



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SES RÉPONSES**

**COMMUNE D'AULNAY-SOUS-BOIS**

(93)

*Cahier n° 1 : Examen des comptes et de la gestion*

Exercices 2011 et suivants

Observations  
délibérées le 28 février 2019



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>3</b>
<b>RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>6</b>
<b>OBSERVATIONS .....</b>	<b>8</b>
<b>1 RAPPEL DE LA PROCEDURE .....</b>	<b>8</b>
<b>2 PRESENTATION DE LA COMMUNE .....</b>	<b>8</b>
2.1 Présentation générale de la commune .....	9
2.1.1 Appartenance intercommunale .....	9
2.1.2 Environnement social et économique de la commune .....	10
2.2 Organisation des services.....	11
2.3 Les observations formulées par la chambre lors de son précédent rapport.....	12
<b>3 FIABILITE DES COMPTES ET QUALITE DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE .....</b>	<b>12</b>
3.1 Les observations et recommandations formulées dans le rapport de 2011 .....	12
3.2 Organisation des fonctions budgétaire et comptable.....	13
3.2.1 Organisation des services financier et comptable.....	13
3.2.2 Déconcentration des fonctions comptable et budgétaire .....	13
3.2.3 Le pilotage financier et budgétaire .....	14
3.2.4 Les incidences en matière de délai global de paiement et de rattachement des charges .....	14
3.3 Qualité de l'information budgétaire .....	16
3.3.1 La présentation du budget et la qualité des annexes budgétaires .....	16
3.3.2 Les rapports d'orientation budgétaire.....	17
3.3.3 La qualité et la sincérité de la prévision budgétaire .....	17
3.3.4 Prise en compte et sincérité des restes à réaliser .....	18
3.4 La fiabilité des comptes .....	19
3.4.1 L'inventaire communal et l'état de l'actif .....	19
3.4.2 Les immobilisations en cours .....	20
3.4.3 Les amortissements .....	20
3.4.4 Les restes à recouvrer et les admissions en non-valeur .....	22
3.4.5 Les provisions.....	23
3.5 Appréciation générale sur la qualité de l'information financière et budgétaire, et sur la fiabilité des comptes .....	24
<b>4 LA SITUATION FINANCIERE .....</b>	<b>24</b>
4.1 L'impact de l'intégration de la commune à l'EPT .....	24
4.1.1 Les transferts de compétences et les flux financiers.....	24
4.2 La section de fonctionnement .....	26
4.2.1 Évolution des charges de fonctionnement .....	27
4.2.2 L'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) .....	28
4.2.3 Évolution des produits de fonctionnement .....	28
4.3 La section d'investissement .....	30
4.3.1 L'évolution des dépenses d'investissement.....	30
4.3.2 Le bail emphytéotique administratif de la cuisine centrale .....	32
4.3.3 Le financement de l'investissement.....	34

4.3.4	La structure et la charge de la dette .....	36
4.4	Appréciation générale sur la situation financière de la commune.....	37
<b>5</b>	<b>GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....</b>	<b>37</b>
5.1	Les observations formulées par la chambre dans le précédent rapport.....	37
5.2	L'organisation de la fonction ressources humaines .....	38
5.2.1	La direction des ressources humaines.....	38
5.2.2	La déconcentration de la GRH et la formalisation des procédures internes .....	39
5.3	Les effectifs de la commune .....	39
5.4	Le temps de travail et l'absentéisme .....	41
5.4.1	Une durée annuelle du travail non conforme à la durée réglementaire .....	41
5.4.2	Le suivi et le contrôle du temps de travail partiellement automatisés .....	45
5.4.3	Les heures supplémentaires et complémentaires .....	45
5.4.4	Les astreintes .....	49
5.5	La politique de recrutement .....	52
5.5.1	La procédure de recrutement .....	52
5.5.2	Le recrutement des contractuels .....	52
5.6	La rémunération .....	55
5.6.1	Le régime indemnitaire.....	55
5.6.2	Les avantages en nature.....	58
5.7	Les collaborateurs de cabinet du maire et les emplois fonctionnels .....	58
5.7.1	Les collaborateurs de cabinet .....	58
5.7.2	Les emplois fonctionnels.....	59
5.8	Appréciation générale sur la gestion des ressources humaines.....	59
<b>6</b>	<b>LE SUIVI DES OBSERVATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT D'OBSERVATION DÉFINITIVES .....</b>	<b>60</b>
6.1	La politique de sécurité et de prévention de la délinquance.....	60
6.1.1	Les observations formulées par la chambre dans le cadre du précédent rapport.....	60
6.1.2	La politique de sécurité et de prévention de la délinquance .....	61
6.1.3	L'organisation de la direction de la tranquillité et de la sécurité publiques .....	62
6.1.4	Appréciation générale sur la conduite de la politique de sécurité et de prévention de la délinquance par la commune .....	65
6.2	Les relations avec les associations .....	66
6.2.1	La mise à disposition des personnels communaux .....	66
6.2.2	Les associations ACSA et IADC.....	67
6.3	Commande publique .....	69
6.3.1	Les observations formulées lors du précédent rapport .....	69
6.3.2	Les faiblesses de la fonction achat .....	70
6.3.3	Des mandatements réalisés sans support juridique adéquat .....	74
6.3.4	L'examen d'un échantillon de marchés.....	75
6.3.5	Appréciation générale sur la commande publique.....	77
6.4	Le prix de l'eau et de l'assainissement.....	77
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>79</b>

## SYNTHESE

### **Un environnement socio-économique contrasté**

Située au nord de la Seine-Saint-Denis, la commune d'Aulnay-sous-Bois possède une population en faible croissance d'environ 84 000 habitants, qui la place au 55<sup>ème</sup> rang des communes de France, au 8<sup>ème</sup> rang en Île-de-France et au 3<sup>ème</sup> dans son département. N'ayant jamais été rattachée à une intercommunalité auparavant, elle est membre, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, de l'établissement public territorial (EPT), Paris Terres d'Envol.

Sa population est jeune avec plus de 30 % d'habitants de moins de 20 ans. Le revenu médian des ménages est légèrement supérieur à celui de la Seine-Saint-Denis et recouvre de fait une grande diversité de situations. Les contrastes sociaux sont marqués entre le nord, où sont plutôt concentrés les logements sociaux, et le sud où l'habitat est principalement pavillonnaire.

### **D'importants progrès nécessaires en matière de renforcement du contrôle interne et de fiabilisation de la chaîne comptable**

Les documents et prévisions budgétaires sont dans l'ensemble de qualité correcte mais des améliorations sont nécessaires pour se conformer à la réglementation, concernant notamment les investissements pluriannuels.

Surtout, la fiabilité des comptes est largement perfectible car ils donnent une image imparfaite de la composition et de la valeur nette de l'actif. Un écart important existe entre l'inventaire communal des biens et l'état de l'actif du comptable public. La commune n'apure pas régulièrement les immobilisations en cours, ce qui conduit à sous-estimer les dotations aux amortissements. Elle ne constitue pas de provisions dans les cas prévus par les textes. Par ailleurs, elle doit arrêter de façon plus rigoureuse les restes à réaliser au terme de chaque exercice.

La commune doit améliorer la performance de sa chaîne comptable. Le délai global de paiement est en moyenne toujours supérieur aux 30 jours imposés par les textes. La commune ne paie pas systématiquement les intérêts moratoires dus. Elle doit aussi améliorer sa performance en matière de recouvrement de ses créances.

La commune d'Aulnay-sous-Bois doit revoir l'organisation de ses processus et services comptables déconcentrés et veiller à leur meilleure articulation avec les responsabilités du comptable public.

### **Un autofinancement très dégradé et un endettement critique qui appellent des efforts accrus d'économies, notamment sur la masse salariale**

En raison du caractère récent des transferts de compétences à l'EPT Paris Terre d'Envol, il était encore trop tôt, au moment du contrôle de la chambre, pour dresser un bilan de l'intégration de la commune d'Aulnay-sous-Bois à l'EPT. Toutefois, celle-ci n'est pas sans incidence en matière budgétaire et financière à travers les flux financiers croisés entre l'EPT et la commune. De plus, cette dernière a bénéficié de la reprise à son budget principal des résultats du budget annexe de l'assainissement, majorant ainsi ses recettes d'investissement au budget primitif de 2016, sans prendre en compte les restes à réaliser, ultérieurement transférés à l'EPT.

Les charges de personnel constituent une proportion très élevée (65 % en 2017) des dépenses de fonctionnement, qui est stable si l'on tient compte de l'impact du transfert de la compétence « traitement des déchets ménagers ». Rapportée à la population communale, la masse salariale atteignait 1 136 € par habitant en 2017 à Aulnay-sous-Bois contre 932 € en moyenne dans les 12 plus grandes communes de la petite couronne parisienne de la strate 50 000 à 100 000 habitants<sup>1</sup>. Cet écart qui avait tendance à se creuser représentait un surcoût de 16,8 M€ en 2017.

<sup>1</sup> Voir annexe n° 4 du présent rapport. Échantillon des 12 communes les plus peuplées appartenant à la petite couronne francilienne de la strate 50 000 à 100 000 habitants : Nanterre, Vitry-sur-Seine, Créteil, Asnières-sur-Seine, Courbevoie, Colombes, Aulnay-sous-Bois, Rueil-Malmaison, Aubervilliers, Champigny-sur-Marne, Saint-Maur-des-Fossés, Drancy.

Les charges de gestion ont diminué sur la période à un rythme annuel moyen de 1,2 %. La réduction de ces charges de près de 11 M€ sur la période a été inférieure à la diminution des ressources de fonctionnement qui a été de 18,5 M€, sous l'effet cumulé du rattachement de la ville d'Aulnay à l'établissement public territorial Paris Terre d'Envol et la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques.

Du fait de la diminution moins rapide de ses dépenses que de ses recettes de fonctionnement, la commune a vu son épargne (Caf brute) s'éroder rapidement au cours de la période sous revue, passant de 14,4 M€ en 2011 à 7,0 en 2017, soit une division par deux. En outre, en raison d'un recours accru à l'emprunt, les annuités en capital de la dette ont fortement augmenté, de 4,7 M€ en 2011 à 10,4 M€ en 2013, niveau qu'elles atteignaient encore en 2017 (10,3 M€) malgré un léger recul dans l'intervalle.

En conséquence, l'autofinancement (Caf nette) de la commune, qui était de 9,7 M€ en 2011, est devenu presque nul en 2013 et 2014, puis négatif les trois années suivantes (- 3,3 M€ en 2017). Ainsi, la commune a été contrainte de réduire fortement ses dépenses d'investissement, qui sont passées de 42 M€ à 44,6 M€ entre 2011 et 2013 à 26,7 M€ en 2016, avant de remonter à 31,3 M€ en 2017. Cette évolution a d'abord concerné les dépenses d'équipement mais aussi, dans une moindre mesure, les subventions d'équipement.

Pour financer son programme d'investissements, même fortement réduit, la commune a puisé régulièrement dans son fonds de roulement, qui a fondu de 11,9 M€ en 2011 à 2,8 M€ en 2015 avant de remonter à 5,9 M€ en 2017. Elle a aussi continué à emprunter si bien que l'encours de sa dette a progressé continuellement. De 90,9 M€ en 2011, il a atteint 108,8 M€ en 2013 puis 129 M€ en 2017. La capacité de désendettement de la commune était très dégradée en fin de période. De 18 ans en 2017, elle était largement supérieure au seuil d'alerte (12 ans).

La commune d'Aulnay-sous-Bois est désormais placée dans l'obligation de réaliser des économies plus importantes ou de relever ses taux d'imposition, le niveau élevé de sa dette ayant atteint un seuil critique.

Elle a signé en juin 2018 un contrat de partenariat financier avec l'État, dans lequel elle s'engage, de 2018 à 2020, à limiter à 1,3 % par an la progression de ses dépenses de fonctionnement et à ramener sa capacité de désendettement à 12 ans.

### **Une gestion des ressources humaines entachée de nombreuses irrégularités**

Lors du précédent contrôle, la chambre avait constaté plusieurs manquements aux règles de gestion de la fonction publique territoriale, notamment dans la mise en œuvre de la politique de sécurité et de prévention de la délinquance. Son récent contrôle montre que l'ensemble des irrégularités relevées en 2010 en matière de temps de travail et d'indemnisation des astreintes et heures supplémentaires des policiers municipaux n'ont pas été corrigées.

De nombreux autres manquements ont été relevés dans la gestion des ressources humaines.

La durée annuelle du travail des agents, arrêtée par la commune (1 540 heures), est nettement inférieure à la durée réglementaire (1 607 heures) du fait de jours de congés supplémentaires.

Les principales dispositions du règlement intérieur relatives au temps de travail ne reposent pas sur une base régulière, les délibérations correspondantes, notamment sur les autorisations spéciales d'absences, n'ayant pas toutes été adoptées. Les délibérations relatives aux heures supplémentaires et astreintes ne sont pas conformes aux textes et donnent lieu aux versements d'indemnités pouvant s'apparenter à des compléments irréguliers de rémunération.

De plus, d'importants dépassements des plafonds d'heures supplémentaires sont constatés. Ils résultent d'une organisation des cycles de travail non conforme au droit et exposent les agents concernés à des risques en matière de santé au travail.

Les règles de recrutement des personnels contractuels sont imparfaitement respectées. La commune procède au recrutement d'agents de catégorie A en violation des dispositions législatives inscrites dans le statut de la fonction publique territoriale.

Enfin, en contradiction avec la réglementation, la commune n'a toujours pas délibéré sur la création des emplois fonctionnels ni déterminé l'enveloppe des rémunérations des collaborateurs de cabinet.

### **La définition d'une stratégie et la réorganisation des services chargés de la sécurité et de la prévention de la délinquance**

Le précédent rapport de la chambre relevait la faiblesse du pilotage de la politique de sécurité et de prévention de la commune, l'insuffisance de la définition et du suivi des missions de la police municipale, son fonctionnement autarcique, l'absence de coordination des différents services intervenant dans le champ de la prévention, de la médiation et de la sécurité.

La commune a adopté des mesures pour répondre à ces observations. Elle a contractualisé avec l'État une stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance. Elle a formalisé les missions de la police municipale dans un projet de service, précisé les missions des autres services communaux et réorganisé l'ensemble de ces services au sein d'une direction de la tranquillité et de la sécurité publique. Elle a également revu les méthodes de travail de la police municipale et l'organisation de ses brigades.

### **Des anomalies persistantes dans les relations de la commune avec certaines associations**

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé l'absence de remboursement par les associations des charges relatives aux personnels mis à disposition par la commune. Elle avait aussi constaté le caractère trop peu formalisé des contrôles exercés sur les associations subventionnées, y compris celles avec lesquelles la commune a signé une convention. Il apparaît que la commune doit encore progresser sur ces points. En particulier, les relations avec les associations ACSA<sup>2</sup> et IADC<sup>3</sup>, fortement soutenues par la commune, dont l'autonomie de gestion paraît limitée, doivent être réexaminées.

### **Des faiblesses préoccupantes de la fonction achat**

L'absence de stratégie et l'organisation de la commande publique ne permettent pas à la commune d'inscrire son processus d'achat dans une démarche de performance. La chambre a constaté de nombreuses faiblesses en la matière : non recours systématique à une nomenclature des achats et absence de computation des seuils, achats hors marchés publics dus à une relance non anticipée des marchés en voie d'achèvement, difficultés de définition et d'expression des besoins, faible renouvellement des titulaires des marchés récurrents. Le processus des achats doit donc être revu, formalisé et partagé pour remédier à ces risques d'irrégularités.

---

<sup>2</sup> ACSA : Association des centres sociaux d'Aulnay-sous-Bois.

<sup>3</sup> IADC : Institut aulnaysien de développement culturel.

## 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 : Payer les intérêts moratoires dus aux fournisseurs et respecter le délai global de paiement. .... 16
- Rappel au droit n° 2 : Rapprocher l'inventaire communal de l'état de l'actif, apurer régulièrement les immobilisations en cours, réaliser un inventaire physique et procéder aux amortissements correspondants. .... 21
- Rappel au droit n° 3 : Mettre le règlement intérieur en conformité avec les délibérations de la commune, notamment en matière d'autorisations spéciales d'absence. .... 44
- Rappel au droit n° 4 : Redéfinir sans délai le régime des heures supplémentaires par une nouvelle délibération précisant les emplois concernés ainsi que leurs conditions de réalisation et d'indemnisation. Veiller à son application en mettant fin aux forfaits d'heures, aux dépassements des plafonds légaux et à la réalisation d'heures supplémentaires par des agents ne relevant pas de ces dispositions. .... 49
- Rappel au droit n° 5 : Mettre en place un instrument automatisé de décompte du temps de travail conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. .... 49
- Rappel au droit n° 6 : Redéfinir sans délai le dispositif des astreintes par une nouvelle délibération précisant les emplois concernés conformément aux dispositions du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005. Veiller à son application en mettant fin aux astreintes correspondant à des compléments de rémunération. .... 51
- Rappel au droit n° 7 : Respecter systématiquement les dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorisant le recrutement d'agents contractuels, notamment de catégorie A. .... 55
- Rappel au droit n° 8 : Adopter une délibération définissant des modalités d'attribution des logements de fonction, conformes au décret n° 2012-752 du 9 mai 2012, et assurer la régularité des arrêtés individuels d'attribution. .... 58
- Rappel au droit n° 9 : Délibérer pour créer les emplois fonctionnels de la commune et limiter le recrutement éventuel de contractuels sur de tels emplois aux seuls postes de directeur général des services et de directeur général des services techniques. .... 59
- Rappel au droit n° 10 : Mettre fin aux achats hors marchés en respectant les seuils applicables en matière de commande publique. .... 75
-

**Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :**

---

- Recommandation n° 1 : Renforcer et formaliser les dispositifs de contrôle interne des fonctions ressources (finances, commande publique)..... 12
- Recommandation n° 2 : Rationnaliser l'organisation comptable afin d'optimiser le processus de mandatement des factures et respecter les délais de paiement. ... 16
- Recommandation n° 3 : Engager, en lien avec le comptable, une démarche de prévention des restes à recouvrer et une stratégie de recouvrement des créances. .. 22
- Recommandation n° 4 : Mettre fin, comme la commune en a la possibilité, au régime dérogatoire de la durée réglementaire du travail..... 43
- Recommandation n° 5 : Sécuriser au plan juridique les relations entre la commune et les associations ACSA et IADC. .... 69
- Recommandation n° 6 : Veiller à une meilleure définition des besoins en amont des procédures de commande publique et au renouvellement des prestataires. .... 77
-

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

## **OBSERVATIONS**

### **1 RAPPEL DE LA PROCEDURE**

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa cinquième section le 28 février 2019, a adopté le présent rapport d'observations définitives, arrêté au vu des constatations effectuées dans le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Aulnay-sous-Bois, notifié au maire, M. Bruno Beschizza, par courrier du 30 novembre 2017 dont il a accusé réception le 1<sup>er</sup> décembre 2017, ainsi qu'à l'ancien ordonnateur, M. Gérard Ségura, dont il a accusé réception le 8 décembre 2017.

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Aulnay-sous-Bois fait l'objet de deux rapports distincts : le premier, publié en septembre 2018, a été consacré à l'exercice des compétences scolaire et périscolaire et s'est inscrit dans le cadre d'une enquête nationale conduite par la Cour des comptes ; le second et présent rapport porte sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune.

Par un courrier du 5 octobre 2018, le rapport d'observations provisoires a été adressé par voie électronique à Monsieur Bruno Beschizza, maire en fonction à cette date, qui en a accusé réception le jour-même, et par courrier à Monsieur Jacques Ségura, ancien ordonnateur qui en a accusé réception le 6 octobre 2018. Un extrait du rapport a été adressé à huit agents municipaux, en qualité de tiers mis en cause. Sept agents en ont accusé réception ; un pli n'a pas été retiré par le destinataire.

La réponse de la commune a été adressée à la chambre par voie dématérialisée le 5 décembre 2018. Aucun des huit tiers mis en cause n'a répondu à la chambre. L'ancien ordonnateur n'a pas non plus formulé de réponse dans le délai de deux mois mais a adressé un mail le 31 janvier 2019 afin d'apporter des éléments complémentaires sur le rapport, déjà publié, relatif aux compétences scolaire et périscolaire.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 28 février 2019 sous la présidence de M. du Breil de Pontbriand, président de section, Mme Dupuis-Verbeke, première conseillère, MM. Dumay Marceau et Merlin, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, Mme Dupuis-Verbeke, première conseillère,
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

M. Husson, 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 lui a été adressé le 20 mai 2019, a été reçue par la chambre le 21/06/2019. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

La réponse de M. Gérard Ségura, ancien Maire de la commune, au rapport d'observations définitives qui lui a été adressé le 20 mai 2019, a été reçue par la chambre le 24/06/2019. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

Présentation de la commune

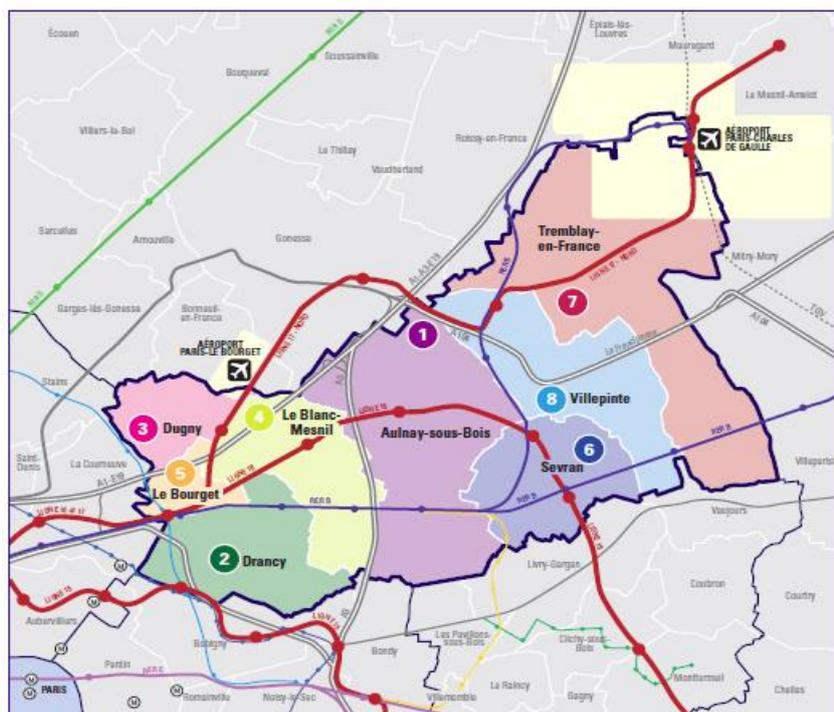
## 1.1 Présentation générale de la commune

Aulnay-sous-Bois est une commune de 83 600 habitants en 2015 selon l'Insee, située au nord de la Seine-Saint-Denis. Par sa population, elle est la 55<sup>ème</sup> commune de France, la 8<sup>ème</sup> d'Île-de-France et la 3<sup>ème</sup> du département. Elle est limitrophe de Gonesse et Villepinte au Nord, de Sevran à l'Est, de Livry-Gargan, les Pavillons-sous-Bois et Bondy au Sud, et du Blanc-Mesnil à l'ouest.

### 1.1.1 Appartenance intercommunale

Jusqu'en 2015, la commune n'appartenait à aucune intercommunalité à fiscalité propre. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la commune est membre de la métropole du Grand Paris (MGP) et de l'Établissement public territorial (EPT) n° 7 « Paris Terre d'Envol ». Cet EPT regroupe huit communes du nord-est du département (Aulnay-sous-Bois, Le Blanc-Mesnil, Le Bourget, Drancy, Dugny, Sevran, Tremblay-en-France et Villepinte), situées dans l'orbite des aéroports Charles de Gaulle et du Bourget. Le siège de l'EPT est fixé par décret n° 2015-1660 du 11 décembre 2015 à Aulnay-sous-Bois.

Carte n° 1 : EPT Paris Terres d'Envol



Source : Établissement public territorial

En 2016, la commune d'Aulnay était représentée au conseil de l'EPT par 18 des 72 conseillers territoriaux et par 2 des 10 conseillers métropolitains. L'EPT exerce les compétences qui lui sont assignées par la loi : politique de la ville ; construction et gestion d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial ; assainissement et eau ; gestion des déchets ménagers et assimilés ; action sociale d'intérêt territorial. Il est aussi compétent pour élaborer le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI).

L'EPT exerce également les compétences qui avaient été déléguées par les villes aux deux EPCI<sup>4</sup> supprimés à sa création : la communauté d'agglomération de l'aéroport du Bourget et la communauté d'agglomération Terres de France. L'exercice de ces compétences est toutefois

<sup>4</sup> EPCI : Établissement de coopération intercommunale.

différent selon les communes en fonction de leur précédent EPCI de rattachement. L'EPT Paris Terre d'Envol a procédé à des restitutions de certaines compétences mais la commune d'Aulnay-sous-Bois n'est pas concernée.

La commune d'Aulnay a continué de gérer les compétences assainissement, politique de la ville et déchets ménagers sur son territoire pour le compte de l'EPT dans le cadre d'une convention de gestion. Les transferts notamment de personnel ont été réalisés au 1<sup>er</sup> juillet 2017.

S'agissant de la compétence aménagement, le recensement des opérations d'intérêt territorial est en cours de réalisation par l'EPT. Deux importantes opérations aulnaysiennes devraient pouvoir être reprises au niveau du territoire : la concession d'aménagement « les chemins de Mitry Princet » et la zone d'aménagement concertée (ZAC) des Aulnes.

Par ailleurs, l'EPT porte depuis 2017 le plan d'intérêt général (PIG) sur la précarité énergétique, qui vise à attribuer des aides individuelles pour la réalisation de travaux d'isolation et de chauffage. Ce plan ne correspond pas à un transfert de compétences, le principe de neutralité budgétaire n'a donc pas à s'appliquer. Toutefois, les communes contribuent à son financement via le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT). Aulnay a ainsi versé 114 715 € en 2017.

### **1.1.2 Environnement social et économique de la commune**

Aulnay-sous-Bois occupe une position géographique stratégique au sein de l'agglomération parisienne. Située à seulement 12 km des portes de Paris, sur l'axe de développement économique de Roissy Charles de Gaulle (5 km), la commune se situe au carrefour des grands pôles de la région (Marne-la-Vallée, la Défense) et au cœur d'un réseau de communication dense, de qualité et varié : autoroutier (A1, A3, A104), ferroviaire (RER B, t4, Transilien K) et aérien (aéroports de Roissy et du Bourget). Par ailleurs, l'arrivée de la ligne 16 du Grand Paris Express, à l'horizon 2023, devrait asseoir davantage cette place au sein du territoire métropolitain. Le maillage dense et la bonne accessibilité d'Aulnay-sous-Bois lui confèrent donc une attractivité certaine.

Cinq entités urbaines et paysagères se distinguent sur le territoire aulnaysien :

- la ville pavillonnaire : le sud de la ville, jusqu'à sa limite avec la voie ferrée est occupé essentiellement par des pavillons, tout comme la partie nord de la voie ferrée jusqu'à la RN2. Le tissu pavillonnaire prédomine dans l'occupation spatiale de la ville (37 % de la superficie communale) ;
- les grands quartiers d'habitat collectif : situés à l'est de la ville et au nord, entre la RN2 et le parc Robert Bellanger ;
- les zones d'activités économiques : situées au nord-ouest de la ville ;
- les secteurs en mutation : le centre-ville, les abords des axes structurants et de la future gare du Grand Paris Express, ainsi que l'ancien site PSA (Peugeot société anonyme) ;
- les espaces verts : Aulnay compte 260 hectares d'espaces verts, représentant 16 % de son territoire. Les plus importants espaces verts (parc Ballanger et parc du Sausset) se situent au nord de la commune.

En 2013, les quartiers Le gros Saule et Les Beaudottes ont été reconnus zones de sécurité prioritaire (ZSP).

Aulnay-sous-Bois est également le 5<sup>ème</sup> pôle d'emploi du département de la Seine-Saint-Denis, avec plus de 3 000 entreprises implantées, dont l'Oréal. Outre ses zones industrielles et commerciales telles que Garonor et O'Parinor, elle possède également de nombreux équipements culturels et sportifs.

Selon l'Insee, la commune connaît une légère croissance démographique (+ 0,4 % par en moyenne de 2010 à 2015), résultante d'un solde naturel positif (+ 1,1 %) et d'un solde négatif des entrées et sorties (- 0,8 %). La partie sud de la ville connaît une pression démographique significative, alors que le nombre d'habitants a tendance à diminuer au nord en raison des opérations en cours de rénovation urbaine. La densité de population est nettement inférieure à la moyenne départementale du fait de la présence d'un tissu pavillonnaire important, d'un parc d'activité et deux grands espaces verts.

Aulnay-sous-Bois est une ville jeune et familiale, plus de 30 % des habitants ont moins de 20 ans. Ceux-ci résident majoritairement au nord de la ville alors que les quartiers pavillonnaires connaissent un vieillissement de leur population. Les couples avec enfants représentent 39,5 % des ménages aulnaysiens, soit une proportion supérieure à celle du département (32,8 %).

Avec un revenu médian de 17 027 € par unité de consommation en 2015, les ménages aulnaysiens se trouvent dans une situation économique légèrement plus favorable qu'en Seine-Saint-Denis (16 762 €) et intermédiaire vis-à-vis des communes limitrophes. Quant à la distribution des revenus, elle montre qu'Aulnay accueille à la fois des populations à bas, voire très bas revenus, mais aussi des ménages à hauts et très hauts revenus. Les disparités sociales sont fortement marquées entre le nord, où sont concentrés les logements sociaux, et le sud pavillonnaire.

Le taux de chômage s'établissait à 19,5 % en 2015, selon l'Insee, soit un niveau comparable au taux départemental (19 %). Plus d'un quart de la population vit sous le seuil de pauvreté (pour 29 % au niveau départemental et une moyenne nationale est de 14 %).

## **1.2 Organisation des services**

Les services de la commune sont classiquement organisés en quatre pôles autour du directeur général des services et de la directrice générale des services adjointe. Ils sont chargés respectivement des ressources, du développement territorial, des services à la population et du patrimoine et cadre de vie. La direction de la tranquillité et la sécurité publiques est rattachée au maire et au DGS. Elle regroupe les services police municipale, médiation, coordination de la stratégie territoriale de sécurité et prévention de la délinquance.

Sans créer de direction ou de service du contrôle de gestion, la commune a recruté un contrôleur de gestion en 2011. Il était alors intégré à la direction des finances dans le but de structurer la mission. En 2014, il a été rattaché au DGS, avec pour objectif d'améliorer le contrôle des associations, adapter la comptabilité analytique aux priorités politiques de la nouvelle mandature, et réaliser les bilans d'activité. Toutefois, la fin de mission du contrôleur de gestion semble compromettre la poursuite de ces travaux.

En revanche, la commune a peu développé le contrôle interne en matière de ressources. Les systèmes d'information et les applications informatiques ne semblent pas complètement adaptés aux enjeux de pilotage et de contrôle. En effet, la chambre a pu constater que la chaîne comptable et de paiement des factures connaissait certaines faiblesses (cf. *infra*).

La taille de la commune et les enjeux financiers et budgétaires auxquels elle doit faire face justifieraient qu'elle s'inscrive dans une démarche de performance globale et de sécurisation de la gestion. En effet, le développement d'une fonction de contrôle interne permettrait à la commune de se doter de dispositifs formalisés et permanents visant à mieux maîtriser ses risques juridiques, comptables, opérationnels et financiers auxquels elle est exposée.

Il est donc vivement recommandé à la commune de renforcer et formaliser ses dispositifs de contrôle interne pour les fonctions finances et commande publique. Cela implique de mettre en œuvre des organigrammes hiérarchiques et fonctionnels, guides de procédures et outils informatiques adaptés.

**Recommandation n° 1 : Renforcer et formaliser les dispositifs de contrôle interne des fonctions ressources (finances, commande publique).**

### **1.3 Les observations formulées par la chambre lors de son précédent rapport**

Le précédent rapport d'observation définitives relatifs aux exercices 2005 à 2009, notifié le 15 juin 2011, portait sur les thèmes suivants :

- la fiabilité des comptes et l'analyse financière,
- les relations aux associations,
- la politique de sécurité publique, police municipale et vidéosurveillance,
- les marchés publics, dont l'examen de marchés relatifs à la vidéosurveillance,
- la politique des gens du voyage,
- le prix de l'eau et assainissement.

Le rapport analyse (cf. *infra*) les suites réservées aux recommandations formulées dans le rapport de 2011.

## **2 FIABILITE DES COMPTES ET QUALITE DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE**

### **2.1 Les observations et recommandations formulées dans le rapport de 2011**

Dans son précédent rapport, la chambre avait relevé plusieurs points affectant la fiabilité des comptes : amortissements des bâtiments du domaine privé, régularisations relatives aux amortissements des frais d'études, recherche, et développement, subventions d'équipement versées et subventions transférables, travaux en régie. Elle avait émis deux principales recommandations : la première portait sur les délais de règlement des fournisseurs et la seconde sur la mise en place, en lien avec le comptable, d'une stratégie de recouvrement des recettes. La chambre avait également incité la commune à pratiquer une politique de provisionnement et d'apurement des créances irrécouvrables en adéquation avec les montants constatés. De son côté, la commune s'était engagée à régulariser dès 2011 certains des manquements constatés.

L'ensemble de ces observations ont fait l'objet d'une analyse dans la présente partie afin d'évaluer leur niveau de mise en œuvre. Le tableau ci-dessous récapitule les appréciations portées par la chambre.

**Tableau n° 1 : Suites réservées aux observations de la chambre en matière de fiabilité des comptes**

Observations de la chambre	Degré de mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation
<b>Amortissements</b> : erreurs ou oublis d'écritures (bâtiments du domaine privé), de durée (subventions d'équipement)	Partiellement mise en œuvre	Amortissements ne sont pas tous réalisés (voir en 3.4.1 et 3.4.3).
<b>Recommandation</b> (déjà formulée lors du contrôle antérieur) : Comptabiliser correctement les travaux en régie afin de mobiliser le remboursement de TVA pour la partie éligible au FCTVA.	Totalement mise en œuvre	Comptabilisation des travaux en régie.
<b>Recommandation</b> : Revoir les procédures internes pour améliorer le délai de règlement des fournisseurs.	Non mise en œuvre	Délai global de paiement (DGP) dégradé.
<b>Recommandation</b> : Mettre en place, en lien avec le comptable, une politique de prévention des restes à recouvrer par une stratégie de recouvrement avec regroupement des titres de créances par débiteur, seuil de poursuite, modalités de paiement aménagées, et pratiquer une politique de provisionnement et d'apurement des créances irrécouvrables davantage en adéquation avec les montants constatés.	Non mise en œuvre	Aucune des préconisations n'a été mise en œuvre.

Source : CRC Île-de-France

## 2.2 Organisation des fonctions budgétaire et comptable

### 2.2.1 Organisation des services financier et comptable

La direction des finances est organisée en deux principaux services :

- le service gestion budgétaire, chargé de la préparation budgétaire et de la gestion du patrimoine, il assure également le suivi des recettes de fonctionnement et d'investissement ; assure un contrôle deuxième niveau sur délibérations, traite la gestion patrimoniale (saisie mandats d'investissements, enregistrement dans l'inventaire, rapprochement avec l'état de l'actif), et pilote l'exécution budgétaire (contrôle et validation des bons de commande, contrôle des liquidations, mandatement et titrage) ;
- le service analyse financière est quant à lui en charge de la gestion de la dette, de la trésorerie, des garanties d'emprunt, et de la fiscalité.

La direction dispose également d'un chef de projet informatique et un chargé de la recherche de financement.

### 2.2.2 Déconcentration des fonctions comptable et budgétaire

Les fonctions budgétaire et comptable sont déconcentrées. Les directions opérationnelles sont dotées d'une cellule comptable chargée du recensement des demandes budgétaires et de la première phase de saisie dans l'application Ciril, du suivi du budget (gestion des demandes de virement de crédits), de la réalisation budgétaire (saisie des bons de commande et des engagements), et d'une partie de l'exécution budgétaire (premier contrôle, service fait des factures, liquidation).

La commune ne dispose pas d'un guide des procédures à jour pour accompagner cette déconcentration. Le guide en ligne (intranet) est obsolète, n'ayant pas été actualisé après le changement d'applicatif comptable en 2015. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a transmis un projet de guide de procédures datant du 31 octobre 2018, sans toutefois préciser la date de diffusion.

### 2.2.3 Le pilotage financier et budgétaire

La commune n'a pas mis en place de cartographie spécifique des risques budgétaires et comptables. En revanche la direction des finances s'est dotée d'outils internes de contrôle et de suivi relatifs au traitement des bons de commandes et factures : contrôle des bons de commande, des virements de crédits, de l'enregistrement des entrées du patrimoine, des factures non traitées, des délais de paiement par direction et pôle.

Le suivi financier et budgétaire courant est réalisé au travers des points budgets réalisés en comité de direction générale et la diffusion de tableaux de bord financiers mensuels.

Par ailleurs, des dialogues de gestion se tiennent une à plusieurs fois par an avec les pôles et directions, ce qui contribue à faciliter la préparation budgétaire.

Enfin, la direction des finances tient à jour des tableaux de bord de suivi des régies de recettes et des impayés, des subventions perçues, et des garanties d'emprunt.

### 2.2.4 Les incidences en matière de délai global de paiement et de rattachement des charges

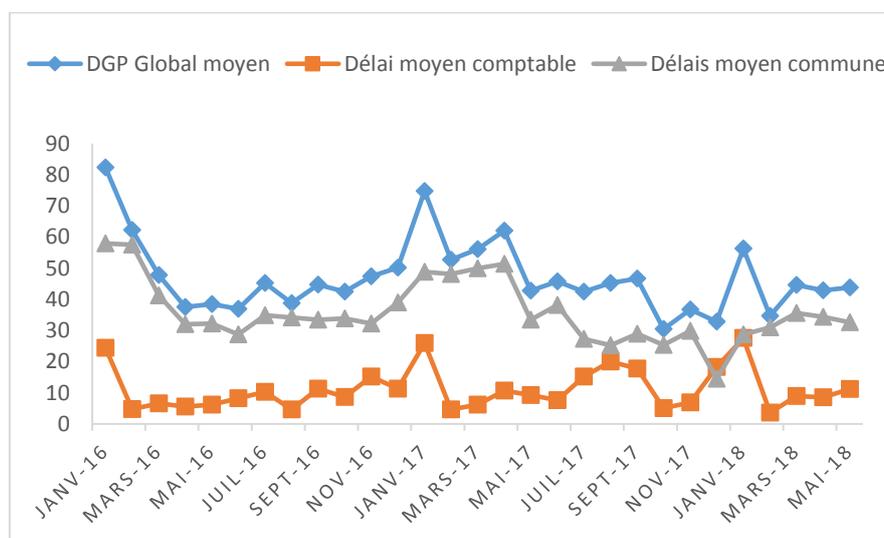
#### 2.2.4.1 Le délai global de paiement

L'organisation de la fonction comptable retenue par la commune a d'importantes incidences sur le délai global de paiement moyen mensuel, qui est important et toujours supérieur aux 30 jours imposés par les textes. En 2016, le délai moyen mensuel sur l'année était de 47,84 jours, dont 38 jours pour le mandatement. Le DGP moyen était particulièrement élevé en début d'année (82,3 en janvier, 62,28 en février et 47,76 en mars).

Comme en atteste le tableau figurant en annexe n° 1 du présent rapport, le délai de mandatement de l'ordonnateur s'est amélioré en 2017 (35 jours), mais est resté très élevé durant les 4 premiers mois de l'année 2018.

La commune ne paie pas systématiquement les intérêts moratoires dus à tort. De surcroît elle n'a pas estimé la charge que cela représentait pour les régler. À ce jour, la comptable ne transmet pas non plus à tort le calcul de ces intérêts moratoires à la commune.

**Graphique n° 1 : Évolution du délai global de paiement moyen mensuel depuis 2016**



Source : Direction générale des finances publiques (DGFIP) - Trésorerie de Sevran – Aulnay

La commune explique que ces délais de mandatement seraient liés d'une part, au changement d'applicatif (Ciril a remplacé Cégid) en 2013-2014 et à l'important renouvellement des agents de la direction qui aurait perturbé la chaîne comptable ; et d'autre part, au fait que la direction des finances de la commune a dû gérer, du 1<sup>er</sup> janvier 2016 au 31 décembre 2017, le budget annexe assainissement de l'EPT, composé de huit sous-budgets<sup>5</sup>, sans que les effectifs de la direction aulnaysienne ne soient renforcés. Par ailleurs, elle considère que le DGP très élevé durant les premiers mois de l'année serait dû aux opérations de rattachement et report. Elle estime donc que la mise en place prochaine du Planification pluriannuelle des investissements (PPI) et la généralisation des AC/CP, ainsi que la dématérialisation de la validation des commandes et de la facturation permettra de réduire le nombre de reports et rattachements, et permettra une amélioration des délais de traitement.

La commune signale également qu'elle a rencontré des difficultés de retours Ordonnateur/Comptable Retour (OCRE) qui l'empêchaient d'avoir une information régulière sur les délais de paiement. Toutefois, cela n'empêchait pas la commune de disposer de toute l'information nécessaire pour agir sur ses délais de mandatement.

La direction des finances édite des tableaux de bord par direction pour suivre les délais de mandatement et identifier les dysfonctionnements dans la chaîne comptable. Elle effectue également des relances mensuelles lorsque des retards de mandatement sont constatés, mais cela ne suffit pas à respecter le DGP car ces relances interviennent trop tardivement dans le processus, les 20 jours étant alors atteints.

La commune a identifié deux pistes qui, selon elle, pourraient rendre la chaîne de mandatement plus performante : favoriser un point d'entrée unique des factures via chorus afin d'éviter l'éparpillement et des retards de saisie et identifier plus clairement les services concernés par la validation du service fait.

Toutefois, il semble que pour agir significativement sur la performance de la chaîne comptable, la commune doit rationaliser l'organisation de sa déconcentration comptable. En effet, au sein des 65 services municipaux disposant de référents comptables (hors centre communal d'action sociale (CCAS) et hors assainissement), 73 agents (secrétaires comptables) sont chargés de l'élaboration des bons de commandes, de la réception des factures, du recueil du service fait auprès des équipes opérationnelles, de la liquidation, et du pré-mandatement dans l'application Ciril.

En 2017, 15 074 factures ont ainsi été mandatées pour un montant total de 54,75 M€.

Une importante disparité du volume de factures traitées par référent comptable est constatée entre les pôles et au sein des pôles. Ainsi, certains services disposent de secrétaires comptables dédiées aux opérations comptables, alors que d'autres ne gèrent que très peu de factures.

En effet, seuls les 15 référents comptables du pôle patrimoine et cadre de vie traitent plus d'une facture par jour ouvré. Ils traitent en moyenne 481 factures par an chacun. Sur les 65 services concernés<sup>6</sup>, seuls 15 services traitent plus de 200 factures annuelles par référent. Par ailleurs, 14 services disposent d'un ou plusieurs référents pour traiter moins de 25 factures par an (proximité et démocratie participative, vie associative, personnes âgées, etc.).

---

<sup>5</sup> Un sous-budget par commune.

<sup>6</sup> Voir tableau détaillé en annexe n° 2.

**Tableau n° 2 : Nombre de factures traitées par les référents comptables au sein des pôles en 2017<sup>7</sup>**

	Nombre référents comptables	Nombre factures traitées	Nombre moyen de factures traitées par référent comptable	Nombre factures traitées en moyenne par agent comptable par jour travaillé <sup>8</sup>
Direction générale des services	4	695	174	0,79
Développement territorial	10	841	84	0,38
Patrimoine et cadre de vie	15	7 215	481	2,19
Ressources	16	2 022	126	0,57
Services à la population	28	4 301	154	0,70
<b>Ensemble des services</b>	<b>73</b>	<b>15 074</b>	<b>206</b>	<b>0,94</b>

Source : CRC Île-de-France à partir des données communiquées par la commune

En réponse aux observations de la chambre, déjà formulées lors de son précédent contrôle, la commune indique envisager de revoir l'organisation des cellules comptables.

De plus, le processus de suivi des factures ne dispose pas d'un système d'alerte anticipé, qui permettrait, de manière automatique, de signaler aux services l'urgence à traiter les factures afin de respecter le délai légal de paiement.

Cette organisation du réseau des référents comptables couplée à l'absence de suivi informatisé du flux de factures pénalise fortement la performance de la chaîne de paiement et impose à la direction des finances d'opérer des relances fastidieuses, ponctuelles et peu efficaces auprès des services opérationnels.

Centraliser et mutualiser la fonction comptable au niveau des pôles auprès des directions administratives et financières permettrait de renforcer les missions d'une fonction récemment créée<sup>9</sup>, professionnaliser les équipes et faciliter l'animation fonctionnelle du réseau.

**Rappel au droit n° 1 : Payer les intérêts moratoires dus aux fournisseurs et respecter le délai global de paiement.**

**Recommandation n° 2 : Rationnaliser l'organisation comptable afin d'optimiser le processus de mandatement des factures et respecter les délais de paiement.**

## 2.3 Qualité de l'information budgétaire

### 2.3.1 La présentation du budget et la qualité des annexes budgétaires

La commune dispose d'un budget principal, et disposait de deux budgets annexes (BA) dédiés à l'assainissement et à la restauration extrascolaire.

La commune a procédé à la clôture du budget annexe assainissement par une délibération du 19 octobre 2016, suite au transfert de la compétence assainissement à l'EPT le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Les résultats du BA ont été repris au budget principal de la commune. Ce point fait l'objet d'un développement dans la partie 4.1 du présent rapport.

Le budget annexe restauration extrascolaire a été clôt par délibération du 14 décembre 2016. Les résultats 2015 ont également été affectés au budget principal de la commune : résultat excédentaire de 101 074,06 € en investissement et déficitaire de 262 485,10 € en fonctionnement.

<sup>7</sup> Hors CCAS et assainissement.

<sup>8</sup> Sur la base de 220 jours travaillés comme mentionné en partie 5.3 du présent rapport.

<sup>9</sup> La création des postes de direction administrative et financière au sein des pôles a démarré en 2016.

Les annexes aux comptes administratifs sont limitativement énumérées par l'article R. 2313 3 du CGCT et l'instruction codificatrice n° 07-009-M14 du 23 janvier 2007. Elles figurent bien à l'appui des comptes administratifs de la commune de la période sous contrôle.

L'annexe relative à la présentation consolidée du budget principal et des budgets annexes appelle toutefois des remarques. En effet, de 2011 à 2014, les tableaux relatifs aux budgets annexes ne sont pas remplis, et le tableau de présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes ne reprend que les éléments du budget principal. Ce n'est qu'à partir de l'exercice 2015 que la présentation agrégée est réalisée avec le détail de chacun des budgets.

### **2.3.2 Les rapports d'orientation budgétaire**

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, la commune tient dans un délai de deux mois avant l'adoption du budget primitif un débat d'orientations budgétaires s'appuyant sur un rapport sur les orientations budgétaires.

S'agissant du contenu, les rapports d'orientation budgétaires établis par la commune d'Aulnay-sous-Bois ont évolué sur la période contrôlée. À partir de 2015, ils présentent de manière détaillée la situation financière de la commune, notamment sur les postes stratégiques ou à risque tels que la dette, la masse salariale ou la fiscalité locale. De plus les informations sont globalement prospectives. Elles éclairent à la fois sur les orientations budgétaires de l'exercice à venir et sur leurs conséquences à moyen terme.

Toutefois, les rapports d'orientations budgétaires demeurent encore insuffisants au regard de la loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe) et de l'article 2 du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 s'agissant de la présentation des projets d'investissement, et tout particulièrement ceux donnant lieu à des engagements pluriannuels.

En effet, les informations manquent de précision, de consolidation globale et de dimension pluriannuelle. À titre d'exemple, le projet de centre de supervision urbain et de déploiement de la vidéo-protection sont mentionnés dans les rapport sur les orientations budgétaires (ROB) 2018 (1,4 M€), ROB 2017 (0,8 M€), ROB 2016 (0,7 M€), ROB 2015 (0,2 M€) soit un total de 3,1 M€. Ce programme aurait pu être présenté de manière pluriannuelle dès 2015.

Par ailleurs, les informations relatives à la gestion des ressources humaines sont incomplètes dans la mesure où sont manquantes les informations portant sur les avantages en nature et temps de travail ainsi que celles portant sur l'évolution prévisionnelle des effectifs.

De plus, il a pu être observé que contrairement aux dispositions de l'article L. 2313-1, les ROB 2016 et 2017 n'étaient pas mis en ligne sur le site internet de la ville.

### **2.3.3 La qualité et la sincérité de la prévision budgétaire**

La commune suit une procédure et un calendrier de préparation budgétaires classiques. Toutefois, la commune a fait évoluer la méthode de préparation dès le budget 2016 en optant pour un budget dit « base 0 », résultant de la prise en compte du budget réalisé N-1 et l'identification du besoin réel pour N. Ainsi, depuis la préparation budgétaire 2016, les directions doivent justifier ligne à ligne leurs demandes de crédits, alors qu'auparavant, le budget était préparé par rapport à des taux d'évolution des crédits appliqués au budget précédent.

Cette nouvelle méthode de préparation budgétaire vise à améliorer la sincérité budgétaire et doit se matérialiser par un meilleur taux d'exécution du budget<sup>10</sup>. En effet, la commune considère que les niveaux d'abandon de crédits étaient trop importants en 2011 et 2012.

---

<sup>10</sup> Voir tableau en annexe n°3 du présent rapport.

En revanche, les taux d'exécution de la section de fonctionnement se sont nettement améliorés en 2017, atteignant ainsi 100 % en dépenses par rapport au Budget Primitif (BP) et 107 % en recettes, contrairement à l'exécution de la section d'investissement, en dépenses et en recettes, s'est dégradée.

**Tableau n° 3 : Situation des autorisations de programme et crédits de paiement en avril 2018**

	AP votées et révisées	Crédits de paiement réalisés au 31.12.17	Crédits de paiement ouverts 2018	Reste à financer en 2019
P15002-2015 Équipement multimodal Balagny	3 345 773,30	171 153,60	2 299 000,00	831 000,00
P15013-2015 Aménagement pôle de centralité Sisley	2 087 420,75	1 639 730,10	225 000,00	0
P15015-2015 Création salle CSU/ Police municipale (PM)	2 281 121,84	666 377,66	1 216 500,00	0

Source : Annexes B2.1 des Comptes administratifs (CA) et délibération du 4 avril 2018

Consciente de ces difficultés, la commune a donc opportunément mis en place des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP) en 2015, pour certaines opérations importantes. Par cette planification de la mise en œuvre pluriannuelle de certains investissements, la mobilisation prématurée des crédits devrait être évitée, et le taux de consommation des crédits inscrits s'améliorer.

La commune estime que la sincérité de son budget est aujourd'hui globalement satisfaisante, même si un travail reste à accomplir pour avoir moins recours aux virements de crédits. Elle déclare toutefois avoir mis en place des outils de suivi lui permettant d'en limiter le nombre. Ainsi, de 2 553 au 31 octobre 2017, ils auraient été réduits de 30 % pour s'établir à 1 700 au 31 octobre 2018.

### 2.3.4 Prise en compte et sincérité des restes à réaliser

Les restes à réaliser de la section d'investissement, arrêtés à la clôture de l'exercice, correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

**Tableau n° 4 : Restes à réaliser (RAR) de la section d'investissement**

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RAR en dépenses	13 437 739	8 172 987	5 243 641	7 441 012	6 964 651	7 235 291	5 973 494
RAR en recettes	12 219 931	8 117 847	5 220 215	7 420 494	6 808 683	7 186 966	5 639 938

Source : Comptes administratifs

Le contrôle réalisé sur place a porté sur la cohérence des montants des RAR des années 2016 et 2017. L'examen des pièces justificatives relatives aux RAR en dépenses n'ont pas révélé d'anomalies.

En revanche, la direction des finances ne dispose pas toujours des documents justifiant des recettes attendues. Ainsi, il a été constaté des conventions caduques et des courriers non signés. La sincérité des montants retenus pour les RAR en recette n'est donc pas toujours démontrée.

Pour l'année 2016, deux inscriptions en RAR sont injustifiées. Il s'agit de subventions relatives au financement du schéma directeur développement territorial - avec Parinor pour 100 000 € et l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) pour 50 000 €. Les deux protocoles de financement avaient une durée de 24 mois à compter de la signature, en février 2014, les signataires n'étant ensuite plus tenus par les engagements. Ainsi, les RAR en recettes auraient dû être moins importants de 150 000 €. La commune a fait valoir qu'une nouvelle convention avait été signée en 2018, ce qui pourrait justifier leur inscription en 2018, mais pas en 2016 et 2017.

Pour l'année 2017, outre les deux inscriptions injustifiées relevées en 2016, s'ajoute celle d'un emprunt décidé en fin d'année 2017 pour 3 M€ mais signé par le maire le 5 janvier 2018. Son montant n'aurait pas dû être pris en compte dans les RAR 2017 dont le montant devrait être ramené à 2,54 M€ en recettes au lieu de 5,64 M€. Cette inscription a également une incidence sur le résultat cumulé d'investissement qui devrait donc s'établir à - 7,26 M€ au lieu des - 4,26 M€ constatés au BP 2018 ainsi que sur le solde disponible dont le report fonctionnement aurait dû être de 3,04 M€ au lieu des 6,04 M€ constatés.

La commune doit donc renforcer la rigueur dans les inscriptions de restes à réaliser afin que la lecture de sa situation comptable soit fiable.

## **2.4 La fiabilité des comptes**

Au regard des contrôles opérés en matière de fiabilité comptable, la chambre considère que la qualité de l'information comptable est perfectible.

L'actif du bilan est construit avec des irrégularités liées à la gestion des immobilisations et le passif du bilan ne comprend pas de provisions permettant de s'assurer de l'existence d'un processus d'évaluation des risques.

### **2.4.1 L'inventaire communal et l'état de l'actif**

Suivant les dispositions de l'instruction codificatrice M14, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification par la tenue de l'inventaire. Il a l'obligation, à cet égard, d'exercer un suivi exhaustif de la réalité et la présence des immobilisations (inventaire physique) et de connaître son patrimoine immobilisé sur le volet financier (inventaire comptable). Le comptable est quant à lui responsable de l'enregistrement des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan, conforme à l'inventaire comptable de l'ordonnateur. Il doit y avoir correspondance entre l'inventaire et l'état de l'actif.

Or, un écart de 33 127 015 € a été constaté entre l'état des immobilisations tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable. En effet, au 16 mai 2018, la valeur brute figurant à l'état de l'actif est de 787 879 677 € alors que celle figurant à l'inventaire comptable de la commune est de 754 752 662 €<sup>11</sup>.

Par ailleurs, il est constaté que des immobilisations corporelles relativement anciennes (plus de 10 ans, parfois jusqu'à plus de 30 ans) sont toujours enregistrées à leur valeur d'acquisition et n'ont fait l'objet d'aucun amortissement contrairement aux orientations des circulaires interministérielles du 31 décembre 1996<sup>12</sup>, du 7 novembre 1997<sup>13</sup>, du 31 décembre 1998<sup>14</sup> et du 22 décembre 1999<sup>15</sup>.

Ainsi, à titre d'exemple, le compte 2182 (matériel de transport) valorise 607 993,01 € d'actifs pour des véhicules acquis entre 1985 et 2009. Au regard de leur ancienneté, il existe un doute raisonnable quant à la présence effective de tous ces biens dans le patrimoine de la commune.

D'une manière générale, la commune connaît mal son patrimoine car elle ne tient pas d'inventaire physique et ne met pas à jour son inventaire comptable, notamment pour les immobilisations anciennes, conformément à l'article 56 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, et aux articles 120-1, 120-2 et 120-3 du plan comptable général (PCG). En réponse à la chambre, la commune indique avoir missionné un agent des moyens généraux pour établir cet inventaire

---

<sup>11</sup> Au 12 juin 2018.

<sup>12</sup> N° NOR/FPP/A/96/10112/C.

<sup>13</sup> N° NOR/INT/B/97/00186/C.

<sup>14</sup> N° NOR/ECO/R/98/06020/C.

<sup>15</sup> N° NOR/INT/B/00/0002/C.

en mars 2018. Toutefois, elle n'a communiqué aucun élément attestant de la réalisation de cette mission.

Un important travail d'apurement comptable doit donc être réalisé parallèlement à la constitution d'un inventaire physique. La commune est invitée à se rapprocher du comptable afin de clarifier les responsabilités en matière de gestion patrimoniale.

## 2.4.2 Les immobilisations en cours

Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, le compte 23 fait donc apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées. Lors de leur mise en service les immobilisations en cours doivent, normalement, être régulièrement soldées (en principe, lors de l'exercice au cours duquel elles commencent à être utilisées pour leur destination finale) par un transfert des comptes 231 aux comptes 20 ou 21.

Le solde des immobilisations corporelles en cours de la commune est principalement constitué d'écritures au débit. Les écritures en crédit sont très faibles, ce qui veut donc dire qu'elle n'effectue que très partiellement ses opérations de transfert, et semble avoir pris un important retard dans le solde des fiches dites « provisoires » mises en place lors de l'instauration de la M14.

**Tableau n° 5 : Évolution des immobilisations en cours**

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Immobilisations corporelles – Balance d'entrée (A)	160 544 364	174 667 413	188 475 811	203 357 626	211 188 718	213 538 962	239 825 748
Compte 231 - débit	14 150 615	13 875 843	20 928 905	8 492 369	3 819 652	26 660 852	6 627 448
Compte 231 - crédit	27 567	67 445	6 047 090	661 277	1 494 393	374 065	337 959
Solde compte 231 (B)	14 123 048	13 808 398	14 881 815	7 831 092	2 325 259	26 286 787	6 289 489

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Ainsi, au 31 décembre 2017, le solde des immobilisations corporelles en cours s'élève à près de 240 M€. Il apparaît donc indispensable de procéder aux opérations de transfert pour toutes les immobilisations déjà mises en service afin d'apurer la situation ; et d'instaurer des procédures permettant d'assurer le transfert effectif des immobilisations en cours dès leur mise en service.

La commune doit faire preuve de davantage de rigueur dans la tenue du compte 23 et le transfert des immobilisations au compte 21.

## 2.4.3 Les amortissements

Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 27° du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues d'amortir les immobilisations dont la liste est fixée à l'article R. 2321-1 du même code.

Les règles et durées d'amortissement de la commune sont fixées par la délibération du 16 décembre 2010. Conformément aux dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT, elles ont été fixées pour chaque catégorie de bien, et sont cohérentes avec le barème indicatif proposé par l'instruction M14.

Par ailleurs, la délibération du 7 avril 2011 fixe un seuil unitaire de 400 €, en dessous duquel les immobilisations s'amortissent sur un an, et abroge la délibération du 26 septembre 2002 qui fixait ce seuil à 750 €.

Enfin, suite aux observations formulées par la chambre lors du précédent contrôle, la délibération du 22 mars 2012 fixe la durée d'amortissement des subventions d'équipement versées, et est conforme à l'avis du conseil de normalisation des comptes (CNOCP)<sup>16</sup> qui préconise l'amortissement des subventions sur une durée proche de la durée de vie des biens financés.

