut impérativement renforcer ce secteur par le recrutement d'un deuxième cadre A en charge principalement de l'élaboration d'un règlement interne de la commande publique et d'une nomenclature des achats. Une réorganisation va être proposée dans ce sens.
- c) Sur la qualité du dossier de consultation des entreprises ainsi que la qualité des rapports d'analyse des offres, je regrette que la chambre n'ait pas pris en compte les réponses précises apportées en réponse aux observations provisoires.

Je note que la Chambre Régionale des Comptes semble tirer des conclusions générales à partir de quatre à cinq exemples de marchés sur 4 ans alors que sur cette période à peu près 250 marchés ont été passés.

Je tiens à souligner que la Ville n'a eu aucun contentieux concernant les marchés publics, et notamment sur la partie analyse des offres depuis 4 ans, ce qui démontre une certaine rigueur dans ce domaine.

De plus, la Ville fournit régulièrement ses rapports d'analyse des offres aux candidats qui en font la demande après qu'ils aient été informés du rejet de leurs offres.

6. Sur la partie relative aux relations avec le secteur associatif, il y a lieu de prendre en compte les éléments suivants :

- a) Concernant la nécessité de comptabiliser les moyens en nature accordés aux associations et renseigner les annexes des comptes administratifs figurant dans le rappel au droit n°12 page 107 du rapport, je confirme que les services ont effectué un important travail de recensement et de valorisation des aides indirectes versées aux associations. Ce travail qui concerne l'année 2017 est en cours d'actualisation pour être annexé au compte administratif 2018.
- b) Concernant la partie 7.4 relative à la mise à disposition d'agents à des clubs sportifs.
Comme il est indiqué dans le rapport de la chambre partie 7.4.2 § 4, la commune a effectivement pris des dispositions pour mettre fin aux mises à dispositions gracieuses à des clubs sportifs.

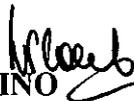
Pour les deux agents titulaires, mis à disposition à mi-temps auprès de clubs sportifs locaux, des conventions vont être soumises à la délibération du Conseil Municipal du 13 mars 2019.

Concernant les deux agents mis à disposition de la fédération française de boxe, il convient de préciser les éléments suivants :

- l'un, agent titulaire, est en disponibilité depuis septembre 2018 jusqu'en août 2019 pour se consacrer entièrement à sa pratique sportive dans le circuit professionnel.
- le deuxième agent, non titulaire, a fait l'objet d'un non renouvellement de contrat au 1^{er} janvier 2019, la fédération ayant indiqué n'avoir plus de projet sportif avec lui.

Je souhaite que l'intégralité des arguments ou compléments d'information apportés par mes soins dans le présent courrier de réponse soit annexée au rapport d'observations définitives.

Restant à votre disposition, je vous prie, Monsieur le Président, d'agréer l'expression de ma considération distinguée.

Le Maire
Tony DI MARTINO 

COMITE TECHNIQUE PARITAIRE

SEANCE du 24 Janvier 2019

OBJET : NOUVELLE PROPOSITION D'ORGANISATION DE LA DIRECTION DES FINANCES

La direction des Finances a fait l'objet d'une première réorganisation validée au comité technique paritaire du 8 janvier 2016.

Puis un ajustement de cette organisation a été présenté au comité technique du 26 mai 2016.

Il s'agissait de faire évoluer certains profils de postes notamment :

