



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

**COMMUNE
DE MONTREUIL-SOUS-BOIS**
(93)

Exercices 2012 et suivants

Observations
délibérées le 10 décembre 2020

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	4
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	8
OBSERVATIONS	9
1 RAPPEL DE LA PROCEDURE	9
2 PRESENTATION DE LA COMMUNE	9
3 SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE.....	11
4 L'AMENAGEMENT DE LA COMMUNE DE MONTREUIL	13
4.1 Une politique de densification du territoire communal	13
4.2 Des opérations d'aménagement entraînant 19 M€ d'investissements par an	13
4.3 Examen des opérations d'aménagement durant la période contrôlée	16
4.3.1 La Zac « Fraternité » a été transférée mais continue d'avoir des incidences financières et opérationnelles pour la commune.....	16
4.3.2 La Zac « Cœur de Ville » : une réussite opérationnelle et des coûts quasiment stabilisés en fin d'opération.....	17
4.3.3 La Zac « Boissière-Acacias » est prévue en équilibre	18
4.3.4 Le PRUS « Bel-Air Grand Pêcheurs » : une participation communale maîtrisée	19
4.3.5 Le PRUS « La Noue » : un périmètre réduit afin de sécuriser les cofinancements.....	20
4.4 Appréciation générale sur l'aménagement communal	20
5 LA GESTION DU PATRIMOINE COMMUNAL.....	21
5.1 La rationalisation de la gestion du patrimoine privé.....	21
5.2 Une politique de cession d'actifs qui atteindra bientôt ses limites.....	22
5.3 Le relogement des services dans la tour Altaïs.....	23
5.3.1 Des services installés dans des bureaux en location suite à la vente de la tour	23
5.3.2 La décision de la commune en 2015 de louer des espaces dans la tour Altaïs	23
5.3.3 Une opération intéressante pour les services mais génératrice d'un surcoût.....	25
5.4 Appréciation générale sur la stratégie patrimoniale de la commune.....	26
6 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE.....	27
6.1 La fiabilité des comptes	27
6.1.1 Les réformes engagées en 2015 ont rationalisé la chaîne budgétaro-comptable.....	27
6.1.2 Des insuffisances au niveau des régies et du traitement des recettes qui portent atteinte à la sincérité des comptes	29
6.1.3 Des provisions et admissions en non-valeur qui ne reflètent pas suffisamment les risques auxquels est exposée la commune	30
6.1.4 Un suivi défaillant des immobilisations	32
6.2 Une information budgétaire globalement satisfaisante.....	36
6.2.1 Une information complète produite à l'appui des débats d'orientation budgétaire.....	36
6.2.2 La qualité des prévisions budgétaires redevenue satisfaisante après s'être dégradée entre 2014 et 2017	37
6.2.3 Des annexes correctement renseignées dans l'ensemble même si des erreurs affectent à la marge l'état de la dette et l'état des engagements hors bilan	39
6.3 Appréciation générale sur la fiabilité des comptes et la qualité de l'information budgétaire	40

7	L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE	40
7.1	Retraitements effectués pour l'analyse financière	40
7.2	La stratégie financière de la commune de Montreuil	42
7.2.1	Plusieurs constantes : des effectifs élevés, une organisation déconcentrée et des taux de fiscalité locale stables	42
7.2.2	Jusqu'en 2014 : un endettement excessif dû à une gestion des ressources humaines coûteuse et à des investissements excédant les capacités de la commune	43
7.2.3	À partir de 2014 : d'importants efforts de redressement reposant sur des mesures d'économies et aussi sur des évolutions de l'organisation et des modes de gestion	44
7.2.4	Une croissance contenue des dépenses sans contractualisation avec l'État	45
7.2.5	Une stratégie financière claire à moyen terme mais de nouvelles marges de manœuvres à trouver	46
7.3	Une capacité d'autofinancement redressée mais qui reste faible malgré les efforts de gestion réalisés depuis 2015	48
7.3.1	Des charges de gestion en forte croissance jusqu'en 2014 et maîtrisées depuis 2015	48
7.3.2	Une baisse des dotations de l'État compensée par la solidarité intercommunale et régionale ainsi que par le dynamisme des bases fiscales	50
7.4	Les investissements et leur financement	53
7.4.1	Un pic des investissements en 2014 avant une forte contraction puis un retour en 2018 au niveau de début de période	54
7.4.2	Une dette en forte croissance jusqu'en 2015 puis stabilisée à un niveau préoccupant	55
7.4.3	Une dette restructurée pour en alléger le coût et dégager des marges budgétaires à court terme	55
7.5	Appréciation générale sur la situation et les perspectives financières	58
8	LES RELATIONS AVEC LES ORGANISMES LIES A LA COMMUNE	59
8.1	Le suivi satisfaisant des relations avec les associations	60
8.2	Un financement différencié des syndicats locaux non conforme à la réglementation	60
8.3	Des relations à clarifier avec le fonds de dotation Montreuil Solidaire	62
8.3.1	Des dysfonctionnements dans la gouvernance du fonds et une transparence insuffisante de son fonctionnement	62
8.3.2	Des frais de gestion élevés versés à une société qui, par ailleurs, fournit des prestations à la commune dans des conditions critiquables	64
8.3.3	L'existence de liens entre les administrateurs du fonds, la commune et son exécutif	67
8.4	Un soutien communal à l'office public de l'habitat montreuillois au-delà des besoins liés au redressement de ses finances	67
8.4.1	Les choix de gestion effectués par l'OPHM jusqu'en 2014 ont entraîné la dégradation de sa situation financière	68
8.4.2	Un plan de redressement qui prévoit que la commune apporte 5,67 M€ à l'OPHM	69
8.4.3	Le redressement accéléré de l'office pose la question du soutien financier dont il a continué de bénéficier	70
8.5	Appréciation générale sur les organismes liés à la commune	71
9	UNE REFORME DE LA FONCTION ACHATS ENFIN ENGAGEE	71
9.1	Jusqu'en 2018, l'absence de réforme de la fonction achats	71
9.2	Des achats hors marchés trop importants et des relations privilégiées avec certains tiers	72
9.2.1	Un volume important d'achats non conforme aux principes de la commande publique	72
9.2.2	Des relations avec l'association « Régie de quartiers à Montreuil » à mettre en conformité avec le droit de la commande publique	74

9.2.3	Des prestations de conseil éditorial et de rédaction de discours attribuées dans des conditions critiquables	74
9.3	Une réorganisation de la commande publique opportune mais une supervision et une sécurisation des achats encore à développer	75
9.4	Appréciation générale sur la fonction achats	77
10	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	77
10.1	Les axes stratégiques de la gestion des ressources humaines.....	77
10.1.1	Une gestion des ressources humaines historiquement généreuse, orientée vers la résorption de l'emploi précaire et les recrutements.....	77
10.1.2	Depuis 2014, des réorganisations et des mesures nouvelles améliorent le pilotage des effectifs et de la masse salariale	78
10.2	L'évolution des effectifs et de la masse salariale.....	79
10.2.1	À niveau de service constant, une baisse de plus de 6 % des effectifs qui illustre les efforts réalisés à compter de 2015.....	79
10.2.2	Une masse salariale en forte hausse entre 2012 et 2014 et stabilisée depuis.....	80
10.3	Le temps de travail.....	82
10.3.1	Le temps de travail inférieur à la durée réglementaire, insuffisamment suivi, et des jours de congés irréguliers.....	82
10.3.2	Des heures supplémentaires maîtrisées mais dont le suivi est à améliorer.....	84
10.3.3	L'absentéisme.....	85
10.4	Un régime indemnitaire longtemps peu lisible et entaché d'irrégularités.....	87
10.4.1	Un régime indemnitaire enfin toiletté en 2018 et 2019 à l'occasion de la mise en œuvre du Rifseep.....	87
10.4.2	Des indemnités irrégulières destinées à rendre certaines rémunérations plus attractives.....	88
10.5	Les recrutements et la gestion des carrières.....	89
10.5.1	La gestion des contractuels : pas d'anomalies spécifiques mais un coût dû au maintien de l'auto-assurance du risque chômage	89
10.5.2	Les emplois fonctionnels : un nombre autorisé récemment clarifié mais deux fins de détachement dans des conditions financièrement défavorables à la commune	90
10.5.3	Le pilotage de la carrière des agents.....	92
10.6	Des avantages en nature à déclarer et à formaliser de façon exhaustive.....	92
10.7	Appréciation générale sur la gestion des ressources humaines	93
	ANNEXE : GLOSSAIRE DES SIGLES	94

SYNTHESE

Chaque paragraphe est numéroté en continu dans la marge de gauche afin de faciliter la rédaction des réponses aux observations.

- (i) La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Montreuil-sous-Bois de 2012 à 2018. Ce contrôle, conduit avant la crise sanitaire due au Covid-19, n'analyse pas son impact sur les finances de la commune.

Une politique d'aménagement soutenue aux conséquences financières à mieux évaluer

- (ii) La population de Montreuil a connu une croissance dynamique de 1,2 % par an depuis 2012. Compte tenu des opérations d'aménagement en cours et des objectifs de construction inscrits dans le plan local d'urbanisme, cette croissance pourrait se poursuivre au rythme de 1 % par an jusqu'en 2030.
- (iii) Jusqu'en 2018, la commune de Montreuil-sous-Bois a investi en moyenne 19 M€ par an pour financer des opérations d'aménagement et construire des espaces et des équipements publics pour répondre aux besoins d'une population croissante.
- (iv) La commune gagnerait à mieux évaluer les coûts complets de ses investissements ainsi que les coûts de fonctionnement qui en découlent. À cet égard, l'information financière fournie au conseil municipal, à l'appui des décisions sur les opérations d'aménagement et les principaux investissements, devrait être complétée, notamment pour respecter l'obligation réglementaire d'évaluation des dépenses de fonctionnement induites.
- (v) Cinq opérations d'aménagement étaient actives sur le territoire communal durant la période contrôlée. Même si la compétence relative aux opérations d'aménagement a été transférée à l'établissement public territorial Est-Ensemble, la commune reste impliquée dans leur financement ainsi que dans la réalisation des équipements et espaces publics dans leur périmètre. La chambre n'a pas observé de dépassements significatifs des coûts supportés par la commune au titre de ces opérations depuis 2012.

Une rationalisation de la gestion du patrimoine communal engagée mais encore insuffisamment sécurisée et documentée

- (vi) Se conformant à une recommandation formulée par la chambre, la commune a rationalisé la gestion de son patrimoine privé. Les loyers ont été relevés et homogénéisés même s'ils restent faibles pour l'Île-de-France. Toutefois, du fait des nombreuses cessions réalisées depuis 2012, les enjeux financiers pour la commune se réduisent. Au rythme moyen de 4 M€ de cessions par an, ces recettes pourraient s'éteindre dans quatre à cinq ans.
- (vii) Plusieurs ventes ont été réalisées à des prix inférieurs aux estimations des services du domaine, ce qui génère un manque à gagner théorique de 3,62 M€ de 2012 à 2019, réduit à 2,81 M€ à la suite d'une renégociation conduite postérieurement aux observations provisoires de la chambre. La commune n'est pas encore suffisamment précise sur les contreparties accordées par les personnes privées dans le cadre de ces cessions, ce qui l'expose à des risques de recours et nuit à l'information du conseil municipal. La chambre relève en outre que la clause dite « antispéculative », insérée dans la promesse de vente d'un terrain vendu en 2019, est favorable aux futurs acheteurs et induit un manque à gagner pour la commune, que cette dernière n'a pas évalué.

- (viii) La commune de Montreuil a décidé en 2007, dans des conditions d'impréparation que la chambre a déjà critiquées, de quitter les locaux qu'elle occupait dans des tours du centre-ville. Après avoir d'abord occupé des bureaux en location, elle a emménagé en 2019 dans l'une des tours qu'elle avait libérées 10 ans plus tôt. Or, cette tour, dite Altaïs, a entretemps été rachetée et réhabilitée par une entreprise privée. Désormais, la commune loue pour un coût annuel de 6,25 M€ cette tour qu'elle a vendue pour 11,62 M€ il y a 10 ans.
- (ix) Ce déménagement a permis de regrouper plusieurs services dans des locaux modernes et adaptés à l'accueil du public. Cependant, il a induit un surcoût annuel de 2,29 M€ lié à l'augmentation des surfaces prises à bail. La commune gagnera à réduire ce surcoût en valorisant les espaces libérés sur d'autres sites ainsi qu'en réduisant, si nécessaire, les surfaces prises à bail dans la tour Altaïs.

Une information budgétaire de qualité mais une fiabilité des comptes perfectible

- (x) L'information budgétaire fournie au conseil municipal s'est considérablement enrichie depuis 2016. Elle est désormais conforme aux exigences réglementaires.
- (xi) La fonction financière s'est structurée et modernisée depuis 2015, ce dont témoignent l'amélioration de la comptabilisation des rattachements de charges et la baisse des délais moyens de paiement des fournisseurs, désormais conformes aux seuils réglementaires.
- (xii) Toutefois, pour que les comptes rendent une image plus fidèle des résultats de la gestion et du patrimoine communal, la commune doit préciser sa politique de provisionnement des risques et d'admission en non-valeur. Le suivi des immobilisations, actuellement déficient, doit s'appuyer sur des travaux de recensement, de fiabilisation et de rapprochement avec la trésorerie municipale. Enfin, la commune doit mieux apurer ses recettes à classer.

Une situation financière très dégradée jusqu'en 2014

- (xiii) Les mesures salariales et sociales décidées en 2012 et 2013, les recrutements supérieurs aux besoins liés à la mise en place de l'intercommunalité et à la réforme des rythmes scolaires ont considérablement alourdi les dépenses de personnel. Dans le même temps, les investissements de la commune ont augmenté fortement.
- (xiv) Ainsi, de 2012 à 2014, sa situation financière s'est beaucoup dégradée. Sa capacité d'autofinancement (CAF) nette a diminué de 20 M€, devenant négative (- 13 M€ en 2014). Sa dette s'est fortement alourdie, atteignant 219 M€ en 2015 (+ 48 M€) auxquels il faudrait ajouter le solde des lignes de trésorerie non remboursées en fin d'exercice (jusqu'à 8 M€ fin 2014). La capacité de désendettement a atteint 81,5 ans en 2014 largement au-delà du seuil d'alerte de 12 ans.
- (xv) La commune, qui était alors mobilisée autour de la mise en place de l'intercommunalité, s'est néanmoins engagée dès 2013 dans la recherche d'économies de fonctionnement, le renforcement de ses capacités de pilotage et une démarche de contrôle de gestion. Toutefois, les résultats de ces mesures n'ont pas été immédiatement perceptibles.

Un redressement engagé depuis 2015 sous l'effet de nombreuses réformes à poursuivre

- (xvi) La dotation globale de fonctionnement, versée par l'État, a été réduite de moitié entre 2012 et 2018. Cette baisse a été compensée par des ressources fiscales supplémentaires grâce au dynamisme du marché immobilier montreuillois, tandis que le rattachement à l'établissement public territorial Est-Ensemble a apporté des recettes nouvelles au titre de la solidarité intercommunale et régionale.
- (xvii) La commune s'est engagée dans une recherche active d'économies sur ses dépenses de fonctionnement. Elle s'est réorganisée et n'a pas remplacé 124 départs d'agents, soit 6,4 % de l'effectif à niveau de service constant. La gouvernance des investissements et des subventions a été renforcée et la commune a choisi de recourir à la gestion déléguée de certains services publics après avoir renforcé son contrôle de gestion conformément aux recommandations de la chambre de 2013.
- (xviii) À partir de 2015, la situation financière de la commune s'est donc redressée. La CAF nette a progressé de 12 M€ entre 2014 et 2018 pour s'établir à - 0,4 M€. Elle est redevenue positive en 2019. La dette a été contenue et ramenée à 214 M€ en 2018, soit un ratio de 11,5 années de CAF brute, proche du seuil d'alerte de 12 ans.
- (xix) La commune a revu le poids du service de la dette en renégociant et en remboursant par anticipation plusieurs emprunts en 2017 et 2018. La baisse des échéances de remboursement lui a redonné des marges de manœuvre à court terme. Cependant, cette modification du profil d'amortissement de la dette ne fait que reporter à plus tard des remboursements qui seront nettement plus lourds à partir de 2027.
- (xx) Le renforcement de la CAF nette a permis de soutenir un niveau d'investissements élevé (37 M€ par an en moyenne) conforme aux objectifs de construction fixé par le plan local d'urbanisme (PLU) et répondant à la croissance soutenue de la population montreuilloise.
- (xxi) Cette stratégie reste cependant fragile en cas de remontée des taux d'intérêt et compte tenu des 6 M€ d'autofinancement supplémentaires par an à moyen terme que la commune devra trouver pour financer les surcoûts liés à l'emménagement dans la tour Altaïs et pour compenser le tarissement des produits de cession de son patrimoine immobilier.
- (xxii) Le redressement de sa situation financière doit donc se poursuivre dans plusieurs directions avec une revue de gestion des services publics ; l'instauration d'un temps de travail conforme à la durée légale ; la réduction de l'absentéisme ; la rationalisation des fonctions support, des implantations et des régies ; l'adhésion à l'assurance chômage ; la valorisation des espaces libérés par le déménagement de 2019 ; la réduction des surfaces prises à bail. Par ailleurs, le recouvrement des recettes pourrait être amélioré. Une réflexion pourrait aussi être engagée sur les tarifs des services publics et la fiscalité locale.

Renforcer le suivi financier et la sécurité juridique des relations avec certains organismes partenaires de la commune

- (xxiii) La commune a mis en place un suivi attentif de ses relations avec les associations. Cependant, les relations avec l'association « Régie de quartier de Montreuil » restent à sécuriser en veillant notamment au respect des règles de la commande publique. De plus, la commune devra revoir les subventions qu'elle verse aux unions locales des syndicats de salariés. En effet, elle ne peut leur apporter un soutien différencié qu'à stricte raison des missions d'intérêt local qu'ils exercent, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

- (xxiv) En raison de ses répercussions sur le budget communal, une vigilance particulière devra être prêté à la situation financière de l'office public de l'habitat montreuillois (OPHM) qui s'est dégradée jusqu'en 2014 sous l'effet d'une gestion peu rigoureuse et d'un programme d'investissement excédant ses capacités de financement. La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et la commune ont apporté respectivement 4,35 M€ et 5,67 M€ au plan de redressement 2015-2020 de l'OPHM. Cependant, les données financières qui sous-tendaient ce plan étaient anciennes et la situation de l'office s'est rétablie plus rapidement que prévu si bien que les financements accordés à l'OPHM ont été supérieurs à son besoin réel. Il est donc regrettable qu'ils n'aient pas été révisés.
- (xxv) Enfin, les relations avec le fonds de dotation Montreuil Solidaire, créé en 2015, appellent des observations. Il a fallu trois années pour que l'information sur son fonctionnement soit dûment fournie au conseil municipal. En outre, cette information reste lacunaire sur les frais de gestion acquittés par le fonds qui représentent 57 % des financements qu'il accorde. Ces frais de gestion rémunèrent les services d'une société de conseil en communication à laquelle la commune verse parallèlement près de 300 000 € par an dans la cadre de marchés publics dont la passation et l'exécution sont critiquables.
- (xxvi) Le fonds a été co-crée et doté par une association fondée par des cadres du même groupe privé que cette société prestataire. La chambre s'interroge donc sur les motivations qui ont conduit à mettre en place ce montage circulaire, coûteux pour la commune et pour le fonds dont la gouvernance est en outre affectée de dysfonctionnements.

Des fonctions achats et gestion des ressources humaines repositionnées et professionnalisées

- (xxvii) Désormais consciente des risques liés à une fonction achats historiquement déconcentrée dans les services, à un contrôle interne faible et à des volumes très élevés d'achats réalisés hors procédure de marchés publics, la commune a renforcé les effectifs de son service achats dès 2013 et a engagé en 2018 un plan de sécurisation et d'amélioration de la performance de la fonction achats.
- (xxviii) Ce plan devra être rigoureusement appliqué car la chambre a constaté des anomalies relatives au choix de procédures de passation des marchés et à la nature des prestations commandées, dont certaines ont pu dépasser le seul intérêt communal.
- (xxix) La commune a également déployé de nouveaux outils de pilotage des effectifs et de la masse salariale. La mise en place à partir de 2018 du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) clarifie le régime indemnitaire des agents et devrait permettre de supprimer les primes irrégulières.
- (xxx) Ces actions devront cependant être prolongées par la suppression des congés irréguliers, l'augmentation du temps de travail, qui est inférieur de 59 heures à la durée légale de 1 607 heures, et une attention particulière à l'absentéisme qui reste élevé.

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 : Apurer chaque année, avant la fin de la journée complémentaire, les soldes des comptes de recettes et dépenses à classer. 30
- Rappel au droit n° 2 : Procéder à des admissions en non-valeur et comptabiliser des provisions pour risques et charges (contentieux, créances irrécouvrables) à hauteur des risques encourus et des pertes constatées. 32
- Rappel au droit n° 3 : Mettre en place un suivi des actifs de la commune en recensant, justifiant et mettant à jour l'inventaire des immobilisations ; en rapprochant cet inventaire de l'état de l'actif tenu par le comptable ; en procédant au transfert des immobilisations en cours achevées vers les comptes d'immobilisations définitives. 35
- Rappel au droit n° 4 : Rendre conforme à la réglementation le financement des structures locales des organisations syndicales représentatives. 62
- Rappel au droit n° 5 : Délibérer sur le temps de travail et mettre un terme à l'attribution de jours de congés sans base réglementaire (congés cumulés au-delà des plafonds réglementaires, congés rayons, congés d'ancienneté, congés médaille et congés d'ARTT cadres). 84
- Rappel au droit n° 6 : Mettre un terme au versement des indemnités irrégulières dites « complémentaires » et « exceptionnelles ». 88
-

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

- Recommandation n° 1 : Dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, présenter une trajectoire financière soutenable à moyen terme, tenant compte notamment des surcoûts liés à l'occupation de nouveaux locaux, du tarissement anticipé des produits de cession et des évolutions du produit de la fiscalité locale. 48
- Recommandation n° 2 : Réaliser un diagnostic et mettre en œuvre un plan d'action destiné à réduire l'absentéisme au travail. 87
-

*« 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 (ci-après « la chambre »), en application des articles L. 211-3, L. 211-4, L. 211-5 et L. 243-1 du code des juridictions financières, a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Montreuil depuis l'exercice 2012.

- (1) L'actuel ordonnateur, M. Patrice Bessac, en fonction depuis le 5 avril 2014, ainsi que son prédécesseur, Mme Dominique Voynet, ont été informés de l'ouverture de ce contrôle par lettres respectivement le 15 février 2019 et le 27 février 2019.
- (2) Conformément aux dispositions de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, un entretien de fin de contrôle a eu lieu le 6 mars 2020 avec l'ordonnateur en fonctions et le 4 mars 2020 avec l'ancien ordonnateur.
- (3) Réunie en sa cinquième section le 30 avril 2020, la chambre a arrêté les présentes observations provisoires, notifiées le 9 juillet 2020 à l'ordonnateur en fonctions ainsi que, pour ce qui les concernait, à l'ancien ordonnateur et à 18 tiers sous forme d'extraits.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, délibérant en sa cinquième section le 10 décembre 2020, a adopté le présent rapport d'observations définitives.

Ont participé au délibéré, présidé par M. du Breil de Pontbriand, président de section, MM. Marceau et Merlin, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Merlin, premier conseiller, assisté de Mme Siby, vérificatrice des juridictions financières ;
- 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.

Les réponses de la commune et de l'ancien Maire au rapport d'observations définitives, qui leur a été adressé le 23 décembre 2020, ont été reçues par la chambre les 13 et 25 janvier 2021. Ces réponses sont jointes en annexe au présent rapport.

2 PRESENTATION DE LA COMMUNE

- (4) Située au sud-est de la Seine-Saint-Denis, Montreuil-sous-Bois (ci-après : Montreuil) est la cinquième ville la plus peuplée d'Île-de-France avec 110 000 habitants¹. Elle s'étend sur 892 hectares et se caractérise par une densité de population élevée de 12 153 habitants par kilomètre carré (km²). Elle est limitrophe des communes de Paris, Bagnolet, Romainville, Noisy-le-Sec, Rosny-sous-Bois, Fontenay-Sous-Bois et Vincennes.
- (5) Le conseil municipal a connu un changement de majorité politique à la suite des élections municipales de mars 2014.

¹ Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), population légale 2017.

- (6) La commune a fait partie, du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2015, de la communauté d'agglomération Est ensemble regroupant 9 communes². Depuis, le 1^{er} janvier 2016³ et la création de la Métropole du Grand Paris, elle a été intégrée à l'établissement public territorial (EPT) Est-Ensemble, qui a le même périmètre que la communauté d'agglomération et couvre une population de 413 000 habitants (données de 2015) dont 26 % de Montreuillois. Cette réorganisation territoriale s'est accompagnée de flux financiers nouveaux qui gonflent le budget communal sans en modifier l'équilibre.
- (7) Par ailleurs, 178 agents communaux ont été transférés à Est-Ensemble entre 2012 et 2018 pour accompagner les transferts de compétences⁴ et d'équipements⁵.
- (8) Un pacte financier et fiscal pour la période 2017-2020, conclu entre Est-Ensemble et ses communes membres, a été adopté le 29 novembre 2016 par le conseil de territoire. En application de ce pacte, Montreuil finance 50 % des « coûts partis », c'est-à-dire des projets d'investissement qu'elle a lancés et transférés à Est-Ensemble. Ce pacte prévoit aussi une convergence des taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et l'harmonisation de la redevance d'assainissement collectif.
- (9) Les conséquences comptables de ces transferts n'ont pas encore été tirées. La commune doit encore identifier avec précision les lignes d'actifs correspondant aux biens transférés et procéder à leur transfert à Est-Ensemble ou les basculer vers les comptes dédiés aux immobilisations mises à disposition. Cette lacune, déjà soulignée par la chambre en 2016 dans son rapport d'observations définitives sur Est-Ensemble, n'a pas été comblée.
- (10) Comme de nombreuses communes de la petite couronne, Montreuil accueillait historiquement une activité industrielle et maraîchère⁶. Son économie s'est tertiaisée à partir des années 1960⁷ et reste dynamique. Montreuil accueille plus de 13 000 entreprises allant de petites structures de moins de 10 salariés aux sièges sociaux d'entreprises de plus de 1 000 salariés. Montreuil est aujourd'hui une zone où se créent de nombreuses entreprises⁸, une tendance favorisée par la commune et l'EPT qui financent un incubateur de *start-up* (le comptoir de l'innovation) accompagnant une quinzaine d'entreprises depuis 2014.
- (11) La population de la commune a augmenté de 1,2 % par an en moyenne depuis 2012. Ce dynamisme démographique est similaire à celui observé au sein d'Est-Ensemble mais supérieur à celui de l'Île-de-France⁹. Il résulte d'un solde naturel de 1,2 %, de l'attractivité due à la proximité de Paris et d'une politique volontariste de densification du territoire. Il n'empêche pas néanmoins un vieillissement rapide la population¹⁰.
- (12) Une part significative de la population de Montreuil connaît des difficultés sociales, comme en témoignent un taux de pauvreté monétaire¹¹ de 26,5 %¹², un taux de chômage de 17,9 % et un pourcentage de la population couverte par le revenu de solidarité active (RSA) de 13,9 % en 2015. À cet égard, la commune connaît une situation plus difficile que la moyenne des communes franciliennes tout en restant plus favorisée que celle d'Est-Ensemble ou de la Seine-Saint-Denis.

² Bagnolet, Bobigny, Bondy, Le Pré Saint-Gervais, Les Lilas, Montreuil, Noisy-le-Sec, Pantin et Romainville.

³ En application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁴ Développement économique, emploi-insertion, aménagement de l'espace, habitat-renouvellement urbain, équilibre social de l'habitat.

⁵ Notamment : stade nautique Maurice Thorez, bibliothèques, conservatoire et cinéma Le Méliès.

⁶ Montreuil était réputée pour les pêcheurs de ses vergers clos (les « murs à pêches ») et son activité viticole. Les activités industrielles historiques sont la production de bois, peaux, jouets, briques et plâtre.

⁷ Sur les 750 000 m² d'immobilier d'entreprises recensés en 2008, 550 000 m² étaient des locaux tertiaires.

⁸ En 2016 : 1 755 créations d'entreprises, soit nettement plus que la moyenne du département (486).

⁹ Sur la base des données Insee disponibles, entre 2010 et 2015 : augmentation de la population communale et d'Est-Ensemble de 0,8 % par an et de la population francilienne de 0,5 % par an.

¹⁰ La population âgée de 60 à 74 ans a augmenté de 14,7 % entre 2010 et 2015. Le nombre d'habitants de moins de 30 ans y est inférieur à la moyenne du département (39 % en 2015 contre 43 % pour le département).

¹¹ Seuil : 60 % du niveau de vie médian.

¹² Moyenne 2015 EPT : 28,41 % ; département : 29 %.