Les écritures comptables des amortissements passées durant la période sous revue sont conformes à l'instruction M14 et n'appellent pas d'observation particulière.

**Tableau n° 6 : Dotations aux amortissements**

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dotations aux amortissements des immobilisations (c/ 68)	4 789 067	4 292 765	4 211 288	4 392 272	4 281 420	3 372 696	3 325 834
Variation des amortissements des immobilisations (c/ 28)	4 789 067	4 292 765	4 211 288	4 392 272	4 281 420	3 372 696	3 325 834

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Cependant, en l'absence d'intégration régulière des immobilisations en cours suite à leur mise en service, le montant des amortissements et celui des dotations aux amortissements peuvent être sous-estimés, minorant ainsi les charges de la commune et augmentant artificiellement la valeur nette comptable à l'actif. La régularisation des écritures comptables relatives aux mises en service des immobilisations en cours aura donc nécessairement un impact sur les montants d'amortissement et les dotations.

Les amortissements des frais d'étude (comptes 203) ne sont que partiellement réalisés par la commune. La commune doit donc procéder à la régularisation comptable de ces écritures en matière d'amortissements et de dotations.

**Tableau n° 7 : Amortissement des frais d'étude**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Frais d'études (débit 2031)	4 295 897	5 003 930	5 411 869	5 457 641	5 398 852	6 437 155
Frais d'insertion (débit 2033)	277 673	267 296	256 065	242 220	242 147	256 727
Frais d'études suivis de réalisation (crédit 2031)	225 594	0	0	15 548	41 487	198 465
Frais d'insertion suivis de réalisation (crédit 2033)	62 155	24 385	11 231	13 845	73	0
Amortissement frais d'études (28031)	287 399	369 276	509 310	596 398	552 645	437 979
Amortissement frais d'insertion (28033)	0	0	0	0	0	0

Source : Comptes de gestion

Par ailleurs, dans le précédent rapport de la chambre, il était fait état du défaut d'amortissements des bâtiments du domaine privé. S'agissant du compte 2132 « immeuble de rapport », une seule fiche inventaire « provisoire » est renseignée pour une valeur nette comptable de 18 672,70 €, qui résulterait, selon la commune, d'une absence d'entente entre l'ordonnateur et le comptable lors de la mise en place de la M14<sup>17</sup>. Il convient donc de savoir si les biens mentionnés sur cette fiche sont toujours présents dans le patrimoine communal, ce que la commune n'a pas été en capacité d'attester, et de passer les écritures comptables en conséquence.

La chambre relève que cette situation n'est pas nouvelle et rappelle à la commune ses obligations en matière d'amortissement, qui conditionnent ensuite le renouvellement ou l'entretien de équipements. La chambre recommande donc à la commune de prendre les mesures pour que l'ensemble de ses biens fasse l'objet des amortissements appropriés.

**Rappel au droit n° 2 : Rapprocher l'inventaire communal de l'état de l'actif, apurer régulièrement les immobilisations en cours, réaliser un inventaire physique et procéder aux amortissements correspondants.**

<sup>16</sup> Avis n° 2011-1 du conseil de normalisation des comptes (CNOCP) public du 15 mars 2011.

<sup>17</sup> La valorisation correspondait au solde du compte de gestion et était inscrite dans une fiche « provisoire ».

## 2.4.4 Les restes à recouvrer et les admissions en non-valeur

La commune rencontre des difficultés de recouvrement des recettes auprès des usagers, malgré le nombre important de régies, et l'instauration d'une régie prolongée en novembre 2005<sup>18</sup>. Par ailleurs, bien que la chambre lui ait recommandé lors de son précédent rapport, la commune n'a pas mis en place le regroupement de factures par famille, ce qui pourrait faciliter l'encaissement de multiples factures, et les poursuites par le comptable.

Le montant des comptes de redevables contentieux représente 40 % des montants des redevables et s'établit à 2,79 M€ au 31 décembre 2017. Il augmente de 33 % sur la période et double entre 2015 et 2017. Cette évolution est probablement due à la révision de la politique de tarification en 2015, notamment en ce qui concerne la restauration scolaire et les prestations périscolaires<sup>19</sup>. Cela a pu avoir pour effet de faire contribuer plus fortement certaines familles. La commune et la comptable publique avancent une autre explication et estiment que la régie prolongée n'incite pas les usagers à régler leurs factures de manière régulière.

Le montant des admissions en non-valeur (ANV) a plus que doublé sur la période, toutefois, leur évolution depuis 2014 (+ 40 %) ne suit pas le même rythme que celle des redevables contentieux (+ 65 %). La commune a procédé à l'admission en non-valeur de 108 129 € en 2017, ce qui représente moins de 9,62 % des montants contentieux, contre 17,02 % en 2015. Le montant des ANV pourrait donc être révisé à la hausse afin de mieux refléter la réalité des recouvrements attendus par la commune alors qu'ils ont peu de chance d'être recouverts. Au BP 2018, 120 000 € sont inscrits au compte 654, toutefois la commune considère que les comptes successifs se mobilisent peu sur les arriérés anciens concernant des périodes antérieures à leur responsabilité.

**Tableau n° 8 : Situation des comptes redevables et des admissions en non-valeur (ANV)**

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution période	Évolution. 2017/14
Redevables amiables (4111 et 4141)	1 786 543	1 614 781	1 331 220	844 137	1 937 349	1 689 096	1 665 264	- 6,79 %	97,27 %
Redevables contentieux (4116 et 4146)	847 567	914 343	802 764	680 274	583 888	805 284	1 123 656	32,57 %	65,18 %
Total 41 ( hors 418)	2 634 110	2 529 124	2 133 984	1 524 410	2 521 237	2 494 380	2 788 920	5,88 %	82,95 %
Part contentieux dans les comptes redevables	32 %	36 %	38 %	45 %	23 %	32 %	40 %		
ANV (6541)	48 674	99 631	100 000	100 000	108 439	86 455	108 668	123,26 %	8,67 %
ANV / redevables contentieux	5,74 %	10,90 %	12,46 %	14,70 %	18,57 %	10,74 %	9,67 %		

Source : CRC Île-de-France d'après les comptes de gestion

Afin de remédier aux difficultés de recouvrement, un travail conjoint avec la trésorerie aurait été initié au printemps 2018, basé sur la réorganisation des régies. Dans la mesure où cela nécessite de revoir les modalités de facturation (facture unique par famille) et de paiement (favoriser le prélèvement automatique), la commune envisage de réaliser un état des lieux global pour objectiver les limites des modalités et dispositions actuelles et proposer des ajustements progressifs. Sans attendre les résultats du diagnostic, la commune envisage de supprimer la régie prolongée dès septembre 2018.

Dans la mesure où les difficultés de recouvrement perdurent depuis près de 10 ans, la chambre recommande à la commune de se doter d'une stratégie d'action volontariste, en lien avec le comptable public.

**Recommandation n° 3 : Engager, en lien avec le comptable, une démarche de prévention des restes à recouvrer et une stratégie de recouvrement des créances.**

<sup>18</sup> La régie prolongée permet aux familles de régler les factures jusqu'au dernier jour du 2<sup>ème</sup> mois qui suit la fourniture des prestations, soit après la perception des prestations sociales.

<sup>19</sup> Voir cahier n° 2 du présent contrôle portant sur l'exercice des compétences scolaire et périscolaire par la commune.

## 2.4.5 Les provisions

Le provisionnement permet de constater une dépréciation ou un risque. Cette opération comprend à la fois une dépense de fonctionnement (la dotation) et un crédit au compte de bilan (la provision).

En application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires. La M14 et le CGCT<sup>20</sup> précisent, par ailleurs, qu'une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

Or, la commune ne constitue aucune provision pour ces risques.

**Tableau n° 9 : Provisions et reprises sur provisions**

Provisions	Avant 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Provisions pour risques et charges	167 000	167 000	0	0	0	0	0
<i>Reprises</i>	0	167 000	0	0	0	0	0
Provisions pour dépréciations des comptes de tiers	126 617	102 017	102 017	102 017	0	0	0
<i>Reprises</i>	24 600	0	0	102 017,00	0	0	0
Provisions pour risques - emprunts	0	0	0	0	0	0	0

Source : Comptes de gestion

En effet, la commune ne se prémunie plus contre le risque de dépréciation de ses comptes de tiers depuis 2014. La provision de 126 617 €, constituée antérieurement à 2011, a été reprise en deux temps : en 2011 pour un montant de 24 600 € et en 2014 pour le solde de 102 017 €. Aucune provision pour dépréciation n'a été reconstituée depuis alors que le risque de non recouvrement augmente.

Par ailleurs, même si les provisions relatives aux emprunts à risque ne constituent une dépense obligatoire que pour les contrats souscrits à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>21</sup>, la commune aurait pu constituer une provision<sup>22</sup> pour faire face au risque présenté par l'emprunt classé F-6 qu'elle détient depuis 2007, d'autant plus qu'un mécanisme de neutralisation au compte de résultat de l'impact des dotations et des reprises a été retenu pour ne pas faire supporter une charge supplémentaire aux collectivités<sup>23</sup>.

De même, la commune n'a constitué aucune provision pour se prémunir contre le risque représenté par les 28 167 jours cumulés sur les comptes épargne temps (CET) des agents, pour une valeur estimée par la chambre à environ 2 M€<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> L. 2321-2 et R. 2321-2.

<sup>21</sup> Article 94 la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014.

<sup>22</sup> Le montant à provisionner s'appuie sur le différentiel entre le taux de référence du marché au moment de la souscription de l'emprunt, et le taux structuré variant chaque année.

<sup>23</sup> [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guide\\_pratiqueprovisionnement.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guide_pratiqueprovisionnement.pdf).

<sup>24</sup> Voir partie 5.4.1 du présent rapport.

## 2.5 Appréciation générale sur la qualité de l'information financière et budgétaire, et sur la fiabilité des comptes

Les documents et prévisions budgétaires sont dans l'ensemble de qualité mais des améliorations sont nécessaires afin de se conformer à la réglementation. La fiabilité des comptes, quant à elle, est perfectible car ceux-ci donnent une image imparfaite de la composition et de la valeur nette de l'actif (immobilisations en cours, amortissements), et des risques auxquels la commune est exposée (provisions). La commune doit améliorer la performance de sa chaîne comptable et le recouvrement de ses créances. Elle doit également revoir l'organisation de ses processus et services comptables déconcentrés, et veiller à une meilleure articulation avec les diligences du comptable public.

## 3 LA SITUATION FINANCIERE

L'intégration de la commune à l'établissement public territorial (EPT) Paris Terre d'Envol le 1<sup>er</sup> janvier 2016 n'est pas sans incidence en matière d'analyse financière. Des retraitements ont donc été opérés pour permettre les comparaisons entre exercices. L'analyse porte sur le budget principal, les deux budgets annexes ayant été clos au cours de la période.

### 3.1 L'impact de l'intégration de la commune à l'EPT

#### 3.1.1 Les transferts de compétences et les flux financiers

Tableau n° 10 : Flux financiers entre la commune et l'EPT

En €	2016		2017	
	Recettes supplémentaires	Dépenses supplémentaires ou pertes de recettes	Recettes supplémentaires	Dépenses supplémentaires ou pertes de recettes
<b>Fonds de compensation des charges transférées (FCCT)</b>		<b>144 713,77</b>		<b>259 428,00</b>
dont FCCT pour la politique de la ville		103 469,00		103 469,00
dont FCCT pour la compétence eaux pluviales		41 244,77		41 244,77
dont FFCT pour PIG précarité énergétique		0,00		114 715,00
<b>TEOM perçue par la ville</b>	<b>9 926 260,00</b>		<b>10 061 763,00</b>	
<b>Reversement partiel de la TEOM à l'EPT</b>		<b>9 322 136,00</b>		<b>9 350 000,00</b>
<b>Refacturation de personnels à l'EPT (convention de gestion)</b>	<b>1 572 618,86</b>	<b>1 572 618,86</b>	<b>862 538,05</b>	<b>862 538,05</b>
Compétence assainissement	1 023 719,22	1 023 719,22	569 741,00	569 741,00
Compétence déchets ménagers	438 489,69	438 489,69	236 427,53	236 427,53
Compétence politique de la ville	110 409,95	110 409,95	56 369,52	56 369,52

Source : CRC Île-de-France d'après les CA et les délibérations

La commune contribue au fonds de compensation des charges territoriales (FCCT), ce qui majore ses charges de fonctionnement à hauteur de 144 713 € en 2016 et 259 428 € en 2017.

Par ailleurs, elle a continué de percevoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) qu'elle reverse partiellement à l'EPT afin de financer le ramassage des corbeilles présentes sur l'espace public. Ainsi, elle en a conservé 604 124 € en 2016 et 711 763 € en 2017.

Enfin, le calendrier imparti pour opérer le transfert des nouvelles compétences dévolues à l'EPT étant très court, la commune a conclu, en octobre 2016, une convention de gestion en vertu de laquelle elle a géré les compétences en matière de gestion des déchets ménagers,

assainissement et eau, et politique de la ville pour le compte de l'EPT jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2017. Ainsi, les dépenses de personnel correspondantes ont été remboursées par l'EPT à hauteur de 1,57 M€ en 2016 et 0,86 M€ en 2017.

L'EPT n'a pas intégralement achevé ses transferts de compétences, ainsi des restitutions de compétences sont en cours, mais la commune d'Aulnay-sous-Bois n'est pas concernée. Par ailleurs, le transfert de la compétence habitat privé est en cours de préparation.

Enfin, l'EPT n'a pas stabilisé le pacte financier et fiscal avec ses communes. Ainsi, le transfert de la TEOM, qui devra être opéré au plus tard en 2020, aura un impact non négligeable pour la commune d'Aulnay-sous-Bois qui sera privée du reliquat de 700 000 € de recettes (cf. *supra*). Ce transfert implique toutefois que les communes s'entendent sur le niveau de prestation et le niveau de contribution des usagers.

### 3.1.1.1 L'impact sur le résultat du budget principal

En 2016, la commune a repris à son budget principal les excédents du budget annexe assainissement 2015 (4,69 M€ en investissement et 2,40 M€ en fonctionnement, soit 2,35 M€ en report à nouveau et 0,05 M€ affectés au compte 1068), sans toutefois reporter les restes à réaliser en investissement (1 943 371 € en dépenses et 43 337 € en recettes). Cela a permis à la commune de majorer ses recettes d'investissement au budget de 2016 de près de 1,9 M€.

Dans un second temps, par délibération du 19 octobre 2016, la commune a reversé 2,54 M€ de résultat d'investissement à l'EPT : 1,90 M€ afin de couvrir les restes à réaliser de la section d'investissement transférée, et 0,64 M€ pour financer des opérations d'équipement portées par l'EPT.

Si pour être transférés à l'EPT, les excédents du budget annexe devaient bien transiter par le budget principal de la commune, cette dernière aurait dû les inscrire à son budget de 2018, afin de respecter le principe de transparence budgétaire.

### 3.1.1.2 Les résultats excédentaires du budget annexe assainissement

Le budget annexe assainissement a dégagé des résultats d'exploitation excédentaires sur la période : 1,07 M€ en moyenne entre 2011 et 2014. En 2015, dernière année d'exploitation par la commune, le résultat est deux fois plus important (2,40 M€) sous l'effet d'une réduction de près de 11 % des charges courantes de gestion et d'une importante hausse des recettes liées à la redevance assainissement (4,13 M€ en 2015 contre 3,24 M€ en moyenne entre 2011 et 2014), malgré le maintien du tarif à 0,818 €/m<sup>3</sup> depuis 2012<sup>25</sup>.

**Tableau n° 11 : Résultats et ressources d'exploitation du BA assainissement depuis 2011**

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat section d'exploitation	1 154 405	1 289 693	899 111	922 199	2 404 714
Ressources d'exploitation	3 440 378	3 437 891	3 282 039	4 130 375	4 534 561
<i>dont redevance d'assainissement collectif et modernisation des réseaux de collecte</i>	3 197 255	3 178 772	3 130 007	3 451 290	4 313 747

Source : CRC Île-de-France d'après les comptes de gestion et comptes administratifs

L'excédent du résultat d'investissement est également important en 2015 (4,69 M€), en raison d'une diminution des dépenses d'équipement (1,25 M€ contre 1,77 M€ en moyenne entre 2011 et 2014).

<sup>25</sup> La commune n'a modifié son tarif de redevance qu'une seule fois sur la période, en 2012. Auparavant, le tarif était de 0,878 €/m<sup>3</sup>.

**Tableau n° 12 : Dépenses d'équipement du BA assainissement depuis 2011**

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses d'équipement y compris travaux en régie et dons en nature	1 570 839	1 764 085	1 797 486	1 969 612	1 249 011
<i>Rythme apparent de renouvellement des immobilisations corporelles (en années)</i>	249,8	469,7	256,1	1 693,8	8 928,7

Source : CRC Île-de-France d'après les comptes de gestion et comptes administratifs

Le rythme apparent de renouvellement des immobilisations corporelles<sup>26</sup> révèle que la commune n'a pas investi au niveau et au rythme nécessaires au maintien en bon état de son réseau d'assainissement, tout particulièrement en 2015. En effet, le niveau d'investissement correspondait en 2015 au renouvellement intégral du réseau d'assainissement en 8 929 ans, contre 1 694 ans en 2014 et 250 ans en 2011. La commune indique néanmoins qu'elle a investi en partie en suivant les conclusions de l'étude diagnostic d'assainissement menée en 2009 avec l'aide financière de l'agence de l'eau Seine Normandie et du département de la Seine-Saint-Denis.

### 3.2 La section de fonctionnement

Afin d'analyser l'évolution des charges et produits de fonctionnement, certains éléments ont été neutralisés. La commune a perçu :

- à tort, en 2016, au titre de la CFE, 0,92 M€ qui étaient destinés au syndicat d'équipement et d'aménagement des pays de France et de l'Aulnoye (SEAPFA), et l'a reversé en 2017 ;
- en 2017, une compensation de l'État pour perte de base de fiscalité économique liée au site PSA pour un montant de 3,1 M€ qu'elle a reversé à l'EPT ;
- la TEOM en 2016 et 2017, dont elle a reversé une partie à l'EPT pour 9,32 M€ en 2016 et 9,35 M€ en 2017.

**Tableau n° 13 : Évolution de la section de fonctionnement depuis 2011 (après retraitements)**

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. (M€)	Évol. Moy. annuelle (en %)
Ressources fiscales propres	75,05	73,67	76,44	78,14	78,57	44,38	45,25	- 29,8	- 8,09
Fiscalité reversée par l'EPT <sup>27</sup>	0	0	0	0	0	37,03	36,45	36,45	- 1,57
FNGIR <sup>28</sup>	19,66	19,93	20,21	20,21	20,21	20,21	20,21	0,55	0,00
Fonds de péréquation (FSRIF - FPIC)	2,64	1,15	0,62	-0,27	-1,30	1,26	1,11	- 1,53	- 11,90
Ressources institutionnelles (dont DGF)	62,19	60,19	59,4	57,62	53,23	35,36	35,25	- 26,94	- 9,03
Ressources d'exploitation	9,76	11,45	12,9	12,65	12,09	12,95	12,37	2,61	4,03
<b>Produits de gestion (A)</b>	<b>169,31</b>	<b>166,39</b>	<b>169,57</b>	<b>168,35</b>	<b>162,8</b>	<b>151,2</b>	<b>150,64</b>	<b>- 18,5</b>	<b>- 1,93</b>
Charges à caractère général	46,66	45,3	45,28	45,62	44,04	36,98	37,63	- 9,03	- 3,52
Charges de personnel	91,45	94,27	95,58	96,52	95,65	91,55	92,99	1,54	0,28
Subventions de fonctionnement	11,58	10,97	11,24	10,96	10,34	9,75	9,27	- 2,31	- 3,64
Autres charges de gestion	3,56	3,89	3,76	3,53	3,46	3,09	2,27	- 1,29	- 7,23
<b>Charges courantes (B)</b>	<b>153,25</b>	<b>154,43</b>	<b>155,85</b>	<b>156,63</b>	<b>153,48</b>	<b>141,37</b>	<b>142,16</b>	<b>- 10,92</b>	<b>- 1,24</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>16,06</b>	<b>11,96</b>	<b>13,72</b>	<b>11,72</b>	<b>9,32</b>	<b>9,83</b>	<b>8,48</b>	<b>- 7,58</b>	<b>- 10,10</b>
+/- Résultat financier	- 1,63	- 2,53	- 2,73	- 2,89	- 2,75	- 2,64	- 2,57	- 0,94	7,88
+/- Résultat exceptionnel	- 0,03	- 0,33	- 0,3	0,26	0,6	0,65	2,03	2,06	
<b>Caf<sup>29</sup> brute</b>	<b>14,4</b>	<b>9,11</b>	<b>10,7</b>	<b>9,08</b>	<b>7,17</b>	<b>7,84</b>	<b>7,94</b>	<b>- 6,46</b>	<b>- 9,45</b>

Source : CRC Ile-de-France d'après les comptes de gestion

Les personnels liés aux compétences assainissement, politique de la ville et ordures ménagères n'ont été transférés à l'EPT qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2017, ce qui a eu pour conséquence de ne pas

<sup>26</sup> Immobilisations brutes propres y compris en cours/dépenses d'équipement de l'année, y compris en cours.

<sup>27</sup> Dont 12,67 M€ au titre de la part salaire de l'ancienne taxe professionnelle antérieurement à 2016 incluse dans les ressources institutionnelles

<sup>28</sup> FNGIR : Fonds national de garantie individuelle des ressources.

<sup>29</sup> Caf : Capacité d'autofinancement.

diminuer les charges de personnel correspondantes en 2016 (1,57 M€) et 2017 (0,86 M€) et générer des ressources d'exploitation à due concurrence.

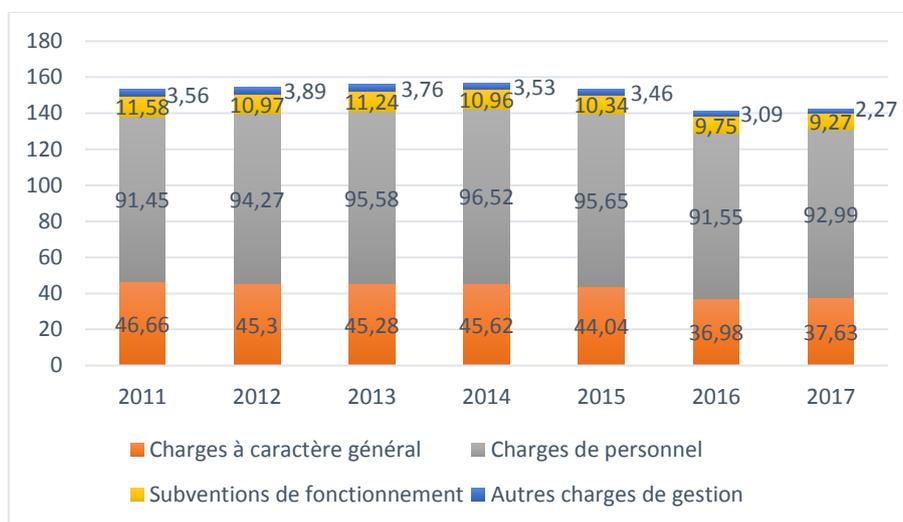
### 3.2.1 Évolution des charges de fonctionnement

Après retraitement, les charges de gestion diminuent sur la période à un rythme annuel moyen de 1,2 %. Leur évolution a été irrégulière : en augmentation continue entre 2011 et 2014, elles diminuent de 2 % en 2015 et de 7,9 % en 2016 puis augmentent de 0,6 % en 2017.

#### 3.2.1.1 Les charges de personnel

Les charges de personnel constituent une proportion anormalement élevée (65 % en 2017) des dépenses de fonctionnement. Celle-ci est stable si l'on tient compte de l'impact du transfert de la compétence « traitement des déchets ménagers ».

**Graphique n° 2 : Évolution de la répartition des postes de charges dans les charges de gestion**



Source : CRC Île-de-France d'après les comptes de gestion

En 2016, les dépenses de personnel représentent 1 118 €/habitant contre 935 pour la moyenne des 12 plus grandes communes de la petite couronne francilienne de la strate 50 000 à 100 000 habitants<sup>30</sup>. En 2017, l'écart s'accroît avec une dépense de 1 136 €/habitant à Aulnay-sous-Bois contre 932 €/habitants pour la moyenne de ce même échantillon de communes. Cet écart par rapport à la moyenne de l'échantillon représente un surcoût de 15,12 M€ en 2016 et de 16,85 M€ en 2017.

Les charges de personnel connaissent une évolution moyenne annuelle de 0,3 %. Elles ont diminué en 2015 (0,9 M€) et surtout en 2016 (- 4,1 M€) en raison de l'externalisation des activités péri et extra-scolaires dont les dépenses de personnel sont estimées à 2,5 M€ en année pleine, et du transfert de compétences à l'EPT pour 1,6 M€.

Elles repartent à la hausse en 2017 (+ 1,4 M€) principalement sous l'effet de la mise en œuvre du Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) (1,3 M€), du Rifseep (0,4 M€), et de la revalorisation du point d'indice dans la fonction publique (0,4 M€), qui limite l'impact de la réduction des effectifs (voir partie 5.3 du présent rapport).

<sup>30</sup> Voir annexe n° 4 du présent rapport. Échantillon des 12 communes les plus peuplées appartenant à la petite couronne francilienne de la strate 50 000 à 100 000 habitants : Nanterre, Vitry-sur-Seine, Créteil, Asnières-sur-Seine, Courbevoie, Colombes, Aulnay-sous-Bois, Rueil-Malmaison, Aubervilliers, Champigny-sur-Marne, Saint-Maur-des-Fossés, Drancy.

### **3.2.1.2 Les charges à caractère général**

Les charges à caractère général diminuent sur la période au rythme annuel moyen de 3,5 %. Stables entre 2012 et 2014, elles baissent de 16 % en 2016 sous l'effet de l'évolution des compétences communales et du mode de gestion de certains services (externalisation des activités périscolaires et extrascolaires). Comme les dépenses de personnel, les charges à caractère général repartent à la hausse en 2017 (+ 1,6 %).

Elles s'élèvent à 37 M€ en 2016, soit un ratio de 433 € par habitant contre 367 € en moyenne dans les 12 communes les plus peuplées de la petite couronne parisienne appartenant à la strate 50 000 à 100 000 habitants. En 2017, la dépense par habitant d'Aulnay-sous-Bois augmente (443 €/habitant) alors que celle de cet échantillon diminue (338 €/habitant). Cet écart représente un coût théorique de 5,46 M€ en 2016 et 8,64 M€ en 2017.

### **3.2.1.3 Les subventions de fonctionnement**

Les subventions de fonctionnement diminuent sur la période, de manière continue depuis 2013, à un rythme moyen annuel de 3,6 %. Ainsi, elles sont passées de 11,2 M€ en 2013 à 9,3 M€ en 2017, soit une baisse de 18 %.

Par habitant, les subventions de fonctionnement sont inférieures à la moyenne constatée dans les 12 communes les plus peuplées de la petite couronne appartenant à la strate 50 000 à 100 000 habitants<sup>31</sup>, soit 117 € en 2016 et 112 € en 2017 par habitant à Aulnay-sous-Bois, contre 126 € et 121 € pour la moyenne de cet échantillon. Cet écart représente une économie théorique de 0,75 M€ en 2016 et 0,76 M€ en 2017.

## **3.2.2 L'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL)**

La commune d'Aulnay-sous-Bois a signé un contrat de partenariat financier avec l'État conformément au dispositif de maîtrise des dépenses locales instauré par la loi de programmation des dépenses publiques du 22 janvier 2018. Par rapport à l'objectif national d'évolution des dépenses de fonctionnement, fixé à 1,2 %, elle pouvait bénéficier de deux des trois critères de modulation prévus par la loi : le revenu moyen par habitant (11 156 €) inférieur de plus de 20 % à la moyenne nationale (14 316 €) ; la croissance des dépenses réelles de fonctionnement (+ 4,6 %) sur la période 2014-2016, supérieure de plus des 1,5 point à la moyenne nationale des communes<sup>32</sup>.

L'objectif national de 1,2 % pouvait donc être majoré de deux fois 0,15 point au titre de ces deux critères, et être fixé dans le contrat à 1,5 %. Cependant, en cohérence avec sa politique budgétaire, le taux maximal d'évolution des dépenses de fonctionnement de la commune d'Aulnay-sous-Bois a été fixé à 1,3 %, soit un plafond de 152 M€ en 2018<sup>33</sup>. Au demeurant, le budget primitif de la commune en 2018 a prévu un montant inférieur (147 M€).

### **3.2.3 Évolution des produits de fonctionnement**

Les produits de gestion ont reculé de 18,5 M€ de 2011 à 2017. Relativement stables entre 2011 et 2014, ils diminuent à partir de 2015 principalement sous l'effet de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour s'établir à 150,6 M€ en 2017.

<sup>31</sup> Voir annexe n° 4 du présent rapport.

<sup>32</sup> Méthode de calcul des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) dans le cadre de la contractualisation : le FCCT est exclu du périmètre des DRF 2016 pour permettre leur comparaison avec celles de 2014. En 2017 et pour les années suivantes, le FCCT n'est pas retraité des DRF. L'évolution du périmètre des compétences, du budget principal, ou la survenance d'événements exceptionnels pourront amener l'État à opérer des retraitements dans le calcul des DRF.

<sup>33</sup> 154,32 M€ en 2019 et 156,33 M€ en 2020.

### 3.2.3.1 Les ressources fiscales et la fiscalité reversée par l'EPT

Les ressources fiscales (nettes des restitutions) de la commune s'établissent à 45,2 M€ en 2017, soit environ 30 M€ de moins qu'en 2011. Entre 2011 et 2015, elles progressent au rythme annuel moyen de 1,5 %, puis diminuent de 34,2 M€ en 2016 principalement en raison de l'intégration à l'EPT le 1<sup>er</sup> janvier 2016, et de 0,87 M€ en 2017. La perte de fiscalité au profit de l'EPT est compensée par l'attribution de compensation, qui s'élève à 37,0 M€ en 2016 et 36,4 M€ en 2017. Les recettes fiscales restent toutefois dynamiques grâce aux droits de mutation à titre onéreux en hausse de 0,16 M€ en 2016 et 0,41 M€ en 2017, après un important recul entre 2011 et 2015.

**Tableau n° 14 : Attribution de compensation**

En €	2016	2017
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	18 333 779,00	17 420 623,00
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	4 778 779,00	4 778 779,00
Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	1 064 527,00	1 064 527,00
Imposition sur les entreprises de réseau (IFER)	129 056,00	129 056,00
Taxe foncière sur les propriétés non-bâties	52 084,00	52 084,00
Perte de compensation de l'ancienne taxe salaire	12 668 667,00	12 668 667,00
Rôles supplémentaires / complémentaires CFE	6 368,00	334 521,00
<b>Total attribution de compensation</b>	<b>37 033 260,00</b>	<b>36 448 257,00</b>

Source : CRC Île-de-France d'après les informations communiquées par la commune

Ainsi, les ressources fiscales propres et les ressources de fiscalité reversées par l'EPT augmentent au rythme moyen annuel de 1,4 % au cours de la période sous revue.

Les taux de la taxe d'habitation sont supérieurs aux moyennes des strates régionale et nationale sur la période, et à la strate départementale depuis 2016. Toutefois, la commune a fait le choix d'une politique d'abattement<sup>34</sup> qui se traduit par de moindres recettes de l'ordre de 21,2 M€ en 2017, dont 16,7 M€ par l'abattement général à la base et 4,5 M€ pour charge de famille.

Les taux de taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties sont inférieurs aux moyennes des strates départementale, régionale et nationale sur la période sous revue, à l'exception de 2013 et 2014, où ils étaient supérieurs aux moyennes nationales.

**Tableau n° 15 : Évolution des taux de la fiscalité locale**

En %	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017-2011 (point)
<b>Aulnay-sous-Bois</b>								
taxe d'habitation	25,27	25,27	25,27	25,25	25,26	25,73	25,72	0,45
taxe foncier bâti	14,60	14,59	14,58	14,57	14,57	14,96	14,95	0,35
taxe foncier non bâti	24,91	24,92	24,91	24,88	24,89	25,55	25,54	0,63
<b>strate 50 000 - 99 000 habitants (départ. 93)</b>								
taxe d'habitation	26,61	26,62	26,66	26,68	26,76	25,62	26,29	- 0,32
taxe foncier bâti	17,42	17,45	17,49	17,54	17,86	22,32	22,54	5,12
taxe foncier non bâti	63,95	65,98	65,15	68,07	57,52	56,23	55,29	- 8,66
<b>strate 50 000 - 99 000 habitants (Île-de-France)</b>								
taxe d'habitation	20,60	20,72	20,91	21,04	21,58	21,43	21,89	1,29
taxe foncier bâti	15,20	15,26	13,94	14,04	14,86	16,64	17,23	2,03
taxe foncier non bâti	35,90	36,59	35,18	37,11	38,42	41,53	43,37	7,47
<b>strate 50 000 - 99 000 habitants (national)</b>								
taxe d'habitation	21,48	21,57	21,84	21,02	21,49	25,65	25,97	4,49
taxe foncier bâti	15,42	15,48	14,32	13,82	14,64	21,50	22,05	6,63
taxe foncier non bâti	32,06	33,02	31,38	9,62	12,89	39,02	40,91	8,85

Source : DGFIP fiches AEF

<sup>34</sup> La commune a décidé d'appliquer un taux de 15 % d'abattement pour charge de famille, 15 % d'abattement général à la base et 10 % pour les personnes handicapées (source : fiche Analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) 2017 de la DGFIP).

### 3.2.3.2 Ressources institutionnelles et fonds de péréquation

La part forfaitaire de la DGF est passée de 31,47 M€ en 2011 à 24,95 M€ en 2015, puis s'établit à 8,85 M€ en 2016 et 6,75 M€ en 2017, car à compter de 2016 la composante relative à la part salaire de l'ancienne taxe professionnelle (12,67 M€ par an), antérieurement incluse dans la part forfaitaire de la DGF, est transférée à la MGP, qui la reverse ensuite à l'EPT, ce qui diminue le montant de la DGF de la commune. Toutefois, à partir de 2016, cela ne se traduit pas par une perte de recettes pour cette dernière car elle bénéficie d'une compensation forfaitaire quasi équivalente<sup>35</sup> via l'attribution de compensation versée par l'EPT.

S'agissant de la contribution de la commune au redressement des finances publiques, celle-ci s'élève à s'élève à 9 M€<sup>36</sup> entre 2014 et 2017.

La commune était éligible aux dispositifs de péréquation horizontale entre 2011 et 2013, puis contributrice en 2014 et 2015. Toutefois, avec l'application du potentiel fiscal et financier agrégé, due à son intégration à l'EPT, la commune est redevenue bénéficiaire du FPIC<sup>37</sup> et du FSRIF<sup>38</sup> pour 1,26 M€ en 2016 et 1,11 M€ en 2017.

Elle a aussi perçu d'importantes participations, de 24 M€ par an en moyenne sur la période, constituées en majorité par des compensations d'exonérations fiscales, versées par l'État (16,5 M€ en 2017), et diverses participations provenant de la caisse d'allocations familiales (1,32 M€ en 2016). Depuis 2016, les participations de la région Île-de-France sont inexistantes. Celles provenant du département de la Seine-Saint-Denis se sont considérablement réduites, de 3,75 M€ en 2011 à 1,98 M€ en 2015 et 0,85 M€ en 2017.

### 3.3 La section d'investissement

**Tableau n° 16 : Évolution des dépenses d'investissement**

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. (M€)	Évol. moy. annuelle (en %)
<b>Dépenses réelles d'investissement</b>	<b>41,97</b>	<b>43,24</b>	<b>44,64</b>	<b>28,44</b>	<b>25,55</b>	<b>26,69</b>	<b>31,35</b>	<b>- 10,62</b>	<b>- 3,58</b>
<i>dont dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>35,49</i>	<i>34,98</i>	<i>32,80</i>	<i>18,79</i>	<i>16,20</i>	<i>16,46</i>	<i>19,60</i>	<i>- 15,89</i>	<i>- 7,15</i>
<i>dont subventions d'équipement versées (y compris subventions en nature)</i>	<i>1,75</i>	<i>2,02</i>	<i>1,42</i>	<i>1,01</i>	<i>0,29</i>	<i>0,55</i>	<i>1,42</i>	<i>- 0,33</i>	<i>- 2,58</i>
<i>Dont remboursements d'emprunt</i>	<i>4,73</i>	<i>6,24</i>	<i>10,42</i>	<i>8,64</i>	<i>9,06</i>	<i>9,68</i>	<i>10,33</i>	<i>5,6</i>	<i>10,26</i>

Source : CRC Île-de-France d'après les comptes de gestion

#### 3.3.1 L'évolution des dépenses d'investissement

Les dépenses réelles d'investissement diminuent sur la période à un rythme annuel moyen de 3,58 %. Après s'être élevées entre 42,0 M€ et 44,6 M€ entre 2011 et 2013, elles ont connu une importante diminution en 2014 (environ 36 %), avant de repartir à la hausse en 2017 (+ 17,5 %), pour s'établir à 31,3 M€. Ces évolutions sont dues aux dépenses d'équipement qui diminuent à un rythme annuel moyen de 7,2 % et, dans une moindre mesure, aux subventions d'équipement qui diminuent de 2,6 % en moyenne annuelle.

En revanche, les remboursements d'emprunt augmentent fortement sur la période, au rythme annuel moyen de 10,3 %. Les annuités sont deux fois plus élevées en 2017 qu'en 2011.

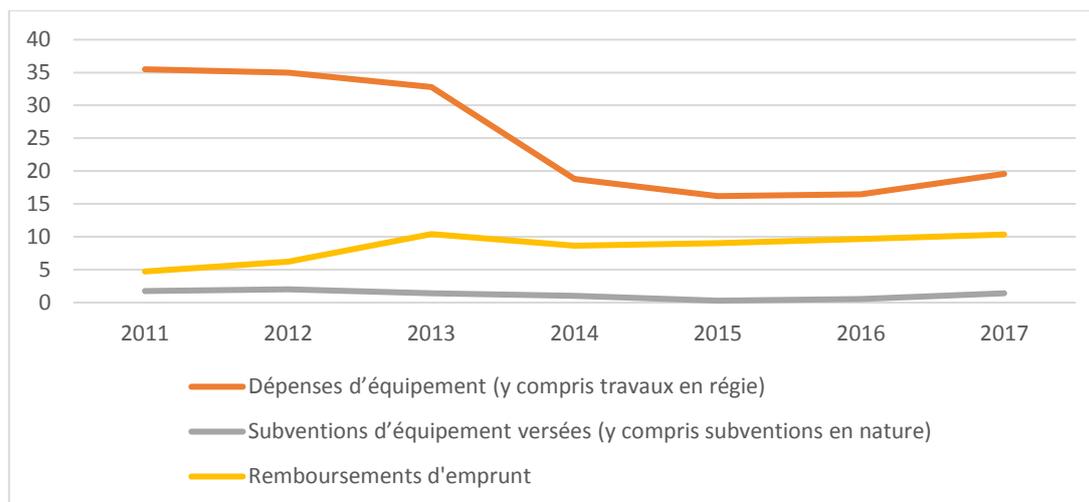
<sup>35</sup> Base 2015 forfaitaire.

<sup>36</sup> Source : DGCL, fiches individuelles DGF.

<sup>37</sup> Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

<sup>38</sup> Fonds de solidarité pour la région Île-de-France.

### Graphique n° 3 : Évolution de la répartition des dépenses réelles d'investissement (en M€)



Source : CRC Île-de-France d'après les comptes de gestion

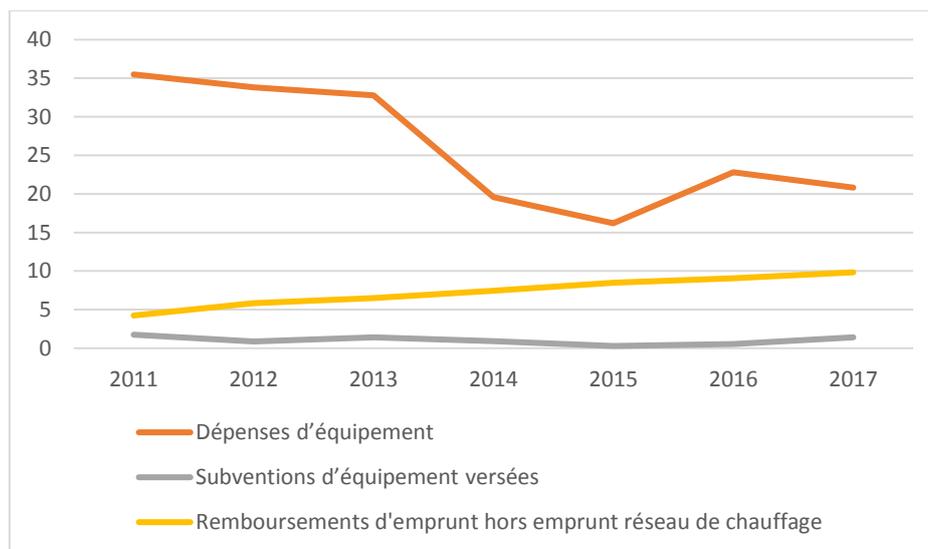
Les dépenses d'équipement diminuent fortement, passant de 35,5 M€ en 2011 à 19,6 M€ en 2017, 2014 marquant une inflexion dans le niveau des dépenses d'investissement. En effet, il a fallu une année pour que la nouvelle municipalité examine l'ensemble des opérations précédemment décidées et redéfinisse certains programmes en cohérence avec le nouveau projet de mandat. Les opérations estimées urgentes en matière de sécurité et de salubrité ont été priorisées. La commune a ainsi ramené ses dépenses réelles d'investissement à 28,4 M€ en 2014 (au lieu des 43,6 M€ initialement prévus) et à 25,6 M€ en 2015, et réduit le recours à l'emprunt.

Toutefois, malgré la réduction des charges de fonctionnement, la commune n'a pas su retrouver des marges de manœuvre suffisantes en 2016 pour couvrir financer ses investissements. Elle a donc dû recourir à de nouveaux emprunts et limiter ses investissements à hauteur d'environ 25 M€. Elle a notamment réalisé :

- la construction du centre de supervision urbain et le déploiement de la vidéosurveillance (1,4 M€) ;
- l'aménagement du pôle de centralité Sisley (1,6 M€) ;
- la concession d'aménagement Mitry-Princet (2,7 M€) ;
- le rachat du terrain de la société Comptoir des minéraux et matières premières (CMMP) lié à la fin de la convention de mandat (1,7 M€) ;
- la rénovation du patrimoine bâti (3,4 M€) et de la voirie (2,3 M€) ;
- le programme de rénovation urbaine et notamment sur la ZAC des Aulnes (3 M€) ;
- la préservation du patrimoine foncier communal et les commerces de proximité (1,8 M€).

La commune ne dispose pas d'une programmation pluriannuelle de ses investissements mais s'est fixé un plafond de dépenses de 22 à 23 M€ par an pour son programme d'équipement, lui permettant de réaliser les opérations qu'elle estime prioritaires. Toutefois, la commune a indiqué que la formalisation d'une planification pluriannuelle des investissements (PPI) serait en cours.

**Graphique n° 4 : Évolution des dépenses d'investissement par nature (en M€)**

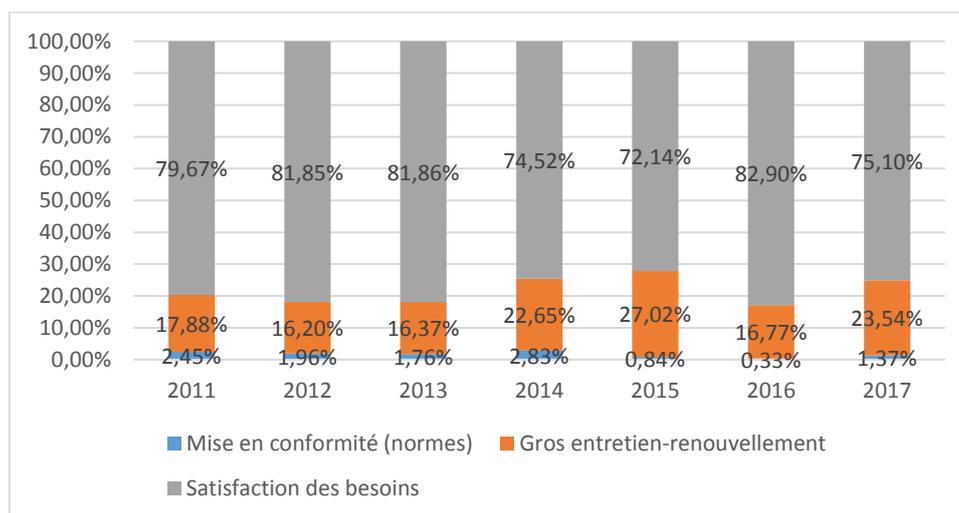


Source : CRC Île-de-France d'après les comptes de gestion

Trois facteurs conduisent la commune d'Aulnay-sous-Bois à investir : satisfaire les besoins de sa population (78 % en moyenne sur la période), assurer l'entretien et le renouvellement de son patrimoine (20 %) ainsi que les mises en conformité (2 %).

Le ralentissement du rythme des investissements à compter de 2014 n'a pas eu d'incidence sur l'entretien et le renouvellement du patrimoine de la commune, considéré comme prioritaire. Les arbitrages sont réalisés en prenant en compte certains risques, de nature réglementaire. Le gros entretien – renouvellement (GER) n'a donc pas joué le rôle de variable d'ajustement face à la contrainte financière. En effet, alors qu'il représentait un peu moins de 17 % des dépenses d'investissement en moyenne entre 2011 et 2013, il pèse pour 22 % en moyenne depuis 2014.

**Graphique n° 5 : Évolution des dépenses d'investissement par motif**



Source : CRC Île-de-France à partir des données fournies par la commune

### 3.3.2 Le bail emphytéotique administratif de la cuisine centrale

La commune n'a pas contractualisé de partenariat public-privé, mais a fait le choix du bail emphytéotique administratif (BEA) en 1998 en confiant la conception, le financement, la réalisation et l'entretien de sa cuisine centrale à 2 sociétés (crédit preneur et crédit bailleur) pour une durée de 18 ans. Le bail est arrivé à échéance en août 2017.

Comme mentionné dans le précédent rapport sur l'exercice des compétences scolaire et périscolaire, la commune a rencontré des difficultés dans le suivi du bail, car la société crédit preneur a déposé son bilan dès 2001. La société reprenant le bail a elle-même fait l'objet d'un rachat par une autre société en 2008. Visiblement, le manque de précision dans la rédaction du bail permet aux différentes parties du contrat d'interpréter différemment les dispositions de la convention, ce qui a été source de difficultés avec la cette dernière.

Pour anticiper la sortie de ce bail, la commune a confié la réalisation d'une étude à un cabinet conseil en janvier 2017 afin d'envisager le futur mode de gestion de la restauration communale (régie, délégation de service public, cession de la cuisine centrale). Cette étude fait état de la nécessité d'une remise à niveau complète de la cuisine et de ses équipements pour un coût estimé à 1 M€. Toutefois, l'état des lieux de sortie du BEA<sup>39</sup> a pris du temps et n'a été communiqué à la chambre qu'en réponse à ses observations<sup>40</sup>.

Un audit technique a été confié au bureau d'études E3C afin de favoriser la conclusion d'un accord amiable entre les parties. L'audit détaillé, rendu en mai 2017, conclut à un état correct de l'ensemble de l'ouvrage et à l'absence de reprises ou de travaux majeurs engageant des budgets importants. L'ouvrage pourra être amorti sur une décennie environ si l'effort d'entretien est maintenu. Toutefois, l'audit pointe des interventions restant à faire dans le cadre de la maintenance préventive et corrective avant le terme du bail. De même, les matériels, en bon état d'entretien, pourront être amortis sur 15 ans sous réserve d'interventions de maintenance.

La commune a attendu le 18 juillet 2018 pour délibérer sur le transfert de la cuisine centrale. Elle a expliqué ce délai par le rendu tardif du rapport du bureau d'étude et la nécessité de disposer de l'avis des domaines. Or le premier a été rédigé en mai 2017 et l'avis des domaines aurait pu être demandé plus tôt par la commune. Par ailleurs, la délibération communale mentionne que la société Dalkia a restitué un équipement en état de fonctionnement correct mais est muette sur les suites données par Dalkia aux préconisations du bureau d'étude sur les interventions restant à faire dans le cadre de maintenances préventives et correctives avant le terme du bail. Ces éléments d'information n'ont pas été transmis à la chambre.

De plus, la délibération ne mentionne pas le montant de l'estimation du bien (4,6 M€), rendue par le service des domaines le 12 juin 2018, ni de la valeur d'achat résiduelle des biens et équipements (288 804 €), nécessaires pour leur intégration au patrimoine communal.

Pour prendre le relais du BEA, la commune a passé un marché de maintenance des équipements de cuisine en 2017 d'un montant de 190 000 €<sup>41</sup> et a prévu une enveloppe de 125 000 €/ an pour le renouvellement matériel.

La commune estime qu'elle pourrait réaliser des économies de l'ordre de 200 000 € à 300 000 € par an, ce qui correspond à la différence entre les anciens loyers annuels du BEA et les contrats de maintenance et d'entretien conclus par la ville. Elle en fait mention dans la délibération du 18 juillet 2018. La chambre reste toutefois prudente sur ces perspectives optimistes et invite la commune à faire un état des lieux précis du coût de sortie du BEA, notamment sur le renouvellement du gros matériel, ainsi que sur les investissements potentiellement nécessaires pour le maintien ou la remise en état du bâtiment de la cuisine centrale.

---

<sup>39</sup> BEA : Bail emphytéotique administratif.

<sup>40</sup> Documents transmis : procès-verbal de fin de BEA du 17 décembre 2017 et la levée des réserves du 31 janvier 2018.

<sup>41</sup> Durée d'un an renouvelable trois fois.

**Tableau n° 17 : Mandats relatifs au BEA cuisine centrale de 2013 à 2017**

En €	2013	2014	2015	2016	2017	Total
<b>RA investissement</b>						
1 <sup>er</sup> trimestre	97 573	97 255	95 674	94 501	93 712	
2 <sup>ème</sup> trimestre	97 474	97 108	95 347	94 188	93 585	
3 <sup>ème</sup> trimestre	97 294	96 554	95 093	98 008	19 730	
4 <sup>ème</sup> trimestre	97 062	95 962	94 845	93 860		
<b>Total</b>	<b>389 403</b>	<b>386 879</b>	<b>380 959</b>	<b>380 557</b>	<b>207 027</b>	<b>1 744 825</b>
<b>RB redevance maintenance</b>						
1 <sup>er</sup> trimestre	126 625	128 716	129 997	130 275	131 763	
2 <sup>ème</sup> trimestre	128 642	130 837	129 809	130 265	132 028	
3 <sup>ème</sup> trimestre	127 297	129 423	129 951	130 265	132 028	
4 <sup>ème</sup> trimestre	128 287	129 997	129 958	130 265		
<b>Total</b>	<b>510 851</b>	<b>518 973</b>	<b>519 715</b>	<b>521 070</b>	<b>395 819</b>	<b>2 466 428</b>

Source : CRC Île-de-France à partir des factures de la société Gespace

La commune n'a pas réalisé de bilan global du BEA et n'a pas communiqué l'ensemble des versements opérés dans ce cadre. Toutefois, la chambre a reconstitué les coûts en investissement et en redevance maintenance depuis 2013, soit respectivement 1,7 M€ et 2,5 M€. En réponse aux observations de la chambre, la commune s'est engagée à réaliser le bilan financier consolidé du BEA.

Une estimation du coût total du BEA pour la commune peut être réalisée sur la base des données des cinq dernières années du contrat, soit 6,8 M€<sup>42</sup> en investissement et 9,3 M€<sup>43</sup> en redevance maintenance (fonctionnement). La chambre n'a pas été en mesure d'aller plus loin dans l'analyse dans la mesure où la commune n'a pas fourni les éléments précis relatifs au BEA depuis sa signature, surtout ceux portant sur la fin du bail.

### 3.3.3 Le financement de l'investissement

La Caf brute a baissé de 6,46 M€ entre 2011 et 2017. Les réductions de dépenses de fonctionnement (10,92 M€ entre 2011 et 2017), principalement liées à l'évolution des compétences communales et au mode de gestion de certains services (externalisation des activités périscolaires et extrascolaires, par exemple), inférieures à la baisse des recettes (18,67 M€ sur la période) n'ont pas permis de maintenir la Caf à son niveau de 2011.

Par ailleurs, l'autofinancement dégagé a été principalement absorbé par le remboursement des annuités en capital de la dette, avec pour conséquence, un financement du programme d'équipement réalisé essentiellement par de nouveaux emprunts et une mobilisation du fonds de roulement. Depuis 2015, la section de fonctionnement de la commune ne dégagne plus un solde suffisant pour couvrir les annuités d'emprunt, conduisant à une capacité d'autofinancement négative de - 1,89 M€ en 2015, - 0,91 M€ en 2016 et - 3,29 M€ en 2017.

<sup>42</sup> 380 000 € x 18 ans.

<sup>43</sup> 515 000 € x 18 ans.

**Tableau n° 18 : Évolution des recettes d'investissement**

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. (M€)	Évol.moy. annuelle (en %)
<b>Recettes d'investissement hors emprunt</b>	<b>9,55</b>	<b>19,29</b>	<b>10,65</b>	<b>10,11</b>	<b>6,24</b>	<b>5,46</b>	<b>7,34</b>	<b>- 2,21</b>	<b>- 3,24</b>
<i>dont Taxe locale d'équipement (TLE) et taxe d'aménagement</i>	0,32	0	0	1,16	1,87	1,57	0,53	0,21	6,51
<i>dont FCTVA</i>	3,29	3,56	3,53	4,16	2,21	1,82	2,36	- 0,93	- 4,07
<i>dont subventions d'investissement reçues</i>	4,27	3,28	5,58	4,17	0,67	0,65	1,15	- 3,12	- 15,12
<i>dont produits de cession</i>	1,00	3,76	0,96	0,28	1,22	1,21	3,00	2	14,72
<i>dont autres recettes</i>	0,00	0,80	0,51	0,12	0,00	0,00	0,00	0	-
<b>Annuités en capital de la dette</b>	<b>4,73</b>	<b>6,34</b>	<b>10,42</b>	<b>8,64</b>	<b>9,06</b>	<b>9,68</b>	<b>10,33</b>	<b>5,6</b>	<b>10,26</b>
<b>Caf nette</b>	<b>9,67</b>	<b>2,77</b>	<b>0,27</b>	<b>0,44</b>	<b>- 1,89</b>	<b>- 0,91</b>	<b>- 3,29</b>	<b>- 12,96</b>	<b>-</b>
<b>Financement propre disponible</b>	<b>19,21</b>	<b>22,05</b>	<b>10,92</b>	<b>10,56</b>	<b>4,35</b>	<b>4,55</b>	<b>4,04</b>	<b>- 15,17</b>	<b>- 17,71</b>
<b>Besoin de financement</b>	<b>17,42</b>	<b>19,68</b>	<b>23,48</b>	<b>10,31</b>	<b>12,60</b>	<b>16,8</b>	<b>19,92</b>	<b>2,5</b>	<b>1,69</b>
Mobilisation de l'emprunt (nouveaux emprunts) <sup>44</sup>	23,5	15,39	18,49	11,5	10,8	16	19,5	- 4	- 2,31
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	6,,07	- 4,29	- 4,28	1,27	- 1,8	- 3,45	-0,31	-	-

Source : CRC Île-de-France d'après les comptes de gestion

Cette dégradation de l'autofinancement résulte du niveau élevé de charges, notamment de personnel, par rapport aux ressources, et du gonflement de la dette qui génère des annuités d'emprunt fortement croissantes, de 4,73 M€ en 2011 à 10,33 M€ en 2017.

Par ailleurs, les recettes d'investissement hors emprunt avaient aussi fortement diminué en 2015 et 2016 (5,61 M€ en moyenne) par rapport à la période 2011 à 2014 (10,17 M€ en moyenne), et s'établissaient à 7,34 M€ en 2017, sous l'effet de la baisse des versements du FCTVA et des subventions reçues. Les produits de cession permettent toutefois d'améliorer le financement propre des investissements, tout particulièrement en 2017.

La commune a puisé dans son fonds de roulement pour financer ses investissements. Ainsi, sa trésorerie s'est détériorée et ne permet plus de couvrir que 30 jours de charges courantes en 2017, contre 48 en 2011. Ainsi, si elle veut maintenir son niveau d'investissement actuel, la commune doit réaliser des économies plus importantes ou relever ses taux d'imposition, le niveau élevé de sa dette ayant atteint un seuil critique.

**Tableau n° 19 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie**

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. moy. annuelle (en %)
<b>Fonds de roulement net global<sup>45</sup></b>	<b>11 873 388</b>	<b>4 234 229</b>	<b>3 296 612</b>	<b>4 572 002</b>	<b>2 766 918</b>	<b>6 412 146</b>	<b>5 942 154</b>	<b>- 8,29</b>
- Besoin en fonds de roulement global	- 8 456 224	- 8 894 616	- 10 979 893	- 11 004 122	- 10 310 541	- 5 800 819	- 6 548 533	- 3,15
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>20 329 612</b>	<b>13 128 845</b>	<b>14 276 505</b>	<b>15 576 124</b>	<b>13 077 459</b>	<b>12 212 966</b>	<b>12 490 687</b>	<b>- 5,91</b>
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	47,9	30,5	32,9	35,6	30,6	30,6	30,4	

Source : CRC Île-de-France d'après les comptes de gestion

En effet, le besoin de financement, d'un montant cumulé de 120,21 M€ entre 2011 et 2017, a conduit la commune à avoir massivement recours à l'emprunt. Elle a ainsi contracté 115,18 M€ d'emprunts nouveaux sur la période, soit en moyenne 16,45 M€ par an.

<sup>44</sup> Comptes 1641 et 16818.

<sup>45</sup> Fonds de roulement net global = Fonds de roulement budgétaire + reprises sur excédents capitalisés lors du rattachement des charges et des produits en 1997 + provisions.

Pour autant, son encours de dette par habitant reste inférieur à la moyenne des 12 communes les plus peuplées de la petite couronne francilienne appartenant la strate 50 000 à 100 000 habitants<sup>46</sup>

Cette situation résulte de la stratégie mise en place par la commune à compter de 2014, afin de faire face à l'importante contraction de ses marges de manœuvre sans augmenter les taux de fiscalité. La commune avait en effet décidé, sur la première moitié de mandature, de préserver son fond de roulement et de favoriser le financement de ses projets par l'emprunt, en profitant de taux qu'elle estimait très compétitifs. La maîtrise de l'endettement devait résulter d'un investissement également maîtrisé. Sur la seconde partie de mandature, la commune prévoyait de diminuer le recours à l'emprunt grâce aux marges de manœuvre retrouvées, et puiser si nécessaire sur le fonds de roulement au regard du relèvement potentiel des taux bancaires.