- Le poste de responsable du service budget et contrôle de gestion a été recentré sur des missions de chargé des financements externes et conseil en gestion. Ce poste est occupé par un agent de catégorie A.
- Le poste d'agent du service contrôle de gestion secteur cellule subvention est transformé en agent référent à la préparation budgétaire et au suivi budgétaire. Ce poste est ouvert aux agents de catégorie B.
- Le poste de chargé de mission dette et trésorerie.(Catégorie C ou B) avait un certain nombre de missions strictement identiques à celles du responsable du service comptabilité .il avait donc été proposé de centrer précisément les missions de ce poste sur la gestion administrative des emprunts, le quotidien de la trésorerie , le suivi de l'inventaire des immobilisations actuellement inexistant. Ce poste était ouvert aux agents de catégorie C.
- Le profil de poste du responsable comptabilité est plus précisément défini pour mieux répondre aux besoins de suivi et contrôle comptable. Certaines missions relatives à de l'analyse financière et fiscale qui relèvent du poste de responsable du service gestion budgétaire et financière ont été retirées. Ce poste est ouvert aux agents de catégorie A ou B.
- Le profil de l'agent contrôle de gestion et tableaux de bords évolue sur des missions principalement consacrées au suivi administratif des régies d'avances et recettes. Ce qui correspondait à la réalité du besoin et de l'activité de l'agent en poste. Dans un souci de cohérence, ce poste a été rattaché au service comptabilité. Il est ouvert aux agents de catégorie C.
- Enfin, pour tenir compte de l'ensemble des évolutions précédemment décrites, les missions du directeur des Finances avaient été redéfinies . Ce poste est ouvert aux agents de catégorie A.

Force est de constater que ces ajustements n'ont pas permis de résoudre l'ensemble des difficultés de la direction des finances qui reste insuffisamment structurée et sous dotée en agent de catégorie A .

Il faut donc renforcer l'encadrement et redéfinir les missions de certains postes pour améliorer et sécuriser le processus comptable et budgétaire.

Cela devient un impératif suite aux difficultés rencontrées cette année dans l'apurement des comptes d'attente et le traitement des recettes 2017 qui ont entraîné un rejet par la trésorerie municipale de 3.5 M€ de recettes encaissées. Cela a conduit à présenter en juin 2018 un compte administratif en déficit.

Trois facteurs principaux expliquent cette situation.

Un encadrement et des qualifications insuffisants ainsi qu'une trop grande centralisation par la direction de missions normalement dédiées aux échelons hiérarchiques intermédiaires.

Pour remédier à ces problèmes il y a lieu de prendre un certain nombre de dispositions :

1/ Revoir l'encadrement de la direction des finances.

Il a été demandé au directeur des finances d'envisager une mobilité, afin de recruter un cadre ayant pour objectif de renforcer cette fonction transverse sur des missions d'expertise et d'analyse stratégique qui font actuellement défaut.

2/ Créer un poste de responsable de la gestion budgétaire et financière (voir fiche de poste ci-annexée) qui assurera l'encadrement de l'agent référent à la préparation budgétaire et au suivi budgétaire ainsi que du chargé des financements externes et conseil en gestion . Ces deux agents étant actuellement rattachés au directeur

Concernant le chargé des financements externes et conseil en gestion , la fiche de poste est légèrement modifiée pour intégrer dans les missions la participation au processus d'élaboration budgétaire.ainsi que des études fiscales. L'intitulé du poste est également simplifié en poste de chargé d'études.

Le responsable de la gestion budgétaire et financière prendra en charge la totalité du processus d'élaboration budgétaire et des études.

3/ Revoir l'encadrement du service comptabilité . Le responsable du service comptabilité de catégorie B (voir fiche de poste ci-annexée) a fait une demande de mobilité. Un travail est en cours pour proposer à cet agent des missions plus en rapport avec ses qualifications Suite à ce repositionnement, le poste sera requalifié en catégorie A. La mission principale du responsable sera de garantir un processus comptable rigoureux , il aura également pour tâche d'accompagner et de former ses agents pour un montée en compétences.

4/ Confier l'assistante des services de la direction. (voir fiche de poste ci-annexée)le suivi administratif des régies d'avances et recettes qui était assuré par un agent sur un poste aménagé et qui a fait une demande de retraite .

5/ ouvrir un 7^{ème} poste d' agent comptable venant renforcer le service comptabilité.

Certaines missions sont mal ou pas assurées actuellement notamment la gestion de l'actif et des immobilisations et le suivi des recettes.

Or dans ses observations provisoires suite au contrôle effectué sur les comptes de la commune au titre des années 2012 à 2017, la Chambre Régionale des Comptes insiste sur la nécessité de mettre à jour l'état de l'actif. Ce travail n'est toujours pas engagé.

Pour faire un travail approfondi et fiable, il est nécessaire de dédier un agent à cette mission durant plusieurs mois. Or les moyens humains disponibles n'ont pas permis jusqu'à présent d'effectuer ce travail en interne. Il faut donc inclure cette mission dans le cadre de la réorganisation de la Direction des Finances.