Tableau n° 1 : Principaux indicateurs socio-économiques

	Montreuil	EPT	Département	Région
Taux de pauvreté monétaire (en %)	26,5	28,4	29	15,9
Taux de chômage (en %)	17,9	19,22	19	12,8
Proportion de ménages fiscaux imposés (en %)	57,2	51	51	66
Revenu disponible par unité de consommation médian (en €)	18 289	17 292	16 762	22 639
Proportion d'allocataires dont 75 % ou plus des ressources proviennent des prestations CAF (en %)	27,1	26,9	26,6	18,6
Part de la population couverte par le revenu de solidarité active (RSA) (en %)	13,9	14,9	14,9	7,5

Source : Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) d'Île-de-France et Insee, données 2015

- (13) Les difficultés sont inégalement réparties et se concentrent dans le bas-Montreuil et les 5 quartiers prioritaires de la politique de la ville¹³. À Montreuil, les quartiers prioritaires de la ville (QPV) représentent 28,2 % des habitants (données de 2015) contre 34,2 % dans l'EPT, 38,8 % dans le département et 12,9 % dans la région. Le taux de logements sociaux à Montreuil avoisine 37 % du parc, un niveau proche de celui de l'EPT (40 %)¹⁴. Le plan local d'urbanisme (PLU) prévoit le maintien de ce taux à 36 %.
- (14) Ces problématiques sociales, l'état dégradé d'une partie du parc immobilier et la nécessité de remédier à certaines incohérences urbanistiques ont conduit la commune à intervenir dans cinq opérations d'aménagement durant la période contrôlée par la chambre.
- (15) Les difficultés sociales ne touchent pas l'ensemble de la population montreuilloise dont une part croissante dispose de revenus élevés. Attirés par des prix immobiliers plus faibles qu'à Paris, de jeunes citadins aisés¹⁵ ont investi le sud de la commune si bien que 53 % de la population actuelle habitent la commune depuis moins de 10 ans.
- (16) La commune intervient aussi dans le domaine médical en gérant cinq centres municipaux de santé et en participant au financement d'un centre hospitalier intercommunal¹⁶ de court séjour. Cette intervention constitue une réponse aux caractéristiques de santé défavorables de la population¹⁷ ainsi qu'à la faiblesse de la couverture du territoire en médecins spécialistes.
- (17) D'autre part, la commune de Montreuil applique, pour les services qu'elle rend à la population, des tarifs caractérisés par leur forte progressivité en fonction du revenu.

3 SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

- (18) Dans son précédent rapport d'observations définitives, publié en 2013, la chambre formulait six recommandations sur les insuffisances et irrégularités décelées en matière de comptabilisation de l'actif, de gestion des ressources humaines, d'achat public et de gestion du patrimoine. En outre, elle recommandait de choisir les modes de gestion des nouveaux services publics les plus efficaces.

¹³ Le Plateau-Les Malassis-La Noue (Bagnolet, Montreuil) ; Trois communes-Fabien (Montreuil, Romainville, Noisy-le-Sec) ; Branly-Boissière, (Montreuil) ; Bel Air-Grands Pêcheurs-Ruffins-Le Morillon (Montreuil) ; Jean Moulin-Espoir (Montreuil). Deux de ces quartiers sont à cheval entre Montreuil et une commune limitrophe. Ainsi, d'après le contrat de ville 2015-2020, les personnes aux chômage sont surreprésentées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, notamment dans les portions à dominante d'habitat social. Ces quartiers comprennent tous des portions dans lesquels le taux de chômage est 25 à 75 % plus élevé que dans la moyenne, déjà élevée (18 %), du territoire.

¹⁴ Source : IAU d'Île-de-France d'après des données du Répertoire du Parc Locatif Social.

¹⁵ La proportion de titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur a progressé de 24,09 % entre 2010 et 2015.

¹⁶ Le centre hospitalier intercommunal André Grégoire couvre un bassin de population d'environ 400 000 habitants, répartis sur différentes communes de Seine-Saint-Denis et limitrophes (Bagnolet, Fontenay-sous-Bois, Les Lilas, Montreuil, Noisy-le-Sec, Romainville, Rosny-sous-Bois, Villemomble et Vincennes).

¹⁷ L'espérance de vie à la naissance et le taux de mortalité sont proches des moyennes observées dans le département de Seine-Saint-Denis mais éloignés de la moyenne régionale (respectivement - 1,5 % et + 8,1 %).

- (19) La recommandation relative à la prise en compte de l'entretien individuel dans l'avancement d'échelon des agents est désormais sans objet puisque, depuis la mise en œuvre du plan parcours carrière et rémunération (PPCR), les agents avancent selon le même cadencement.
- (20) Toutes les autres recommandations ont été suivies d'actions.
- (21) Deux d'entre elles ont été totalement mises en œuvre. Ainsi, la commune a décidé en 2013 d'amortir la créance de 40,49 M€ détenue sur la Semimo, devenue irrécouvrable. Depuis 2018, la création de nouveaux services publics est précédée d'une analyse comprenant une comparaison entre différents modes de gestion.
- (22) Les recommandations relatives au renforcement du contrôle interne et à la professionnalisation de la fonction achats sont en cours de mise en œuvre, comme l'illustrent la création d'une cellule dédiée à l'organisation, à l'évaluation et au conseil de gestion en 2012, le renforcement progressif des fonctions de pilotage depuis 2013 ou la réforme de la fonction achats lancée en 2018.
- (23) Ces réformes vont dans la bonne direction mais devront être poursuivies et étendues à d'autres services afin de pallier les dysfonctionnements persistants au niveau des achats, des avantages en nature, du temps de travail ou encore des régies.
- (24) La recommandation portant sur la rationalisation de la gestion du patrimoine est aussi en cours de mise en œuvre. La commune applique désormais une grille de tarifs locatifs et s'est dotée d'un plan de cessions.

Tableau n° 2 : Synthèse des suites données aux dernières recommandations de la chambre

N°	Recommandations	Mise en œuvre	Commentaires
1	Procéder dès 2013 et sur 15 ans à l'amortissement, à hauteur de 2,7 M€ par an, des sommes devenues irrécouvrables versées à la Semimo dans les années 1990 (40,49 M€ au total).	Totale	Créance amortie sur 15 ans depuis 2014 (décision en 2013).
2	Lors de la création de nouveaux services publics, procéder systématiquement à une évaluation des coûts liés aux différents modes de gestion en vigueur, en l'occurrence la gestion en régie ou la gestion déléguées à un tiers, afin de déterminer l'option qui paraît la plus avantageuse au plan économique et financier.	Totale	Analyse désormais systématique (cf. crèches, stationnement).
3	En matière de gestion des ressources humaines, tirer les conséquences des entretiens d'évaluation et de notation sur la durée d'avancement dans l'échelon afin de mieux valoriser les qualités professionnelles des agents.	Devenue sans objet	Évolution de la réglementation en la matière.
4	Renforcer les dispositifs de contrôle interne au sein des services, en particulier en ce qui concerne la bonne application des délégations de signature ou le suivi des procédures d'achat.	En cours	Cellule contrôle de gestion (2012), renforcement du pilotage (2013 à 2018) et réforme de la fonction achats (2018).
5	Accélérer la professionnalisation de la fonction achat pour mettre fin aux irrégularités nombreuses auxquels donnent lieu les achats municipaux.	En cours	Réforme de la fonction achats engagée en 2018
6	Rationaliser la gestion des logements du domaine public et privé, en mettant fin aux loyers anormalement bas et en définissant une politique des loyers homogène.	En cours	Adoption d'une grille tarifaire et plan de cessions en cours de mise en œuvre. Bien que relevés, les tarifs restent très inférieurs aux tarifs de référence des loyers dans le parc social.

Source : Chambre régionale des comptes (CRC), d'après les éléments transmis par la commune de Montreuil

4 L'AMENAGEMENT DE LA COMMUNE DE MONTREUIL

4.1 Une politique de densification du territoire communal

- (25) Depuis 2012, la population montreuilloise a augmenté au rythme particulièrement dynamique de 1,2 % par an. Cette hausse résulte d'une politique de densification du territoire communal. Entre 2012 et 2016, le nombre d'autorisations de permis de construire pour des logements a ainsi plus que doublé (+ 114 %). Il a été multiplié par 5 entre 2007 et 2016 (+ 402 %). La commune a pris des mesures destinées à l'occasion de la révision du PLU, destinées à maîtriser son développement, notamment en termes d'objectifs de construction de logements dans le diffus. Toutefois, le plan local d'urbanisme (PLU)¹⁸ reste ambitieux puisqu'il prévoit la construction de 7 000 nouveaux logements sur la période 2014-2030¹⁹ afin d'accueillir une population estimée à 120 000 habitants en 2030.
- (26) Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) et le PLU prévoient des objectifs de construction de logements sociaux différenciés selon les quartiers, tout en cherchant à maintenir la part des logements sociaux à l'échelle de la commune autour de 36 %. Cette proportion s'établissait à 37,2 % au 1^{er} janvier 2016.
- (27) Ces objectifs sont poursuivis au travers d'opérations dans le diffus comme via les opérations d'aménagement examinées ci-après. Le PLU comprend en outre six orientations d'aménagement et de programmation sectorielles qui concernent les quartiers Faubourg – Fraternité ; Boissière ; le Morillon ; la Noue ; Croix de Chavaux ; Murs à pêches.

4.2 Des opérations d'aménagement entraînant 19 M€ d'investissements par an

- (28) La période contrôlée par la chambre est marquée par cinq opérations d'aménagement²⁰, lancées entre l'année 2004 et le début de l'année 2012. Deux d'entre elles, les opérations « Bel-Air-Grands-Pêchers » et « La Noue », étaient incluses dans le premier programme national de rénovation urbaine (PNRU). La part incombant à la commune a été conduite en régie. Les trois autres opérations, dites « Cœur de Ville », « Fraternité » et « Boissière-Acacias », ont pris la forme de zones d'aménagement concerté (Zac) et ont été concédées. Pour les Zac « Fraternité » et « Boissière-Acacias », la commune est cependant restée maître d'ouvrage des nouveaux équipements publics.
- (29) Trois Zac ont été confiées à Est-Ensemble. Le transfert à l'EPT n'a pas nécessairement entraîné la cessation des financements communaux. En effet, en application du pacte financier entre Est-Ensemble et ses communes membres, la participation d'Est-Ensemble aux Zac « Fraternité » et « Boissière-Acacias » est financée à 50 % par la commune de Montreuil. Cette participation de la commune aux opérations transférées à l'EPT doit être soulignée.

¹⁸ Le PLU a été adopté le 13 novembre 2012, puis révisé en 2016 et adopté par le conseil de territoire du 25 septembre 2018.

¹⁹ Le parc de logements passerait ainsi de 48 089 en 2014 à 55 000 en 2030, soit 437 logements supplémentaires chaque année en moyenne (580 par an en moyenne sur la période 2018-2030).

²⁰ Ne disposant pas d'un recul suffisant, la chambre ne s'est pas penchée sur le commencement des deux opérations créées en fin de période contrôlée et incluses dans le périmètre du nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU).

Tableau n° 3 : Synthèse des caractéristiques des opérations d'aménagement

	Bel-Air Grands Pêcheurs	La Noue	Boissière-Acacia	Fraternité	Cœur de Ville
Début	2007	2011	2010	2011	2004
Fin	2020	2017	2020	2024	2019
Inscription dans un programme national	PNRU	PNRU	PNRQAD ²¹	-	-
Forme juridique	Régie	Régie	ZAC	ZAC	ZAC
Maîtrise d'ouvrage	Montreuil	Montreuil	Est-Ensemble	Est-Ensemble	Montreuil puis Est-Ensemble
Date de transfert à Est-Ensemble	-	-	01/01/2012	01/01/2012	01/01/2018
Concessionnaire	-	-	SAS Acacia aménagement (Nexity/CAIP)	SPLA ²² Soreqa	SEM ²³ Sequano (ex SIDECA)
Date de la concession	-	-	30 mars 2012	11 février 2014	1 ^{er} juin 2002
Dernier bilan prévisionnel - en M€	106,68	6,53	62,70	60,66	58,89
Participation communale - en M€	6,89	4,03	0,00	13,54	42,51
Rémunération du concessionnaire en % du bilan	-	-	3,9	13,1	6,0

Source : CRC, d'après les documents communiqués par la commune de Montreuil. Pour les Zac « Boissière-Acacias » et « Fraternité », le montant du bilan prévisionnel est exprimé en M€ HT.

- (30) Ces opérations d'aménagement n'ont pas donné lieu à un dérapage des coûts. La commune a aussi veillé à préserver ses intérêts financiers dans le cadre des opérations de renouvellement urbain. La synthèse des coûts est assurée par la direction des finances selon des modalités qui satisfont les services opérationnels.
- (31) Au vu des derniers bilans disponibles, la commune aura dépensé 66,97 M€ au titre de sa participation à ces opérations, soit 23 % de leur bilan total. La charge budgétaire directe des opérations d'aménagements, c'est-à-dire le montant des participations communales, a décliné durant la période contrôlée par la chambre, passant de 7,40 M€ en 2012 à 1,67 M€ en 2018, un ordre de grandeur amené à se stabiliser. Dans sa programmation, la commune envisage en effet des participations d'un montant moyen 2,21 M€ par an sur la période 2019-2022.
- (32) Ces dépenses ne reflètent pas l'ensemble des coûts supportés par la commune. En effet, ces opérations et les objectifs de construction qu'elle s'est fixés rendent nécessaires la construction d'espaces publics, de groupes scolaires et de crèches, ainsi que l'achat de terrains. Ces dépenses sont très substantielles et amenées à croître. Alors qu'elles s'établissaient en moyenne à 11,86 M€ par an de 2012 à 2018, elles devraient atteindre en moyenne 16,66 M€ par an entre 2019 et 2022, d'après les prévisions de la commune.
- (33) En additionnant les coûts directs et indirects liés aux opérations d'aménagement, l'effort financier correspondant pour la commune s'est élevé à 19,35 M€ par an en moyenne entre 2012 et 2018, soit 50,4 % des dépenses réelles d'investissement sur cette période. Il est appelé à se maintenir puisque la programmation pluriannuelle des investissements prévoit un flux moyen de 18,87 M€ par an entre 2019 et 2022.

²¹ PNRQAD : Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

²² SPLA : Société publique locale d'aménagement.

²³ SEM : Société d'économie mixte.

Tableau n° 4 : Participations et autres dépenses d'investissement liées à l'aménagement

(En M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne 2012-2018	Budg. 2019	2020	2021	2022	Moyenne 2019-2022
PRUS ²⁴ Bel Air Grands Pêchers	2,14	1,20	4,40	1,02	1,65	0,75	0,01	1,60	0,53	1,30	0,00	0,00	0,46
PRUS La Noue	0,25		0,20	0,17	2,05	2,44	0,36	0,91	0,65	0,20	0,00	0,00	0,21
Zac Boissière-Acacias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zac Fraternité	0,00	0,00	0,00	1,57	1,57	0,00	1,29	0,63	1,29	1,29	1,29	1,29	1,29
Zac Cœur de Ville	5,02	5,02	20,14	1,25	0,00	0,00	0,00	4,49	0,61	0,40	0,00	0,00	0,25
Total opérations d'aménagement	7,40	6,22	24,74	4,01	5,27	3,19	1,67	7,50	3,08	3,19	1,29	1,29	2,21
Acquisitions foncières	2,32	5,30	1,90	1,89	1,82	0,25	0,23	1,96	0,65	0,10	4,10	0,10	1,24
Opérations espaces publics hors PRUS	0,17		0,20	0,09	1,16	0,48	0,75	0,47	5,04	8,51	8,27	0,64	5,61
Opérations groupes scolaires	5,39	11,80	13,05	0,73	1,78	4,55	19,22	8,07	11,45	6,60	10,20	9,00	9,31
Opérations petite enfance	0,23	2,09	2,40	0,68	1,08	0,02	0,01	0,93	0,08	0,00	0,00	0,00	0,02
Autres dépenses aménagement (dont surcharges foncières OPH ²⁵)	0,00		0,90	0,88	0,79	0,29	0,56	0,57	1,29	0,36	0,11	0,11	0,47
Total dépenses induites	8,11	19,19	18,45	4,27	6,63	5,58	20,77	11,86	18,51	15,57	22,68	9,85	16,66
Total dépenses d'aménagement	15,52	25,40	43,19	8,28	11,89	8,77	22,43	19,35	21,60	18,76	23,97	11,14	18,87

Source : CRC, d'après les comptes rendus annuels, les comptes administratifs et la programmation pluriannuelle des investissements NB : pour rendre compte de façon exhaustive de l'effort de la commune, le montant de la participation à la Zac « Cœur de Ville » comprend, en 2014, la subvention issue de la transformation de l'avance à Séquano (anciennement SIDEDEC) pour financer la réalisation d'équipements publics par le concessionnaire.

- (34) À ces dépenses d'investissement s'ajoutent les coûts de fonctionnement des équipements réalisés et les recrutements nécessaires à leur mise en service (+ 17 équivalent temps plein (ETP) par an en moyenne depuis 2012).
- (35) Ces coûts induits, en investissement comme en fonctionnement, ne sont pas chiffrés avec suffisamment de précision par la commune en amont du lancement des projets ni, *a fortiori*, communiqués au conseil municipal. Les informations fournies à l'assemblée délibérante sont détaillées mais se limitent à une présentation opérationnelle. Elles ne donnent pas une vision des coûts complets pour la commune ni des recettes attendues (services à la population, fiscalité).
- (36) À l'aube de décisions importantes sur les secteurs Morillon et La Noue-Malassis-Le Plateau dans le cadre du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU), il importe que la commune fournisse à son conseil municipal une vision consolidée des conséquences budgétaires de ces opérations, en fonctionnement comme en investissement, en recettes comme en dépenses. *A minima*, en application de la loi NOTRe²⁶ et son décret d'application du 30 juin 2016²⁷, elle doit présenter à son conseil municipal une étude d'impact sur les dépenses de fonctionnement induites par les opérations d'investissement d'un montant total supérieur à 50% de ses dépenses réelles de fonctionnement²⁸ ou à 50 M€.
- (37) Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué qu'il était conscient de ces enjeux qui rejoignent les préoccupations de la commune. Il convient de la nécessité d'évaluer plus finement les coûts induits des opérations, en lien avec sa programmation pluriannuelle des investissements, et de renforcer l'information financière correspondante. Il prévoit de présenter une étude d'impact pour les opérations d'investissement d'un montant total supérieur à 50 % de ses dépenses réelles de fonctionnement ou à 50 M€ en application de la Loi NOTRe.

²⁴ PRUS : Projet de rénovation urbaine et sociale.

²⁵ OPH : Office public de l'habitat.

²⁶ Article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

²⁷ Décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement prévus par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

²⁸ Soit 95,80 M€ au vu du montant des dépenses réelles de fonctionnement en 2018 (191,60 M€).

4.3 Examen des opérations d'aménagement durant la période contrôlée

4.3.1 La Zac « Fraternité » a été transférée mais continue d'avoir des incidences financières et opérationnelles pour la commune

- (38) La commune a décidé en décembre 2011 de créer deux Zac dans le quartier du bas Montreuil : la Zac « Fraternité » à l'ouest de la rue de Paris et la Zac « Faubourg » sur les secteurs de Chanzy et Zola-Valmy. Ces deux Zac ont des objectifs communs : le renouvellement urbain, une production de logements diversifiée favorisant la mixité sociale, l'amélioration de la qualité des espaces publics et espaces verts, la création d'équipements publics nécessaires aux besoins des habitants actuels et futurs, le maintien et l'installation d'activités économiques diversifiées, la préservation de la qualité architecturale et paysagère. La Zac « Fraternité » vise en outre un objectif de résorption de l'habitat insalubre et s'inscrit dans le cadre du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). Seule cette dernière Zac a en réalité été suivie d'actions. La Zac « Faubourg », restée en dormance, mériterait d'être clôturée, ce dont convient la commune qui s'est donnée pour objectif de clôturer cette opération fin 2020.
- (39) Après avoir déclaré la Zac « Fraternité » d'intérêt communautaire en décembre 2011 et approuvé sa création en avril 2012²⁹, Est-Ensemble en a confié en février 2014 la réalisation à une société publique locale d'aménagement (SPLA), la Soreqa³⁰. Est-Ensemble était entrée au capital de la Soreqa afin de lui attribuer la concession sans mise en concurrence préalable en s'inscrivant dans le cadre de la quasi régie (*in house*³¹).
- (40) La commune de Montreuil a décidé, au même moment, d'entrer au capital de la Soreqa dont elle détient désormais 5 % des parts (7 500 €). En outre, elle reste partie prenante à la réalisation de l'opération sous différentes formes.
- (41) En application du pacte financier et fiscal conclu entre Est-Ensemble et ses communes membres, la commune couvre 50 % de la participation au déficit de l'opération, soit une somme estimée 13,54 M€³². Elle a déjà versé à ce titre 5,99 M€ à Est-Ensemble de 2014 à 2018. De plus, la commune rembourse une part du coût de certains équipements publics réalisés directement par l'aménageur à hauteur de 1,37 M€³³.
- (42) La commune reste maître d'ouvrage d'équipements publics dans le périmètre de l'opération, notamment une école, un équipement sportif, la requalification de la rue de Paris et des travaux dans le square Le Bitoux. Il s'agit d'une implication opérationnelle uniquement puisque la réalisation de ces équipements est budgétairement neutre pour la commune. Le traité de concession et une convention tripartite³⁴ prévoient une participation de l'aménageur au financement de ces opérations par voie de fonds de concours³⁵. La commune doit ainsi percevoir 11,82 M€ de la Soreqa, couvrant sa participation au financement des équipements et espaces publics (7,75 M€) et la cession de propriétés communales à l'aménageur (4,07 M€).

²⁹ Délibération du conseil communautaire d'Est-Ensemble n° 2012_04_13_20 approuvant le dossier de création de la Zac de la Fraternité. Le bilan de la concertation préalable avait été réalisé et approuvé par la Ville par délibération du 15 décembre 2011. Lors de cette même séance, le conseil municipal avait également approuvé le dossier de création de la Zac.

³⁰ La Société de requalification des quartiers anciens, Soreqa, est une SPLA détenue par la Ville de Paris (67 %), Plaine Commune (15 %), Est-Ensemble (10 %), la ville de Montreuil (5 %) et Paris Ouest la Défense (3 %).

³¹ Les SPLA, créées à titre expérimental en 2006, ont été pérennisées par la loi du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales. La loi autorise les collectivités à avoir recours, sans publicité ni mise en concurrence, à une société publique locale (SPL) sous réserves que les critères de la quasi-régie soient remplis : contrôle de la (ou des collectivités) comparable à celui exercé sur ses propres services et activité de la SPL principalement réalisée pour elle(s), à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statuts de la société.

³² Le déficit de la concession est de 27,07 M€ selon le CRAC 2017. Article 16.5 du traité de concession.

³³ En conséquence du traité de concession de 2014 et de l'avenant n° 2 du 19 juillet 2017 : subvention de 0,93 M€ et remboursement des sommes perçues par la commune jusqu'en 2014 au titre du PAE (0,43 M€).

³⁴ La ville n'étant pas signataire du traité de concession, cette convention conclue en mars 2014 entre Est-Ensemble, la ville et le concessionnaire encadre les flux financiers directs entre la commune et la Soreqa.

³⁵ Sommes collectées au titre de l'ancien « Programme d'aménagement d'ensemble » (PAE) adopté par la ville en juin 2011.

- (43) La rémunération du concessionnaire, d'un montant de 7,97 M€ HT, représente 13 % du montant total de l'opération (60,66 M€ HT). Ce niveau plus élevé que pour les autres opérations de la commune s'explique par la complexité inhérente aux opérations de traitement de l'habitat indigne. En effet, le travail en zone dense, dans des copropriétés avec forte diversité d'interlocuteurs, accroît les délais et les coûts de portage et d'ingénierie, alors même que les travaux d'équipement ou d'infrastructure sont moins importants que dans une opération classique. Le risque financier supporté par le concessionnaire apparaît en tout état de cause limité, le concédant apportant 45 % du financement de l'opération et garantissant 80 % l'emprunt de 15 M€ contracté par l'aménageur.

4.3.2 La Zac « Cœur de Ville » : une réussite opérationnelle et des coûts quasiment stabilisés en fin d'opération

- (44) L'opération « Cœur de ville » est la plus ancienne opération d'aménagement de la commune. Déclarée d'utilité publique en 2000, cette opération de requalification visait à rendre plus attractif le centre-ville de Montreuil à travers plusieurs objectifs : améliorer la continuité des espaces publics, réorganiser les déplacements urbains, construire de nouveaux équipements culturels³⁶, développer l'implantation de commerces, logements et bureaux, améliorer l'intégration des logements sociaux et réhabiliter le parc de stationnement. L'opération a été pilotée par la commune et transférée à Est-Ensemble au 1^{er} janvier 2018, quasiment achevée.
- (45) La réalisation de l'opération a été confiée en juillet 2002 à une société d'économie mixte locale, la SIEDEC, dans le cadre d'une convention publique d'aménagement. La Zac a été créée postérieurement, en 2004, et son dossier de réalisation approuvé en 2006. L'attribution de la concession à la SIEDEC ne nécessitait pas de mise en concurrence. La rémunération du concessionnaire, qui représentait, selon le CRAC 2017, 6 % du coût total de l'opération, n'appelle pas d'observation.
- (46) La convention publique d'aménagement a été modifiée par avenant à onze reprises, en particulier pour tenir compte de la création de la Zac, de la substitution de la SIEDEC par Séquano Aménagement ainsi que de modifications du programme, notamment en 2009 son volet relatif aux équipements publics. L'opération a été transférée à l'EPT Est-Ensemble en 2018³⁷. Sa fin était prévue en 2019³⁸.

Tableau n° 5 : Composition et évolution de la participation à la Zac « Cœur de Ville » (en M€)

(en M€)	Équipements publics	Couverture du déficit	Total
2002	0,00	8,40	8,40
2012	25,26	16,65	41,91
2017	25,25	17,26	42,51
Évolution 2002-2017 (en %)	-	105,5	406,1
Évolution 2012-2017 (en %)	0,0	3,7	1,4

Source : CRC, d'après la convention publique d'aménagement du 10 juillet 2002 et les CRAC 2012 et 2017

- (47) La participation de la commune a substantiellement augmenté depuis le début de l'opération. Fixée à 8,40 M€ en 2002, elle s'élevait à 42,51 M€ à la fin de 2017, soit 72 % du bilan de l'opération (58,89 M€). Cette augmentation est, pour l'essentiel, antérieure à 2012, début de la période examinée dans le présent rapport. Elle s'explique par l'intégration à la concession, en 2010 du programme d'équipements publics de la Zac³⁹ et par le quasi-doublement du déficit de l'opération, supporté par la commune (+ 8,86 M€, soit + 105,4 %). La participation communale comprend ainsi deux composantes : le financement des équipements publics pour un montant total de 25,25 M€ et la couverture du déficit à hauteur de 17,26 M€.

³⁶ Notamment construction d'un nouveau théâtre et d'un cinéma.

³⁷ Délibération de l'EPT Est-Ensemble du 12 décembre 2018.

³⁸ Après avoir été prorogée de 10 ans par avenant. La convention initiale, d'une durée de 7 ans, devait expirer en 2009.

³⁹ Espaces publics, crèche, centre de santé et parc de stationnement, dont la réalisation a été incluse dans le périmètre de la Zac par avenant n° 6 du 8 juin 2010.

- (48) Le financement de cette participation communale a pris trois formes différentes :
- des apports en nature d'emprises foncières et de bâtiments. Cédés en 2003 à la SIEDEC à l'euro symbolique, ils sont valorisés à hauteur de 7,5 M€ dans le bilan de la concession ;
 - des participations en numéraire versées au fil de l'opération, à hauteur de 19,6 M€ ;
 - la transformation en subvention d'une avance de trésorerie qui avait été consentie à la SIEDEC en 2003, dans le cadre d'une convention distincte de la convention publique d'aménagement. D'un montant de 9,1 M€ porté à 15,4 M€ en 2005, cette somme a été affectée en 2014 à l'équilibre général de l'opération.
- (49) Comptablement, la transformation de l'avance de 15,4 M€ en subvention, décidée par le conseil municipal le 20 novembre 2014, a donné lieu à des opérations d'ordre budgétaires sans effet sur l'équilibre de la section d'investissement⁴⁰. La commune n'a pas eu à demander à son conseil municipal d'autorisation de dépense lors de la dernière décision modificative de 2014 ni à exiger le remboursement de l'avance par Séquano (anciennement SIEDEC).
- (50) Durant la période contrôlée par la chambre, le soutien financier de la commune à l'opération était concentré sur la période 2012-2015 avec en moyenne 7,97 M€ par an.