**Tableau n° 20 : Évolution de l'encours de la dette**

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. (en M€)	Évol. (en %)
Encours de dette au 31 décembre	90,9	96,6	108,8	111,7	113,5	119,8	129	38,1	41,9
<i>dont nouveaux emprunts</i>	<i>23,5</i>	<i>15,4</i>	<i>19,2</i>	<i>11,6</i>	<i>10,8</i>	<i>16</i>	<i>19,5</i>	<i>- 4,0</i>	<i>- 17,0</i>
Ratio de désendettement (en années)	6,3	10,6	10,2	12,3	15,8	15,4	18,4	12,1	112,2
Charges d'intérêt	1,77	2,71	2,92	2,30	2,99	2,83	2,66		
dont charges d'intérêt du contrat SFIL CAFFIL n° 207 003	0,16	0,24	0,29	0,20	0,14	0,15	0,14		

Source : Comptes administratifs

Le ratio de désendettement se dégrade sur l'ensemble de la période. Il dépasse les 12 ans depuis 2014 et s'établit à 18 ans en 2017.

Le contrat de partenariat financier signé avec l'État<sup>47</sup> prévoit que la capacité de désendettement de la commune deviendra inférieure à 12 ans d'ici 2020. La commune estime que la réduction des charges aura un impact positif sur son besoin de financement et que l'évolution des recettes de fonctionnement lui sera favorable grâce la fin de la baisse de la DGF.

### 3.3.4 La structure et la charge de la dette

Depuis 2014, la dette de la commune peut être considérée majoritairement sans risque, avec plus de 95 % de son encours classés A-1, après avoir renégocié, en 2013, deux emprunts classés E-3 et E-4 pour un montant de 8,22 M€<sup>48</sup> ; la part des emprunts structurés est ainsi passée de 16,6 % en 2012 à 4,8 % en 2014.

Au 31 décembre 2017, la dette est constituée de 42 emprunts, dont 41 représentant 96 % sont classés A-1.

La commune conserve toutefois un emprunt de 6,5 M€ classé F-6 (n° 207 003) pour un encours restant dû de 4,78 M€ au 31 décembre 2017, contracté en 2009 auprès de Dexia, repris par la CAFFIL. D'un montant initial de 6,49 M€ sur une durée de 25 ans et 10 mois, la formule de cet emprunt est basée sur un comparatif de change à la fois dollars US/Euro et Euro/France Suisse<sup>49</sup>. La phase structurée de l'emprunt court jusqu'en 2026, puis un taux fixe de 2,57 % sera appliqué jusqu'à son extinction en 2032.

<sup>46</sup> Voir annexe n° 4 du présent rapport.

<sup>47</sup> Le contrat conclut avec l'État en matière d'évolution des dépenses de la commune ne retrace pas les éléments relatifs au réseau de chauffage urbain. La capacité de désendettement fixée dans le contrat est donc basée sur l'ensemble de la dette portée par le budget principal.

<sup>48</sup> Ces deux emprunts ont été renégociés avec la Caisse de financement local (CFFL) en remplaçant le taux structurel par un taux fixe intégrant en totalité ou partiellement l'indemnité de sortie. Il s'agissait d'un emprunt à pente (différentiel taux long et taux court) et d'un emprunt à barrière sur LIBOR.

<sup>49</sup> Jusqu'au 01/12/2026 Si EUR/CHF >= EUR/USD alors taux 2,57 % sinon 2,57 % + 22 % \* (EUR/USD – EUR/CHF) ; jusqu'au 01/12/2032 taux fixe 2,57 %.

La commune a mené plusieurs négociations avec la CFFL, mais l'indemnité compensatrice dérogatoire proposée au 1<sup>er</sup> octobre 2017 s'élevant à 2,89 M€ et le taux de prise en charge du fonds de soutien étant limité à 15,17 % de l'indemnité, la renégociation a été différée et le régime dérogatoire permettant de conserver le bénéfice de l'aide du fonds de soutien en cas de retournement de marché a été prorogé jusqu'au 31 mars 2021 par délibération du 20 décembre 2017. La commune a toutefois indiqué son intention de poursuivre les négociations avec la banque afin de sécuriser cet emprunt.

Les risques encourus en matière de frais financiers restent importants jusqu'en 2026. Pour faire face à ces risques, la commune inscrit des crédits au chapitre 66 afin de prévoir des charges supplémentaires, le cas échéant. Les échéances de 2016 et 2017 pour cet emprunt sont respectivement 352 534 € et 348 538 €. Toutefois, comme souligné en partie 3 du présent rapport, les provisions ne sont pas constituées pour lui permettre se prémunir réellement contre le risque auquel elle est exposée.

Les charges d'intérêt cumulées sur la période s'élèvent à 18,18 M€. De 1,77 M€ en 2011, elles ont fortement augmenté dès 2012 pour se stabiliser à 2,71 M€ en moyenne sur le reste de la période, malgré l'importante hausse de l'encours (+ 42 % sur la période).

### **3.4 Appréciation générale sur la situation financière de la commune**

Le périmètre des compétences de l'EPT et le pacte financier entre Paris Terre d'Envol et ses communes membres n'étant pas stabilisés, il est encore trop tôt pour dresser un bilan définitif de l'intégration de la commune à l'EPT. Toutefois, celle-ci n'est pas sans incidence en matière budgétaire et financière. Outre les flux financiers croisés découlant de cette intégration, la commune a bénéficié de la reprise des résultats du budget annexe de l'assainissement à son budget principal, majorant ainsi ses recettes d'investissement au budget primitif de 2016, sans prendre en compte les restes à réalisés, ultérieurement transférés à l'EPT.

S'agissant de sa situation financière, même si la commune a réduit ses investissements et réalisé des efforts de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, sa Caf brute avait baissé de 6,46 M€ en 2017 par rapport à 2011 sous l'effet du niveau élevé de charges, notamment de personnel, par rapport aux ressources. Parallèlement, la péréquation a été favorable à la commune (35,47 M€ sur la période).

L'autofinancement dégagé a été principalement absorbé par le remboursement des annuités en capital de la dette avec, pour conséquence, un financement du programme d'équipement assuré essentiellement par l'emprunt et un prélèvement sur le fonds de roulement. Il en découle une importante augmentation de l'encours de la dette et une dégradation de la capacité de désendettement qui atteint 18 ans en 2017.

La commune s'est engagée, dans un contrat signé avec l'État, à atteindre un objectif de progression de ses dépenses de fonctionnement de 1,3 % au maximum et à ramener sa capacité de désendettement à 12 ans d'ici 2020.

## **4 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

### **4.1 Les observations formulées par la chambre dans le précédent rapport**

La gestion des ressources humaines n'avait pas fait l'objet d'un contrôle approfondi lors du précédent contrôle de la chambre. Toutefois plusieurs manquements aux règles de la fonction publique territoriale avaient été relevés au travers de l'examen de gestion de la politique de sécurité et de prévention de la délinquance par la commune.

En effet, de nombreuses irrégularités étaient constatées en matière de gestion des ressources humaines de la police municipale : recrutement de contractuels, régime indemnitaire partiellement irrégulier, IHTS forfaitaires, régime des astreintes non conforme, modalités d'organisation du temps de travail irrégulières et non validées par le conseil municipal, plannings illisibles. La commune s'était alors engagée à abandonner le forfait d'heures supplémentaires pour les nouveaux agents et l'encadrement, à régulariser le régime des astreintes et à mettre en place dès 2011 un contrôle du temps de travail.

L'ensemble de ces observations a fait l'objet d'une analyse dans la présente partie afin d'évaluer leur niveau de mise en œuvre. Le tableau ci-dessous récapitule les appréciations portées par la chambre.

**Tableau n° 21 : Suites réservées aux observations de la chambre en matière de gestion des ressources humaines**

Observations de la chambre	Degré de mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation
Non-respect du statut de la Fonction publique territoriale (FPT) s'agissant du poste de chef adjoint de la PM, du recours à des contractuels en lieu et place d'agents titulaires (directeur DPS, responsable service médiation).	Totalement mise en œuvre	Le statut des agents de la PM est conforme au statut de la FPT.
Régime indemnitaire partiellement irrégulier (IAT, Nouvelle bonification indiciaire (NBI), prime informatique, indemnité exceptionnelle de compensation Contribution sociale généralisée (CSG), prime transport, prime d'évaluation).	Totalement mise en œuvre.	Le régime indemnitaire des agents de police est aujourd'hui conforme aux dispositions en vigueur.
IHTS forfaitaires.	Refus de mise en œuvre	La commune considère que les IHTS forfaitaires contribuent à l'attractivité de la PM d'Aulnay par rapport à d'autres PM.
Régime des astreintes irrégulier.	Non mise en œuvre	Le dispositif d'astreinte de la commune est irrégulier.
Modalités d'organisation du temps de travail irrégulières et non validées par le conseil municipal.	Totalement mise en œuvre	Réorganisation en septembre 2015.

Source : CRC Île-de-France

## 4.2 L'organisation de la fonction ressources humaines

### 4.2.1 La direction des ressources humaines

La direction des ressources humaines (DRH) est rattachée au pôle ressources. Composée de 56 agents, elle est, depuis décembre 2017, organisée en 3 services : un service emploi, formation et évolution professionnelle, chargé du recrutement, de la mobilité et de la formation (15 personnes) ; un service santé, sécurité au travail, relations sociales et discipline (9 personnes) ; et un service carrière – paie (20 agents). En plus de ces services, 11 agents sont directement rattachés au directeur : 2 assistantes de direction, 4 agents d'accueil RH, 1 chargé de communication interne, 2 agents en charge du système d'information des ressources humaines (SIRH) et 2 personnes en charge des études et du budget. La commune n'a pas respecté le formalisme lié à la consultation du comité technique paritaire (CTP) pour valider cette nouvelle organisation, comme l'impose l'article 133 de la loi du 26 janvier 1984.

Les évolutions d'organisation de la DRH ont principalement porté sur le positionnement des équipes en charge des reconversions professionnelles et de la formation.

Selon la commune, la DRH était insuffisamment au cœur du processus RH de la commune et était positionné comme un outil de gestion au service des directions opérationnelles qui pilotaient leurs propres ressources humaines. L'objectif est dorénavant de redonner à la DRH sa place et son rôle de pilotage et d'impulsion de la politique RH de la commune.

Toutefois, la commune gagnerait à formaliser une stratégie RH et à doter la DRH d'un projet de direction pour affirmer ces objectifs et leur mise en œuvre.

#### **4.2.2 La déconcentration de la GRH et la formalisation des procédures internes**

La gestion des ressources humaines (GRH) n'est pas déconcentrée. Ainsi, l'intégralité des recrutements est gérée par la DRH avec la participation des services recruteurs. Le dialogue social est également assuré par la DRH et la direction générale, même si des réunions peuvent être menées ponctuellement par les directions opérationnelles.

Le partage de la fonction RH se fait par la mise à disposition des directeurs d'outils BO<sup>50</sup> (finances et RH) décentralisés afin qu'ils soient autonomes dans le pilotage à leur niveau. Les DGA et directeurs peuvent recevoir un appui des directeurs administratifs et financiers (DAF) positionnés dans chaque pôle. Des réunions de dialogue de gestion se tiennent chaque année en amont de la préparation budgétaire. Des tableaux de bord et bilans RH sont alors diffusés. Les départs en retraite sont identifiés et l'opportunité des remplacements est étudiée. Sont également abordés les sujets relatifs à l'absentéisme, la maîtrise de masse salariale, etc. Par ailleurs, la DRH participe très régulièrement aux comités de direction organisés par chaque DGA.

Même s'il ne s'agit pas d'une véritable déconcentration, la DRH s'appuie également sur un réseau de 30 correspondants RH au sein des services municipaux qui, en plus de leur fonction principale, sont chargés de centraliser et transmettre à la DRH des éléments paie (heures supplémentaires, astreintes, permanences), les demandes relatives à la commission du personnel et tout autre document RH (signature de contrat, certificat administratif, déclarations d'accident de service, etc.). Ils sont également chargés de distribuer les bulletins de salaire, les tickets restaurant, afficher les informations RH au sein du service, etc.

#### **4.3 Les effectifs de la commune**

Les effectifs sont élevés comme en témoigne le poids particulièrement lourd de la masse salariale dans les dépenses de fonctionnement (65 % en 2017). Selon la commune, ses effectifs (hors CCAS) en équivalent temps plein (ETP) sont de 2009,2 au 31 décembre 2017. Ils ont diminué de 9,9 % sur la période et de 6,9 % depuis 2014, année où ils ont été les plus élevés.

---

<sup>50</sup> BO : Business Object.

**Tableau n° 22 : Évolution des effectifs sur emplois permanents (en ETP)**

Au 31 décembre	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
<b>Titulaires</b>								
Administrative	408,9	397,5	397,9	393,3	387,7	368,7	364	- 10,98 %
animation	67,6	61,9	68,9	73	72,6	72,6	69,4	2,66 %
Culturelle	82,4	85,2	86,8	86,7	83,5	81,9	77	- 6,55 %
médico-sociale	151,9	132,3	135,5	133,7	137,7	130,8	124,6	- 17,97 %
médico- technique	1	1	2	2	2	3	2	100,00 %
Sociale	171,6	167,7	167,5	175,9	177,2	175,2	177,7	3,55 %
Technique	920,8	921,1	915	890,2	852,1	830,8	784,8	- 14,77 %
Sportive	20,8	22	26	24,8	25,8	24,8	27,8	33,65 %
police municipale	62	62	65	67	75	73	74	19,35 %
Emplois spécifiques	1	1	1	1	1	1	1	
<b>Total A</b>	<b>1 888,0</b>	<b>1 851,7</b>	<b>1 865,6</b>	<b>1 847,6</b>	<b>1 814,6</b>	<b>1 761,8</b>	<b>1 702,3</b>	<b>- 9,84 %</b>
CCAS	53,6	56,1	57,1	52,2	50,8	45,1	51,3	- 4,29 %
<b>Total A1</b>	<b>1 941,6</b>	<b>1 907,8</b>	<b>1 922,7</b>	<b>1 899,8</b>	<b>1 865,4</b>	<b>1 806,9</b>	<b>1 753,6</b>	<b>- 9,68 %</b>
<b>Non titulaires</b>								
Administrative	71,6	69,2	60,5	50	49,5	53	53	- 25,98 %
animation	78,7	77,7	24,8	87,1	21,9	32	30,9	- 60,74 %
Culturelle	19,7	19,5	15,4	14,6	14,7	17,5	22,1	12,18 %
médico-sociale	47,7	47,8	45,1	44,5	36,7	47,8	56,5	18,45 %
médico- technique	0	1,4	2	2	2,4	1,6	1,6	
Sociale	35,9	31,5	28,3	23,1	21,1	14,8	20,8	- 42,06 %
Technique	79,5	92,1	75,8	85,2	104	114,5	120,9	52,08 %
Sportive	9,2	11	6	3	0	1	1,1	- 88,04 %
police municipale	0	0	0	0	0	0	0	
<b>Total B</b>	<b>342,3</b>	<b>350,2</b>	<b>257,9</b>	<b>309,5</b>	<b>250,3</b>	<b>282,2</b>	<b>306,9</b>	<b>- 10,34 %</b>
CCAS	10,5	11,8	10,5	18,6	17,5	17,6	10,6	0,95 %
<b>Total B 1</b>	<b>352,8</b>	<b>362</b>	<b>268,4</b>	<b>328,1</b>	<b>267,8</b>	<b>299,8</b>	<b>317,5</b>	<b>- 10,01 %</b>
<b>Total A et B</b>	<b>2 230,3</b>	<b>2 201,9</b>	<b>2 123,5</b>	<b>2 157,1</b>	<b>2 064,9</b>	<b>2 044,0</b>	<b>2 009,2</b>	<b>- 9,91 %</b>

Source : CRC-IDF à partir des données de la commune

En 2017, les personnels contractuels (hors CCAS) représentent 15,3 % des effectifs permanents. Leur nombre diminue de 10,3 % sur la période pour s'établir à 306,9 ETP au 31 décembre 2017. Ils diminuent fortement en 2013 (- 92,3 ETP), notamment grâce à l'application du plan de résorption de l'emploi précaire résultant de la loi du 12 mars 2012<sup>51</sup>, qui a permis à la commune de nommer 21 agents stagiaires en décembre 2013 sur les 66 initialement éligibles, et 7 en avril 2014<sup>52</sup>. Une nouvelle réduction des agents non titulaires est à nouveau constatée en 2015 (- 59,2 ETP) sous l'effet notamment de l'externalisation des activités péri et extra-scolaires (- 62,9 ETP). Le recours aux contractuels repart à la hausse à partir de 2016 (+ 31,9 ETP en 2016, et + 24,7 en 2017). La commune n'a pas apporté d'explication sur ce point.

Toutefois, en 2015, les effectifs contractuels de la commune représentaient 13,8 % des emplois permanents, contre 18,5 % pour les collectivités de la petite couronne parisienne<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

<sup>52</sup> L'organisation de la commission de sélection professionnelle a été confiée au comité interdépartemental de gestion de la petite couronne.

<sup>53</sup> Bilan social 2015 – CIG Petite couronne (données publiées en juillet 2017).

**Tableau n° 23 : Répartition des effectifs sur emplois permanents selon le statut (en ETP)**

Effectifs (ETP)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Titulaires	1 888	1 851,7	1 865,6	1 847,6	1 814,6	1 761,8	1 702,3
Non titulaires	342,3	350,2	257,9	309,5	250,3	282,2	306,9
Total	<b>2 230,3</b>	<b>2 201,9</b>	<b>2 123,5</b>	<b>2 157,1</b>	<b>2 064,9</b>	<b>2 044,0</b>	<b>2 009,2</b>
Part des non titulaires dans les effectifs permanents	15,35 %	15,90 %	12,15 %	14,35 %	12,12 %	13,81 %	15,27 %

Source : CRC-IDF à partir des données de la commune

Les effectifs titulaires ont diminué de 9,8 % sur la période sous revue. Les filières technique, administrative et médico-sociale perdent des effectifs de titulaires et les secteurs animation, social et sportif des agents non titulaires.

La commune estime que hors CCAS, l'effectif en ETP sur emplois permanents a diminué de 9,9 %, soit 221,1 ETP. La diminution de 144,7 ETP est à imputer aux transferts de compétences et de personnels. En effet, le département aurait repris 28,7 ETP en 2012 lors de la reprise des activités de PMI. En revanche, les 13,8 ETP concernés par le dé-conventionnement des services d'action sociale municipale n'auraient pas été repris au sein des services départementaux. Ils ont quitté la collectivité ou ont été repositionnés au sein des services municipaux. L'externalisation des activités extra et péri-scolaires aurait généré un transfert de 62,9 ETP au prestataire en 2015. Enfin, 33 ETP ont été transférés à l'EPT au 1<sup>er</sup> juillet 2017 dans le cadre du transfert des compétences politique de la ville, eau et assainissement et aménagement<sup>54</sup>. Les 76,4 ETP restants, seraient à imputer à la politique d'optimisation et de rationalisation des ressources menée par la commune pour faire face aux contraintes budgétaires.

La structure des effectifs par catégorie est stable sur la période. Les effectifs sont principalement constitués de personnels de catégorie C (76 ou 77 %). Les agents de catégorie A ne représentent que 10 % du personnel.

**Tableau n° 24 : Répartition des effectifs sur emplois permanents par catégorie (hors CCAS)**

Effectifs (ETP)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
catégorie A	225,7	226,2	228,7	221,1	209	199	191
catégorie B	296,9	290,6	279,8	280	293,7	286,6	265,1
catégorie C	1 707,7	1 685,1	1 615,0	1 656,0	1 562,2	1 558,4	1 553,1
<b>Total</b>	<b>2 230,3</b>	<b>2 201,9</b>	<b>2 123,5</b>	<b>2 157,1</b>	<b>2 064,9</b>	<b>2 044,0</b>	<b>2 009,2</b>
Part A	10 %	10 %	11 %	10 %	10 %	10 %	10 %
Part B	13 %	13 %	13 %	13 %	14 %	14 %	13 %
Part C	77 %	77 %	76 %	77 %	76 %	76 %	77 %

Source : CRC-IDF à partir des données de la commune

## 4.4 Le temps de travail et l'absentéisme

### 4.4.1 Une durée annuelle du travail non conforme à la durée réglementaire

#### 4.4.1.1 Le régime du temps de travail

Par délibération du 20 décembre 2001, la commune d'Aulnay-sous-Bois a confirmé le régime de temps de travail, déjà fixé à 35 heures hebdomadaires par la délibération du 15 décembre 1981<sup>55</sup> et appliqué depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1983. Cette délibération précise que l'ensemble des avantages acquis sont maintenus, à savoir 25 jours ouvrés de congés annuels, 2 jours supplémentaires de fractionnement, 5 jours pour la semaine d'hiver et 3 jours exceptionnels.

<sup>54</sup> Une convention de gestion a permis à la ville continuer à gérer le personnel correspondant jusqu'au 30 juin 2017 pour le compte de l'EPT.

<sup>55</sup> Contrat de solidarité signé avec l'État.

Ainsi définie, la durée annuelle du travail des agents de la commune d'Aulnay-sous-Bois, de 1 540 heures, inférieure à la durée réglementaire de 1 607 heures, notamment en raison de la semaine d'hiver et des jours exceptionnels accordés à l'ensemble des agents.

**Tableau n° 25 : Temps de travail annuel des agents d'Aulnay-sous-Bois en 2017**

	Régime 35 h	Mode de calcul
Nombre de jours dans une année (a)	365	
Jours de repos hebdomadaires (b)	104	52 semaines x 2 jours
Congés annuels légaux (c)	25	
ARTT <sup>56</sup> (d)	0	
Jours fériés (e)	8	
Jours de congés supplémentaires (f)	8	5 jours de la semaine d'hiver + 3 jours exceptionnels
<b>Nombre de jours travaillés (g)</b>	<b>220</b>	<b>g=a-(b+c+d+e+f)</b>
Heures de travail par semaine (h)	35	
Semaines travaillées (i)	434	i = g/5 jours
<b>Durée annuelle du travail (j)</b>	<b>1 540</b>	<b>j = i * h</b>
<b>Écart en heures / durée légale du travail (k)</b>	<b>67</b>	<b>= 1 607 heures – j</b>

Source : CRC Île-de-France à partir des délibérations et réponses de la commune

Pour certains cadres, le temps de travail a été fixé à 39 heures hebdomadaires et ils bénéficient de 22 jours de réduction du temps de travail (RTT) par an. Le règlement intérieur est silencieux sur les fonctions concernées mais la commune a précisé qu'il s'agissait des DGA, directeurs et chefs de service de catégorie A et B. En conséquence, ces agents sont appelés à travailler 62 heures de moins que la durée réglementaire du travail.

**Tableau n° 26 : Temps de travail annuel des cadres d'Aulnay-sous-Bois en 2017**

	Régime 39 h	Mode de calcul
Nombre de jours dans une année (a)	365	
Jours de repos hebdomadaires (b)	104	52 semaines x 2 jours
Congés annuels légaux (c)	25	
ARTT (d)	22	
Jours fériés (e)	8	
Jours de congés supplémentaires (f)	8	2 jours de fractionnement + 5 jours de la semaine d'hiver + 3 jours exceptionnels
<b>Nombre de jours travaillés (g)</b>	<b>198</b>	<b>g=a-(b+c+d+e+f)</b>
Heures de travail par semaine (h)	39	
Semaines travaillées (i)	39,6	i = g/5 jours
<b>Durée annuelle du travail (j)</b>	<b>1 544,4</b>	<b>j = i * h</b>
<b>Écart en heures / durée légale du travail (k)</b>	<b>62,6</b>	<b>= 1 607 heures – j</b>

Source : CRC Île-de-France à partir des délibérations et réponses de la commune

Enfin, les autres cadres ont un régime de temps de travail basé sur 35 heures par semaine et disposent d'un crédit de 10 jours au titre de l'aménagement du temps de travail (jours ATT). Ils sont alors tenus de justifier du dépassement du temps de travail pour bénéficier de ces jours de repos compensateurs. En 2017, 53 agents étaient concernés.

La commune n'a pas été en capacité d'une part, de fournir de délibération portant sur les différents régimes de temps de travail et d'autre part, de préciser le nombre d'agents concernés par les régimes classique 35 heures et 39 heures avec 22 jours de RTT.

Ainsi, considérant le régime de base à 35 heures hebdomadaires sans ATT, si la commune appliquait la durée réglementaire du travail à ses 2 009 agents (ETP), elle bénéficierait de l'équivalent de 83,8 ETP<sup>57</sup> supplémentaires. Cela représente 134 603 heures de travail<sup>58</sup> et 3,46 M€ de masse salariale par an (calculs établis sur la base des coûts moyens par catégorie en 2017).

<sup>56</sup> ARTT : Aménagement et réduction du temps de travail.

<sup>57</sup> Calcul = (67 heures d'écart par rapport à la durée légale du travail X 2009 agents en ETP) / 1607 heures de travail annuel par agent.

<sup>58</sup> Calcul = 67 heures d'écart par rapport à la durée légale du travail X 2009 agents en ETP.

**Tableau n° 27 : Estimation de l'impact de la durée légale du travail de la commune inférieure à la durée légale en matière de masse salariale pour 2017**

	Répartition des agents par catégorie à l'échelle de la commune (en %)	Répartition des 83,8 ETP	Coût moyen annuel par catégorie (en €)	Coût annuel (en €)
Catégorie A	10	8,38	69 076	578 857
Catégorie B	13	10,89	47 438	516 560
Catégorie C	77	64,53	36 603	2 361 992
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>93,8</b>	-	<b>3 457 409</b>

Source : CRC Île-de-France à partir des données communiquées par la commune

**Recommandation n° 4 : Mettre fin, comme la commune en a la possibilité, au régime dérogatoire de la durée réglementaire du travail.**

Le compte épargne temps (CET) a été mis en place pour l'ensemble des agents par délibération du 28 avril 2005. Il peut être alimenté chaque année à hauteur de 10 jours au maximum. Le versement s'effectue entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 avril N+1. Il est plafonné à 60 jours.

Les droits acquis dans le CET ne peuvent être utilisés qu'à compter de la date à laquelle l'agent a cumulé 20 jours sur son compte, indépendamment de la quotité de travail de l'agent. Ils doivent être soldés dans les 5 ans qui suivent l'atteinte du cumul de 20 jours.

Des délais de préavis de demande de jours CET sont fixés suivant le nombre de jours sollicités. Le CET ne peut être mobilisé si le nombre de jours de congés annuels pris dans l'année est inférieur à 20 (pour un agent à temps complet).

Selon la commune, 1 584 agents disposent d'un CET pour 28 167,5 jours cumulés au 31 décembre 2017 soit une valeur de 2 M€ à cette même date

**Tableau n° 28 : Estimation de l'impact de la valeur des jours CET au 31 décembre 2017**

	Répartition des agents par catégorie à l'échelle de la commune (en %)	Répartition des 28 167 jours	Coût moyen par jour travaillé et par catégorie (en €) <sup>59</sup>	Valeur monétaire des CET
Catégorie A	10	2 816	125	352 000
Catégorie B	13	3 662	80	292 960
Catégorie C	77	21 689	60	140 785
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>28 167</b>	-	<b>2 054 745</b>

Source : CRC Île-de-France à partir des données communiquées par la commune

Les jours cumulés sur le CET peuvent être indemnisés depuis 2007 conformément à la délibération du 13 décembre 2007. Même si le règlement intérieur de la commune ne mentionne pas cette possibilité, les agents ayant ouvert un CET avant le 30 novembre 2007 peuvent demander l'indemnisation de quatre jours de CET par an.

#### 4.4.1.2 Les autorisations spéciales d'absence

Comme le prévoit l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984, des autorisations spéciales d'absence sont accordées aux fonctionnaires pour motifs syndicaux, pour participation aux instances paritaires de la fonction publique ou à l'occasion de certains événements familiaux ou de la vie courante, sur présentation d'un justificatif. Sur ce dernier point, en l'absence de réglementation précise, il appartient à l'organe délibérant, après avis du CTP<sup>60</sup>, de dresser la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée, en observant le principe de parité avec les agents de l'État<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Valeur fixée par le décret du 16 août 2004.

<sup>60</sup> CTP : Comité technique paritaire.

<sup>61</sup> QE Sénat n° 20151 Journal officiel (JO) 18 février 2016.

Les autorisations spéciales d'absence accordées aux agents communaux d'Aulnay-sous-Bois ont été créées par délibération du 3 juillet 1959. Toutefois, le règlement intérieur de la commune ne mentionne pas les mêmes autorisations dans son article 5.8 intitulé « Congés événementiels ». La commune a modifié les autorisations spéciales d'absence sans délibération, le règlement intérieur lui-même n'ayant pas fait l'objet d'une validation par le conseil municipal. Ainsi, ce sont les seules dispositions de 1959 qui ont vocation à s'appliquer jusqu'à ce que la commune adopte de nouvelles règles en matière d'autorisations spéciales d'absence.

**Rappel au droit n° 3 : Mettre le règlement intérieur en conformité avec les délibérations de la commune, notamment en matière d'autorisations spéciales d'absence.**

**Tableau n° 29 : Comparaison dispositions règlement intérieur 2017 et délibération du 3 juillet 1959**

Événements	Dispositions du règlement intérieur 2017	Dispositions la délibération du 3 juillet 1959
Décès du conjoint ou concubin de l'agent	8 jours ouvrés	5 jours
Décès d'un enfant de l'agent vivant au foyer	8 jours ouvrés	5 jours
Décès d'un enfant de l'agent ne vivant plus au foyer	5 jours ouvrés	5 jours
Décès des pères, mères, tuteurs, tutrices, petits-enfants de l'agent	5 jours ouvrés	5 jours pour père et mère
Décès des frères et sœurs de l'agent	2 jours ouvrés	
Décès des grands-parents de l'agent	2 jours ouvrés	
Décès des arrière grands-parents de l'agent	2 jours ouvrés	
Décès des beaux-pères, belles-mères, bru, gendres de l'agent	2 jours ouvrés	
Décès des conjoints des frères et sœurs de l'agent	2 jours ouvrés	3 jours
Décès des frères et sœurs des conjoints de l'agent	2 jours ouvrés	
Jours pour enfant malade (-12 ans)	6 jours ouvrés par an, ou plus	
Maladie grave d'un enfant âgé de plus de 12 ans à charge de l'agent et vivant au foyer ou de son conjoint ou de son concubin	5 jours ouvrés par an	5 jours
Maladie grave des enfants de l'agent non à charge	3 jours ouvrés par an	5 jours
Maladie grave du conjoint, du concubin, père, mère, tuteur, tutrice de l'agent	3 jours ouvrés par an	5 jours pour le conjoint
Maladie grave du beau-père, belle-mère, bru, gendre, petits-enfants de l'agent	2 jours ouvrés par an	
Maladie grave des grands-parents de l'agent	2 jours ouvrés par an	3 jours
Mariage ou PACS de l'agent	5 jours ouvrés	8 jours
Mariage des enfants de l'agent, des enfants de son conjoint, des enfants de son concubin	3 jours ouvrés	5 jours pour le mariage des enfants de l'agent
Mariage des pères, mères, tuteurs, tutrices, petits-enfants de l'agent	1 jour ouvré	5 jours pour le mariage père ou mère de l'agent
Mariage des grands-parents de l'agent	1 jour ouvré	3 jours
Mariage des frères sœurs de l'agent	1 jour ouvré	3 jours
Congé de naissance	3 jours ouvrés	3 jours
Congé paternité pour une naissance simple	11 jours calendaires	
Congé paternité pour une naissance multiple	18 jours calendaires	
Congé pour enfant handicapé	5 jours ouvrés par an	
Mariage ou décès des oncles, tantes, neveux et nièces de l'agent		1 jour

Source : CRC Île-de-France à partir de la délibération du 3 juillet 1959 et du règlement intérieur de la ville (2017)

#### **4.4.2 Le suivi et le contrôle du temps de travail partiellement automatisés**

La commune a mis en place le contrôle automatisé du temps de travail en 2006 pour une partie de ses services : au 30 juin 2018, environ la moitié de ses effectifs sont soumis au badgeage grâce à l'installation de 18 badgeuses, réparties dans 10 bâtiments. Selon la commune, 1 419 agents seraient soumis au badgeage. Toutefois, les extractions de données du logiciel Incovar ont révélé que toutes les informations n'étaient pas à jour, des agents ayant quitté la collectivité figurent encore dans le logiciel.

Le logiciel de gestion du temps de travail Incovar est également utilisé pour gérer les congés de certains agents, sans que ceux-ci soient soumis au badgeage et sans couvrir l'intégralité du personnel.

Le décompte du temps de travail s'effectue en mode horaire. Les modèles horaires sont paramétrés en fonction de trois régimes horaires et suivant les activités des services : horaires fixes, horaires variables et horaires aménagés. Un dispositif débit/crédit permet de cumuler jusqu'à 7 heures hebdomadaires. Au-delà de 7 heures, le temps excédentaire non récupéré est écrêté en fin de semaine. L'agent peut récupérer en heures, deux demi-journées, ou un jour.

Selon la commune, l'outil Incovar serait appelé à évoluer (changement de version) courant 2018 pour une application au 1<sup>er</sup> janvier 2019 afin notamment d'intégrer les éléments issus de la refonte du règlement intérieur applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, portant sur le nombre de congés exceptionnels et les retenues sur salaires en cas d'absences injustifiées. La gestion informatisée des décharges syndicales et autorisations spéciales d'absence pour motif syndical sera intégrée à l'outil. La commune s'est également engagée à remédier au manque de mise à jour des données contenues dans le logiciel Incovar.

#### **4.4.3 Les heures supplémentaires et complémentaires**

##### **4.4.3.1 Un encadrement des heures supplémentaires insuffisant et non respecté**

Selon les dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, l'organe délibérant de la collectivité doit fixer, par cadre d'emploi et fonction, la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires aux agents de catégorie C et B.

La commune a bien délibéré le 11 février 2010, mais cette délibération ne précise pas les emplois qui ouvrent droit aux heures supplémentaires. À ce titre, elle apparaît irrégulière.

Par ailleurs, le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le décret susmentionné ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures par agent. Des dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées, à titre exceptionnel, dans les limites prévues au I de l'article 3 du décret du 25 août 2000, après consultation du comité technique.

##### *a) Un plafonnement insuffisant du recours aux heures supplémentaires*

La commune d'Aulnay-sous-Bois autorise le dépassement du contingent des 25 heures supplémentaires mensuelles par deux délibérations datant du 11 mars 2004 et du 22 juin 2006.

La délibération du 11 mars 2004 autorise le dépassement du contingent par certains agents tenant compte des sujétions particulières afférentes à leur fonction. Il s'agit des agents de la police municipale, du service du protocole, des gardiens non logés, des agents du service manutention - festivités, des chauffeurs transports en commun (service logistique), des secrétaires de la direction générale, agents en intervention dans le cadre des astreintes et permanences, et agents participant à la préparation et tenue des bureaux de vote.

La délibération du 22 juin 2006 étend cette autorisation de dépassement du contingent lors de certaines manifestations durant la période estivale (du 1<sup>er</sup> juillet au 31 août) pour les caissières du stade nautique, et les éducateurs des activités physiques et sportives (surveillance des bassins nautiques) ; et durant les fêtes de fin d'année pour les agents de la direction des sports et de la jeunesse assurant le fonctionnement de la patinoire temporaire. Le nombre maximum d'heures supplémentaires réalisable mensuellement dans le cadre de ces activités est fixé à 40 heures. En réponse à la chambre, la commune s'est engagée à corriger cette irrégularité.

Le règlement intérieur<sup>62</sup> spécifie dans son article 3.8 que « *compte tenu des possibilités d'aménagement du temps de travail en cycles, le paiement des heures supplémentaires doit être exceptionnel, notamment lorsque la récupération des heures désorganise le fonctionnement du service. Le statut fixe à 25 heures par mois le nombre maximum d'heures supplémentaires (toutes heures confondues : normale, dimanche, jour férié, nuit) pouvant être rémunérées. Des dérogations au plafond ont été prévues pour les services qui, par la nature même de leurs missions, ne peuvent accomplir celles-ci en étant soumis au respect strict des bornes horaires réglementaires en la matière* ».

Toutefois, la commune n'a pas respecté les règles qu'elle s'est elle-même fixées. Ainsi, en 2016, 113 agents ont dépassé le plafond de 40 heures supplémentaires par mois pour un total de 13 294 heures rémunérées et 129 agents en 2017 pour 16 990 heures rémunérées. Sur 129 agents, 19 ont effectué plus de 20 heures supplémentaires par mois en moyenne sur 12 mois. Il s'agit d'agents des services accueil et manifestations publiques, logistique opérationnelle, taxi et chauffeurs de cars. Ainsi, un agent du service logistique opérationnelle, a accumulé le nombre d'heures supplémentaires le plus important : 941 heures supplémentaires payées, soit 78,41 heures en moyenne sur 12 mois.

Un nombre aussi important d'heures supplémentaires questionne sur leur réalisation effective et/ou sur l'organisation du travail. La commune soutient que les heures supplémentaires recensées ont bien été réalisées et répondent aux besoins de la collectivité. Toutefois, la chambre alerte la commune sur le risque auquel elle s'expose en demandant à ses agents de travailler au-delà de ce que la réglementation autorise. En effet, l'article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 dispose que « *la durée hebdomadaire du travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder ni quarante-huit heures au cours d'une même semaine, ni quarante-quatre heures en moyenne sur une période quelconque de douze semaines consécutives et le repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche, ne peut être inférieur à trente-cinq heures* ». Ainsi, la chambre considère que la commune, en demandant à certains agents de réaliser un volume aussi important d'heures supplémentaires, ne respecte pas l'ensemble de ses obligations en matière de santé au travail.

Certains agents dépassant les 40 heures supplémentaires mensuelles ne sont d'ailleurs pas autorisés à dépasser le contingent des 25 heures. L'examen des heures supplémentaires payées en 2017 démontre l'irrégularité de ces éléments de paie pour les agents de prévention ou de médiation, qui ne sont pas des agents rattachés au service de la police municipale, les chauffeurs dit de taxi ou chauffeur du maire, qui ne sont pas des chauffeurs de transport en commun, les agents de la direction des restaurants municipaux (hors service protocole), les animateurs seniors, les agents de la direction de l'éducation (contrôle Institut de formation d'animateurs de collectivités - IFAC). La commune s'est engagée à régulariser à la situation.

Par ailleurs, il semblerait que la commune ne paie pas les heures supplémentaires de manière régulière par défaut de transmission régulière des relevés d'heures par les services à la DRH, générant ainsi des cumuls d'heures importants parfois payés en une seule fois.

---

<sup>62</sup> Règlement intérieur applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

De plus, le règlement intérieur de 2017, qui reconduit les dispositions relatives aux heures supplémentaires du règlement intérieur antérieurement en vigueur depuis 2006, prévoit que :

- les heures supplémentaires répondant aux besoins du service (remplacement, charge de travail exceptionnellement importante) sont récupérables ; celles répondant aux besoins d'un autre service (fêtes et manifestations) peuvent donner lieu à compensation financière ;
- les heures supplémentaires effectuées pour le service auquel appartient l'agent sont gérées directement par le responsable de service au moyen de gestion d'un contrôle automatisé du temps de travail et sont récupérées selon les modalités suivantes :
  - 1 heure supplémentaire effectuée un jour ouvrable (du lundi au samedi) ouvre droit à une récupération d'1 heure.
  - 1 heure supplémentaire effectuée un dimanche ou un jour férié ouvre droit à une récupération d'1 heure et 40 minutes.
  - 1 heure supplémentaire de nuit effectuée entre 22 heures et 5 heures ouvre droit à une récupération de 2 heures. La majoration prévue pour les heures supplémentaires de dimanche/jour férié et de nuit modifie, de fait, le temps de travail annuel de l'agent.

*b) Un suivi défectueux des heures effectuées*

Alors que le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux personnels est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisés afin de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies<sup>63</sup>, et que le règlement intérieur le stipule, la commune d'Aulnay-sous-Bois n'a déployé l'outil de badgeage que pour la moitié de son personnel, comme mentionné *supra*. En effet, mis en place en 2006, le système de badgeage a été déployé progressivement.

Les heures supplémentaires rémunérées font l'objet d'un processus de validation et de traitement non automatisé et non relié à la paie. Des états d'heures supplémentaires rémunérées sont remontés mensuellement à la DRH par les services (après validation par la chaîne hiérarchique) pour l'ensemble des agents, badgeurs (états issus d'Incovar) et non badgeurs (relevés manuels).

Les relevés validés par les responsables et/ou directeurs, sont transmis par les services au plus tard le 25 du mois M+1 pour une intégration manuelle dans la paie du mois M+2, après avoir été validés par la direction générale.

La commune a donc connaissance du nombre d'heures supplémentaires rémunérées, mais n'assure pas le suivi des heures compensées. Il lui est donc impossible d'établir une analyse exhaustive des cycles et de l'organisation du travail, ou d'instaurer un contrôle de second niveau par la DRH.

Un suivi et un encadrement des heures supplémentaires rémunérées sont assurés depuis 2016 afin d'en contenir l'évolution. Ainsi, leur nombre a globalement diminué de près de 20 % sur la période, ainsi que le nombre d'agents concernés (- 18 %), mais leur coût n'a baissé que de 9 %.

Toutefois, l'année 2017 se caractérise par un rebond de 11,5 % du nombre d'heures supplémentaires (+ 9 400 heures) et une augmentation des charges correspondantes de 19 % alors que l'enveloppe budgétaire prévue par la commune prévoyait une baisse de 7 %.

---

<sup>63</sup> Excepté pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement et pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10. Un décompte déclaratif contrôlable peut alors remplacer le dispositif de contrôle automatisé.

**Tableau n° 30 : Évolution et coût des heures supplémentaires**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'heures supplémentaires réalisées	nc						
<i>dont nombre d'heures compensées</i>	<i>nc</i>						
<i>dont nombre d'heures rémunérées</i>	114 218	99 234	96 676	97 081	92 590	82 110	91 529
Coût (en M€)	1,97	1,74	1,74	1,7	1,68	1,5	1,79
Nombre d'agents concernés	1 138	1 079	1 008	976	918	908	938

Source : Commune d'Aulnay-sous-Bois

Une note de décembre 2017 de la DRH adressée au DGS mentionne que l'ensemble des directions ont vu leurs heures supplémentaires rémunérées augmenter, à l'exception de la direction du patrimoine (- 13 %) et du pôle ressources (- 14 %).

Sur les 388 162 € de dépassement budgétaire par rapport à l'enveloppe prévisionnelle, la commune évalue à 34 000 € le coût des dépassements d'heures liés à l'affaire « Théo » qui a impliqué une mobilisation des services municipaux, et tout particulièrement des équipes du pôle développement territorial.

La hausse des heures supplémentaires constatée au sein du service jeunesse (+ 21 %) serait due à des déclarations erronées par les animateurs jeunesse qui ont déclaré à tort des heures supplémentaires en décembre pour les vacances scolaires d'octobre alors qu'ils n'exercent pas leurs missions à temps plein. En effet, lors de l'annualisation de leur contrat il aurait été convenu de leur comptabiliser 42 heures par semaine pour les vacances scolaires afin qu'ils ne déclarent pas d'heures supplémentaires et que celles-ci soient « intégrées » et lissées dans leur rémunération. L'absence de détection de l'anomalie par l'encadrement et la DRH démontre la faiblesse du suivi non automatisé du temps de travail.

Afin de maîtriser l'évolution des heures supplémentaires rémunérées, la direction générale a instauré une validation des états d'heures par les DGA, des enveloppes bloquées par pôle et un suivi mensualisé de la consommation des enveloppes, comme en atteste la note du directeur général des services du 23 mars 2018. Les chiffres communiqués par la commune pour 2018 montrent une meilleure maîtrise des heures supplémentaires rémunérées sur les cinq premiers mois de l'année.

La chambre suggère donc à la commune de suivre les heures supplémentaires compensées afin d'avoir une connaissance complète des dépassements horaires des cycles de travail des agents de la commune, et de pouvoir, le cas échéant, contenir leur évolution, identifier les difficultés d'organisation de certains services, et revoir les cycles de travail qui ne seraient pas adaptés aux services à rendre à la population.

#### **4.4.3.2 Les heures supplémentaires des agents de la police municipale**

Lors de la réorganisation de la police municipale en septembre 2014, le rapport présenté au comité technique paritaire mentionnait que dans le cas du paiement d'une indemnité horaire pour travaux supplémentaires aucune récupération d'heure ne serait accordée, mais que les agents pourraient choisir entre le paiement des heures supplémentaires ou la récupération horaire sans cumul des deux possibilités pour un même agent.

Toutefois, la commune n'a pas été en capacité de présenter le nombre d'heures supplémentaires réalisées et récupérées. Il n'a donc pas été possible de vérifier l'application de cette disposition. En revanche, il apparaît que la commune ne connaît pas les dépassements horaires effectués par les agents de police municipale.

D'autre part, alors que le précédent contrôle relevait déjà l'octroi de forfaits d'heures supplémentaires aux agents de police municipale, les policiers bénéficient d'un même nombre d'heures chaque mois tout au long de l'année comme en témoigne le tableau présenté en annexe n° 7 du présent rapport.

La commune a indiqué que ces forfaits d'heures étaient nécessaires à l'attractivité de la police municipale par rapport aux autres communes.

Au total, 14 745 heures supplémentaires ont été payées par la commune, et en moyenne 1 228,75 heures par mois, mois d'été compris. Ces heures ont progressé de 25 % sur la période et de 61 % depuis 2014.

Cela représente un coût de près de 427 000 € d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) en 2017. Le budget consacré aux heures supplémentaires de la police municipale est en hausse de 16,1 % sur la période et de 48,8 % par rapport à 2014.

**Tableau n° 31 : Évolution et coût des heures supplémentaires de la police municipale**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'heures supplémentaires réalisées	nc						
<i>dont nombre d'heures compensées</i>	<i>nc</i>						
<i>dont nombre d'heures rémunérées</i>	12 658	10 021	15 224	9 883	11 680	11 787	14 702
Coût des IHTS (€)	340 192	271 592	356 973	265 735	323 375	333 486	426 996
Nombre d'agents concernés	62	72	105	62	75	86	86
Coût moyen annuel par agent concerné	5 487	3 772	3 400	4 286	4 312	3 878	4 965

Source : Commune d'Aulnay-sous-Bois

La commune ne soumet pas les équipes de police municipale au contrôle automatisé du temps de travail comme elle s'y était engagé lors du précédent contrôle. Dans la mesure où la commune a déployé un outil automatisé de contrôle du temps de travail dès 2004, la chambre s'interroge sur les raisons de son absence de déploiement pour le service de police municipal près de 15 ans plus tard.

**Rappel au droit n° 4 : Redéfinir sans délai le régime des heures supplémentaires par une nouvelle délibération précisant les emplois concernés ainsi que leurs conditions de réalisation et d'indemnisation. Veiller à son application en mettant fin aux forfaits d'heures, aux dépassements des plafonds légaux et à la réalisation d'heures supplémentaires par des agents ne relevant pas de ces dispositions.**

**Rappel au droit n° 5 : Mettre en place un instrument automatisé de décompte du temps de travail conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.**

#### 4.4.4 Les astreintes

##### 4.4.4.1 Un régime d'astreintes irrégulier

Aux termes de l'article 5 du décret n° 2011-623 du 12 juillet 2011 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, « *l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine après avis du comité technique paritaire compétent les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés. Les modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes sont précisées par décret, par référence aux modalités et taux applicables aux services de l'État* ». De même, une délibération de l'organe délibérant doit déterminer, après avis du CTP, les situations dans lesquelles des agents sont assujettis à des obligations de permanence.

Les astreintes et permanences de la commune d'Aulnay-sous-Bois sont organisées par plusieurs délibérations. La délibération du 28 juin 2007 organise le régime des astreintes en période de canicule. Celle du 20 mai 2010 abroge la délibération du 13 décembre 2007 définissant les services soumis à des obligations d'astreintes ou de permanence<sup>64</sup> ainsi que les modalités d'indemnisation. Elle vise le plan municipal d'astreinte, qui aurait été présenté en comité technique le 13 avril 2010 mais n'a pas été communiqué à la chambre.

Une délibération plus récente, du 19 janvier 2013, étend à la police municipale, aux gardiens des écoles et aux services manutention et festivités la possibilité de mettre en place des services d'astreinte et de permanence.

Les délibérations du 20 mai 2010 et du 19 janvier 2013 apparaissent irrégulières<sup>65</sup> car elles ne précisent pas les circonstances dans lesquelles il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation, et la liste des emplois concernés.

Par ailleurs, bien qu'abrogée, la délibération du 13 décembre 2007 semble toujours appliquée dans la mesure où la commune versait encore en 2017 des indemnités irrégulières pour astreintes à des personnels relevant des autres filières sans correspondance avec les montants prévus par les textes. La commune doit donc revoir son dispositif d'astreintes et le mettre en conformité avec les textes en vigueur.

**Tableau n° 32 : Indemnisation des astreintes en 2017**

Types d'astreintes	Codes	Montants appliqués par la commune en 2017	Dispositions de la délibération du 13 décembre 2007	Montant des indemnités fixées par les textes
<b>FILIÈRE TECHNIQUE</b>	<b>20 codes astreintes</b>	<b>Astreintes de sécurité</b>		
Astreinte samedi	217N - 517N	34,85	34,85	34,85
Astreinte nuit samedi	217V - 517V	34,85	10,05	Non prévue
Astreinte nuit semaine	280V - 580N-580V	10,05	10,05	10,05
Astreinte week end	281V - 581N- 581V 281N - 581R- 581A	109,28	109,28	109,28
Astreinte dim /jour férie	282N - 582V -582N	43,38	43,38	43,38
Astreinte semaine complète	283N - 583N	149,48	149,48	149,48
Astreinte. rep hebdom	283V - 583V	149,48	Non précisée	Non prévue
<b>autres filieres</b>	<b>15 codes astreintes</b>			
Astreinte semaine complète	362N - 662A -662N	121	121	149,48
Astreinte week end autre f	363R - 363N- 663A-663N	76	76	109,28
Astreinte lundi/vend af	364N - 664N	45	45	45
Astreinte jr/nuit we/jf af	365N - 665N	18	Non précisée	Dimanche ou JF : 43,38 Samedi : 34,85
Astreinte nuit semaine	366N - 666N	10	10	10,05
Astreinte week end d0rt	681N - 681V	308,7	Non précisée	Non prévue

Source : Fiches de paie 2017 et délibération du 13 décembre 2007

#### 4.4.4.2 Une application irrégulière des astreintes

Dans l'application des astreintes, un certain nombre d'irrégularités ont été relevées. Des contrôles approfondis ont été réalisés sur les astreintes semaines complètes.

Tout d'abord, il a été constaté qu'en 2017, 20 agents n'appartenant pas à la filière technique, ont perçu des astreintes de 121 € correspondant à des astreintes de décision de la filière technique. Par ailleurs, un agent de la filière technique a perçu cette astreinte de décision alors que la commune n'a pas délibéré pour la mettre en place, et qu'il s'agit d'un agent du secrétariat des élus qui détient le grade d'adjoint technique. L'ensemble de ces éléments figurent en annexe n° 7 du présent rapport.

<sup>64</sup> Il s'agissait notamment des services de voirie, régie bâtiment, espaces verts, logistique, gardiens d'équipements, etc. S'agissant de la permanence, deux services étaient concernés : informatique et gardiens de foyers résidence de personnes âgées.

<sup>65</sup> Articles 5 et 9 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Par ailleurs, conformément au tableau figurant en annexe n° 8, il est constaté que 24 agents bénéficient d'indemnités d'astreinte « semaine complète » régulières durant toute l'année, quelle que soit la période. Certains d'entre eux bénéficiant d'indemnités pour 4 semaines d'astreinte par mois toute l'année.

Parmi ces agents, cinq cadres de la police municipale ont été régulièrement d'astreinte pendant l'année 2017 et ont aussi bénéficié d'un forfait régulier d'heures supplémentaires.

Enfin, il a été constaté que quatre agents ont bénéficié d'indemnités d'astreintes en 2017, alors qu'ils disposaient par ailleurs d'un logement pour nécessité absolue de service.

Il ressort de ces éléments que la commune octroie des compléments de rémunération injustifiés et n'a pas mis en place une organisation optimale des cycles de travail.

**Rappel au droit n° 6 : Redéfinir sans délai le dispositif des astreintes par une nouvelle délibération précisant les emplois concernés conformément aux dispositions du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005. Veiller à son application en mettant fin aux astreintes correspondant à des compléments de rémunération.**

L'absentéisme caractérise toute absence pour raison de santé (congé maladie ordinaire, congé longue maladie, congé de longue durée, congé pour accident de service et congé pour maladie contractée dans l'exercice des fonctions), les congés pour motifs familiaux (maternité, paternité et adoption) ainsi que les absences non justifiées.

**Tableau n° 33 : Évolution de l'absentéisme des agents de la commune (hors CCAS) 2011- 2017**

En nombre de jours	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution sur la période
<b>Maladie (a)</b>	<b>75 470</b>	<b>72 782</b>	<b>73 406</b>	<b>73 446</b>	<b>72 364</b>	<b>71 011</b>	<b>66 669</b>	<b>- 11,66 %</b>
<i>dont maladie ordinaire (a1)</i>	34 461	31 088	33 807	33 235	32 170	29 378	27 884	- 19,09 %
<i>Part maladie ordinaire dans les absences</i>	46 %	43 %	46 %	45 %	44 %	41 %	42 %	
<i>dont accidents du travail (a2)</i>	8 216	8 195	9 589	9 470	9 520	10 775	11 060	34,62 %
<i>Part accidents du travail dans les absences</i>	11 %	11 %	13 %	13 %	13 %	15 %	17 %	
<i>dont maladie professionnelle (a3)</i>	2 003	2 197	1 586	1 276	1 431	1 779	2 123	5,99 %
<i>Part maladie professionnelle dans les absences</i>	3 %	3 %	2 %	2 %	2 %	3 %	3 %	
<i>dont LM et MLD (a4)</i>	30 790	31 302	28 424	29 465	29 243	29 079	25 602	- 16,85 %
<i>Part LM et MLD dans les absences</i>	41 %	43 %	39 %	40 %	40 %	41 %	38 %	
<b>Maternité, paternité et adoption (b)</b>	<b>7 324</b>	<b>5 392</b>	<b>8 030</b>	<b>5 616</b>	<b>4 396</b>	<b>3 717</b>	<b>4 584</b>	<b>- 37,41 %</b>
<b>Exercice du droit syndical (c)</b>	<b>892</b>	<b>45</b>	<b>144</b>	<b>151</b>	<b>132</b>	<b>622</b>	<b>822</b>	<b>- 7,85 %</b>
<b>Formation (d)</b>	<b>5 745</b>	<b>5 559</b>	<b>5 803</b>	<b>4 281</b>	<b>4 758</b>	<b>5 269</b>	<b>4 465</b>	<b>- 22,28 %</b>
<b>Autres absences (e)</b>	<b>3 035</b>	<b>3 101</b>	<b>2 931</b>	<b>2 869</b>	<b>2 843</b>	<b>2 848</b>	<b>2 168</b>	<b>- 28,58 %</b>
<b>Total jours absences (a+b+c+d+e)</b>	<b>92 467</b>	<b>86 879</b>	<b>90 315</b>	<b>86 364</b>	<b>84 493</b>	<b>83 467</b>	<b>78 708</b>	<b>- 14,88 %</b>
<b>Total jours absences hors c et d (f)</b>	<b>85 829</b>	<b>81 275</b>	<b>84 368</b>	<b>81 932</b>	<b>79 603</b>	<b>77 576</b>	<b>73 421</b>	<b>- 14,46 %</b>
Équivalents Temps Plein	2 230,3	2 201,9	2 123,5	2 157,1	2 064,9	2 044,0	2 009,2	
Jours ouvrés	253	253	251	251	252	253	251	
<b>Taux d'absentéisme<sup>66</sup></b>	<b>10,86 %</b>	<b>10,42 %</b>	<b>11,31 %</b>	<b>10,81 %</b>	<b>10,93 %</b>	<b>10,72 %</b>	<b>10,40 %</b>	

Source : CRC Île-de-France d'après les données communiquées par la commune

D'après le tableau « évolution de l'absentéisme 2011-2017 » transmis par la commune, le taux d'absentéisme est relativement stable sur la période (environ 10,8 %), excepté en 2013 où il atteint 11,3 %. Il est supérieur au taux national, qui s'établit à 9,9 % en 2017<sup>67</sup>. La maladie compte pour environ 90 % des jours d'absences, hors absences pour exercice du droit syndical et formation. Le nombre de jours d'absence pour maladie a diminué de plus de 11 % sur la période, principalement sous l'effet de la diminution des absences pour maladie ordinaire.

<sup>66</sup> Taux d'absentéisme = total jours d'absences hors exercice du droit syndical et formation / (ETP x jours ouvrés) x 5/7 x 100.

<sup>67</sup> Source : Sofaxis.

En 2016, la commune a en effet pris des mesures pour lutter contre l'absentéisme, notamment celui dû à la maladie ordinaire ou aux absences injustifiées. Ainsi, la DRH adresse aux agents absents sans motif justifié un courrier constatant leur absence et leur demandant d'apporter les justificatifs correspondants. Depuis 2016, si l'arrêt maladie est envoyé au-delà du délai de 48 heures, une réduction de 50 % du traitement de base est appliquée.

Par ailleurs, en cas d'absence pour maladie ordinaire, des contrôles médicaux sont opérés par des médecins de ville agréés. En cas de non présentation de l'agent au rendez-vous, des sanctions peuvent être prises mais il est rare que les agents ne se soumettent pas au contrôle à la seconde convocation en cas d'absence à la première.

Enfin, l'absentéisme médical est pris en compte dans le nouveau régime indemnitaire, adopté par délibération du 14 décembre 2017. En effet, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) prévoit qu'« *en cas de congés maladie ordinaire, l'IFSE est maintenu puis diminué par 1/30<sup>ème</sup> par jour ouvré d'absence à partir du 11<sup>ème</sup> jour d'absence dans l'année civile en dehors des hospitalisations* ».

En revanche, les accidents de travail ont augmenté de 35 % sur la période. Les maladies professionnelles ont reculé jusqu'en 2014 mais étaient revenues en 2017 légèrement au-dessus (+ 6 %) de leur niveau de 2011.

Le rapport d'activité de 2017 de la mission d'inspection et de conseils du centre interdépartemental de gestion (CIG) fait état de la démarche de prévention des risques psychosociaux initiée par la commune en 2015, en collaboration avec l'intervenante en prévention des risques professionnels du CIG. Il mentionne également que la collectivité a procédé à l'évaluation des risques à froid en 2017 sur plusieurs services et que, dans le cadre de cette démarche, une analyse des situations problématiques a été réalisée sur la cuisine centrale en fin d'année, suite à l'alerte du médecin de prévention. Il atteste que le document unique de la collectivité a été réalisé et qu'il est en cours de mise à jour pour intégrer les risques psychosociaux. Le programme pluriannuel de prévention 2015-2017 fait l'objet d'un bilan présenté en comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Lors des accidents graves, une enquête est réalisée.

## **4.5 La politique de recrutement**

### **4.5.1 La procédure de recrutement**

Le recrutement des agents est assuré par la direction des ressources humaines suivant une procédure classique de présélection des candidats et d'organisation d'un jury composé du service recruteur et d'un chargé emploi de la DRH. La décision d'ouverture des postes au recrutement est prise par la commission du personnel, composée de la première adjointe au maire et des représentants de la direction générale et de la DRH, qui se réunit mensuellement. La commune a déclaré qu'au-delà de la publication obligatoire des postes à pourvoir, la priorité est donnée au recrutement interne.