Dans ses rappels au droit ,la Chambre Régionale des Comptes demande également que le suivi des recettes soit assuré beaucoup plus rigoureusement . Les défauts de régularisation des recettes en compte d'attente ont causé effectivement un réel préjudice sur les équilibres budgétaires.

Cet état de fait provient pour une part de l'incapacité à retrouver des pièces justificatives demandées par la trésorerie pour les recettes les plus anciennes.

Mais la principale cause de cette situation résulte du défaut d'organisation de la direction des finances, d'un manque de formation des agents comptables au suivi des recettes et d'une insuffisante implication des services opérationnels dans le suivi de leurs recettes.

6/ Enfin il est proposé de supprimer le poste de chargé de mission dette et trésorerie qui figurait dans l'organigramme et qui n'a pas été pourvu. En effet, les missions prévues relèvent intégralement de celles du responsable du service et doivent à ce titre être assumées par lui.

Il est proposé aux membres du Comité Technique de valider ces propositions d'organisation et de missions.

FICHE DE POSTE



Direction des Ressources Humaines

Dernière mise à jour le

DIRECTION	FINANCES	
SERVICE	COMPTABILITE	
FONCTIONS (intitulé du poste)	Responsable du service comptabilité	
GRADE	Attaché	Catégorie A € B € C €
Rattachement hiérarchique	DIRECTEUR DES FINANCES	

□

Encadrement	Fonction d'encadrement : non € oui €	nombre de personnes encadrées :7.....
	Cadre évaluateur : non € oui €	nombre de personnes évaluées :

MISSIONS DU SERVICES

Sous l'autorité du directeur des Finances supervise l'exécution des recettes et des dépenses, assure la gestion comptable des marchés publics, prend en charge les opérations comptables complexes, optimise la gestion de la trésorerie, participe à la procédure budgétaire, assure les relations avec la trésorerie municipale.

Relations de travail

- Les relations hiérarchiques
 - DIRECTEUR DES FINANCES
 - DIRECTEUR GENERAL ADJOINT DES SERVICES CHARGE DES RESSOURCES
 - DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES

- Les relations fonctionnelles
 - LES CADRES DE LA DIRECTION DES FINANCES
 - LES COMPTABLES SECTORIELS

- Les relations extérieurs
 - LES FOURNISSEURS
 - LES AGENTS DU TRESOR PUBLIC
 - AUTRES PARTENAIRES

MOYENS MATERIELS DU POSTE (Matériel informatique, logiciels, bureautique...)

- Poste informatique
- Téléphone
- Logiciel métier Ciril
- Maîtrise de la bureautique (Word, Excel) et DGFIP (Hélios)

AMENAGEMENT DE L'ESPACE DE TRAVAIL – PROTECTION INDIVIDUELLES

- Poste aménagé : oui/ non. Précisez :
- EPI : oui/ non. Précisez :
- Tenue vestimentaire obligatoire : sans objet
- Contraintes particulières : sans objet

FORMATIONS / HYGIENE / SECURITE OBLIGATOIRE

-

ACTIVITES

Gestion du dispositif comptable de la collectivité :

- Gérer l'ensemble des opérations comptables complexes
- assister et conseiller les services municipaux dans leur gestion comptable
- procéder aux opérations de clôture d'exercice en lien avec le trésor public

Contrôle de l'application de la réglementation budgétaire et comptable :

- Veiller à l'application de la réglementation budgétaire et comptable en recettes et dépenses
- Contrôler la gestion et l'engagement des dépenses
- Contrôler l'exécution comptable des marchés publics

Mise en place et ajustements des procédures comptables :

- Moderniser et simplifier les procédures comptables
- Optimiser la qualité et les délais des processus comptables

Elaboration des documents comptables :

- Elaborer les documents comptables
- Gérer les phases techniques d'exécution du budget
- Organiser les procédures de contrôle
-

Mise à jour de l'état de l'actif

Gestion de la trésorerie

- Analyser les évolutions de la trésorerie
- Minorer les coûts financiers en optimisant la gestion de trésorerie et l'encours de dette

Gestion des relations avec les services comptables de l'Etat :