Tableau n° 6 : Participation communale à la Zac Cœur de Ville

(En M€)	Avant 2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Apports en nature	7,50	0	0	0	0	0	0	0	7,50
Transformation des avances de trésorerie en subvention	0	0	0	15,40	0	0	0	0	15,40
Autres participations en numéraire	2,53	5,02	5,02	4,74	1,69	0,00	0,00	0,61	19,61
Total	10,03	5,02	5,02	20,14	1,69	0,00	0,00	0,61	42,51

Source : CRC, d'après les CRAC 2012 à 2017

4.3.3 La Zac « Boissière-Acacias » est prévue en équilibre

- (51) Situé au nord de Montreuil, le secteur « Boissière-Acacias » était peu bâti et occupé, offrant la possibilité d'une urbanisation mixte par le développement d'une offre diversifiée de logements, d'activités et d'équipements sur le territoire de la commune. La commune a créé une Zac en 2010 afin de procéder à l'aménagement de cette zone avec pour objectifs principaux de restructurer et requalifier certains espaces, urbaniser des terrains sous-occupés et inoccupés, créer un lien urbain le long du boulevard de la Boissière, renforcer l'offre de logements, de locaux d'activités et de bureaux, développer le commerce et les services de proximité et bâtir les équipements induits par l'opération.
- (52) L'opération ayant été déclarée d'intérêt communautaire par Est-Ensemble en décembre 2011 dans le cadre du transfert de la compétence aménagement. L'attribution de la concession n'a pas été examinée par la chambre dans le cadre du présent contrôle puisqu'elle a été effectuée par la communauté d'agglomération⁴¹. Le bilan prévisionnel de l'opération est équilibré et le traité de concession ne prévoit aucune participation de la commune à la couverture d'un éventuel déficit, le risque financier étant porté exclusivement par le concessionnaire. La phase opérationnelle de l'opération a démarré en janvier 2016.

⁴⁰ Les 15,4 M€ comptabilisés sur le compte 274, retraçant les avances de trésoreries accordées par la commune, ont été soldés en 2015 avec contrepartie au débit du compte 20422, conformément au schéma comptable prévu par l'instruction M14.

⁴¹ La commune a lancé la procédure de mise en concurrence le 16 décembre 2010 et décidé de désigner la [SAS Acacia aménagement] par délibération du 15 décembre 2011. Entretemps, dans le cadre du transfert de la compétence aménagement, Est-Ensemble a déclaré l'opération d'intérêt communautaire le 13 décembre 2011. Son conseil communautaire a confirmé le choix de concessionnaire de la commune par délibération du 14 février 2012 et signé le traité de concession avec la SAS Acacia aménagement le 30 mars 2012.

- (53) La ville reste maître d'ouvrage d'une partie des nouveaux équipements rendus nécessaires par l'émergence de ce nouveau quartier, notamment la construction d'un groupe scolaire et l'aménagement intérieur d'une crèche de 60 berceaux. La construction de l'enveloppe extérieure de cette crèche et d'un plateau sportif sont pris en charge par le concessionnaire.
- (54) Le coût de revient total du groupe scolaire a été évalué, lors de la signature du premier avenant au traité de concession fin 2012, à 18,53 M€⁴². Ce bâtiment de type évolutif⁴³ n'a pas été construit dès l'origine à pleine capacité. Les dépenses d'investissement réalisées de sa construction jusqu'à son inauguration en 2018 se sont élevées à 7,67 M€. Il ne s'agit pas d'un coût net pour la commune puisque l'aménageur en a financé une partie par voie de fonds de concours en 2014-2015 à hauteur de 4,80 M€ et a cédé gratuitement à la commune le terrain sur lequel il est bâti, valorisé pour 2,96 M€.
- (55) D'autre part, dans le périmètre de la Zac, une zone de 28 850 m² appartenant initialement au syndicat des eaux d'Île-de-France devra être aménagée sous maîtrise d'ouvrage de la commune et à sa charge. Il s'agira d'espaces publics mais le projet d'aménagement de cette emprise n'est pas encore défini.

4.3.4 Le PRUS « Bel-Air Grand Pêcheurs » : une participation communale maîtrisée

- (56) Situé dans le Haut-Montreuil, le quartier Bel Air – Grands Pêcheurs s'inscrit dans la géographie prioritaire de la ville depuis les années 1970. En dépit des différents classements (procédure Habitat et Vie sociale en 1978, Contrat de Ville en 1994, classement zone urbaine sensible (Zus) en 1996), ce quartier avait peu évolué depuis la construction des grands ensembles dans les années 1950 à 1970, jusqu'à l'approbation en 2004 du projet de rénovation urbaine et sociale (PRUS) par l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru).
- (57) L'opération, qui doit s'achever en 2020, a pour objectif de requalifier ce quartier en diversifiant l'offre de logement (près de 1 600 logements créés ou réhabilités), en améliorant les espaces publics, en réhabilitant ou construisant des équipements publics, en restructurant les commerces et services par la création d'un pôle commercial d'environ 1 200 m².
- (58) Le projet réunit plusieurs intervenants qui ont signé une convention pluriannuelle : la commune de Montreuil, l'Anru, la région Île-de-France, le département de Seine-Saint-Denis, les bailleurs sociaux (OPHM, OSICA, ADEF) et de commerces (Foncière commerce Île-de-France), l'Association foncière de logement, la Caisse des dépôts et consignations, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris et l'Acade Capri. La gouvernance du projet est organisée en comité de pilotage réunissant tous les signataires de la convention, présidé par le maire de Montreuil. La convention a été modifiée à plusieurs reprises⁴⁴, notamment en 2011 pour tenir compte du souhait de la commune de mettre l'accent sur la qualité des aménagements extérieurs, la performance énergétique des bâtiments et la recomposition de l'offre commerciale.
- (59) La maîtrise d'ouvrage du programme de l'opération est partagée entre les bailleurs sociaux et la commune de Montreuil. Son coût total a été stabilisé en 2012 à 106,68 M€ dont les 2 tiers ont été consacrés à la création de logements sociaux (39 %) et à la réhabilitation de logements anciens (27 %)⁴⁵. Ce coût global n'apparaissait qu'à hauteur de 82,2 M€ dans le bilan financier prévisionnel initial établi en 2007. L'augmentation observée entretemps s'explique par le doublement des sommes consacrées aux opérations de résidentialisation et par l'ajout des espaces commerciaux et des interventions sur l'habitat privé, non chiffrés dans le bilan initial.

⁴² Coût hors taxes y compris foncier apporté par le concessionnaire et valorisé lors de la conclusion de l'avenant 1 à 2,96 M€.

⁴³ Le groupe scolaire Madelaine et Louise Odru a été inauguré à la rentrée 2018 avec 9 classes maternelles et élémentaires. À terme, le groupe scolaire pourra compter jusqu'à 24 classes.

⁴⁴ Avenant n° 1 du 27 mai 2010 pour la création de logements sous porche OPHM aux Grands Pêcheurs, avenant n° 2 du 6 octobre 2011 pour contractualisation des nouvelles orientations du projet, avenant n° 3 de clôture du 17 octobre 2010, avenant n° 4 de clôture complémentaire du 3 juillet 2014. La convention initiale couvrait la période 2007-2012.

⁴⁵ Selon le plan de financement annexé à l'avenant de clôture du 17 octobre 2012.

- (60) L'essentiel du financement de l'opération a reposé sur les bailleurs sociaux (54 %), l'Anru (22 %) et la région Île-de-France (8 %). Les dépenses prises en charge par la commune atteignent 13,44 M€. Sa participation nette des recettes en provenance d'autres financeurs devrait s'élever à 6,89 M€, soit 7 % du coût total de l'opération. Elle est restée stable depuis le début du projet⁴⁶ et couvre principalement l'ingénierie et la conduite de projet, une fraction des opérations sur le parc social et les travaux sur les espaces et équipements publics dont la commune est maître d'ouvrage (réhabilitation des écoles, d'une salle de sport, construction d'une antenne municipale de secteur et aménagement de la totalité des espaces publics).
- (61) L'apport financier de la commune est moindre pour les opérations sous maîtrise d'ouvrage des bailleurs sociaux, en complément des financements apportés par ces derniers, principaux financeurs du programme. Toutefois, la commune garantit de nombreux emprunts souscrits par ces derniers pour financer les opérations dont ils ont la maîtrise d'ouvrage.

4.3.5 Le PRUS « La Noue » : un périmètre réduit afin de sécuriser les cofinancements

- (62) Situé au nord-ouest de la commune, le quartier La Noue-Clos Français bénéficie des dispositifs de la politique de la ville depuis 1994⁴⁷. Ce quartier de 6 100 habitants connaît de nombreux indicateurs de fragilité et souffre d'enclavement. Des projets de rénovation ont été élaborés depuis le milieu des années 1990 mais ils n'ont pas bénéficié de financements jusqu'au dépôt d'un dossier de candidature auprès de l'Anru en 2007.
- (63) Le programme pluriannuel de rénovation urbaine validé en 2007, d'un coût global de 23,1 M€, prévoit une trame viaire simplifiée, un aménagement des pieds d'immeubles, un cœur d'îlot ouvert appartenant au domaine public, des équipements valorisés et une nouvelle répartition foncière en adéquation avec les usages privés et publics.
- (64) La commune de Montreuil a décidé de réaliser certaines opérations en priorité afin de pouvoir bénéficier des subventions de l'Anru dans les délais impartis dans le cadre des PRUS⁴⁸. Ont ainsi été considérées comme prioritaires les interventions sur les espaces publics (circulations, aménagement des pieds d'immeubles, cœur d'îlot) et les équipements publics (ludothèque, centre de loisirs, théâtre, espaces de jeux). À cet effet, un protocole d'opération isolée a été approuvé par la commune, la préfecture de Seine-Saint-Denis et l'OPHM en octobre 2011, permettant de contractualiser l'attribution d'une subvention de 1,2 M€ de l'Anru et d'une subvention de 1,3 M€ du conseil régional d'Île-de-France pour cette première tranche de travaux d'un coût de 6,53 M€. Réalisés en régie par la commune, les travaux de cette première tranche ont été achevés en septembre 2017. Les coûts réels ont été conformes aux prévisions.

Tableau n° 7 : Clé de répartition du financement de l'opération isolée

	Commune	Région	Anru	Total
En M€	4,03	1,30	1,20	6,53
En %	62	20	18	100

Source : Plan de financement annexé à l'avenant n° 1 du 22 septembre 2015

4.4 Appréciation générale sur l'aménagement communal

- (65) La population de Montreuil-sous-Bois a suivi une croissance dynamique de 1,2 % par an depuis 2012. Au vu des opérations d'aménagement en cours et des objectifs de construction inscrits dans le plan local d'urbanisme, cette croissance devrait se poursuivre au rythme de 1 % par an jusqu'en 2030.

⁴⁶ La participation communale était initialement prévue à hauteur de 6,78 M€.

⁴⁷ Inscription en Zus en 1996, contrats de ville 1994-2000 puis 2000-2006, contrat urbain de cohésion sociale 2007-2010.

⁴⁸ Les demandes de subventions devant avoir été déposées avant la fin de l'année 2013.

- (66) Jusqu'en 2018, la commune a ainsi réalisé en moyenne 19,35 M€ d'investissements par an pour financer des opérations d'aménagement et construire des espaces et équipements publics qui répondent aux besoins d'une population croissante. Cet effort devrait se maintenir sur le moyen terme.
- (67) La commune gagnerait à mieux évaluer les coûts complets de ses investissements ainsi que leurs coûts de fonctionnement en recettes et en dépenses. L'information financière fournie au conseil municipal en amont de l'approbation du lancement des opérations d'aménagement ou des principaux investissements devrait être complétée en ce sens, notamment afin de respecter l'obligation réglementaire d'évaluation des dépenses de fonctionnement induites.
- (68) Cinq opérations d'aménagement étaient actives sur le territoire communal durant la période contrôlée. Même si la compétence « aménagement » a été transférée au territoire Est-Ensemble, la commune reste impliquée dans leur financement ainsi que dans la réalisation des équipements et espaces publics dans leur périmètre. Il n'a pas été observé de dérapage des coûts de ces opérations depuis 2012.

5 LA GESTION DU PATRIMOINE COMMUNAL

5.1 La rationalisation de la gestion du patrimoine privé

- (69) Dans son rapport de 2013, la chambre recommandait à la commune de rationaliser la gestion de son patrimoine privé, comportant 236 logements et commerces loués à des prix au mètre carré anormalement bas pour l'Île-de-France et très hétérogènes.
- (70) La commune a commencé à mettre en œuvre cette recommandation en revalorisant les loyers appliqués aux locataires sur la base d'une grille tarifaire. La hausse moyenne de loyer concernant les logements, qui composent l'essentiel du parc, s'établit ainsi à 43 %.
- (71) Cependant, les tarifs pratiqués par la commune de Montreuil restent très inférieurs aux plafonds en vigueur dans le parc social, avec des écarts de - 42,6 % à - 47,3 % selon le type de bien. Le manque à gagner annuel représente près de 130 000 €⁴⁹. Le maire explique cette politique tarifaire par la situation de vulnérabilité de la plupart des personnes ainsi hébergées et l'état souvent médiocre de ces biens.

Tableau n° 8 : Comparaison entre les loyers pratiqués par la commune de Montreuil pour les logements et les plafonds en vigueur (€/mois/mètre carré)

Plafond zone A bis		Prix Montreuil		Écart (en %)
Loyer intermédiaire	17,43	Tarif normal	10	- 42,6
Loyer social	12,19	Abattement pour vétusté ou si ressources < plafond prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)	7	- 42,6
Loyer très social	9,49	COP à titre humanitaire	5	- 47,3

Source : Agence nationale pour l'amélioration de l'Habitat (Anah) et commune de Montreuil.

- (72) Le maire a indiqué à la chambre que la commune n'avait pas vocation à demeurer bailleur, raison pour laquelle elle a décidé de céder ses biens vacants. La rationalisation du parc de logements a surtout pris la forme, dès 2012, de cessions de biens accompagnées si nécessaire (dans 36 % des cas) d'un relogement dans le parc social. Ces actions font l'objet d'un suivi précis par les services municipaux. Ainsi, le nombre de locataires du patrimoine privé de la commune n'était plus que de 33 au début de l'année 2019.

⁴⁹ Estimation sur la base du loyer moyen pratiqué en 2018, multiplié par le nombre résiduel de locataires.

5.2 Une politique de cession d'actifs qui atteindra bientôt ses limites

- (73) La commune a cédé 89 biens immobiliers entre 2012 et 2018 pour un montant total de 23,19 M€. En incluant les cessions envisagées en 2019, elle devrait avoir cédé 111 biens immobiliers sur la période contrôlée pour un montant total de 32,73 M€, soit une recette moyenne annuelle de 4,09 M€. Elle a notamment cédé de nombreux logements et divers bâtiments et terrains pour des opérations d'aménagement ou de promotion immobilière. À la suite de ces opérations, la commune possède encore un stock de 41 biens immobiliers cessibles dont elle estime la valeur à 18,97 M€, soit environ 5 années au rythme actuel de vente de son patrimoine.
- (74) Plusieurs de ces ventes ont été décidées à des prix inférieurs aux estimations réalisées par les services du domaine sur la base des prix de marché. Pour les 13 cessions les plus significatives dans ce cas entre 2013 et 2019, le manque à gagner théorique s'élevait à 3,62 M€, soit 11,1 % des produits de cession sur cette période. Il variait entre 6,5 % et 60,5 % de la valeur estimée des biens cédés à des personnes privées et atteignait même 100 % pour un bien cédé à l'euro symbolique à l'OPHM en 2019.
- (75) Selon une jurisprudence ancienne et constante⁵⁰, une collectivité territoriale peut céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé à condition que la cession soit justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes.
- (76) Les motifs fournis par l'exécutif au conseil municipal pour justifier ces prix de cession bas consistent pour l'essentiel en une volonté de soutenir des opérations de construction de logement sociaux ou d'urgence. Ils relèvent aussi parfois de la volonté de maintenir l'activité d'entreprises locales ou de difficultés techniques (servitudes, coûts de dépollution). Les documents présentés au conseil municipal sont insuffisamment précis au sujet des contreparties pour la commune et de leur valorisation. Cette lacune empêche les élus de se prononcer en parfaite connaissance de cause et entrave le contrôle de légalité exercé par la préfecture. La commune devra veiller à présenter avec précision les motifs d'intérêt général, la nature et le montant des contreparties des cessions à bas prix qu'elle consent, ce à quoi elle s'est engagée dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.
- (77) Certaines cessions à bas prix ont été décidées par la commune en poursuivant un objectif de maîtrise des prix de l'immobilier à Montreuil. Tel est le cas de la cession de la parcelle sise 258 rue de Paris, dans le périmètre de la Zac Fraternité. En février 2019, le conseil municipal a autorisé sa cession à un acquéreur dont le projet comprenait la réalisation de logements en accession libre à la propriété, destinés à être vendus au prix particulièrement avantageux dans ce secteur de 5 200 €/m². Une clause dite « anti-spéculative » a été insérée dans la promesse de vente signée le 26 juillet 2019, consistant en une obligation de verser à la commune 25 % de l'écart à ce plafond lors de la vente ou de la plus-value réalisée lors des cessions ultérieures, pendant une durée de cinq ans.
- (78) Cette clause anti-spéculative se répercute nécessairement à la baisse sur le prix de cession dans des proportions qui n'ont pas été communiquées par la commune. Elle figurait pourtant parmi ses explications de la décision de céder cette parcelle au prix de 0,70 M€, soit 1,07 M€ en deçà de l'évaluation des services du domaine.
- (79) Depuis la réception des observations provisoires de la chambre, la commune s'est rapprochée de la société acquéreuse pour finalement s'accorder sur un prix de vente porté à 2,33 M€ HT au lieu de 0,7 M€ HT, soit 90 % de la valeur vénale estimée du bien⁵¹. Le prix moyen de vente des logements à construire a été relevé de 5 250 € TTC à 5 550 € TTC au mètre carré. Le conseil municipal a adopté la délibération correspondante dans sa séance du 30 septembre 2020. Le rabais accordé par la commune apparaît désormais inférieur à la valeur des contreparties apportées par l'acquéreur, qui comprennent la déconstruction et la reconstitution d'une halle en bois et la dépollution de la parcelle.

⁵⁰ CE, 1997, commune de Fougerolles, n° 169473 ; CE, 2009, commune de Mer, n° 310208.

⁵¹ Valeur vénale estimée par les domaines à 2,59 M€ HT dans un nouvel avis du 5 août 2020.

- (80) Cette évolution des conditions de la vente rend l'opération plus conforme aux intérêts financiers de la commune que dans sa version antérieure. Cependant, la chambre observe que la clause anti-spéculative paraît très favorable aux futurs acquéreurs de ces biens, compte tenu de sa courte durée et eu égard au niveau comme au dynamisme des prix de l'immobilier dans ce secteur de Montreuil. Dès lors, elle paraît d'autant plus critiquable que, s'agissant d'un programme d'accession libre à la propriété, elle ne s'accompagne pas de conditions objectives et transparentes d'accès à l'achat de ces biens. La commune admet d'ailleurs connaître des difficultés à en assurer un contrôle strict.

5.3 Le relogement des services dans la tour Altaïs

5.3.1 Des services installés dans des bureaux en location suite à la vente de la tour

- (81) Jusqu'en 2009, les services administratifs municipaux occupaient une surface globale de 18 560 m² dans les tours dites R 14 et R 22, situées à proximité de l'hôtel de ville. La commune était propriétaire de la tour R 14 (12 909 m²) et locataire de la tour R 22 (5 651 m²). En novembre 2007, soit quelques mois avant les élections municipales de 2008, le conseil municipal a approuvé la cession de la tour R14 à la société Montreuil Altaïs, pour un montant net de 11,62 M€, réalisant à cette occasion une plus-value de 8,32 M€. Cette société a ensuite acquis la tour R22.
- (82) En fin d'année 2009, les services municipaux ont été relogés dans d'autres locaux loués à proximité, dans les bâtiments dits « Opale » et « Cap Horn ». Ces locaux étaient occupés dans le cadre de deux baux commerciaux d'une durée de neuf ans, dont six fermes.
- (83) Dans son précédent rapport, la chambre avait relevé l'insuffisante anticipation du relogement des services et le caractère trop sommaire des études financières préalables à ces décisions. Elle regrettait l'absence d'étude suffisamment approfondie sur une éventuelle acquisition du site Opale. La commune avait écarté ce scénario, estimant alors qu'il aurait nécessité de contracter un nouvel emprunt de 42 M€, ce que sa situation financière ne lui permettait pas. Elle n'avait pas comparé cette somme au cumul actualisé des loyers versés qui obéraient pourtant durablement sa capacité d'autofinancement. Cette mise en perspective aurait été pertinente, d'autant que les baux conclus en 2009 comprenaient une clause d'échelle mobile induisant des réévaluations des loyers de 3 à 5,7 % selon les années.

5.3.2 La décision de la commune en 2015 de louer des espaces dans la tour Altaïs

- (84) Les services de la commune se trouvaient ainsi implantés sur quatre sites principaux : l'hôtel de ville, les deux bâtiments du site Opale, le bâtiment Cap Horn et les locaux du bâtiment Atrium. Ces sites où travaillent environ 650 agents posaient des difficultés, identifiées dès le début des années 2010, telles que le manque d'espace sur le site Opale, l'inadaptation à l'accueil du public ou encore les temps de trajet entre les différents bâtiments⁵². En outre, les baux conclus en 2009 devaient arriver au terme de leur durée ferme en 2015, éventuellement prolongeable jusqu'en 2018. Enfin, la commune avait engagé des réflexions pour mettre en place un « guichet unique » afin d'améliorer l'accueil du public.
- (85) À cause de la dégradation de sa situation financière, la commune n'avait pas la capacité d'emprunt qui lui aurait permis d'envisager l'acquisition ou la construction d'un nouveau site. Au vu de la surface nécessaire au relogement des services sur un site unique incluant des espaces d'accueil et de stockage (de l'ordre de 12 000 à 14 000 m² selon les scénarios), les solutions de locations de bureaux à Montreuil étaient peu nombreuses. La commune a donc envisagé de reprendre à bail des espaces dans une tour qu'elle occupait avant 2009.

⁵² Les bâtiments Opale, Cap Horn et Atrium sont éloignés de 500 à 800 m de l'Hôtel de Ville.

- (86) Elle a ainsi poursuivi les échanges avec le gestionnaire de la tour T9 et engagé en 2013 des échanges avec le propriétaire des anciennes tours R14 et R22⁵³, où devait commencer un programme de réhabilitation. La première option (tour T9) avait l'avantage d'être rapidement disponible et le propriétaire offrait de participer aux coûts d'aménagement intérieur à hauteur de 3,78 M€. La seconde option était différée dans le temps du fait des travaux à réaliser et se caractérisait initialement par un coût au mètre carré⁵⁴ supérieur de 6,4 %. Cependant, la commune n'avait pas encore pu véritablement engager de négociations avec le propriétaire.

Tableau n° 9 : Synthèse des principaux scénarios envisagés en avril 2014

(en €/an)	Situation actuelle	Tour 9 (Option 1)			Tour Méliès, aujourd'hui Altaïs (Option 2)
Scénario	Location opale A et B et Cap Horn	Location 9 niveaux	Location 10 niveaux	Location 11 niveaux	Location 8 niveaux
Surface en m ²	11 932	11 739	13 092	14 441	12 308
Loyer	4 670 091	3 816 066	4 255 248	4 693 254	4 409 028
Charges	630 613	744 018	829 771	915 271	804 260
Fiscalité	487 536	478 951	534 154	589 193	406 277
Total	5 788 240	5 039 035	5 619 173	6 197 717	5 619 565
Prix au m²	391	325	325	325	358
Prix au m², y compris charges et fiscalité	485	429	429	429	457

Source : Commune de Montreuil, annexe financière à une note de synthèse d'avril 2014

- (87) Les deux scénarios ont été réexaminés entre avril 2014 et avril 2015. Le conseil municipal, réuni le 2 avril 2015, a opté pour la seconde option, autorisant le maire à conclure un bail commercial en état futur d'achèvement (BEFA) avec la société Montreuil Altaïs, ainsi qu'un protocole encadrant les relations entre la commune et cette société jusqu'à la prise d'effet du bail. Ce protocole encadrait les conditions de dépôt et d'octroi du permis de construire, décrivait les espaces loués, prévoyait la date de mise à disposition des locaux et des clauses de suspension et des pénalités. Il prévoyait en outre le versement par la société Montreuil Altaïs d'une somme de 6,12 M€ HT dite « mesure d'accompagnement », devant couvrir le coût des aménagements intérieurs et du déménagement des services.
- (88) Le protocole a été modifié à 2 reprises, avant la signature d'une nouvelle version du bail et d'un troisième avenant au protocole le 16 janvier 2019⁵⁵. Au terme de ces évolutions, la durée du bail a été portée à 18 ans au lieu de 12 ans comme prévu dans le contrat initial. La commune a loué 2 niveaux supplémentaires⁵⁶ et augmenté les surfaces ouvertes au public⁵⁷ afin de regrouper un nombre de services plus important que dans le projet initial⁵⁸. L'enveloppe financière à la charge du propriétaire pour couvrir le coût des aménagements intérieurs et de l'emménagement a plus que doublé pour s'établir à 12,70 M€. La date de prise d'effet du bail a été repoussée d'un an, au 30 juin 2019, et les services de la commune ont emménagé durant l'été 2019.

⁵³ La tour R14, dite Rond Point 93.

⁵⁴ Loyer, charges et fiscalité.

⁵⁵ La signature de ces documents a été autorisée par le conseil municipal du 12 décembre 2018.

⁵⁶ La surface utile de bureaux a augmenté de plus de 2 300 m² (+ 19 %) et les surfaces d'archives ont été multipliées par 2.

⁵⁷ Au total, 12 étages seront loués, dont 7 accessibles au public.

⁵⁸ Centre municipaux de santé, notamment, mais aussi les personnel d'un local technique, du service municipal de la jeunesse, du point d'information jeunesse et du centre local d'information et de coordination gériatrique (CLIC).

5.3.3 Une opération intéressante pour les services mais génératrice d'un surcoût**Tableau n° 10 : Comparaison des coûts prévus lors de la prise à bail (2015) et des coûts réels (2018/2019)**

	Unité	2015				2019			
		Location Opale et Cap Horn	BEFA et protocole de 2015	Écart (en valeur)	Écart (en %)	Location Opale et Cap Horn	BEFA 2019 et avenant n° 3 au protocole	Écart (en valeur)	Écart (en %)
Surface utile bureaux	M²	11 572	12 375	803	6,9	11 572	14 688	3 116	26,9
Surface utile archives	M²	443	763	320	72,2	443	1 771	1 328	299,8
Places de parking		231	95	- 136	- 58,9	231	119	- 112	- 48,5
Surface totale	M²	12 015	13 138	1 123	9,3	12 015	16 459	4 444	37,0
Loyer TTC	M€	4,33	4,90	0,56	13,0	4,41	6,25	1,83	41,5
Charges	M€	0,40	0,78	0,37	92,3	0,45	1,09	0,64	140,9
Fiscalité	M€	0,47	0,39	- 0,08	- 17,9	0,50	0,32	- 0,18	- 35,9
Total	M€	5,21	6,06	0,85	16,4	5,36	7,65	2,29	42,7
Loyer HT par m² de bureaux	€	320	275	- 45	- 14,1	326	275	- 51	- 15,6
Loyer TTC moyen au m²	€	361	373	12	3,3	367	379	12	3,3
Prix au m², y compris charges et fiscalité	€	434	461	28	6,4	446	465	19	4,2
Enveloppe travaux et déménagement	M€		6,12				12,70		
Date de prise d'effet			30/06/18				30/06/19		
Durée			12 ans				18 ans		

Source : CRC, d'après les baux conclus en 2015 et 2019, le protocole de 2015 et ses avenants et les données communiquées par la commune de Montreuil. Pour raisonner à périmètre constant, le loyer 2019 s'entend hors redevance pour le restaurant inter-entreprises.

- (89) En regroupant plusieurs services dans des locaux modernes et adaptés à l'accueil du public, le déménagement vers la tour Altaïs devrait améliorer les conditions de travail et l'efficacité des services municipaux. En outre, l'immeuble comprend un restaurant inter-entreprises accessible aux agents municipaux⁵⁹.
- (90) Au moment de la prise à bail, en 2015, le surcoût de fonctionnement induit par ce déménagement dans de nouveaux locaux était estimé à 0,85 M€ (+ 16,4 %). En réalité, trois ans plus tard, il s'avère trois fois supérieur puisqu'il s'établit à 2,29 M€ (+ 42,7 %).
- (91) Ce surcoût n'est pas dû à une surtarification car, à qualité de prestations supérieure, le coût complet au mètre carré des nouveaux locaux dans la tour Altaïs est proche (+ 4,2 %) de celui de la location des anciens bâtiments. Il s'explique essentiellement par l'augmentation des surfaces prises à bail. En effet, la commune assure désormais dans la tour Altaïs l'accueil du public auparavant réalisé sur les sites Opale et Cap Horn mais aussi dans l'hôtel de ville historique (état civil). Le nouveau site héberge aussi un centre municipal de santé ainsi les unions locales syndicales et le comité des œuvres sociales.
- (92) L'efficience de l'opération reste conditionnée à la libération des locaux occupés anciennement par les services administratifs et des locaux associatifs désormais regroupés dans Altaïs. Selon la commune, les espaces libérés à ce jour ont permis de réaliser une économie de loyer de 52 749 € par an et les anciens locaux du comité des œuvres sociales ont été loués à une entreprise de l'économie sociale et solidaire. Les deux centres de santé libérés, situés dans le secteur de la Croix de Chavaux, se trouvent dans un périmètre qui connaîtra des mutations urbaines importantes, encore à l'état de pré-projets ; ils pourront être valorisés dans ce cadre mais accueillent actuellement, à titre temporaire, les services du conservatoire tandis que ce dernier est en travaux. La commune n'a pas encore établi avec précision la liste des sites susceptibles d'être libérés, l'échéance envisagée pour leur libération et l'économie pouvant en être attendue. Il existe aussi manifestement un potentiel d'optimisation des locaux afin de faire baisser les surfaces louées, qui n'a pas encore été activé.