### **4.5.2 Le recrutement des contractuels**

L'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 prévoit que les emplois permanents des collectivités territoriales doivent être occupés par des fonctionnaires. Toutefois, les collectivités peuvent recruter des agents non titulaires sur des emplois permanents sur la base des articles 3, 3-1, 3-2 et 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

### **Dispositions législatives autorisant le recrutement d'agents contractuels**

L'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 concerne les recrutements d'agents non-titulaires dans le cas d'un remplacement temporaire sur un emploi permanent. Les contrats sont conclus pour une durée déterminée et renouvelés, par décision expresse, dans la limite de la durée de l'absence du fonctionnaire ou de l'agent contractuel à remplacer ;

L'article 3-2 de la loi précitée concerne les recrutements d'agents non titulaires en cas de vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. Le contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. Sa durée peut être prolongée, dans la limite d'une durée totale de deux ans, lorsque la procédure de recrutement d'un fonctionnaire n'a pu aboutir au terme de la première année.

Enfin, l'article 3-3 permet le recrutement de contractuels sur des emplois permanents s'il n'existe pas de cadre d'emploi susceptible d'assurer les fonctions concernées ou si les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient, sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi. Ces recrutements se font alors pour une durée de trois ans. Ces contrats sont renouvelables par reconduction expresse dans la limite d'une durée maximale de six ans. A l'issue, ces contrats ne peuvent reconduits que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

L'examen sur place de 24 dossiers d'agents contractuels<sup>68</sup>, sélectionnés en fonction de leur niveau de rémunération, des variations de paie constatées et des observations de la préfecture a révélé de nombreuses insuffisances dans les procédures de recrutement.

Tout d'abord, dans l'intégralité des dossiers consultés, il a été constaté qu'aucune pièce ne démontre le caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire ni ne précise le déroulement de la procédure de recrutement. Le dossier ne contient aucun procès-verbal ou compte-rendu des candidatures ou des entretiens menés, justifiant le choix retenu. En réponse à la chambre, la commune s'est engagée à remédier à cette lacune des dossiers.

En outre, il est constaté des irrégularités dans la publication des postes : absence de publication, rétroactivité, délai trop court, déclaration de vacance ne concernant pas le poste.

Le fondement juridique est parfois erroné et doit être corrigé suites aux observations du service du contrôle de la légalité, comme par exemple lors du recrutement d'un agent contractuel pour remplir la fonction de DGA alors que la commune n'en a pas la possibilité.

Les délibérations sont parfois incomplètes, ne mentionnant pas la nature des fonctions. Les actes individuels sont parfois rétroactifs.

Les dossiers de certains agents recrutés montrent qu'ils ne possèdent pas les diplômes et l'expérience professionnelle justifiant les hauts niveaux de rémunération consentis.

Enfin, la commune suit des procédures particulières pour le recrutement de certains contractuels, comme en attestent les dossiers des agents A, B et C.

#### **4.5.2.1 La situation de l'agent A**

L'agent A a été recruté sur un poste d'attaché non titulaire au titre de l'article 3.3.2 (besoin du service ou nature des fonctions), suite à un appel à candidatures infructueux selon le visa de la délibération du 1<sup>er</sup> juillet 2014 au 30 juin 2016 (indice majoré (IM) 496). La vacance d'emploi a été publiée le 12 juin 2014, soit très peu de temps avant le recrutement. Il n'apparaît pas que le recrutement d'un fonctionnaire ait recherché.

---

<sup>68</sup> Voir annexe n° 10.

Un avenant au contrat est signé le 1<sup>er</sup> février 2016 pour changement de poste (directeur opérationnel), de grade de référence (attaché principal au lieu d'attaché) et de rémunération (IM porté à 783 au lieu de 496). Les termes du contrat de 2014 étant modifiés de façon très substantielle, une nouvelle procédure de recrutement aurait dû être lancée. Certainement, suite aux observations du contrôle de la légalité, un recrutement est opéré sur un poste dont le titre est légèrement modifié, sur le grade d'attaché non titulaire à l'IM 783 pour une durée de trois ans (du 1<sup>er</sup> juillet 16 au 30 juin 2019). La vacance d'emploi est publiée le 28 juillet 2016, postérieurement au recrutement, et le contrat est signé le 29 juillet 2016. Le recrutement d'un fonctionnaire n'a donc pas été recherché.

L'agent A ayant mis fin par anticipation à ce contrat, certainement suite aux nouvelles observations de la préfecture, il est alors recruté sur un poste de directeur à l'intitulé à nouveau légèrement modifié, toujours sur le grade d'attaché non titulaire, du 1<sup>er</sup> juillet 2017 au 30 juin 2020 à l'IM 560. Cette diminution de l'IM est compensée par l'augmentation de son indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), par avenant du 7 juillet 2017, portée à 2 228 € à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2017 contre 1 103 € depuis janvier. La délibération créant l'emploi est adoptée rétroactivement, le 20 septembre 2017.

#### **4.5.2.2 La situation de l'agent B**

L'agent B a été recruté, au titre de l'art. 3.3.2, sur un poste d'administrateur non titulaire (IM 783) pour occuper l'emploi de directeur Habitat-Urbanisme-Aménagement du 1<sup>er</sup> novembre 2014 au 31 octobre 2017. La publication de la vacance de poste est datée du 29 octobre 2014, soit deux jours avant le début du contrat. D'après ce dernier, l'appel à candidatures de fonctionnaires aurait été infructueux mais aucun élément ne l'atteste.

L'agent B est ensuite recruté sur un emploi de DGA pour trois ans à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2017. Le contrôle de légalité demande le retrait du contrat car la commune ne remplit pas les conditions lui permettant de recruter un DGA contractuel. Une note du 16 février 2018 présente la stratégie alors mise en place pour recruter l'agent B :

- Étape 1. Recrutement pour accroissement temporaire d'activité durant six mois sur l'emploi de directeur ;
- Étape 2. Publication de la vacance d'emploi ;
- Étape 3. Délibération portant création de l'emploi directeur développement contractuel ;
- Étape 4. Recrutement de l'agent B sur la base de cette délibération et le fondement correspond à l'article 3.3.2.

L'agent B bénéficie ainsi d'un contrat de trois ans, du 1<sup>er</sup> juin 2018 au 31 mai 2021, au grade d'administrateur (9<sup>ème</sup> échelon, IM 787), sans que le recrutement d'un fonctionnaire ait été recherché.

#### **4.5.2.3 La situation de l'agent C**

L'agent C, titulaire d'un BAC+2, a été recruté le 1<sup>er</sup> décembre 2012 sur l'emploi de directeur adjoint pour 3 mois, pour accroissement temporaire d'activité (contrat n° 1). Son indice (IM 619) correspond au dernier échelon du cadre d'emploi des ingénieurs et nécessite plus de 22 ans d'ancienneté, ce que ne possède pas l'agent C en 2012.

Le 1<sup>er</sup> mars 2013, sans que soit établi le caractère infructueux de l'appel à candidatures de fonctionnaires, l'agent B est recruté pour un an sur le même emploi, au grade d'attaché, au titre de l'art. 3.3.2 (contrat n° 2). Il conserve son indice (IM 619) qui n'est pas prévu pas pour ce cadre d'emploi. Sa fiche de paie de mars 2013 mentionne le grade d'ingénieur 10<sup>ème</sup> échelon.

Il est de nouveau recruté dans les mêmes conditions (grade d'attaché, motif de recrutement relatif à l'article 3.3.2, indice IM 619) à compter du 1<sup>er</sup> mars 2014 pour deux ans (contrat n° 3). Les mêmes incohérences entre le contrat et la fiche de paie persistent. Un avenant aux contrats de 2013 et de 2014 est rédigé le 17 février 2014, qui indique que l'emploi occupé correspond au grade d'ingénieur et confirme la rémunération sur la base de l'indice IM 619.

Il est ensuite recruté sur ce même emploi, toujours au titre de l'art. 3.3.2, à compter du 1<sup>er</sup> mars 2016, pour un an, toujours à l'IM 619 mais cette fois sur un grade d'ingénieur (contrat n° 4) ; puis à nouveau dans ces conditions (grade d'ingénieur, motif de recrutement relatif à l'article 3.3.2, indice IM 619), à compter du 1<sup>er</sup> mars 2017 pour 1 an (contrat n° 5).

Un arrêté du 11 juillet 2017 porte reclassement de l'agent C, en qualité d'ingénieur, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, avec ancienneté au 1<sup>er</sup> décembre 2012.

Une fiche rapport/renouvellement de contrat, datée d'octobre 2017 porte accord de la commission du personnel pour un renouvellement jusqu'au 28 février 2018 ; une annotation en bas de page indique : « *prolongation du 01/03/2018 au 31/11/2018* ». L'agent C est à nouveau recruté sur cet emploi (contrat n° 6), qui n'est plus permanent, pour accroissement temporaire d'activité, du 1<sup>er</sup> mars 2018 au 30 avril 2018 à l'IM 625.

Il est ensuite à nouveau recruté sur le même emploi qui redevient permanent par la délibération du 7 février 2018, sur le grade d'ingénieur, du 1<sup>er</sup> mai 2018 au 30 novembre 2018, à l'IM 625 (contrat n° 7). Il pourra alors bénéficier d'un CDI<sup>69</sup>, comme l'indique un mail du 26 avril 2018 de la responsable du service emploi. Dès lors, si aucune diligence n'a été prise par la commune pour recruter un fonctionnaire sur l'emploi de directeur adjoint, en revanche, tout a été mis en œuvre pour attribuer un CDI à l'agent C au 1<sup>er</sup> décembre 2018.

**Rappel au droit n° 7 : Respecter systématiquement les dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorisant le recrutement d'agents contractuels, notamment de catégorie A.**

## **4.6 La rémunération**

### **4.6.1 Le régime indemnitaire**

#### **4.6.1.1 Le Rifseep**

La commune a révisé son régime indemnitaire en 2016 et a instauré le Rifseep (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel). Auparavant, il n'était pas défini par une délibération cadre mais par de nombreuses délibérations successives, pour certaines assez anciennes.

Par délibération du 17 septembre 2014, la commune a institué la prime de fonctions et de résultats (PFR) pour les administrateurs et les attachés, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2014. L'examen d'un échantillon de fiches de paie de 2016 a montré que les plafonds fixés par les délibérations communales ont été respectés et qu'il n'y avait pas de cumuls entre la PFR et les primes versées antérieurement.

---

<sup>69</sup> CDI : Contrat à durée indéterminée.

**Tableau n° 34 : Primes composant le régime indemnitaire de la commune avant l'instauration du Rifseep**

	Indemnité spécifique de service	Prime technicité	Prime service et rendement	IEMP	Prime écran	Prime de fonction informatique	IFRSTS	Prime forfaitaire mensuelle	Prime spécifique	HSE	IRSS	Ind spec fonction	IFR	ISS
Administrative				x									x admins- trateurs	
Technique	x		X	x	x	x								
Culturelle		X			x					x				
Sportive				x										
Animation				x										
Sanitaire et sociale				x	x		x	x	x		x			X
Police					x							x		

Source : CRC Île-de-France à partir des délibérations relatives au régime indemnitaire

Par délibération du 14 décembre 2016, la commune a adopté, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017, le Rifseep instauré par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, pour les cadres d'emploi suivants : administrateurs, attachés, rédacteurs, adjoints administratifs ; techniciens ; agents de maîtrise, adjoints techniques (en attente de la parution des arrêtés ministériels) ; conseillers, assistants socio-éducatifs, agents sociaux ; éducateurs, opérateurs des activités physiques et sportives ; animateurs, adjoints d'animation ; agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

La commune a instauré le Rifseep pour les techniciens en se basant sur l'arrêté interministériel du 30 décembre 2015 relatif aux techniciens du ministère du développement durable. Toutefois, celui-ci limite l'application du Rifseep aux seuls ex-contrôleurs des affaires maritimes, sans lien donc avec la fonction publique territoriale. L'arrêté relatif aux techniciens n'est à ce jour pas paru. Sur ce point, le Rifseep de la commune apparaît donc irrégulier. Toutefois le tribunal administratif de Montreuil saisi sur l'absence de CIA, ne s'est prononcé que sur ce point (voir *infra*) et n'a pas relevé l'irrégularité<sup>70</sup>. La décision précise que « la délibération n° 25 du 14 décembre 2016 met en place dans le cadre du RIFSEEP la part IFSE, dont les conditions et les modalités d'attribution du taux individuel sont au demeurant suffisamment précises ». 49 agents relevant du cadre d'emploi des techniciens territoriaux ont donc bénéficié irrégulièrement de l'IFSE en 2017.

La commune a mis en place l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), qui ne prend pas en considération le grade des agents mais le cadre d'emploi et ses fonctions. Les montants applicables sont définis par groupe de fonctions dans la limite de plafonds annuels. La commune d'Aulnay-sous-Bois a retenu des critères professionnels pour lesquels sont spécifiés des indicateurs d'évaluation :

- fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ;
- technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ;
- sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel.

Le montant individuel est calculé par l'application d'un coefficient au montant du plafond du groupe concerné, qui sera révisé en cas de changement de fonction ou de grade et, à défaut, tous les quatre ans. La délibération prévoit une diminution de l'IFSE à partir du 11<sup>ème</sup> jour d'absence dans l'année civile (sauf en cas d'hospitalisation) à raison de 1/30<sup>ème</sup> par jour ouvré d'absence.

La commune a estimé que cette refonte du régime indemnitaire a entraîné un surcoût de 0,43 M€ en 2017, dont 0,33 M€ liés à la hausse des plafonds de régimes indemnitaires et 0,1 M€ à l'extension de l'IFSE à l'ensemble des agents mensualisés quel que soit le type de contrat. Cette estimation paraît réaliste au vu du compte administratif de 2017 qui montre une augmentation de 0,3 M€ des dépenses liées aux indemnités des agents titulaires<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> La délibération du 14 décembre 2016 vise l'arrêté interministériel du 30 décembre 2015 relatif aux techniciens du ministère du développement durable.

<sup>71</sup> Compte 64118.

La commune n'avait pas instauré le complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir. Elle ne respectait donc pas les dispositions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, qui impose l'instauration d'un régime indemnitaire en deux parts, comme le confirme une décision du tribunal administratif de Montreuil du 9 mai 2018.

Une délibération le 18 juillet 2018 relative au Rifseep instaure le CIA. Elle précise les plafonds par fonctions et prévoit que le montant du CIA sera déterminé suivant l'entretien annuel d'évaluation. Les critères d'attribution sont les suivants : capacités d'encadrement, efficacité et réalisation des objectifs, compétences professionnelles et techniques, qualités relationnelles, aptitudes à exercer des fonctions supérieures, contribution à l'activité du service ou de la direction. L'impact budgétaire de l'instauration du CIA n'a pas été estimé par la commune.

#### **4.6.1.2 La prime annuelle**

Le Rifseep est complété, le cas échéant, par les indemnités compensant le travail de nuit, de dimanche ou de jours fériés, les indemnités d'astreintes, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, la prime de responsabilité pour les emplois fonctionnels, et la prime dite « de fin d'année ».

Concernant cette dernière, l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit le maintien à titre collectif des dispositifs institués avant le 27 janvier 1984. Suite aux observations antérieures de la chambre, la commune a délibéré le 25 avril 1996 afin de reprendre le versement direct des primes antérieurement versées par l'association AEPC<sup>72</sup>. La délibération du 18 janvier 1996 avait été jugée irrégulière par la préfecture car elle prévoyait le versement de cette prime aux agents non titulaires et aux stagiaires.

La commune a adopté deux nouvelles délibérations le 10 mai 2001, afin de modifier les mois de versement (mai et novembre au lieu de juin et décembre), et le 31 mai 2001 afin d'étendre le versement de la prime à l'ensemble des agents, y compris les non titulaires et les stagiaires.

Au regard du principe du maintien d'un avantage collectivement acquis avant le 26 janvier 1984, ne peuvent être admises les modifications des conditions d'attribution de cet avantage ultérieurement à la délibération du 25 avril 1996<sup>73</sup>. À cet égard, la délibération du 31 mai 2001 apparaît irrégulière dans son application aux agents non titulaires. La commune a déclaré ne pas envisager de remettre en question le principe et les modalités de cette prime « *héritée du passé* ». Toutefois, la chambre demande à la commune de régulariser la situation.

#### **4.6.1.3 Le régime indemnitaire de la police municipale**

Faute de corps de référence correspondant dans la fonction publique de l'État, les cadres d'emploi de la police municipale sont exclus du Rifseep. Ainsi, le régime indemnitaire des policiers municipaux est constitué de deux primes : l'indemnité spéciale mensuelle de fonction des agents, chefs de service et directeurs de la police municipale, et l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), auxquelles s'ajoutent les IHTS.

---

<sup>72</sup> AEPC : Association d'entraide du personnel communal.

<sup>73</sup> Cependant, les collectivités locales et établissements publics peuvent mettre fin aux avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 (Arrêt Conseil d'État du 21 mars 2008 n° 287771).

## **4.6.2 Les avantages en nature**

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement modifie, dans un sens restrictif, les conditions d'octroi de ces logements de fonction dans les collectivités territoriales, en application du principe de parité avec la fonction publique de l'État. Seuls les fonctionnaires ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité peuvent bénéficier d'un logement par nécessité absolue de service. Les fonctions susceptibles d'ouvrir droit à l'attribution d'une convention d'occupation précaire doivent comporter un service d'astreinte et le paiement par leurs bénéficiaires d'une redevance d'occupation, représentant au moins 50 % de la valeur locative des locaux, calculée sur le montant des loyers du marché immobilier local. La gratuité des avantages accessoires (eau, gaz, électricité, chauffage) a été supprimée. Enfin, les surfaces sont limitées en fonction du nombre de personnes à la charge du bénéficiaire occupant le logement.

Une délibération doit être adoptée par la collectivité territoriale afin de mettre en conformité le régime en vigueur. Elle doit préciser les contraintes particulières liées à l'exercice des fonctions de chaque agent logé ainsi que les conditions financières de l'occupation, notamment le mode de calcul de la redevance due et des avantages accessoires. Ces nouvelles dispositions s'appliquent à l'ensemble des concessions de logement quelle que soit leur date d'attribution<sup>74</sup>.

La commune d'Aulnay-sous-Bois ne respecte pas ces dispositions réglementaires et n'envisageait pas d'adopter avant la fin de l'année 2018 une délibération pour s'y conformer. Cette situation irrégulière a déjà été relevée par la chambre dans son précédent rapport sur les compétences scolaire et périscolaires<sup>75</sup> et, dans sa réponse aux observations provisoires, la commune s'était engagée à y remédier dans les plus brefs délais.

Cinquante logements de fonction sont mis à dispositions d'agents communaux, dont 41 appartiennent au domaine communal, 2 relèvent du parc social et 5 du secteur libre. Selon la commune, l'ensemble de ces avantages est estimé à 443 615 € sur la période, soit 63 373 € par an en moyenne, et 1 200 € par logement et par an, ce qui paraît sous-évalué. La commune s'est engagé à délibérer avant la fin de l'année 2018.

**Rappel au droit n° 8 : Adopter une délibération définissant des modalités d'attribution des logements de fonction, conformes au décret n° 2012-752 du 9 mai 2012, et assurer la régularité des arrêtés individuels d'attribution.**

## **4.7 Les collaborateurs de cabinet du maire et les emplois fonctionnels**

### **4.7.1 Les collaborateurs de cabinet**

L'examen des conditions de recrutement et de rémunération des collaborateurs de cabinet n'a pas révélé d'irrégularité. De même, la chambre n'a pas constaté de dépassement du nombre de collaborateurs autorisés sur la période<sup>76</sup>. En revanche, l'enveloppe consacrée à la rémunération des collaborateurs de cabinet n'a pas fait l'objet d'une délibération, ce qui est contraire aux dispositions en vigueur, la commune se limitant à individualiser l'enveloppe correspondante en annexe du budget primitif (annexe C1.1).

<sup>74</sup> Toutefois, les agents bénéficiaires de concessions avant le 11 mai 2012 pouvaient en conserver le bénéfice conformément aux anciennes dispositions au plus tard jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2015 ; les collectivités étant tenues de modifier leur régime en vigueur par délibération au plus tard à cette date (décret n° 2013 651 du 19 juillet 2013).

<sup>75</sup> Rappel au droit n° 1 du rapport d'observations définitives notifié le 23 mai 2018.

<sup>76</sup> Voir annexe n° 9.

#### **4.7.2 Les emplois fonctionnels**

Les emplois fonctionnels correspondent à des emplois de direction limitativement énumérés à l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984, qui doivent être créés par délibération de la collectivité. Or, la commune n'a pas délibéré pour créer ces emplois fonctionnels et en fixer le nombre.

Ces emplois sont en général occupés par des fonctionnaires placés en position de détachement. Il est toutefois possible de recourir, dans les conditions prévues à l'article 47 de la loi précitée, à des agents non titulaires par recrutement direct, mais uniquement sur les postes de directeur général des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 80 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants. L'accès à ces emplois par recrutement direct n'entraînant pas titularisation dans la fonction publique territoriale.

L'annexe « état du personnel » du compte administratif 2017 fait mention de cinq emplois budgétaires : un directeur général des services (DGS), un directeur général des services techniques, et trois directeurs généraux adjoints des services (DGA). En 2017, ces emplois sont tous pourvus, le DGS étant contractuel ; le directeur général des services techniques est titulaire du grade d'ingénieur en chef Hors classe (HC), et les trois DGA (DGS adjointe, DGA ressources et DGA services à la population) ont le grade de directeur territorial.

La commune a souhaité se doter d'un quatrième DGA et recruter au 1<sup>er</sup> novembre 2017 un agent contractuel, occupant déjà depuis trois ans un poste de directeur. Elle ne remplissait pourtant pas les conditions pour recruter un contractuel sur un emploi fonctionnel. Aussi, cet agent a finalement été recruté sur un poste de directeur de pôle suite aux observations des services préfectoraux. En revanche, la commune a maintenu les conditions de rémunération qu'elle lui avait accordées pour assurer les fonctions de DGA : une rémunération indiciaire (IM 787) correspondant au 9<sup>ème</sup> échelon du grade d'administrateur et nécessitant 11 années d'ancienneté dans ce grade ; une IFSE mensuelle de 3 604 €.

L'agent en question bénéficie ainsi d'une rémunération supérieure aux DGA fonctionnaires alors qu'il n'exerce pas les responsabilités incombant aux emplois fonctionnels. La commune est invitée à régulariser cette situation.

<p><b>Rappel au droit n° 9 : Délibérer pour créer les emplois fonctionnels de la commune et limiter le recrutement éventuel de contractuels sur de tels emplois aux seuls postes de directeur général des services et de directeur général des services techniques.</b></p>
---

#### **4.8 Appréciation générale sur la gestion des ressources humaines**

Lors du précédent contrôle de la chambre, plusieurs manquements aux règles de la fonction publique territoriale avaient été relevés au travers de l'examen de gestion de la politique de sécurité et de prévention de la délinquance par la commune. Il est constaté que la plupart des irrégularités relevées en 2010 pour les agents de la police municipale en matière de temps de travail, de régime indemnitaire et d'indemnisation des astreintes et heures supplémentaires n'ont pas été corrigées.

De nombreux autres manquements dans la gestion des ressources humaines ont été relevés. Les principales dispositions relatives au temps de travail figurant dans le règlement intérieur appliqué par la commune ne reposent pas sur une base légale, les délibérations en matière de régime de temps de travail et d'autorisations spéciales d'absences n'ayant pas été votées.

Les délibérations relatives aux heures supplémentaires et astreintes ne sont pas conformes aux textes. Le versement des indemnités pour heures supplémentaires et astreintes s'apparente, dans certains cas, à des compléments de rémunération.

Les règles de recrutement des personnels contractuels sont imparfaitement respectées. La commune procède au recrutement d'agents de catégorie A en violation des dispositions législatives inscrites dans le statut de la fonction publique territoriale.

Elle n'a pas délibéré pour créer ses emplois fonctionnels ni déterminé l'enveloppe des rémunérations des collaborateurs de cabinet.

## 5 LE SUIVI DES OBSERVATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT D'OBSERVATION DÉFINITIVES

### 5.1 La politique de sécurité et de prévention de la délinquance

#### 5.1.1 Les observations formulées par la chambre dans le cadre du précédent rapport

La commune d'Aulnay-sous-Bois s'est investie dans une politique de sécurité publique dès 1984<sup>77</sup>. Toutefois, elle a alloué des moyens sans définir les objectifs assignés à cette politique. Ainsi, la chambre pointait dans son rapport, notifié en juin 2011, que la commune a créé une police municipale, dotée dès l'origine d'un effectif important, a installé du matériel de vidéosurveillance et a créé un observatoire de la tranquillité sans rechercher la cohérence de ces dispositifs. Ainsi, le rapport indiquait que la police municipale n'a pu répondre aux attentes et besoins des habitants, ne disposant pas d'autre objectif que celui d'être présente. « *Sans définition préalable de son activité quotidienne, elle s'est organisée de manière routinière évitant, hors les équipages de nuit, les quartiers difficiles et dangereux. (...) De surcroît, il est impossible d'évaluer le service rendu à la population, les indicateurs existants ne le permettant pas* ».

Outre les nombreuses irrégularités constatées en matière de gestion des ressources humaines de la police municipale, la chambre relevait également des difficultés liées à l'organisation de la direction de la prévention et de la sécurité, ainsi que du service police municipale.

**Tableau n° 35 : Suites réservées aux observations de la chambre en matière de sécurité publique, police municipale et vidéosurveillance**

Observations de la Chambre	Degré de mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation
Absence de politique globale de sécurité publique. CLS 2007 inadapté aux capacités de mise en œuvre de la commune (53 fiches actions).	Totalement mis en œuvre	Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance adoptée en septembre 2015.
Difficulté dans la préparation et faiblesse du pilotage du contrat local de sécurité (CLS) : peu de réunions du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et du conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF).	Mise en œuvre incomplète.	Une réunion CLSPD par an à partir de 2015. Une seule réunion du CDDF attestée en 2015. La commune indique que deux réunions du CDDF se sont tenues en 2017 et une en 2018, mais n'a produit aucune pièce justificative.
Définition peu claire des missions de la PM, insuffisance de coordination entre la PM et la Police nationale (PN) et manque de visibilité de la PM pour les citoyens (manque de présence sur le terrain).	Totalement mis en œuvre	Projet de service adopté lors du CT 12 septembre 2014
Organisation de la direction prévention sécurité et de la police municipales défaillante, fonctionnement autarcique de la PM, et effectifs importants (fonctionnement 7j/7 et 24h/24) sous encadrés.	Totalement mis en œuvre	Réorganisation du service lors du CT du 12 septembre 2014
Défaut de délibération autorisant l'armement de la PM.	Totalement mis en œuvre	Autorisation par le préfet après signature d'une convention de coordination.
Moyens municipaux mis à disposition de la PN pour pallier à leur insuffisance sans convention.	Totalement mis en œuvre	Courrier du maire.
Absence d'actualisation de la liste nominative des personnes habilitées à visionner les images filmées par le dispositif de vidéosurveillance et absence de règlement intérieur précisant les consignes d'exploitation des bandes filmées. Recommandation de la chambre de réaliser un audit des conditions d'exploitation de la vidéosurveillance au sein du poste de PM.	Totalement mis en œuvre	Autorisations préfectorales fournies.

Source : CRC Ile-de-France

<sup>77</sup> Texte fondateur : loi du 15 avril 1999.

### **5.1.2 La politique de sécurité et de prévention de la délinquance**

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a consacré la responsabilité centrale des maires dans le pilotage de la politique de prévention de la délinquance et a mis à leur disposition un certain nombre de nouveaux outils.

Le maire est responsable de l'animation, sur le territoire de sa commune, de la politique de prévention de la délinquance et de la coordination de sa mise en œuvre. Il est garant de la tranquillité publique au sein de sa commune dans le cadre de ses prérogatives en matière de police administrative générale et spéciale. Il joue également un rôle actif de proximité dans des domaines tels que le respect des règles, l'action sociale et éducative, la lutte contre les incivilités et les troubles à la tranquillité publique. Enfin, la loi du 15 août 2014<sup>78</sup> lui confère un rôle dans le traitement des questions relatives à l'exécution des peines et à la prévention de la récidive.

Pour exercer ses responsabilités en matière de sécurité et de prévention de la délinquance, le maire s'appuie principalement sur la stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance, le conseil des droits et des devoirs des familles, et la vidéo-protection.

Une stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance 2014-2017 a été élaborée sur la base d'un diagnostic local de sécurité, signé le 15 septembre 2015 avec l'État. Dans ce cadre, la commune s'engage à :

- faire de la police Municipale une force de sécurité équipée, armée, disposant de consignes claires et disponible 24h/24h en adaptant ses horaires à la délinquance constatée ;
- disposer des données chiffrées de la délinquance et non de "tendances" sans référence aux exercices précédents ;
- faire de la lutte contre la toxicomanie dans les quartiers situés dans la zone nord de la commune et dans le quartier du Gros Saule, classé en zone de sécurité prioritaire (ZSP), une priorité municipale et nationale ;
- créer ou recréer un véritable centre superviseur urbain (CSU) de vidéo-protection avec une exploitation des images en temps réel et coordonnée avec la police nationale et la police municipale après avoir revu la convention de coordination des deux polices ;
- étudier la création d'un réseau de "citoyens vigilants" ou "ville citoyenne", en lien avec la police municipale ;
- mobiliser davantage les bailleurs sociaux, tout particulièrement dans les quartiers en politique de la ville (Rose des Vents, Cité de l'Europe, les Étangs, les Merisiers, le Gros Saule, Mitry, Chanteloup) ;
- relancer tous les dispositifs partenariaux autour d'objectifs quantifiés et chiffrés seuls à même d'obtenir des résultats dans la durée et impliquant les "décideurs" en capacité de prendre des décisions en réunion.

Cette stratégie n'a pas fait l'objet d'une délibération du conseil municipal. En réaction aux observations provisoires de la chambre, la commune s'engage à soumettre à la délibération du conseil municipal sa nouvelle stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance (STSPD) 2018-2021.

---

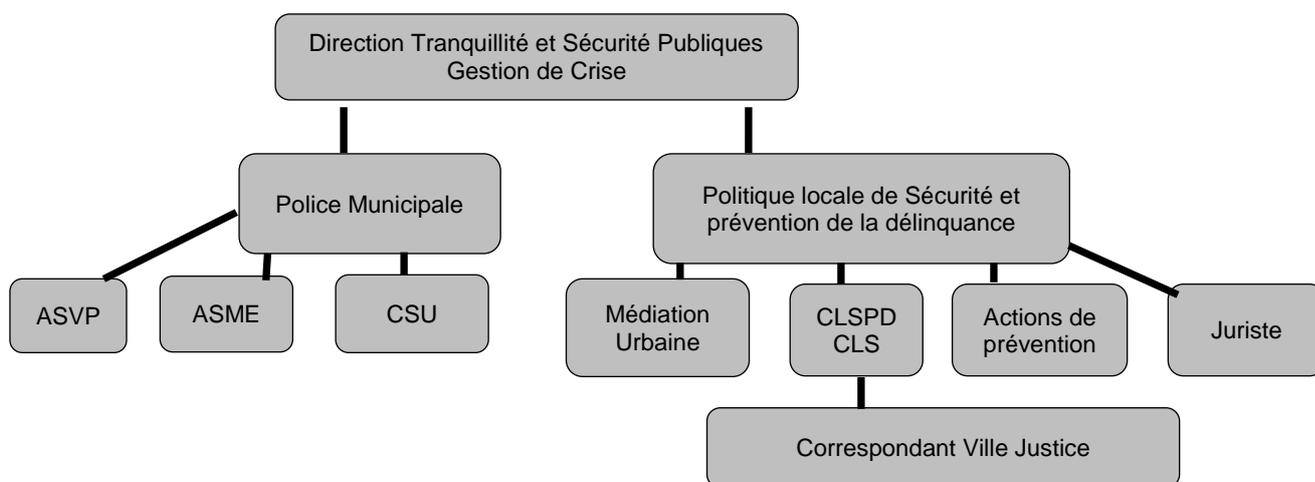
<sup>78</sup> Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

### 5.1.3 L'organisation de la direction de la tranquillité et de la sécurité publiques

Les directions de la police municipale et de la prévention - sécurité ont fait l'objet d'une réorganisation qui a donné naissance en janvier 2016 à la direction de la tranquillité et de la sécurité publiques, responsable à la fois de :

- la police municipale, à laquelle sont rattachés les agents de surveillance de la voie publique (ASVP), le centre de supervision urbain (CSU) et les agents de surveillance des écoles (ASME), réorganisée en septembre 2014 ;
- la politique locale de sécurité et prévention de la délinquance (PLSPD), conduite à travers un pôle prévention, un service médiation, un coordonnateur CLSPD, un juriste et un correspondant ville/justice.

**Schéma n° 1 : Organigramme de la direction tranquillité et sécurité publiques**



Source : Commune d'Aulnay-sous-Bois

#### 5.1.3.1 Une réforme des missions et de l'organisation du service de police municipale en septembre 2014

##### 5.1.3.1.1 L'évolution des missions de la police municipale d'Aulnay

Le rôle et les missions de la police municipale ont été clarifiés lors de la réorganisation du service en 2014. Ainsi, elle assure le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique sur l'ensemble du territoire communal. Elle répond à toute demande d'urgence, d'aide et d'assistance à personne en danger ou en difficulté.

Hormis les missions de service général relevant des pouvoirs de police du maire, la police municipale effectue des actions de prévention, de dissuasion et de répression<sup>79</sup>. Aulnay-sous-Bois a donc recentré l'action de sa police municipale sur le service public rendu à la population. La police municipale doit ainsi prendre en compte toutes les réquisitions des administrés, leur apporter la réponse la plus adaptée et assurer une présence sur le terrain, ce que permettent l'îlotage et la sectorisation.

<sup>79</sup> Détail des missions de la police municipale d'Aulnay depuis 2014 en annexe n° 10.

### 5.1.3.1.2 La réorganisation du service de police municipale

Le projet de réorganisation de la police municipale a été soumis au comité technique du 12 septembre 2014. Il a permis de préciser les missions et objectifs de la police municipale et de formaliser un projet de service.

Avant sa réorganisation, la police municipale était constituée de brigades spécialisées par missions principales. La commune a estimé, conformément aux observations formulées par la chambre, que cette juxtaposition d'unités sans autorité hiérarchique unique ni ligne directrice commune rendait peu lisible l'action de la police municipale. L'organisation du service était basée sur six brigades, encadrées par trois agents de catégorie B. Les brigades de nuit avaient été supprimées et les brigades de roulement de jour bénéficiaient de 8 heures de repos entre deux vacations.

**Tableau n° 36 : Organisation des brigades avant la réorganisation de 2014**

Brigades	Effectifs	Organisation des cycles de travail
3 brigades de jour	30 : 3 brigades de 10 policiers	Horaire 6h/14h-14h/22h sur un rythme de travail de 4 jours travaillés (2 vacations après-midi suivies de 2 vacations matin) suivis de 2 jours de repos.
2 brigades de renfort	23 : une brigade de 12 policiers et une de 11	Horaire 16h/2h sur un rythme de travail de 3 jours travaillés suivis de 3 jours de repos. Permanence au poste de 2h à 6h assurée par 2 policiers issus de ces brigades.
1 brigade de circulation	8 policiers	Horaire 8H/16H du lundi au vendredi.

Source : Rapport du comité technique paritaire du 12 septembre 2014

Selon l'exposé des motifs à l'origine de la réorganisation de la police municipale, l'organisation des horaires des brigades limitait la présence des effectifs dans l'espace et dans le temps et générait de nombreuses heures supplémentaires.

Afin de répondre aux objectifs clarifiés de la police municipale, il a été décidé de remettre en fonction les brigades de nuit, supprimer les brigades de renfort, créer une brigade de soutien et d'intervention sur les créneaux horaires de fin d'après-midi et soirée, optimiser l'activité de la brigade de circulation, redéployer les effectifs sur la voie publique en limitant le nombre de policiers chargés des tâches administratives, attribuer le traitement des objets trouvés et les déclarations de chiens dangereux au secrétariat du service, et augmenter la capacité d'intervention des brigades de jour en supprimant le remplacement des vacataires écoles par les policiers en cas d'absence de ces derniers.

Le service s'est doté d'indicateurs d'activité et de résultat, présentés annuellement dans un bilan.

### 5.1.3.1.3 Les moyens mis à la disposition de la police municipale

Cette nouvelle organisation s'est accompagnée de nouveaux moyens mis à disposition de la police municipale depuis 2014 :

- rénovation et développement du centre de supervision urbain (CSU) ;
- développement de la vidéo-protection ;
- équipement des véhicules ou sur la voie publique du système de lecture automatisée de plaque d'immatriculation afin de lutter contre la délinquance routière ;
- mise en place de caméras piéton et de caméras embarquées dans les véhicules dans le but de sécuriser les policiers et leurs procédures ;
- installation de la verbalisation électronique ;
- développement de la géolocalisation pour le guidage et la gestion des patrouilles.

Le dispositif de vidéo-protection est passé de 20 à 48 caméras, dont 24 sur la voie et les espaces publics, les autres caméras couvrant les bâtiments et les sites municipaux. Le centre de supervision urbain, installé au siège de la police municipale, a été réorganisé et le personnel a été renouvelé et spécifiquement formé.

Au total, 4,6 M€ d'investissement ont été réalisés sur la période, dont 4,5 M€ depuis 2014.

**Tableau n° 37 : Évolution des moyens mis à disposition de la police municipale**

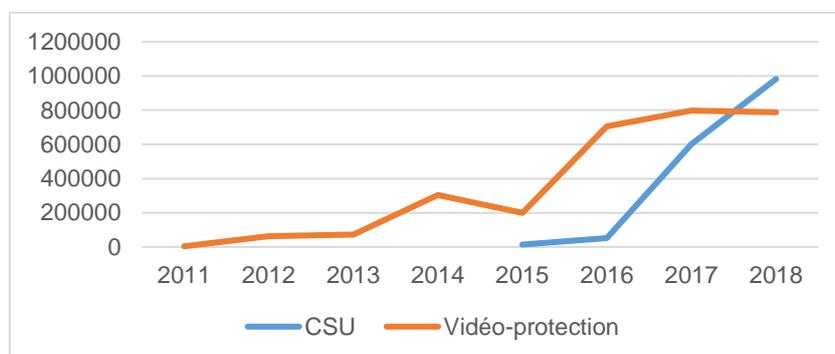
En €		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
CSU	Invest.					13 776,00	50 845,84	601 755,82	982 673,29	1 649 050,95
	Fonct.					312 497,97	372 262,59	495 604,55	532 798,82	1 713 163,93
	<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>326 273,97</b>	<b>423 108,43</b>	<b>1 097 360,37</b>	<b>1 515 472,11</b>	<b>3 362 214,88</b>
Vidéo-protection	Invest.	3 603,55	62 954,64	72 160,01	304 283,14	198 678,74	705 924,53	797 981,24	787 518,92	2 933 104,77
	Fonct.			1 091,47	2 694,66	13 242,01	7 096,96	34 766,33	45 496,86	104 388,29
	<b>Total</b>	<b>3 603,55</b>	<b>62 954,64</b>	<b>73 251,48</b>	<b>306 977,80</b>	<b>211 920,75</b>	<b>713 021,49</b>	<b>832 747,57</b>	<b>833 015,78</b>	<b>3 037 493,06</b>
Caméra piéton et caméra embarquée	Invest.							23 398,14		23 398,14
	Fonct.									0,00
	<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>23 398,14</b>	<b>0</b>	<b>23 398,14</b>
Verbalisation électronique	Invest.								21 270,00	21 270,00
	Fonct.									0,00
	<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>21 270,00</b>	<b>21 270,00</b>
Géolocalisation guidage des patrouilles	Invest.						2 902,80			2 902,80
	Fonct.									0,00
	<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2 902,80</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2 902,80</b>
TOTAL	Invest.	3 603,55	62 954,64	72 160,01	304 283,14	212 454,74	759 673,17	1 423 135,20	1 791 462,21	4 629 726,66
	Fonct.	0,00	0,00	1 091,47	2 694,66	325 739,98	379 359,55	530 370,88	578 295,68	1 817 552,22
	<b>Total</b>	<b>3 603,55</b>	<b>62 954,64</b>	<b>73 251,48</b>	<b>306 977,80</b>	<b>538 194,72</b>	<b>1 139 032,72</b>	<b>1 953 506,08</b>	<b>2 369 757,89</b>	<b>6 447 278,88</b>

Source : CRC Île-de-France à partir des données fournies par la commune d'Aulnay-sous-Bois

Ce sont les dispositifs relatifs à la vidéo-protection et au centre de supervision urbain qui concentrent les investissements les plus importants en faveur de la police municipale. Uniques investissements jusqu'en 2014, ils en représentent environ 93 % en 2015 et 2016. Leur part diminue à compter de 2016 à la faveur d'investissements réalisés au profit de l'équipement des véhicules.

Les investissements dédiés au CSU font l'objet d'autorisations de programmes et crédits de paiement : 1,86 M€ d'AP ont été votés (0,66 M€ en 2015 et 1,20 M€ en 2017). De 2015 à 2017, les CP ouverts s'élèvent à 1,06 M€. La commune a délibéré le 4 avril 2018 pour ouvrir 1,22 M€ de CP sur cette opération.

**Graphique n° 6 : Évolution des investissements en faveur de la vidéo-protection et du centre de supervision urbain**



Source : CRC Île-de-France à partir des données fournies par la commune d'Aulnay-sous-Bois

### 5.1.3.2 La réorganisation en janvier 2016 du service chargé de la politique locale de sécurité et de la prévention de la délinquance

Ce service assure la coordination du CLSPD et développe des actions de prévention de la délinquance, d'éducation à la citoyenneté dans les quartiers, en lien avec les partenaires institutionnels (éducation nationale, prévention judiciaire de la jeunesse, associations spécialisées, etc.). Il tient une permanence d'information destinée à la population et effectue une veille juridique et réglementaire. Il assure le suivi, l'évaluation, l'animation et la mise en cohérence les actions de suivi socio-judiciaire, ainsi que le suivi des actions menées par le parquet de Bobigny dans le cadre de la STSPD par le biais du correspondant ville/justice. Il mène des missions de médiation.

Le service de médiation a pour objectif d'accroître le sentiment de sécurité et de contribuer à la tranquillité publique. Il assure ses missions en lien avec la police municipale dans le cadre des activités et des actes relevant de la prévention de la délinquance :

- présence active de proximité ;
- veille technique urbaine de proximité (repérage des dysfonctionnements, signalement et transmission aux services municipaux ou de l'État compétents, afin d'améliorer les conditions de vie sur l'espace public) ;
- gestion des conflits sur interpellation directe d'un tiers (les habitants, bailleurs, chefs d'établissements scolaires, ou transporteurs urbains).

### 5.1.3.3 L'évolution des effectifs chargés de la tranquillité et la sécurité publiques

Ces effectifs ont augmenté de 8,3 % depuis 2014, passant de 128,8 ETP à 139,5 en 2017. Ce sont les équipes de police municipale, du centre de supervision urbain, de surveillance des entrées et sortie des écoles et de la coordination du CLSPD qui progressent. En revanche, les agents de surveillance de la voie publique et les médiateurs diminuent.

**Tableau n° 38 : Évolution des effectifs dédiés à la tranquillité et la sécurité publiques (en ETP)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. sur la période	Évol. depuis 2014
<b>Total</b>	<b>105,40</b>	<b>102,30</b>	<b>104,80</b>	<b>128,80</b>	<b>132,90</b>	<b>144,80</b>	<b>139,50</b>	<b>32,35 %</b>	<b>8,31 %</b>
dont PM	63,00	63,00	66,00	67,00	75,00	73,00	74,00	17,46 %	10,45 %
dont agents surveillance voie publique	7,00	7,00	8,00	7,00	6,00	7,00	5,00	- 28,57 %	- 28,57 %
dont centre supervision urbain				9,00	6,00	11,00	13,00		44,44 %
dont agents surveillance des entrées et sorties d'école	10,40	7,30	6,80	19,80	15,90	25,80	17,60	69,23 %	- 11,11 %
dont médiateurs	21,00	20,00	20,00	21,00	21,00	17,00	16,00	- 23,81 %	- 23,81 %
dont CLSDP	1,00	2,00	1,00	2,00	4,00	5,00	7,85	685,00 %	292,50 %
dont administratifs	3,00	3,00	3,00	3,00	5,00	6,00	6,00	100,00 %	100,00 %

Source : Commune d'Aulnay-sous-Bois

### 5.1.4 Appréciation générale sur la conduite de la politique de sécurité et de prévention de la délinquance par la commune

Les principales observations de la chambre sur la faiblesse du pilotage de la politique de sécurité et de prévention de la commune, l'insuffisance de la définition et du suivi des missions du service de police municipale, le fonctionnement autarcique de celle-ci et l'absence de coordination entre les différents services intervenant dans le champ de la prévention, de la médiation et de la sécurité, ont été suivies d'effets. En effet, la commune s'est dotée d'une stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance, contractualisée avec l'État. Elle a formalisé les missions de la police municipale dans un projet de service et réorganisé l'ensemble de ces services au sein d'une direction de la tranquillité et de la sécurité publique. Elle a revu les méthodes de travail et l'organisation de sa police municipale.

Par ailleurs, elle a corrigé les manquements antérieurement constatés en matière d'armement des policiers municipaux (autorisations préfectorales, formations obligatoires, etc.), et de fonctionnement du centre de supervision urbain (autorisations d'installation et de visionnage).

Toutefois, la gestion des ressources humaines de la direction de la tranquillité et sécurité publiques, tout particulièrement de la police municipale, reste perfectible, notamment le respect des règles sur le temps de travail et les rémunérations (cf. *supra*, partie 5).

## 5.2 Les relations avec les associations

Dans son précédent rapport, la chambre avait relevé l'absence de remboursement par les associations des personnels de la ville mis à leur disposition en 2008. Cela représentait un manque à gagner de 472 000 € pour la commune. Trois associations percevant plus d'un million d'euros étaient concernées : l'Institut aulnaysien de développement culturel (IADC), l'association des centres sociaux d'Aulnay-Sous-Bois (ACSA), et la plateforme d'insertion multiservices (PIM). Par ailleurs, la chambre constatait le caractère trop formaliste des contrôles communaux exercés sur les associations, notamment pour celles avec qui la commune a signé une convention.

**Tableau n° 39 : Suites réservées aux observations en matière de relations avec les associations**

Observations de la Chambre	Degré de mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation
Remboursement partiel des mises à disposition de personnels de la ville en 2008 par les associations.	Non mise en œuvre.	6 conventions sur 9 associations bénéficiaires. Principe de remboursement pas systématiquement respecté.
Contrôle insuffisant des associations par la commune.	Non mise en œuvre.	La commune n'a produit aucun document au-delà des documents de base (compte de résultat et rapport d'activité). La commune ne dispose pas toujours des statuts à jour des associations dont elle est le principal financeur.

Source : CRC Ile-de-France

### 5.2.1 La mise à disposition des personnels communaux

La commune peut mettre à disposition du personnel communal auprès d'organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique publique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes, conformément à la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007. La commune d'Aulnay-sous-Bois a transmis les conventions qu'elle a signé avec six associations, prévoyant la mise à disposition de 40 agents communaux, pour un montant total de 1,46 M€ par an.

La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale prévoit l'obligation de conclure une convention de mise à disposition entre la collectivité et l'organisme d'accueil précisant la nature des activités confiées au fonctionnaire, les conditions d'emploi, les modalités de contrôle et d'évaluation des activités, les missions de service public confiées au fonctionnaire et les modalités de remboursement par l'organisme d'accueil. La mise à disposition doit donner lieu à remboursement sauf dérogations prévues par la loi<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Il peut être dérogé à l'obligation de remboursement lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, d'un groupement d'intérêt public, d'une organisation internationale intergouvernementale, d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne, ou auprès d'un État étranger, de l'administration d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de cet État ou auprès d'un État fédéré. Dans ce cas, l'étendue et la durée de cette dérogation sont précisées dans la convention conformément à une décision prise par l'assemblée délibérante de la collectivité d'origine.

**Tableau n° 40 : Mises à disposition de personnels 2017**

	Dispositions de la convention en vigueur		Informations communiquées par la commune <sup>81</sup>
	Nombre agents MAD <sup>82</sup>	Montant de la contribution valorisée	Nombre agents MAD
Association des centres sociaux d'Aulnay-sous-Bois (ACSA)	9	374 380 €	9
Association d'entraide du personnel communal (AEPC)	4	165 400 €	4
Association création vocale et scénique d'Aulnay-sous-Bois (CREA)	2	73 200 €	2
Institut aulnaysien de développement culturel (IADC)	21	943 800 €	19
Maison de l'emploi, de l'insertion, de la formation et de l'entreprise d'Aulnay-sous-Bois (MEIFE)	1	42 000 €	1
Association mission ville	3	97 500 €	3
Association sports animations : club sportif culturel, cercle d'escrime, entente cycliste et handball.	Convention non transmise Pas de valorisation au CA 2017		3

Source : CRC Île-de-France d'après les informations communiquées par la commune, les conventions et l'annexe B1 du CA 2017

À Aulnay-sous-Bois, les conventions de mises à disposition, adoptées en 2016 pour une durée de trois ans, prévoient le remboursement intégral de la rémunération et des charges afférentes à la commune (article 6), mais aussi une subvention communale accordée à tort par la commune afin de couvrir ces charges (article 5). Ainsi, la commune accorde spécifiquement des subventions aux associations conventionnées afin qu'elles puissent prendre en charge le remboursement des charges des personnels qu'elle met à leur disposition, soit un montant annuel de 1,46 M€.

Par ailleurs, trois agents sont mis à disposition d'associations sportives (club sportif culturel, cercle d'escrime, entente cycliste et handball) sans convention de mise à disposition ni valorisation en annexe du compte administratif. Jusqu'en 2016, deux associations bénéficiaient également d'agents communaux mis à disposition sans formalisation dans le cadre d'une convention : maison-jardin-service (deux agents), dont l'activité a pris fin le 30 juin 2016, et l'office de tourisme (deux agents), dont la gestion a été reprise en régie par la commune le 1<sup>er</sup> juillet 2016.

Ainsi, en ne contractualisant pas avec l'intégralité des associations bénéficiaires de personnels mis à disposition, et en instaurant de fait le principe de gratuité des mises à disposition pour les associations conventionnées, la commune ne respecte pas l'ensemble de ses obligations en matière de mise à disposition de personnel.

## 5.2.2 Les associations ACSA et IADC

Les associations ACSA et IADC ne disposent pas d'une autonomie de décision réelle par rapport à la commune d'Aulnay-sous-Bois.

<sup>81</sup> Listes des agents mis à disposition.

<sup>82</sup> MAD : Mise à disposition.

### 5.2.2.1 L'association ACSA

L'association ACSA a pour objet de participer « *au développement de l'action sociale et familiale de la commune d'Aulnay-sous-Bois sur différents sites localisés sur son territoire. À ce titre, elle coordonne l'action de plusieurs centres sociaux* », ainsi que cela est mentionné dans ses statuts. L'association intervient donc bien dans un domaine de compétence de la commune.

Par ailleurs, la commune apporte de longue date des moyens conséquents à cette association même s'ils ont baissé de 3,59 M€ en 2011 à 2,84 M€ en 2017, soit 82,5 % des ressources de la structure. Parmi ces moyens, les mises à disposition de personnels concernent neuf agents communaux, dont le directeur général, comme prévu par la convention de mise à disposition adoptée par le conseil municipal du 6 avril 2016. Ainsi apparaît la forte dépendance de l'association vis-à-vis de la commune.

**Tableau n° 41 : Moyens mobilisés par la commune au profit de l'association ACSA**

	Subvention	MAD personnel	Autres moyens mis à disposition	Total participation municipale	Total ressources	Part participation communale dans les ressources
2011	3 135 021	290 556	169 812	3 595 389	nc	nc
2012	2 969 616	296 430	117 989	3 384 035	nc	nc
2013	2 907 466	284 000	97 835	3 289 301	nc	nc
2014	2 857 600	284 000	82 376	3 223 976	nc	nc
2015	2 487 000	284 000	32 598	2 803 598	nc	nc
2016	2 299 207	374 380	51 797	2 725 384	3 616 783	75,35 %
2017	2 184 247	374 380	287 021	2 845 648	3 450 952	82,46 %

Source : CRC Île-de-France d'après les CA de la commune et les comptes de résultat 2016 et 2017 de l'association

Enfin, les statuts disposent que six membres du conseil d'administration sur 18 sont désignés par le maire. La commune n'a pas transmis la délibération correspondante. Le bureau de l'association est composé de six membres, dont cinq sont les représentants de la commune, ce qui démontre aussi la forte dépendance de l'association vis-à-vis de celle-ci.

La commune à la chambre a transmis une version ancienne des statuts (2003) qui ont pourtant été actualisés en 2016 selon le répertoire national des associations. Il apparaît donc que la commune ne tient pas ses dossiers associatifs régulièrement à jour.

### 5.2.2.2 L'association IADC

L'association IADC « *a pour but de mettre en œuvre les moyens juridiques, financiers, administratifs, culturels et artistiques afin de promouvoir et développer l'action et l'image de la ville d'Aulnay-sous-Bois dans les domaines de l'art et de la culture* », ainsi que cela est mentionné dans ses statuts. L'association intervient donc bien dans un domaine de compétence de la commune, et a même pour objet la promotion et le développement de l'action et l'image de la commune.

Par ailleurs, tout comme pour l'association ACSA, la commune apporte de longue date d'importants moyens à l'association. Même si ceux-ci sont en baisse, de 3,12 M€ en 2011 à 2,20 M€ en 2017, ils représentent encore 74 % des ressources de l'association en 2017. Parmi ces moyens, les mises à dispositions de personnels concernent 21 agents communaux. Au regard des comptes de résultat de l'association, l'intégralité des personnels paraît mise à disposition par la commune, les charges de personnel étant presque exclusivement inscrites sur la ligne « personnels mis à disposition ». Cet élément démontre la forte dépendance de l'association vis-à-vis de la commune.

**Tableau n° 42 : Moyens mobilisés par la commune au profit de l'association IADC**

	Subvention	MAD personnel	Autres moyens mis à disposition	Total participation municipale	Total ressources	Part participation communale dans les ressources
2011	1 861 548	949 324	610 813	3 421 685	nc	Nc
2012	1 827 263	693 742	306 599	2 827 604	nc	Nc
2013	1 888 100	857 000	4 071	2 749 171	nc	Nc
2014	1 696 500	839 000	73 147	2 608 647	nc	Nc
2015	1 459 680	817 700	143 796	2 421 176	nc	Nc
2016	1 317 504	943 000	120 966	2 381 470	2 900 064	82,12%
2017	1 205 482	634 985	363 884	2 204 351	2 983 342	73,89%

Source : CRC Île-de-France d'après les CA de la commune et les comptes de résultat 2016 et 2017 de l'association

Enfin, les statuts disposent que sept membres du conseil d'administration de l'association sur 15 sont désignés par le maire. La commune n'a pas transmis la délibération correspondante. En revanche, contrairement à l'ACSA, aucun élu municipal ne semble remplir de fonction au bureau.

La commune a transmis une version ancienne des statuts (1997) à la chambre bien que ceux-ci aient été actualisés en 2018 selon le répertoire national des associations. Il apparaît donc que la commune ne tient pas ses dossiers associatifs régulièrement à jour. En réponse la chambre, la commune a toutefois transmis une version des statuts datant du 16 février 2016.

L'ensemble de ces éléments tend à montrer que les relations entre la commune et ces deux associations présentent des risques juridiques pour la commune, les élus municipaux et le personnel dirigeant de ces associations. La commune s'est engagée à régulariser la situation, comme l'y encourage la chambre.

**Recommandation n° 5 : Sécuriser au plan juridique les relations entre la commune et les associations ACSA et IADC.**

## 5.3 Commande publique

### 5.3.1 Les observations formulées lors du précédent rapport

La chambre avait observé que la commune disposait d'un règlement intérieur instituant des procédures d'achat pour les marchés à procédures adaptées depuis 2005, mais qu'il subsistait une carence persistante dans la définition des besoins, la traçabilité et l'archivage des dossiers, signes de la faiblesse du pilotage de la fonction achat. Par ailleurs, la chambre constatait que la procédure mise en œuvre par la ville pour ses Mapa<sup>83</sup> ne respectait pas les dispositions du CMP<sup>84</sup> en excluant du champ de la consultation avec AAPC<sup>85</sup> les marchés compris entre 10 000 € et 30 000 € HT, et en recourant à une consultation basée sur trois devis pour ses commandes allant de 3 000 € et 30 000 € HT. La chambre avait conclu que le règlement intérieur devait être modifié pour ne pas rendre irréguliers lesdits marchés. La ville semblait prête à le faire d'après sa note du 13 janvier 2010.

Enfin, la commune ne respectait pas ses obligations en matière de transparence des marchés puisqu'elle n'avait pas publié, contrairement à l'article 133 de l'ancien CMP, la liste de ses marchés certaines années concernées par la période sous revue.

<sup>83</sup> Mapa : Marché à procédure adaptée.

<sup>84</sup> CMP : Code des marchés publics.

<sup>85</sup> AAPC : Avis public à la concurrence.

Ces observations étaient formulées suite au contrôle d'un échantillon de quatre marchés relatifs à l'implantation de la vidéosurveillance, révélant de nombreuses défaillances dans la chaîne de la commande publique (besoins mal définis, concurrence faussée, obligation de résultat et de formation non respectée, avenant irrégulier, délais contractuels non respectés, absence de pénalités, maintenance payée malgré la garantie, prestations payées hors marchés).

Afin de procéder au contrôle des suites réservées à ces observations, la chambre a examiné l'organisation du service et de la fonction achat – commande publique, ainsi qu'un échantillon de marchés passés en matière de prévention et de sécurité publiques, et pour la réalisation de l'équipement multiculturel Balagny.

Le tableau ci-dessous récapitule les appréciations portées par la chambre.