- Développer les échanges avec les services comptables de l'Etat et de la préfecture

Suivre les contentieux fournisseurs

FORMATION/PROFIL

- Formation comptable Vous maîtrisez les règles de comptabilité publique et de droit applicables à l'exécution des marchés publics et connaissez l'environnement territorial.
- Expérience sur un poste similaire, au sein d'une collectivité territoriale souhaitée
- Connaissance du logiciel Ciril Finances souhaitée
- Maîtrise des outils bureautiques
- Rigueur, autonomie, sens du service public, discrétion, sens de l'autonomie, de polyvalence et du travail en équipe
-

Permis de conduire nécessaire : non oui précisez la catégorie demandée :

HORAIRES DE TRAVAIL ET LIEU DE TRAVAIL

35 H Temps non complet, précisez le nombre d'heures par semaine :

Horaires :

Contraintes particulières :

Lieu : Place Salvador Allende 93170 Bagnole

ELEMENTS DE REMUNERATION

N.B.I : (préciser le nombre de points)

Régime indemnitaire, nature de la prime et coefficient :

Signature de l'agent

Signature du responsable

Signature de l'autorité territoriale



FICHE DE POSTE

Direction des Finances

Dernière mise à jour le

DIRECTION	Finances	
SERVICE	Responsable de la gestion budgétaire et financière	
FONCTIONS (intitulé du poste)	Responsable de service	
GRADE	Attaché territorial	Catégorie A € B € C €
Rattachement hiérarchique	Directeur financier	

Encadrement	Fonction d'encadrement : oui nombre de personnes encadrées : 2.....
	Cadre évaluateur : oui nombre de personnes évaluées : 2.....

MISSIONS

Sous l'autorité du directeur financier assure la préparation et l'exécution du budget, le suivi de la fiscalité et des ressources, réalise des analyses et des études financières ou de gestion et propose des stratégies. Elabore et alimente les tableaux de bord financiers.
Collabore à la gestion de la dette.

Relations de travail

→ Les relations hiérarchiques

DIRECTEUR DES FINANCES
DIRECTEUR GENERAL ADJOINT RESSOURCES
DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES

→ Les relations fonctionnelles

Les cadres de la direction des Finances
Services municipaux

→ Les relations extérieures

s
Partenaires institutionnels : Trésorerie, Préfecture, banques ...

MOYENS MATERIELS DU POSTE (Matériel informatique, logiciels, bureautique...)

1 poste informatique
1 poste téléphonique
Logiciel Ciril

AMENAGEMENT DE L'ESPACE DE TRAVAIL – PROTECTION INDIVIDUELLE

- Poste aménagé : oui / non. Précisez : non
- EPI : oui / non. Précisez : non
- Tenue vestimentaire obligatoire : non
- Contraintes particulières : nombreux déplacements possibles.

FORMATIONS ET SAVOIRS SOCIOPROFESSIONNELS

Formation en gestion- maîtrise des règles et procédures budgétaires et de financement des collectivités territoriales- Méthodes et outils de prévision- Comptabilité publique –analyse des états fiscaux- documents budgétaires et compte de gestion

ACTIVITES/COMPETENCES TECHNIQUES

Préparation du budget

- Bâtir une procédure budgétaire et la mettre en œuvre
- Participer à l'élaboration de prévisions budgétaires
- Suivre les différentes étapes de la construction budgétaire

Gestion de l'équilibre budgétaire

- Suivre l'exécution budgétaire et rectifier les écarts entre prévisionnel et réalisé
- Elaborer les plannings de financement et d'investissement

Elaboration de stratégies financières

- Elaborer les outils d'aide à la décision financière
- Elaborer des scénarios d'investissement et de fonctionnement
- Participer à l'analyse financière rétrospective et prospective

Optimisation des ressources fiscales et financières

- Réaliser un diagnostic fiscal et proposer une stratégie
- Rechercher des financements
- Suivre la mise en place de la nouvelle politique tarifaire
- Collaborer à la mise en œuvre d'un observatoire fiscal auprès d'Est Ensemble

Gestion de la dette

- Définir les volumes de financement par emprunt
- Analyser et sélectionner les propositions bancaires en matière de trésorerie et d'emprunt

Superviser les études financières et de gestion

Améliorer la structure du système d'information de gestion

--

FORMATION / PROFIL

Formation en gestion- maîtrise des règles et procédures budgétaires et de financement des collectivités territoriales- Méthodes et outils de prévision- Comptabilité publique –analyse des états fiscaux- documents budgétaires et compte de gestion

Expérience sur un poste similaire

Qualités relationnelles et rédactionnelles

Maîtrise de la bureautique. Aptitudes au travail transversal.