⁵⁹ La commune prévoit le non cumul du bénéfice du restaurant inter-entreprises et des titres restaurant.

- (93) Comme en 2009, la commune n'a pas examiné de scénario dans lequel elle serait devenue propriétaire de ses propres locaux administratifs. Il lui était en effet difficile de l'envisager eu égard à l'expiration imminente des baux des locaux Opale et Cap Horn, d'une part, et à la capacité de désendettement dégradée qui était la sienne, d'autre part. Elle était donc contrainte de s'engager à louer sur une longue période de nouveaux locaux. Pour l'occupation des surfaces louées dans la tour Altaïs, elle versera chaque année 6,25 M€ de loyers pendant 18 ans, soit un coût total de 112 M€ (avant indexation et actualisation) sur la durée du bail. Sur la durée d'amortissement usuelle d'un bâtiment, de l'ordre de 30 ans, ce coût total avoisinera 187 M€ soit plus de 11 380 € par mètre carré, nettement supérieur au prix de la construction de locaux neufs.

5.4 Appréciation générale sur la stratégie patrimoniale de la commune

- (94) Se conformant à une recommandation de la chambre, la commune a rationalisé la gestion de son patrimoine privé. Les loyers ont été relevés et homogénéisés même s'ils restent bas pour l'Île-de-France. Toutefois, après les nombreuses cessions réalisées depuis 2012, les enjeux financiers pour la commune sont désormais moindres qu'en 2013. De plus, si les cessions se poursuivent au rythme actuel en générant 4 M€ par an en moyenne, les produits issus de la valorisation du patrimoine privé de la commune devraient s'éteindre dans quatre à cinq ans.
- (95) Plusieurs de ces cessions de patrimoine ont été réalisées à un prix inférieur aux estimations des services du domaine. Le manque à gagner théorique correspondant à cet écart atteint au moins 3,62 M€ entre 2012 et 2019. Il a été ramené à 2,81 M€ à la suite d'une renégociation conduite postérieurement aux observations provisoires de la chambre.
- (96) La commune n'est pas suffisamment précise sur les contreparties de ces cessions à bas prix à des personnes privées, ce qui l'expose à des risques juridiques et nuit à l'information du conseil municipal. La chambre relève en outre que la clause dite « antispéculative » insérée dans la promesse de vente d'un terrain vendu en 2019, est en réalité favorable aux futurs acheteurs et induit un manque à gagner non évalué pour la commune.
- (97) La commune continue de payer le prix d'une décision prise en 2007, dans des conditions d'impréparation déjà critiquées par la chambre, de quitter les locaux qu'elle occupait dans des tours du centre-ville. Après avoir loué pendant une décennie des bureaux à proximité, elle a emménagé en 2019 dans l'une des tours libérées 10 ans plus tôt, rebaptisée Altaïs. Cette tour a entretemps été achetée et réhabilitée par une entreprise privée. La commune dépense aujourd'hui 6,25 M€ par an pour louer à cette entreprise les espaces qu'elle lui a vendu 10 ans plus tôt pour seulement 11,62 M€.
- (98) Si ce déménagement présente l'avantage de regrouper plusieurs services dans des locaux modernes et adaptés à l'accueil du public, il induit un surcoût annuel de 2,29 M€ lié à l'augmentation des surfaces prises à bail, représentant 12,3 % de la capacité d'autofinancement brute. La commune devra explorer des pistes de diminution de ce surcoût, telles que la valorisation des espaces libérés sur d'autres sites ou la réduction des surfaces prises à bail dans la tour Altaïs.

6 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

6.1 La fiabilité des comptes

6.1.1 Les réformes engagées en 2015 ont rationalisé la chaîne budgétaro-comptable

6.1.1.1 Une chaîne de la dépense longtemps mal organisée, conduisant à des délais élevés de paiement des fournisseurs

- (99) En 2015, dans le cadre des travaux de préparation de la dématérialisation de la chaîne de la dépense, de nombreux dysfonctionnements techniques et organisationnels ont été identifiés. La commune avait vu s'accumuler les factures à numériser, rencontrait des difficultés pour réunir les pièces justificatives et rattacher des factures non numérotées aux engagements correspondants. En 2016, elle constatait encore que plus de la moitié des factures parvenues entre septembre et mi-octobre ne portaient pas de numéro d'engagement et que 15 % des factures avaient été liquidées sans engagement préalable, ce qui avait pu conduire à des doubles paiements. De nombreux mandats étaient rejetés en raison du manque de fiabilité de la base tiers. Sur un total de 17 000 tiers actifs, 4 500 étaient mal renseignés⁶⁰.
- (100) D'autre part, dans son rapport de 2013, la chambre avait déploré l'absence totale de suivi du délai global de paiement (DGP) des fournisseurs, alors même que la commune est tenue réglementairement de les payer sous 30 jours et de s'acquitter d'intérêts moratoires, passé ce délai. La commune a mis en place un suivi du DGP dès 2013, en lien avec l'agence comptable mais, jusqu'en 2015, elle n'a pas déployé d'action destinée à réduire les délais de paiement. Ceux-ci ont même augmenté, essentiellement du fait de l'ordonnateur, et restaient excessifs. En particulier, le délai de paiement réglementaire était systématiquement dépassé, dans le cas des dépenses d'investissement. En 2016, le DGP atteignait près de 2 fois le seuil réglementaire, un niveau qui s'explique en partie par des difficultés liées à un changement de logiciel comptable et par l'apurement du stock de factures à traiter.

Tableau n° 11 : Évolution du délai global de paiement des fournisseurs

En nombre de jours	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	Moyenne
Délai global de paiement	29,92	30,69	31,45	39,59	55,60	37,89	28,94	25,29	34,92

Source : États de suivi tenus par la trésorerie municipale. En 2019 : cinq premiers mois de l'exercice

6.1.1.2 Depuis 2015, de nombreuses réformes ont permis de fluidifier la chaîne de la dépense et de professionnaliser la fonction comptable

- (101) La fonction financière, à la suite d'un renouvellement de l'équipe de direction et d'une revue de l'organisation, a connu trois réorganisations successives entre 2014 et 2018. Ainsi, le pôle comptabilité de la direction des finances a été réorganisé et une cellule facturation a été créée afin de fluidifier le passage à la dématérialisation dans un contexte de changement de logiciel financier. Dans le cadre de la réorganisation de la direction générale adjointe (DGA) ressources, le service de la commande publique a été rattaché à la direction des finances en fin d'année 2018. Enfin, un pôle de pilotage budgétaire (dépenses, recettes, dette, trésorerie, actif, fiscalité) a été créé en fusionnant le service de gestion financière et l'ancien pôle budget.

⁶⁰ 50 tiers étaient mal typés (civilité), 908 tiers avaient un SIRET erroné, 829 doublons de RIB et 568 doublons de SIRET étaient constatés. Enfin, le RIB de plus du quart des tiers (27 %) n'avait pas été numérisé.

- (102) En outre, l'organisation de la fonction comptable a été repensée à l'échelle de l'ensemble de la collectivité, avec une recentralisation⁶¹ au niveau de la direction financière. La comptabilité d'engagement, l'exécution comptable (bon de commande, engagement, service fait, liquidation et pré-mandatement), la proposition de création de tiers, les propositions de saisie des marchés et les propositions budgétaires sont cependant restées décentralisées au niveau des services administratifs et financiers (SAF) placés auprès des différentes directions. La direction des finances anime le réseau des SAF dans le cadre de réunions trimestrielles où sont présentées des analyses sur l'exercice écoulé et les évolutions du cadre de gestion. Elle a renforcé le contrôle interne comptable par la production, à compter de 2017, de fiches de procédures formalisées, pour les processus les plus problématiques (saisie des tiers, gestion des rejets de facture, reports en investissement et rattachement des charges). Elle leur met aussi à disposition divers outils de suivi⁶² et déploie des formations thématiques⁶³.
- (103) Dans le même temps, plusieurs chantiers de modernisation et de rationalisation de la chaîne budgétaire et comptable ont été conduits. La dématérialisation de la transmission des pièces comptables a été mise en œuvre en 2016. La base de tiers a été assainie pour préparer le déploiement de Chorus Pro, le portail de dépôt électronique des factures par les fournisseurs, au 1^{er} janvier 2017. Depuis, la commune a franchi de nouvelles étapes dans le cadre de la dématérialisation : transmission électronique des titres de recettes à l'encontre du secteur public ; déploiement de l'outil de gestion électronique des documents permettant de stocker les pièces justificatives dématérialisées (mai 2017) ; possibilité de paiement en ligne des services à la population (octobre 2017) ; déploiement d'un outil permettant la liquidation centralisée des factures et la certification électronique (mars 2018).
- (104) Ces mesures ont permis de fluidifier le fonctionnement de la chaîne comptable. Le nombre de factures en attente a été divisé par deux, passant de plus de 1 800 en août 2016 à 760 en juin 2018. La part des délais de paiement imputable à l'ordonnateur a été réduite, ce qui a permis au délai global de paiement de passer sous 30 jours en 2018. Cette tendance s'est maintenue durant les premiers mois de l'exercice 2019. La chambre prend acte de cette évolution positive.
- (105) Des marges d'amélioration persistent cependant. Le contrôle interne comptable devrait encore s'améliorer afin de remédier à des taux de rejets de mandats par la trésorerie municipale toujours significatifs⁶⁴. Le maire souhaite à cet égard davantage d'échanges informels avec la trésorerie afin d'éviter certains de ces rejets dont il s'engage à renforcer le suivi à compter de 2021. De plus, la chambre rappelle qu'en vertu de l'article R. 2192-32 du code de la commande publique, la commune est tenue de s'acquitter d'elle-même des intérêts moratoires dus en cas de retards de paiement. En pratique, les intérêts moratoires acquittés sont faibles (22 328 € par an en moyenne entre 2012 et 2018) car la commune ne les paye qu'en cas de demande d'un fournisseur.

6.1.1.3 Un montant de rattachement des charges ramené en 2019 à un niveau satisfaisant

- (106) Conformément aux principes d'annuité et d'indépendance des exercices, aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M14, le budget est prévu et s'exécute pour la durée d'un exercice qui commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre. Il est toutefois possible de prolonger fictivement la journée comptable du 31 décembre jusqu'au dernier jour du mois de janvier de l'année suivante. Cette prolongation permet notamment d'émettre les mandats relatifs à des services faits durant l'année écoulée mais pour lesquels la facture n'est pas parvenue à la commune avant le 31 décembre, ainsi que les titres de recette correspondant à des droits acquis à la commune au cours de cet exercice.

⁶¹ Travaux liés au vidéo-codage, à la validation des tiers, à la gestion des circuits de facture, à la saisie des marchés, au mandatement et à la perception, à l'assistance aux utilisateurs, à la gestion de chorus pro, d'Helios et du parapheur électronique.

⁶² À compter de 2017 : un tableau récapitulatif des factures en attente est communiqué aux directions deux fois par mois, tableau de suivi (mis à jour de manière hebdomadaire au sein d'un dossier partagé) des crédits budgétaires, des engagements de dépense, des factures fournisseurs, des bordereaux, des suspensions, des rejets, des subventions versées et reçues, des cessions, des P503 ainsi que la nomenclature marché et la liste des PJ sont déposés et alimentés par la direction des finances au sein d'un dossier partagé.

⁶³ Par exemple en 2017 ont été proposées des formations relatives à la saisie des engagements, des bons de commande et des tiers ainsi que des opérations de liquidation et pré-mandatement sur deux jours.

⁶⁴ Supérieurs à 8 % en 2017 et 2018, même après les difficultés liées à la mise en place de la transmission dématérialisée des pièces justificatives.

- (107) Jusqu'en 2016, la commune clôturait sa gestion durant la seconde moitié de décembre. Le volume des rattachements a augmenté entre 2012 et 2014, dépassant l'équivalent de 50 jours de dépenses, en 2014 et en 2016. Cette évolution était le signe d'un contrôle insuffisant aux différents niveaux de la chaîne budgétaire et comptable en vue d'établir le juste niveau de rattachement, ce ratio devant normalement être inférieur à un mois de dépenses.
- (108) Depuis 2017, le démarrage de la période de clôture a été avancé au début du mois de décembre afin de limiter les dépenses à rattacher et d'adopter le compte administratif plus tôt qu'auparavant (en mars). La direction des finances fixe annuellement le seuil de rattachement et a formalisé une procédure dédiée aux rattachements de charges. Le changement de logiciel comptable et financier en janvier 2016 a permis de fiabiliser la comptabilité d'engagement et d'améliorer la visibilité sur les engagements ouverts.
- (109) Depuis lors, la commune a cherché à améliorer la pertinence de ses rattachements. En effet, elle estimait qu'en 2018, environ 800 000 € de rattachements depuis l'exercice 2017 étaient encore réalisés à tort. Ces rattachements à mauvais escient concernaient notamment la direction des bâtiments. Grâce aux contrôles mis en place en 2018 et progressivement renforcés depuis, les charges rattachées représentaient en 2019 l'équivalent de 26 jours de dépenses, soit un niveau inférieur à celui de 2012 et proche d'un mois de dépenses. Cette amélioration doit être soulignée. La commune devra rester vigilante sur ce point.

6.1.2 Des insuffisances au niveau des régies et du traitement des recettes qui portent atteinte à la sincérité des comptes

- (110) Les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement sur des comptes transitoires ou d'attente (471 pour les recettes et 472 pour les dépenses). Ces comptes doivent être apurés dans les délais les plus brefs « par imputation au compte définitif ». Un défaut de régularisation des recettes à classer peut entraîner une dissociation entre la situation financière et l'équilibre budgétaire de la collectivité.
- (111) Alors qu'elles étaient relativement élevées jusqu'en 2015, les dépenses à classer ou à régulariser ont été ramenées en 2016 à un niveau pouvant être considéré comme frictionnel.

Tableau n° 12 : Évolution des recettes et des dépenses à classer

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes à classer ou à régulariser	5,35	3,05	4,13	13,60	9,79	6,94	13,75
Produits de gestion	186,44	182,80	173,79	174,66	172,69	176,50	176,45
<i>Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion</i>	<i>2,9</i>	<i>1,7</i>	<i>2,4</i>	<i>7,8</i>	<i>5,7</i>	<i>3,9</i>	<i>7,8</i>
Dépenses à classer ou à régulariser	1,57	2,45	2,78	2,45	0,34	0,34	0,74
Charges de gestion	155,49	159,20	165,87	157,41	151,77	154,31	154,03
<i>Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion</i>	<i>1,0</i>	<i>1,5</i>	<i>1,7</i>	<i>1,6</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5</i>

Source : CRC d'après les comptes de gestion

- (112) En revanche, depuis 2015, le niveau des recettes à classer est élevé. Il a connu deux pics à plus de 13 M€ en 2015 et 2018, années où ces recettes représentaient 7,8 % des produits de gestion. Ces recettes à classer sont anciennes puisqu'au 31 décembre 2018, 33 % d'entre elles avaient été reçues durant un exercice antérieur (27 % en 2017 et 6% entre 2014 à 2016). La commune est consciente de cette insuffisance qu'elle explique de deux manières.

- (113) D'une part, elle peine à ventiler les versements susceptibles de concerner plusieurs services, notamment ceux en provenance de la CAF qui représentaient 22 % du solde des comptes 4711x au 31 décembre 2018 (936 k€). Cependant, l'essentiel du solde de ces comptes était composé de sommes versées, pour des activités normalement aisément identifiables, par des tiers institutionnels : le territoire Est-Ensemble (1 675 k€), la direction départementale du territoire (1 017 k€), le syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (Sipperec) (493 k€), la caisse des écoles (429 k€), le département et la région (285 k€).

Tableau n° 13 : Évolution du solde du compte 4711

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solde du compte 4711	0,41	0,16	1,06	0,16	1,24	1,86	4,33

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

- (114) D'autre part, le fonctionnement des régies est affecté par des dysfonctionnements importants⁶⁵ favorisés par des lacunes de l'organisation, du suivi et de l'apurement. Les recettes à classer comprennent notamment des sommes importantes encaissées par les régies du pôle famille (400 k€) et des centres de santé (313 k€). Des régies ont même encaissé des sommes concernant l'activité du conservatoire qui a pourtant été transféré à Est-Ensemble (364 k€). Les régies sont affectées par un *turnover* élevé, entraînant des retards et des besoins de formation. Plusieurs régies peinent à titrer les sommes encaissées, le décalage pouvant atteindre deux mois, ou à produire les justificatifs attendus⁶⁶.
- (115) La commune a créé en mai 2018 un poste de chargé de gestion des recettes ayant pour mission d'apurer les recettes à classer et de rassembler les pièces nécessaires à l'émission des titres. Elle envisage de clôturer des régies inactives mais ces travaux n'ont pas encore abouti. La chambre estime qu'il conviendrait d'aller plus loin en diminuant le nombre des régies qui, particulièrement élevé à Montreuil (30 régies de dépenses et 28 régies de recettes), nuit à la continuité de leur activité et multiplie les besoins de formation et de suivi.
- (116) Les modalités de comptabilisation des recettes à classer en section de fonctionnement du compte administratif et au compte de résultat du compte de gestion sont préjudiciables à la sincérité du résultat de la gestion de l'exercice. Les retards de classement des recettes pénalisent la commune en minimisant le montant des recettes en section de fonctionnement.
- (117) L'ordonnateur a indiqué à la chambre qu'il s'était rapproché du comptable pour établir une méthode de traitement des recettes à classer ou à régulariser et qu'il avait commencé à remédier à certains dysfonctionnements affectant les régies de recettes municipales. Le solde du compte 4711, qui a diminué de 57 % entre le 31 décembre 2018 et le 31 décembre 2019, témoigne de ces efforts qui doivent cependant être poursuivis.

Rappel au droit n° 1 : Apurer chaque année, avant la fin de la journée complémentaire, les soldes des comptes de recettes et dépenses à classer.

6.1.3 Des provisions et admissions en non-valeur qui ne reflètent pas suffisamment les risques auxquels est exposée la commune

- (118) Les provisions pour risques ou pour charges ont pour fonction de faire apparaître dans les états financiers une perte probable. La constitution d'une provision nécessite que le risque ou la charge remplisse trois conditions cumulatives : son objet est précisément identifié, sa réalisation est encore incertaine mais des événements survenus en cours d'exercice le rendent probable, l'échéance de la sortie des ressources ou le montant ne sont pas connus précisément mais sont évaluables avec une approximation suffisante.

⁶⁵ Le dernier contrôle réalisé en 2018 par la trésorerie municipale concernait la régie « CPAM », qui perçoit les remboursements de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) et des mutuelles pour les centres municipaux de santé ainsi que des subventions. Outre une répartition peu claire des responsabilités des agents de la régie et des effacements de dettes irréguliers, le procès-verbal dressé à l'issue de ce contrôle signalait 2,53 M€ apparaissant sur un compte d'attente en fin d'année 2018.

⁶⁶ Arthur Ashe, centres municipaux de santé, action culturelle.

- (119) En application du 29° de l'article L. 2321-3 du CGCT, la constitution d'une provision est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants dans les cas précisés par le 1° de l'article R. 2321-2 du même code. Une provision pour risque doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante, à hauteur du risque estimé par la collectivité :
- dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à l'encontre de la collectivité ;
 - dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, 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 concerné ;
 - lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.
- (120) La commune de Montreuil n'a pas établi de politique de provisionnement des risques et charges. Ses provisions étaient constituées, jusqu'en 2014, d'une provision pour litige de 70 216 €. En 2014, cette provision a été reprise tandis qu'une provision a été constituée pour couvrir le risque lié à un emprunt garanti à une association, à hauteur de 150 000 €. La situation cette dernière ayant peu évolué, cette provision a été maintenue.

Tableau n° 14 : Provisions pour risques et charges

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Provisions pour risques et charges	70 216	70 216	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000
dont litige	70 216	70 216	-	-	-	-	-
dont emprunt	-	-	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

- (121) Ces montants de provisions sont particulièrement faibles au vu de l'exposition de la commune au risque contentieux, des charges exceptionnelles dont elle a eu à s'acquitter et du niveau de ses créances contentieuses.
- (122) D'une part, la commune connaît une activité contentieuse importante. Lors du contrôle de la chambre, elle était partie à 88 contentieux, essentiellement en matière d'urbanisme et d'habitat et, plus marginalement, de ressources humaines. Le montant des condamnations prononcées (dont la commune a fait appel⁶⁷) et des demandes des parties adverses s'établissait à 2,46 M€ et concernait 12 d'entre eux.
- (123) Or, les charges exceptionnelles témoignent de l'insuffisance des provisions constituées par la commune, qui ne reflètent pas les risques financiers associés à cette activité contentieuse. La chambre a analysé 69 % des charges comptabilisées sur le compte 6718 – Autres charges exceptionnelles entre 2013 et 2017. Il s'agit pour l'essentiel des sommes acquittées en application de protocoles transactionnels et, jusqu'en 2016, d'indemnités d'éviction de locataires dans le cadre de l'aménagement communal. D'après les pièces justificatives fournies par la commune à l'appui des mandats, 89,6 % des charges sélectionnées dans cet échantillon aurait pu être provisionnées durant les exercices précédents, pour un montant total de 1,94 M€, soit 0,39 M€ en moyenne chaque année.
- (124) D'autre part, les créances contentieuses représentent en moyenne 28 % du montant total des restes à recouvrer au cours de la période et 1,97 % des produits de fonctionnement de la commune. Le montant des restes a recouvré a fluctué autour d'une moyenne de 14,56 M€ et en leur sein, les créances contentieuses ont augmenté de 36 % entre 2012 et 2018.

⁶⁷ Tant que la procédure en appel est en cours, le provisionnement reste facultatif cf. M14, tome 1, compte 151 – Provisions pour risques.

Tableau n° 15 : Analyse des restes à recouvrer

(En M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Restes à recouvrer	14,51	14,66	11,47	18,08	20,00	8,98	14,24
dont amiable	11,82	10,49	7,66	13,99	16,24	4,91	10,58
dont contentieux	2,69	4,17	3,81	4,09	3,76	4,07	3,66
Contentieux / total (%)	19	28	33	23	19	45	26
Total produits de fonctionnement	192,82	188,67	179,02	188,19	208,09	192,30	209,04
Redevables contentieux sur produits de fonctionnement (%)	1,39	2,21	2,13	2,17	1,81	2,11	1,75
(En €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Provision pour dépréciation des comptes tiers (compte 49)	0	0	0	0	0	0	0
Admission en non-valeur (compte 654)	0,20	0,44	0,38	0,38	0,38	0,32	0,29
Titres annulés (compte 673)	0,84	0,44	1,17	0,16	0,05	0,06	0,16

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

- (125) Une large part de ces créances est assortie d'une ancienneté supérieure à quatre années, durée du délai de prescription en recouvrement. Tel était le cas, au 31 décembre 2018, de 56 % des créances contentieuses⁶⁸ (1,98 M€) et de 6 % des créances amiables⁶⁹ (0,42 M€). Cela s'explique notamment par les difficultés de recouvrement constatées sur certaines régies, notamment la régie scolaire (enfance, petite enfance et périscolaire) dont la facturation irrégulière ne permet pas un titrage rapide des impayés. La commune espère que le déploiement des titres payables sur internet lui permettra d'améliorer le recouvrement de ses créances sur la population et envisage un regroupement des régies pour homogénéiser les pratiques et fluidifier le recouvrement.
- (126) Aucune provision pour créances irrécouvrables n'a été constituée et le volume annuel moyen d'admissions en non-valeur s'est établi autour de 340 000 € entre 2012 et 2018. Or, l'augmentation du montant des créances contentieuses de 160 000 € par an en moyenne depuis 2012, ainsi que le stock important de créances anciennes dans les comptes (2,40 M€ au total au 31 décembre 2018) permet de penser que ce montant n'est pas suffisant pour rendre fidèlement compte du risque de non recouvrement des créances.
- (127) La commune devra donc veiller à améliorer son taux de recouvrement et, en attendant, procéder à des admissions en non-valeur d'un niveau plus substantiel et/ou provisionner les risques de non-recouvrement des créances.
- (128) Il importe enfin que la commune s'attache sans tarder à opérer une revue annuelle de ses risques afin que ses comptes reflètent les risques liés à son activité contentieuse et à l'irrécouvrabilité de ses créances. Cette revue pourra utilement s'étendre à d'autres zones de risques potentielles, telles que les opérations d'aménagement, les organismes auxquels elle est liée, les emprunts qu'elle garantit ou encore les jours épargnés sur les comptes épargne temps (CET) de ses agents, dont elle ne connaît pas le nombre à ce jour.
- (129) Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à ce que la commune procède à une revue régulière des risques. La chambre y sera attentive.

Rappel au droit n° 2 : Procéder à des admissions en non-valeur et comptabiliser des provisions pour risques et charges (contentieux, créances irrécouvrables) à hauteur des risques encourus et des pertes constatées.

6.1.4 Un suivi défaillant des immobilisations

- (130) Au 31 décembre 2018, l'actif net de la commune s'élevait à 895,22 M€. Il représentait alors 64 % du total de l'actif et plus de 10 années de produits fiscaux.

⁶⁸ Comptes 4116, 4146, 4416, 44316, 44356 et 46726.

⁶⁹ Comptes 4111, 4141 et 46721.

6.1.4.1 Un inventaire mal tenu et non rapproché de l'état de l'actif du comptable

- (131) La comparaison entre l'état de l'actif du comptable et l'inventaire de l'ordonnateur fait apparaître un écart, très significatif, de 791,52 M€ au 31 décembre 2018. La valeur des immobilisations figurant dans l'inventaire de l'ordonnateur est donc huit fois moins importante que celle figurant dans les comptes. Cette situation résulte notamment d'un suivi des immobilisations par les services municipaux historiquement lacunaire, réalisé sur tableur sans l'appui d'un logiciel dédié.
- (132) À l'heure de l'instruction de la chambre, la commune ne suivait pas ses immobilisations de façon satisfaisante, qu'il s'agisse de leur suivi physique (absence d'inventaire physique) ou comptable (tableur insuffisamment mis à jour et par nature moins robuste et complet qu'un logiciel comptable et financier). De ce fait, le comptable ne peut sortir régulièrement de l'actif les biens qui devraient l'être.
- (133) La fiabilisation de l'inventaire figure parmi les nouvelles priorités de la direction des finances⁷⁰ afin de permettre l'intégration des immobilisations au logiciel financier en substitution du suivi réalisé sur tableur. Cette intégration permettra notamment d'éviter la liquidation de mandats d'investissements n'étant pas rattachés à des numéros d'inventaire. Au vu de l'ampleur des écarts constatés, la commune envisage de réaliser un travail de fiabilisation compte par compte avec le comptable et la formalisation de fiches actif par les agents des services administratifs et financiers. Elle a précisé à la chambre qu'un travail de recensement était en cours afin d'incorporer de manière fiable et juste les mouvements d'actifs effectués ces derniers exercices. La migration de la base de données vers un progiciel d'inventaire est prévue. Elle sera suivie d'une réconciliation des écarts avec l'actif du comptable. Il s'agit d'un travail long et fastidieux, mais nécessaire, qu'elle indique souhaiter mener tout au long du mandat en cours.

6.1.4.2 Des immobilisations en cours qui s'accumulent

- (134) Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non achevées à la fin de l'exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. Lorsque ces immobilisations sont mises en service, elles doivent être transférées à une subdivision du compte 21 par une opération d'ordre. Celle-ci est réalisée sur la base d'un certificat administratif produit par l'ordonnateur.

Tableau n° 16 : Évolution des immobilisations corporelles en cours

(En M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution (en %)
Immobilisation corporelles en cours	39,71	56,05	63,14	72,42	80,13	90,39	111,50	181
Immobilisation corporelles	518,77	544,06	589,62	600,70	614,10	625,16	635,75	23
Immobilisations en cours / Dépenses d'équipement de l'année	1,2	1,2	1,3	2,5	3,3	3,8	3,2	172
Immobilisations corporelles en cours / immobilisations corporelles (en %)	7,7	10,3	10,7	12,1	13,0	14,5	17,5	129

Source : Comptes de gestion

⁷⁰ Il s'agissait d'un des objectifs assignés au responsable du pôle budget pour l'exercice 2019.

- (135) Dans les comptes de la commune de Montreuil, le montant des immobilisations en cours a été presque multiplié par trois entre 2012 et 2018 (+ 181 %) et représente près de trois années de dépenses d'équipement contre un an au début de la période contrôlée. Le transfert des immobilisations en cours vers les immobilisations en service a marqué un coup d'arrêt à compter de l'exercice 2012. Il reste, depuis lors, très insuffisant. Au 31 décembre 2018, 65,7 % des immobilisations en cours avaient plus de trois ans. Les soldes de ces comptes comprennent plusieurs sommes correspondant à des opérations achevées depuis au moins deux exercices, qui auraient donc dû être transférées vers des comptes d'immobilisations en service⁷¹. Cette situation entraîne un risque de sous-dimensionnement des amortissements.