**Tableau n° 43 : Suites réservées aux observations de la chambre en matière de commande publique**

Observations de la Chambre formulées dans le cadre du précédent contrôle	Degré de mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation
Non-respect de l'article 1 du code des marchés publics en vigueur dans le cadre du règlement intérieur relatif au Mapa, institué en 2005 (consultation sur devis jusqu' à 30 000 € HT).	Mis en œuvre	À noter : modification du code des marchés publics.
Absence de publication de la liste des marchés (article 133 de l'ancien CMP).	Totalement mise en œuvre	
Carence persistante dans le pilotage de la fonction achat : définition des besoins, traçabilité et archivage des dossiers marchés défaillants, absence de contrôle interne dans l'organisation de la fonction achats, tant au niveau de la passation que de l'exécution des marchés.	Mise en œuvre incomplète	Absence de politique des achats formalisée. Nomenclature des achats non mise à jour et saisie des engagements de marchés dans le logiciel financier non paramétrée. Absence de guide interne de procédure. Contrôle interne non formalisé sur l'ensemble de la chaîne achats (de la définition du besoin jusqu'au paiement de l'achat). Manque de traçabilité des documents relatifs aux négociations. Politique d'archivage en deux lieux et de classement des dossiers de marchés par numéro de décision du maire et non par numéro de marché qui ne facilitent pas l'accessibilité des dossiers. Manque de traçabilité informatique des procédures marchés supprimée (abandon du logiciel Marco et non remplacement par un autre outil informatique).
Manquements dans l'examen de quatre marchés relatifs à la vidéosurveillance (deux marchés de maîtrise d'œuvre et deux marchés de travaux) : besoins mal définis, concurrence faussée, avenant irrégulier, obligation de résultat et de formation non respectés, absence de pénalités, maintenance payée malgré la garantie.	Mise en œuvre incomplète	L'examen des nouveaux marchés de télésurveillance et du CSU actuellement en cours, notamment les marchés 15INF03 et 17CE01 et 07 révèle que certaines insuffisances perdurent, comme la mauvaise définition des besoins par exemple. En revanche, il n'a pas été observé de manquement au niveau des avenants, le respect de l'obligation de résultat et de formation ou de la maintenance payée malgré la garantie.

### 5.3.2 Les faiblesses de la fonction achat

#### 5.3.2.1 Une utilisation insuffisante des leviers de performance

La commune n'a pas défini de stratégie en matière d'achats alors que leur volume annuel<sup>86</sup> le justifierait. Cela lui permettrait, d'une part, de maîtriser les dépenses correspondantes en cohérence avec l'objectif de réduction de ses charges courantes et, d'autre part, de renforcer la sécurité juridique de ses achats, en se donnant les moyens de respecter les seuils imposés par le code des marchés publics. La commune s'est engagée à définir une stratégie d'achat et à mettre en place un système d'information adapté pour une meilleure gestion et planification de ses achats. Par ailleurs, elle a peu développé la mutualisation de ses achats au niveau intercommunal, notamment avec l'EPT, exception faite de son adhésion à deux syndicats : le Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de

<sup>86</sup> Chapitre 011 du CA 2017 = 37,6 M€.

communication (Sipperec) pour la fourniture d'électricité et les dépenses de téléphonie (13,26 M€ sur la période) ; et le syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (Sigeif) pour la fourniture en gaz, par le biais de trois sociétés (Eni gas et Power France et Direct énergie) pour un montant 1,13 M€ en 2016 et 2017. Du fait de la création récente de l'EPT, la commune indique que les projets de mutualisation seront envisagés ultérieurement.

**Tableau n° 44 : Évolution des achats réalisés en groupement (en M€)**

Groupements de commandes	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total général	Part dans les achats groupés
Sigeif <sup>87</sup>						0,37	0,75	1,13	7,2 %
Sipperec <sup>88</sup>	1,01	0,82	0,66	1,26	0,54	3,83	5,14	13,26	84,6 %
UGAP <sup>89</sup>						0,59	0,44	1,02	6,5 %
Mutualisations ponctuelles avec d'autres organismes (communes, CCAS)	0,05	0,07	0,11	0,01			0,03	0,22	1,7 %
<b>Total général</b>	<b>1,05</b>	<b>0,89</b>	<b>0,76</b>	<b>1,27</b>	<b>0,54</b>	<b>4,79</b>	<b>6,36</b>	<b>15,67</b>	<b>100,0 %</b>

Source : Commune d'Aulnay-sous-Bois

Depuis 2016, la commune a eu également recours à l'UGAP à hauteur d'un million d'euros, principalement pour l'achat de véhicules légers et utilitaires et d'engins techniques (balayeuse, tondeuse), mais également pour l'achat de matériel informatiques et de mobiliers pour l'ouverture de nouvelles classes.

**Tableau n° 45 : Répartition des dépenses UGAP par service (en€)**

	2016	2017	Total général
Collecte et propreté urbaine	172 097,97	0	172 097,97
Commerce et artisanat	2 031,20	0	2 031,20
Moyens Mobiles	306 002,75	283 515,57	589 518,32
Informatique	53 851,97	122 670,33	176 522,30
Sports	29 832,26	0	29 832,26
Petite Enfance	15 696,23	20 146,27	35 842,50
Temps Scolaire	6 857,40	9 446,88	16 304,28
<b>Total général</b>	<b>586 369,78</b>	<b>435 779,05</b>	<b>1 022 148,83</b>

Source Commune d'Aulnay-sous-Bois

De plus, la commune prévoit systématiquement une négociation dans toutes les procédures qui le permettent. Selon la direction de la commande publique (DCP), la négociation se mène de visu ou par courrier et porte principalement sur le prix de l'offre, mais également sur l'achat lui-même ou la prestation. En ayant recours très fréquemment à la négociation, la commune montre l'intérêt qu'elle porte à la performance de ses achats, mais n'en mesure pas l'impact sur les prix, la qualité de la valeur technique ou les délais.

Enfin, la chambre a relevé que les documents sur la négociation ne sont pas centralisés à la direction de la commande publique, qui ne participe qu'à la négociation sur les marchés supérieurs à 25 000 € HT. En effet, la commune a fait le choix d'un classement dans deux voire trois dossiers différents (DCP, service prescripteur et archives). Par ailleurs, le classement des dossiers par numéro de décision du maire et non pas numéro de marché ne rend pas aisé la recherche de pièces.

<sup>87</sup> Sigeif. Syndicat intercommunal de gaz et d'électricité d'Île-de-France.

<sup>88</sup> Sipperec : Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication.

<sup>89</sup> UGAP : Union des groupements d'achats publics.

### **5.3.2.2 La mission de la direction de la commande publique limitée aux achats supérieurs à 25 000 € HT**

#### **5.3.2.2.1 L'organisation de la fonction achat et du service de la commande publique**

L'organisation de la fonction achat au sein de la commune d'Aulnay-sous-Bois a évolué durant la période sous revue. Entre octobre 2010 et 2015, le service marchés achats publics (SMAP) était rattaché à la direction des affaires Juridiques<sup>90</sup>, des assurances et de la documentation, sous l'autorité du DGA Ressources. Il comptait neuf agents et avait essentiellement un rôle de conseil et de contrôle auprès de l'ensemble des services de la ville en matière de réglementation applicable aux procédures de la commande publique.

En mars 2015, il est remplacé par la direction de la commande publique, composée de sept agents (quatre catégorie A et trois catégorie C), et chargée de la passation des contrats publics (mise en concurrence et contrôle du respect des procédures), du conseil pour le suivi de l'exécution des contrats publics des services gestionnaires, ainsi que du précontentieux de l'ensemble des contrats. Ses missions sont élargies à l'ensemble des contrats publics (marchés publics, DSP, BEA, concessions, partenariat public privé).

Enfin, une nouvelle réorganisation est intervenue en octobre 2017 afin de regrouper les affaires juridiques, la commande publique et le secrétariat général au sein d'une même direction rattachée au pôle ressources. Selon l'organigramme, cette direction compte 11 personnes (7 catégorie A et 4 catégorie C), en majorité des juristes.

La direction de la commande publique assure un accompagnement des directions gestionnaires dans le pilotage des achats et des procédures. Les directeurs administratifs et financiers (DAF) de chaque pôle centralisent les procédures et jouent le rôle d'interface avec la direction de la commande publique.

Le pôle « patrimoine et cadre de vie » dispose d'une cellule marché dotée d'une juriste spécialisée, ce qui peut se justifier au regard du volume des marchés du pôle (environ 50 %). Jusqu'en 2015, la cellule était chargée de la gestion des marchés en Mapa de la direction jusqu'au seuil de 90 000 € ainsi que la rédaction des cahiers des charges en lien avec les ingénieurs de la direction. Depuis février 2015, comme les autres directions, le seuil a été ramené à 25 000 €.

Le pôle « patrimoine et cadre de vie » dispose de fiches de procédure qui sont régulièrement mises à jour et disponibles sur l'intranet. En revanche, aucun dispositif de suivi automatisé des commandes inférieures à 25 000 € HT n'a été mis en place au regard de la nomenclature des achats. Cela conduit donc parfois à la réalisation d'achats irréguliers hors procédures (voir partie 6.3.3.1 du présent rapport). Pour améliorer la gestion ces commandes et veiller à la computation des seuils, la commune a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre qu'un gestionnaire financier sera chargé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, d'en assurer le suivi. De plus, la commune a déclaré vouloir acquérir un outil de suivi automatisé des commandes, tenant compte de la nomenclature des achats.

Ainsi, la chambre constate que la direction de la commande publique ne maîtrise pas l'amont et l'aval de la procédure de marché. Seule la partie relative à la passation des marchés de plus de 25 000 € HT (de la consultation à la notification des marchés) relève de sa responsabilité ; les autres phases relevant des services gestionnaires. Or, ce n'est qu'en assurant un pilotage de l'ensemble de la chaîne de la commande publique que celle-ci peut être pleinement sécurisée.

---

<sup>90</sup> Extrait du CTP du 5-10-2010 : La similitude des missions entre les services juridiques et marchés public concoure à leur intégration au sein d'un même encadrement afin de faciliter la mutualisation des compétences juridiques existantes et renforcer par la même la sécurité des actes de la commune.

### 5.3.2.2 L'activité de la direction de la commande publique

En termes d'activité, le volume annuel des procédures se situe globalement autour de 50 en moyenne sur la période ; une procédure pouvant comporter plusieurs lots, qu'il s'agisse de Mapa, accords-cadres ou procédures avec appels d'offres.

Les procédures relatives aux marchés de travaux diminuent de manière importante depuis 2015 au profit des marchés de fournitures et de services. Toutefois, il a été observé que les procédures relatives aux travaux comportaient un nombre relativement important de lots (n<sup>os</sup> 8 à 12). Les appels d'offres et les Mapa constituent 84 % des procédures. Globalement les Mapa représentent près de la moitié des procédures attribuées par la collectivité pour la période sous revue (48 %).

**Tableau n° 46 : Procédures<sup>91</sup> attribuées sur la période**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fournitures	18	12	11	11	29	11	23
Services	15	21	15	15	22	18	23
Travaux	26	21	16	6	7	6	7
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>54</b>	<b>42</b>	<b>32</b>	<b>58</b>	<b>35</b>	<b>53</b>
<i>dont appels d'offres</i>	23	15	14	15	18	9	24
<i>dont Mapa</i>	26	28	19	12	37	19	22
<i>dont marchés négociés</i>	0	0	0	1	1	0	2
<i>dont accords-cadres</i>	1	0	0	0	0	3	1
<i>dont marchés spécifiques</i>	9	11	9	4	2	4	4

Source : Commune d'Aulnay-sous-Bois

### 5.3.2.3 La tenue des dossiers

La commune a indiqué que les dossiers de marchés ne sont plus gérés pas dans l'application MARCO car le coût de mise à jour de ce logiciel est trop élevé au regard des prestations rendues. Les dossiers de marchés qui ont été consultés sur place sont bien tenus, mais certains documents étaient manquants, tels que les avenants et les documents relatifs la négociation. Comme déjà mentionné *supra*, la commune aurait intérêt à revoir son mode de classement afin de regrouper les pièces, dont celles relatives à la négociation et aux avenants, dans un dossier unique, et d'organiser le classement des dossiers par numéro de marché pour en faciliter la consultation.

### 5.3.2.4 Les procédures internes

Le règlement intérieur de 2005 n'a pas été mis à jour et la commune ne dispose pas de procédures internes écrites, précisant notamment les règles à suivre afin de respecter la nomenclature des achats, la computation des seuils, les délais inhérents aux procédures, et les procédures relatives aux Mapa.

La commune communique des informations relatives à la commande publique aux directions et services, sous forme de notes ponctuelles signées du DGS (notes de janvier 2010 et de février 2015) qui ont pour objet de rappeler principalement les seuils de passation ou les modalités des circuits de validation en fonction des procédures. Par ailleurs, des fiches de préparation sont mises à disposition sur l'intranet pour aider les services à formaliser leur procédure.

La chambre préconise l'élaboration d'un guide de la commande publique, reprenant les règles relatives aux Mapa et aux achats inférieurs à 25 000 € HT, précisant les règles à suivre en matière de computation des seuils et d'application de la nomenclature des achats. La commune s'est engagé à produire un guide centralisé pour l'ensemble de ses procédures marchés, comme suggéré par la chambre. Il est également recommandé de mettre en place un dispositif de suivi des achats inférieurs à 25 000 €.

<sup>91</sup> Une procédure peut comporter plusieurs lots.

### **5.3.2.5 Les délégations de signature**

Le maire a donné une large délégation au DGS qui peut notamment signer les bons de commandes sans plafond de montant. Le directeur général des services techniques (DGST) avait, quant à lui, délégation de signature pour les bons de commande allant jusqu'à 4 000 € dans son secteur d'activité. Toutefois, depuis juin 2015, la délégation ne fixe plus de montant maximum. L'examen d'un échantillon de bons de commande récents (2015-2017) sans référence de marché a révélé que plusieurs bons de commandes ont été signés par le DGST jusqu'à 25 000 € HT. La commune a indiqué son intention de fixer un plafond de 25 000 € HT à cette délégation de signature.

Compte tenu de leur objet, certains achats auraient dû faire l'objet d'une procédure en Mapa. Ce constat révèle la faible sécurité juridique des achats de la commune, notamment due à l'absence de contrôle systématisé.

### **5.3.3 Des mandatements réalisés sans support juridique adéquat**

La commune dispose d'une nomenclature des achats, mais l'utilise peu en raison, selon elle, de son obsolescence. Ainsi, les codes nomenclature ne sont pas systématiquement renseignés dans les propositions de commande émanant des directions comme cela est prévu dans la fiche de signalement (< 14 999 € HT) et la fiche signalétique (entre 15 000 € et 89 999 € HT) afin d'assurer la cohérence des achats et opérer des regroupements au sein de familles homogènes de produits. La commune s'est engagée à mettre à jour cette nomenclature et assurer la computation des seuils, suivant les recommandations de la chambre.

Ainsi, la commune ne dispose pas d'un dispositif automatisé lui permettant de s'assurer du non dépassement des seuils par famille homogène de produits et de garantir l'anticipation suffisante de la relance des marchés. La commune s'est engagée à se doter d'un tel outil.

Par le contrôle d'un échantillon de 12 avenants conclus sur la période sous contrôle et d'un échantillon de bons de commande d'achats réalisés hors marchés en dépenses d'investissement, la chambre a pu vérifier que cette absence de contrôle et système automatisés avait pour conséquence la signature de commandes qui auraient dû être regroupées et faire l'objet d'un Mapa. Il a été noté que dans ce cas, la commune mettait en concurrence par la comparaison de devis, mais cela est insuffisant. Il a également été constaté que des périodes de latence entre marchés amenaient la commune à acheter sans support juridique adéquat, ou à prolonger les marchés existants par avenants (de 2 à 6 mois).

#### **5.3.3.1 L'absence de computation des seuils**

Les achats réalisés en 2017 auprès de deux sociétés illustrent l'absence de computation des seuils :

- 25 603,50 € atteints en cinq commandes au bénéfice d'un même fournisseur, dont trois commandes pour la minéralisation en galet dans divers lieux pour 17 082,5 €. En 2016, la commune avait signé une commande pour des achats similaires (n° ES160121) avec une autre société pour 17 004 €. Il apparaît donc que ce besoin est récurrent et devrait faire l'objet d'un marché public ;
- 56 972 € réalisés en six commandes de quincaillerie<sup>92</sup> pour, dont l'une correspond à l'achat d'une machine pour un montant de 47 047,50 €. Cet achat aurait donc dû faire l'objet d'une procédure Mapa.

---

<sup>92</sup> Sur la période sous revue, il a été mandatée 656 862,57 € à un même fournisseur correspondant à trois marchés et des dépenses hors marchés (non comprises dans les BPU de ces marchés).

Par ailleurs, des achats de serrurerie métallerie (code nomenclature n° A0903P08) ont été réalisés à hauteur de 45 612,31 €<sup>93</sup> en 2017 et auraient dû faire l'objet d'un Mapa. Ainsi, le bon de commande de 16 253,70 € (BA 170508) signé par le DGA patrimoine et cadre de vie, aurait dû être rapproché des autres commandes.

De la même manière, 82 060,42 €<sup>94</sup> ont été mandatés en 2017 sous la rubrique « fourniture spécifiques police municipale » (code nomenclature n° A0102F03). Ces commandes auraient dû être regroupées dans un Mapa de fourniture spécifiques, le seuil de 25 000 € étant largement atteint. D'ailleurs, un fournisseur totalise à lui seul 30 525,21 € d'achats. Par ailleurs, les dépenses de l'année 2016 sur ce même code se sont élevées à environ 40 000 €. La commune a pris en compte les observations de la chambre et a passé un marché, avec une prise d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

### **5.3.3.2 L'insuffisante anticipation de la relance des marchés**

Les marchés sont parfois relancés trop tardivement, comme le démontre le marché BAT2504 relatif aux travaux d'entretien courant, de mise aux normes neufs et divers, tout corps d'état, conclu pour 2015-2016 et renouvelable jusqu'en 2018-2019. Ce marché à bons de commande de neufs lots est arrivé à échéance le 22 décembre 2016 suite à sa non reconduction. À cette même période, les services procédaient à la définition et l'élaboration du contenu d'un nouveau marché, dont la consultation n'a pu être engagée par le pouvoir adjudicateur qu'en mars 2017. Cela a eu pour conséquence une période de latence de dix mois et l'engagement pour plus de 354 000 € de commandes sans support juridique auprès des titulaires du marché précédent comme en atteste le fichier 2017 des commandes réalisées par le pôle patrimoine et cadre de vie.

La commune est donc invitée à cesser ses achats sans computation préalable des seuils et à relancer dans les délais l'ensemble des procédures de commande publique nécessaires à la réalisation de ses achats. La commune aurait intérêt à renforcer ses contrôles afin de sécuriser davantage ses achats.

**Rappel au droit n° 10 : Mettre fin aux achats hors marchés en respectant les seuils applicables en matière de commande publique.**

### **5.3.4 L'examen d'un échantillon de marchés**

Neuf procédures ont été lancées sur la période dans le domaine de la sécurité et de la vidéo-protection : quatre concernent des procédures d'assistance à maîtrise d'ouvrage, deux lots concernent l'installation et l'exploitation des systèmes de vidéo-protection et de systèmes de contrôle d'accès et d'alarme, une concernant un marché de gardiennage, et une portant sur les travaux du centre de supervision urbain. Les marchés de ce secteur ont été examinés afin d'apprécier les suites réservées aux observations formulées par la chambre lors de son précédent contrôle.

En outre, la chambre a contrôlé deux marchés récents, relatifs à l'équipement multiculturel du site Balagny : un marché d'AMO<sup>95</sup> confiée à une société pour mission l'ordonnancement, la coordination et le pilotage du chantier et un Mapa de travaux d'un montant très proche du seuil de l'appel d'offres.

<sup>93</sup> Compte 21318 - code nomenclature des achats A0903P08.

<sup>94</sup> Compte 2188 - code nomenclature des achats A0102F03.

<sup>95</sup> AMO : Assistance à maîtrise d'ouvrage.

**Tableau n° 47 : Procédures de commande publique relatives à la sécurité et à la vidéo-protection lancées entre 2011 et 2017**

N° marché	Objet	Publicité/ concurrence	Notification	Montant mandatés TTC
DSP 2504	AMO dispositif de prévention et de sécurité de la ville	19 jours et 2 offres reçues	23 mai 2012	194 135,26€
14 INF1101	Lot 2 : Installation et exploitation du système de vidéo protection	(groupement de commande Sipperec)	Lots en cours : Exécution des marchés jusqu'au 8 décembre 2018	Sans mini et maxi, 1 006 182,69 €
INF1512700	Lot 1 : Installation et exploitation des systèmes de contrôle d'accès et d'alarmes	(groupement de commande Sipperec)		Sans mini et maxi, 558 865,84 €
15INF03	AMO mise en œuvre d'un dispositif intégré de vidéo protection et sécurisation pour la ville	21 jours et 9 offres retenues	22 juin 2015	169 296 €
Sans référence	AMO mise en œuvre d'un système de vidéo protection et de sécurisation pour la ville	3 devis	29 juin 2017	25 920 €
Mapa restreint	Travaux d'extension du dispositif de vidéo protection urbaine 2017/2018 à 2020/2021	30 jours <sup>96</sup> 23 mai - 23 juin	Déclaré sans suite le 15 juin 2017	Sans mini maxi 900 000 €/an
15POL02 Mapa	AMO Animation du Contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et le STSPD 2015-2018	21 jours, 5 dossiers retirés 3 offres déposées	28 octobre 2015	110 625 €
17CE01à 07 Mapa	Extension police municipale et création de la salle de supervision urbaine et locaux associés	44 jours (7 juillet au 23 août), 43 dossiers retirés, et 11 offres déposées	14 février 2017	Montant cumulé des 7 lots annexes des AE : 1 798 294,01 € TTC
17POL04 Mapa	Surveillance, sécurité et gardiennage des personnes et des bien des structures culturelles (2018 - 2020)	41 jours 29 dossiers retirés et 12 offres déposées	5 janvier 2018	Sans mini et maxi de 200 000 € HT/an

Source : Commune d'Aulnay-sous-Bois et fichier des mandats

L'ensemble de ces procédures n'appellent pas d'observation particulière au regard de la régularité. Toutefois, elles révèlent des difficultés ou fragilités dans la mise en concurrence des entreprises.

#### 5.3.4.1 Des difficultés de définition et d'expression des besoins

La procédure relative au marché (Mapa restreint) portant sur l'extension du dispositif de vidéo-protection (installation de 250 caméras, postes informatiques et réseaux) a été arrêtée le 15 juin 2017 pour motif d'intérêt général (évolution du besoin) alors qu'elle était presque terminée et que la commune avait reçu deux offres. La commune a relancé un nouveau marché d'AMO quelques jours plus tard<sup>97</sup>. Pourtant, le marché en cours avec la société titulaire n'arrivait à échéance que le 8 décembre 2018 et la commune avait le temps nécessaire pour définir son besoin et se faire aider par une AMO, le cas échéant, avant de lancer une procédure.

Cette difficulté à évaluer le besoin a été relevée dans des marchés relatifs aux onze lots de l'opération de l'équipement multiculturel Balagny (n<sup>os</sup> 18DIP01 à 18DIP11) initialement évalués à 4,3 M€, mais qui se sont révélés être 20 % plus élevés. Ainsi, le montant du marché s'élève à 5,16 M€, ce qui est très proche du seuil imposant un appel d'offres (5,22 M€). De plus, préalablement à cette consultation, une AMO pour une mission d'ordonnancement, coordination et pilotage de chantier par appel d'offres a été lancée. Deux sociétés ont déposé une offre. La CAO du 11 décembre 2015 a enregistré les deux offres comme régulières. Or, le maire, par courriers du 26 janvier 2016, a déclaré la procédure sans suite et annoncé le lancement d'une nouvelle consultation sur la base d'un nouveau cahier des charges plus conforme aux besoins de la ville. À l'issue de la nouvelle consultation, sur les huit sociétés ayant déposées une offre, une des deux sociétés postulantes au premier appel d'offre est retenue, après négociation, pour un montant de 36 000 € HT, correspondant à 0,83 % de l'estimation des travaux (4,3 M€), soit un montant très inférieur à la première consultation. La seconde société postulante n'a pas déposé de nouvelle offre.

<sup>96</sup> 1<sup>ère</sup> publication le 23 mai et dépôt des offres le 20 juin 2017, rectificatif du 15 juin 2017, dépôt des offres prolongé de trois jours jusqu'au 23 juin.

<sup>97</sup> Courrier d'acceptation envoyé le 26 juin 2017 et validé au conseil municipal du 2 octobre 2017.

La chambre invite la commune à mieux évaluer le besoin avant de lancer ses consultations.

#### **5.3.4.2 Un faible renouvellement des titulaires de marchés récurrents**

L'examen du fichier des mandatements sur la période sous revue montre un très faible renouvellement des principaux titulaires de marché durant la période sous revue. En effet, il a été observé l'attribution de plusieurs et importants marchés aux sociétés implantées sur Aulnay-sous-Bois durant la période sous revue ou à proximité. De fait, les titulaires sortants connaissent bien les besoins de la commune et sont plus facilement en mesure de fixer des prix et tarifs compétitifs. Ils paraissent donc favorisés par rapport aux autres candidats. La commune a reconnu rencontrer une difficulté à faire entrer de nouveaux soumissionnaires dans les marchés, principalement pour les marchés relevant des services techniques.

Ces neuf sociétés prestataires ont réalisé à elles seules 46 % des prestations en matière de bâtiments scolaires, réseaux de voirie, construction, installations, matériels et outillages, location mobilière et de véhicules, entretien et réparations sur biens immobiliers et fêtes et cérémonies sur la période. Plus spécifiquement, trois sociétés ont bénéficié de 92 % des crédits relatifs aux réseaux de voirie pour un montant total de 14,3 M€.

De plus, l'examen de dossiers récents (2018) confirme que trois de ces sociétés ont à nouveau été retenues dans les marchés de la commune, comme l'illustrent les marchés relatifs à l'opération de construction de l'équipement multiculturel Balagny. En effet, ils ont fait l'objet de nombreuses offres déclarées irrégulières, pour défaut de respect de la trame ou des unités de la décomposition du prix global forfaitaire (DGPF), et ont été remportés par des prestataires historiques de la commune. Il semble que ces erreurs ou incompréhensions dans le remplissage des tableaux de prix auraient pu être réglées par la négociation, prévue à l'article 7 du règlement de la consultation. Une société, déjà titulaire de 10 marchés de la commune entre 2011 et 2017, pour un montant total de 4,06 M€<sup>98</sup>, a été retenue pour 5 lots<sup>99</sup> (lots n<sup>os</sup> 2, 5, 6, 8 et 11).

La commune aurait donc intérêt à mieux définir en amont ses besoins, réduire le recours aux procédures sans suites et rechercher une plus grande concurrence afin de favoriser la candidature de sociétés n'étant pas des partenaires historiques de la commune.

**Recommandation n° 6 : Veiller à une meilleure définition des besoins en amont des procédures de commande publique et au renouvellement des prestataires.**

#### **5.3.5 Appréciation générale sur la commande publique**

En conclusion, l'absence d'une politique des achats formalisée, l'incomplétude des procédures formalisées, les achats réalisés hors marchés, la traçabilité perfectible des dossiers, la traçabilité informatique des procédures marchés supprimée, les difficultés rencontrées dans l'expression des besoins, le nombre élevé d'offres irrégulières, le faible renouvellement des titulaires historiques fragilisent la sécurité juridique des marchés de la commune. Ainsi, la commune aurait intérêt à développer une formalisation plus précise des procédures, comme elle s'y est engagée.

### **5.4 Le prix de l'eau et de l'assainissement**

Le précédent rapport de la chambre indiquait que la commune d'Aulnay-sous-Bois gérait la compétence assainissement en régie, mais déléguait au syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif) la gestion du service de production et de distribution d'eau potable. La chambre relevait un manque de transparence concernant la qualité et les prix et de l'eau potable.

<sup>98</sup> Extrait du fichier des mandats.

<sup>99</sup> Note d'information à destination du maire du 26 mars 2018.

En effet, la commune devait, conformément à l'article L. 2224-5 du CGCT, présenter chaque année un rapport sur le prix et la qualité du service d'eau potable. Or, la chambre a relevé que le rapport annuel présenté par la commune à l'assemblée délibérante ne concernait que le secteur assainissement.

Par ailleurs, le prix de l'eau calculé par la commune était global, intégrant production et distribution d'eau potable, et assainissement. Cette globalisation faisait obstacle à la bonne information des usagers et des élus.

Il a été constaté que les rapports sur l'eau produits par la commune durant la période sous contrôle du présent contrôle n'ont pas veillé à rendre le prix de l'eau davantage transparent, ne distinguant pas systématiquement les parts respectives de la production, de la distribution et de l'assainissement.

**Tableau n° 48 : Suites réservées aux observations de la chambre sur le prix de l'eau**

Observations de la Chambre	Degré de mise en œuvre	Éléments
Manque de transparence vis-à-vis des usagers et des élus relative au prix et à la qualité de l'eau potable.	Non mis en œuvre	Rapports sur l'eau publiés par la commune 2011 à 2015.

Source : CRC Île-de-France

## ANNEXES

Annexe n° 1. Délai global de paiement depuis janvier 2016.....	80
Annexe n° 2. Nombre de factures traitées en 2017 par les référents comptables .....	81
Annexe n° 3. Taux d'exécution des sections de fonctionnement et d'investissement.....	83
Annexe n° 4. Comparaison des principaux ratios par habitant de la commune avec ceux des 11 autres communes les plus peuplées de la petite couronne parisienne appartenant à la strate 50 000 à 100 000 habitants .....	84
Annexe n° 5. Dépenses d'investissement par fonction.....	86
Annexe n° 6. Glossaire des sigles.....	87

**Annexe n° 1. Délai global de paiement depuis janvier 2016**

	<b>DGP Global moyen</b>	Délai moyen comptable	Délais moyen commune
janv-16	<b>82,3</b>	24,37	57,93
févr-16	<b>62,28</b>	4,76	57,52
mars-16	<b>47,76</b>	6,55	41,21
avr-16	<b>37,57</b>	5,61	31,96
mai-16	<b>38,43</b>	6,22	32,21
juin-16	<b>36,97</b>	8,25	28,72
juil-16	<b>45,21</b>	10,29	34,92
août-16	<b>38,74</b>	4,61	34,13
sept-16	<b>44,76</b>	11,3	33,46
oct-16	<b>42,48</b>	8,65	33,83
nov-16	<b>47,39</b>	15,15	32,24
déc-16	<b>50,19</b>	11,26	38,93
janv-17	<b>74,79</b>	25,98	48,81
févr-17	<b>52,7</b>	4,6	48,1
mars-17	<b>56,11</b>	6,18	49,93
avr-17	<b>62,06</b>	10,69	51,37
mai-17	<b>42,72</b>	9,29	33,43
juin-17	<b>45,75</b>	7,62	38,13
juil-17	<b>42,44</b>	15,15	27,29
août-17	<b>45,21</b>	19,97	25,24
sept-17	<b>46,68</b>	17,76	28,92
oct-17	<b>30,44</b>	5,08	25,36
nov-17	<b>36,77</b>	6,87	29,9
déc-17	<b>32,78</b>	18,28	14,5
janv-18	<b>56,27</b>	27,56	28,71
févr-18	<b>34,62</b>	3,62	31
mars-18	<b>44,63</b>	8,99	35,64
avr-18	<b>42,91</b>	8,5	34,41
mai-18	<b>43,83</b>	11,16	32,67

Source : DGFIP - Trésorerie de Sevrans - Aulnay

**Annexe n° 2. Nombre de factures traitées en 2017 par les référents comptables**

		Nombre référents comptables	Nombre factures	Nombre factures par référent comptable	Nombre factures traitées en moyenne par référent par jour travaillé <sup>100</sup>	Délais de liquidation des factures par direction (en jours)	Montant total des factures liquidées par direction (en €)
Direction générale des services	Communication et protocole	1	295	295	1,34	12,48	485 332
	Tranquillité et sécurité publiques	3	400	133	0,60	18,73	893 748
<b>Direction générale des services</b>	<b>Total du pôle</b>	<b>4</b>	<b>695</b>	<b>173,75</b>	<b>0,79</b>	<b>16,09</b>	<b>1 379 080</b>
Développement territorial	Coordination enjeux métropolitains	1	1	1	0,00	35	8 312
	Proximité et démocratie participative	2	1	0,5	0,00	nc	nc
	Habitat	4	717	179	0,81	23,12	888 606
	Urbanisme	1	41	41	0,19	22,38	47 035
	Développement éco et commerce	1	19	19	0,09	30,39	59 350
	Projets dév territorial	1	62	62	0,28	90,40	4 203 872
<b>Développement territorial</b>	<b>Total du pôle</b>	<b>10</b>	<b>841</b>	<b>84,1</b>	<b>0,38</b>	<b>26,59</b>	<b>5 207 177</b>
Patrimoine et cadre de vie	Architecture	1	150	150	0,68	17,51	2 842 595
	Environnement et dév durable	1	59	59	0,27	9,04	17 848
	Espace public	2	901	450,5	2,05	17,02	6 172 808
	Ingénierie	2	1 876	938	4,26	48,76	5 820 186
	Moyens mobiles	3	1 744	581	2,64	17,08	1 651 837
	Patrimoine municipal (ateliers régies)	3	914	305	1,38	28,76	9 153 992
	Patrimoine municipal (autres)	2	1 296	648	2,95		
	Réseaux	1	275	275	1,25	10,31	139 315
<b>Patrimoine et cadre de vie</b>	<b>Total du pôle (hors transports)</b>	<b>15</b>	<b>7 215</b>	<b>481</b>	<b>2,19</b>	<b>28,25</b>	<b>28 880 701</b>
Ressources	Service juridique	1	225	225	1,02	16,05	598 711
	Secrétariat général	2	40	10	0,05		
	Archives municipales	2	47	23,5	0,11	13,60	4 876
	Documentation					123,83	39 479
	Commande publique	1	6	6	0,03	nc	nc
	Moyens généraux	4	469	117	0,53	5,72	402 101
	État civil, recensement	2	18	9	0,04	18,77	6 767
	Assurances	2	20	10	0,05	5,50	834 136
	Informatique	1	492	492	2,24	28,51	2 388 130
	RH	1	705	705	3,20	26,23	602 881
<b>Ressources</b>	<b>Total du pôle</b>	<b>16</b>	<b>2 022</b>	<b>126,4</b>	<b>0,57</b>	<b>22,50</b>	<b>4 877 984</b>
Services à la population	Action sociale hors CCAS	1	6	6	0,03	35,50	2 384
	Bibliothèque	1	330	330	1,50	28,68	572 154
	Dév culturel	1	51	51	0,23		
	Conservatoire	2	75	37,5	0,17		
	École d'art	1	149	149	0,68		
	Scène musiques actuelles	2	71	35,5	0,16		
	Éducation	3	1 060	353,3	1,61	14,54	8 128 485
	Jeunesse séjours vacances	1	48	48	0,22	19,02	834 468
	Jeunesse hors séjours	1	387	387	1,76		

<sup>100</sup> Sur la base de 220 jours travaillés par an conformément à la partie 5.3 du présent rapport.

Commune d'Aulnay-sous-Bois - Cahier n° 1 : Gestion de la commune -Exercices 2011 et suivants  
**Observations définitives**

		Nombre référénts comptables	Nombre factures	Nombre factures par référént comptable	Nombre factures traitées en moyenne par référént par jour travaillé <sup>100</sup>	Délais de liquidation des factures par direction (en jours)	Montant total des factures liquidées par direction (en €)
	Personnes âgées (animations et foyers clubs)	1	62	62	0,28	12,24	280 849
	Personnes âgées (animations et foyers clubs)	1	8	8	0,04		
	Petite enfance	1	514	514	2,34	<b>21,43</b>	<b>181 918</b>
	Relations événementielles	1	57	57	0,26	<b>22,88</b>	<b>120 664</b>
	Restaurants municipaux	2	1 122	561	2,55	14,35	3 449 149
	Santé	1	104	104	0,47	10,45	182 604
	CSAPA	1	1	1	0,00		
	Dépendance handicap	1	10	10	0,05		
	Soins à domicile	1	96	96	0,44		
	Maintien à domicile	2	15	7,5	0,03		
	Sports	2	126	63	0,29		
	Vie associative et coopération décentralisée	1	9	9	0,04	10,50	25 644
<b>Services à la population</b>	<b>Total du pôle</b>	<b>28</b>	<b>4 301</b>	<b>153,6</b>	<b>0,70</b>	<b>17,08</b>	<b>14 264 530</b>
<b>Ensemble des services</b>	<b>Total général</b>	<b>73</b>	<b>15 074</b>	<b>206,49</b>	<b>0,94</b>	<b>35,08</b>	<b>54,75 M€</b>

Source : CRC Île-de-France à partir des informations transmises par la commune

### Annexe n° 3. Taux d'exécution des sections de fonctionnement et d'investissement

- Taux d'exécution de la section de fonctionnement

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Dépenses</b>							
Prévisions BP	169 657 196,00	170 568 767,00	173 333 371,00	175 585 732,00	173 024 681,49	171 550 227,08	169 104 593,65
Prévisions BP+DM	174 131 999,41	172 472 874,50	175 784 383,00	177 239 181,00	173 382 631,49	171 452 078,45	175 140 476,22
Réalisation	164 091 564,83	168 258 367,85	166 990 715,23	168 288 204,43	166 636 373,13	161 627 617,68	169 527 834,72
% exécution BP	97 %	99 %	96 %	96 %	96 %	94 %	100 %
% exécution BP+DM	94 %	98 %	95 %	95 %	96 %	94 %	97 %
<b>Recettes</b>							
Prévisions BP	164 867 121,00	166 275 993,00	169 155 862,00	171 984 676,42	168 043 312,00	166 157 972,00	162 573 371,00
Prévisions BP+DM	174 131 999,41	172 472 874,50	175 784 383,00	177 239 181,00	173 382 631,49	171 452 078,45	175 140 476,22
Réalisation	173 561 752,82	173 112 603,48	173 684 259,75	173 134 214,94	169 580 225,81	167 058 845,49	173 293 624,68
% exécution BP	105 %	104 %	103 %	101 %	101 %	101 %	107 %
% exécution BP+DM	100 %	100 %	99 %	98 %	98 %	97 %	99 %

Source : Documents budgétaires de la commune

- Taux d'exécution de la section d'investissement

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Dépenses</b>							
Prévisions BP	72 119 390,41	66 492 143,35	60 413 178,26	63 155 710,52	47 303 553,76	46 181 286,82	49 064 816,41
Prévisions BP+DM <sup>101</sup> +RAR N-1	73 554 153,12	74 045 020,06	64 519 841,29	57 137 168,23	44 374 803,26	55 544 075,29	55 429 358,67
Réalisation	52 293 169,27	59 422 322,48	49 904 066,11	35 479 070,39	29 131 729,07	44 570 487,36	37 431 073,52
% exécution BP	73 %	89 %	83 %	56 %	62 %	97 %	76 %
% exécution BP+DM+RAR N-1	71 %	80 %	77 %	62 %	66 %	80 %	68 %
Restes à réaliser	13 437 739,45	8 172 987,26	5 243 641,43	7 441 012,89	6 964 651,41	7 235 291,41	5 973 494,40
Réalisation avec RAR	65 730 908,72	67 595 309,74	55 147 707,54	42 920 083,28	36 096 380,48	51 805 778,77	43 404 567,92
Taux d'exécution avec RAR	89 %	91 %	85 %	75 %	81 %	93 %	78 %
<b>Recettes</b>							
Prévisions BP	72 119 390,41	66 492 143,35	60 413 178,26	63 155 710,52	47 303 553,76	46 181 286,82	52 945 192,67
Prévisions BP+DM+RAR N-1	76 877 931,66	76 294 625,96	69 271 752,29	64 383 740,32	47 819 981,13	55 579 466,82	55 429 358,67
Réalisation	53 367 341,91	56 920 017,38	47 409 402,02	39 280 464,61	27 848 488,52	40 624 428,57	37 386 477,50
% exécution BP	74 %	86 %	78 %	62 %	59 %	88 %	71 %
% exécution BP+DM+RAR N-1	69 %	75 %	68 %	61 %	58 %	73 %	67 %
Restes à réaliser N	12 219 931,89	8 117 847,01	5 220 215,58	7 420 494,16	6 808 683,22	7 186 966,59	5 639 938,94
Réalisation avec RAR N	65 587 273,80	65 037 864,39	52 629 617,60	46 700 958,77	34 657 171,74	47 811 395,16	43 026 416,44
Taux d'exécution avec RAR N	85 %	85 %	76 %	73 %	72 %	86 %	78 %

Source : Documents budgétaires de la commune

<sup>101</sup> DM : Décisions modificatives.

**Annexe n° 4. Comparaison des principaux ratios par habitant de la commune avec ceux des 11 autres communes les plus peuplées de la petite couronne parisienne appartenant à la strate 50 000 à 100 000 habitants**

Département	Libellé de la commune	Population	Dépenses de personnel par habitant	
			2016	2017
92	Nanterre	92 227	1 266	1 250
94	Vitry-sur-Seine	90 075	1 014	1 015
94	Créteil	89 989	859	850
92	Asnières-sur-Seine	86 020	657	651
92	Courbevoie	85 523	825	837
92	Colombes	84 577	849	859
<b>93</b>	<b>Aulnay-sous-Bois</b>	<b>82 634</b>	<b>1 118</b>	<b>1 136</b>
92	Rueil-Malmaison	79 762	1 029	1 064
93	Aubervilliers	77 452	928	878
94	Champigny-sur-Marne	75 961	892	908
94	Saint-Maur-des-Fossés	74 133	941	886
93	Drancy	69 040	842	851
<b>Moyenne</b>			<b>935</b>	<b>932</b>
<b>Écart Aulnay/moyenne des 12 communes</b>			<b>183</b>	<b>204</b>
<b>Surcoût généré par cet écart pour la commune d'Aulnay (en €)</b>			<b>15 122 022</b>	<b>16 850 450</b>

Source : DGCL Comptes individuels des collectivités

Département	Libellé de la commune	Population	Charges à caractère général en € par habitant	
			2016	2017
92	Nanterre	92 227	494	480
94	Vitry-sur-Seine	90 075	364	352
94	Créteil	89 989	212	206
92	Asnières-sur-Seine	86 020	414	402
92	Courbevoie	85 523	344	372
92	Colombes	84 577	328	324
<b>93</b>	<b>Aulnay-sous-Bois</b>	<b>82 634</b>	<b>433</b>	<b>443</b>
92	Rueil-Malmaison	79 762	391	403
93	Aubervilliers	77 452	207	199
94	Champigny-sur-Marne	75 961	511	320
94	Saint-Maur-des-Fossés	74 133	518	244
93	Drancy	69 040	187	316
<b>Moyenne</b>			<b>367</b>	<b>338</b>
<b>Écart Aulnay/moyenne des 12 communes</b>			<b>66</b>	<b>105</b>
<b>Surcoût généré par cet écart pour la commune d'Aulnay (en €)</b>			<b>5 460 730</b>	<b>8 642 139</b>

Source : DGCL Comptes individuels des collectivités

**Annexe n° 4 (suite)**

Département	Libellé de la commune	Population	Subventions de fonctionnement versées par la commune par habitant	
			2016	2017
92	Nanterre	92 227	134	124
94	Vitry-sur-Seine	90 075	106	117
94	Créteil	89 989	240	235
92	Asnières-sur-Seine	86 020	68	66
92	Courbevoie	85 523	287	267
92	Colombes	84 577	72	77
<b>93</b>	<b>Aulnay-sous-Bois</b>	<b>82 634</b>	<b>117</b>	<b>112</b>
92	Rueil-Malmaison	79 762	166	160
93	Aubervilliers	77 452	131	116
94	Champigny-sur-Marne	75 961	55	52
94	Saint-Maur-des-Fossés	74 133	87	85
93	Drancy	69 040	50	44
<b>Moyenne</b>			126	121
<b>Écart Aulnay/moyenne des 12 communes</b>			- 9	- 9
<b>Économie générée par cet écart pour la commune d'Aulnay (en €)</b>			750 592	764 365

Source : DGCL Comptes individuels des collectivités

Département	Libellé de la commune	Population	Encours de dette par habitant	
			2016	2017
92	Nanterre	92 227	1 663	1 598
94	Vitry-sur-Seine	90 075	1 621	1 680
94	Créteil	89 989	1 548	1 500
92	Asnières-sur-Seine	86 020	2 196	2 084
92	Courbevoie	85 523	1 645	1 569
92	Colombes	84 577	1 650	1 491
<b>93</b>	<b>Aulnay-sous-Bois</b>	<b>82 634</b>	<b>1 438</b>	<b>1 555</b>
92	Rueil-Malmaison	79 762	2 219	2 174
93	Aubervilliers	77 452	2 335	2 114
94	Champigny-sur-Marne	75 961	1 728	1 814
94	Saint-Maur-des-Fossés	74 133	3 577	6 458
93	Drancy	69 040	1 987	1 661
<b>Moyenne</b>			1 967,25	2 142
<b>Écart Aulnay/moyenne des 12 communes</b>			- 529,25	- 587
<b>Gain généré par cet écart pour la commune d'Aulnay (en €)</b>			43 734 045	48 464 841

Source : DGCL Comptes individuels des collectivités

### Annexe n° 5. Dépenses d'investissement par fonction

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>TOTAL DÉPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>51 635 203,84</b>	<b>49 630 274,07</b>	<b>45 722 951,12</b>	<b>34 199 245,51</b>	<b>28 773 059,86</b>	<b>44 204 373,52</b>	<b>36 355 417,33</b>
<b>Fonction 0 - Services généraux</b>	<b>21 438 328,84</b>	<b>19 391 541,53</b>	<b>13 271 781,15</b>	<b>13 692 617,24</b>	<b>11 957 753,97</b>	<b>15 757 486,58</b>	<b>14 780 151,11</b>
dont dépenses d'équipement (€)	7 085 706,06	4 489 523,15	2 080 897,57	1 902 423,88	747 538,19	2 381 213,71	4 201 624,09
Part dans les DI	41,52 %	39,07 %	29,03 %	40,04 %	41,56 %	35,65 %	40,65 %
<b>Fonction 1 - Sécurité et salubrité publiques</b>	<b>52 032,20</b>	<b>19 550,92</b>	<b>25 467,62</b>	<b>76 265,07</b>	<b>107 500,76</b>	<b>293 434,70</b>	<b>1 255 871,27</b>
dont dépenses d'équipement (€)	46 966,08	19 550,92	24 533,44	54 139,07	104 392,18	170 338,94	1 165 596,15
Part dans les DI	0,09 %	0,04 %	0,05 %	0,16 %	0,36 %	0,39 %	3,21 %
<b>Fonction 2 - Enseignement formation</b>	<b>4 641 580,96</b>	<b>4 320 884,41</b>	<b>11 765 781,94</b>	<b>2 544 314,25</b>	<b>2 741 886,29</b>	<b>2 461 978,11</b>	<b>1 955 155,50</b>
dont dépenses d'équipement (€)	4 641 580,96	4 320 884,41	11 765 781,94	2 544 314,25	2 741 886,29	2 461 978,11	1 955 155,50
Part dans les DI	8,99 %	8,71 %	25,73 %	7,44 %	9,53 %	5,57 %	5,38 %
<b>Fonction 3 - Culture</b>	<b>960 637,04</b>	<b>634 357,38</b>	<b>494 750,34</b>	<b>270 983,26</b>	<b>210 130,87</b>	<b>648 287,87</b>	<b>240 271,04</b>
dont dépenses d'équipement (€)	960 637,04	634 357,38	494 750,34	270 983,26	210 130,87	648 287,87	240 271,04
Part dans les DI	1,86 %	1,28 %	1,08 %	0,79 %	0,73 %	1,47 %	0,66 %
<b>Fonction 4 - Sports et jeunesse</b>	<b>1 155 416,64</b>	<b>1 939 544,34</b>	<b>1 335 860,80</b>	<b>3 898 487,13</b>	<b>580 731,71</b>	<b>773 687,42</b>	<b>710 602,10</b>
dont dépenses d'équipement (€)	1 118 497,80	1 926 170,60	1 286 402,14	3 875 047,13	580 731,71	773 687,42	710 602,10
Dont subventions d'équipement (€)	36 918,84	13 373,74	49 458,66	23 440,00	-	-	-
Part dans les DI	2,24 %	3,91 %	2,92 %	11,40 %	2,02 %	1,75 %	1,95 %
<b>Fonction 5 - Social et santé</b>	<b>240 737,39</b>	<b>82 729,38</b>	<b>70 747,64</b>	<b>396 552,75</b>	<b>15 475,87</b>	<b>58 485,27</b>	<b>107 278,72</b>
dont dépenses d'équipement (€)	240 737,39	82 729,38	70 747,64	396 552,75	15 475,87	58 485,27	107 278,72
Part dans les DI	0,47 %	0,17 %	0,15 %	1,16 %	0,05 %	0,13 %	0,30 %
<b>Fonction 6 - Famille</b>	<b>1 020 218,62</b>	<b>212 079,66</b>	<b>120 061,03</b>	<b>175 395,00</b>	<b>116 232,82</b>	<b>251 970,76</b>	<b>392 463,55</b>
dont dépenses d'équipement (€)	1 020 218,62	212 079,66	120 061,03	175 395,00	115 168,82	249 842,76	391 399,55
Part dans les DI	1,98 %	0,43 %	0,26 %	0,51 %	0,40 %	0,57 %	1,08 %
<b>Fonction 7 - Logement</b>	<b>741 868,27</b>	<b>338 166,50</b>	<b>986 842,80</b>	<b>605 518,00</b>	<b>287 144,50</b>	<b>2 338,01</b>	<b>791 794,24</b>
dont dépenses d'équipement (€)	-	-	-	-	-	2 338,01	27 346,74
Dont subventions d'équipement (€)	741 868,27	338 166,50	986 842,80	605 518,00	287 144,50	-	764 447,50
Part dans les DI	1,44 %	0,68 %	2,16 %	1,77 %	1,00 %	0,01 %	2,18 %
<b>Fonction 8 - Aménagement et services urbains - environnement</b>	<b>21 264 777,00</b>	<b>22 680 960,93</b>	<b>17 651 657,80</b>	<b>12 539 112,81</b>	<b>12 734 050,71</b>	<b>23 366 131,13</b>	<b>15 406 807,30</b>
dont dépenses d'équipement (€)	20 257 997,86	22 102 291,93	17 075 114,25	10 344 217,93	11 665 970,79	15 468 162,70	11 985 547,80
Dont subventions d'équipement (€)	1 006 779,14	523 589,00	438 041,60	300 000,00	1 068 079,92	547 118,43	657 317,50
Part dans les DI	41,18 %	45,70 %	38,61 %	36,66 %	44,26 %	52,86 %	42,38 %
<b>Fonction 9 - Action économique</b>	<b>119 606,88</b>	<b>10 459,02</b>	-	-	<b>22 152,36</b>	<b>590 573,67</b>	<b>715 022,50</b>
dont dépenses d'équipement (€)	119 606,88	10 459,02	-	-	22 152,36	590 573,67	15 022,50
Part dans les DI	0,23 %	0,02 %	0,00 %	0,00 %	0,08 %	1,34 %	1,97 %

Source : Commune d'Aulnay-sous-Bois

## **Annexe n° 6. Glossaire des sigles**

<b>AC</b>	Attribution de compensation
<b>ACSA</b>	Association des centres sociaux d'Aulnay-sous-Bois
<b>AEPC</b>	Association d'entraide du personnel communal
<b>AMO</b>	Assistance à maîtrise d'ouvrage
<b>BEA</b>	Bail emphytéotique administratif
<b>BP</b>	Budget Primitif
<b>CA</b>	Compte administratif
<b>Caf</b>	Capacité d'autofinancement
<b>CCAS</b>	Centre communal d'action sociale
<b>CET</b>	Compte épargne temps
<b>CFE</b>	Cotisation foncière des entreprises
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CIA</b>	Complément indemnitaire annuel
<b>CLSPD</b>	Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
<b>CRC</b>	Chambre régionale des comptes
<b>CSU</b>	Centre de supervision urbain
<b>DGA</b>	Directeur général adjoint
<b>DGF</b>	Dotation globale de fonctionnement
<b>DGFIP</b>	Direction générale des finances publiques
<b>DGP</b>	Délai global de paiement
<b>DGS</b>	Directeur général des services
<b>DM</b>	Décisions modificatives
<b>DPS</b>	Direction de la prévention et de la sécurité
<b>DRF</b>	Dépenses réelles de fonctionnement
<b>DRH</b>	Direction des ressources humaines
<b>DSP</b>	Délégations de service public
<b>EPT</b>	Établissement public territorial
<b>ETP</b>	Équivalent temps plein
<b>FCCT</b>	Fonds de compensation des charges territoriales
<b>FCTVA</b>	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
<b>FPIC</b>	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
<b>FSRIF</b>	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
<b>IADC</b>	Institut aulnaysien de développement culturel
<b>IAT</b>	Indemnité d'administration et de technicité
<b>IFSE</b>	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
<b>IHTS</b>	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
<b>IM</b>	Indice majoré
<b>MAD</b>	Mise à disposition
<b>Mapa</b>	Marché à procédure adaptée
<b>PM</b>	Police municipale
<b>RAR</b>	Restes à réaliser
<b>RH</b>	Ressources humaines
<b>Rifseep</b>	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
<b>STSPD</b>	Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance

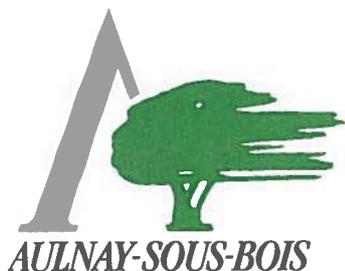


## **REPONSE**

**DE MONSIEUR BRUNO BESCHIZZA  
MAIRE DE LA COMMUNE  
D'AULNAY-SOUS-BOIS (\*)**

*(\*) 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 19 juin 2019



Chambre Régionale des Comptes  
Ile-de-France  
6, cours des Roches  
Noisiel-BP 187  
77315 Marne la Vallée Cedex 2

LRAR A 066 003 1682 4

Objet : Contrôle n°2017-0172 – Rapport n°2019-0021 R.

Réponse Ville au rapport d'Observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Aulnay-sous-Bois, cahier n°1 – l'examen organique.

Monsieur le président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-annexée la réponse de la Ville d'Aulnay-sous-Bois au rapport d'observations définitives formulées par courrier du 20 mai 2019.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de mes salutations distinguées.



**Bruno BESCHIZZA**  
Maire d'Aulnay-sous-Bois  
Conseiller Régional d'Ile-de-France

Pièce jointe : Réponse de la Ville au rapport définitif

HÔTEL DE VILLE



**OBSERVATIONS DE LA COMMUNE D'AULNAY-SOUS-BOIS**  
**SUR LE RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**  
**DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES D'ILE-DE-FRANCE**

## 1. SYNTHÈSE

---

La commune d'Aulnay-sous-Bois a pris connaissance du rapport d'observations définitives établi par la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France (*ci-après CRC ou la Chambre*), portant sur les exercices 2011 et suivants.

Si la commune salue le travail conséquent mené par les magistrats auditeurs et se félicite d'un certain nombre des observations formulées par la Chambre, ce rapport appelle néanmoins plusieurs séries de précisions et observations en réponse, compte tenu notamment de la suppression de certains passages du rapport d'observations provisoire, qui actaient des efforts accomplis par la commune depuis 2014, date de la nouvelle mandature.

En toute hypothèse, confiante dans la stratégie de désendettement qu'elle a engagée et déterminée à poursuivre sa politique de réduction de ses charges, la ville d'Aulnay-sous-Bois est évidemment particulièrement attentive aux observations et recommandations de la Chambre, ainsi que celle-ci l'acte à plusieurs reprises, illustrant tout l'engagement de la commune dans sa volonté de maintenir l'équilibre de ses finances locales.

Dans le respect des choix et politiques engagés dans la cadre de la présente mandature, et soucieuse des équilibres financiers incertains qui s'imposent à elle, la ville entend assurer la Chambre qu'elle mettra tout en œuvre pour répondre à ses légitimes attentes.

\*\*  
\*

### ***Un environnement socio-économique complexe et dynamique***

Si la commune d'Aulnay-sous-Bois dispose certes d'un environnement socio-économique contrasté, pour autant, son implantation au cœur de la Métropole du Grand Paris et à proximité d'un axe de développement majeur – *entre les aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Le Bourget* – lui offre d'importants leviers de développement.

De fait, la Municipalité s'y est-elle pleinement attachée, en dynamisant son territoire en termes d'attractivité économique et de développement territorial, tout en accompagnant les populations les plus fragiles qu'elle accueille.

### ***Une fiabilité budgétaire et comptable***

Dans le cadre d'une démarche proactive destinée à améliorer davantage encore sa chaîne comptable, la commune a développé, depuis 2014, de nombreux outils de gestion *via* des outils logiciels performants, lui permettant un pilotage et un contrôle financier et budgétaire efficaces.

En outre, à l'issue d'un travail transversal ayant réuni l'ensemble des acteurs concernés, un guide centralisateur des procédures comptables sera prochainement diffusé.

Parallèlement, la modernisation engagée de son administration, la finalisation d'un programme pluriannuel d'investissement, la généralisation des AP/CP et l'important travail d'apurement comptable en cours assurera une meilleure continuité du traitement comptable et offrira ainsi une image toujours plus rigoureuse et sincère de ses comptes.

### ***Une maîtrise des finances publiques locales respectueuse des engagements de la Municipalité***

Conformément aux constatations de la Chambre, si la commune d'Aulnay-sous-Bois a réalisé d'incontestables efforts en matière de maîtrise de ses dépenses ; pour autant, les marges ainsi dégagées

ont été absorbées par une diminution drastique des dotations de l'Etat, la dotation forfaitaire servie à la commune ayant diminué de près de 78,6 %, compte tenu notamment de l'effort demandé au titre de la contribution au redressement des finances publiques à hauteur de 22,28 M€

En dépit de la situation financière dégradée dont elle a hérité, la Municipalité a su dégager certaines sources de financement, tout en maîtrisant l'encours de sa dette, le ratio de désendettement pour 2018 ayant atteint 13,3 années, soit un niveau bien inférieur aux 16,28 années contractualisées avec l'Etat, illustrant ainsi toute la rigueur et le sérieux de la commune en la matière – *Aulnay-sous-Bois ayant été classée au 26<sup>ème</sup> rang des communes les plus vertueuses sur les 322 communes ayant contractualisé avec l'Etat.*

De fait, la commune projette un rétablissement budgétaire en 2020, avec le retour d'une épargne nette positive et un ratio de désendettement ramené à 12 années.

### ***Un suivi attentif de la gestion des ressources humaines***

A l'issue du précédent contrôle achevé en 2011, la ville s'était engagée à un certain nombre de régularisations, dont la Chambre retrace la mise en œuvre (statut des agents de la Police Municipale et de leur régime indemnitaire, modalités d'organisation du temps de travail du fait d'une réorganisation en septembre 2015...).

La ville entend poursuivre ses efforts, tel qu'elle en justifie dans ses observations en réponse, notamment sur les thématiques de l'automatisation du contrôle du temps de travail et du recours aux heures supplémentaires.

La ville réaffirme sa volonté de repositionner la Direction des ressources humaines au cœur du processus de la commune, celle-ci l'ayant été insuffisamment par le passé, et bien qu'elle entende davantage formaliser sa stratégie ressources humaines, tel que préconisé par la Chambre ; elle rappelle qu'elle dispose déjà d'outils dont elle s'est dotée, lui permettant de conduire et de gérer l'ensemble des missions de ressources humaines et de les adapter aux évolutions liées aux contraintes législatives et budgétaires.

La Chambre a elle-même relevé plusieurs points d'amélioration et de mise en conformité depuis son précédent contrôle et depuis son Rapport d'observations provisoires.

Reste qu'il convient d'observer que l'économie des moyens contrôlée par la CRC ne doit pas s'entendre de la seule recherche des moyens les moins onéreux, mais bien de l'adéquation des moyens mis en œuvre au service des administrés et de l'intérêt public.