Permis de conduire nécessaire : non oui € précisez la catégorie demandée :

HORAIRES DE TRAVAIL ET LIEU DE TRAVAIL

35 H € Temps non complet, précisez le nombre d'heures par semaine :

Horaires :

Contraintes particulières : disponibilité lors des périodes de fortes sollicitations (préparation budgétaire, clôture d'exercice)

Lieu : hôtel de ville

ELEMENTS DE REMUNERATION

N.B.I : (préciser le nombre de points)

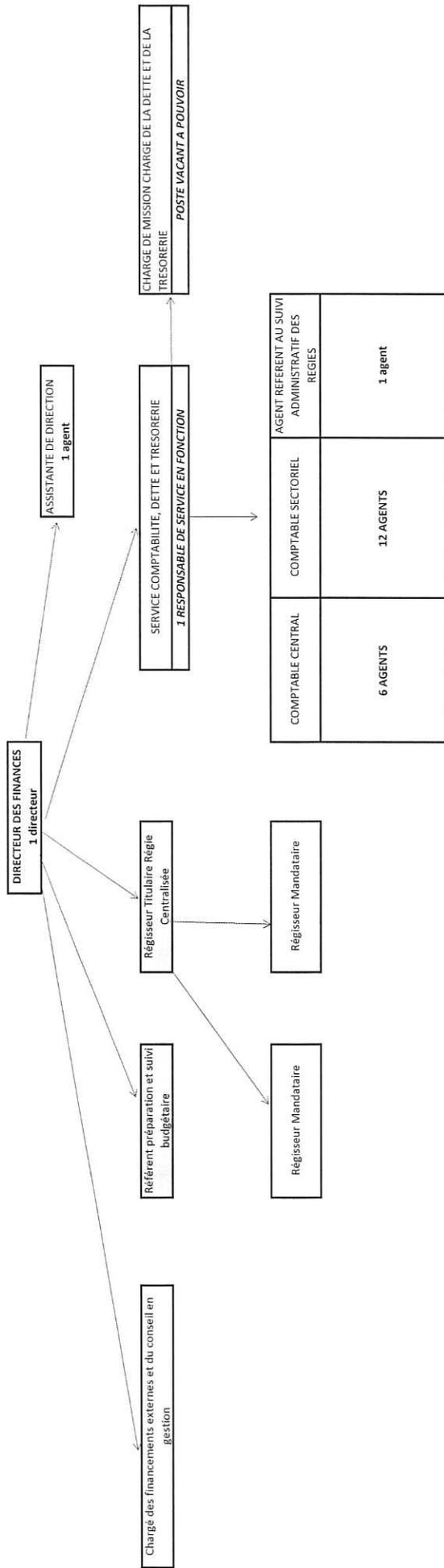
Régime indemnitaire, nature de la prime et coefficient :