Tableau n° 17 : Ancienneté des immobilisations en cours

Exercice	Valeurs brutes (en M€)	en %
2010	0,09	0,1
2011	0,47	0,4
2012	22,23	19,7
2013	17,16	15,2
2014	23,28	20,7
2015	9,75	8,7
2016	7,80	6,9
2017	10,26	9,1
2018	21,11	18,7
Non déterminé	0,57	0,5
Total général	112,71	100,0

Source : CRC, d'après l'état de développement de soldes des comptes 23x

6.1.4.3 Les immobilisations financières

- (136) Les immobilisations financières se composent des titres de participation et des créances rattachées à ces participations (comptes 26⁷²) ainsi que des autres immobilisations financières constituées des autres titres immobilisés, des prêts et créances consentis par des organismes de sécurité sociale et des dépôts et cautionnements versés (comptes 27).
- (137) Au 31 décembre 2018, le solde des comptes 26x était de 3,09 M€. Les seuls mouvements constatés durant la période contrôlée concernaient le compte 261 en croissance de 1,2 M€ entre 2013 et 2015. Cette évolution est notamment due à une prise de participation de 1,48 M€ dans l'Agence France locale (AFL).

Tableau n° 18 : Évolution du solde des comptes de participations

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution (en %)
Titres de participation (c/261)	0,83	0,83	1,55	2,05	2,05	2,05	2,05	148
Autres formes de participations (c/266)	1,05	1,05	1,05	1,05	1,05	1,05	1,05	0

Source : Comptes de gestion

- (138) Pour l'ensemble de la période, des incohérences ont été constatées entre les immobilisations financières comptabilisées au compte de gestion et celles listées dans l'annexe dédiée du compte administratif. Au titre de 2018, le montant total de ces écarts s'élève à 313 386 €, soit 10 % du total. Des participations dans les sociétés M2S (0,03 M€), Modev (1,40 M€ au total) et « sociétés loc. d'épargne de SSD » figurent dans l'état de l'actif mais pas dans les participations recensées au compte de gestion.

⁷¹ Reconstruction du groupe scolaire Voltaire, maison de quartier Bel-Air, réfection de la piste d'athlétisme du stade Jean Delbert... (Source : état de développement de soldes des comptes 23x).

⁷² Selon l'instruction M14, le compte 26 a vocation à recueillir les droits détenus par la collectivité dans le capital d'établissements privés, matérialisés ou non par des titres. Les participations matérialisées par des titres sont inscrites au compte 261 « Titres de participation », sinon elles sont inscrites au compte 266 « Autres formes de participation ».

- (139) La justification de ces participations est lacunaire. La commune n'a pas pu fournir les délibérations correspondant à ces trois prises de participations, pas plus que celle relative à l'entrée au capital de la Semimo (1,28 M€). Le comptable a confirmé que les immobilisations inscrites au compte de gestion comprennent des participations enregistrées sur la base de documents comptables et non juridiques. Par ailleurs, comme cela avait déjà été formulé par la chambre dans son précédent rapport, le montant des participations financières comprend des participations non identifiées pour un montant de 41 293 €.

Tableau n° 19 : Immobilisations financières selon le compte de gestion et selon l'annexe au compte administratif 2018 (Montant en €)

Compte	Désignation	Compte de gestion	Annexe IV-C2 au compte administratif	Écart
261	M2S	28 000		- 28 000
261	Modev	350 633		- 350 633
261	"Migration compte 261"	163 752		
	<i>Semimo</i>	1 280 000	1 280 000	0
	<i>Modev (basculé compte 266)</i>	- 1 049 002		1 049 002
	<i>Sademo (liquidation)</i>	-109 170		109 170
	<i>Participations non identifiées ou erreur</i>	41 923		- 41 923
261	Coopérative Made in Montreuil	15 000	15 000	0
261	Soreqa	7 500	7 500	0
261	Agence France Locale (AFL)	989 000	1 483 500	0
261	Agence France Locale (AFL)	494 500		
Total titres de participation		2 048 384	2 786 000	737 616
266	Sociétés loc. d'épargne de SSD	2 000		-2 000
266	Modev	1 049 002		- 1 049 002
Total autres formes de participation		1 051 002	0	- 1 051 002
Total général		3 099 386	2 786 000	- 313 386

Source : CRC, d'après états de développement des soldes et compte administratif 2018.

- (140) Par ailleurs, la commune n'a pas constitué de provisions pour les risques inhérents à ces participations en dépit des difficultés de la SEM Modev, déjà soulignées par la chambre dans un rapport publié en 2006. Cette SEM est aujourd'hui en cours de liquidation.

Rappel au droit n° 3 : Mettre en place un suivi des actifs de la commune en recensant, justifiant et mettant à jour l'inventaire des immobilisations ; en rapprochant cet inventaire de l'état de l'actif tenu par le comptable ; en procédant au transfert des immobilisations en cours achevées vers les comptes d'immobilisations définitives.

6.1.4.4 La régularisation des écritures comptables liées à la Semimo

- (141) La société d'économie mixte de Montreuil (Semimo) était, avant les années 2000, la principale société d'économie mixte communale. Créée en 1962, elle avait une activité de gestion et de construction, principalement de logements sociaux⁷³. En 1992 et 1999, la chambre a appelé l'attention de la commune sur la gestion hasardeuse et les difficultés financières de la Semimo et sur l'importance de ses engagements financiers vis-à-vis de cette société (garanties d'emprunts, augmentations de capital, avances, rachats de terrains ou de bureaux). L'apurement du passif de la société⁷⁴ a lourdement pesé sur les finances communales, notamment au travers de sa participation dans le cadre du protocole conclu avec la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) en 1997. La Semimo a ensuite abandonné sa mission d'aménageur⁷⁵ et, en 1998 et 1999, l'essentiel de ses missions ont été transféré à la Montreuilloise d'habitation (activité de logement social reprise depuis par l'OPHM) et à Modev (aménagement) ou sous-traitées à des prestataires spécialisés (immobilier d'entreprise).

⁷³ En 1993, quatre nouvelles SEM ont été créées afin de reprendre une partie des missions de la Semimo, aménageur historique des Zac concédées par la ville.

⁷⁴ 26 novembre 1997 et 5 février 1998.

⁷⁵ Cette décision a donné lieu à deux protocoles. Le premier, en date du 30 juin 1999, concernait les Zac Valmy, Porte de Montreuil, Rosny-Vitry, Garibaldi, Carnot et Îlots de l'église. Le second, du 1^{er} mars 2000, concernait la Zac Beaumarchais.

- (142) Dans ses deux précédents rapports sur la gestion de la commune de Montreuil, la chambre a rappelé que les sommes comptabilisées sur le compte 2764 comme créances détenues sur la Semimo pour un montant de 40,49 M€ ne seraient jamais recouvrées puisqu'il s'agissait en réalité de subventions (39,33 M€) et d'un abandon de créances (1,16 M€) aux termes des différents protocoles et décisions de la municipalité en 1997 et 1998. La chambre avait donc recommandé à la commune, dans son rapport d'observations définitives de 2013, de procéder sans délai et sur 15 ans à l'amortissement, à hauteur de 2,7 M€ par an, des sommes devenues irrécouvrables versées à la Semimo dans les années 1990 (40,49 M€ au total).
- (143) Cette recommandation a été suivie d'effets puisque dès 2013, il a été procédé par opération d'ordre au transfert de ces sommes vers le compte 2042 « Subventions d'équipement aux personnes de droit privées ». La charge d'amortissement correspondante, de 2,7 M€ sur 15 ans, a bien été comptabilisée chaque année dès 2014.

6.2 Une information budgétaire globalement satisfaisante

6.2.1 Une information complète produite à l'appui des débats d'orientation budgétaire

- (144) L'adoption des documents budgétaires est soumise à plusieurs règles formelles. Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, le conseil municipal doit tenir un délai de deux mois avant l'adoption du budget primitif un débat d'orientation budgétaire (DOB), s'appuyant sur un rapport sur les orientations budgétaires (ROB). Depuis la loi NOTRé, il doit être pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Enfin, depuis 2016, la collectivité doit mettre en ligne ses documents budgétaires.
- (145) À Montreuil, la durée écoulée entre la tenue du débat d'orientation budgétaire et le vote du budget primitif a été globalement conforme aux délais légaux, à l'exception d'un dépassement de 3 jours en 2016, où cette durée était de 63 jours⁷⁶. Le conseil municipal a bien pris acte de la tenue du DOB par des délibérations spécifiques.
- (146) Conformément à la réglementation, la commune publie, dans la rubrique « Le budget » de son site internet, ses documents budgétaires depuis 2016. Cependant, ces publications ne sont pas toujours exhaustives au regard des exigences de la réglementation⁷⁷. Ainsi, si le budget primitif et le compte administratif sont systématiquement mis en ligne, il en va différemment pour les rapports d'orientations budgétaires, et les notes explicatives de synthèse des budgets primitifs et comptes administratifs, dont la publication n'a pas été systématique pour les années 2016 à 2018. Bien que le budget primitif soit présenté sous un format facilement appréhendable pour le citoyen dans un souci de pédagogie, la commune devra veiller à l'avenir à l'exhaustivité des publications au regard des exigences de l'article L. 2313-1 du CGCT. La mise en ligne de plusieurs de ces documents sur sa plateforme *open data* constitue à cet égard un progrès mais qui ne devrait pas la dispenser, afin d'en faciliter l'accès au plus grand nombre, d'une complétion plus attentive de la rubrique « Le budget » de son site internet.

⁷⁶ DOB tenu le 3 février 2016 et budget primitif adopté le 6 avril 2016.

⁷⁷ La loi NOTRé du 7 août 2015 impose désormais aux communes de mettre en ligne sur leur site internet, lorsqu'il existe, le rapport sur les orientations budgétaires, la note explicative de synthèse du budget primitif et celle annexée au compte administratif, après adoption des délibérations y afférentes par le conseil municipal.

- (147) Au-delà de ces exigences formelles, le CGCT précise le contenu de l'information à communiquer dans le ROB, qui doit porter sur les « *orientations budgétaires* » ainsi que les « *engagements pluriannuels envisagés* ». Avant 2014, la jurisprudence administrative⁷⁸ avait déjà imposé que le ROB soit suffisamment détaillé et comporte des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, le niveau d'endettement et son évolution, ainsi que l'évolution des taux de la fiscalité locale⁷⁹. Depuis la loi Maptam, le DOB doit également porter sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement. La loi NOTRe et son décret d'application, publié en 2016⁸⁰, imposent de fournir des informations sur la structure et la gestion de la dette, sur les effectifs et sur la structure et l'évolution passée et à venir des dépenses de personnel. De façon synthétique, ces exigences sont de deux ordres : l'information doit être détaillée sur certains postes stratégiques ou à risque (investissements, dette, fiscalité locale et masse salariale) ; elle doit être prospective : le ROB doit éclairer à la fois sur les orientations budgétaires de l'exercice à venir et sur leurs conséquences à moyen terme.
- (148) Avant 2016, les ROB de la commune de Montreuil étaient assez succincts. Ils consistaient plus en une synthèse du budget primitif qu'en un document stratégique. Ils ne comprenaient ni analyse rétrospective ni analyse prospective pluriannuelle sur les principaux postes stratégiques ou à risque comme les investissements, la dette, la fiscalité locale et la masse salariale. La commune mettait simplement son budget en regard du contexte budgétaire national et des conséquences des lois de finances sur les dotations et la fiscalité reversée.
- (149) En 2016, le ROB s'est enrichi d'analyses rétrospectives commentant l'évolution des principaux postes stratégiques sur les deux derniers exercices (dépenses d'équipement, masse salariale et fiscalité locale principalement). Il décrivait les causes de la dégradation des ratios financiers des quatre années antérieures, qui a culminé en 2014. Il comprenait des informations sur la structure et l'évolution de la dette. À partir de 2017, le rapport d'observations provisoires (ROP) a été enrichi de précisions sur les conséquences de l'évolution de la dette sur l'autofinancement à travers la hausse des frais financiers ou l'augmentation des remboursements d'emprunts.
- (150) Depuis lors, la qualité des ROB est allée croissant pour parvenir en 2019 à un rapport satisfaisant pleinement aux exigences fixées par la loi NOTRe. Il comprend une chronique rétrospective étayée des évolutions des principaux postes stratégiques (produits fiscaux, dotations de l'État, dépenses de personnel, dépenses d'investissement et endettement) depuis 2012. Il présente de façon claire la stratégie budgétaire de la commune et développe une prospective financière sur quatre ans. Il présente l'évolution anticipée des recettes et dépenses de la section de fonctionnement et met en perspective les évolutions proposées de l'épargne brute, des dépenses d'équipement et de l'encours de dette. La chambre invite la commune à continuer à produire des rapports sur les orientations budgétaires de cette qualité.

6.2.2 La qualité des prévisions budgétaires redevenue satisfaisante après s'être dégradée entre 2014 et 2017

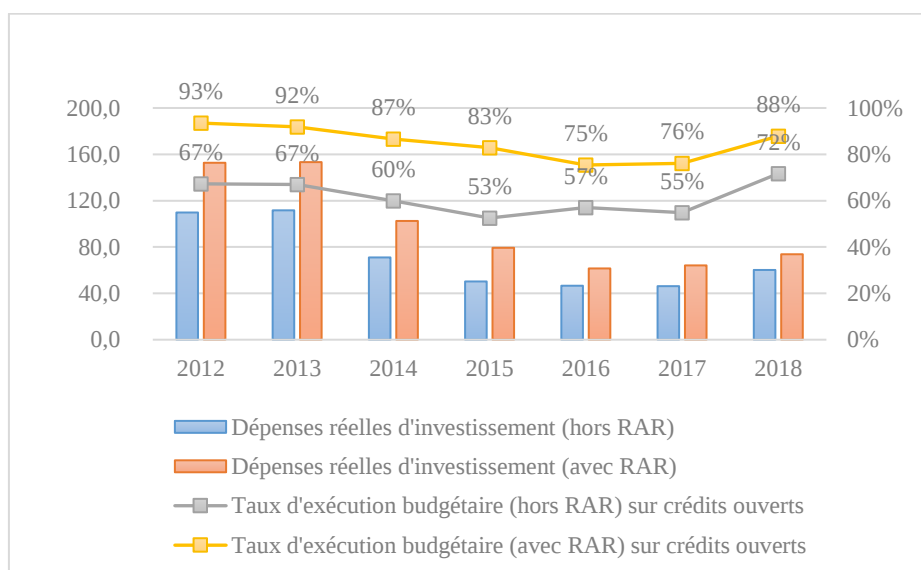
- (151) Les taux d'exécution budgétaire mesurent le rapport entre les dépenses et les recettes réalisées, d'une part, et les crédits ouverts par le budget primitif et les décisions modificatives, d'autre part. Ces taux renseignent sur la qualité et la sincérité des prévisions de la commune et de l'information transmise à l'assemblée délibérante lors de l'adoption du budget.

⁷⁸ Cour administrative d'appel (CAA) Douai, 14 juin 2005, commune de Breteuil-sur-Noye ; tribunal administratif (TA) de Nice, 10 novembre 2006, M. Antoine Di Lorio c/ commune de La Valette-du-Var ; TA Nice, 19 janvier 2007, M. Bruno Lang c/ commune de Mouans-Sartoux.

⁷⁹ Réponse du ministre des collectivités territoriales publiée au Journal officiel (JO) du 25 octobre 2011, p. 11319, à la question n° 113040 publiée au JO du 5 juillet 2011, p. 7036.

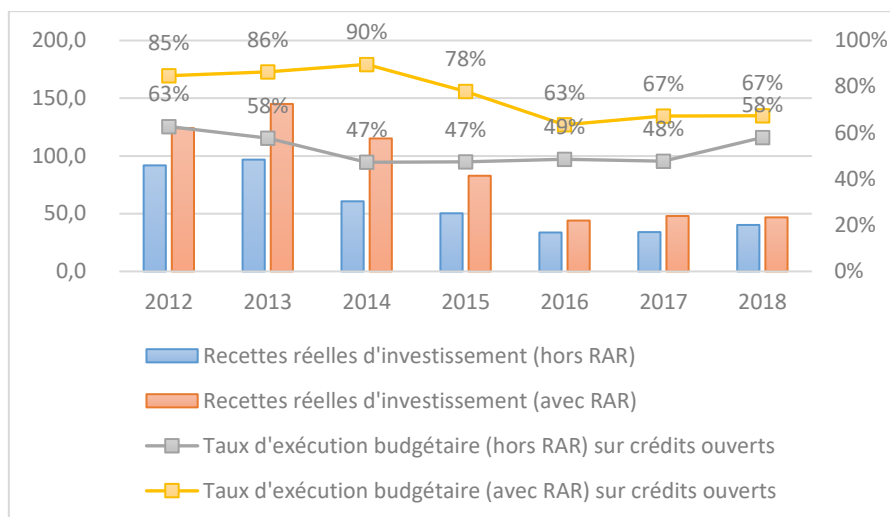
⁸⁰ Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

- (152) En section de fonctionnement, les taux d'exécution moyens sont élevés pour les recettes (101 % en moyenne) comme pour les dépenses (97 % en moyenne), témoignant de l'absence de difficulté de la commune à estimer ses recettes de fonctionnement et d'une programmation relativement prudente des dépenses afin de disposer de marges de manœuvres en gestion.
- (153) Le taux d'exécution des dépenses d'investissement, satisfaisant jusqu'en 2013, a connu un creux entre 2014 et 2017 où il n'était plus que de 55 % (76 % après prise en compte des restes à réaliser). La commune inscrivait alors dans son budget des opérations qu'elle ne parvenait pas à mener au rythme annoncé. En 2018, sous l'effet des réformes engagées depuis 2015, les prévisions budgétaires se sont améliorées et le taux d'exécution des dépenses d'investissement a dépassé le niveau de 2012 pour s'établir à 72 % (88 % après prise en compte des restes à réaliser).

Graphique n° 1 : Taux d'exécution des dépenses d'investissement

Source : Budgets primitifs, décisions modificatives et comptes administratif. Les dépenses sont exprimées en M€.

- (154) Les taux d'exécution en recettes d'investissement ont suivi une tendance similaire. Ils n'ont cependant pas connu le même redressement en 2018, car la moindre consommation de 3 % des dépenses de fonctionnement, cette année-là, a conduit à obtenir une CAF plus élevée que prévue, diminuant d'autant le besoin de financement des investissements. L'essentiel de l'ajustement des recettes aux besoins de financement a porté sur les emprunts. La sous-consommation des recettes hors emprunt était le fait de décalages de subventions, eux-mêmes dus aux décalages dans le temps des projets financés.

Graphique n° 2 : Taux d'exécution des recettes d'investissement

Source : Budgets primitifs, décisions modificatives et comptes administratif. Les dépenses sont exprimées en M€.

6.2.3 Des annexes correctement renseignées dans l'ensemble même si des erreurs affectent à la marge l'état de la dette et l'état des engagements hors bilan

- (155) Les annexes aux comptes administratifs sont limitativement énumérées par l'article R. 2313-3 du CGCT et l'instruction codificatrice M14. Au nombre de quatorze, elles figurent bien à l'appui des comptes administratifs pour les exercices 2012 à 2018.
- (156) L'annexe relative à la dette est incomplète puisque le montant des dépôts et cautionnements reçus (0,23 M€ fin 2018, d'après le compte de gestion) n'y est pas renseigné.
- (157) D'autre part, le capital restant dû des emprunts en euros (compte 1641) y est inférieur de 407 423 € à celui qui apparaît dans le compte de gestion, tenu par le comptable. Le rapprochement effectué fin 2016 entre les deux documents a permis d'établir que le montant figurant dans l'état de la dette tenu par l'ordonnateur était le bon. La commune a transmis au comptable public le certificat administratif nécessaire à la régularisation du compte de gestion. Au 31 décembre 2018, celle-ci n'avait pourtant pas encore eu lieu.
- (158) Les emprunts contractés par des tiers et garantis par la commune s'élevaient au 31 décembre 2018 à 515,63 M€, soit un montant égal à 2,3 fois la dette communale. Le renseignement de l'annexe correspondante au compte administratif doit donc faire l'objet d'une vigilance particulière. Or, dans les comptes administratifs 2017 et 2018, plusieurs emprunts finançant des opérations de logement social⁸¹ ne figuraient pas dans la catégorie idoine et étaient indument classés parmi les prêts garantis « hors logement social ».
- (159) D'autre part, l'annexe relative aux engagements donnés devra être complétée afin de faire apparaître certains engagements contractuels de la commune, tels que l'engagement pris dans le cadre du protocole conclu avec la CGLLS, par lequel la commune s'était engagée à apporter à l'office public de l'habitat (OPH) montreuillois 4,47 M€ entre 2016 et 2020.
- (160) Il a été vérifié que les ratios prudentiels⁸² prévus en matière de garantie d'emprunts prévus par les articles L. 2252-1 à L. 2252-5 et précisés par les articles D. 1511-30 à D. 1511-35 du CGCT étaient respectés.

⁸¹ Emprunts contractés par des bailleurs sociaux associatifs ou des gestionnaires de foyers d'hébergement.

⁸² Plafonnement des annuités des emprunts garantis à 50 % des recettes de fonctionnement, ratio de division des risques (le montant des annuités garanties au profit d'un même débiteur ne doit pas être supérieur à 10 % du montant total susceptible d'être garanti, soit 5 % du montant des recettes réelles de fonctionnement) et ratio de partage des risques (la quotité maximale susceptible d'être garantie par une ou plusieurs collectivités sur un même emprunt est fixée à 50 %).

6.3 Appréciation générale sur la fiabilité des comptes et la qualité de l'information budgétaire

- (161) L'information budgétaire s'est considérablement enrichie depuis 2016. Elle est désormais conforme aux exigences réglementaires et comprend une dimension stratégique.
- (162) La fonction financière s'est structurée et modernisée depuis 2015, ce dont témoignent l'amélioration de la comptabilisation des rattachements et la baisse des délais moyens de paiement des fournisseurs, désormais conformes aux seuils réglementaires.
- (163) Toutefois, pour que les états financiers respectent l'exigence de sincérité des résultats de la gestion et produise une image fidèle du patrimoine communal, la commune doit préciser sa politique de provisionnement des risques et d'admission en non-valeur. Le suivi des immobilisations, actuellement déficient, doit s'appuyer sur des travaux de recensement, de fiabilisation et de rapprochement avec la trésorerie municipale. La commune a indiqué à la chambre qu'elle avait démarré ce chantier qui devrait prendre plusieurs années. Enfin, elle gagnerait à apurer ses recettes à classer.

7 L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE

7.1 Retraitements effectués pour l'analyse financière

- (164) Trois types de retraitements ont été effectués :
- les recettes réelles de fonctionnement n'incluant pas les recettes liées aux cessions d'immobilisations, celles-ci ont été reclassées parmi les recettes d'investissement ;
 - le montant des annuités en capital de la dette et les nouveaux emprunts contractés la même année ont été retraités des remboursements anticipés et des réaménagements effectués en 2012 (24,59 M€), 2017 (32 M€) et 2018 (3,69 M€) ;
 - pour comparer les exercices, l'analyse financière a neutralisé les nouveaux flux financiers induits par la création de la métropole du Grand Paris (MGP) et la transformation d'Est-Ensemble en établissement public territorial (EPT).
- (165) Jusqu'en 2015, la communauté d'agglomération Est-Ensemble percevait l'ensemble de la fiscalité économique⁸³ ainsi que la composante intercommunale de la fiscalité sur les ménages⁸⁴. En contrepartie, elle versait à la commune une attribution de compensation (AC) correspondant au produit de la fiscalité économique, augmenté de la compensation de la part salaires de l'ancienne taxe professionnelle et diminué du coût des compétences qui lui avaient été transférées par la commune.
- (166) La création de la MGP et la transformation d'Est-Ensemble en EPT au 1^{er} janvier 2016 ont entraîné des flux financiers nouveaux. Est-Ensemble ne perçoit plus la plupart de la fiscalité économique : la CVAE, la Tascom et l'Ifer sont désormais perçues par la métropole du Grand Paris⁸⁵. L'essentiel de leur produit, augmenté de la compensation de la part salaires de l'ancienne taxe professionnelle, est reversé à la commune par la MGP sous la forme d'une attribution de compensation. Par ailleurs, la commune est devenue bénéficiaire directe de la composante intercommunale de la fiscalité sur les ménages.

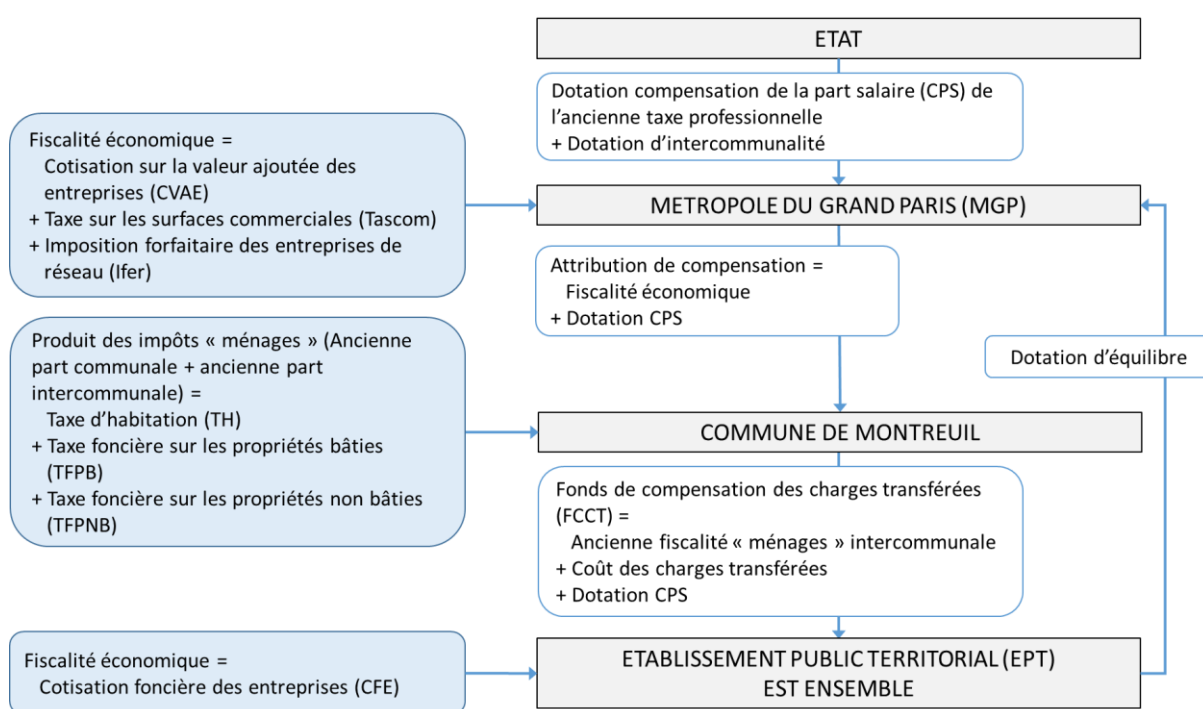
⁸³ Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation foncière des entreprises (CFE), taxes sur les surfaces commerciales (Tascom) et imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer).

⁸⁴ Taxe d'habitation (TH), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et sur les propriétés non bâties (TFPNB), part correspondant aux taux intercommunaux.

⁸⁵ Seule la CFE reste perçue directement par Est-Ensemble.

- (167) Ces recettes nouvelles ne sont pas des recettes nettes car la commune verse désormais à Est-Ensemble à un fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) un montant correspondant à la somme de l'ancienne composante intercommunale de la fiscalité sur les ménages, de la compensation de la part salaires de l'ancienne taxe professionnelle (part dite « fiscale »), une part dite « équilibre » visant à maintenir une forme de péréquation à l'échelle du territoire et une part dite « transferts » correspondant au coût des compétences transférées à l'EPT à partir du 1^{er} janvier 2016.
- (168) Ces nouveaux flux sont budgétairement neutres pour la commune mais ils ont gonflé les masses financières de la section de fonctionnement de 30,04 M€ à partir de 2016⁸⁶. Cette somme correspond, en dépenses, au montant du FCCT et, en recettes, à la somme de l'AC métropolitaine (16,01 M€) et de la composante intercommunale de la fiscalité sur les ménages (14,35 M€).

Schéma n° 1 : Ressources fiscales et flux financiers avec la métropole du Grand Paris et l'établissement public territorial depuis le 1^{er} janvier 2016



Source : CRC

Tableau n° 20 : Conséquences de la création de la MGP sur le budget communal

(en M€)	2016	2017	2018
Nouveaux produits	30,36	30,36	30,36
Ancienne fiscalité ménages intercommunale	14,35	14,35	14,35
Reversement, via l'AC métropolitaine, de la dotation CPS	16,01	16,01	16,01
Nouvelles charges	30,04	30,09	30,26
FCCT hors coût des charges transférées	30,04	30,09	30,26
Solde	0,32	0,27	0,10

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

⁸⁶ En légère augmentation durant les exercices suivants du fait de la hausse de la marge de la part fiscale du FCCT : 30,04 M€ en 2016, 30,09 M€ en 2017, 30,26 M€ en 2018 et 30,57 M€ en 2019.