En outre, force est de relever que l'examen du budget global « Ressources Humaines », à effectif équivalent, a fortement baissé sur la période de contrôle considérée.

### ***Une stratégie efficace et organisée en matière de sécurité et de prévention de la délinquance***

Ainsi que le relève justement la Chambre, Aulnay-sous-Bois a su, depuis 2014, définir une réelle stratégie de sa politique de sécurité et de la prévention de délinquance, tout en réorganisant efficacement ses services, et ce au service direct de l'ensemble des Aulnaysiennes et Aulnaysiens.

### ***Une régularisation des relations de la commune avec les associations présentes sur le territoire***

Dans le cadre de son soutien aux associations intervenant sur son territoire, réel gage de lien social, et contrairement aux constatations dressées par la Chambre, la commune entend souligner tout le travail mené, depuis plusieurs années, pour sécuriser davantage encore les relations nouées avec celle-ci.

### *Une direction de la commande publique organisée, responsable et performante*

Depuis 2014, et après un état des lieux réalisé dès l'installation de la nouvelle Municipalité, un important travail de redéfinition et de réorganisation de sa politique d'achat a été entrepris.

C'est ainsi qu'ont été mis en œuvre plusieurs outils opérationnels de gestion de la fonction achat, conjointement à un recadrage des procédures et contrôles internes et à une réorganisation des services.

Dans ce contexte, aux notes de procédure et fiches jusqu'alors éditées par la Direction de la commande publique succéderont un guide de la commande publique et une nomenclature des achats renouvelée.

La mise en place d'un système d'information et de suivi des marchés est également étudiée.

Par ailleurs, une réflexion plus globale a été engagée sur l'organisation même de la fonction achat, qui a conduit au rattachement de la Direction de la commande publique à la Direction générale des services et à la généralisation de son intervention, associée à un renforcement de ses pouvoirs de contrôle interne, dès le 1<sup>er</sup> Euro.

En toute hypothèse, la commune prend bonne note que, sur l'ensemble des procédures de marchés examinées, celles-ci « *n'appellent pas d'observation particulière au regard de leur régularité* ».

## **2. PRESENTATION DE LA COMMUNE**

---

### **2.1. Présentation générale et environnement économique et social de la commune**

Troisième ville du département de la Seine-Saint-Denis par son poids démographique (82.634 habitants) et son économie, la ville d'Aulnay-sous-Bois accueille une population particulièrement jeune, dès lors que 45 % de ses habitants ont moins de 30 ans.

Située à 19 km au nord-est de Paris, Aulnay-sous-Bois permet aux Aulnaysiennes et Aulnaysiens d'être au cœur de la Métropole du Grand Paris et du territoire Paris Terres d'Envol.

En transports, Aulnay-sous-Bois est connectée à la capitale *via* le RER B et le train K du réseau SNCF Transilien, et le Tram 4 la relie aux communes voisines de Sevran, Livry-Gargan, Les Pavillons-sous-Bois et Bondy, ainsi qu'au RER E depuis la gare de Bondy.

En outre, un réseau de 24 lignes de bus dessert l'ensemble de son territoire.

Par ailleurs, positionnée dans un axe de développement majeur entre les aéroports Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Le Bourget, Aulnay-sous-Bois accueille de multiples zones économiques industrielles et commerciales, telles que Garonor et O'Parinor.

Elle réunit ainsi sur son territoire près de 4.000 entreprises – dont *L'Oréal, ou encore le laboratoire pharmaceutique Guerbet* – 892 commerces de proximité, ainsi que 4 marchés forains et 1 halle alimentaire.

Ville pleinement urbaine avec ses nombreux équipements scolaires, culturels et sportifs, ses zones industrielles et commerciales, ses quartiers pavillonnaires et ses grands ensembles, Aulnay-sous-Bois abrite également de vastes espaces verts, reconnus pour leur qualité et leur diversité et labellisés « 4 fleurs » depuis 1995.

### **2.2. Appartenance intercommunale**

A juste titre, la Chambre régionale des comptes poursuit sa présentation de la ville en abordant les récentes modifications du cadre administratif et institutionnel issu de la loi NOTRE, promulguée le 7 août 2015.

Si celle-ci a posé le cadre organisationnel de la Métropole du Grand Paris (*MGP*), il est toutefois à souligner le calendrier particulièrement tardif de ses décrets d'application précisant les modalités exactes du transfert de compétences, mais aussi des charges et des flux financiers entre les communes, les établissements publics territoriaux (*EPT*) ainsi que la Métropole elle-même, directement à l'origine de certaines des difficultés rencontrées par la Ville et identifiées par la CRC.

### **3. FIABILITE DES COMPTES ET QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE**

---

#### **3.1. Observations et recommandations formulées dans le précédent rapport de la Chambre**

#### **3.2. Organisation des fonctions budgétaires et comptables**

##### **3.2.1. *Organisation des services financiers et comptables***

##### **3.2.2. *Déconcentration des fonctions comptable et budgétaire***

Après avoir rappelée l'organisation déconcentrée des fonctions comptables au sein de cellules présentes dans chacune de ses directions opérationnelles, la Chambre souligne que le guide en ligne n'aurait pas été actualisé après le changement d'applicatif comptable en 2015.

**Toutefois**, il convient plus justement de souligner que l'observation de la CRC porte, très précisément, sur un « *Guide centralisateur* » des procédures, de sorte qu'il ne saurait être nullement déduit de l'observation formulée par la Chambre une absence de tout guide.

Bien au contraire.

En effet, il est constant qu'il existe plusieurs guides (*exécution budgétaire, préparation budgétaire*) et notes à destination des agents – *qui ont été fournis à la CRC (envoi 15/06/2018)*.

De surcroît, la Chambre omet malencontreusement de rappeler que de nombreuses formations ont été dispensées en interne – *par des agents de la Direction des Finances* – à l'ensemble des agents comptables municipaux (*assorties d'un document support dédié*), comme aux agents nouvellement affectés.

Ainsi le nombre d'agents formés se décompose comme suit :

- 2014/2015 : *Mise en place de Ciril* : 113 agents
- 2017 : 18 agents
- 2018 : 18 agents

Le choix d'internaliser les formations présente l'intérêt de pouvoir répondre directement, et de manière particulièrement pertinente, aux questions des agents par rapport à leur environnement propre – *sur les aspects théoriques de la réglementation comptable, l'utilisation de l'applicatif, ou encore sur les procédures internes*.

**En toute hypothèse**, il y a lieu de rappeler que les fiches constituant le projet de « *Guide centralisateur* » ont été présentées à la CRC lors de sa visite à la Direction des finances, illustrant l'important travail transversal opéré avec les différentes Directions administratives et financières des pôles de direction générale et de la Direction de la commande publique.

De fait, ce « *Guide centralisateur* » sera diffusé courant 2019.

### 3.2.3. Le pilotage financier et budgétaire

Si la commune ne dispose pas *stricto sensu* d'une « cartographie des risques » ; pour autant, il y a lieu de relever, comme le note justement la Chambre, qu'Aulnay-sous-Bois dispose bien évidemment, aux côtés des outils relatifs au suivi des traitements des factures et des stades budgétaires, d'outils performants permettant, par exemple, le suivi des garanties d'emprunt, ou encore du niveau de recouvrement des régies.

Dans ces conditions, l'ensemble de ces outils de contrôle permet assurément de maintenir une veille permanente sur les risques budgétaires et financiers.

### 3.2.4. Les incidences en matière de délai global de paiement

Au visa des dispositions assujettissant désormais les acheteurs publics à un délai global de paiement maximal de 30 jours – *soit, plus exigeant que celui imposé aux sociétés privées* – la Chambre régionale des comptes relève que les délais méritent d'être améliorés, tout en invitant la commune à régler les intérêts moratoires dus aux entreprises – *quand bien celles-ci ne les auraient pas réclamés*.

**Immédiatement**, la commune entend expressément souligner qu'elle règle systématiquement aux prestataires qui en font la demande les intérêts moratoires, qui pourraient lui être réclamés.

En effet, très consciente de l'importance de réduire ses délais de paiement, avec pour objectif :

- d'une part, de respecter le décret n°2013-269 du 29 mars 2013 *relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique et le délai global de paiement* ;
- d'autre part, et surtout, de ne pas fragiliser les entreprises intervenant pour son compte ;

la ville d'Aulnay-sous-Bois travaille actuellement, et très activement, sur l'ensemble de ces aspects et sur les différentes étapes de la chaîne de mandatement afin de poursuivre un objectif de réduction des délais.

Ainsi, **en réponse au rappel au droit n°1**, la ville d'Aulnay-sous-Bois, particulièrement soucieuse de ne pas fragiliser les entreprises intervenant pour son compte, entend prendre toutes les mesures nécessaires pour respecter les délais de mandatement et, ainsi, n'être plus redevable des intérêts moratoires.

**En conséquence**, s'il est pris bonne note de la remarque de la Chambre, la commune entend toutefois souligner, comme il l'a été mentionné lors des opérations de contrôle et en réponse au rapport d'observations provisoires, que le niveau du délai global de paiement est, en partie, justifié par plusieurs éléments d'analyse.

*En premier lieu*, sur les 3 premiers mois de l'année, la clôture de l'exercice tend à bloquer le déroulé normal des mandagements, compte tenu des contraintes liées au contrôle des reports (*en section investissement*) et des rattachements (*en section fonctionnement*).

Pour rappel, le volume des reports et des rattachements sur la période sous revue est le suivant :

En K€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rattachements	4 717	5 109	3 935	4 254	3 968	3 644	4 223
Reports	13 438	8 173	4 752	7 441	6 965	7 235	5 973

Dès lors, durant ces périodes de traitement et de contrôle des rattachements et reports, le mandatement ne peut se faire que difficilement sur ce périmètre budgétaire.

*En second lieu*, comme le souligne la CRC, le niveau du délai global de paiement s'explique également par un certain nombre d'éléments conjoncturels, tel que :

- la Direction des Finances a connu un important renouvellement de ses agents concomitamment à une période de changement d'applicatif comptable,
- en novembre 2015, la Direction des Finances a dû intégrer dans ses missions la gestion comptable de l'assainissement et l'eau potable des huit collectivités de l'EPT Paris Terres d'Envol, à effectif constant.

**Néanmoins**, ainsi que le souligne à juste titre la Chambre, la commune travaille incontestablement à diminuer ses délais de paiement.

*En premier lieu*, la mise en place d'un programme pluriannuel d'investissement – *en cours de finalisation* – et la généralisation des Autorisations de Programme et Crédits de Paiement (AP – limite des dépenses, pour un projet, pouvant être engagées pendant plusieurs années / CP – limite des dépenses pouvant être mandatées sur un exercice pour couvrir une AP) devra permettre de réduire le volume des reports et aboutir ainsi à une meilleure continuité du traitement comptable.

*En deuxième lieu*, la modernisation de son administration *via* notamment la dématérialisation des procédures de validation des commandes et de facturation résorbera également le volume des rattachements.

*En troisième lieu*, la mise en place du *workflow* dans le traitement des bons de commande et de la validation des factures écourtera l'ensemble des traitements par le passage d'une validation et signature électronique.

Cet axe de réflexion sera développé au niveau du projet de mutualisation des cellules comptables en corrélation avec le souci interne de préserver les modalités de contrôle de validation de l'ensemble de la chaîne comptable.

**En outre**, si la Chambre estime que la problématique des retours du protocole OCRE (*Ordonnateur Comptable Retour*) n'empêchait pas la collectivité d'agir sur ces délais de paiement, il convient néanmoins de relever qu'une telle difficulté participait incontestablement à la mauvaise lisibilité du traitement de la facture, de sa réception à son paiement.

Désormais, le protocole d'échange standard d'Hélios version 2 (*PES v2*) permet à la ville d'avoir un niveau de retour proche des 100 %.

Dans le même sens, la mise en place du nouvel applicatif comptable a permis à la ville de travailler sur des outils de suivi *via BusinessObjects*, qui ont été fiabilisés en 2016-2017 (*relance des factures auprès des services opérationnels, tableaux de bords de suivi des factures au niveau des services*).

L'ensemble de ces éléments permettra, en partie, de poursuivre ces efforts dans la réduction du délai global de paiement.

**Par ailleurs**, comme la Chambre le relève justement, la ville portera sa réflexion pour optimiser sa chaîne comptable sur deux objectifs forts :

- un point unique d'entrée des factures via l'applicatif Chorus, devant se coupler avec un circuit entièrement dématérialisé de la facture, devrait ainsi fluidifier les délais de son traitement ;
- une identification plus claire des services à même de valider le service fait, l'identification des services en difficulté sur les délais de paiement amenant à une

réflexion organisationnelle plus large, notamment sur la mutualisation des cellules comptables – *ainsi que la Chambre l'évoque pertinemment.*

**Enfin**, si la ville prend note de ce que la Chambre regrette l'absence d'un système d'alerte anticipé dans le processus de suivi des factures, la ville ne peut qu'à nouveau relever – *comme elle le soulignait dans ses observations sur le ROP* – que l'applicatif comptable, dont elle dispose, n'intègre pas de système de relance automatique.

Aussi, c'est précisément la raison pour laquelle, afin de pallier une telle situation, la Direction des finances a mis en place – *de manière particulièrement efficiente* – des états de suivi *via BusinessObjects* et procède régulièrement à des envois d'état de relance.

**En réponse à la recommandation n°2 de la CRC**, la mutualisation des services comptables est une préoccupation constante de la ville, ainsi qu'en témoigne d'ailleurs l'existence de tableaux de bord mesurant le volume des factures traitées par services et transmis à la CRC le 27 juin 2018.

### **3.3. Qualité de l'information budgétaire**

#### ***3.3.1. La présentation du budget et la qualité des annexes budgétaires***

Si la CRC entend certes relever que la présentation consolidée du budget principal et des budgets annexes serait susceptible d'appeler des remarques sur la période 2011 à 2014, la ville entend néanmoins souligner que ces annexes ne sont pas générées automatiquement par l'applicatif comptable.

Cette anomalie n'a été décelée par la Direction des Finances qu'à partir de 2015 et immédiatement corrigée, ainsi que le note justement la Chambre.

Il convient, en toute hypothèse, de préciser que ces éléments de consolidation des budgets annexes au budget principal apparaissent bien dans les documents explicatifs des Budget Primitif et Compte Administratif communiqués en même temps que les plaquettes réglementaires, lesquels n'ont d'ailleurs appelé aucune observation du contrôle de légalité.

Ainsi, il n'y a pas eu de défaut de communication sur ceux-ci.

#### ***3.3.2. Les rapports d'orientation budgétaire***

Aux termes de ses observations définitives, actant que la tenue des réunions du Conseil municipal dédiées au débat d'orientation budgétaire dans le plus strict respect des délais applicables en la matière, la Chambre est néanmoins amenée à considérer que les rapports d'orientation budgétaire demeureraient insuffisants au regard des exigences de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, qui prévoit une information renforcée s'agissant de la présentation des projets d'investissements, et notamment ceux donnant lieu à des engagements pluriannuels.

Néanmoins, outre le fait que la loi NOTRE ne précise aucunement le formalisme des informations résultant du programme d'équipement et des opérations d'investissement ; la commune conteste une telle analyse, dans la mesure où elle prend soin d'assortir ses rapports d'analyses prospectives et chiffrées sur les opérations d'investissement projetées.

Par ailleurs, si la déclinaison du programme d'investissement reste insuffisante au sens de la CRC, ce « *manque d'information complémentaire* » se justifie notamment par les circonstances suivantes :

- D'une part, le ROB est présenté près de deux mois avant le vote du budget pour une meilleure appréhension des éléments par l'ensemble des conseillers municipaux.  
Dès lors, le budget fait encore l'objet d'arbitrage tant sur sa section de fonctionnement que sur son programme d'équipement. Le ROB fait apparaître les éléments consolidés à cette période de la procédure budgétaire ainsi que l'enveloppe globale objectivée du programme d'équipement.
- D'autre part, si la notion de pluriannualité des engagements est peu détaillée, cela procède directement d'une volonté d'optimiser la couverture des besoins par des financements extérieurs (*subventions*).  
En effet, devant les difficultés de la ville à dégager de l'autofinancement, celle-ci applique une gestion d'opportunité au regard des appels à projets des organismes de subvention afin d'ajuster constamment la planification de réalisation de ses opérations, dans le respect des orientations et du programme politiques de la majorité municipale.  
Ce choix de gestion vertueux rend plus difficile une vision pluriannuelle de ses engagements.  
Cependant, le niveau global des investissements est clairement affiché dans les éléments de prospective, afin de répondre aux contraintes budgétaires et au principe de transparence.

Ainsi, conformément aux obligations issues de l'article L. 2312-1 du Code général des collectivités territoriales, la ville prend soin d'exposer l'environnement général dans lequel elle évolue (*évolution des ressources (dotation de l'Etat) et des bases fiscales, relations financières avec ses partenaires, évolution de ses sections de fonctionnement et d'investissement*), les tendances de ses finances locales en conformité avec les orientations de la Municipalité, ou encore ses perspectives et orientations budgétaires (*en termes de programme d'équipement structurant, de niveau de ressources ou encore de recours à la dette*).

Enfin, en réponse à la remarque de la Chambre née de l'absence de mise en ligne du ROB, la commune entend souligner qu'une telle difficulté a été corrigée, le ROB 2018 ayant bien été mis en ligne sur le site de la ville.

A ce titre, il est d'ailleurs à noter que la ville a complètement refondu son site en 2016-2017.

En outre, la ville entend souligner qu'en dépit de cette absence, il n'en reste pas moins qu'une information budgétaire était bien mise en ligne, notamment par la publication des documents de synthèse communiqués au Conseil Municipal.

### ***3.3.3. La qualité et la sincérité de la prévision budgétaire***

Comme le fait justement remarquer la CRC, une nouvelle préparation et construction budgétaire dite « *base 0* » a été mise en place en 2016, de sorte que succède à un budget préparé par rapport à un budget N-1 auquel était appliqué des taux d'évolution de crédits, un budget désormais justifié par les différentes Directions, ligne de crédit par ligne de crédit.

Pour ce faire, la commune a institué une commission d'arbitrage – *composée du Premier adjoint au Maire, du Maire adjoint au Finance, du Directeur de cabinet, du Directeur général des services, du Directeur général adjoint aux Ressources et du Directeur des Ressources* – qui se réunit tous les ans entre mi-novembre et mi-décembre.

A l'occasion des travaux de la commission, celle-ci reçoit les Directeurs généraux adjoints de chacun des services de la collectivité, eux-mêmes accompagnés de leurs adjoints et les entend dans leurs explications et justifications sur les lignes de crédit sollicitées.

S'agissant des exercices 2014 et 2015, qui ont directement suivis l'alternance municipale, ceux-ci ont permis, d'une part, de prendre connaissance de la situation dégradée du budget de la ville et, d'autre part, de mener une analyse précise de la situation financière de la collectivité (*audit externe*) et une redéfinition du cadre budgétaire *via* la mise en place d'un nouveau processus de construction budgétaire dès 2016.

Ce nouveau processus a ainsi donné des résultats significatifs dès 2016 puisque le taux d'exécution avec les restes à réaliser s'est établi à 93% (*annexe 3 du rapport de la CRC*), soit le plus fort taux d'exécution sur la période sous revue.

Si le niveau d'exécution sur l'exercice 2017 reste certes à améliorer, cela résulte notamment de la nature complexe de certains programmes de travaux et de la systématisation de la recherche de financements extérieurs.

En effet, sauf dérogation, compte tenu du contexte budgétaire contraint de la commune, les travaux ne peuvent débiter avant la notification de la subvention.

S'agissant du taux d'exécution de la section de fonctionnement, la ville ne peut que se féliciter du constat dressé par la CRC, qui relève, pour 2017, un taux d'exécution de 100 % en dépenses, et 107 % en recettes – *preuve d'ailleurs des inscriptions prudentielles de la ville*.

Dans le même sens, à l'instar des observations de la Chambre, la gestion pluriannuelle « AP / CP » a permis d'assurer une parfaite lisibilité de l'information budgétaire, par rapport à la structure du financement – *en évitant, comme le relève la Chambre, la mobilisation prématurée de crédit*.

Si la CRC note certes qu'un travail reste à accomplir sur le recours aux virements de crédit, pour autant, il y a lieu de souligner le caractère globalement satisfaisant de la sincérité du budget communal, dès lors que de nombreux outils de contrôles budgétaires ont été mis en place, permettant d'avoir les premiers effets du renforcement de ses procédures internes, avec un taux d'exécution sur sa section de fonctionnement proche du niveau d'inscription.

Si le taux d'exécution en investissement reste à parfaire, la finalisation d'un plan pluriannuel d'investissements structuré, associé à la constitution d'une cellule recherche de financement, permettra d'avoir une meilleure concordance entre les niveaux d'inscription et de réalisation.

Concernant les virements de crédits, la commune a établi des tableaux de bord spécifiques afin d'en atténuer le nombre et de respecter le cadre budgétaire initial.

D'ores et déjà, le travail sur ce point porte ses fruits, puisque le niveau de lignes de virement arrêté au 31 octobre 2018 a baissé de 33,41 % par rapport au 31 octobre 2017 (*1700 lignes de virements en 2018 contre 2 553 en 2017*).

#### **3.3.4. Prise en compte et sincérité des restes à réaliser**

S'agissant de la sincérité des restes à réaliser de la section d'investissement – *qui correspondent, rappelons-le, aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines non titrées* – la Chambre relève qu'à l'examen des pièces justificatives produites, aucune anomalie n'a été décelée.

La ville ne peut donc que s'en féliciter, une telle situation participant incontestablement à la parfaite sincérité du budget municipal, voulue par la Municipalité.

Si la CRC souligne que la Direction des Finances ne dispose pas ponctuellement des justificatifs des recettes attendues, pour autant, il s'agit de situations tout à fait marginales (150 K€ sur un total de RAR d'investissement de 7 186 K€, soit 0,21 % des RAR).

Ainsi, il doit être souligné que :

- les financements cités par la Chambre et pris en compte dans les RAR de recettes – *malgré leur caducité* – étaient en cours de prolongation ;
- l'emprunt évoqué a été signé par l'établissement bancaire le 18 décembre 2017, seuls les délais de signature inhérents à la collectivité, amplifiés par la période de fin d'année, n'ayant pas permis la contresignature de l'acte sur l'année 2017.

### **3.4. La fiabilité des comptes**

#### ***3.4.1. L'inventaire communal et l'état de l'actif***

Constatant un écart entre l'état des immobilisations tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable assignataire de la commune, la Chambre rappelle, à juste titre, la responsabilité conjointe du suivi des immobilisations par l'ordonnateur – *en charge du recensement des biens via un inventaire* – et le comptable public – *en charge de l'enregistrement des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan, conforme à l'inventaire*.

A cet égard, la commune entend indiquer que la Direction des Finances a entrepris un travail de rapprochement entre l'inventaire comptable tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable, de sorte que :

- sur l'ensemble des budgets annexes, il a été entièrement réalisé ;
- sur le budget général, il est en cours, la complexité du dossier et le fort *turnover* des agents (3 agents en 7 ans) ayant retardé son traitement.

Néanmoins, la commune entend assurer la Chambre de la poursuite et de l'intensification de ses efforts dans cette tâche, particulièrement lourde à assumer par ses services.

Par ailleurs, il est à noter que l'exécution, par la Direction des Finances d'Aulnay-sous-Bois, du budget assainissement de l'EPT telle qu'expliquée au point 3.2.4 n'a pas permis de reprendre ce dossier dans son intégralité.

Une modification de l'organisation de la Direction des Finances présentée en octobre 2018 a permis de redéfinir les missions des agents.

Ainsi, la commune est en mesure d'annoncer que l'agent référent a été déchargé de certaines missions afin de se concentrer sur les travaux d'inventaire.

Concernant ensuite l'amortissement du compte 2182 (*matériel de transport*), il est à préciser que la valorisation de l'actif relevé par la CRC à hauteur de de 607.993,01 € correspond dans son intégralité à la période antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 1996 (*cf tableau ci-dessous*), soit antérieurement à l'entrée en vigueur de l'instruction M14.

Or il convient de rappeler à la CRC que l'écriture des amortissements, avant cette date, relevait de la compétence exclusive des trésoreries.

Par ailleurs, sur ce compte, tous les véhicules acquis à partir de 1997 ont fait l'objet d'amortissement de la part de la commune.

Il a d'ailleurs été remis à la CRC l'intégralité de l'inventaire communal, à l'examen duquel elle a donc pu observer que l'ensemble du matériel de transport a bien fait l'objet d'amortissement par la ville, dès l'application de l'instruction M14.

COMPTE	N° INVENTAIRE	ÉTAT DE LA FICHE	DÉSIGNATI ON DU BIEN	CATÉGORIE INVENTAIRE	DATE ACQUISITION	DURÉE AMORTISSEMENT	VALEUR BRUTE	AMORTISSE		VALEUR NETTE
								MENTS ANTÉRIEUR	MENTS 2018	
2182	149842	Complétée	CHASSIS BAL NON AMORT		31/12/1989	0	42 685,60	0,00	0,00	42 685,60
2182	149843	Complétée	AGENCEMEN NON AMORT		31/12/1990	0	18 293,88	0,00	0,00	18 293,88
2182	149844	Complétée	COREVI RID. NON AMORT		31/12/1990	0	41 923,59	0,00	0,00	41 923,59
2182	149855	Complétée	TRACTEUR H NON AMORT		31/12/1991	0	27 440,82	0,00	0,00	27 440,82
2182	149857	Complétée	CHASSIS CABNON AMORT		31/12/1991	0	27 384,84	0,00	0,00	27 384,84
2182	149869	Complétée	CYCLOMOTEINON AMORT		31/12/1991	0	1 166,23	0,00	0,00	1 166,23
2182	149875	Complétée	C25 CITROEN NON AMORT		31/12/1991	0	24 032,22	0,00	0,00	24 032,22
2182	149890	Complétée	4 CYCLOMOT NON AMORT		31/12/1992	0	5 739,25	0,00	0,00	5 739,25
2182	149891	Complétée	C15 CITROEN NON AMORT		31/12/1992	0	7 697,75	0,00	0,00	7 697,75
2182	149901	Complétée	C15 CITROEN NON AMORT		31/12/1992	0	7 697,75	0,00	0,00	7 697,75
2182	149902	Complétée	C15 CITROEN NON AMORT		31/12/1992	0	7 697,75	0,00	0,00	7 697,75
2182	149906	Complétée	AX CITROEN NON AMORT		31/12/1992	0	6 901,46	0,00	0,00	6 901,46
2182	149912	Complétée	CYCLOMOTEINON AMORT		31/12/1992	0	1 195,05	0,00	0,00	1 195,05
2182	149913	Complétée	CYCLOMOTEINON AMORT		31/12/1992	0	1 195,05	0,00	0,00	1 195,05
2182	149914	Complétée	CYCLOMOTEINON AMORT		31/12/1992	0	1 195,05	0,00	0,00	1 195,05
2182	149919	Complétée	AX CITROEN NON AMORT		31/12/1993	0	8 563,41	0,00	0,00	8 563,41
2182	149920	Complétée	CYCLOMOTEINON AMORT		31/12/1993	0	1 280,55	0,00	0,00	1 280,55
2182	149921	Complétée	GROUND MA NON AMORT		31/12/1993	0	28 332,07	0,00	0,00	28 332,07
2182	149928	Complétée	C15 CITROEN NON AMORT		31/12/1993	0	7 872,35	0,00	0,00	7 872,35
2182	149929	Complétée	C15 CITROEN NON AMORT		31/12/1993	0	7 872,35	0,00	0,00	7 872,35
2182	149935	Complétée	AX TEN VOIT NON AMORT		31/12/1993	0	7 981,69	0,00	0,00	7 981,69
2182	149937	Complétée	AX TEN VOIT NON AMORT		31/12/1993	0	7 981,69	0,00	0,00	7 981,69
2182	149942	Complétée	CYCLOMOTEINON AMORT		31/12/1993	0	1 343,05	0,00	0,00	1 343,05
2182	149944	Complétée	BALAYEUSE N NON AMORT		31/12/1993	0	103 510,60	0,00	0,00	103 510,60
2182	149945	Complétée	FOURGON M NON AMORT		31/12/1993	0	25 764,65	0,00	0,00	25 764,65
2182	149950	Complétée	TRACTEUR + NON AMORT		31/12/1993	0	35 695,94	0,00	0,00	35 695,94
2182	149951	Complétée	BALAYEUSE NON AMORT		31/12/1993	0	19 888,50	0,00	0,00	19 888,50
2182	149953	Complétée	CYCLOMOTEINON AMORT		31/12/1993	0	1 273,39	0,00	0,00	1 273,39
2182	149954	Complétée	CYCLOMOTEINON AMORT		31/12/1993	0	1 273,39	0,00	0,00	1 273,39
2182	149956	Complétée	3 CYCLOMOT NON AMORT		31/12/1994	0	3 993,10	0,00	0,00	3 993,10
2182	149958	Complétée	MOTO BMW NON AMORT		31/12/1994	0	11 495,36	0,00	0,00	11 495,36
2182	149959	Complétée	ZX REFLEX VC NON AMORT		31/12/1994	0	11 933,71	0,00	0,00	11 933,71
2182	149962	Complétée	C15 VOITURE NON AMORT		31/12/1994	0	7 872,47	0,00	0,00	7 872,47
2182	149964	Complétée	C15 VOITURE NON AMORT		31/12/1994	0	7 872,47	0,00	0,00	7 872,47
2182	149966	Complétée	C15 VOITURE NON AMORT		31/12/1994	0	9 092,06	0,00	0,00	9 092,06
2182	149969	Complétée	AX VOITURE NON AMORT		31/12/1994	0	7 699,59	0,00	0,00	7 699,59
2182	149977	Complétée	CYCLOMOTEINON AMORT		31/12/1995	0	1 348,56	0,00	0,00	1 348,56
2182	149978	Complétée	CYCLOMOTEINON AMORT		31/12/1995	0	1 348,71	0,00	0,00	1 348,71
2182	149986	Complétée	ZX AURA 14E NON AMORT		31/12/1995	0	14 105,08	0,00	0,00	14 105,08
2182	149988	Complétée	C15 VOITURE NON AMORT		31/12/1995	0	10 713,40	0,00	0,00	10 713,40
2182	149992	Complétée	C15 FOURGO NON AMORT		31/12/1995	0	9 150,65	0,00	0,00	9 150,65
2182	149993	Complétée	C15 FOURGO NON AMORT		31/12/1995	0	9 150,65	0,00	0,00	9 150,65
2182	149995	Complétée	CYCLOMOTEINON AMORT		31/12/1995	0	1 432,67	0,00	0,00	1 432,67
2182	149996	Complétée	CYCLOMOTEINON AMORT		31/12/1995	0	1 371,30	0,00	0,00	1 371,30
2182	149997	Complétée	CYCLOMOTEINON AMORT		31/12/1995	0	1 432,67	0,00	0,00	1 432,67
2182	149998	Complétée	JUMPER VOI' NON AMORT		31/12/1995	0	17 050,18	0,00	0,00	17 050,18
							<b>607 942,55</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>607 942,55</b>

Immédiatement, il convient de rappeler que l'inventaire physique, même si celui-ci est un plus indéniable dans la gestion du patrimoine d'une collectivité, n'est pas une obligation faite aux villes.

Si, de manière quelque peu excessive, la Chambre considère que la « commune connaît mal son patrimoine », il sera plus justement souligné – ainsi qu'il l'a été précisé à la CRC lors de l'entretien avec la Direction des Finances – que la commune :

- réalise un suivi physique de son matériel de transport et de son matériel informatique (code barre) ;
- commence également à mettre en place un inventaire physique de son mobilier administratif.

En toute hypothèse, dans le cadre d'une dynamisation de la gestion du patrimoine communal, Aulnay-sous-Bois fera son meilleur effort pour répondre aux exigences attendues par la Chambre, et ce afin d'assurer une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité.

Ainsi, l'important travail d'apurement comptable appelé de ses vœux par la Chambre est en cours.

### **3.4.2. Les immobilisations en cours**

Aux termes de son contrôle, la Chambre observe qu'en l'état des éléments dont elle dispose, ceux-ci laisseraient à penser une insuffisante intégration des travaux terminés, faute de transfert suffisant des comptes 23 (*immobilisations corporelles en cours*) vers les comptes 20 (*immobilisations incorporelles*) et, principalement, 21 (*immobilisations corporelles*).

Toutefois, la réorganisation de la Direction des Finances devrait permettre d'améliorer le travail de flux entre le chapitre 23 et le chapitre 21, laquelle a pris du retard, compte tenu du fort *turnover* de ses effectifs (*3 agents en 7 ans*).

Néanmoins, il est à préciser qu'avant cette période délicate, la ville avait cependant réalisé un travail important sur ce point, en procédant à plus de 85 M€ de transfert de chapitre.

Précisons également que les fiches provisoires sur le chapitre 23 représentent 60.927,722 € soit plus d'1/4 du solde du chapitre.

Enfin, et pour rappel, il sera souligné que les fiches provisoires constituent le solde du compte de gestion, à la date de mise en place de l'instruction M14, non affecté au chapitre 21 par la Trésorerie Principale, qui en avait alors la gestion exclusive.

Afin d'améliorer la situation, la commune veillera bien entendu à ce que l'intégration soit systématisée et effectuée au plus tôt après l'achèvement de l'opération.

Ainsi, la commune fait désormais incontestablement preuve d'une grande rigueur, quand bien même un certain retard doit être rattrapé.

### **3.4.3. Les amortissements**

A l'analyse des observations définitives, la ville d'Aulnay-sous-Bois ne peut que se féliciter des constatations de la Chambre, selon lesquelles « *les écritures comptables des amortissements passées durant la période sous revue sont conformes à l'instruction M14* ».

Néanmoins, cette dernière identifie une insuffisante régularité d'intégration des immobilisations en cours, de sorte que les amortissements et dotations aux amortissements pourraient être, le cas échéant, sous-estimés, impactant alors la valeur nette comptable de l'actif.

Toutefois, il convient de souligner que, pour chaque exercice, un recensement des nouvelles dépenses aux comptes 2031 et 2033 est réalisé afin d'identifier les frais d'études et frais d'insertions devant faire l'objet d'amortissements.

Sur ces comptes, il s'agit d'un défaut de traitement des transferts en compte 21, mais les dépenses non suivies de travaux sont amorties.

Un travail d'identification doit être mené afin d'apurer cette fiche provisoire dont l'amortissement relevait de la Trésorerie, puisque antérieur à l'application de l'instruction M14.

Cependant, la Chambre n'a pu que constater que le travail a bien été initié, puisque depuis 2011, la ville a procédé à la régularisation de cette fiche. En effet, dans l'état de l'actif en date du 16 mai 2018

transmis à la CRC, il peut être constaté que des amortissements ont bien été effectués à hauteur de 6.224,25 €

En toute hypothèse, la ville entend préciser que, mis à part les amortissements résultant des réintégrations des comptes 20 et 21 aux comptes 23, elle répond bien aux obligations d'amortissements, la ville s'étant scrupuleusement conformée à la réglementation – *notamment au niveau de la durée d'amortissement des subventions d'équipement.*

La ville partage naturellement le diagnostic de la CRC vis-à-vis du plus strict respect de la réglementation de l'instruction M14 sur ce point, le contexte que la Direction des Finances a pu connaître depuis 2011 (*turnover, gestion de la compétence assainissement de l'EPT à effectif constant*) ayant cependant freiné le travail qui avait été entrepris.

C'est la raison pour laquelle, la Direction des Finances a revu son organigramme et son organisation afin, entre autres, de respecter ces obligations.

#### **3.4.4. Les restes à recouvrer et les admissions en non-valeur**

Malgré les observations de la CRC, il convient de rappeler les éléments qui suivent.

Un certificat valant autorisation à poursuite est octroyé au comptable par M. le Maire, afin que celui-ci puisse entamer les poursuites nécessaires par opposition à tiers détenteur dans les conditions suivantes :

- A partir de 130 € pour une opposition notifiée entre les mains d'établissement mentionné au livre V du code monétaire et financier,
- A partir de 30 € dans les autres cas.

Les autres actes d'exécution forcée, dont la saisie vente, sont soumis à l'autorisation préalable du Maire, dès que le montant est inférieur à 100 €

Par ailleurs aucune remise gracieuse n'est consentie directement par la ville.

En effet, en cas de difficulté de paiement, le redevable est invité à se rapprocher des seuls services de la Trésorerie afin d'établir un échéancier de paiement.

S'agissant ensuite des admissions en non-valeur, il convient de préciser que :

- *l'admission en non-valeur des créances* est décidée par l'assemblée délibérante de la collectivité dans l'exercice de sa compétence budgétaire. Elle est demandée par le comptable assignataire, lorsqu'il rapporte les éléments propres à démontrer que malgré toutes les diligences qu'il a effectuées, il ne peut pas en obtenir le recouvrement. Il s'agit du compte 6541 ;
- les *créances irrécouvrables* correspondent, quant à elles, aux titres émis par une collectivité, mais dont le recouvrement ne peut être mené à son terme par le comptable public en charge de celui-ci. Il s'agit du compte 6542.

Dans le tableau n°8 reporté au rapport d'observations définitives, le compte 654 regroupe ces deux notions, or le montant au BP 2018 de 120.000 € ne représente que l'inscription au compte 6541, alors qu'il a été inscrit 50.000 € au compte 6542.

Le montant réalisé sur ces deux comptes en 2018 s'élève à 155.737 €, soit un montant en moyenne supérieur de 50 % aux réalisations 2012-2017, ce qui démontre la volonté de la commune de mieux respecter la réalité des recouvrements attendus.

Mais surtout, afin de remédier aux difficultés de recouvrement, la ville a mis en place une « démarche projet » afin de porter une réflexion globale sur sa politique et ses moyens de recouvrement.

Si le projet a pour objectif de tendre vers une régie unique, la réflexion abordera des sujets connexes, mais indubitablement liés, suivants :

- Facturation unique ;
- Relation avec la trésorerie
- Moyen de paiement et leur dématérialisation ;
- Mutualisation et création d'un service régie ;
- Professionnalisation des agents ;
- Optimisation des moyens de recouvrement et réductions des impayés.

La ville a, par ailleurs, mis en place le prélèvement automatique afin de faciliter les moyens de paiement et respecter les dates d'échéance, mais également afin d'apporter une solution limitative quant aux autres moyens de paiement, notamment en numéraire qui reste, pour beaucoup d'usagers, le moyen de paiement privilégié.

Le pourcentage d'usagers utilisant ce dernier mode de paiement est toutefois encore très important et ajoute de la complexité sur les modalités de recouvrement des sommes dues avant que celles-ci ne fassent l'objet de procédure d'impayés.

L'abaissement du plafond du paiement en numéraire à 150 € dans un premier temps devrait pouvoir limiter ce mode de paiement, surtout s'il est couplé à la mise en place d'une facturation unique.

La démarche projet initiée par la ville doit aborder ce point, conjointement d'ailleurs avec les services du comptable assignataire de la commune.

### 3.4.5. Les provisions

La commune prend acte des observations de la CRC sur la constitution de provisions.

Bien que la commune ne réponde pas de manière dogmatique à cette obligation, elle procède cependant depuis 2015 à une inscription prudentielle :

2015	2016	2017	2018
50 000	85 000	80 000	80 000

Comme il a été expliqué à la CRC, la ville n'a pas procédé au provisionnement du risque relatif au dernier emprunt structuré de la ville, celui-ci ayant été conventionné avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Cependant, la ville procède, sous le chapitre 66 dédié, à des inscriptions prudentielles qui ont toujours été amplement suffisantes :

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inscription BP chapitre 66	3 220 928	3 223 257	3 504 200	3 433 472	3 058 654	2 950 931
Réalisation chapitre 66	2 769 011	2 953 900	3 009 754	2 932 755	2 795 686	2 698 627

Ainsi, le niveau de réalisation du chapitre 66 (*bien inférieur à ses inscriptions*) illustre incontestablement la bonne et saine gestion de la commune.

### **3.5. Appréciation générale sur la qualité de l'information financière, budgétaire et comptable**

A l'aune des développements qui précèdent, s'il est pris bonne note des invitations de la Chambre à améliorer la performance de sa chaîne comptable et parfaire l'image de ses comptes, la ville entend toutefois souligner tous les efforts accomplis en la matière et pistes de réflexion engagées, notamment par la Municipalité et la Direction des Finances, afin d'atteindre l'objectif assigné par la Chambre, qu'elle partage pleinement.

#### 4. LA SITUATION FINANCIERE

*En préambule*, concernant la situation financière de la collectivité, il convient de s'arrêter sur les évolutions budgétaires antérieures à la période sous revue analysées par la CRC, qui ont conduit la ville vers les grandes contraintes budgétaires qu'elle connaît depuis 2014.

Après retraitement comptable, et notamment celui de l'emprunt relatif au réseau de chauffage, l'évolution des principaux agrégats budgétaires entre 2007 et 2013 a été la suivante :

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Produits de Fonctionnement</b>	161 680	163 671	167 876	165 715	172 025	168 152	172 398	172 583
<b>Ev°nominale Charges fct courant strictes</b>	<b>3,3%</b>	<b>6,8%</b>	<b>2,0%</b>	<b>3,3%</b>	<b>0,6%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,5%</b>
Charges fct courant strictes	137 372	146 761	149 658	154 536	155 469	154 905	156 335	157 169
Atténuations de produits	0	1	0	2	0	832	1 757	2 709
Ch. exceptionnelles larges	1 253	3 022	3 378	888	753	778	731	643
Annuité de dette (intérêts + capital hors réseau chauffage)	5 069	3 971	4 335	5 329	5 815	8 336	9 192	10 253
Ch. de Fonctionnement larges	143 695	153 755	157 371	160 756	162 036	164 851	168 015	170 773
<b>Epargne nette</b>	<b>17 985</b>	<b>9 916</b>	<b>10 504</b>	<b>4 959</b>	<b>9 989</b>	<b>3 301</b>	<b>4 383</b>	<b>1 810</b>
<b>Variables de pilotage</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Encours corrigé (31.12)	36 116	46 595	54 231	65 072	84 328	90 539	102 556	106 680
Ep brute	22 458	12 937	13 609	8 893	14 232	9 131	10 861	9 271
Encours corrigé (31.12) / Ep brute	1,6	3,6	4,0	7,3	5,9	9,9	9,4	11,5
RPI : indice	4,5	3,4	2,2	1,5	3,1	1,4	1,8	1,3
RPI : total	5 175	4 053	8 525	9 841	4 779	8 405	5 174	6 444

Ainsi, lors de la précédente mandature, la ville a connu un effet ciseau remarquable – *les dépenses de fonctionnement ayant augmenté plus fortement que les recettes* – engendrant une perte de son épargne nette de 13,6 M€ entre 2007 et 2013, portée par une augmentation des charges de fonctionnement courant (*charges de personnel, charges à caractère général, participations*) de près de 18,963 M€

Pour exemple, les charges de personnel sont passées de 83,486 M€ en 2007 à 96,062 M€ en 2013, soit une évolution de 12,576 M€ (+ 15,06 %).

Les subventions versées aux associations et au CCAS sont, quant à elles, passées de 8,059 M€ en 2007 à un pic de 11,244 M€ en 2010.

Si une inversion de la tendance est existante depuis cet exercice avec un niveau de 9,766 M€ en 2013, il résulte que cette progression – *lors de la 1<sup>ère</sup> partie de l'actuelle mandature* – a participé fortement à la détérioration du budget de la ville.

Parallèlement, au regard d'une réalisation d'investissements importante, la ville s'est fortement endettée.

Ce faisant, l'épuisement de l'épargne par l'augmentation des charges n'a pas permis à la ville de préserver une capacité d'autofinancement nécessaire à un investissement aussi conséquent.

L'encours de dette a donc considérablement augmenté. De 36,116 M€ en 2011, il a progressé de 66,440 M€ pour atteindre 102,556 M€, le ratio de désendettement (*encours de la dette / épargne brute*) passant de 1,6 à 9,4 années sur la même période.

L'épuisement des ressources lors de la précédente mandature a ainsi conduit la ville à une situation budgétaire préoccupante, avant même que celle-ci ne subisse la baisse des dotations de l'Etat.

Si, depuis 2014, la Municipalité a réalisé d'importants efforts en matière de maîtrise de ses dépenses, ainsi que le relève justement la Chambre, la baisse des dotations de l'Etat (*notamment dans le cadre de la Contribution au Redressement des Finances Publiques pour 22,280 M€*) n'a pu faire profiter la ville des marges dégagées par un pilotage budgétaire vertueux :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Produits de Fonctionnement</b>	172 583	167 858	165 525	169 091	165 169	166 374
<b>Ev°nominale Charges fct courant strictes</b>	<b>0,5%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-6,9%</b>	<b>3,0%</b>	<b>-3,4%</b>	<b>0,7%</b>
Charges fct courant strictes	157 169	153 904	143 280	147 644	142 686	142 308
Atténuations de produits	2 709	3 674	10 435	11 528	9 406	9 370
Ch. exceptionnelles larges	643	365	434	358	394	500
Annuité de dette	10 253	11 227	11 686	12 365	12 868	14 110
<b>Ch. de Fonctionnement larges</b>	<b>170 773</b>	<b>169 170</b>	<b>165 835</b>	<b>171 894</b>	<b>165 352</b>	<b>166 288</b>
<b>Epargne nette</b>	<b>1 810</b>	<b>-1 312</b>	<b>-310</b>	<b>-2 803</b>	<b>-183</b>	<b>86</b>
<b>Variables de pilotage</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Encours corrigé (31.12)	106 680	109 150	115 924	125 584	131 661	141 840
Ep brute	9 271	7 168	8 766	7 037	10 105	11 266
Encours corrigé (31.12) / Ep brute	11,5	15,2	13,2	17,8	13,0	12,6
RPI : indice	1,3	0,8	1,0	0,6	1,0	1,0
RPI : total	6 444	5 346	13 384	7 365	9 323	8 076

Malgré tout, dans le cadre des engagements de la mandature, la ville n'a pas augmenté ses taux de fiscalité et continue de piloter une démarche d'optimisation budgétaire (*mutualisation, recherche de financement, etc.*).

#### **4.1. L'impact de l'intégration de la commune à l'EPT**

##### **4.1.1. Les transferts de compétences et flux financiers**

Indépendamment de la chute précitée des dotations de l'Etat, la commune d'Aulnay-sous-Bois ne peut que partager l'analyse développée par la Chambre sur les conséquences induites par le phénomène métropolitain, dans la mesure où la ville :

- d'une part, contribue de manière croissante au fonds de compensation des charges territoriales, majorant d'autant ses charges de fonctionnement ;
- d'autre part, va être privée de la TEOM, évaluée par la Chambre à une perte de quelques 700.000 €

##### **4.1.2. Le transfert du budget annexe assainissement et l'impact sur le résultat de la commune**

###### **4.1.2.1. L'impact sur le résultat du budget principal**

En réponse aux observations de la Chambre sur la reprise par la ville dudit budget annexe intervenu en 2016, il convient de préciser l'impératif réglementaire de la reprise des excédents au sein du budget principal.

Ainsi, les résultats budgétaires précédant le transfert de compétence sont nécessairement maintenus dans la comptabilité de la commune car ils sont la résultante de l'activité exercée par celle-ci lorsqu'elle était compétente.

Par ailleurs, le service assainissement étant constitutif d'un service public industriel et commercial (SPIC), il est admis que les résultats budgétaires du budget annexe puissent être transférés en tout ou partie à l'établissement intercommunal, en l'occurrence l'EPT.

C'est la raison pour laquelle la ville a transféré au budget annexe de l'EPT une partie des excédents de son budget annexe « assainissement » pour couvrir les reports – transférés à l'EPT pour 1,9 M€ et 640 K€ – d'opérations d'investissement réalisables en 2016.

La reprise du budget annexe « Assainissement » étant intervenue en 2016, c'est donc par erreur que la Chambre indique que la commune aurait dû inscrire les excédents « à son budget 2018 ».

De surcroît, il y a lieu de souligner que tous les éléments attestant de ce transfert ont fait l'objet d'une transparence budgétaire, retracée à la fois dans les inscriptions du budget de la ville, dans les délibérations afférentes en conformité avec l'expertise du comptable public, ainsi que dans les documents de communication (ROB 2016, éléments de lecture du BP 2016, éléments de lecture du CA 2016). La ville n'a également fait l'objet d'aucune observation du contrôle de légalité sur ce point.

Si, la CRC, par la présentation du tableau 12 sur l'évolution des dépenses d'investissement du BA assainissement, relève un faible niveau de réalisation sur l'exercice 2015, il convient de prendre en compte le fort niveau de report, à hauteur de 1,9 M€ (qui constitue plus d'une année d'exécution sur la période 2011-2015), traduisant ainsi un simple décalage entre l'inscription budgétaire initiale et l'exécution des marchés, et entièrement financé par le transfert d'une partie de l'excédent d'assainissement.

#### 4.1.2.1. Les budgets excédentaires du budget annexe assainissement

### 4.2. La section de fonctionnement

Si, dans son analyse après retraitement reproduite à son tableau n°13, la CRC note une progression des charges courantes, il y a toutefois lieu de relever que celle-ci s'explique par la seule évolution du chapitre 011 « charges à caractère général », qui résulte de régularisations pratiquées, par erreur, par les concessionnaires de fluides à hauteur d'environ 600.000 € qui ont depuis lors été remboursés.

Si les avoirs recouverts sur l'année neutralisent la facturation supplémentaire, la situation de leur traitement influe sur l'excédent brut courant (les avoirs étant perçus au chapitre 77 et les factures au chapitre 011).

Ce retraitement est par ailleurs expliqué dans le ROB 2018 (page 6).

En conséquence, une fois ce retraitement pris en compte, force est de constater qu'en réalité, les charges à caractère général sont quasi stables (36,98 M€ en 2016 contre 37,03 M€ en 2017).

#### 4.2.1. *Evolution des charges de fonctionnement*

La ville entend souligner – à l'instar de la Chambre – qu'après retraitement, il est constant que les charges de gestion sur la période sous revue ont diminué à « un rythme annuel moyen de 1,2 % », illustrant ainsi une politique municipale raisonnée.

#### 4.2.1.1. Les charges de personnel

La comparaison du pourcentage que représente les charges de personnel au sein des charges de gestion (60% en 2011 contre 65% en 2017) ne saurait être pertinente, dans la mesure où il est à préciser que :

- d'une part, la masse salariale a évolué de 1,54 M€ entre 2011 et 2017, soit une augmentation de 1,68 % correspondant à une évolution bien moindre que ne laisse envisager le rapport avec les charges de gestion.  
Par ailleurs, ainsi que l'explique la CRC elle-même, une telle évolution de la masse salariale est exclusivement due à des facteurs exogènes liés à des revalorisations législatives appliquées en 2017 (PPCR, point d'indice) et nullement aux modalités de gestion de la ville.  
De fait, il importe de noter que le niveau de la masse salariale en 2016 équivaut à celui de 2011 (respectivement 91,55 M€ contre 91,45 M€).
- d'autre part, le périmètre n'est pas constant, dans la mesure où 2016 a connu le transfert de la compétence « traitement des déchets ménagers ».  
Or, le financement de ce transfert, à hauteur de 9,35 M€, a été opéré non pas par un FCCT (chapitre 65 inclus dans les charges de gestion) mais par un transfert de la TEOM enregistré au chapitre 014 (exclu des charges de gestion), ce qui a réduit artificiellement le montant des charges de gestion avec, pour conséquence, une augmentation mécanique du volume des charges de personnel.
- Enfin, la ville invite la Chambre à distinguer les évolutions budgétaires existantes sur les périodes de l'ancienne mandature (2007-2013) et de l'actuelle mandature (à partir de 2014). Celle-ci pourra ainsi remarquer le changement de paradigme de la gestion budgétaire sur ces deux périodes.  
Comme la ville l'a déjà fait observer, les charges de personnel sont passées de 83,486 M€ en 2007 à 96,062 M€ en 2013, soit une évolution de 12,576 M€ (+ 15,06 %). Alors que de 2013 à 2015, avant transfert de personnel à l'EPT Paris Terres d'Envol, les charges de personnel ont été stabilisées puisque celles-ci représentaient 96,063 M€ en 2015, soit l'équivalent du niveau de 2013.

En conséquence, une telle analyse comparative n'est nullement illustrative de la réalité, bien au contraire.

Si la CRC croit pouvoir pointer les écarts constatés par rapport à la strate des 12 communes les plus peuplées de la petite couronne appartenant à la strate 50.000 à 100.000 habitants, toutefois, plusieurs éléments nuancent ce propos.

En premier lieu, et tel que la Chambre le relève elle-même, les dépenses de fonctionnement ont incontestablement baissé durant la période sous revue, la hausse ponctuelle observée sur la masse salariale étant liée aux seuls facteurs exogènes précités.

En second lieu, une telle comparaison, qui ne prend pas en compte la typologie socio-démographique de la population communale, ni les effets de mutualisation des villes fortement intégrées dans une intercommunalité, tendent à relativiser l'analyse développée par la Chambre.

En réponse aux constatations de la Chambre et, tel que précité, l'évolution de la masse salariale est due intégralement à des revalorisations législatives appliquées en 2017 (PPCR, point d'indice) et non aux modalités de gestion des ressources humaines de la ville.

#### 4.2.1.2. Les charges à caractère général

Après une hausse constante de 2007 à 2011 (42,962 M€ contre 46,661 M€ soit + 3,699 M€), la Chambre note que celles-ci ont baissé en 2012 de 1,362 M€ pour connaître une période de stabilisation en 2012-2013 jusqu'en 2014 (45,616 M€) qui a connu une très légère augmentation de 340 K€, la quasi-stabilisation connue en 2012-2014 provenant du contexte électoral.

L'alternance provoquée par les élections municipales de 2014, la prise de connaissance de l'héritage budgétaire détérioré de l'ancienne majorité, la mise en place d'un véritable processus de maîtrise de la dépense publique et son pilotage, n'ont permis qu'une réduction des charges qu'à partir de 2015 (-1,572 M€).

Malgré tout, si le niveau de dépense par habitant reste important, il traduit un haut niveau de prestation rendu à l'administré, parfaitement assumé par la Municipalité.

Par ailleurs, conformément aux développements qui précèdent, il convient de relativiser la comparaison par habitant sur la strate des 12 communes les plus peuplées de la petite couronne appartenant à la strate 50.000 à 100.000 habitants, dans la mesure où Aulnay-sous-Bois :

- d'une part, était une ville isolée jusqu'en 2015, en sorte que le périmètre de comparaison ne peut être le même notamment avec les effets d'intégration et de mutualisation des communes en EPCI ;
- d'autre part, dispose d'un profil socio-démographique spécifique.

#### 4.2.1.3. Les subventions de fonctionnement

La Chambre souligne fort justement que le rythme moyen annuel des subventions de fonctionnement baisse depuis 2014, soit – pour l'essentiel – depuis l'actuelle mandature.

Si le niveau des subventions de fonctionnement ramené par habitant est :

- Inférieur à la strate des 12 communes les plus peuplées de la petite couronne appartenant à la strate 50.000 à 100.000 habitants, compte tenu de l'effort de maîtrise des dépenses qui a été réalisé sur la période 2014 à 2017 pour revenir à un niveau proche des budgets 2007-2008, comme le confirme le tableau ci-dessous des principales participations versées :

EN K€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
657362 ccas	200	630	733	733	765	965	1 164	1 167	1 204	1 150	1 000
6574814 subventions sportives	455	525	660	790	794	800	799	748	708	640	671
6574835 subvention iadc	1 544	1 919	2 829	1 842	1 862	1 827	1 888	1 697	1 460	1 318	1 303
6574836 acesa	1 156	1 601	2 260	3 093	3 135	2 970	2 907	2 858	2 487	2 299	2 184
6574841 subvention aepe	475	489	615	541	552	560	572	572	512	470	425
6574863 meife	2 279	2 448	2 320	2 144	1 574	1 174	1 259	1 259	1 458	1 310	1 193
<b>Totaux</b>	<b>6 109</b>	<b>7 613</b>	<b>9 417</b>	<b>9 143</b>	<b>8 682</b>	<b>8 296</b>	<b>8 589</b>	<b>8 300</b>	<b>7 829</b>	<b>7 186</b>	<b>6 776</b>

- Il est toutefois supérieur à la moyenne départementale qui est de 96 € par habitant.

Au demeurant, malgré une baisse des subventions liées aux contraintes budgétaires, il y a lieu de souligner que le niveau des inscriptions – comme pour les charges à caractère général – confirme la forte implication de la ville envers le tissu associatif du territoire et le renforcement de certaines politiques publiques au plus près des habitants, comme sur le domaine culturel et économique au regard des conventions d'objectif passées avec les associations partenaires de la ville.

En définitive, le niveau d'engagement de la ville d'Aulnay-sous-Bois apparaît aussi respectueux des légitimes contraintes budgétaires qui s'imposent à elle, que de la vision politique développée par l'actuelle Municipalité.

#### **4.2.2. L'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL)**

Ainsi que le souligne fort justement la Chambre, et dans la droite ligne des engagements de la Municipalité en termes de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, la ville a contractualisé avec l'Etat un rythme d'évolution de ses dépenses publiques à hauteur de 1,3 %, là où elle pouvait prétendre à un rythme de + 1,5 %.

Ce faisant, dans le plus strict respect de ses engagements, la ville entend maintenir un objectif aussi vertueux que rigoureux de maîtrise de ses dépenses, tel que le relevait d'ailleurs la Chambre dans ses observations provisoires en rappelant que « *les objectifs que la commune se fixe en matière de dépenses de fonctionnement sont plus rigoureux que ce cadrage* ».

La ville ne peut donc que se féliciter que la CRC en ait pris la juste mesure, aux termes de ses opérations de contrôle de gestion

#### **4.2.3. Evolution des produits de fonctionnement**

La forte baisse des produits de gestion à partir de 2015 traduit la baisse abrupte des dotations de l'Etat envers les collectivités par le biais de la Contribution au Redressement des Finances Publiques.

Cette baisse de dotation n'a pas permis à la ville de « *capitaliser* » les marges dégagées sur sa section de fonctionnement, dans le but d'améliorer son épargne.

Il convient également de préciser le « *repli* » soudain de certaines collectivités dans le financement de compétences qu'elle tendait à développer. On peut citer, à titre d'exemple, les dotations en fonctionnement du Département dans le cadre de la promotion de développement des places en crèches.

La ville ayant perdu l'intégralité de cette recette en 2016, soit environ 750 K€an, elle a toutefois gardé, sans aucune compensation, l'intégralité de la charge de sa politique de la Petite enfance sur son territoire.

##### **4.2.3.1. Les ressources fiscales et la fiscalité reversée par l'EPT**

Si la CRC observe que les recettes fiscales de la ville restent dynamiques grâce aux droits de mutation ; pour autant, une telle affirmation est à relativiser.

En effet, il convient toutefois de souligner que les droits de mutation – *qui relèvent de la fiscalité locale indirecte* – subissent une évolution erratique liée fortement à la santé du marché immobilier, de sorte qu'ils ne peuvent constituer un élément essentiel de la politique fiscale et de son dynamisme.

Contrairement à ce que le rapport de la CRC laisse entendre, force est de constater que le niveau de la taxe d'habitation de la ville se situe en dessous de la moyenne départementale en 2017.