Signature de l'agent

Signature du responsable

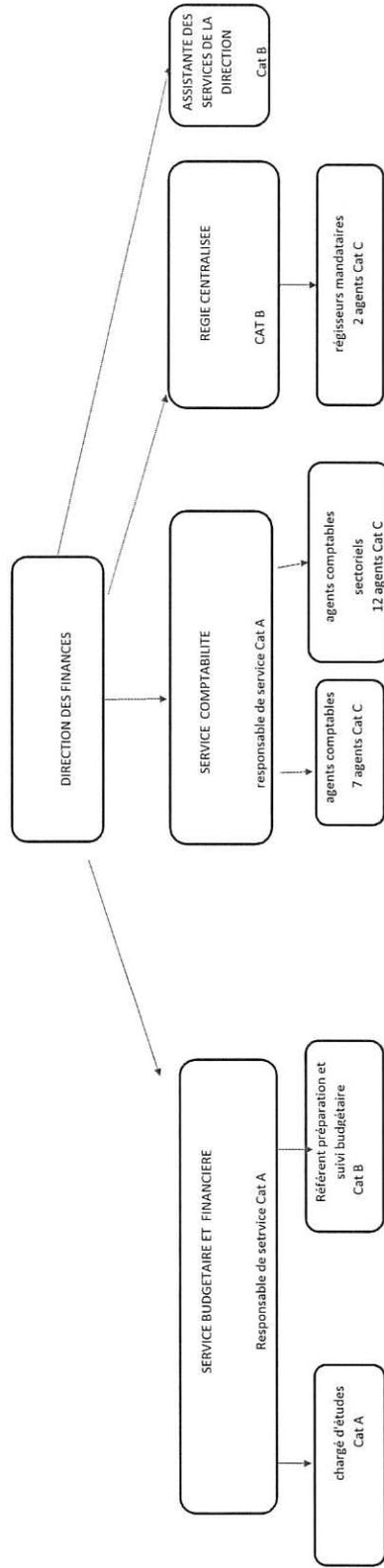
Signature de l'autorité territoriale

ORGANIGRAMME ACTUEL DIRECTION DES FINANCES



COMPTABLE CENTRAL	6 AGENTS
COMPTABLE SECTORIEL	12 AGENTS
AGENT REFERENT AU SUIVI ADMINISTRATIF DES REGIES	1 agent

ORGANIGRAMME PROPOSE DIRECTION DES FINANCES



ANNEXE 2

ETAT DES VERSEMENTS DES PARTICIPATIONS DUES DANS LE CADRE DE LA CONV

Exercice	EQUILIBRE/EQUILIBRE/	Données		
		Somme de Montant	Somme de Mont	Somme de Montan
2004	EQUILIBRE	780 000,00	-	780 000,00
Total 2004		780 000,00	-	780 000,00
2005	EQUILIBRE	650 000,00	-	650 000,00
Total 2005		650 000,00	-	650 000,00
2006	EQUILIBRE	508 356,00	-	508 356,00
Total 2006		508 356,00	-	508 356,00
2011	EQUILIBRE	737 846,00	-	737 846,00
Total 2011		737 846,00	-	737 846,00
2013	EQUILIBRE	300 000,00	-	300 000,00
Total 2013		300 000,00	-	300 000,00
2014	EQUILIBRE	500 000,00	-	500 000,00
Total 2014		500 000,00	-	500 000,00
2015	EQUILIBRE	500 000,00	-	500 000,00
Total 2015		500 000,00	-	500 000,00
2016	EQUILIBRE	1 562 683,00	-	1 562 683,00
	EQUIPEMENTS PUB	250 000,00	50 000,00	300 000,00
Total 2016		1 812 683,00	50 000,00	1 862 683,00
2017	EQUIPEMENTS PUB	666 666,67	133 333,33	800 000,00
Total 2017		666 666,67	133 333,33	800 000,00
2018	EQUILIBRE	1 187 317,00	-	1 187 317,00
	EQUIPEMENTS PUB	5 056 954,15	1 011 390,85	6 068 345,00
Total 2018		6 244 271,15	1 011 390,85	7 255 662,00
Total général		12 699 822,82	1 194 724,18	13 894 547,00

MENTION PUBLIQUE D'AMENAGEMENT QUARTIER DE LA NOUE

t TTC

BORDEREAU

DES MANDATEMENTS

TRESORERIE MUNICIPALE DE MONTREUIL
12-16 RUE DE VINCENNES 93105 MONTREUIL CEDEX / BDF PARI BDF DE PANTIN 30001-00934-C93100000