7.2 La stratégie financière de la commune de Montreuil

7.2.1 Plusieurs constantes : des effectifs élevés, une organisation déconcentrée et des taux de fiscalité locale stables

- (169) La commune de Montreuil offre une large gamme de services publics, que ce soit dans le domaine culturel (5 théâtres dont 1 centre dramatique national, 1 conservatoire, 1 cinéma d'art et d'essai et 1 centre d'art), sportif (1 stade nautique, 1 piscine écologique, 1 complexe de tennis, 43 équipements sportifs extérieurs et 26 équipements couverts). Elle propose aussi 1 service de proximité dans le domaine social au travers de 6 antennes de quartier⁸⁷ et 3 centres sociaux / maisons de quartier⁸⁸, ainsi que dans le domaine de la santé à travers la gestion d'un réseau de centres de santé municipaux. Jusqu'en 2018, hormis l'organisation des marchés d'approvisionnement, la commune gère la quasi-totalité de ses services en régie.
- (170) Si l'organisation des services municipaux en quatre grandes directions générales n'appelle pas de remarques, tel n'est pas le cas de l'organisation de certaines fonctions support, relativement déconcentrées. Les fonctions « finances » et « achats » font intervenir un réseau d'une vingtaine de services administratifs et financiers⁸⁹, correspondant au nombre de directions. Il existe par ailleurs à Montreuil pas moins de 30 régies de dépenses et 28 régies de recettes, un nombre particulièrement élevé qui pénalise le tirage des recettes et leur recouvrement (cf. *supra*). En réponse à la chambre, la commune est convenue qu'une réflexion devait être conduite sur le nombre de services administratifs et financiers et leurs missions et s'est engagée à effectuer un inventaire rigoureux des régies afin d'en réduire le nombre.
- (171) L'analyse de l'évolution des effectifs fait en outre apparaître qu'en début de période, des recrutements ont été effectués au-delà des besoins liés à la mise en service de nouveaux équipements publics. Ces embauches excessives ont été résorbées depuis.
- (172) Les charges de personnel à Montreuil, rapportées au nombre d'habitants, restent particulièrement élevées par rapport aux communes de même taille⁹⁰ au niveau régional (+ 12,3 %) comme national (+ 43,7 %). Cet écart tient à l'importance de la part des services rendus par la commune de Montreuil à la population en régie directe. La commune a aussi fait valoir les forts besoins de services municipaux eu égard aux caractéristiques sociales de son territoire et de la population qui y réside. Les efforts de maîtrise des dépenses de personnel réalisés par la commune ont contribué à réduire l'écart aux communes comparables en Île-de-France de plus de cinq points sur la période contrôlée mais il existe encore des marges d'optimisation de l'organisation et des effectifs communaux. Le maire a indiqué à la chambre qu'après plusieurs années de travail sur l'adéquation des effectifs au service public rendu, il entendait encore améliorer sa gestion en responsabilisant ses directions sur l'emploi et la définition de leurs besoins en effectifs.

⁸⁷ Bas-Montreuil – République, Marcel Cachin, Jules Verne, Gaston Lauriau, Clos-Français et Blancs vilains.

⁸⁸ Grand Air, Espéranto et Lounès Matoub.

⁸⁹ 16 en 2015, 18 en 2016, 16 en 2017 et 22 en 2018.

⁹⁰ Communes de plus de 99 999 habitants.

Tableau n° 21 : Dépenses de personnel par habitant

Dépenses de personnel par habitant (en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Montreuil	967	1 004	1 042	1 043	1 012	1 020	980
Communes de la strate (Seine-Saint-Denis)	918	947	980	995	987	1 003	979
Écart Montreuil / Communes de la strate (Seine-Saint-Denis) (en %)	5,3	6,0	6,3	4,8	2,5	1,7	0,1
Communes de la strate (Île-de-France)	822	852	889	874	905	898	873
Écart Montreuil / Communes de la strate (Île-de-France) (en %)	17,6	17,8	17,2	19,3	11,8	13,6	12,3
Communes de la strate (France)	661	679	703	700	738	687	682
Écart Montreuil / Communes de la strate (France) (en %)	46,3	47,9	48,2	49,0	37,1	48,5	43,7

Source : Direction générale des finances publiques (DGFip)

- (173) Enfin, les municipalités successives ont poursuivi une stratégie similaire en matière de fiscalité locale. La commune bénéficie de bases fiscales dynamiques du fait de sa politique de densification du territoire et de l'augmentation des prix de l'immobilier à Montreuil. Cette situation favorable lui a permis de stabiliser les taux des principaux impôts locaux.

7.2.2 Jusqu'en 2014 : un endettement excessif dû à une gestion des ressources humaines coûteuse et à des investissements excédant les capacités de la commune

- (174) La période couverte par l'analyse financière démarre en 2012 mais il est rappelé que la situation financière de la commune s'était améliorée entre 2009 et 2011 : la capacité d'autofinancement nette s'était redressée de 7,99 M€ et l'encours de dette avait diminué de 19,06 M€. La capacité de désendettement s'établissait à 5,8 années en 2011.
- (175) De 2012 à 2014, les comptes se sont dégradés très rapidement. La capacité d'autofinancement nette a diminué de 19,77 M€, devenant fortement négative en 2014 (- 12,65 M€). La capacité de désendettement est passée de 6,6 années à 81,5 années alors que le seuil d'alerte communément admis était de 10 ans⁹¹. La commune a alors octroyé des mesures salariales et sociales coûteuses, dans un contexte social difficile, puis recruté au-delà de ses besoins.
- (176) Dès 2012, la commune était consciente de la nécessité de rationaliser son organisation et ses procédures en se dotant d'une véritable ingénierie de gestion, ce dont témoigne la création d'une cellule dédiée à l'organisation, à l'évaluation et au conseil de gestion, chargée de réaliser des audits sectoriels, d'évaluer les politiques municipales et de conduire une démarche de contrôle interne. Les résultats n'en ont cependant pas été perceptibles immédiatement.
- (177) Une dégradation importante a aussi été observée au niveau du financement des investissements. Engagée dans de nombreuses opérations d'aménagement ayant pris du retard et dans la construction de plusieurs équipements, notamment scolaires, la commune a connu un pic d'investissement jusqu'en 2014. N'ayant pas pris soin de préserver la capacité d'autofinancement qui lui aurait permis de les financer, elle a dû se réendetter fortement (+ 28,01 M€) et recourir à des lignes de trésorerie qu'elle ne parvenait pas à rembourser (8,38 M€ au 31 décembre 2014).

⁹¹ Fin 2017, un seuil de 12 ans a été fixé dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

7.2.3 À partir de 2014 : d'importants efforts de redressement reposant sur des mesures d'économies et aussi sur des évolutions de l'organisation et des modes de gestion

- (178) À partir de 2014, la restauration de marges de manœuvre budgétaires a logiquement constitué l'une des priorités de la municipalité. De 2014 à 2018, la commune est parvenue à redresser sa capacité d'autofinancement brute de 16,21 M€. Dans un premier temps, elle a pris des mesures d'économies telles que la fixation d'objectifs transversaux d'économies et le non remplacement de départs d'agents. Elle a aussi réorganisé de nombreux services et lancé une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.
- (179) Plus récemment, la commune de Montreuil a engagé des réflexions sur les modes de gestion les plus efficaces des services publics, comme le recommandait la chambre dans son dernier rapport en 2013. Ainsi, depuis 2018, la verbalisation des infractions en matière de stationnement payant est assurée dans le cadre d'une délégation de service public, ce qui a notamment permis de réduire le nombre d'agents de surveillance de la voie publique affectés à ces missions. De même, les crèches mises en service depuis 2018 (Aretha Franklin et Boissière-Acacias), ont été déléguées dans le cadre de contrats de concession couvrant l'aménagement, la gestion et, dans le cas de la crèche Boissière-Acacia, la construction. Jusqu'alors, les 12 crèches municipales étaient gérées en régie.
- (180) En ayant recours, pour ses crèches, à des DSP en complément de la régie directe, la commune poursuivait plusieurs objectifs : contribuer à la maîtrise de la masse salariale, limiter les coûts de suivi des investissements et des subventions, éviter d'alourdir le budget d'investissement et reporter la prise en charge du risque économique sur le concessionnaire. Ces deux derniers arguments sont à relativiser puisque les investissements des concessionnaires (2 M€ pour la crèche Boissière-Acacias 1 M€ pour la crèche Aretha Franklin) ont été en partie couverts par 1,4 M€ de subventions d'équipement. D'autre part, le risque économique qu'ils supportent est relativement faible du fait de la forte demande dans des quartiers où seulement une demande de place en crèche sur cinq était satisfaite.
- (181) Il reste que les écarts de coûts de fonctionnement relevés par la commune entre les modes de gestion justifiaient à eux seuls d'envisager le recours à la gestion déléguée. Un facteur 2,5 à 4 existait ainsi entre le coût net d'une place en crèche confiée à un délégataire⁹² et celui d'une place en crèche gérée en régie⁹³. Cet écart résultait des coûts d'exploitation en régie supérieurs de 10 % et surtout des taux de fréquentation des crèches municipales particulièrement faibles (53 % en 2016 contre plus de 80 % dans les offres des candidats à la DSP). Le surcoût de la gestion en régie des 488 places municipales par rapport à une DSP s'établissait donc entre 3,2 et 3,9 M€ par an. Si, *a minima*, la commune portait le taux de fréquentation à ces niveaux, elle réaliserait une économie de l'ordre de 2,3 M€.
- (182) Depuis, des mesures ont été prises, telles qu'une modification des modalités de répartition des places, un accroissement de l'effort de formation et le recours à un accompagnement par un cabinet de conseil spécialisé. D'après la commune, la fréquentation s'est redressée de 7 à 8 points depuis 2017. Des marges d'amélioration persistent et la chambre encourage la commune à poursuivre ses actions de maîtrise des charges et de développement de la fréquentation des crèches gérées en régie.
- (183) Ces études internes démontrent tout l'intérêt que la commune pourrait trouver à une revue plus large des coûts nets des principaux services rendus à la population (nettoyage, voirie, accueil périscolaire, etc.) afin de questionner les modes de gestion actuels et d'identifier des leviers de productivité ou d'économies. La commune en est consciente et a indiqué à la chambre qu'elle continuait à évaluer les politiques publiques qu'elle met en œuvre.

⁹² 2 828 à 4 242 € par place. Estimation 2017 sur la base des offres des candidats à la DSP de la crèche Aretha Franklin, en fonction du taux de fréquentation.

⁹³ 10 792 € par place en 2016.

- (184) S'agissant de la section d'investissement de son budget, le redressement de la CAF nette a été moins rapide (+ 12,29 M€) que celui de la CAF brute en raison de l'alourdissement des annuités d'emprunt. La commune a donc cherché à contenir le montant de ces annuités en procédant à des réaménagements de dette en 2017 et 2018. Ce faisant, elle a repoussé le calendrier de remboursement de certains emprunts, reportant de 10 ans une partie de la charge correspondante. Parallèlement, elle a veillé à mieux lisser ses dépenses annuelles, une démarche facilitée par l'arrivée à son terme d'un cycle d'investissement en 2015. En conséquence, elle s'est légèrement désendettée et a pu ramener sa capacité de désendettement en deçà de 12 ans (11,5 années en 2018).

7.2.4 Une croissance contenue des dépenses sans contractualisation avec l'État

- (185) Au regard du montant de ses dépenses réelles de fonctionnement (DRF), la commune était appelée, en application de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, à conclure un contrat de partenariat financier avec l'État. Par délibération du 27 juin 2018, elle a refusé la signature du contrat qui lui était proposé⁹⁴. Le préfet de Seine-Saint-Denis a donc fixé par arrêté le taux maximum d'évolution des DRF de la commune.
- (186) Au regard de la norme nationale de 1,2 %, celle-ci réunissait les trois critères de modulation prévus par la loi : + 0,15 point au titre de l'évolution du nombre de logements autorisés entre 2014 et 2016 (en raison de la hausse de 2,5 % du nombre de logements par rapport au 1^{er} janvier 2014), + 0,15 point au titre de la proportion de la population résidant en quartiers prioritaires de la politique de la ville au 1^{er} janvier 2018 (27,59 % pour un seuil fixé à 25 %), + 0,15 point au titre de l'évolution des DRF de la commune entre 2014 et 2017 (- 4,68 %).
- (187) Le préfet aurait pu porter le taux maximum d'évolution des DRF à 1,65 %. Il l'a limité à 1,40 %. Ce plafond a été respecté par la commune de Montreuil, en 2018 comme en 2019.

Tableau n° 22 : Évolution des DRF et respect du plafond par la commune

(en €)	2018	2019	2020
Plafond de DRF	191 789 721	194 474 777	197 197 724
CA	188 922 946	193 575 587	
Taux de consommation	98,5 %	99,5 %	

Source : Arrêté préfectoral du 10 septembre 2018 et comptes administratifs 2018 et 2019

⁹⁴ Le refus de contractualisé a été constaté pour 17 % des communes. Source : *La contractualisation État-collectivités : premier bilan*. Fiche pratique financière n° 294 / F, novembre 2019.

7.2.5 Une stratégie financière claire à moyen terme mais de nouvelles marges de manœuvres à trouver

- (188) La stratégie financière de la commune est présentée avec clarté dans le rapport d'orientation budgétaire. D'une part, elle prévoit de limiter la hausse des dépenses de fonctionnement à 1 % par an, un rythme légèrement inférieur aux prévisions d'augmentation des bases fiscales. Pour ce faire, elle prévoit à la fois de modérer l'évolution des charges de fonctionnement courant et de continuer à réguler finement la masse salariale. Elle prévoit ainsi que la CAF brute augmentera de 2 M€ en quatre ans afin d'atteindre 20 M€ en 2022, ce qui permettrait à la CAF nette de redevenir positive. La commune prévoit de stabiliser sa dette au niveau actuel et n'envisage pas de désendettement significatif, souhaitant continuer à profiter d'une période de taux bas. Tout en maintenant une capacité de désendettement légèrement inférieure au seuil de 12 années, elle envisage ainsi de continuer à consacrer environ 37 M€ par an à ses investissements. Il s'agit donc de continuer à investir au maximum pour améliorer le cadre de vie et développer les services à la population, sans augmenter la dette.
- (189) Ces prévisions s'appuient sur une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) tenue par la direction financière et partagée au sein d'un groupe de travail composé d'élus de la majorité. Ce document est de bonne qualité et la démarche engagée devra être poursuivie. Des arbitrages internes devront être réalisés pour lisser les investissements inscrits dans cette programmation, à laquelle il conviendrait d'intégrer des hypothèses de taux de consommation des crédits proches de la réalité. Le flux moyen d'investissements envisagé dans la PPI établie en 2019 était en effet de 44,43 M€ par an, avec un pic à plus de 55 M€ en début de période.
- (190) Sous réserve de ces ajustements, la stratégie financière de la commune paraît crédible dans la mesure où elle a déjà démontré sa capacité à contenir ses charges, depuis 2014, non seulement en décidant d'économies transversales mais aussi en s'interrogeant sur les modes de gestion au vu d'études internes de qualité. La prospective scolaire réalisée par la commune permet de penser que le montant moyen de dépenses d'investissements à consacrer aux équipements scolaires, périscolaires et d'accueil de la petite enfance continueront de s'établir à un niveau proche de la moyenne actuelle. Une reconduction des niveaux d'investissements actuels permettrait de répondre aux besoins.

Les investissements pour accueillir et scolariser les enfants montreuillois

- (191) Le nombre d'enfants scolarisés a augmenté de 1,2 % par an entre 2012 et 2019, au même rythme que la population montreuilloise, portée par des constructions de logements dynamiques et le pic de natalité observé entre 2007 et 2011. La commune a construit de nouvelles écoles pour accueillir près de 900 élèves supplémentaires, ainsi que des établissements d'accueil de la petite enfance. Le niveau moyen de ces investissements s'est établi à 9 M€ par an, avec notamment l'achèvement des groupes scolaires Hessel-Zéfirottes et Voltaire-Héritier et la construction des groupes scolaires Odru et Marceau ainsi que des crèches et multi-accueil Nelson Mandela, Doris Lessing et Aretha Franklin.
- (192) Même si la commune prévoit une natalité moins dynamique que celle connue jusqu'à présent, le nombre d'enfants à accueillir et scolariser devrait continuer à croître. Selon ses études à horizon 2026, la population scolaire devrait augmenter de 1,1 % par an. Un besoin de financement de l'ordre de 8 M€ par an environ est donc à anticiper à ce titre.
- (193) Cependant, cette stratégie financière ne permettra pas à la commune de dégager des marges de manœuvres suffisantes à moyen terme, ce qui constitue un facteur de risque et menace la soutenabilité de la trajectoire budgétaire pour au moins trois raisons.

- (194) Premièrement, en cas de remontée des taux, avec une CAF nette toujours proche de zéro et un niveau d'emprunt proche du seuil d'alerte de 12 années fixé par la loi, la commune devrait opérer des ajustements immédiats sur le niveau de ses dépenses.
- (195) Deuxièmement, le besoin de financement des investissements est aujourd'hui en partie couvert par un volume significatif de recettes issues de la vente de biens immobiliers. Or, au vu de la valeur estimée de ses biens cessibles à la fin de 2019 (18,97 M€) et du rythme moyen de ces cessions (4 M€ par an en moyenne depuis 2012), cette ressource sera tarie dans quatre à cinq ans.
- (196) Troisièmement, dès 2020, la commune devra absorber le surcoût en année pleine du déménagement vers la tour Altaïs (+ 2,29 M€).
- (197) La faiblesse relative de la capacité d'autofinancement de Montreuil ressort également de la comparaison avec les communes de sa strate démographique⁹⁵. Alors que le montant des investissements, rapporté au nombre d'habitants, est proche de la moyenne régionale (- 2,4 %), l'autofinancement par habitant lui est très inférieur (- 24,0 %) alors que la commune jouit d'un niveau élevé de produits par habitant. Elle devrait donc diminuer encore le niveau de ses charges.

Tableau n° 23 : Évolution des principaux agrégats financiers par habitant et comparaison avec les communes de la même strate démographique

(en € par habitant)	2012				2018			
	Montreuil	Département	Région	France	Montreuil	Département	Région	France
Produits de fonctionnement réels	1 809	1 702	1 579	1 372	1 931	1 987	1 884	1 361
Impôts locaux	637	594	553	569	823	793	762	648
Fiscalité reversée	445	406	365	192	540	561	508	141
Dotation globale de fonctionnement	234	244	223	272	126	174	151	207
Autres dotations et participations	112	120	126	196	126	154	151	106
Charges de fonctionnement réelles	1 652	1 561	1 524	1 296	1 756	1 801	1 655	1 176
Charges de personnel	967	918	822	661	980	979	873	682
Achats et charges externes	374	341	310	254	319	326	303	233
Subventions versées	94	101	92	166	86	95	85	152
Capacité d'autofinancement brute	248	232	220	184	174	186	229	185
Dépenses d'équipement	341	344	374	340	362	346	371	264
Encours de dette	1 637	1 276	1 366	1 084	1 989	1 575	1 592	112
Annuités bancaires et assimilées	465	299	247	148	246	243	304	142

Source : Données communiquées par la DGFip. Strate des communes de plus de 99 999 habitants

- (198) La commune devrait donc rééquilibrer sa trajectoire financière de façon à dégager environ 6 M€ de marges de manœuvre supplémentaire à horizon de cinq ans. Ce besoin devra être affiné à l'aide d'études sur l'évolution des produits de la fiscalité locale. En effet, l'évolution des bases fiscales (+ 2,1 % en moyenne entre 2012 et 2018) a jusqu'à présent été bien plus dynamique que celle utilisée dans la prospective financière de la commune et plus rapide que l'augmentation de la population, ce qui permet d'envisager un effet de ciseaux plus favorable encore entre charges et produits. Cet effet de ciseaux pourrait cependant être limité par la suppression de la taxe d'habitation et sa compensation par l'État prévues par la loi de finances pour 2020⁹⁶. En outre, le nécessaire transfert de l'important arriéré d'immobilisations en cours vers des comptes d'immobilisations définitives entraînera vraisemblablement une augmentation de la charge annuelle d'amortissement. Des marges de manœuvres supplémentaires devront être dégagées à due concurrence.
- (199) Les modalités de ce redressement restent à déterminer et peuvent aussi bien passer par une restauration accrue de la CAF, un désendettement accéléré ou encore une réduction des investissements. Dans la première hypothèse, le présent rapport identifie plusieurs axes de travail qui pourront utilement être poursuivis.

⁹⁵ Paris, Nanterre, Saint-Denis, Boulogne-Billancourt.

⁹⁶ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Recommandation n° 1 : Dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, présenter une trajectoire financière soutenable à moyen terme, tenant compte notamment des surcoûts liés à l'occupation de nouveaux locaux, du tarissement anticipé des produits de cession et des évolutions du produit de la fiscalité locale.

7.3 Une capacité d'autofinancement redressée mais qui reste faible malgré les efforts de gestion réalisés depuis 2015

Tableau n° 24 : Formation de la capacité d'autofinancement

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
A PRODUITS DE GESTION	186,44	182,80	173,79	174,66	172,69	176,59	176,90
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	74,10	74,95	75,45	78,71	78,74	83,69	84,04
Ressources d'exploitation	26,81	22,72	16,59	18,13	18,01	18,29	17,84
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	36,04	37,51	33,59	30,07	28,32	27,47	27,17
Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat	49,49	47,63	48,15	47,76	47,62	47,14	47,85
B CHARGES DE GESTION	155,49	159,20	165,87	157,41	152,09	154,67	154,45
Charges à caractère général	40,79	42,09	43,57	35,67	34,16	34,22	35,59
Charges de personnel	100,68	104,07	108,34	108,98	106,39	107,74	105,37
Subventions de fonctionnement	9,78	9,85	9,83	8,83	8,15	8,89	9,20
Autres charges de gestion	4,24	3,20	4,13	3,94	3,39	3,82	4,29
C EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION (A-B)	30,95	23,60	7,92	17,25	20,60	21,92	22,45
D RESULTAT FINANCIER	-5,14	-5,16	-5,33	-5,17	-4,70	-4,08	-3,79
E Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,05	-0,04
F Autres produits et charges exceptionnels	-0,03	-0,16	-0,15	0,71	-0,47	0,16	0,02
G CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT BRUTE (C + D + E + F)	25,78	18,28	2,43	12,79	15,43	17,96	18,64
CAF brute / Produits de gestion	13,8%	10,0%	1,4%	7,3%	8,9%	10,2%	10,5%
H Annuité en capital de la dette	18,66	15,10	15,09	16,73	18,55	19,15	19,01
I CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT NETTE (G-H)	7,12	3,18	-12,65	-3,95	-3,11	-1,19	-0,36
J Encours de dette au 31 décembre	170,42	178,70	198,43	218,51	217,78	214,45	213,95
K Dette / Produits de gestion	91,4%	97,8%	114,2%	125,1%	126,1%	121,4%	120,9%
L Capacité de désendettement (en années)(J/G)	6,6	9,8	81,5	17,1	14,1	11,9	11,5

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

7.3.1 Des charges de gestion en forte croissance jusqu'en 2014 et maîtrisées depuis 2015

7.3.1.1 Des dépenses de personnel en forte hausse jusqu'en 2014

- (200) Les dépenses de personnel de la commune ont très fortement augmenté entre 2012 et 2014. Cette situation n'apparaissait pas directement à la lecture des comptes car les transferts de compétences à Est-Ensemble se sont accompagnés de transferts d'agents. À périmètre constant, la masse salariale a augmenté de 7,4 % par an (+ 15,36 M€ en 2 ans). Si une partie de cette évolution s'explique par des mesures réglementaires décidées au niveau national (3,07 M€), l'essentiel résulte de mesures communales (2,89 M€), telles qu'une participation à la mutuelle des agents ou la délivrance de titres restaurant aux agents qui ne disposaient plus d'une solution de restauration collective, ainsi que du recrutement de nombreux agents (4,92 M€) dans des proportions que l'ouverture de nouveaux services à la population et la réforme des rythmes scolaires ne suffisent pas à expliquer.

- (201) Par la suite, les mesures de redressement mises en œuvre à compter de 2015 ont rapidement produit leurs effets et ont permis de maîtriser la masse salariale qui a diminué à un rythme moyen de 0,5 % par an entre 2014 et 2018. Les réorganisations menées sur cette période et le non remplacement de 124 départs d'agents ont permis non seulement de compenser le coût des mesures réglementaires qui s'imposaient à la commune (1,57 M€) mais encore celui de l'ouverture de nouveaux équipements.
- (202) Les équipements scolaires, périscolaires et d'accueil de la petite enfance ouverts sur la période afin de faire face à la croissance démographique ont contribué à augmenter la masse salariale de 2,95 M€ au total (+ 2,9 %, une évolution moins importante que celle de la population montreuilloise).
- (203) Des explications plus détaillées sur les évolutions des effectifs et de la masse salariale sont fournies dans la partie du présent rapport consacrée à la gestion des ressources humaines.

7.3.1.2 Des économies importantes sur les autres charges en 2015 et en 2016, qui ont permis de limiter l'impact financier de l'ouverture des nouveaux équipements

- (204) L'évolution en apparence très dynamique des charges à caractère général entre 2012 et 2014 (2,77 M€ soit + 6,8 %) s'explique dans une large mesure par des changements de méthode et de périmètre. La comptabilisation en fonctionnement de certaines interventions sur les bâtiments, antérieurement budgétées en section d'investissement⁹⁷, a grevé ces charges de 1 M€ à compter de 2013. De plus, pendant la période transitoire de mise à disposition des biens utiles à l'exercice des compétences transférées à Est-Ensemble, les recettes correspondantes continuaient à être encaissées par la commune. Nettes des versements correspondants à Est-Ensemble, elles ont augmenté de 1,34 M€⁹⁸.
- (205) Après retraitement de ces effets, les charges à caractère général n'ont augmenté que de 0,43 M€ (+ 1,1 %) entre 2012 et 2014, une hausse inférieure à celle des dépenses de fluides induites par les ouvertures d'équipements publics⁹⁹. Dès cette période, la commune était engagée dans une recherche d'économies aux résultats tangibles mais encore modestes.
- (206) À compter de 2015, les charges à caractère général ont fortement diminué (- 7,97 M€ entre 2015 et 2018, soit - 18,3 %). Une part de cette évolution tient là encore à des effets de périmètre¹⁰⁰ mais elle s'explique surtout par l'objectif assigné aux services municipaux entre 2015 et 2016 afin de restaurer des marges de manœuvres budgétaires, qui s'est traduit par 7,14 M€ d'économies réparties sur la quasi-totalité des postes de dépenses¹⁰¹. Ces marges budgétaires ont permis à la commune d'augmenter les charges à caractère général de 1,14 M€ en 2017-2018 afin de soutenir les actions prioritaires et de financer le coût de fonctionnement des nouveaux équipements ouverts sur la période.

⁹⁷ Charges locatives et de copropriété correspondant aux travaux de réfection du site Mozinor, basculées de l'investissement vers le fonctionnement à la demande du comptable public.

⁹⁸ 1,97 M€ en 2014 contre 0,63 M€ en 2012.

⁹⁹ 0,50 M€ selon le rapport sur le compte administratif 2014.

¹⁰⁰ Baisse des charges de 1,97 M€ sur les exercices 2015 et 2016 due à la fin du versement des recettes perçues pour le compte d'Est-Ensemble dans les équipements transférés. Par la suite, ces recettes ont été perçues directement par Est-Ensemble.

¹⁰¹ Demande aux services de réaliser 10 % d'économies transversales dès 2015, reconduite en 2016. Cet effort a permis de faire diminuer, entre 2015 et 2017, les prestations de services (- 2,36 M€), les dépenses de fluides (- 0,40 M€), les honoraires (- 0,45 M€), les achats de fournitures (- 1,13 M€), les publications (- 0,24 M€), les fêtes, cérémonies et réceptions (- 0,20 M€), les frais immobiliers (- 0,62 M€) et l'entretien courant du patrimoine (- 1,74 M€ soit - 45,9 %).

7.3.2 Une baisse des dotations de l'État compensée par la solidarité intercommunale et régionale ainsi que par le dynamisme des bases fiscales

7.3.2.1 Des produits de la fiscalité locale en hausse régulière grâce au dynamisme du marché de l'immobilier montreuillois

- (207) Les ressources fiscales propres ont augmenté de 9,94 M€ entre 2012 et 2018, au rythme de 2,1 % par an, ce qui tient principalement aux nombreux logements construits à Montreuil durant cette période. En effet, 70,6 % de cette hausse résulte du dynamisme des bases de la taxe d'habitation et des taxes foncières, dont les taux sont restés quasiment inchangés durant toute la période sous revue. Ces taux sont relativement élevés, par rapport à ceux des communes comparables. La commune a décidé en 2015 de majorer les taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, d'abord de 20 % puis de 60 % à partir de 2017. Cette mesure a rapporté 0,72 M€ en 2018, soit 3,6 % de l'augmentation des ressources fiscales propres observée sur la période.

Tableau n° 25 : Taux des taxes « ménages » à Montreuil et dans les communes de même strate

Taux en vigueur en 2018 (hors ancienne part intercommunale) (en %)	Montreuil	Département	Région
Taxe d'habitation	17,81	15,82	14,94
Taxe foncière sur les propriétés bâties	22,29	22,62	16,79
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	33,15	29,05	23,56

Source : Direction générale des Finances Publiques

- (208) Montreuil pratique depuis 1985 un abattement général à la base de 15 %, qui grève le produit de la taxe d'habitation. Le montant des moindres recettes correspondantes, compte tenu du dynamisme des bases de la taxe d'habitation, a augmenté de 0,63 M€ depuis 2012 et s'élevait au total à 4,85 M€ en 2018¹⁰².
- (209) Sous l'effet des livraisons de logements neufs mais aussi du dynamisme du marché immobilier à Montreuil, le produit des droits de mutation à titre onéreux a augmenté de 1,85 M€ sur la même période et explique 18,6 % de la hausse des ressources fiscales.