En effet, à l'appui de l'étude départementale de la fiscalité locale 2017, la ville d'Aulnay-sous-Bois détient la 18<sup>ème</sup> plus basse taxe d'habitation sur les 40 communes qui composent le département, avec un taux à 25,05 %, auquel il faut rajouter la part fiscalisée du Syndicat d'Équipement et

d'Aménagement des Pays de France et de l'Aulnoye (SEAPFA) pour 0,671 %, ainsi qu'en attestent les données suivants :

- *Moyenne départementale pour les communes de 50 000 à 99 999 habitants* : 26,29 %
- *Moyenne régionale pour les communes de 50 000 à 99 999 habitants* : 21,89 %
- *Moyenne nationale pour les communes de 50 000 à 99 999 habitants* : 25,97 %.

Par ailleurs, comme le souligne judicieusement la CRC, la ville a une politique d'abattement très favorable sur son territoire :

- 15 % pour charge de famille (rang 1&2 et rang 3&4),
- 15 % abattement général à la base,
- 20 % abattement spécial handicapé.

C'est ainsi que la ville se classe au 8<sup>ème</sup> rang des communes du Département dont le poids des abattements est le plus impactant pour son produit fiscal.

S'agissant ensuite des taux appliqués à la taxe sur les propriétés bâties, il importe encore de relever que la ville d'Aulnay-sous-Bois détient la 3<sup>ème</sup> plus basse TFPB du département, avec un taux à 14,40 %, auquel il faut rajouter la part fiscalisée du SEAPFA pour 0,547 %.

Enfin, la ville garde une attractivité fiscale non négligeable au regard de son niveau d'effort fiscal, qui mesure le niveau d'optimisation de captation des ressources fiscales.

Celui-ci est en effet à 0,965 et reste bien en dessous des collectivités de même strate (1,082).

#### 4.2.3.2. Les ressources institutionnelles et fonds de péréquation

Ainsi que le constate la Chambre en relevant une diminution de 78,6 % de la dotation forfaitaire servie à Aulnay-sous-Bois, la baisse généralisée des dotations de l'Etat (*notamment dans le cadre de la CRFP pour 22,280 M€*) n'a pu faire profiter à la ville des marges dégagées par un pilotage budgétaire vertueux.

Il convient également de préciser que la forte baisse relevée en 2016 provient du transfert de la composante de la Compensation Part Salaire de la DGF, transférée à l'EPT pour 12,669 M€ et reversée à la ville par le biais de l'attribution de compensation métropolitaine, dans le respect du principe de neutralité budgétaire des transferts. A cet égard, il convient de préciser que la ville perd la dynamique de sa fiscalité économique, par le transfert notamment de sa Cotisation Foncière des Entreprise à la Métropole et ses Territoires, en contrepartie d'une attribution de compensation très peu évolutive.

Par ailleurs, s'agissant de la contribution de la commune au redressement des finances publiques (CRFP), il convient de relativiser fortement les propos de la CRC lorsqu'elle précise que « *celle-ci s'élève à 9 M€ entre 2014 et 2017* ».

En effet, le montant annoncé de 9 M€ correspond au niveau de baisse consolidée de la dotation forfaitaire via la CRFP entre 2014 et 2017 telle que précisée dans le tableau ci-dessous :

Contribution RFP (en K€)				
2014	2015	2016	2017	Baisse niveau DGF
1 253	3 134	3 170	1 526	9 083

Ainsi, la dotation forfaitaire a été abaissée de 1.253 K€ en 2014, puis de 3.134 K€ supplémentaires en 2015, de 3.170 K€ supplémentaires en 2016, pour être abaissée une dernière fois de 1.526 K€ supplémentaires en 2017.

Si la baisse du niveau de la dotation forfaitaire entre 2014 et 2017 s'élève à 9 M€, ce montant ne traduit pas la perte cumulée de dotation au détriment de la collectivité qui s'élève en réalité à 22,280 M€, telle que précisée dans le tableau ci-dessous :

Perte cumulée contribution RFP (en K€)			
2014	2015	2016	2017
1 253	1 253	1 253	1 253
	3 134	3 134	3 134
		3 170	3 170
			1 526
<b>1 253</b>	<b>4 387</b>	<b>7 557</b>	<b>9 083</b>
			<b>Total Perte cumulée</b>
			<b>22 280</b>

En conclusion, la CRC minimise fortement par son observation l'impact de la contribution au RFP sur le budget de la collectivité.

Néanmoins, par son dynamisme revendiqué en la matière, le niveau de subventions obtenu par la Municipalité résulte de sa forte implication à obtenir des financements auprès de ses partenaires et, plus généralement, du maillage entretenu sur l'ensemble de son territoire – *de ces équipements publics, notamment au niveau des antennes jeunesse, mais également des crèches, centres de loisirs, etc.*

#### **4.3. La section d'investissement**

##### ***4.3.1. Evolution des dépenses d'investissement***

En écho aux observations de la Chambre, qui relève des dépenses réelles d'investissement maîtrisée de l'ordre de 3,58 % par an, la ville entend rappeler que la diminution constatée du programme d'investissement correspond à une volonté assumée et responsable de maîtriser la dépense publique, au regard de la santé financière fortement détériorée de la ville, dont la Municipalité a hérité en 2014.

Si les annuités sont deux fois plus élevées en 2017 qu'en 2011, malgré une évolution baissière du programme d'équipement, cette situation résulte d'une réduction inédite de son épargne nette.

De 9,989 M€ en 2011, elle est passée à 4,383 M€ en 2013.

Dès lors, sous la nouvelle mandature, la ville n'a pu malheureusement bénéficier de l'autofinancement nécessaire à ses besoins de financement pour son programme d'équipement.

Comme il l'a été expliqué en préambule, l'amointrissement des ressources de la ville conjugué à la forte évolution de son encours de dette, ont conduit la nouvelle Municipalité à agir sur ses dépenses de fonctionnement, mais également sur la réalisation de son programme d'équipement.

Celui-ci a été maîtrisé afin de répondre aux notions de conformité et de sécurité pour l'accueil des différents publics, mais également afin de porter les priorités politiques de la nouvelle Municipalité.

A ce titre, il est à souligner que la moyenne des investissements sur la période « 2002-2007 » s'élevait à 23,778 M€/an contre 33,953 M€/an sur la période « 2008-2013 ».

Si cet investissement massif aurait pu, le cas échéant, être porté par un niveau d'autofinancement adéquat, toutefois, il est à constater que l'ancienne Municipalité a stigmatisé des fautes de gestion en réduisant inexorablement l'épargne par une hausse conséquente des charges.

A ce jour, la moyenne des investissements sur la période « 2014-2017 » se rapproche de la mandature « 2002-2007 », avec une moyenne annuelle de 21,45 M€an correspondant aux capacités de financement de la ville au regard du besoin d'entretien des équipements patrimoniaux et des projets structurants nécessaires à la ville, sans toutefois bénéficier de conditions budgétaires aussi favorables.

Par ailleurs, il convient encore de rappeler les conséquences financières brutales imposées aux collectivités par la mise en place de la Contribution au Redressement des Finances Publiques, qui s'est accompagnée d'une baisse drastique des dotations de l'Etat.

C'est ainsi que la ville a perdu 22,28 M€ de recettes cumulées, auxquelles il convient d'ajouter une perte de 1,463 M€ de sa dotation forfaitaire au titre de la variation au besoin de financement.

Au global sur cette période de 4 ans, la ville a perdu près de 25 M€ de produits sur sa section de fonctionnement, la contraignant donc naturellement de recourir, de manière raisonnée, à l'outil de l'emprunt.

En matière d'investissement, la Chambre prend bonne note du plafond de dépenses annuelle que la ville s'est astreint, toute en rappelant les légitimes critères qui conduisent l'action municipale : (i.) satisfaire les besoins de la population, (ii.) entretenir et (iii.) mettre en conformité le patrimoine.

Si la ville ne dispose pas véritablement d'un programme pluriannuel d'investissement ; pour autant, elle a formalisé un recensement de ses investissements relevant donc de ses obligations en termes de conformité et de sécurité, mais également au niveau de sa politique publique.

Ses faibles capacités de financement destinées à ses investissements l'amènent à adopter une planification de sa politique d'investissement au regard des possibilités de financements extérieurs.

Ainsi, la Direction des Finances a intégré, en 2017, une cellule recherche de financement afin d'optimiser cet axe de gestion.

Cette démarche permet d'améliorer la visibilité des investissements à moyens termes, étant précisé qu'un Plan Pluriannuel d'Investissement est en cours de formalisation.

#### ***4.3.2. Le bail emphytéotique administratif de la cuisine centrale***

Si la CRC indique rester « *prudente* » sur les perspectives de la ville sur le coût de reprise de ce bail emphytéotique administratif, la ville entend toutefois souligner qu'elle a fait procéder à un audit technique de l'équipement, par le bureau d'études E3C.

L'objectif de ce rapport était de faire une étude générale complète portant sur l'état des installations et de l'établissement, avant la restitution à la ville de l'ensemble de ces éléments.

De fait, et de manière parfaitement transparente, ce rapport final a bien été transmis à la Chambre dans le cadre de son contrôle thématique.

Dans la perspective du transfert de la cuisine centrale, et contrairement à ce qu'indique la Chambre, la note annexée à la délibération du 18 juillet 2018 et transmise en préfecture dans le cadre du contrôle de légalité, faisait bien mention des montants de l'estimation du bien rendue par France domaines le 12 juin 2018 (4,6 M€), ainsi que de la valeur d'achat résiduelle des biens et équipements (288.804 €).

### 4.3.3. Le financement de l'investissement

Ainsi que la CRC le soulignait fort justement dans son rapport d'observations provisoires, il est constant que « *la commune a réduit le niveau de ses investissements et réalisé des efforts de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement* », quand bien même elle relève encore que « *l'autofinancement dégagé a été principalement absorbé par le remboursement en annuité du capital de la dette* ».

Si le montant du remboursement du capital de la dette est passé de 4,73 M€ à 10,33 M€ entre 2011 et 2017, il ne peut être considéré comme la seule cause de l'épargne nette négative, mais plutôt comme la conséquence des difficultés budgétaires de la collectivité.

En effet, si en 2017 la ville d'Aulnay-sous-Bois détenait un ratio d'encours de dette par habitant supérieur de celui des communes de la même strate (1.514 €/hab contre 1.416 €/hab) ceux-ci restent relativement proches.

En réalité, ce n'est pas tant le niveau d'encours qui est à l'origine des difficultés de la ville, que sa capacité à rembourser son annuité, en raison d'une épargne insuffisante et de la perte des dotations de l'Etat – *qui a littéralement absorbé les marges issues des efforts budgétaires de la collectivité*.

A ce stade, il convient encore une fois de réaffirmer la baisse abrupte des dotations de l'Etat à hauteur d'environ 25 M€ entre 2014 et 2017, qui a purement et simplement privé la ville des ressources nécessaires à son programme d'équipement.

Dès lors, elle a dû se résoudre à emprunter pour financer un programme d'équipement « *a minima* » répondant aux aspects de sécurité et de conformité, mais aussi aux priorités de la Municipalité.

De surcroît, il est également intéressant de relever que l'encours de dette entre 2013 et 2017 a augmenté de 20,2 M€ (*hors retraitement emprunt réseau de chauffage – Tableau n°20 de la CRC*), soit une évolution inférieure à la contribution de la commune au redressement des finances publiques (22,28 M€) ! Sur ce point encore, il convient de distinguer les évolutions sur les deux dernières mandatures. Ainsi de 2013 à 2017, l'évolution annuelle moyenne de l'en-cours de dette se situe à 4 M€/an contre près de 11 M€/an pour la période 2007-2013.

La Municipalité entend réaffirmer ici – *dans ses objectifs de gestion* – la volonté de ne pas augmenter la fiscalité locale et de participer, par ses choix assumés, à la préservation du pouvoir d'achat de ses contribuables – *lui imposant alors, dans le premier temps de sa mandature, de recourir à l'emprunt, avant de le diminuer, ce qu'elle exploite désormais à faire*.

Cette volonté s'accompagne également d'une politique pro-active de recherche de financement. A ce titre, une cellule recherche de financement a été créée en 2018 au sein de la Direction des Finances. La ville a ainsi pu capter des financements importants pour la réalisation de ses opérations parmi lesquelles peut être citée une participation de 1,8 M€ au titre de la DPV 2018 pour la réhabilitation des groupes scolaires Les Perrières et Savigny.

Par ailleurs, la ville entend relever que l'attractivité fiscale est un levier incontestable pour favoriser le développement économique du territoire, avec notamment la perspective de l'aménagement de l'ancien site PSA.

La préservation de la taxe foncière, qui reste la 3<sup>ème</sup> plus basse taxe des villes du département, bénéficie ainsi incontestablement à l'implantation des différents acteurs économiques.

Par ailleurs, le recours à l'emprunt a été dicté aussi par l'opportunité de bénéficier de produit à taux très favorables.

Ainsi, force est de constater que le niveau des charges d'intérêts payé par la collectivité a diminué de manière substantielle pour rester, en 2017, en-dessous du niveau de 2012, et ce malgré l'évolution de l'encours de dette :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Réalisation chapitre 66	1 897 023	2 769 011	2 953 900	3 009 754	2 932 755	2 795 686	2 698 627

Ainsi que le relève fort justement la Chambre, la seconde partie de la mandature devra permettre de diminuer le recours à l'emprunt, au regard des marges dégagées par la ville.

Il convient également de préciser que la ville a bénéficié, jusqu'en 2017, de taux particulièrement compétitifs, liés à l'orientation favorable des marchés mais également à la qualité de sa signature.

Ainsi, alors que le taux moyen de la dette communale s'élevait à 3,12 % en 2012, celui-ci a fortement diminué pour s'établir à 2,27 % en 2017.

Enfin, il est encore à souligner l'incontestable maîtrise de ses dépenses par la collectivité, à telle enseigne que la ville a pu contractualiser avec l'Etat un rythme d'évolution de ses dépenses à hauteur de 1,3 %, marquant ainsi tout son sérieux budgétaire.

Si la Chambre note que le ratio de désendettement s'est dégradé, en s'établissant à 18 ans en 2017 ; pour autant, il y a lieu de souligner que :

- d'une part, cette évolution avait été anticipée lors des différentes perspectives budgétaires travaillées par la Direction des Finances, dès lors qu'elle résultait d'une mobilisation de l'emprunt, sur une 1<sup>ère</sup> phase, dans un contexte de marché bancaire favorable, dans l'attente de recouvrir des marges de manœuvres suffisantes issues notamment de la maîtrise des charges ;
- d'autre part, le compte administratif 2018 traduit le pilotage de cette stratégie budgétaire puisque l'épargne brute bondit de plus de 3 M€(+ 45%) et le ratio de désendettement est en fort repli pour se situer à 13,3 années.

#### **4.3.4. La structure et la charge de la dette**

Bien qu'ayant différé la renégociation et s'étant inscrit au régime dérogatoire, la ville a poursuivi les négociations avec la SFIL qui ont abouti à la sécurisation du dernier emprunt structuré, en date du 14 décembre 2018.

La ville ne détient plus aucun emprunt à risque, et l'ensemble de son encours est catégorisé A1 sur la charte Gissler et est totalement sécurisé.

Il convient de préciser que les évolutions de cet emprunt sur sa partie structurée étaient restées jusqu'alors relativement favorables à la collectivité comme le démontre le tableau ci-dessous, qui compare le taux moyen annuel de l'encours par rapport à l'emprunt structuré :

Année	Emprunt structuré			Dettes communales	Application du taux moyen sur l'Emprunt structuré
	CRD début de période	Intérêts	Taux	Taux moyens	
2012	5 912 954,41 €	244 163,23 €	4,06%	3,12%	+ 55 676,38
2013	5 747 414,71 €	286 420,50 €	4,92%	3,02%	+ 108 925,00
2014	5 573 598,02 €	202 170,50 €	3,58%	2,73%	+ 47 241,82
2015	5 391 090,50 €	140 475,35 €	2,57%	2,58%	-539,11
2016	5 199 457,60 €	151 320,33 €	2,86%	2,31%	+ 28 732,20
2017	4 998 243,05 €	137 262,72 €	2,71%	2,27%	+ 21 922,29

Mise à part en 2013, les taux annuels sont maîtrisés, le surcote étant de 261.958,59 € pour 6 ans soit 43.659,76 €/ an, alors que, sur la 1<sup>ère</sup> phase « 2008-2011 », l'emprunt souscrit était à un taux fixe de 2,57 % et que la 3<sup>e</sup> phase courant sur la période « 2027-2032 » sera également sur un taux fixe de 2,57 %.

La ville a également bénéficié du fonds de soutien à hauteur de 302 K€

Si la ville n'a pas constitué de provision pour son emprunt structuré ; néanmoins, elle a procédé à des inscriptions prudentielles pour se prémunir d'un dérapage du taux structuré comme on peut le constater sur le tableau ci-dessous :

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inscription BP chapitre 66	3 220 928	3 223 257	3 504 200	3 433 472	3 058 654	2 950 931
Réalisation chapitre 66	2 769 011	2 953 900	3 009 754	2 932 755	2 795 686	2 698 627
Solde	451 917	269 357	494 446	500 717	262 968	252 304

Le solde entre les inscriptions et les mandatementes va de 252 K€ à 500 K€, soit un niveau amplement suffisant pour répondre à la dégradation du taux sur une année.

#### 4.4 Appréciation générale

Reprenant son analyse sur la reprise du budget annexe « Assainissement », la Chambre croit pouvoir souligner, à tort, que n'auraient pas été pris en compte les restes à réaliser ultérieurement transférés à l'EPT.

Or, il sera plus justement observé, tel que la Chambre le relève d'ailleurs elle-même (4.1.1.1), que « Par délibération du 19 octobre 2016, la commune a reversé 2,54 M€ de résultat d'investissement à l'EPT : 1,90 M€ afin de couvrir les restes à réaliser de la section d'investissement transférée et 0,64 M€ pour financer des opérations d'équipement portées par l'EPT ».

Ainsi, le cadre réglementaire de la reprise de l'excédent d'assainissement a bien été respecté et la collectivité a bien pris en compte le financement des restes à réaliser transférés à l'EPT à hauteur de 1,9 M€

La ville partage la constatation faite par la CRC sur sa situation financière, mais rappelle ses propos introductifs concernant le diagnostic financier depuis 2007 à savoir :

- Un effet ciseau remarquable, engendrant une perte de son épargne nette de 13,6 M€ entre 2007 et 2013 ;

- Une réalisation d'investissement importante sur cette même période et inadaptée au regard des capacités d'autofinancement de la ville, avec pour conséquence un fort endettement : de 36,116 M€ en 2011 il a progressé de 66,440 M€ pour atteindre 102,556 M€, le ratio de désendettement (*en-cours de la dette/épargne brute*) passant de 1,6 à 9,4 années sur la même période.
- D'importants efforts dans la maîtrise des dépenses ont été réalisés à partir de 2014, mais contrariés par la baisse des dotations de l'Etat (*notamment dans le cadre de la CRFP pour 22,280 M€*), qui n'ont pu faire profiter à la ville des marges dégagées par un pilotage budgétaire vertueux.
- Malgré tout, la Municipalité a préservé des taux de fiscalité adéquats, afin de favoriser l'attractivité du territoire dans l'objectif de préserver le pouvoir d'achat des contribuables et encourager l'implantation des partenaires économiques.

Ainsi, force est de constater que, dès 2014, la Municipalité a pris les dispositions nécessaires afin de maîtriser l'évolution de ses charges.

L'Etat a d'ailleurs reconnu ces efforts, en situant la ville au 26<sup>e</sup> rang des collectivités les plus vertueuses en termes de gestion budgétaire sur les 322 concernées par la contractualisation avec l'Etat sur la maîtrise des dépenses publiques.

Cependant, la ville d'Aulnay-sous-Bois ne partage pas l'analyse de la CRC dans le mécanisme d'absorption des efforts produits, et notamment par l'emprunt.

En effet, il est constant que la mobilisation de l'emprunt, observée sous la présente mandature, n'est que la résultante d'un manque d'autofinancement lié à la baisse importante des dotations de l'Etat.

L'héritage budgétaire de l'ancienne majorité, qui a vu l'épargne nette de la ville fondre de 17,985 M€ en 2007 à 4,383 M€ en 2013 (*soit une perte de 13,6 M€*) corrélée à la baisse des dotations de l'Etat (- 25 M€ de pertes cumulées) ont condamné la ville à mobiliser un emprunt important, malgré les efforts budgétaires produits tant en fonctionnement qu'en investissement.

Par ailleurs, il convient également de remarquer que l'évolution de l'encours de dette sur la présente mandature reste en deçà de la mandature précédente.

Depuis 2013, celui-ci a évolué de 23,028 M€ soit 5,757 M€ an (*emprunt réseau de chauffage retraité*) et reste près de deux fois moins important que l'évolution connue entre 2007 et 2013, établie à 11,073 M€ an.

De fait, dans le contrat passé avec l'Etat, la ville projette un rétablissement budgétaire en 2020 avec le retour d'une épargne nette positive et un ratio de désendettement de 12 ans.

Ce dernier objectif est en bonne voie d'accomplissement puisque le ratio de désendettement atteint 13,3 années en 2018 soit un niveau bien en-dessous du niveau contractualisé avec l'Etat fixé à 16,28 années pour cette même année.

## **5. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

---

La Chambre procède à une évaluation du coût du temps de travail induit par le protocole d'accord ARTT passé en 2001, traduit en nombre d'ETP. Cette approche s'inscrit dans le positionnement d'ensemble adopté par la Cour des comptes dans un rapport récent consacré à la fonction publique. Cependant, celle-ci ne tient pas compte de la spécificité de la ville d'Aulnay-sous-Bois qui connaît un régime de travail de 35H hebdomadaires spécifique, hérité du passé.

Les agents de la ville disposent d'un compte épargne temps légalement mis en place qui n'appelle légitimement aucune observation particulière de la Chambre.

La ville indique enfin, qu'à l'aune de la loi de transformation de la fonction publique à venir, elle examinera les nouvelles mesures à prendre, tant en matière de temps de travail, qu'en matière de recours aux contractuels.

### **5.4.1.2 Les autorisations spéciales d'absence**

La ville prend bonne note des observations qui lui sont faites relativement à la nécessaire mise en conformité du règlement intérieur avec le régime prévu par délibérations de la commune, en matière d'autorisations spéciales d'absence.

La Ville mettra en conformité le règlement intérieur avec les dispositions votées par la commune, en matière d'autorisation spéciale d'absence.

### **5.4.2 *Le suivi et le contrôle du temps de travail partiellement automatisés***

La ville s'engage à effectuer la mise à jour de la situation RH des agents ayant quitté la collectivité au sein du logiciel de gestion du temps de travail INCOVAR.

La ville confirme qu'elle va poursuivre l'automatisation du suivi et du contrôle du temps de travail en 2019 comme en 2018, grâce à une version améliorée de l'outil de gestion du temps de travail INCOVAR (INCOVAR+).

### **5.4.3 *Les heures supplémentaires et complémentaires***

#### **5.4.3.1 Le cadre relatif aux heures supplémentaires**

La ville prend note de l'observation de la Chambre et s'engage à prendre une nouvelle délibération en lieu et place de la délibération du 11 février 2010, qui recensera la liste des grades autorisant l'attribution d'heures supplémentaires par filière.

Il convient de noter, tel que l'a fait la Chambre, l'existence de deux délibérations du 11 mars 2004 et du 22 juin 2006 qui autorisent le dépassement du contingent de 25 heures supplémentaires mensuelles, mais motivées par des sujétions particulières afférentes aux fonctions listées, où encore à des manifestations ponctuelles.

La Chambre a noté que 129 agents ont dépassé les 40 heures supplémentaires mensuelles en 2017 et 113 agents en 2016, cependant il y a lieu d'observer la diminution d'agents concernés et les progrès accomplis sur cette question par la commune, compte tenu des 152 agents qui avaient dépassé les 40 heures supplémentaires mensuelles en 2012.

En outre, pour 2016 et 2017, l'attribution de ces heures supplémentaires est justifiée et elle ne concerne qu'une partie marginale des agents de la collectivité (*sur un effectif global 2.500 agents*). En l'espèce, il s'agit de la rétribution d'un volume d'intervention inhabituel, lié par exemple à des conditions météorologiques hivernales pour l'entretien notamment, des 174 km de voirie et quelques 350 km de trottoirs, ainsi que des accès aux équipements scolaires et à la sécurisation des cours d'écoles.

La ville ne contrevient pas aux règles de la comptabilité publique dès lors que ces dépassements restent exceptionnels et qu'ils sont induits par la nécessité d'assurer la continuité du service public.

Les heures supplémentaires recensées ont bien été réalisées, il s'agit donc d'un travail effectif répondant à des interventions nécessaires au bon fonctionnement de la collectivité.

En 2017, il s'est agi d'un pic d'activité ponctuel avec un retour à un état d'heures supplémentaires inférieur en 2018.

Le nombre d'heures supplémentaires effectuées en 2017 a augmenté de 11,5%, soit 9 419 heures de plus qu'en 2016. Cependant parmi elles, 1 504 H sont à imputer à la gestion de la sécurité publique dans le cadre de "l'affaire Théo".

Il convient de noter que chaque mois, les DGA effectuent un retour sur le dépassement des heures supplémentaires de leurs secteurs suite à l'envoi par la DRH des tableaux mensuels.

La Ville entend au demeurant poursuivre ses efforts, afin de limiter, autant que possible, le recours aux heures supplémentaires et veiller à ne pas dépasser les plafonds légaux.

La mention de la Chambre tenant au retard de paiement des heures supplémentaires doit impérativement être nuancée. En effet, dans l'attente de la mise en place d'un outil informatique analytique, qui rassemblera les données de manière automatisée et performante, il est concevable que des retards de transmission en paie des relevés d'heures supplémentaires puisse intervenir, eu égard au volume des effectifs et à la multiplicité des sites d'affectation.

Cela n'est pas source d'erreur pour autant.

La Chambre regrette que la ville n'ait pas déployé totalement l'outil de badgeage (entrées et sorties des agents). Cependant, la ville souligne que ce processus est largement amorcé et toujours en cours, et qu'il y a lieu d'en faire état, sa volonté étant d'achever ce programme.

En outre, la Chambre relève que les heures supplémentaires font l'objet d'un processus de validation non automatisé. Mais force est de constater que tel est le cas dans nombre de collectivités non encore équipées, notamment à raison du coût de tels outils.

Dans le même sens, la Chambre relève que les heures supplémentaires font l'objet d'un processus de validation non relié à la paie. Or, les heures supplémentaires effectuées sont scrupuleusement et quotidiennement consignées sur des fiches mensuelles établies sous le contrôle des chefs de service, puis de la DRH, puis de la Direction générale jusqu'à l'Adjoint au Maire signataire.

La vérification de l'ensemble de la chaîne hiérarchique garantit le contrôle de la réalité de celles-ci.

C'est ainsi que l'indemnisation de certaines heures est parfois refusée (fiches mal renseignées, non motivées, non validées par l'ensemble du circuit hiérarchique ...).

En outre, il convient de noter que la meilleure maîtrise du volume des heures supplémentaires et l'infléchissement de leur progression observée par la Chambre au premier semestre 2018, s'est confirmé au cours du second semestre puisqu'au 31 décembre 2018, la ligne budgétaire des heures

supplémentaires fait apparaître un écart favorable d'environ 18 000 euros par rapport au budget prévisionnel.

La ville confirme que les relevés d'heures sont validés et transmis par les services au plus tard le 25 du mois M+1 pour une intégration manuelle dans la paie M+2, après avoir été validés par la Direction générale. Cela atteste de la vigilance et de la rigueur du contrôle de ces heures par l'autorité territoriale.

Tel que précité, s'il est exact que 2017 s'est caractérisé par un rebond du nombre d'heures supplémentaires pour les motifs préexposés, l'année 2018 a permis d'observer les efforts des services sur cette question – et comme le reconnaît la Chambre - avec une diminution du volume global des heures supplémentaires rémunérées.

La Chambre ne saurait tirer d'une situation ponctuelle et d'une erreur d'interprétation commise par des agents d'animation, au demeurant rappelés à l'ordre, une généralité sur un prétendu dysfonctionnement systémique. Aussi la ville dénonce l'absence de nuance dans la formulation de la Chambre.

De fait, cette erreur a été décelée en interne, précisément grâce au contrôle mis en œuvre qui démontre ainsi son efficacité.

La ville accueille la suggestion de la Chambre tendant à suivre les heures supplémentaires compensées, afin d'avoir une connaissance complète des dépassements horaires des cycles de travail des agents de la commune.

A la lumière de ce suivi, elle s'appliquera pour en contenir l'évolution, à identifier les éventuelles difficultés d'organisation de certains services, et à revoir le cas échéant, les cycles de travail qui ne seraient pas adaptés aux services à rendre à la population.

#### 5.4.3.2 Les heures supplémentaires des agents de la police municipale

Concernant la Police municipale, comme pour les autres services municipaux, la ville reconnaît que l'organisation interne ne permet pas encore, à ce jour, de présenter le nombre d'heures supplémentaires récupérées via le SI RH. Mais cela ne signifie pour autant pas, que la ville ne les connaît pas, cela traduit seulement qu'il est long et chronophage de réunir cette information qui nécessite un travail de compilation manuelle des données, tel qu'il en est d'ailleurs encore, dans de nombreuses villes de France.

La Chambre a observé que les policiers semblaient bénéficier d'une constance dans le nombre d'heures supplémentaires chaque mois tout au long de l'année. Ce constat n'est pas anormal dès lors que ceux-ci ont des plannings prévisionnels comportant de manière récurrente des heures supplémentaires programmées, pour les besoins des activités de sécurité publique, et qui sont effectivement réalisées, leur ouvrant ainsi le droit au versement d'IHTS. Par ailleurs, certains dépassements sont reportés en M+1.

Il convient d'observer qu'il y a à Aulnay-sous-Bois une forte présence de terrain des policiers municipaux qui est précisément garantie par les plannings prévisionnels. Ce d'autant que les effectifs de la Police nationale ont diminué sur le périmètre.

La Chambre semble s'inquiéter du fait que ces heures supplémentaires ont progressé très sensiblement depuis 2014.

La commune souligne qu'il n'y a pas d'irrégularité en l'espèce, dès lors qu'en septembre 2014 est intervenue une réforme de la Police municipale avec une nouvelle doctrine d'emploi comprenant les points suivants :

- Ilotage,
- Sectorisation,
- Nouvelles technologies,
- Visibilité et Obligation de résultat.

La Police Municipale assume des fonctions très larges et l'ensemble des heures supplémentaires effectuées est nécessaire à la bonne marche du service, ainsi qu'à l'intérêt général.

La Police municipale assure l'ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique sur l'ensemble du territoire communal, elle répond à toute demande d'urgence, d'aide et d'assistance à personne en danger ou en difficulté. Elle effectue par ailleurs des actions de prévention, de dissuasion et de répression.

Pour accompagner l'action des équipes sur le terrain, il a été prévu un plan pluriannuel de caméras de voie publique.

En décembre 2017, une nouvelle brigade a été créée pour renforcer le lien Police-Population : La Brigade Contact et Lien Population (BCLP) intervient avec pour objectif de renforcer le lien avec les habitants, et de répondre aux sollicitations de tous les administrés.

Pour la Police municipale, comme pour les autres directions, la ville s'engage à redéfinir le dispositif des heures supplémentaires par une nouvelle délibération précisant les emplois concernés, ainsi que leurs conditions de réalisation et d'indemnisation.

La ville s'engage par ailleurs à continuer le développement progressif de ses installations de contrôle du temps de travail déjà entamé, afin de disposer d'un décompte automatisé du temps de travail, conformément aux dispositions du Décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

#### **5.4.4. Les astreintes**

Chaque collectivité doit préciser par délibération, les circonstances dans lesquelles il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés.

La ville dispose en ce sens d'une délibération n°20 du 13-12-2007 (précitée).

Cependant, dans le prolongement des observations de la Chambre, la ville s'engage à actualiser son dispositif à travers une nouvelle délibération. Ce travail sera conduit en concertation avec les organisations syndicales qui siègent au Comité technique.

#### **5.4.5 L'absentéisme**

La Chambre a fidèlement relevé les mesures spécifiques prises par la commune pour lutter contre l'absentéisme qui révèlent leur efficacité et qui sont notamment :

- Des rappels par courrier de la DRH aux agents absents, constatant leur absence et leur demandant de bien vouloir la justifier,
- La prise en compte de l'absentéisme médical dans le nouveau régime indemnitaire. La ville ayant prévu qu'en cas de congés de maladie ordinaire, l'indemnité de fonctions, de sujétions,

d'expertise et d'engagement professionnel sera maintenue puis diminuée par 1/30<sup>ème</sup> de jour ouvré d'absence à partir du 15<sup>ème</sup> jour d'absence dans l'année civile en dehors des hospitalisations.

- La mise en œuvre de contrôles médicaux renforcés (expertises) sont conduits en cas d'accident du travail et maladie professionnelle.
- L'application de la réduction de salaire depuis 2016 (50% du traitement de base) pour envoi tardif de l'arrêt (au-delà de 48H).

## **5.5 La politique de recrutement**

### ***5.5.1 La procédure de recrutement***

Le processus de recrutement se déroule synthétiquement comme suit :

Les Directions adressent au service emploi leurs demandes de remplacement et de recrutement, validées par leur DGA respectif. Celui-ci les inscrit à l'ordre du jour de la commission du personnel, laquelle émet une décision pour chaque demande.

Les postes à pourvoir sont communiqués aux chargés de recrutement par secteur.

Pour les emplois permanents, le chargé de recrutement effectue la déclaration de vacance d'emploi.

Si le poste est à pourvoir en interne, le profil de poste est diffusé sur l'Intranet sur « infos RH » et la synthèse des postes à pourvoir est jointe aux bulletins de salaire de l'ensemble des agents.

Si le poste est à pourvoir en externe, l'offre est diffusée sur le site du CIG et éventuellement sur des supports spécialisés.

Les candidatures font l'objet d'une première sélection au regard des conditions requises pour le poste. Les candidatures retenues sont transmises au service concerné.

Un dossier comprenant la feuille de jury, le profil du poste à pourvoir et les candidatures, est transmis aux membres du jury avant les entretiens.

Au terme des entretiens, le jury sélectionne le candidat.

Le chargé de recrutement rédige un compte-rendu des entretiens et l'adresse pour validation à la DGS adjointe, au DGA du pôle ressources, au DGA du secteur concerné et au DRH.

### ***5.5.2 Le recrutement de contractuels***

La commune prend note des observations de la Chambre et veillera à l'avenir, à conserver les éléments relatifs à la procédure de sélection des profils et du choix des candidats retenus.

La ville ne conservait pas de synthèse des commissions de recrutement dans les dossiers des agents recrutés, pour autant elle confirme que sa procédure de recrutement est très formalisée et respectée telle qu'elle a été décrite à l'occasion de la réponse au ROP.

En effet, les candidats sont systématiquement reçus en entretien individuel, après sélection de leurs CV et examen de leur lettre de motivation, et un choix est opéré conjointement par la DRH et les services opérationnels concernés.

S'agissant des modalités de publicité des postes vacants, la commune respecte les articles 23-1 et 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, en communiquant les créations et vacances d'emploi au Centre de gestion territorialement compétent (Centre Interdépartemental de Gestion de la petite couronne).

Elle procède de surcroît à des mesures de publicité larges et appropriées en diffusant les postes à pourvoir sur différents canaux, en plus du CIG de la petite couronne : presse spécialisée et annonces internet.

Enfin, la collectivité s'assure désormais de la publicité des créations ou vacances d'emplois et s'attache à mieux décrire les postes objets d'annonces.

Elle veillera également à observer plus strictement un délai raisonnable de publicité auprès du CIG, avant le recrutement d'un agent non titulaire, en se fondant sur une période minimale de deux mois, conformément à la jurisprudence.

La ville surveillera, par ailleurs, les visas mentionnés à ses décisions de recrutement. Elle constate qu'elle n'a pas reçu d'observations consécutives au contrôle de légalité préfectoral des décisions pointées par la Chambre.

La ville rappelle que dans les communes et établissements de plus de 80 000 habitants, certains emplois de direction dont la liste est fixée par l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (dont le directeur général des services) peuvent être pourvus par la voie du recrutement direct n'entraînant pas la titularisation des agents non titulaires dans la fonction publique territoriale. Ces agents doivent remplir des conditions de diplômes ou de capacités.

En l'espèce, le contrôle de légalité a d'ailleurs, par courrier du 22/05/2018, pris note des éléments justifiant de la bonne procédure de recrutement du Directeur Général des Services.

La Chambre a relevé l'existence de délibérations parfois à compléter quant aux fonctions exercées. Parallèlement, un contrôle préfectoral début 2018 a engagé la ville à veiller aux mentions obligatoires devant apparaître dans les délibérations portant créations de poste. Aussi la ville a-t-elle entamé une démarche de vérification systématique des actes.

Enfin, la ville entend rappeler que l'indice majoré accordé aux agents visés par la Chambre se fonde sur leur parcours professionnel, considérant que ces derniers ont occupé à plusieurs reprises des fonctions équivalentes à celles que la ville a souhaité leur confier.

Ainsi, le niveau de rémunération est objectivé et en adéquation avec l'expérience et la qualification des agents concernés.

Au demeurant, en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires relatives à la fixation de la rémunération des agents non titulaires, la collectivité dispose d'une liberté de fixation soumise au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation (*CE, 30 déc. 2013, n°348057*).

Aussi, l'administration communale peut-elle déterminer la rémunération de ses agents contractuels au cas par cas, en tenant notamment compte d'éléments objectifs tirés de la technicité, de l'expérience, du cursus et des diplômes. En l'espèce, les agents visés donnent, ou ont donné, pleine et entière satisfaction à la collectivité en termes de capacité et de compétences spécifiques, et sont des agents de valeur.

De fait, comparativement au secteur privé, ces agents pourraient prétendre à des rémunérations largement équivalentes. S'il est exact que ce critère n'est pas déterminant, la comparaison devant s'effectuer par rapport au niveau de rémunération d'un fonctionnaire qui assurerait les mêmes fonctions à niveaux de qualification et d'expérience professionnelle équivalents, cet aspect n'est

toutefois pas à négliger en ce qu'il éclaire les freins existants en matière de recrutement de collaborateurs de qualité contribuant à servir utilement l'intérêt public.

Il n'existe au demeurant pas de procédures de recrutement particulières pour certains contractuels.

La ville continuera de veiller à ce que la procédure instaurée soit scrupuleusement suivie et tracée.

#### 5.5.2.1 La situation de l'agent A

L'agent A exerce ses fonctions comme agent contractuel depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014 au grade d'attaché territorial contractuel. Son profil, tant par ses diplômes que par ses expériences professionnelles précédentes répond pleinement aux besoins du poste qu'il occupe.

En ce sens, l'indice majoré accordé se fonde sur son parcours professionnel, considérant qu'il a occupé à plusieurs reprises des fonctions éminentes dans un registre professionnel analogue à celui attendu à Aulnay-sous-Bois.

Enfin, l'offre de poste publiée sur le site du CIG de la petite couronne (RDV-emploi public), n'a pas permis le recrutement d'un agent titulaire. La DRH a dument conservé trace des candidatures réceptionnées.

La ville confirme par ailleurs sa volonté de porter une attention particulière au respect des délais et procédures en la matière.

#### 5.5.2.2 La situation de l'agent B

L'agent B exerce ses fonctions comme agent contractuel au grade d'administrateur territorial.

Il est titulaire de deux doctorats universitaires qui répondent pleinement aux besoins du poste qu'il occupe. L'indice majoré accordé se fonde sur son parcours professionnel, considérant que ce dernier a occupé à plusieurs reprises des fonctions importantes dans le secteur privé.

Enfin, l'offre de poste publiée sur le site du CIG de la petite couronne (RDV-emploi public), n'a en effet pas permis le recrutement d'un agent titulaire.

#### 5.5.2.3 La situation de l'agent C

La Ville a instruit le dossier de l'agent C conformément aux échanges avec le contrôle de légalité de la préfecture de Seine-Saint-Denis.

L'agent C exerce ses fonctions en tant qu'agent contractuel depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2012 au grade d'ingénieur territorial.

Il est titulaire d'un diplôme de niveau III et d'une expérience confirmée et significative répondant pleinement aux besoins du poste qu'il occupe.

Par ailleurs, l'indice majoré 625 accordé se fonde sur son parcours professionnel.

Enfin, l'offre de poste publiée sur le site du CIG de la petite couronne (RDV-emploi public), n'a pas permis le recrutement d'un agent titulaire.

La ville s'engage à poursuivre l'effort déjà amorcé, de suivi d'une procédure claire et régulière en matière de recrutement et de gestion des agents contractuels, notamment de catégorie A, conformément aux dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

## **5.6 La rémunération**

### **5.6.1. Le régime indemnitaire**

#### **5.6.1.1 Le RIFSEEP**

La ville applique l'IFSE aux techniciens territoriaux dans des conditions qui ont été validées par le Tribunal administratif de Montreuil.

La Chambre souligne à bon droit que la forme de la nouvelle délibération prise par la ville sur le régime indemnitaire le 18 juillet 2018 est parfaitement licite.

#### **5.6.1.2 La prime annuelle**

La prime annuelle relève comme le précise la Chambre, du principe de l'avantage collectivement acquis avant le 26 janvier 1984.

La délibération du 31 mai 2001 n'a pas fait l'objet d'observations de la part du contrôle de légalité de la Préfecture.

### **5.6.2 Les avantages en nature**

Tel qu'elle s'y était engagée aux termes de ses premières observations, la ville a délibéré (délibération n°19 du 19 décembre 2018) afin d'appliquer le décret n°2012-752 du 09 mai 2012 relatif aux logements de fonction, et de régulariser les arrêtés individuels d'attribution de logements, répondant ainsi au rappel de la Chambre.

## **5.7 Les collaborateurs de cabinet du maire et les emplois fonctionnels**

### **5.7.1 Les collaborateurs de cabinet**

Conformément au décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, l'inscription du montant des crédits affectés aux recrutements des collaborateurs de Cabinet a bien été soumise au Conseil municipal, à l'occasion de l'adoption du budget annuel.

### **5.7.2 Les emplois fonctionnels**

La rémunération évoquée par la Chambre est licite et justifiée au regard des fonctions tenues et du parcours professionnel de l'intéressé (voir *supra*).

La ville qui s'y était engagée, a pris une délibération portant tableau des effectifs, création et fixation du nombre d'emplois fonctionnels le 19.12.2018.

### **5.8 Appréciation générale sur la gestion des ressources humaines**

La ville a pris bonne note des observations, recommandations et rappels au droit de la Chambre et procédera aux dernières régularisations précitées, il convient de noter que la Chambre a elle-même relevé plusieurs points d'amélioration et de mise en conformité depuis son précédent contrôle et depuis son ROP.

Au surplus, il convient d'observer que l'économie des moyens contrôlée par la CRC ne doit pas s'entendre de la seule recherche des moyens les moins onéreux, mais bien de l'adéquation des moyens mis en œuvre au service de l'intérêt public.

En outre, force est de relever qu'à bien examiner le budget global « Ressources Humaines », à effectif équivalent, celui-ci a fortement baissé sur la période de contrôle considérée.

## **6. LE SUIVI DES OBSERVATIONS DU PRECEDENT RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

### **6.1. La politique de sécurité et de prévention de la délinquance**

#### ***6.1.1. Les observations formulées par la Chambre dans le cadre du précédent rapport***

#### ***6.1.2. La politique de sécurité et de prévention de la délinquance***

La commune confirme que la signature de la nouvelle STSPD 2018-2021 – *conforme aux nouvelles orientations nationales (Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation)* – fera bien l'objet d'une délibération du Conseil municipal d'Aulnay-sous-Bois, mentionnant cette mise en place, ainsi que la réactualisation du Comité Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance.

#### ***6.1.3. Le pilotage et l'évaluation de la Stratégie Territoriale de Sécurité et de Prévention de la Délinquance***

#### ***6.1.4. L'organisation de la Direction de la tranquillité et de la sécurité publique***

Après avoir rappelé les profondes évolutions ayant marqué la définition des missions, des moyens – *la commune disposant, notamment, d'un réseau de 213 caméras de vidéo-protection* – et de l'organisation de la police nationale (2014) comme du service en charge de la politique locale de sécurité et de prévention de la délinquance (2016), la Chambre aborde l'évolution des effectifs dédiés à la tranquillité et la sécurité publiques.

La réorganisation des services, assortie d'une fusion de la Police municipale et de la prévention sécurité ont engendré une évolution des effectifs.

En 2014 la Police municipale comptait 65 policiers pour arriver à 80 policiers en 2018.

Le pôle prévention a bénéficié de la mise en place d'une permanence juridique, d'un correspondant ville justice et de la prévention situationnelle nécessitant des recrutements.

### **6.2. Relations aux associations**

Au visa des conclusions de son précédent rapport, la CRC considère que les objectifs assignés à la ville n'auraient pas été mis en œuvre à l'examen de la période sous revue.

La Ville ne peut que fermement contester une telle conclusion de « *non mise en œuvre* ».

S'agissant du remboursement des mises à disposition du personnel de la ville auprès des associations, plusieurs démarches ont été entreprises.

D'une part, comme l'indique la Chambre elle-même, la ville a majoritairement appliqué le principe du conventionnement en matière de mise à disposition de ses personnels, dès lors que « *6 conventions du 9 associations bénéficiaires* » ont été mises en place.

D'autre part, s'agissant du principe de remboursement des rémunérations et charges induites par de telles mises à disposition, la Chambre relève bien qu'une telle clause est prévue dans les conventions de mise à disposition signée par la Ville.

Par conséquent, la Ville a bien mis en œuvre son obligation réglementaire de répercuter les charges de personnel à l'association bénéficiaire.

Au regard des éléments transmis à la Chambre, il est indéniable que des actions ont donc été mises en œuvre par la Ville.

S'agissant ensuite du contrôle des associations par la commune, la Chambre conclut inexactement à une « *non mise en œuvre de ses observations* ».

En effet, l'ensemble des documents transmis à la Chambre ont été, au préalable, analysés par un contrôleur de gestion.

En outre, la commune dispose bien des statuts des associations à jour, une simple erreur matérielle s'est glissée dans la transmission des documents.

Ainsi nous vous prions de trouver ci-joint les derniers statuts de l'ACSA.

En toute hypothèse, il nous paraît important de souligner :

- d'une part, une nette amélioration dans la gestion du suivi des associations financées par la Ville ;
- d'autre part, les efforts que la ville continuera à apporter à l'amélioration de ses pratiques avec les associations partenaires.

### **6.2.1. La mise à disposition des personnels communaux**

Au travers de son analyse, la Chambre entend souligner que la commune ne respecterait pas l'ensemble de ses obligations en matière de mise à disposition de personnel, en ne contractualisant pas avec l'intégralité des associations bénéficiaires et en instaurant le principe de gratuité des mises à disposition pour les associations conventionnées.

Ce faisant, elle relève que :

- La commune a signé avec six associations des conventions de mises à disposition de 40 agents communaux, pour un montant annuel de 1,46 millions d'euros.  
Elle souligne néanmoins que ces conventions prévoient le remboursement intégral de la rémunération et des charges, mais également une subvention communale accordée à tort par la commune afin de couvrir ces charges.  
La chambre en conclut que « *la commune met à disposition des personnels gracieusement, ce qui est irrégulier* ».
- Trois agents sont mis à disposition d'association sportives sans convention de mise à disposition, ni valorisation en annexe du compte administratif.
- Jusqu'en 2016 les deux associations, la Maison-jardin-service et l'office de tourisme, ont bénéficié d'une mise à disposition d'agents communaux mais qu'aucune convention de mise à disposition n'a été transmise à la chambre.

La collectivité constate, ce faisant, que la Chambre reconnaît majoritairement qu'elle respecte bien son obligation d'adopter des conventions de mises à disposition, qui prévoient le remboursement intégral de la rémunération et des charges afférentes à la commune.

Toutefois, la ville prend bonne note que certaines associations ont bénéficié de mises à disposition d'agents, sans que soit préalablement établie une convention.

Cependant, parmi ces associations, relevons que deux d'entre-elles (*maison-jardin-service et l'office de tourisme*), comme le souligne la Chambre, ont cessé leurs activités « dont l'activité a pris fin le 30 juin 2016 » et « dont la gestion a été reprise en régie par la commune ».

Ainsi, à ce jour seul trois agents sont mis à disposition d'associations sportives sans que ne soit établie au préalable une convention de mise à disposition.

La collectivité veillera donc à conclure prochainement lesdites conventions afin de se conformer à ses obligations.

Par ailleurs, la Ville comprend qu'il puisse y avoir une certaine confusion entre, d'une part, la mise à disposition d'agent et, d'autre part, le montant des subventions octroyées aux associations bénéficiaires.

Néanmoins, la ville entend rappeler que les subventions octroyées par l'organe délibérant de la commune ont pour seul et unique objet de permettre la survie du secteur associatif aulnaysien, et non de permettre une mise à disposition gracieuse de ses agents.

#### **6.2.1. Les associations ACSA et IADC**

Aux termes de ses observations, la Chambre s'interroge sur le degré d'autonomie et de dépendance des associations ACSA et IADC, invitant alors la commune à sécuriser ses relations avec celles-ci. A cet égard, elle relève que :

- L'association ACSA interviendrait dans les domaines de compétences de la commune et bénéficierait de la commune de moyens importants en termes de ressources (75,3% en 2016 et 82,5% en 2017) et de mise à disposition d'agents communaux (9).  
En outre, 6 membres sur 18 du conseil d'administration sont désignés par le Maire.  
De même 5 membres sur les 6 composants le bureau sont des représentants de la commune.
- L'association IADC interviendrait également dans les domaines de compétences de la commune, laquelle lui apporterait des moyens importants en termes de ressources (82% en 2016 et 74% en 2017) et de mise à disposition d'agents communaux (21), qui représentent l'intégralité du personnel de l'association.  
En outre, 7 membres sur 15 du conseil d'administration sont désignés par le maire.
- Un défaut de mise à jour par la commune de ses dossiers associatifs.

En premier lieu, plusieurs observations s'imposent.

Contrairement à ce qu'indique la chambre, les associations ACSA et IADC n'interviennent pas dans les domaines de compétence de la commune ni pour son compte, mais simplement sur son territoire.

De même, la mise à disposition d'agents n'équivaut pas l'exercice d'un contrôle exercé sur lesdits agents.

En effet, ces derniers nouent des liens hiérarchiques avec les seules instances dirigeantes de l'association.

Ainsi, le directeur général mis à disposition ne reçoit aucune recommandation ni ordre de la part de la Ville d'Aulnay-Sous-Bois.

Par ailleurs, en ce qui concerne les membres désignés par le Maire, qui composent les conseils d'administration des associations ACSA et IADC, il convient d'indiquer que :

- pour l'ACSA les désignations opérées par la Ville représentent 30% de leurs membres, ce qui reste en deçà de la majorité de ses membres.
- Pour l'IADC, les membres du conseil d'administration désignés par la Ville reste en deçà de la majorité de ses membres.

De plus, il convient de souligner que pour la désignation de ces membres, la Ville tient compte de leur expérience et de leur connaissance importante du milieu associatif.

En ce qui concerne la composition des bureaux de ces associations, il est rappelé à la Chambre que leurs membres sont élus par les organes dirigeants des associations, sans que la ville ne puisse interférer dans ses prises de décisions.

En deuxième lieu, et en toute hypothèse, la Ville prend bonne note des recommandations formulées par la Chambre et les transmettra aux élus, afin d'éviter toute confusion lors des futures élections aux bureaux des associations.

En troisième lieu, ainsi que le constate justement la Chambre, la valeur globale des moyens mis à disposition de ces associations est en diminution de plus 1.200.000 € sur la période sous revue.

A ce titre, la ville confirme, en effet, avoir fait un effort substantiel dans la diminution des subventions octroyées aux associations.

En conclusion, quand bien même ville ne saurait partager l'ensemble des conclusions de la Chambre, elle s'engage à tout mettre en œuvre pour sécuriser ses relations avec les associations partenaires, et en particulier l'ACSA et l'IADC, l'objectif de la ville étant d'améliorer, en toute transparence, ses rapports avec les associations qu'elle supporte.

### **6.3. Commande publique**

#### **6.3.1. *Les observations formulées par la Chambre lors du précédent rapport***

A l'appui de son tableau n°43, la CRC a entendu recenser le degré de mise en œuvre des observations émises lors de son précédent contrôle en 2010 – *période au cours de laquelle la Ville était dirigées par la majorité précédente.*

Ainsi, la CRC soulignait que :

- *« il subsistait une carence persistante dans la définition des besoins, la traçabilité et l'archivage des dossiers, signes de faiblesse du pilotage de la fonction achat ».*
- *« constatait que la procédure mise en œuvre par la Ville pour ses Mapa ne respectait pas les dispositions du CMP en excluant du champ de la consultation avec AAPC les marchés compris entre 10 000 € et 30 000 € et en recourant à une consultation basée sur trois devis pour ses commandes allant de 3 000 € et 30 000 € H.T. » ;*
- *« la commune ne respectait pas ses obligations en matière de transparence des marchés puisqu'elle n'avait pas publié (...) la liste de ses marchés ».*

La Ville se félicite que la chambre reconnaisse les efforts importants menés par la Ville, en soulignant :

- la mise en œuvre de sa première observation sur le respect de l'article 1<sup>er</sup> du Code des marchés publics en vigueur, étant toutefois précisé qu'il aurait été plus juste d'indiquer qu'elle a été « *totale*ment » mise en œuvre ;
- la mise en œuvre totale de la publication de la liste des marchés (*article 133 de l'ancien CMP*).

Toutefois, bien que la Chambre reconnaisse de nettes améliorations dans la gestion des procédures de commande publique, cette dernière croit pouvoir souligner une prétendue « *carence persistante dans le pilotage de la fonction achat* » et des « *manquements dans l'examen de quatre marchés relatifs à la vidéosurveillance* ».

De telles appréciations appellent les remarques suivantes.

#### **a. – Sur le pilotage de la fonction achat**

##### **➤ Sur une politique des achats formalisée et un guide interne de procédure**

A **titre liminaire**, il convient de rappeler qu'avant 2014, la Direction des marchés et achats publics ne s'occupait que de la passation marchés publics supérieurs à un montant de 90.000 € HT (*marchés dits encadrés*).

Les marchés inférieurs à ce montant étaient dits « *non encadrés* », et leur passation était gérée directement par les services gestionnaires, sans intervention de la direction des marchés et achats publics.

**Dès avril 2014**, un audit de la Commande Publique a été diligenté relativement au recensement des marchés publics à compter du 1<sup>er</sup> euro, afin d'établir une cartographie sommaire de l'achat.

Une étude a été menée pour systématiser la formalisation des procédures des marchés publics et établir un contrôle plus poussé de l'achat par la Direction de la Commande Publique et par les Directions Administratives et Financières.

Il y a lieu de souligner que la ville s'est dotée d'une **note de procédure** en date du 10 février 2015 régissant, pour l'ensemble des services municipaux, la passation des marchés publics.

- **Entre 1 € et 25.000 € HT**, (*Le montant a été réhaussé à compter du relèvement du seuil par l'Etat*), la passation de ce type de marché doit faire l'objet de trois « *demandes de devis* ».

Le devis est contrôlé par le responsable du service gestionnaire.

Le devis est contrôlé successivement et dans cet ordre : par la Direction des Finances, la Directrice Administrative et Financière de chaque pôle (*DAF*), le Directeur Général Adjoint (*DGA*) ou le Directeur Général des Services Techniques (*DGST*) et l'Adjoint au Maire référent, puis validé par le Directeur Général des Services (*DGS*) et enfin signé par le Maire.

- **Entre 25.000 € et 49.999 € HT**, la Direction de la commande publique n'est saisie que pour la validation du cahier des charges, le lancement de la publicité et la relecture de l'analyse.

Par la suite, le marché est contrôlé par la Direction des Finances, la DAF de chaque pôle, le DGA ou DGST et l'Adjoint au Maire référent, puis validé par le Directeur Général des Services et enfin signé par le Maire.

- **A partir d'un montant de 49 999 € HT**, la Direction de la commande publique est saisie, après validation de la D.A.F., du D.G.A., de l'Adjoint au maire référent, ainsi que par le D.G.S.

Le 25 avril 2019, une **nouvelle note cadre de procédure** a réaffirmé ces principes tout en insistant sur le respect de la computation des seuils, l'usage systématique de la nomenclature interne permettant de déterminer le caractère homogène des besoins de la commune, l'anticipation des relances des marchés publics en fonction du planning de réalisation.

Désormais, la Direction de la Commande Publique (D.A.J.C.P./S.G.) intervient pleinement à compter de 25 000 € H.T – *alors que la note du 10 février 2015 prévoyait une action minimale de sa part pour les marchés publics d'un montant entre 25 000 € et 49 999 € H.T.*

- **Entre 1 € et 24.999 € HT**, la passation de ce type de marché doit faire l'objet de trois « demandes de devis » et doit respecter les éléments ci-après :

Le service gestionnaire doit assurer que la pochette de validation de la décision contient :

- *Les trois exemplaires de demandes de mises en concurrence ou de devis ;*
- *L'offre ou les offres reçues ;*
- *Le tableau d'analyse des offres ;*
- *La fiche signalétique (si moins de 4.000 € H.T.) et la fiche signalement complétées (achat entre 4.000 et 24.999 € H.T.) ;*
- *Le projet de décision (pochette beige) ;*
- *Le bon de commande<sup>1</sup> (Ciril ou Gima). Notons qu'il ne concerne pas les bons de commandes de la section de fonctionnement dont le service fait et le paiement interviendront en N+1 ;*
- *L'ordre de service y afférent, si la prestation nécessite l'émission d'un O.S. ;*

Aussi, le service doit impulser et suivre le circuit de signature en le faisant :

- *préalablement, valider par la Direction Administrative et Financière, le Directeur Général Adjoint, la Direction des Finances ;*
  - *puis, contrôler par le Secrétariat Général (D.A.J.C.P./S.G.) qui sera chargé de la faire signer au Directeur Général des Services, à l'élu référent, à Madame la 1ère Adjointe, et à Monsieur le Maire.*
- **A compter de 25 000 € H.T.**, la Direction de la commande publique est saisie, après validation de la DAF, du DGA, de l'Adjoint au maire référent, ainsi que par le DGS.

Aussi, cette note indique qu'avant la fin de l'année, un guide de la Commande Publique sera mis en place rappelant les principes du Droit de la Commande Publique et rassemblant l'ensemble de la documentation interne disponible sur cette matière.

---

<sup>1</sup> Ci-dessous les éléments minimaux constituant le libellé du bon de commande à savoir :

- Référence marché / contrat / devis ;
- n°de nomenclature achat ;
- Mention du C.C.A.G. concerné ;
- Référence délibération / décision ;
- Périodicité (si facturation mensuelle par exemple) ;
- Lieu concerné ;
- Libellé précis de la prestation (ne pas mettre matériel divers) ;
- Le prix ou/et le taux de remise.

Par ailleurs, il existe bien entendu un dispositif de suivi et de relance par la Direction de la commande publique (D.A.J.C.P./S.G.), qui est assuré par la tenue d'un tableau récapitulatif des marchés en cours (*date de début et fin des contrats, date prévisionnelle de relance*).