EXERCICE : 2018
BORDEREAU : 1169

JOURNEE : 31/12/18
FEUILLET : 1

1 NOM - ADRESSE - DOMICILIATION	2 REFERENCES - OBJET - PIECES JUSTIFICATIVES				6 IMPUTATION	7 SOMME NETTE HORS TAXES	8 T.V.A.	9 SOMME T.T.C.	RESERVE AU COMPTABLE ASSIGNATAIRE								
	2 ANNEEET d'origine	3 DATE D'émission	4 N° du bordereau	5 N° du mandat D'ordre						Retenues et oppositions Montant	Observations						
TRESORERIE MONTREUIL 16 RUE DE VINCENNES ANTENNE DE BAGNOLET 93105 MONTREUIL SOUS BOIS BDF PANTIN / FR453000100934C93100000097 / BDFEFRPPCCT	2018	31/12/18	1169	11104													
TRANSFERT DE LA CHARGE DE FONCTIONNEMENT TRANSFERT DE CHARGES FINANCIERES					4818 01			1 484 090,00									
<table border="1" style="width:100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td colspan="2" style="text-align: right;">TOTAL DU PRESENT BORDEREAU</td> <td style="text-align: right;">1 484 090,00</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: right;">TOTAL GENERAL AU PRECEDENT BORDEREAU</td> <td style="text-align: right;">115 154 019,87</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: right;">TOTAL GENERAL</td> <td style="text-align: right;">116 638 109,87</td> </tr> </table>									TOTAL DU PRESENT BORDEREAU		1 484 090,00	TOTAL GENERAL AU PRECEDENT BORDEREAU		115 154 019,87	TOTAL GENERAL		116 638 109,87
TOTAL DU PRESENT BORDEREAU		1 484 090,00															
TOTAL GENERAL AU PRECEDENT BORDEREAU		115 154 019,87															
TOTAL GENERAL		116 638 109,87															
<table border="1" style="width:100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;"></td> <td style="width: 50%; text-align: right;">IMPUTATION</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: right;">TOTAL DES ECRITURES ADMISES</td> </tr> </table>										IMPUTATION	TOTAL DES ECRITURES ADMISES						
	IMPUTATION																
TOTAL DES ECRITURES ADMISES																	

L'ordonnateur certifie le service fait pour l'ensemble des mandats et pièces jointes au présent bordereau.

Arrêté le présent bordereau à la somme figurant colonne 9.

L'ordonnateur,
LE MAIRE
TONY DI MARTINO

RESERVE AUX MANDATEMENTS
A DEDUIRE MANDATEMENTS NON ADMIS
MONTANT GENERAL DES MANDATEMENTS ADMIS

BORDEREAU

DES MANDATEMENTS

TRESORERIE MUNICIPALE DE MONTREUIL
12 16 RUE DE VINCENNES 93105 MONTREUIL CEDEX / BDF PARI BDF DE PANTIN 30001-00934-C93100000

EXERCICE : 2018

BORDEREAU : 1170

JOURNEE : 31/12/18

FEUILLET : 1

1 NOM - ADRESSE - DOMICILIATION	2 REFERENCES - OBJET - PIECES JUSTIFICATIVES				6 IMPUTATION	7 SOMME NETTE HORS TAXES	8 T.V.A.	9 SOMME T.T.C.	RESERVE AU COMPTABLE ASSIGNATAIRE	
	2 ANNEE d'origine	3 DATE D'émission	4 N° du bordereau	5 N° du mandat					Montant	Observations
TRESORERIE MONTREUIL 16 RUE DE VINCENNES ANTENNE DE BAGNOLET 93105 MONTREUIL SOUS BOIS BDF PANTIN / FR453000100934C93100000097 / BDFEFRPPCCT	2018	31/12/18	1170	11105	6812 01 6			593 636.00		
REINTEGRATION CHARGE A ETALER ANNEE 2017										
<p>TOTAL DU PRESENT BORDEREAU 593 636.00</p> <p>TOTAL GENERAL AU PRECEDENT BORDEREAU 116 638 109.87</p> <p>TOTAL GENERAL 117 231 745.87</p>									PASSE EN ECRITURES LE	
<p>L'ordonnateur certifie le service fait pour l'ensemble des mandats et pièces jointes au présent bordereau.</p> <p>Arrêté le présent bordereau à la somme figurant colonne 9.</p> <p>L'ordonnateur, LE MAIRE TONY DI MARTINO</p>									<p>COMPTES</p> <p>IMPUTAION</p> <p>TOTAL DES ECRITURES ADMISES</p>	
<p>RESERVE AUX MANDATEMENTS</p> <p>A DEDUIRE MANDATEMENTS NON ADMIS</p> <p>MONTANT GENERAL DES MANDATEMENTS ADMIS</p>										