Tableau n° 26 : Causes de l'évolution des ressources fiscales propres

	(en M€)	(en %)
Ressources fiscales propres 2012 (nettes des restitutions)	74,10	
Augmentation des bases de la taxe d'habitation et des taxes foncières	7,02	70,6
Augmentation des droits de mutation à titre onéreux	1,85	18,6
Majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires	0,72	7,3
Autres effets	0,36	3,6
Ressources fiscales propres 2018 (nettes des restitutions)	84,04	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

- (210) Le dynamisme des bases fiscales est également favorable à la commune en raison des flux financiers mis en place depuis la création de la MGP. En effet, alors que la part fiscale du FCCT est restée figée, tel n'est pas le cas des parts intercommunales de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, dont Montreuil a récupéré le produit en 2016. Ces dernières ont augmenté de 0,22 M€ entre 2016 et 2018. Cette augmentation pourrait être de 0,50 M€ si les prévisions inscrites au budget primitif 2019 se confirment.

¹⁰² CRC, d'après les données communiquées par la Direction générale des Finances Publiques. Montant des bases exonérées : 27,21 M€ en 2018 x taux communal de 17,81 % = 4,85 M€.

7.3.2.2 Une hausse des ressources d'exploitation grâce aux équipements nouveaux et au regain d'attractivité de certains services publics

- (211) À première vue, les ressources d'exploitation ont diminué de 9,87 M€ entre 2012 et 2018, passant de 26,81 M€ à 17,84 M€ (- 33,5 %) mais cette baisse est très largement due à des effets de périmètre liés aux transferts de compétences et d'équipement à Est-Ensemble. Ces transferts, ainsi que la fin de la période transitoire pendant laquelle la commune encaissait de nombreuses recettes pour le compte d'Est-Ensemble et mettait à disposition ses moyens contre refacturation, ont entraîné une baisse de ressources qui peut être évaluée, d'après les comptes administratifs de la commune, à 12,84 M€. À périmètre constant, les ressources d'exploitation ont donc en réalité augmenté de 2,97 M€ sur la même période.
- (212) Cette augmentation résulte, pour partie, des services rendus à la population¹⁰³ dont le produit a crû de 1,58 M€ à périmètre constant (+ 15,1 %). Cette hausse s'explique par les ouvertures d'équipements intervenues en 2013 et 2014¹⁰⁴ et par le regain d'attractivité dont ont bénéficié certaines services, notamment la restauration scolaire et l'accueil en centres de loisirs.
- (213) En juin 2016, la commune a totalement refondu sa politique tarifaire et simplifié ses règles de calcul du quotient familial. Tout en maintenant ses tarifs planchers, elle a fortement augmenté les tarifs maximum de services comme l'accueil en centre de loisirs et la restauration scolaire¹⁰⁵. Cette réforme n'a pas eu d'incidence sur le volume global des recettes¹⁰⁶ mais a eu, conformément à ce qui en était attendu, de forts effets redistributifs. La facture moyenne pour la restauration collective a diminué de 57 % dans la tranche de quotient familial la plus basse et a augmenté de 45 % dans la tranche de quotient familial la plus élevée.
- (214) Le reste de la hausse des ressources d'exploitation résulte de la multiplication par deux (+ 95 %) des produits du domaine, particulièrement visible à partir de 2015, notamment en raison de la mise en place du forfait post-stationnement au 1^{er} janvier 2018 (+ 0,55 M€) et de la hausse très significative des tarifs du stationnement payant (+ 11 % à + 50 %).

Tableau n° 27 : Exemples d'évolutions de tarifs de stationnement et de services à la population

	2012	2018	Évolution
<u>Stationnement payant</u>			
1 heure en zone verte	1,20	1,50	25,0 %
2 heures en zone rouge	3,60	4,00	11,1 %
Forfait annuel résident	120,00	180,00	50,0 %
1 heure Cœur de Ville	1,60	1,80	12,5 %
<u>Restauration et accueil périscolaire</u>			
Restauration enfant (plancher)	0,52	0,54	3,8 %
Restauration enfant (plafond)	4,63	6,50	40,4 %
Journée en centre de loisirs sans repas (plancher)	0,66	0,76	15,2 %
Journée en centre de loisirs sans repas (plafond)	4,07	5,82	43,0 %
Accueil du matin, du soir et étude dirigée (plancher)	0,51	0,54	5,9 %
Accueil du matin, du soir et étude dirigée (plafond)	2,84	2,95	3,9 %
<u>Santé</u>			
Orthodontie traitement semestriel enfant	401,60	600,00	49,4 %
Orthodontie traitement semestriel adulte	550,00	700,00	27,3 %

Source : CRC Île-de-France, d'après les délibérations tarifaires

¹⁰³ Accueil petite enfance, scolaire et périscolaire, stationnement, services sociaux, sportifs, culturels, etc.

¹⁰⁴ Crèche Sur le toit, école et centre de loisirs Voltaire, notamment, dans les rapports sur les comptes administratifs 2013 et 2014.

¹⁰⁵ Par exemple, passage du tarif maximum de 4,73 € à 6,5 € (+ 37,4 %) par repas dans les cantines scolaires, et de 4,16 € à 8,32 € (+ 100 %) pour l'accueil de loisir sans hébergement à la journée.

¹⁰⁶ La facture moyenne a augmenté de 4,7 % pour la restauration collective mais diminué pour les autres services à la population.

7.3.2.3 Des ressources institutionnelles en forte baisse en raison de la division par deux de la dotation globale de fonctionnement entre 2012 et 2018

- (215) Les ressources institutionnelles, c'est-à-dire les dotations de l'État et les diverses participations des collectivités publiques, ont diminué de 8,86 M€ entre 2012 et 2018 (- 24,6 %). Cette diminution est principalement due à la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, divisée par deux depuis 2009 (- 11,22 M€, soit - 52,5 %). Elle a commencé avant la contribution au redressement des comptes publics demandée aux collectivités locales de 2014 à 2018 (- 9,28 M€). Dans le même temps, les participations versées par la région, le département et les fonds européens ont baissé de 0,93 M€.
- (216) Ces baisses de recettes ont été atténuées par la hausse de la dotation d'aménagement (+ 0,43 M€) et surtout par l'augmentation de près de 3 M€¹⁰⁷ (2,79 M€) des recettes en provenance de la caisse d'assurance maladie, compensant en partie le coût de l'augmentation des prestations délivrées par la commune en raison de l'ouverture de nouveaux équipements.

7.3.2.4 Une évolution de la solidarité financière intercommunale et régionale favorable à la commune

- (217) Les sommes perçues au titre de la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État ont connu une légère diminution, passant de 49,49 M€ en 2012 à 47,85 M€ en 2018. Cependant, cette évolution est largement due aux conséquences des transferts de compétence à la CAEE¹⁰⁸ entre 2013 et 2015, dont le coût est déduit de l'attribution de compensation (- 3,94 M€)¹⁰⁹.
- (218) Retraités de cet effet, les flux de recettes au titre de la fiscalité reversée ont en réalité augmenté de 2,30 M€, soit + 4,6 %. Cette augmentation tient à la montée en puissance du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF¹¹⁰, + 0,95 M€ soit + 30,4 %, portant le montant perçu au titre du FSRIF à 4,08 M€) et du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales mis en place en 2012 (FPIC¹¹¹, + 1,35 M€, portant le montant perçu au titre du FPIC à 1,42 M€ en 2018). La commune est bénéficiaire nette du FSRIF compte tenu des difficultés sociales relatives de sa population. Elle est aussi bénéficiaire du FPIC grâce à son appartenance à l'établissement public Est-Ensemble. Cette ressource est en effet calculée en fonction du potentiel financier¹¹² du territoire. La commune de Montreuil dispose de bases d'imposition pour les taxes dites « ménages » supérieures à la moyenne nationale mais tel n'est pas le cas, en moyenne, d'Est-Ensemble.

Tableau n° 28 : Détail de la fiscalité reversée et de la péréquation horizontale

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol.	En %
Attribution de compensation	46,29	43,24	43,46	42,79	42,35	42,35	42,35	- 3,94	- 8,5
Bénéfice net du FPIC	0,08	0,64	0,93	1,21	1,52	1,04	1,42	1,35	1 772,5
Bénéfice net du FSRIF	3,13	3,76	3,76	3,76	3,76	3,76	4,08	0,95	30,4
Total	49,49	47,63	48,15	47,76	47,62	47,14	47,85	- 1,64	- 3,3

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

¹⁰⁷ Augmentation de 2,79 M€ du compte 7478 « Autres participations » où sont comptabilisées les sommes versées par la CAF.

¹⁰⁸ CAEE : Communauté d'agglomération Est-Ensemble.

¹⁰⁹ Source : rapports sur les comptes administratifs 2013 et 2015. Notamment, en 2013 : transfert du stade nautique Maurice Thorez, des bibliothèques, du conservatoire et de la compétence développement économique (3,05 M€). En 2015 : évaluation de la compétence « environnement » et correction de l'évaluation des charges nettes en matière de collecte des déchets (0,67 M€).

¹¹⁰ FSRIF : Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France.

¹¹¹ FPIC : Fonds national de péréquation communales et intercommunales.

¹¹² Donc essentiellement en fonction du potentiel fiscal (bases locales x taux moyens observés au niveau national).

7.4 Les investissements et leur financement

Tableau n° 29 : Formation et couverture du besoin de financement des investissements

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
G CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT BRUTE (C + D + E +F)	25,78	18,28	2,43	12,79	15,43	17,96	18,64
CAF brute / Produits de gestion	13,8%	10,0%	1,4%	7,3%	8,9%	10,2%	10,5%
H Annuité en capital de la dette	18,66	15,10	15,09	16,73	18,55	19,15	19,01
I CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT NETTE (G-H)	7,12	3,18	-12,65	-3,95	-3,11	-1,19	-0,36
J Encours de dette au 31 décembre	170,42	178,70	198,43	218,51	217,78	214,45	213,95
K Dette / Produits de gestion	91,4%	97,8%	114,2%	125,1%	126,1%	121,4%	120,9%
L Capacité de désendettement (en années)(J/G)	6,6	9,8	81,5	17,1	14,1	11,9	11,5
M RECETTES D'INVESTISSEMENT (hors emprunts)	10,30	13,52	24,11	20,99	18,50	14,25	16,62
Taxe locale d'équipement (TLE) et taxe d'aménagement	2,10	0,00	1,04	0,89	0,97	1,26	3,06
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2,53	2,72	5,98	5,67	6,43	4,09	3,32
Subventions d'investissement reçues	2,39	4,97	2,65	2,78	6,32	6,38	6,64
Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0,41	2,20	3,66	2,70	2,51	0,89	0,72
Produits de cessions	2,87	2,69	1,63	8,95	2,26	1,63	2,88
Autres recettes	0,00	0,94	9,15	0,00	0,00	0,00	0,00
N FINANCEMENT DISPONIBLE (I+M)	17,42	16,70	11,46	17,05	15,38	13,05	16,26
O BESOINS D'INVESTISSEMENT	34,94	54,58	63,81	32,25	28,57	25,14	37,57
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	34,02	46,53	47,37	28,81	24,62	23,81	35,08
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1,45	48,63	6,68	18,65	4,00	0,73	2,88
Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0,06	0,00	9,41	0,00	0,65	0,01	-0,21
Participations et inv. financiers nets	0,22	-40,20	0,17	-15,39	-0,87	0,41	0,02
Variation autres dettes et cautionnements	-0,81	-0,38	0,18	0,19	0,18	0,18	-0,20
P Solde des opérations pour compte de tiers	-0,24	0,26	0,07	0,00	0,00	0,05	0,01
Q BESOIN (-) OU CAPACITE (+) DE FINANCEMENT (N-O+P)	-17,77	-37,62	-52,28	-15,21	-13,19	-12,03	-21,30
R Nouveaux emprunts de l'année	2,16	23,00	35,00	37,00	18,00	16,00	18,31
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global (Q+R)	-15,61	-14,62	-17,28	21,79	4,81	3,97	-2,98
Fonds de roulement au 31 décembre N-1	22,89	7,28	-7,34	-24,62	-2,83	1,98	5,95
Fonds de roulement au 31 décembre N	7,28	-7,34	-24,62	-2,83	1,98	5,95	2,96
Soit en jours de dépenses réelles de fonctionnement	16,2	-16,0	-51,4	-6,2	4,5	13,4	6,7

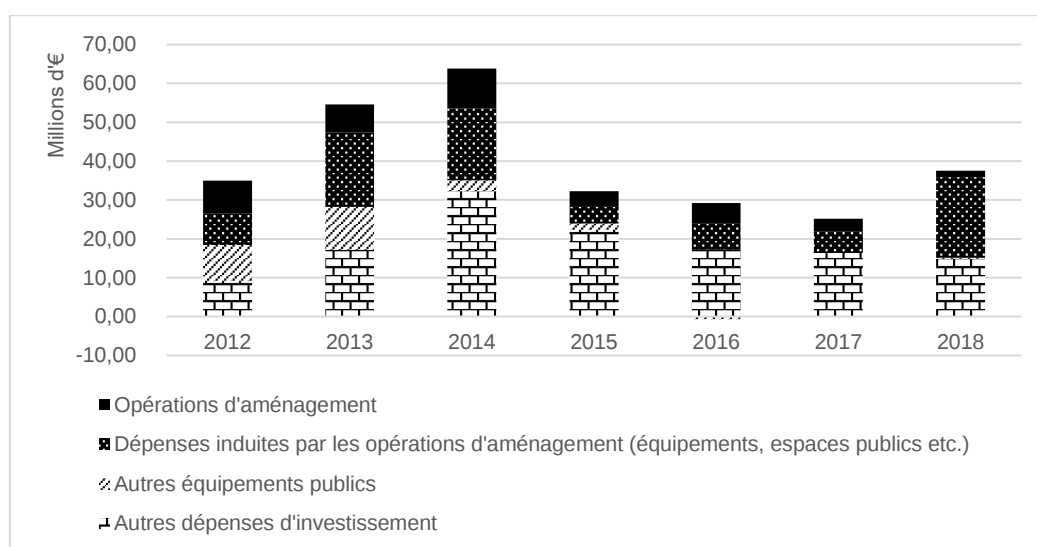
Source : CRC, d'après les comptes de gestion

- (219) **NB :** En 2013 et en 2015, les participations et investissements financiers ont fortement diminué, s'accompagnant d'une hausse à due concurrence des subventions d'équipement. Ces mouvements reflètent deux transformations d'avances de trésorerie en subventions décidées par la commune, d'une part, afin de prendre acte du caractère irrécouvrable d'une ancienne créance sur la Semimo (exercice 2013 pour 40,49 M€) et, d'autre part, afin de financer la réalisation des équipements publics de la Zac « Cœur de Ville » par le concessionnaire (exercice 2015 pour 15,4 M€).

7.4.1 Un pic des investissements en 2014 avant une forte contraction puis un retour en 2018 au niveau de début de période

- (220) Le besoin de financement des investissements a connu un pic à 63,81 M€ en 2014, soit 82,6 % de plus qu'en 2012. Les flux financiers correspondants ont notamment couvert la Zac « Cœur de Ville », le PRUS « Bel-Air-Grands-Pêchers » et les équipements publics rendus nécessaires par la politique d'accroissement démographique poursuivie par la commune. C'est en effet durant cette période qu'ont eu lieu la plupart des travaux de construction ou rénovation des groupes scolaires Voltaire – Héritier et Stéphane Hessel – Les Zéfirottes, de l'école relais (future école Angela Davis), de la crèche et du multi-accueil Nelson Mandela – Doris Lessing de la piscine écologique des hauts de Montreuil et du cinéma le Méliès. Ces travaux constituant une orientation structurante du mandat de l'ancien ordonnateur visaient non seulement à répondre à l'évolution de la population mais aussi à remédier rapidement à l'état dégradé de plusieurs écoles.
- (221) Le triplement des autres dépenses d'investissement (opérations de moindre ampleur et investissements courants) entre 2012 et 2014 est la conséquence de difficultés à programmer et conduire de front tous ces projets. Celles-ci ont conduit la commune à accumuler des reports qui ont finalement été consommés en 2014.
- (222) Par la suite, le besoin de financement des investissements a été plus que divisé par deux, atteignant un creux à 25,14 M€ en 2017, avant de revenir en 2018 (37,57 M€) à un niveau proche de celui connu au début de la période contrôlée par la chambre. Ce ralentissement est lié au cycle de vie des opérations d'aménagement, les opérations les plus coûteuses pour la commune arrivant à leur terme. Entre 2015 et 2018, les dépenses directes et indirectes liées aux opérations d'aménagement se sont établies en moyenne à 12,84 M€ par an, soit presque deux fois moins qu'entre 2012 et 2014. En particulier, le PRUS « La Noue » et la Zac « Fraternité » nécessitaient des participations communales modestes et les besoins en acquisitions foncières avaient nettement diminué. Les dépenses pour réaliser des équipements publics ont de nouveau augmenté en 2018, en raison du démarrage des travaux de construction des groupes scolaires Odru et Marceau, dans le périmètre des opérations « Cœur de Ville » et « Boissière-Acacias ».
- (223) Depuis 2016, les autres dépenses d'investissement sont inférieures à leur niveau moyen de 18,50 M€ par an entre 2012 et 2018. Elles n'étaient plus que de 14,91 M€ en 2018. Cette baisse s'explique en partie par les transferts d'équipements qui ont accompagné les transferts de compétences à Est-Ensemble. Elle illustre aussi la contrainte que les tensions budgétaires font peser sur l'investissement.

Graphique n° 3 : Origine du besoin de financement des investissements



Source : CRC, d'après les comptes administratifs et la programmation pluriannuelle des investissements

7.4.2 Une dette en forte croissance jusqu'en 2015 puis stabilisée à un niveau préoccupant

- (224) Du fait d'une capacité d'autofinancement en contraction rapide et d'investissements croissants, la commune a accru son endettement de 48,09 M€ (+ 28 %) entre 2012 et 2015.
- (225) Cette augmentation était en réalité plus importante encore puisque, afin de faire face à des difficultés de trésorerie accrues par le remboursement anticipé de ses emprunts revolving en 2012 (cf. *infra*), la commune a fortement tiré sur ses lignes de trésorerie. Or, les comptes correspondants présentaient un solde créditeur de 4,80 M€ fin 2013 et de 8,28 M€ fin 2014. Ces deux années, la dette communale était donc sous-évaluée d'autant.

Tableau n° 30 : Utilisation des lignes de trésorerie et frais financiers correspondants

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Montants mobilisés c/51931	4 500 000	24 900 000	142 530 000	76 640 000	0	58 870 000	9 630 000
Montants remboursés c/51932	4 500 000	20 100 000	134 250 000	76 640 000	0	58 870 000	9 630 000
Solde	0	4 800 000	8 280 000	0	0	0	0
Intérêts de l'exercice (c/ 6615)	5 500	13 121	127 039	15 662	0	13 443	1 372

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

- (226) Par la suite, Montreuil s'est engagée sur une trajectoire de désendettement progressif. La dette a ainsi diminué de 4,55 M€ entre 2015 et 2018 (- 2,1 %, soit une diminution de l'encours de 0,7 % par an). Elle s'établissait à 213,95 M€ au 31 décembre 2018 soit 11,5 années de capacité d'autofinancement. La stratégie adoptée par la commune consiste à se désendetter à un rythme modéré afin de continuer de profiter des taux bas sur le marché bancaire et de concilier les impératifs de réalisation de son programme d'investissement et de maintien d'une capacité de désendettement inférieure au seuil d'alerte de 12 ans établi par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 pour les collectivités du bloc communal.
- (227) Le risque associé à la dette communale est limité puisque l'ensemble de ses emprunts sont classés 1-A selon la charte Gissler. Les prêts à taux variable représentant plus de la moitié (53 %) de l'encours au 31 décembre 2018, la commune reste exposée au risque de taux. Elle en est consciente et cherche à augmenter progressivement la part de l'encours à taux fixe. Cette dernière est ainsi passée de 51 % fin 2014 à 47 % fin 2018.
- (228) Le niveau élevé de sa dette prive en tous cas la commune de Montreuil de marges de manœuvre et oriente certains choix stratégiques, notamment en matière patrimoniale. Le haut niveau d'encours exerce une forte pression sur la capacité d'autofinancement nette. En effet, le montant moyen de l'annuité en capital de la dette sur la période 2012-2018 s'est élevé à 17,97 M€¹¹³. Jusqu'en 2018, malgré son redressement, la capacité d'autofinancement brute était donc encore entièrement absorbée par le remboursement de la dette.

7.4.3 Une dette restructurée pour en alléger le coût et dégager des marges budgétaires à court terme**7.4.3.1 Un refinancement coûteux en 2012 dans le sillage des difficultés de Dexia**

- (229) Le 4 juillet 2012, la banque Dexia a décidé unilatéralement de mettre un terme aux contrats d'emprunts *revolving* qui la liaient à de nombreuses communes dont la commune de Montreuil. Dans un laps de temps très court, cette dernière a donc dû rembourser 24,59 M€ par anticipation et contracter de nouveaux emprunts la même année. Le montant nominal total des deux emprunts conclus après le 4 juillet 2012 était de 14,58 M€.

¹¹³ Hors remboursement exceptionnel de 24,77 M€, en 2012, du capital emprunté sous forme de prêt *revolving* à la banque Dexia.

- (230) Le premier emprunt a été conclu dans l'urgence, en septembre de la même année, avec la Caisse des dépôts et consignations pour un nominal de 12,75 M€ à un taux fixe particulièrement élevé de 3,92 % alors que les anciens emprunts auprès de Dexia auraient été assortis cette année-là de taux compris entre 0,22 et 1,82 %. Le surcoût annuel supporté par la commune en raison de la signature de ce nouvel emprunt est évalué par la chambre à 0,46 M€¹¹⁴, soit un surcoût total de l'ordre de plus de 2 M€ entre 2012 et mi-2017, date du réaménagement de cet emprunt (cf. *infra*). Cet emprunt a été contracté durant une période de fortes tensions sur l'accès des collectivités au financement bancaire. La commune, qui connaissait des difficultés immédiates de trésorerie, a été contrainte d'accepter ces conditions défavorables. L'emprunt conclu trois mois plus tard, en décembre 2012 auprès d'une autre banque (la Société générale), était assorti d'un taux de 0,22 %, confirmant le caractère particulièrement élevé du taux de l'emprunt conclu avec la Caisse des dépôts.

Tableau n° 31 : Surcoût annuel lié à la conclusion d'un emprunt de 12,75 M€ en septembre 2012 avec la Caisse des dépôts et consignations

(en €, aux conditions de 2012)	Taux (en %)	Annuité théorique
Emprunt CDC septembre 2012	3,92	499 800
Quatre emprunts Dexia résiliés	0,29	37 070
Écart	- 3,63	- 462 730

Source : CRC, d'après l'état de la dette annexé au compte administratif 2012

- (231) En novembre 2013, afin d'améliorer ses conditions de financement, la commune de Montreuil a adhéré à l'Agence France locale (AFL) en entrant à son capital à hauteur de 1,48 M€. Les trois emprunts contractés auprès de l'AFL en 2017 et 2018, pour un montant total de 38 M€, étaient assortis de taux plus avantageux que ceux proposés par les établissements bancaires classiques. Cependant, il n'est pas encore démontré que les économies d'intérêts induites permettront un retour suffisant sur l'investissement initial constitué par la prise de participation de 1,48 M€. Ainsi, sur la durée de l'emprunt de 18 M€ contracté en 2018 auprès de l'AFL, la moindre charge d'intérêt par rapport à la seconde offre la plus concurrentielle s'élève à 0,25 M€ avant actualisation. Le bilan coûts-bénéfices de l'adhésion à cette agence n'avait pas été évalué au moment de l'adhésion de la commune en 2013. Encore déficitaire, il ne pourra éventuellement devenir favorable qu'à bien plus long terme.

7.4.3.2 Lors du réaménagement de 17 % de la dette en 2017 et 2018, une recherche de marges de manœuvre budgétaires privilégiant le court terme et entraînant des surcoûts non évalués

- (232) Les réaménagements opérés en 2017 ont concerné 11 lignes de crédit pour un montant total d'encours résiduel de 32 M€. Parmi celles-ci figurait l'emprunt conclu en 2012 auprès de la Caisse des dépôts et consignations. La durée de la plupart de ces emprunts a été rallongée de deux à cinq années et leurs taux ont été revus à la baisse grâce à des changements d'indice de référence et à une diminution substantielle des taux de marge. Dans un cas, un emprunt à taux fixe a été remplacé par un emprunt à taux variable mais le niveau très élevé du taux de marge de l'emprunt d'origine rendait ce choix pertinent.
- (233) En 2018, la commune a aussi procédé au remboursement anticipé d'un emprunt dont les caractéristiques lui étaient défavorables.

¹¹⁴ Aux conditions de 2012, par différence entre la charge d'intérêts pour les quatre anciens emprunts Dexia et la charge d'intérêt qui aurait résulté, pour un capital restant dû du même montant, en appliquant un taux correspondant au taux moyen pondéré des autres emprunts résiliés unilatéralement par Dexia en 2012.

Tableau n° 32 : Synthèse des réaménagements et remboursements anticipés de 2017 et 2018

Date	Nombre de lignes	Anciens contrats			Nouveaux contrats			Indemnité	Écart de coût actualisé
		Taux	Capital restant dû	Durée résiduelle	Taux	Capital restant dû	Durée		
Nov. 2017	5	Livret A + 1,20 % à 1,30 %	4,62	3 à 11 ans	Livret A + 1 %	4,62	5 à 13 ans	Non	- 0,39
	2	Euribor 3 mois + 1,98 % à 2,37 %	10,53	10 à 11 ans	Livret A + 1 %	10,53	10 à 11 ans	Non	
	2	Taux fixe 3,92 % à 5 %	11,81	6 à 11 ans	Livret A + 1,55 %	11,81	11 à 16 ans	Non	
Juil. 2017	2	Euribor 3 mois + 2,50 % à 2,73 %	5,03	11 ans	Taux fixe + 1,99 %	5,03	16 ans	Non	0,12
Juil. 2018	1	Euribor 1 mois + 2 %	3,69	7 ans	Aucun (remboursement par anticipation)			Non	
Total	12		35,68			32,00			- 0,26

Source : CRC, d'après les documents transmis par la commune de Montreuil (contrats, états de synthèse et notes d'analyses des conseils financiers de la commune)

- (234) Les nouvelles conditions de taux négociées par la commune sont plus favorables que les précédentes et ces opérations n'ont pas donné lieu au versement d'indemnités.
- (235) Toutefois, les réaménagements de 2017 n'ont pas été effectués au moindre coût, la commune ayant donné la priorité au lissage de la charge budgétaire à court terme. L'allongement de la durée des emprunts a en effet conduit à modifier le profil des annuités afin de dégager des marges de manœuvres budgétaires de 0,47 M€ par an en moyenne durant les 10 premières années. Cet écart favorable par rapport à un profil de remboursement linéaire entraînera des coûts supplémentaires durant les exercices à compter de 2027. Outre qu'il obéit à une logique de court terme, ce décalage des remboursements dans le temps a eu un coût, invisible en lecture directe puisqu'il a été intégré aux offres des banques. La commune s'est assurée que l'établissement prêteur ne retenait pas de marge additionnelle et que l'opération permettait de réduire la charge d'intérêt due sur l'ensemble des prêts. Cependant, le surcoût par rapport à un scénario sans allongement de la durée des prêts n'a pas été évalué. Le montant de ce surcoût ne figurait donc pas parmi les informations communiquées au conseil municipal au sujet de ces réaménagements.
- (236) Dans le même esprit, par facilité de gestion, deux des deux lignes d'emprunt ont été réaménagées en novembre 2017 alors que le conseil financier de la commune estimait que cette option était plus coûteuse que de rembourser ces emprunts et d'en contracter de nouveaux, avec mise en concurrence entre banques. Ce surcoût était évalué à 124 000 €.
- (237) Le remboursement anticipé de 3,83 M€ décidé en juillet 2018 a été refinancé de fait par l'emprunt contracté en fin d'année 2018 auprès de l'agence France Locale, qui présentait un taux¹¹⁵ nettement plus avantageux. Toutefois, sa durée était beaucoup plus longue (20,5 ans) que la durée résiduelle de l'emprunt remboursé par anticipation (7 ans). Là encore, le coût lié à l'allongement de la durée de cette portion de la dette communale n'a pas été évalué.
- (238) En tout état de cause, cet allongement de la durée et cette modification du profil de remboursement de la dette ne réduisent pas l'endettement de la commune. Ils entraînent nécessairement un coût financier qui est la contrepartie de l'allègement de la charge annuelle de la dette à court terme. Ils améliorent artificiellement le niveau de la CAF pendant quelques exercices sans que cette hausse résulte de ressources supplémentaires ou d'économies sur les charges de fonctionnement. Les échéances auxquelles la commune devra faire face à plus long terme s'en trouveront accrues. À l'issue de ces opérations, la commune reste très endettée.

¹¹⁵ Eonia + 0,2 % avec floor 0.