Aussi, par exemple en 2016 – *comme nous l'avons déjà indiqué dans le cadre des opérations de contrôle de la Chambre* – une note a été envoyée à l'ensemble des services, afin que ceux-ci nous communiquent la liste des marchés publics dont le lancement était envisagé.

Enfin, la Ville assure systématiquement, pour toutes les procédures où la possibilité de négocier est offerte par les textes, un suivi rigoureux de nature à garantir que les prestations sont bien acquises au meilleur prix envisageable, pour une qualité satisfaisante.

➤ **Sur des contrôles internes formalisés**

A retenir par « *contrôles internes* » une surveillance des services prescripteurs dans le cadre de l'estimation des besoins et de l'exécution des marchés publics (*bons de commande notamment*), il y a lieu de relever qu'il est bel et bien effectué :

- pour le premier point, par le service prescripteur ;
- pour le second point, en collaboration avec deux directions, les DAF accompagnant les services prescripteurs et la Direction des Finances – *Chaque entité ayant vocation à vérifier et à contrôler l'action des services prescripteurs.*

La ville rappellera utilement que :

- la note du 10 février 2015 constitue un guide interne des procédures ;
- la note du 25 avril 2019 a renforcé ce guide interne de procédure ;
- l'intranet contient des fiches de procédure (*fiches préparatoires, etc.*).

Néanmoins, prenant en compte les observations de la Chambre, comme indiqué précédemment, la ville a demandé à la D.A.J.C.P./S.G. de rédiger, avant la fin de l'année, un guide interne de la commande publique d'un seul tenant, rassemblant et expliquant l'ensemble des procédures et documents nécessaires aux marchés publics.

La Direction de la Commande Publique consultera, par la suite, l'ensemble des services prescripteurs en particulier la Direction des Finances et les différentes DAF afin de recenser leurs observations.

➤ **Sur la traçabilité et l'archivage des dossiers de marchés**

Il convient de faire un rappel sur la politique d'archivage des documents relatifs aux marchés publics :

- **En ce qui concerne les documents relatifs aux avenants**

L'ensemble des avenants adoptés par la Ville sont bien évidemment archivés.

Nous rappelons que, depuis la note du 10 février 2015, les avenants des marchés publics supérieurs à 25.000 €HT doivent être impérativement examinés par la Direction de la commande publique.

De plus, une décision du Maire (*prise par délégation du Conseil Municipal*) doit approuver cet avenant.

Par la suite, le dossier relatif à cet avenant est conservé au Secrétariat Général de la Ville et ventilé au sein de chaque service prescripteur, puis archivé dans les délais impartis par la réglementation en vigueur.

- **En ce qui concerne les documents relatifs aux négociations**

Pour les marchés publics supérieurs à 25.000 €H.T., depuis la note du 10 février 2015, la Direction de la commande publique assure un archivage de la procédure de passation allant de l'ensemble des offres, aux différents échanges entre le pouvoir adjudicateur et les soumissionnaires.

Deux dossiers sont donc constitués :

- *Le premier, conservé dans les locaux de la Direction de la commande publique.*

Il s'agit du dossier du candidat retenu comprenant son offre, les échanges relatifs à la dernière négociation, les différents tableaux (*de candidature, d'enregistrement des offres, d'analyse etc...*), les courriers retenus et non retenus.

Il s'y trouve également l'avis de publicité, les récépissés de retrait et de remise des dossiers, la liste des entreprises ayant retiré un dossier, les pièces relatives à la commission d'appel d'offres et le procès-verbal d'ouverture de plis, le rapport d'analyse des offres, le procès-verbal constatant l'infructuosité, la décision de signature du marché, la note ou rapport de présentation au Maire.

Les pièces contractuelles – *c'est-à-dire : acte d'engagement, pièces financières, mémoire technique, etc.* – se trouvent dans ce dossier, lequel est ventilé au service gestionnaire.

- *Le second, conservé dans les locaux de la Direction des Archives (archivé au CTM).*

Il s'agit du dossier du ou des candidats non retenus comprenant leurs offres et l'ensemble des différents échanges intervenus (*demande et réponse, de rattrapage, de régularisation, de négociation, etc.*).

Toutefois, si la chambre croit pouvoir reprocher à la Ville « *une politique d'archivage en deux lieux et de classement des dossiers de marchés par numéro de décision du maire et non par le numéro de marché* » ; pour autant, il convient de préciser que les dossiers sont conservés en deux lieux différents en raison d'un espace insuffisant disponible dans les locaux de la Direction de la Commande Publique.

Les offres de l'ensemble des candidats de certains marchés (*parfois divisés en 18 lots et avec une centaine d'offres*) occupent une place particulièrement conséquente. Elle ne saurait être conservée intégralement dans les locaux de la D.A.J.C.P./S.G.

Aussi, les dossiers sont effectivement conservés par numéro de décision de marché.

Cette classification ne nuit nullement à l'accessibilité des dossiers. Au contraire, elle crée un langage commun à l'ensemble des services assurant cette tâche et facilite donc leur accessibilité.

Il est opportun de rappeler que dans chacun des dossiers, le numéro de marché y est joint en particulier sur l'acte d'engagement.

- **En ce qui concerne la phase d'exécution**

Les services prescripteurs sont chargés de conserver, dans les délais impartis par la réglementation en vigueur, les ordres de service ainsi que les documents liés à l'exécution du marché.

- **En ce qui concerne les marchés inférieurs à 25.000 €HT**

Les marchés publics conclus en deçà du seuil de 25.000 €HT, ces derniers sont conservés et archivés par les différents services prescripteurs.

Dans ces conditions, la ville ne saurait donc évidemment souscrire à la remarque de la Chambre relative à l'absence de traçabilité et d'archivage, qui ne reflète nullement l'organisation rigoureuse de la fonction achat.

- **Sur la traçabilité informatique des procédures de marché (abandon du logiciel Marco)**

Comme déjà rappelé à la Chambre, le logiciel *Marco* visait essentiellement à accompagner les services prescripteurs dans le montage de leur dossier de consultation.

Néanmoins, la ville a pu constater de nombreuses défaillances de ce logiciel, en particulier celles relatives à la rigueur juridique des documents rédigés à la suite de l'entrée en vigueur du décret n°2016-360 du 25 mars 2016.

La Ville a constaté une absence ou une mauvaise mise à jour des documents *Marco*.

Eu égard au coût de 50.000 €T.T.C. et à l'inadaptation du logiciel aux besoins de la ville, décision a donc été prise de le supprimer.

Néanmoins, la ville mène une étude pour l'installation d'un nouveau système d'information, par la mise en place d'une mise en concurrence.

**b. – Sur les manquements constatés dans quatre procédures**

Par ailleurs, s'agissant de l'observation relative aux « *manquements dans l'examen de quatre marchés relatifs à la vidéosurveillance* », la ville conteste vigoureusement le constat de la chambre sur une soi-disante « *mauvaise définition des besoins* » – sur laquelle il sera revenu ultérieurement.

Au cas d'espèce, il ne s'agit pas d'une mauvaise définition du besoin de la Ville, mais de l'évolution du besoin prenant en compte de nouveaux éléments.

En effet, comme l'y autorise la réglementation en vigueur, la Ville a pris la décision de déclarer sans suite pour motif d'intérêt général la procédure s'inscrivait parfaitement dans le cadre jurisprudentiel classiquement admis en la matière.

\*\*  
\*

La Ville souhaiterait conclure son propos en rappelant que le contrôle de la Chambre a été effectué sur les années 2011 à 2017, c'est-à-dire sous deux mandatures, et deux majorités différentes.

Ce faisant, la Chambre prendra en compte les faits suivants :

- avant le changement de majorité en mars 2014, il existait peu de procédures formalisées mises en place ;

- depuis le changement de majorité intervenu en mars 2014, de nouvelles procédures formalisées ont été mises en place par la rédaction et la transmission de :
  - Notes concernant les circuits de signature et notamment les notes des 11 avril 2014, 10 février 2015 et désormais la note du 25 avril 2019.
  - Multiples notes d'information sur les seuils, le rappel des relances des marchés, les nouveaux marchés à lancer, les procédures applicables.
  - Rédaction prochaine d'un guide de la commande publique accompagné d'un document formalisant une politique d'achat, avant la fin de l'année.

Par ailleurs, la ville entend informer la Chambre de son choix de supprimer le seuil interne de 90.000 € HT qui permettait à la DGST de s'occuper du lancement et du suivi des procédures de passation des marchés inférieurs à ce seuil.

Il est donc incontestable que des évolutions importantes ont eu lieu, depuis 2014.

La ville est, toutefois, prête à améliorer encore sa gestion des marchés publics, ainsi que la Chambre pourra le constater dans les développements ci-après.

### **6. 3.2. La fonction achat**

#### **6.3.2.1. Sur l'utilisation des leviers de performance**

Comme évoqué lors des échanges précédents, la ville se chargera à l'avenir de définir une politique d'achats encore plus précise, afin de déterminer les orientations et intentions générales, relatives à ses achats et approvisionnements.

C'est dans cette perspective qu'un poste d'acheteur a été créé dans l'organigramme et fera l'objet d'un recrutement ultérieur.

Un système d'information sera également mis en place dans le but d'assurer une meilleure gestion et planification des achats publics.

Par ailleurs, la Chambre souligne que la commune a peu développé de stratégie de mutualisation avec l'E.P.T. Paris Terres d'Envol.

La Ville entend rappeler que cet Etablissement a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2016, de sorte qu'il s'agit d'une entité jeune à laquelle nombre de compétences ont été transférées.

La Ville s'en trouve donc dessaisie. Les projets de mutualisation seront envisagés ultérieurement selon les souhaits de chaque entité et sous l'impulsion de l'E.P.T.

En outre, ainsi que le relève à juste titre la Chambre, par son adhésion au SIPPEREC et au SIGEIF et par l'évolution importante des achats réalisés dans ces structures de mutualisation (*qui passe pour le premier de 1.01 en 2011 à 5.14 en 2017 et pour le deuxième de 0.37 en 2016 à 0.75 en 2017*) et le recours à l'UGAP à hauteur d'un million d'euros entre 2016 et 2017, la ville démontre sa volonté d'assurer un haut niveau de performance dans ses achats.

Aussi, il convient de souligner que depuis 2016 (*délibération n°1 du 9 mars 2016*), la Ville d'Aulnay-sous-Bois est également membre de la centrale d'achat du syndicat intercommunal funéraire de la Région Ile de France (SIFUREP) permettant de bénéficier de marchés publics lié à l'activité funéraire en général.

De surcroît, il est exact de souligner que la commune s'efforce quasi systématiquement de négocier, afin d'obtenir les prix les plus attractifs et d'obtenir une valeur technique ou des délais répondant aux mieux aux attentes de la Ville.

De fait, contrairement aux affirmations de la Chambre, la commune mesure bien l'impact de ces économies dans chacune de ces procédures, en intégrant dans son rapport d'analyse la proposition du soumissionnaire avant négociation et sa proposition après la séance de négociation.

Contrairement encore à ce qu'affirme la Chambre, l'ensemble des documents sur la négociation sont centralisés à la Direction de la Commande Publique, lors de la phase de la passation jusqu'à la notification.

Pour les marchés publics supérieurs à 25.000 €HT, depuis la note du 10 février 2015, la Direction de la Commande Publique assure un archivage de la procédure de passation allant de l'ensemble des offres, aux différents échanges entre le pouvoir adjudicateur et les soumissionnaires.

Tel que précédemment observé, deux dossiers sont alors constitués :

- L'un conservé dans les locaux de la Direction de la Commande Publique et une partie ventilée au service prescripteur : il s'agit du dossier du candidat retenu comprenant son offre, la dernière demande et réponse de la négociation etc.
- L'autre conservé dans les locaux de la Direction des Archives (*archivé au CTM*) : il s'agit du dossier du ou des candidats non retenus comprenant leurs offres, l'ensemble des différents échanges (*notamment demande et réponse de négociation etc.*)

Ce système de répartition a été adopté, afin de conserver les documents qui auront vocation à être exécuté.

De plus, la Direction de la Commande Publique ne dispose pas de suffisamment d'espace pour conserver l'ensemble des dossiers des non retenus.

Le dossier constitué au sein de ses locaux – *réunissant notamment les pièces essentielles nécessaires à la passation du marché public* – vise à répondre, dans les plus brefs délais, aux demandes du Contrôle de légalité.

Par conséquent, contrairement à ce qu'affirme la Chambre, les dossiers sont classés au sein des locaux de la direction de la commande publique et de la direction des archives.

Le troisième dossier affecté au service gestionnaire n'est qu'une copie de celui conservé à la Direction de la Commande Publique.

Il permet au service gestionnaire d'exécuter le marché dans les meilleures conditions.

Rappelons également que les dossiers sont effectivement conservés par numéro de décision de marché. Cette classification ne nuit aucunement à l'accessibilité des dossiers.

Au contraire, elle crée un langage commun à l'ensemble des services assurant cette tâche et facilite donc leur accessibilité.

Il est opportun de rappeler que dans chacun des dossiers, en sus du numéro de décision, le numéro de marché est joint en particulier sur l'acte d'engagement.

### 6.3.2.2. La mission de la direction de la commande publique limitée aux procédures des achats supérieurs à 25.000 €HT

#### *6.3.2.2.1. L'organisation de la fonction achats et du service de la commande publique*

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018 (*et non 1<sup>er</sup> janvier 2019, comme l'indique la Chambre*), il est à noter que la Direction administrative et financière de la D.G.S.T. dispose d'un gestionnaire financier, en sus d'un juriste spécialisé marché public.

Cette cellule « *finances* » de la Direction Administrative et Financière aura notamment pour mission, du suivi des bons de commande émis par la DGST, afin de rationaliser les achats et de mettre en place des marchés publics dans les secteurs actuellement non couverts dans le respect de la computation des seuils.

De plus, la Ville acquerra un dispositif de suivi automatisé des commandes au regard de sa nomenclature achat afin de sécuriser ses achats.

Par ailleurs, la Ville confirme que Direction de la Commande Publique ne maîtrise pas l'amont et l'aval de la procédure de marché.

Pour rappel, l'organisation actuelle est la suivante :

- De la consultation à la notification des marchés publics supérieurs à 25.000 €HT :

La Direction de la Commande Publique coordonne la procédure sur le plan strictement juridique.

Le service prescripteur se charge de définir ses besoins en élaborant les pièces techniques.

Le lancement de la publicité et les échanges avec les soumissionnaires sont assurés par la Direction de la Commande Publique.

L'analyse des offres est à la charge du service prescripteur.

- L'exécution des marchés publics supérieurs à 25.000 €HT :

Le service prescripteur exécute le marché public, accompagné par la Directrice Administrative et Financière de son Pôle.

Quant à la Direction de la Commande Publique, celle-ci se tient à la disposition des services si ces derniers ont besoin d'un éclairage juridique sur les stipulations contractuelles.

- Consultation, notification et exécution des marchés publics de moins de 25.000 €HT :

Ces phases sont gérées par les services prescripteurs, qui sont accompagnés par la DAF de leur Pôle.

Afin de sécuriser davantage encore ces procédures, la ville a détaché la Direction des Affaires Juridiques de la Commande Publique du Pôle Ressource pour la rattacher à la Direction Générale des Services.

Ainsi, la Directrice des Affaires Juridiques de la Commande Publique pourra avoir une vision plus neutre de la politique achat de chaque Pôle et assurer un contrôle optimal de leurs actions.

Son rôle d'accompagnement des différentes D.A.F et de la Direction des Finances sera légitimé et permettra ainsi d'assurer une parfaite maîtrise de l'aval de la procédure de marché.

Par ailleurs, il est proposé deux mesures pour les achats de moins de 25.000 €HT :

- Les DAF et les services prescripteurs fournissent de façon trimestrielle, un état récapitulatif de ses bons d'engagement aux Directions des Finances et de la Commande Publique afin de s'assurer qu'il n'y a pas eu, au regard de la nomenclature, de fractionnement des achats.
- Un contrôle des contrats par le Secrétariat Général relevant de la Direction des Affaires Juridiques de la Commande Publique par le biais des décisions du Maire – *la note du 10 février 2015 puis du 25 avril 2019 imposant qu'une décision du Maire approuve les achats des services prescripteurs dès le 1<sup>er</sup> euro.*

Cette transmission et ces données permettront un échange fructueux entre la Direction de la Commande Publique, la Direction des Finances, les différentes DAF des services, afin d'éviter le fractionnement des achats et de prévoir de nouveaux marchés.

Ces deux contrôles *a posteriori* auront pour objet d'assurer un pilotage optimal de l'ensemble de la chaîne de la Commande publique en permettant une double vérification des actions des services prescripteurs :

- Un contrôle de la D.A.F. du Pôle et de la Direction des Finances lors de la commande ;
- Un contrôle *a posteriori* de la part de la Direction des Finances et de la Direction de la Commande Publique.

Enfin, il convient d'indiquer que trois réunions du comité technique de la Commande Publique (*réunissant les D.A.F., la Direction des Finances et la Direction de la Commande Publique*) ont eu lieu aux mois de janvier, avril et juin 2019 et ont abordé les améliorations concernant les marchés publics.

Il s'agit, pour le moment, de l'organisation optimale pour assurer une gestion concertée et responsabilisée de l'amont et de l'aval de la procédure de marché.

Toutefois, si le résultat de cette organisation n'apporte pas de résultats satisfaisants, la Ville réfléchira à ce que la Direction de la Commande Publique assure un pilotage effectif de la chaîne de la commande publique comme le propose la chambre par exemple en supprimant la cellule « *marchés DGST* » et en l'intégrant au sein de la direction de la commande publique.

Enfin, la Ville envisage de se doter d'un système d'information permettant d'assurer une meilleure gestion des achats.

#### *6.3.2.2.2. L'activité de la direction de la commande publique*

#### *6.3.2.2.3. La tenue des dossiers*

La Chambre recommande à la commune de constituer un mode de classement qui regrouperait les pièces, dont celles relatives à la négociation et aux avenants dans un dossier unique.

La commune fera évoluer sa politique d'archivage en intégrant dans le dossier conservé dans les locaux de la direction de la commande publique les éventuels avenants.

Pour la parfaite information de la Chambre, les avenants sont également envoyés le service du secrétariat général au service gestionnaire et à la D.C.P. et sont rangés dans le réseau du service.

Il est à noter que les éléments concernant la négociation de l'offre retenue sont déjà présents dans l'exemplaire conservé au sein des locaux de la Direction de la Commande Publique.

Comme indiqué précédemment, il est très difficile de conserver l'ensemble des pièces relatives à la négociation de l'ensemble des candidats dans ces locaux en raison d'un manque d'espace suffisant.

Par ailleurs, encore une fois, le classement des dossiers par numéro de décision n'empêche pas une accessibilité aisée de ces dossiers dès lors qu'il s'agit d'un langage commun à l'ensemble des services assurant cette tâche.

Notons que dans chacun des dossiers, en sus du numéro de décision, le numéro de marché est joint en particulier sur l'acte d'engagement.

#### 6.3.2.2.4. *Les procédures internes*

A la suite de la note du 10 février 2015, la Ville a mis en place une nouvelle note du 25 avril 2019 dans laquelle il est indiqué :

- Les règles à suivre afin de respecter la nomenclature des achats,
- La computation des seuils,
- Les délais inhérents aux procédures et en particulier une demande d'anticiper suffisamment en amont les besoins des services (6 mois pour un nouveau marché et 10 mois minimum pour les marchés récurrents),
- Les procédures relatives à la passation et à l'exécution des marchés publics à compter de 1 € H.T.

Cette note cadre de procédure des marchés publics sera remplacée en fin d'année par un Guide de la commande publique, reprenant notamment les règles relatives à l'ensemble des marchés supérieurs à 25.000 €HT et aux achats inférieurs à 25.000 €HT.

Il y sera précisé, notamment :

- les règles à suivre en matière de computation des seuils et d'application de la nomenclature ;
- les règles relatives aux circuits de signature ;
- les titulaires des délégations de signature pour les bons de commande (*seuil en deçà duquel ils peuvent signer*).
- les documents concernant les procédures.

Par ailleurs, comme rappelé précédemment, la ville mettra en place un dispositif de suivi des achats inférieurs à 25.000 €HT.

#### 6.3.2.2.5. *Les délégations de signature*

La Chambre rappelle que le Maire a donné une délégation au Directeur Général des Services Techniques, qui peut signer les bons de commande sans plafond de montant.

La ville annonce à la Chambre qu'un nouvel arrêté sera pris, afin de plafonner la délégation du DGST aux achats inférieurs à 25.000 €HT.

En toute hypothèse, il sera rappelé, en tant que de besoins que cette délégation n'exclut pas le respect de la réglementation des marchés publics, et notamment la computation des seuils ainsi que les procédures explicitées par la note du 10 février 2015 puis de la note du 25 avril 2019.

La note du 10 février 2015 et celle du 25 avril 2019 ont apporté des améliorations incontestables dans la gestion des achats de la ville.

La ville poursuivra ses efforts, afin de sécuriser au maximum ses achats.

Dans le cadre de la mise en place de la cellule « finances » de la DGST, une analyse de l'ensemble des commandes passées dit « hors marché » est en cours, avec pour objectif d'inclure tous les besoins récurrents dans un marché public adéquat (au regard du type d'achat et du montant).

Ainsi, d'ores-et-déjà, il convient d'indiquer qu'ont été lancés notamment les marchés suivants:

- FOURNITURE DE CARBURANTS, HUILES ET D'ADDITIF ADBLUE POUR LE PARC AUTOMOBILE ET DE COMBUSTIBLES LIQUIDES POUR LES CHAUFFERIES COMMUNALES – ANNEE 2019/2020 RECONDUCTIBLE JUSQU'EN 2022/2023 (n°ESV1804)
- FOURNITURE DE MATERIEL HORTICOLE – ANNEE 2019/2020 RECONDUCTIBLE JUSQU'EN 2022/2023 (n°DMM1802)
- FOURNITURE ET LIVRAISON DE PAILLAGE ET TOILE DE PAILLAGE – ANNEE 2019/2020 RECONDUCTIBLE JUSQU'EN 2022/2023 (n°ESV1903)

### 6.3.3. Sur les supports juridiques des mandatements réalisés

Conformément à la recommandation de la Chambre, la ville se dotera d'un dispositif automatisé lui permettant de s'assurer du non dépassement des seuils par famille homogène de produits et de garantir l'anticipation suffisante à la relance des marchés.

Néanmoins, il est rappelé que la Ville dispose d'un tableau de bord de suivi des marchés et que les services en sont alertés dans les meilleurs délais afin de relancer leurs marchés.

Par ailleurs, tel qu'évoqué précédemment, la Ville a mis en place plusieurs notes de procédures (la note du 10 février 2015 suivi de la note du 25 avril 2019) qui ont considérablement réduit les phénomènes de bons de commande dit « hors marché ».

La Ville détaille de nouveau les mesures qu'elle envisage de mettre en place pour renforcer le contrôle des services prescripteurs et éviter les « hors marchés » et « les périodes de latence » notamment :

- Etude pour mettre en place un logiciel de contrôle formalisé ;
- Double contrôle de la Direction de la Commande Publique rattachée à la Direction Générale des Services par le biais des réunions trimestrielles DAJCP / DAF / Direction des Finances, ainsi que par le contrôle des décisions du Maire validant les marchés publics.
- La note du 25 avril 2019 qui prescrit notamment l'anticipation de la relance des marchés récurrents (10 mois avant la fin du marché) et des nouveaux marchés (6 mois avant sa mise en œuvre). Ce rappel évitera les périodes de latence entre marchés qui oblige la Ville à réaliser des mandatements sans support juridique adéquat.
- La publication avant la fin de l'année d'un guide de la commande publique interne, rassemblant l'ensemble des éléments relatifs aux marchés publics, et notamment un rappel du respect de la computation des seuils.

Enfin, la nomenclature d'achat a été annexée à la note du 25 avril 2019 dans laquelle il est expressément prévu que :

*« la nomenclature interne jointe à la présente note doit être un outil permettant de déterminer le caractère homogène des besoins de la commune. Qu'il s'agisse de fournitures ou de services, le fractionnement factice des besoins dans le but de se soustraire aux contraintes des règles de la commande publique est à proscrire. A contrario, la méconnaissance de ces règles engage la responsabilité de la Collectivité, des Directeurs Généraux Adjointes des Services, des directeurs et chefs de service. Chaque Directeur Général Adjoint des Services est le garant du respect de la computation des seuils et des règles de la Commande Publique pour son Pôle ».*

Aussi, la ville entend souligner que la nomenclature n'est pas obsolète, mais qu'il est certes nécessaire qu'elle soit complétée et réactualisée de manière fréquente.

La Ville par le biais de son comité technique de la commande publique composé de la Direction des Finances, la Direction de la Commande Publique et des D.A.F. travaille sur la mise à jour de sa nomenclature achat, afin d'assurer au mieux la cohérence des achats et opérer des regroupements au sein de familles homogènes de produit.

#### 6.3.3.1. Sur la computation des seuils

*A titre liminaire*, la Ville souhaiterait rappeler qu'elle respecte, dans la majeure partie des cas, les procédures concernant la computation des seuils.

En effet, comme rappelé précédemment, près d'une cinquantaine de procédures sont passées chaque année.

Par ailleurs, grâce à sa note du 10 février 2015, la Ville a pu améliorer la computation des seuils dans différents secteurs, par exemple dans le domaine de la jeunesse ou la culture.

Une nouvelle note du 25 avril 2019 est venue rappeler que :

*« le service référent accompagné de la Direction Administrative et Financière de chaque Pôle doit respecter la computation des seuils c'est-à-dire prendre en compte l'ensemble des achats ayant le même objet sur l'ensemble de la Ville.*

*Il est donc nécessaire de procéder à une définition précise et sincère des achats par la prévision financière des besoins pour toute la durée du marché soit 4 ans au maximum dans le cadre d'une démarche de coût global et par un respect des seuils financiers du Code de la Commande Publique.*

*Cette prévision s'apprécie à l'échelle de la collectivité tout entière, budget principal et budgets annexes confondus, dans le respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur, le risque étant en effet de voir nos marchés questionnés sur leur légalité notamment au regard du non-respect des seuils ».*

Un guide de la commande publique est prévu d'être publié pour la fin de cette année.

Ainsi, il est incontestable qu'un travail important et de longue haleine a été réalisé dans ce domaine depuis mars 2014.

La Ville s'évertue ainsi à assurer la computation des seuils.

Ceci étant rappelé, les commandes passées par le service des Espaces verts ont été analysées, avec la mise en place prévue de marchés pour la minéralisation en galet, le terreau et le paillage au début de l'année 2019.

L'analyse des commandes passées par la DGST a permis de mettre en évidence d'autres commandes récurrentes, qui feront ou ont fait l'objet de marchés publics :

- Fourniture de panneaux de chantier et panneaux de communication relatifs aux opérations de travaux
- Fourniture de produits d'entretien ;
- Acquisition de végétaux.

S'agissant de l'acquisition d'une machine braille pour un montant de 47.047,50 € il s'agit d'une erreur de procédure ponctuelle.

Bien qu'aucune publicité n'ait été publiée, une demande de devis a été adressée à deux sociétés, qui ont toutes les deux répondu à la sollicitation.

L'offre de la société Quincaillerie d'Ile-de-France a été retenue car elle était économiquement la plus avantageuse.

En outre, le marché de « *Travaux d'entretien courant, de mise aux normes neufs et divers, tout corps d'état* » – Année 2015/2016 renouvelable jusqu'en 2018/2019 (*marché à bons de commande*) – Appel d'offres ouvert – Lot n°09 « *Menuiserie extérieure* » titulaires Sociétés Pro tech system, CRM et AFD – est arrivé à échéance le 22 décembre 2016, suite à sa non-reconduction.

A cette même période, les Services Techniques procédaient à la définition et l'élaboration du contenu d'un nouveau marché pour un envoi de l'avis de publicité le 10 mars 2017, et une notification à compter du 19 juillet 2017.

Les délais inhérents à la procédure de passation et notification de ce nouvel appel d'offres se sont alors échelonnés sur une durée de marché classique.

Le lot n°9 ayant été déclaré sans suite pour motif d'intérêt général, la publicité du nouveau marché a été effectuée le 1er août 2017, pour une notification le 6 décembre 2017.

En conséquence il convenait d'assurer durant toute la période précitée la pérennité des interventions correctives et de sécurité (*incendie et alarmes intrusion*) dans les divers bâtiments communaux.

C'est dans ce cadre que plusieurs interventions hors marché ont été réalisées par certaines sociétés.

Pour la grande majorité de ces commandes (*18 sur 20*), au moins trois demandes de devis ont été effectuées et l'offre économiquement la plus avantageuse a systématiquement été retenue.

La Ville réalisera à l'avenir le rapprochement de ces commandes afin d'éviter cette situation.

Enfin, comme le rappelle justement la Chambre, un marché concernant les commandes de « *fourniture spécifiques police municipale* »<sup>2</sup> a été attribué le 19 octobre 2018, prenant précisément en compte ce type de commandes.

Le marché précédant<sup>3</sup> ne comportait pas ces pièces, interdisant alors d'intégrer ce type de prestation dans un secteur dans lequel les mutations technologiques sont importantes.

#### 6.3.3.2. Sur l'anticipation de la relance des marchés

En réponse à l'insuffisante anticipation de la relance de certains marchés, la ville entend faire observer que, s'agissant du marché visé, un support juridique a été bel et bien apporté puisque la Ville a procédé à 3 trois demandes de devis, sur la période de 10 mois entre le terme de l'ancien marché et la notification du nouveau marché de travaux d'entretien courant, de mise aux normes neufs et divers, tout corps d'état.

Néanmoins, la ville sera vigilante à l'avenir dans l'anticipation de la relance de ces marchés.

C'est pour cette raison que la ville étudie les modalités de mise en place d'un système d'information de suivi des marchés publics.

---

<sup>2</sup> Acquisition de vêtements de travail et de petit matériel technique pour les agents de la Police municipale de la Ville d'Aulnay-sous-Bois – Année 2019, reconductible éventuellement jusqu'en 2022.

<sup>3</sup> ACHAT D'UNIFORMES, DE VETEMENTS DE TRAVAIL ET CHAUSSURES, DE MATERIELS SPECIFIQUES ET DE PETITS EQUIPEMENTS POUR LES AGENTS DU CADRE D'EMPLOI DE LA POLICE MUNICIPALE ET DES AGENTS DE SURVEILLANCE DE LA VOIE PUBLIQUE DE LA VILLE D'AULNAY SOUS BOIS ANNEE 2015 RENOUEVELABLE EVENTUELLEMENT JUSQU'EN 2018.

Aussi, comme évoqué précédemment, conformément aux recommandations de la Chambre, la ville rédigera un Guide de la commande publique avant la fin de l'année, dans lequel il sera rappelé notamment la nécessité d'anticiper la relance des marchés publics arrivés à leur terme.

En outre, eu égard à son intervention en amont et en aval, la Direction de la Commande Publique pourra procéder à un double contrôle par le biais des réunions trimestrielles DAJCP / DAF / Direction des Finances, ainsi que par le contrôle des décisions du Maire.

Enfin, pour mettre fin aux achats hors marchés, la Ville a mis en place une note du 25 avril 2019 dans laquelle il est rappelé notamment :

- L'exigence de respecter la computation des seuils,
- L'utilisation nécessaire de la nomenclature,
- L'anticipation de la relance des marchés ponctuels et récurrents.

Réponse au rappel au droit n°10 : Bien que la note du 10 février 2015 suivie désormais de la note du 25 avril 2019 ait mis en place un cadre pour l'ensemble des services et donc a permis de baisser considérablement les achats « *hors marchés* », la Ville est prête à adopter plusieurs mesures pour réduire voire supprimer ce type d'achat, et notamment en :

- Etudiant la mise en place d'un logiciel de contrôle formalisé ;
- Mettant en place un double contrôle de la Direction de la Commande Publique rattachée à la Direction Générale des Services par le biais des comités techniques de la commande publique trimestrielles DAJCP / DAF / Direction des Finances ainsi que par le contrôle des décisions du maire relatives les marchés publics.
- Prévoyant la publication d'un guide de la commande publique interne rassemblant l'ensemble des éléments relatifs aux marchés publics notamment un rappel du respect de la computation des seuils avant la fin de l'année ainsi qu'un document formalisé concernant la politique d'achats dont l'effectivité sera contrôlée par le comité technique de la commande publique.

#### **6.3.4. L'examen d'un échantillon de marché**

A titre liminaire, la ville souhaite rappeler qu'il s'agit effectivement d'un échantillon de 9 marchés, qui ne correspond nullement à l'ensemble des marchés de la Ville d'Aulnay-sous-Bois, qui se distinguent par leur diversité (*Pôle Ressources, Pôle Service à la Population, etc.*), de sorte qu'il ne saurait en être valablement tiré une quelconque systématisation.

Aussi, la Ville se félicite que la Chambre constate que l'ensemble des 9 procédures « *n'appellent pas d'observation particulière au regard de la régularité* ».

La Ville souhaiterait apporter les observations suivantes aux soi-disant « *difficultés* » ou « *fragilités* » listées par la Chambre.

##### 6.3.4.1. Sur la définition et l'expression des besoins

La Chambre pointe deux procédures qui, selon elle, mettraient en évidence de prétendues difficultés de définition et d'expression des besoins de la Ville.

Il n'en est rien.

La procédure relative au marché portant sur l'extension du dispositif de vidéoprotection évoquée par la Chambre a été déclarée sans suite pour motif d'intérêt général, puisque le besoin de la Ville a évolué.

Ainsi, le marché relatif aux *Travaux d'extension du dispositif de vidéoprotection* qui a été déclaré sans suite avait pour objet :

- les travaux d'extension du dispositif de vidéoprotection urbaine existant sur la Ville d'Aulnay, à savoir l'exécution des travaux d'installation, les fournitures, le transport à pied d'œuvre, la mise en place des équipements (environ 250 caméras, postes informatiques, réseaux, etc.) et l'extension du système de vidéoprotection (Backup et Poste de Repli), ainsi que les raccordements nécessaires (cheminement, câblage, etc.).
- la mise en place des solutions logicielles pour la future gestion de la sûreté des bâtiments communaux ainsi que la fourniture et pose du mobilier dans le futur CSU.

Le nouveau marché, attribué le 28 septembre 2018, a pour objectif de définir les prestations relatives à l'extension, la maintenance du système de vidéoprotection de la ville d'Aulnay-sous-Bois et la mise en œuvre d'un hyperviseur urbain de sûreté.

La nouvelle prestation est donc plus large et correspond mieux aux besoins de la Ville.

Il ne s'agit donc pas d'une mauvaise définition du besoin de la Ville, mais de l'évolution de son besoin prenant en compte de nouveaux éléments, de sorte que la décision de déclarer sans suite la procédure s'inscrivait parfaitement dans le cadre jurisprudentiel classiquement admis en la matière.

S'agissant de la deuxième procédure évoquée, le marché relatif à l'opération de l'équipement Balagny, la Ville a défini précisément ses besoins, en allotissant ce marché avec 11 lots.

Il est vrai que le service prescripteur a estimé, lors du lancement de la procédure, le marché à 4.3 M € mais il s'est avéré que le montant du marché s'élève à 5.16 M€

Toutefois, il n'en reste pas moins que la Ville a utilisé le bon support de publication, en assurant une publicité (*BOAMP*) dans le respect de la réglementation en vigueur de nature à permettre à l'ensemble des soumissionnaires de présenter leurs offres.

A l'issue de l'analyse des offres, il est constant qu'ont été choisies les offres les mieux-disantes, pour chacun des lots. Le montant du marché reflète donc le prix des différentes prestations à la suite d'une mise en concurrence, respectant la réglementation en vigueur.

S'agissant de la troisième procédure évoquée par la Chambre, c'est-à-dire les appels d'offres Balagny portant plus particulièrement sur l'AMO OPC – CONSTRUCTION D'UN EQUIPEMENT MULTI FONCTIONNEL SITE BALAGNY VILLE D'AULNAY-SOUS-BOIS, la ville a déclaré sans suite la procédure pour motif d'intérêt général, afin de tenir compte de l'évolution de son besoin.

Dans la nouvelle consultation intitulée ASSISTANCE A MAITRISE D'OUVRAGE - CONSTRUCTION D'UN EQUIPEMENT MULTI FONCTIONNEL, le besoin de la Ville a été redéfini.

Il est opportun de rappeler encore une fois que la déclaration sans suite pour un motif d'intérêt général d'une procédure de marché public est une faculté de la collectivité, dès lors qu'elle en justifie précisément, conformément encore au cadre juridique régissant l'intervention de telle mesure.

En l'espèce, la Ville a déclaré sans suite sa procédure en raison d'une redéfinition de ses besoins – *ce qui est prévu par le droit de la commande publique*.

Par ailleurs, ni la circonstance qu'une des sociétés qui avait soumissionné à la première consultation ne se soit pas portée candidate à la seconde procédure lancée, ni la diminution de la proposition tarifaire finalement retenue n'appellent de commentaire de la ville, dès lors qu'il s'agit du libre choix des opérateurs économiques intervenant sur un marché concurrentiel ouvert.

Dans les exemples précités, la Ville a donc usé des facultés accordées par la réglementation en vigueur pour procéder à une déclaration sans suite, pour motif d'intérêt général, de sorte qu'il ne saurait en être utilement déduit une quelconque « *difficulté* » de la ville dans la définition et l'expression de ses besoins.

#### 6.3.4.2. Sur le renouvellement des titulaires de marchés récurrents

La chambre relève que certains marchés sont attribués à des sociétés implantés à Aulnay-sous-Bois, ou dans sa proximité.

Toutefois, il sera observé que la Ville lance des publicités et met en concurrence les soumissionnaires dans le cadre de procédure respectant la réglementation en vigueur, en recourant à de larges supports de publicités (*BOAMP, JOUE, Marchés Online*).

Les critères listés (*valeur technique, prix, délais ou développement durable*) respectent la réglementation en vigueur, et constituent évidemment les seuls guides de la collectivité dans la détermination des offres économiquement les plus avantageuses.

La circonstance que plusieurs marchés soient attribués à des sociétés implantées à Aulnay-sous-Bois ou dans sa proximité signifie que, dans chaque procédure en question, l'offre la mieux-disante correspondait à l'une de ces sociétés.

En effet, la ville ne peut qu'être amenée à choisir l'offre la mieux-disante conformément aux critères énoncés dans le règlement de la consultation et ne sauraient, ni utilement ni légalement, choisir les futurs attributaires en se basant sur « *le renouvellement des principaux titulaires de marché durant la période sous revue* » – dont on peine d'ailleurs comprendre selon quelles modalités un tel objectif pourrait être atteint.

Par ailleurs, la Chambre souligne que trois des sociétés dites « *sortantes* » ont été retenues dans le cadre du marché relatif à l'opération de construction de l'équipement multiculturel Balagny.

Pour rappel, l'ensemble des attributions arrivent au terme d'une procédure formalisée et d'une analyse se fondant sur les critères développés dans le règlement de la consultation.

Il convient de souligner que d'autres sociétés ont également été retenues dans ce marché pour les lots n°1, n°3, n°4, n°6 et n°11.

Les autres lots ont été attribués aux candidats dits « *historiques* » dans les mêmes conditions, c'est-à-dire dans le scrupuleux respect des critères indiqués dans le règlement de la consultation.

Au demeurant, ainsi que la Chambre l'observe elle-même, cette dernière n'a procédé qu'au contrôle d'un échantillon des marchés de la Ville.

Toutefois, cet échantillon n'est nullement représentatif de la réalité de la mise en concurrence réalisée par la ville.

A titre d'illustration, s'agissant de l'accord-cadre Voirie, la Ville a fait suivre à la Chambre trois décisions relatives aux trois marchés subséquents de l'année 2017, dans lesquelles la Chambre constatera que les titulaires choisis ne sont pas des titulaires dits « *sortants* ».

Il en est de même pour l'accord-cadre assainissement, pour lequel la Ville a transmis à la chambre, la décision des marchés subséquents des années 2013 à 2014.

Aussi, la Chambre admettra que les titulaires ne sont pas des titulaires dits « *historiques* ».

Enfin, la Ville peut également prendre l'exemple du marché à bons de commande « *Travaux d'entretien courant, mise aux normes, neufs et divers, tout corps d'état* », un des plus importants de la DGST, dans lequel la Chambre constatera que les titulaires de ces marchés sont amplement renouvelés et que les titulaires varient.

- De 2012 à 2016 : sur 9 lots, il est possible de retrouver que trois titulaires présentés par la Chambre comme « *historiques* ».
- De 2017 à 2021 : sur 13 lots, il est possible de retrouver que 5 titulaires présentés par la Chambre comme « *historiques* ».

A dire vrai, la ville choisit évidemment ses titulaires conformément à la réglementation des marchés publics, en examinant l'offre en fonction des critères de pondération du règlement de la consultation.

Dans ces conditions, il importe peu que ses titulaires soient considérés comme « *historiques* » ou non. La Ville recherche simplement l'offre la mieux-disante.

Par ailleurs, la Chambre souligne encore que les erreurs et incompréhensions de certains candidats dans le remplissage des tableaux de prix aurait pu être réglées par la négociation.

Plus précisément, la Ville indique que si ces points auraient pu être réglés par une demande de régularisation prévue l'article 59 du décret n°2016-360, il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'une simple faculté de la Ville, qui n'est aucunement dans l'obligation d'envoyer ce type de demande – *et ce d'autant que de telles démarches peuvent apparaître inutilement lourdes, dans des délais toujours contraints.*

Il résulte de ce qui précède que la commune définit précisément ses besoins dans le cadre de ces procédures.

Néanmoins, il arrive qu'elle souhaite redéfinir son besoin, ce qui lui est permis par la réglementation des marchés publics en déclarant sans suite certaines procédures.

Il s'agit d'une faculté qui lui est accordée par le décret n°2016-360 et désormais par le Code de la Commande Publique.

La commune respecte les règles relatives à la publicité et à la mise en concurrence :

- En choisissant le support de publication conforme au seuil du marché ;
- En analysant les offres sur le fondement des critères énoncés dans le R.C.

Recommandation n°6 : En réponse, la Ville ne peut que rappeler qu'elle veille à une bonne définition des besoins en amont des procédures.

Toutefois, la Ville ne saurait veiller « *au renouvellement des prestataires* », la seule exigence imposée par le Droit de la Commande Publique étant de choisir l'offre la mieux-disante conformément au critère pondéré dans le Règlement de la Consultation.

En toute hypothèse, le recrutement d'un acheteur par la Ville permettra d'améliorer la définition des besoins en amont des procédures.

### 6.3.5. Appréciation générale sur la commande publique

A titre liminaire, la Ville souhaiterait contester les griefs suivants reprochés par la Chambre, tenant :

- *à la complétude des procédures formalisés* : la Ville souhaite réaffirmer que l'ensemble de ces dossiers sont complets, de sorte qu'aucun grief ne saurait lui être reproché à ce titre ;
- *à la traçabilité des dossiers* : comme évoqué dans les développements précédents, les dossiers sont aisément accessibles, à telle enseigne d'ailleurs que l'ensemble des pièces demandées par la Chambre lui ont été transmis.
- *à l'expression des besoins* : tel que précédemment évoqué, confrontée à une évolution de ses besoins, il était loisible à la commune, dans le respect du Droit de la Commande Publique, de procéder à une déclaration sans suite pour motif d'intérêt général sans que cela ne trahisse nullement un besoin mal défini.
- *au nombre élevé d'offres irrégulières* : la Ville ne saurait être responsable des irrégularités commises par soumissionnaires. En effet, la Ville prévoit dans ces consultations des documents financiers simplifiés, un cadre de mémoire technique.
- *au renouvellement des titulaires* : encore une fois, le choix des titulaires est effectué lors de l'analyse des offres en respectant les critères de pondération édictés par le Règlement de la consultation.

En toute hypothèse, la Ville est évidemment favorable à une formalisation toujours plus exigeante de ses procédures, tel qu'elle s'y engage d'ailleurs, à de nombreuses reprises, dans ses réponses et dans les actes.

En effet, la note du 10 février 2015 a posé un cadre ayant réduit substantiellement les procédures « hors marchés » par rapport à la période allant de 2011 à 2014.

La Ville a institué également une nouvelle note du 25 avril 2019, prémices du futur guide de la commande publique qui sera accompagné d'une politique des achats formalisés, qui prévoit :

- L'utilisation obligatoire de la nomenclature des achats de la Ville,
- Le respect de la computation des seuils,
- Les délais inhérents aux procédures et en particulier une demande d'anticiper suffisamment en amont les besoins des services (6 mois pour un nouveau marché et 10 mois minimum pour les marchés récurrents),
- Les procédures relatives à la passation et à l'exécution des marchés publics à compter de 1 € H.T.
- L'élargissement des compétences des marchés qui est passé par la Direction de la Commande Publique.

Aussi, comme évoqué précédemment, la ville mène une étude pour l'installation d'un nouveau système d'information, par la mise en place d'une mise en concurrence permettant de renforcer la traçabilité informatique des procédures « marchés ».

La Ville continue donc ses efforts en développant une formalisation plus précise des procédures.

#### 6.4. Le prix de l'eau et de l'assainissement

(467 à 470) Le rapport annuel d'activité pour l'année 2011 « Prix et qualité du service public de l'assainissement assuré par la régie communale » présente, à la page 22 (voir document joint), le tableau suivant :

RIF AU 4eme TRIMESTRE 2011

Prix du M3 H.T.	Majoration Communale H.T.		Total Eau H.T.	TAXES ET REDEVANCES				COLLECTE ET TRAITEMENT DES EAUX USEES					Prix du M3 H.T.	Prix du M3 T.T.C.
	Taux	Montant		Taxe FNDAE	Redev Pollut Agence EAU	Taxes Voies Navigables	Redevance de Bassin	Redevance Communale	Redevance Syndicale	Redevance Departem.	Redevance Interdepart.	Total H.T.		
1,8261			1,4634		0,3990	0,0100	0,3000	0,8180		0,5000	0,7640	2,0820	4,2837	4,4743

Le rapport annuel d'activité pour l'année 2012 « Prix et qualité du service public de l'assainissement assuré par la régie communale » présente, à la page 21 (voir document joint : PJ 8 – pont 467 – rapport 2012), un tableau similaire à celui présenté pour l'année 2015 :

#### LE PRIX DE L'EAU AU QUATRIEME TRIMESTRE 2012

Désignation des prélèvements					Totaux
Collecte et traitement des eaux usées Redevances	Communale	Syndicale	Départementale	Inter départementale	
	0,8180		0,5000	0,8100	2,1280 €
Prélèvements d'autres organismes (agence de l'eau, voies navigables)	Pollution	Modernisation du réseau	Préservation des ressources	Développement des voies navigables	
	0,3990	0,3000	0,0780	0,0150	0,7920 €
Montant total des prélèvements					2,9200 €
Prix de base du M <sup>3</sup> d'eau potable					1,4634 €
Prix total hors taxe du M <sup>3</sup> d'eau potable					4,3834 €
Prix total toutes taxes comprises du M <sup>3</sup> d'eau potable					4,6037 €

Année	2010	2011	2012
Evolution du prix du M3 d'eau TTC	4,7697 €	4,4743 €	4,6037 €
Evolution de la redevance communale	0,8780 €	0,8180 €	0,8180 €

Il en est de même pour le rapport de l'année 2013, page 21 du rapport (voir document joint PJ 8 – pont 467 – rapport 2013) :

#### 3.1 LE PRIX DE L'EAU SUR LA VILLE (D.204.0)

#### LE PRIX DE L'EAU AU QUATRIEME TRIMESTRE 2013

Désignation des prélèvements					Totaux
Collecte et traitement des eaux usées Redevances	Communale	Syndicale	Départementale	Inter départementale	
	0,8180		0,5200	0,8580	2,1960 €
Prélèvements d'autres organismes (agence de l'eau, voies navigables)	Pollution	Modernisation du réseau	Préservation des ressources	Développement des voies navigables	
	0,4000	0,3000	0,0780	0,0150	0,7930 €
<b>Montant total des prélèvements</b>					<b>2,9890 €</b>
<b>Prix de base du M<sup>3</sup> d'eau potable</b>					<b>1,4817 €</b>
<b>Prix total hors taxe du M<sup>3</sup> d'eau potable</b>					<b>4,4587 €</b>
<b>Prix total toutes taxes comprises du M<sup>3</sup> d'eau potable</b>					<b>4,6631 €</b>

Année	2010	2011	2012	2013
Evolution du prix du M3 d'eau TTC	4,7697 €	4,4743 €	4,6037 €	4,6631 €
Evolution de la redevance communale	0,8780 €	0,8180 €	0,8180 €	0,8180 €

Le rapport de l'année 2014 ne présente que les informations suivantes relatives au prix de l'eau, page 12 (voir document joint : PJ 8 – pont 467 – rapport 2014) :

**« 2.1.3 Le prix de l'eau**

*Le budget lié aux réseaux des eaux usées s'appuie sur la redevance d'assainissement communale qui est réservée sur un budget annexe uniquement dédié à ce secteur et qui est intégré dans le prix de l'eau. »*

Evolution de la redevance d'assainissement communale :

Année	2010	2011	2012	2013	2014
Evolution du prix du M <sup>3</sup> d'eau TTC	4,7697 €	4,4743 €	4,6037 €	4,6631 €	4,7407 €
Evolution de la redevance communale	0,8780 €	0,8180 €	0,8180 €	0,8180 €	0,8180 €

Les informations complémentaires pour 2014, qui auraient dû figurer dans le rapport annuel, sont les suivantes :

**LE PRIX DE L'EAU AU QUATRIEME TRIMESTRE 2014**

Désignation des prélèvements					Totaux
Collecte et traitement des	Communale	Syndicale	Départementale	Inter départementale	

eaux usées, Redevances	0,8180		0,5200	0,9100	2,2480 €
Prélèvements d'autres organismes (agence de l'eau, voies navigables)	Pollution	Modernisation du réseau	Préservation des ressources	Développement des voies navigables	
	0,4000	0,3000	0,0460	0,0140	0,7600 €
<b>Montant total des prélèvements</b>					<b>3,0080 €</b>
<b>Prix de base du M<sup>3</sup> d'eau potable</b>					<b>1,4826 €</b>
<b>Prix total hors taxe du M<sup>3</sup> d'eau potable</b>					<b>4,4908 €</b>
<b>Prix total toutes taxes comprises du M<sup>3</sup> d'eau potable</b>					<b>4,7407 €</b>

Il en résulte que, mis à part le rapport de l'année 2014, les rapports des années 2011 à 2013 sont bien conformes aux attentes de la CRC et présentent le détail du prix de base de l'eau potable, ainsi que les redevances de collecte et traitement des eaux usées, et également les prélèvements des autres organismes.



## **REPONSE**

**DE MONSIEUR GÉRARD SÉGURA  
ANCIEN MAIRE DE LA COMMUNE  
D'AULNAY-SOUS-BOIS (\*)**

*(\*) 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.*



Gérard SÉGURA



Chambre régionale des comptes d'Île-de-France

6 Cours des Roches / Noisiel

BP 187

77315 Marne la Vallée CEDEX 02

**Recommandé avec AR et télétransmission**

**Vos réfs. :** Contrôle n° 2017-0172 – Rapport n° 2019-0021 R

Aulnay-sous-Bois le 21 juin 2019,

Monsieur le président,

Par courrier, en date du 20 mai 2019, la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France m'a transmis en ma qualité d'ancien ordonnateur de la commune d'Aulnay-sous-Bois (Seine-Saint-Denis), ses observations définitives résultant du contrôle opéré sur la gestion municipale pour la période 2011 à 2018.

Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous communiquer, par la présente, les observations et remarques qu'appellent ce rapport.

En préalable, je ne puis que regretter que votre rapport ne fasse pas une distinction systématique entre la période concernant ma mandature et celle qui suit. En dehors de l'aspect politique, il y a des évolutions notables en termes de gestion dont les conséquences peuvent être immédiates ou, au contraire, être décalées dans le temps et impliquer, par voie de conséquence, une différenciation des analyses.

Les observations qui suivent entendent donc : d'une part préciser l'imputabilité des choix opérés sous ma mandature de ceux qui ont été opérés ultérieurement et, d'autre part, répondre aux observations de la Chambre quant à la période durant laquelle j'étais en fonctions. Pour la période postérieure, je laisse le soin à mon successeur de vous répondre.

Pour des raisons de meilleure lisibilité, il sera suivi le plan retenu par la Chambre régionale des comptes dans son rapport.

### **1°) Sur le déroulement de la procédure et la présentation de la commune**

Il apparaît une contradiction dans les indications de suivi de la procédure dès lors que j'ai bien formulé des observations, par voie électronique, le 31 janvier 2019 soit dans le délai de 2 mois prévu à cet effet et qu'il y a été répondu.

De plus, il apparaît fondamental de rappeler que la commune d'Aulnay-sous-Bois accueillait un site industriel de premier plan, propriété du groupe PSA, qui a fermé en 2014 après avoir accueilli plus de 8 000 emplois directs. Cette fermeture a très profondément impacté la vie économique locale et, par voie de conséquence, la vie municipale.

### **2°) Sur la fiabilité des comptes et la qualité de l'information budgétaire et financière**

En premier lieu, je ne peux que relever, à l'identique de la Chambre, que la direction des finances de la ville s'est dotée durant ma mandature d'outils internes de contrôle de gestion permettant de mettre un terme aux pratiques antérieures imparfaites que la Chambre avait relevé lors de ses précédents contrôles.

En second lieu, et comme le souligne la Chambre, on constate qu'un changement d'application informatique avait été initié sous mon mandat ; celui-ci devait permettre une amélioration significative des délais de paiement ce qui a été réalisé par la suite (le tableau annexe n°1 ne présente à cet égard que la situation à compter de 2016).

En troisième lieu, je relève que sous ma propre mandature, les difficultés contentieuses liées au recouvrement de certaines recettes étaient maîtrisées et en adéquation avec la réalité juridique et sociologique de la commune. L'évolution postérieure du taux d'admission en non-valeur est à cet égard révélatrice de cette évolution.

### **3°) Sur la situation financière de la commune**

En premier lieu, je ne peux que constater, avec la Chambre, que sous mon mandat les dépenses de personnel, bien qu'élevées pour des raisons historiques, étaient globalement stables.

En second lieu, je ne puis que regretter la baisse régulière des dotations de l'Etat au profit de la commune et cela indépendamment des incidences de la création de la Métropole du Grand Paris. Cette évolution pèse nécessairement sur les finances communales et la gestion qui en résulte.

En troisième lieu, je constate que les dépenses d'investissements ont particulièrement chuté à compter de 2013-2014 sans aucune évolution majeure depuis ; ceci démontre ainsi l'absence de marge de manœuvres financières pour les années 2016 et suivantes qui résulte de choix qui me sont étrangers.

En quatrième lieu, le tableau n° 19 dressé par la Chambre permet de constater la différence fondamentale de gestion entre la période antérieure et postérieure à l'année 2014. Le tableau n° 20 permet de noter le recours désormais systématique à l'emprunt comme mode de financement. Ainsi, la Chambre relève à bon droit la dégradation nette de la situation financière de la commune qui en résulte.

En cinquième lieu, je ne puis que relever que la Chambre constate que sous ma mandature un très important travail de requalification et de consolidation des emprunts communaux a été opéré afin d'assainir ceux-ci et qu'en 2014 la quasi-totalité de ce travail avait été opérée au profit des finances communales.

Ainsi, la situation financière de la commune en 2014 apparaît comme assainie bien que nécessitant encore des actions de consolidation de long terme.

#### **4°) La gestion des ressources humaines**

En premier lieu, je prends acte des recommandations de la Chambre quant à la durée du temps de travail et qui tendent à la remise en cause des avantages acquis depuis longtemps. Je note également les difficultés tirées de ce qui résulte de la réalisation et du suivi des heures supplémentaires ; cette situation résulte de certains besoins aperiodiques ou de la sous-dotation en personnels de certains services. Je ne puis que regretter l'imprécision dans lesquelles se déroulent les astreintes par le personnel municipal qui correspondent à une véritable activité et non à des rémunérations irrégulières auxquelles je suis totalement opposé.

En second lieu, je me dois de préciser à la Chambre que l'intégralité des formalités préalables au recrutement d'agents était effectuée sous ma mandature et cela quand bien même certaines pièces administratives justificatives seraient lacunaires (procès-verbal de carence de recrutement d'agent titulaire par exemple). À ce titre, je relève que la situation des agents « A » et « B » est postérieure à mes fonctions et que celle de l'agent « C » l'est pour l'essentiel.

En troisième lieu, et comme le souligne la Chambre, de nombreuses irrégularités très anciennes ont des conséquences pécuniaires ; or un avantage financier même attribué en

méconnaissance des dispositions légales ne peut être retiré au-delà d'un délai de 4 mois (*CE Sect., 6 novembre 2002, Soulier*). Par voie de conséquence, ceux-ci ne pouvaient être légalement remis en cause. Nulle régulation n'était donc possible.

## **5°) Sur le suivi des observations du précédent rapport de la Chambre régionale des comptes**

En préalable, je me dois de vous rappeler qu'à la suite de votre précédent rapport, je vous avais notifié le fait que je n'avais aucune observation à formuler sur celui-ci (cf. mon courrier du 6 juin 2011). Dès sa réception et sa communication à l'assemblée délibérante, j'ai sollicité l'ensemble de mes services pour que les difficultés et manquements relevés par la Chambre soient corrigés ou compensés.

En premier lieu, comme la Chambre le constate, la commune a eu, sur une longue période, une volonté d'adaptation et de correction des difficultés relevées par son précédent rapport en matière de police et de sécurité locale.

En second lieu, les relations avec certaines associations apparaissent empruntes de complexité et il est délicat, pour ne pas dire impossible, de procéder à des régularisations rétroactives qui seraient alors purement artificielles et ce d'autant plus qu'elles résultent de situations anciennes.

En troisième lieu, les difficultés en matière de commande publique ont été pour l'essentiel résolues et je constate que la Chambre estime que les dossiers de marchés sont globalement « bien tenus ». Je relève cependant que si des difficultés perdurent, elles relèvent plus d'une gestion non optimisée que d'une méconnaissance des obligations légales.

En quatrième lieu, les observations portant sur le service public de l'eau et de l'assainissement sont essentiellement liées à un manque d'information imputable au syndicat des eaux d'Île-de-France et à Véolia et non à la commune comme cela était déjà mentionné dans votre précédent rapport (cf. en ce sens la page 97 de votre rapport d'observations définitives pour les exercices 2005 et s.).

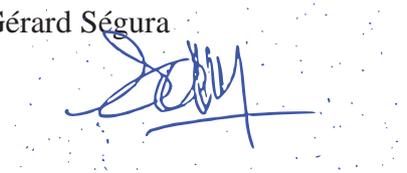
\*\*

\*

Tel est le sens des observations et remarques que j'entends formuler à l'égard de votre dernier rapport en ce qui concerne ma mandature et dont je sollicite l'annexion à celui-ci.

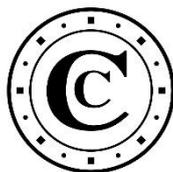
Je vous prie de croire, monsieur le président, à l'expression de mon profond respect.

Gérard Ségura









« 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](http://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](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france)