BORDEREAU

DES TITRES

TRESORERIE MUNICIPALE DE MONTREUIL

12 16 RUE DE VINCENNES 93105 MONTREUIL CEDEX / BDF PARI BDF DE PANTIN 30001-009934-C93-00000

EXERCICE : 2018

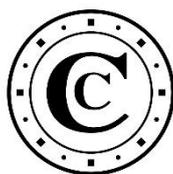
JOURNEE : 31/12/18

FEUILLET : 1

BORDEREAU 318

1 NOM - ADRESSE - DOMICILIATION	2 REFERENCES - OBJET - PIECES JUSTIFICATIVES				6 IMPUTATION	7 SOMME NETTE HORS TAXES	8 T.V.A.	9 SOMME T.T.C.	RESERVE AU COMPTABLE ASSIGNATAIRE	
	ANNEE d'origine	DATE D'emission	N° du bordereau	N° du titre D'ordre					Retenues et oppositions Montant	Observations
TRESORERIE MONTREUIL 16 RUE DE VINCENNES ANTENNE DE BAGNOLET 93105 MONTREUIL SOUS BOIS TRANSFERT CHARGE FONCTIONNEMEN	2018	31/12/18	318	12739	796 01 6			1 484 090.00		
<p>Arrêté le présent bordereau-journal à la somme de un million quatre cent quatre-vingt-quatre mille quatre-vingt-dix Euros comprenant les titres No 12739 à 12739 exécutoires en application de l'article L 252 A du livre des procédures fiscales, émis et rendu exécutoire conformément aux dispositions des articles R.2342-4, R.3342-8-1 et R.4341-4 du Code Général des Collectivités Territoriales. L'ordonnateur.</p>										
<p>Arrêté le présent bordereau à la somme figurant colonne 9. L'ordonnateur, LE MAIRE TONY DI MARTINO</p>										
TOTAL DU PRESENT BORDEREAU								1 484 090.00	PASSE EN ECRITURES LE	
TOTAL GENERAL AU PRECEDENT BORDEREAU								119 484 066.90	COMPTES	
TOTAL GENERAL								120 968 156.90	IMPURATION	
RESERVE AUX ENCAISSEMENTS					A DEDUIRE ENCAISSEMENTS NON ADMIS		TOTAL DES ECRITURES ADMISES			

1 NOM - ADRESSE - DOMICILIATION	2 REFERENCES - OBJET - PIECES JUSTIFICATIVES				6 IMPUTATION	7 SOMME NETTE HORS TAXES	8 T.V.A.	9 SOMME T.T.C.	RESERVE AU COMPTABLE ASSIGNATAIRE
	ANNEE d'origine	DATE D'émission	N° du bordereau	N° du titre D'ordre					
TRESORERIE MONTREUIL 16 RUE DE VINCENNES ANTENNE DE BAGNOLET 93105 MONTREUIL SOUS BOIS CHARGES A ETALER ANNEE 2017	2018	31/12/18	319	12740	4818 01 4			593 636.00	
Arrêté le présent bordereau-journal à la somme de cinq cent quatre-vingt-treize mille six cent trente-six Euros comportant les titres No 12740 à 12740 exécutoires en application de l'article L.252 A du livre des procédures fiscales, émis et rendu exécutoire conformément aux dispositions des articles R.2342-4, R.3342-8-1 et R.4341-4 du Code Général des Collectivités Territoriales. L'ordonnateur.									
Arrêté le présent bordereau à la somme figurant colonne 9. L'ordonnateur, LE MAIRE TONY DI MARTINO									
TOTAL DU PRESENT BORDEREAU								593 636.00	
TOTAL GENERAL AU PRECEDENT BORDEREAU						3 890 000.00		120 968 156.90	
TOTAL GENERAL						3 890 000.00		121 561 792.90	
RESERVE AUX ENCAISSEMENTS					A DEDUIRE ENCAISSEMENTS NON ADMIS				
					MONTANT GENERAL DES ENCAISSEMENTS ADMIS				
					IMPUTATION				
					COMPTES				
					SOMMES				
					TOTAL DES ECRITURES ADMISES				



« 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