7.5 Appréciation générale sur la situation et les perspectives financières

- (239) La situation financière de la commune s'est fortement dégradée entre 2012 et 2014, période durant laquelle sa capacité d'autofinancement (CAF) nette a diminué de 20 M€, devenant négative en 2014 (- 13 M€). Sa dette s'est fortement alourdie, atteignant 219 M€ en 2015 (+ 48 M€), un montant auquel s'ajoutait le solde des lignes de trésorerie non remboursées en fin d'exercice (jusqu'à 8 M€ fin 2014). La capacité de désendettement a atteint 81,5 ans en 2014, largement au-delà du seuil d'alerte de 12 ans.
- (240) Cette évolution est due aux mesures salariales et sociales décidées en 2012 et 2013, qui ont fait croître les dépenses de personnel à un rythme excessif, ainsi qu'aux recrutements supérieurs aux besoins de la commune lors de la mise en place de l'intercommunalité et surtout de la réforme des rythmes scolaires. Elle est due aussi à un cycle d'investissement excédant les capacités financières de la commune, qui a atteint un pic en 2014.
- (241) La direction de la commune, très mobilisée pour mettre en place l'intercommunalité, s'est engagée dès 2013 dans la recherche d'économies de fonctionnement, le renforcement de ses capacités de pilotage et la création d'une démarche de contrôle de gestion. Toutefois, les fruits de ces mesures n'ont pas été perceptibles avant 2015.
- (242) La dotation globale de fonctionnement a été divisée par deux entre 2012 et 2018 mais le manque à gagner a été compensé par des ressources fiscales supplémentaires, dues au dynamisme du marché immobilier montreuillois, et les recettes nouvelles au titre de la solidarité intercommunale et régionale procurées par l'appartenance à Est-Ensemble.
- (243) À compter de 2015, la situation financière de la commune s'est redressée tout en restant préoccupante. La CAF nette a progressé de 12 M€ entre 2014 et 2018 pour s'établir à - 0,4 M€. Elle est redevenue positive en 2019. La dette a été contenue et ramenée en 2018 à 214 M€ soit 11,5 années de CAF.
- (244) La commune s'est en effet engagée dans une recherche active d'économies en encadrant l'évolution de ses dépenses de fonctionnement, en se réorganisant, en ne remplaçant pas 124 départs d'agents, soit 6,4 % de l'effectif à niveau de service constant. La gouvernance des investissements et des subventions a été renforcée. La commune a choisi de recourir à la gestion déléguée de certains services publics, après avoir analysé ses modes de gestion conformément aux recommandations de la chambre de 2013.
- (245) La commune a revu le poids du service de la dette en renégociant et en remboursant par anticipation plusieurs emprunts en 2017 et 2018. En étalant les échéances de remboursement de ses emprunts, elle a retrouvé des marges de manœuvre budgétaires à court terme. Cette modification de la durée et du profil d'amortissement de la dette, sans effacement, n'a fait que différer des échéances qui seront nettement plus lourdes à partir de 2027.
- (246) Cette stratégie financière qui a consisté prioritairement à renforcer la CAF nette a permis de maintenir un niveau d'investissements d'environ 37 M€ par an en moyenne, tenant compte des besoins en équipements induits par les objectifs de construction du PLU au service d'une croissance soutenue de la population montreuilloise. Elle est cependant fragile face au risque de remontée des taux d'intérêts. De plus, à moyen terme, la commune doit dégager 6 M€ d'autofinancement supplémentaire pour compenser les surcoûts de l'emménagement dans la tour Altaïs et le tarissement des produits de cession de biens immobiliers.
- (247) Le redressement de la situation financière doit se poursuivre avec par exemple une revue de gestion des services publics ; l'instauration d'un temps de travail conforme à la durée légale ; la réduction de l'absentéisme ; la rationalisation des fonctions support, des implantations et des régies ; l'adhésion à l'assurance chômage ; la valorisation des espaces libérés par le déménagement de 2019 ; la réduction des surfaces prises à bail. Au niveau des recettes, la politique tarifaire particulièrement redistributive et l'abattement à la base de la taxe d'habitation pourraient être interrogés et le recouvrement amélioré.

8 LES RELATIONS AVEC LES ORGANISMES LIES A LA COMMUNE

- (248) La commune a établi des liens avec plusieurs organismes aux statuts variés : syndicats intercommunaux¹¹⁶, sociétés d'économie mixte¹¹⁷ ou de droit privé¹¹⁸, centre communal d'action sociale (CCAS) et associations. Elle s'est aussi dotée, en 2014, d'un fonds de dotation. Ces organismes constituent pour elle un enjeu financier en termes de dépenses comme de risques. En 2018, les subventions de fonctionnement et d'investissement qui leur étaient accordées s'élevaient à 11,02 M€, soit 4,2 % des dépenses réelles. Les emprunts contractés par plusieurs de ces entités et garantis par la commune s'élevaient cette même année à 261,22 M€, dont 256,05 M€ pour le seul OPH de Montreuil. Cet encours garanti représente 114,5 % du montant de la dette communale au 31 décembre 2018.

Tableau n° 33 : Financement des organismes liés à la commune (subventions, contributions)

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne	Var. (en valeur)	Var. (en %)	Var. annuelle moyenne (en %)
Dépenses de fonctionnement	10,77	9,86	9,95	8,99	8,16	8,91	9,42	9,44	- 1,35	- 13	- 2
Dépenses d'investissement	1,45	1,67	1,88	1,69	2,35	0,65	1,60	1,61	0,14	10	2
Total	12,22	11,53	11,83	10,68	10,51	9,56	11,02	11,05	- 1,20	- 10	- 2

Source : CRC, d'après comptes administratifs et comptes de gestion

- (249) La baisse de 1,35 M€ des subventions de fonctionnement et des contributions versées par la commune à ces organismes est principalement (- 0,95 M€) due au choix de municipaliser l'activité de son ancien syndicat informatique. Cette décision allait dans le sens des observations que la chambre avait formulées dans un rapport de 2008. Les économies induites par la centralisation des besoins et des prestations informatiques de plusieurs communes au sein du syndicat intercommunal du centre d'informatique de Montreuil (SICIM) n'étaient pas démontrées, un constat partagé par les communes membres du syndicat. Celles-ci ont décidé en 2012 de le dissoudre afin de municipaliser son activité et, ainsi, retrouver leur autonomie dans la gestion de leur système d'information. Cette décision a conduit la commune à cesser de financer le SICIM à hauteur de 0,95 M€ par an. Il ne s'agissait pas d'une économie nette puisque les activités du syndicat ont été reprises par la commune.
- (250) Retraités de cette opération budgétairement neutre, les financements aux organismes liés à la commune affichent une baisse de 0,40 M€ qui masque des mouvements contraires. D'une part, les subventions versées aux associations et à la plupart des établissements publics locaux dont la commune est membre ont diminué de 21 % (- 2,31 M€) entre 2012 et 2018. Cette diminution amorcée dès 2013 a été relativement uniforme. D'autre part, depuis 2016, la commune soutient le fonctionnement de l'office public Habitation à loyer modéré (HLM) de Montreuil dans le cadre d'un plan de redressement conclu avec la CGLLS. La subvention versée à cet organisme s'élevait à 0,96 M€ en 2018 et a donc absorbé près de 40 % des économies réalisées par ailleurs.

¹¹⁶ Notamment l'ancien syndicat intercommunal informatique de Montreuil, le syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (Sipperec), le syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne (Sifurep) et le syndicat mixte Autolib-Vélib Métropole.

¹¹⁷ Il s'agit de la société d'économie mixte de Montreuil (Semimo), qui est la SEM communale, mais aussi la société de requalification des quartiers anciens (Soreqa).

¹¹⁸ Essentiellement l'Agence France Locale (AFL) depuis fin 2013, dont la commune détient des actions à hauteurs de 1,48 M€, mais aussi, dans de moindres proportions, la société à responsabilité limitée coopérative Made in Montreuil.

8.1 Le suivi satisfaisant des relations avec les associations

- (251) Les relations avec les associations font l'objet d'un suivi attentif par les services, qui veillent à la fois à la bonne formalisation juridique des relations entre la commune et les associations qu'elle finance, et se penchent régulièrement sur l'adéquation entre les subventions versées et les besoins réels des associations au regard de leur situation financière.
- (252) La relation avec les associations est encadrée depuis 2012 par une charte élaborée dans le cadre du conseil de la vie associative. Cette instance, qui regroupe des élus et des membres d'associations, se réunit mensuellement et tient lieu d'observatoire, de lieu d'échanges sur les pratiques et d'instance de consultation sur les sujets liés à la vie associative locale. Conformément à la réglementation, la commune a conclu des conventions avec l'ensemble des associations auxquelles elle attribue des subventions annuelles de plus de 23 000 €. Ces conventions précisent les moyens mis à leur disposition, retracés avec précision dans des fichiers de suivi. Les mises à disposition d'agents communaux sont formalisées.
- (253) Dans les services de la commune, la direction de la citoyenneté, de la politique de la ville et de la vie des quartiers centralise l'ensemble des demandes de subventions qui sont ensuite instruites par les services concernés. Depuis 2015, une commission d'attribution des subventions est organisée annuellement en même temps que le dialogue de gestion, devant laquelle chaque direction analyse et émet un avis formalisé sur les demandes de subventions qu'elle a traitées. Cette instance débouche sur des propositions d'arbitrages étayées. Sa mise en place s'est accompagnée d'un effort d'analyse et de définition de critères et d'indicateurs conditionnant l'attribution des subventions (égalité hommes-femmes ; atteinte des objectifs fixés dans les conventions).
- (254) La mission contrôle et conseil de gestion réalise régulièrement des analyses financières sur les associations, notamment celles connaissant des difficultés financières, qui sont dépendantes de la subvention communale ou dont la trésorerie paraît anormalement élevée. Ces analyses sont de bonne qualité et identifient les leviers de redressement activables.
- (255) Ces travaux de concertation et d'analyse ont permis de justifier les baisses de subventions décidées depuis 2014 tout en réduisant de 15 % le nombre d'associations soutenues.

8.2 Un financement différencié des syndicats locaux non conforme à la réglementation

- (256) L'attribution de subventions communales aux structures locales des organisations syndicales représentatives obéit à certaines conditions posées notamment par les articles L. 2251-3-1¹¹⁹ et R. 2251-2 du code général des collectivités territoriales. Ces structures doivent exercer une mission d'intérêt général, ne procéder à aucun reversement à d'autres personnes morales et présenter à l'assemblée délibérante de la collectivité un rapport détaillant l'utilisation de la subvention. Le Conseil d'État¹²⁰ n'admet l'octroi de subventions différenciées que dans les cas où l'intérêt local des missions exercées a un caractère suffisant. Il précise que l'attribution de telles subventions ne saurait répondre à des motifs politiques, ne doit pas viser à apporter un soutien dans un conflit collectif du travail ni à traiter inégalement des structures locales également éligibles à l'aide de la collectivité.

¹¹⁹ Le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation concernant les dispositions de cet article issu de la loi du 16 janvier 2002, considérant qu'il résulte d'exigences constitutionnelles que cet article « ne saurait avoir pour effet d'autoriser une assemblée locale à traiter inégalement les structures locales des organisations syndicales représentatives également éligibles à l'octroi de telles subventions du fait des missions d'intérêt général qu'elles remplissent sur le plan local ».

¹²⁰ CE, 4 avril 2005, commune d'Argentan.

Tableau n° 34 : Subventions communales aux unions syndicales locales

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne	%
CFDT	10 571	14 276	14 276	11 763	5 881	11 763	11 763	11 470	11,1
CGC	9 243	8 416	8 416	6 935	6 935	6 935	6 935	7 688	7,4
CGT	60 914	58 154	58 154	47 919	47 919	47 919	47 919	52 700	50,8
FO	7 552	7 483	7 483	6 166	6 166	6 166	6 166	6 740	6,5
CFTC	0	1 885	1 885	2 099	2 099	1 050	0	1 288	1,2
SNU IPP	900	900	900	742	742	742	0	704	0,7
Solidaires	5 360	5 311	5 311	4 376	4 376	4 376	3 282	4 627	4,5
Association Bourse du travail	18 000	18 000	18 000	20 000	20 000	20 000	15 000	18 429	17,8
Subventions aux syndicats	112 540	114 425	114 425	100 000	94 118	98 951	91 065	103 646	100,0

Source : CRC, d'après les comptes administratifs et les fichiers des mandats de la commune de Montreuil

- (257) Les unions syndicales locales ont bénéficié, en moyenne, de près de 103 000 € par an sur la période contrôlée, dont la moitié (52 700 €) était destinée à l'union locale des syndicats CGT (ci-après UL-CGT) tandis que les autres syndicats représentatifs ne bénéficiaient que de subventions annuelles comprises entre 704 et 11 470 € en moyenne.
- (258) Selon l'article 2 de la convention conclue entre la commune et l'UL-CGT, le syndicat s'engage en premier lieu à poursuivre un objectif d'« action pour la défense de l'emploi à Montreuil ». Les demandes de subvention formulées par l'UL-CGT visent aussi explicitement « la défense de l'emploi et des droits collectifs ». Les rapports d'activité témoignent de l'intervention de l'UL-CGT dans de nombreux conflits sociaux collectifs¹²¹ comme individuels¹²², qui ne peuvent pourtant motiver légalement une subvention communale au vu des textes précités. D'autre part, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'UL CGT a fait état de diverses missions assurées par ses membres au titre de leurs mandats dans des organismes municipaux ou dans le cadre de diverses procédures judiciaires, dont la chambre rappelle qu'ils donnent déjà lieu à des dédommagements par d'autres voies (autorisations d'absence, prise en charge par l'employeur au titre de la défense syndicale, vacations etc.).
- (259) D'autres activités sont en revanche susceptibles d'être couvertes par la subvention communale, notamment l'accueil et l'orientation des personnes en recherche d'emploi, la tenue d'une permanence d'information juridique à destination des salariés, l'organisation d'actions de lutte contre l'exclusion ou favorisant l'intégration des habitants de Montreuil ou les actions de formation en direction des montreuillois. Selon le site internet de l'UL-CGT et ses rapports d'activité, ces actions ont consisté principalement en l'organisation d'une « permanence syndicale » quotidienne ouverte aux salariés, demandeurs d'emploi et retraités, en la tenue d'une permanence mensuelle sur des sujets intéressant la protection des consommateurs et en l'organisation d'ateliers hebdomadaires pour les femmes étrangères travaillant à domicile. L'UL-CGT réalise ces actions dans des locaux mis à disposition gracieusement par la commune mais elle a précisé à la chambre que la subvention couvrait une partie des rémunérations de deux employés participant à cet accueil.
- (260) Le dimensionnement de la subvention communale dépend à 40 % (50 % jusqu'en 2018, 40 % ensuite) d'un critère de représentativité non prévu par le cadre réglementaire en vigueur.

¹²¹ Sont mentionnées des actions de soutien à des interventions d'employés des entreprises ou organismes publics suivants : TUI, Quinette-Gaillay, agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), le syndicat intercommunal d'informatique (SICIM), caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (CAMIEG), LP Art, société nouvelle d'eugénisation des métaux (SNEM), pharmacie du clos français, des lycées, Cour nationale du droit d'asile (CNDA), administration des douanes, centre de rééducation professionnelle et sociale Jean-Pierre Timbaud, Climatermi, etc.

¹²² Par exemple : contentieux avec Pôle Emploi, aide au renouvellement de titres de travail, droits à la retraite, invalidité.

- (261) Les 60 % restants sont réputés couvrir les missions d'intérêt local remplies par l'UL-CGT sans que le lien entre ces missions et le montant de la subvention puisse être établi avec suffisamment de précision. Le nombre des bénéficiaires ne figure jamais dans les demandes de subvention formulées par l'UL-CGT et seulement de façon imprécise dans ses rapports d'activité. Ces documents ne précisent pas le coût des prestations réalisées. Or la convention qui lie la commune à l'UL-CGT prévoit que, chaque année, le rapport d'activité doit « mentionner, pour chaque prestation, le nombre de bénéficiaires, le montant de la cotisation annuelle et le cas échéant, les tarifs appliqués ». Depuis 2019, cette convention prévoit également que l'UL-CGT réalise un suivi comptable ou extra comptable des actions qu'elle réalise, afin de fournir à la commune en avril N+1 le compte rendu financier de l'utilisation de la subvention versée par la ville de Montreuil. Ce document n'a cependant pas été produit à la chambre, qui rappelle à la commune qu'il devra être porté à la connaissance du conseil municipal en application de l'article L. 2251-3-1 du code général des collectivités territoriales.
- (262) Au regard de ces éléments, le soutien financier de la commune à l'UL-CGT, dans les proportions actuelles, paraît en partie irrégulier et, pour le reste, insuffisamment justifié.
- (263) Sur la base des documents examinés par la chambre, le financement différencié des syndicats s'écarte des conditions requises. La commune devra y mettre un terme ou veiller à ce qu'il soit dûment et strictement justifié par des missions d'intérêt local suffisant, tout en respectant les critères posés par la jurisprudence, en excluant notamment le soutien à des conflits collectifs du travail.

Rappel au droit n° 4 : Rendre conforme à la réglementation le financement des structures locales des organisations syndicales représentatives.

8.3 Des relations à clarifier avec le fonds de dotation Montreuil Solidaire

8.3.1 Des dysfonctionnements dans la gouvernance du fonds et une transparence insuffisante de son fonctionnement

- (264) Le fonds de dotation, véhicule de levée de mécénat et de gestion de fonds créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, est de plus en plus utilisé par les collectivités territoriales. La commune a décidé de créer un tel fonds, dénommé « Montreuil Solidaire », lors du conseil municipal du 18 décembre 2014, une décision réitérée par le conseil municipal du 9 juillet 2015. Le fonds a finalement été créé à la fin de l'année 2015. Il est administré par un conseil d'administration de six membres, dont le maire de Montreuil, son président, un représentant élu par le conseil municipal et quatre membres nommés par le président du fonds. Il a été créé en vue d'obtenir de nouvelles ressources dans un contexte de raréfaction des financements étatiques.
- (265) Les deux co-fondateurs sont la commune et l'association Territoires Solidaires, créée par des cadres de la société Alternative Médias pour apporter la dotation initiale de 15 000 € avant de se retirer du fonds en novembre 2017. Selon l'association, ce montage a été retenu afin d'« accompagner les collectivités lors de la création de leur fonds de dotation en apportant la dotation initiale. Cet outil juridique permet aux collectivités qui le souhaitent de ne pas s'associer à un co-fondateur issu du monde économique. ». Dans les faits, cependant, la dotation initiale a bien été apportée par une entreprise, qui a versé cette somme à l'association Territoires Solidaires dans le cadre d'une convention de mécénat. L'association Territoires Solidaires a donc servi d'intermédiaire entre l'apporteur de la dotation initiale et le fonds de dotation. Conformément à ses statuts, le fonds a conservé la dotation initiale.
- (266) Le fonds a versé chaque année près de 300 000 € en faveur de manifestations sportives, artistiques, culturelles, éducatives ou de solidarité, et d'interventions sur le bâti montreuillois. Ce faisant, il a pris le relais des subventions communales comme dans le cas du meeting annuel d'athlétisme, financé par le fonds à hauteur de 150 000 € en 2018, mais aussi du mois de la photo du Grand Paris (20 000 €) et du banquet de la fraternité de l'association des femmes étoile de la Noue (1 800 €).

- (267) La relation entre la commune et le fonds est pilotée directement au niveau de l'exécutif communal, sans aucun suivi administratif au niveau des services.
- (268) Selon la loi¹²³, les comptes doivent être publiés moins de six mois après la fin de l'exercice. En outre, en vertu d'obligations réglementaires et statutaires¹²⁴, le fonds doit transmettre au préfet et présenter au conseil municipal, dans un délai de six mois après la clôture de l'exercice, le rapport d'activité, les comptes annuels et le rapport du commissaire aux comptes.
- (269) Or, la première année d'existence du fonds, ces obligations n'ont pas été respectées. Les comptes ont été certifiés avec trois mois de retard et le rapport d'activité a été transmis au préfet et présenté au conseil municipal avec près de cinq mois de retard. L'année suivante, le rapport d'activité et les comptes ont été présentés au conseil municipal avec plus de sept mois de retard sans avoir été transmis au préfet. Ce n'est qu'au titre de l'exercice 2018 que la commune s'est enfin acquittée dans les temps impartis de ses obligations de transparence vis-à-vis du conseil municipal.

Tableau n° 35 : Respect des obligations de transparence

Exercice comptable	2015/2016	2017	2018
Date de présentation du rapport au conseil municipal	13/12/2017	06/02/2019	26/06/2019
Échéance	30/06/2017	30/06/2018	30/06/2019
Respect de l'échéance	Non	Non	Oui
Date de certification des comptes	29/09/2017	14/05/2018	24/06/2019
Échéance	30/06/2017	30/06/2017	30/06/2017
Respect de l'échéance	Non	Oui	Oui
Date de transmission au préfet	29/11/2017	> 18/02/2019	NC
Échéance	30/06/2017	30/06/2017	30/06/2017
Respect de l'échéance	Non	Non	NC

Source : CRC, d'après les délibérations du conseil municipal de la commune de Montreuil, les comptes certifiés et les échanges avec la préfecture

- (270) Les textes précités prévoient que le rapport d'activité doit obligatoirement contenir : un compte rendu de l'activité du fonds portant sur son fonctionnement interne et ses rapports avec les tiers ; la liste des actions d'intérêt général financées par le fonds et leurs montants ; la liste des personnes morales bénéficiaires des redistributions et leurs montants ; si le fonds fait appel à la générosité publique, le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public ; la liste des libéralités reçues.
- (271) Le rapport d'activité établi par le fonds est conforme dans l'ensemble à ces exigences réglementaires, en particulier pour l'exercice 2015/2016. Cependant, les rapports relatifs aux exercices suivants ont comporté des lacunes ou incohérences. Ainsi, le rapport d'activité 2017 présenté au conseil municipal faisait état de reports de dons sur l'année suivante nettement inférieurs à leur niveau réel (197 248 € au lieu de 310 366 €) vraisemblablement en raison d'une absence de mise à jour. De plus, alors que le rapport établi par le fonds dressait la liste des libéralités reçues cette année-là, tel n'était pas le cas du document qui a été transmis au conseil municipal. Le maire de Montreuil a estimé dans sa réponse à la chambre qu'il était « entendable que les entreprises contributrices ne souhaitent pas que les montants de leurs dons soient débattus publiquement, notamment vis-à-vis des autres fonds de dotation auxquelles elles contribuent. » La chambre rappelle que, ainsi que l'a souhaité le conseil municipal dans sa délibération du 18 décembre 2014 relative à la création du fonds de dotation, les rapports d'activités doivent être transmis dans leur intégralité au conseil municipal, en application de l'article 13 des statuts de Montreuil Solidaire, relatif à la transparence sur les activités du fonds.

¹²³ VI de l'article 140 de la loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie. Selon l'article L. 242-8 du code de commerce, applicable aux fonds de dotation, le président et les membres du fonds sont passibles, en cas de non production des comptes dans les délais légaux, d'une peine de 9 000 €.

¹²⁴ Articles 4 et 8 du décret n° 2009-158 du 11 février 2009 relatif aux fonds de dotation, dont le contenu est repris à l'article 13 des statuts du fonds de dotation Montreuil Solidaire.

- (272) D'autre part, la gouvernance du fonds témoigne de dysfonctionnements. En effet, la représentante du conseil municipal qui avait été désignée pour siéger à son conseil d'administration a démissionné de cette fonction en juin 2017. Le rapport d'activité du fonds pour 2017 la comptait toujours parmi les administrateurs. Elle n'a pas été remplacée depuis, ce qui n'est pas conforme aux statuts. Lors du conseil municipal du 26 juin 2019, le maire de Montreuil a précisé qu'il n'avait pas reçu de proposition de remplaçant de la majorité mais, en lieu et place, une demande de « gel » de l'activité du fonds, qu'il s'est engagé à soumettre à son prochain conseil d'administration. Interrogé en conseil municipal, le maire n'a pas répondu aux questions posées concernant l'origine de la dotation initiale, les raisons de la co-crédation du fonds avec une association, les frais de gestion ou les importants reports.
- (273) Le maire de Montreuil, président du fonds de dotation, ainsi que le représentant du conseil municipal désigné pour siéger à son conseil d'administration, devront mieux veiller au respect des obligations réglementaires relatives à l'information du conseil municipal, notamment en lui fournissant un niveau d'explication suffisant quant aux dons reçus et à la gestion du fonds. Le conseil municipal devra en outre s'assurer que tous les représentants de la commune au conseil d'administration du fonds sont effectivement désignés pour y siéger.

8.3.2 Des frais de gestion élevés versés à une société qui, par ailleurs, fournit des prestations à la commune dans des conditions critiquables

- (274) Le niveau des frais de gestion est élevé. S'établissant en moyenne à 172 106 € par an depuis la création du fonds, ils ont représenté 34,1 % des dons reçus et 57,4 % des financements accordés. Ces frais de gestion, qui représentent une part substantielle des dépenses du fonds, recouvrent la gestion comptable et financière, les honoraires du commissaire aux comptes, l'organisation des conseils d'administration, la préparation du rapport annuel et la correspondance entre le fonds et ses interlocuteurs (prospects, donateurs, services préfectoraux). Ils comprennent aussi des actions de communication¹²⁵ et de prospection, étant entendu que nombre de mécènes du fond sont connus de la commune, qu'il s'agisse des partenaires du meeting d'athlétisme, des constructeurs intervenant sur le territoire communal ou de ses fournisseurs habituels.

Tableau n° 36 : Frais de gestion du fonds de dotation rapportés aux actions financées et aux promesses de dons

(en €)	2015/2016	2017	2018	2019	Moyenne sur 4 exercices
Frais de gestion (autres services extérieurs)	63 752	237 882	173 785	213 003	172 106
Actions financées sur l'exercice	116 000	224 500	227 410	631 376	299 822
Dons de l'exercice (dons appelés)	377 000	575 500	540 650	523 650	504 200
Frais de gestion / actions financées sur l'exercice (en %)	55,0	106,0	76,4	33,7	57,4
Frais de gestion / dons de l'exercice (en %)	16,9	41,3	32,1	40,7	34,1

Source : CRC, d'après les comptes certifiés présentés au conseil municipal

- (275) L'information fournie au conseil municipal sur ces frais de gestion s'est raréfiée. Alors que leur montant figurait explicitement dans le rapport sur l'exercice unique 2015/2016, il n'est plus accessible en lecture directe dans les rapports 2017 et 2018, pour lesquels il est nécessaire de se reporter à la ligne « Autres services extérieurs », au contenu moins explicite.
- (276) La gestion du fonds est assurée par Alternative Médias, agence de communication événementielle faisant partie de Groupe médias. La société Groupe Médias est un groupe de communication d'entreprises et de collectivités composé des entités suivantes : Alternatives Médias, Médias Conseil, Médias & Publicité et Ville & Médias.

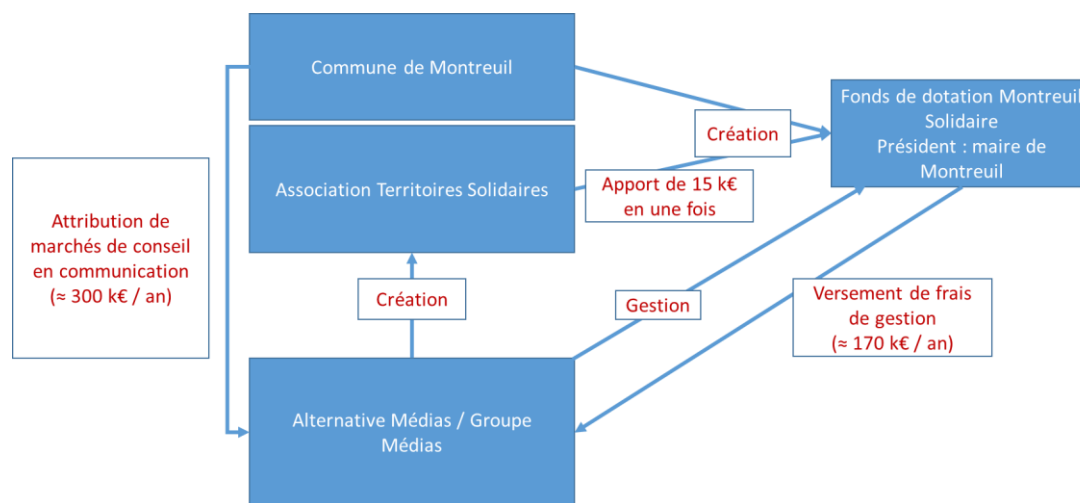
¹²⁵ Plaquette de communication, bilan aux partenaires, événement annuel partenaires (dont cocktail).

- (277) L'association Territoires Solidaires, co-fondatrice du fonds de dotation, a été créée par des salariés d'Alternatives Médias / Groupe médias y exerçant des fonctions de direction. Autrement dit, le fonds a été indirectement créé et doté par des cadres d'une société à laquelle il a par la suite confié sa gestion.
- (278) D'autre part, deux entités de Groupe Médias sont des fournisseurs de la commune. La première, la société Médias & Publicités, fournit depuis longtemps des prestations de régie publicitaire dans le cadre de marchés publics. Depuis 2014, la commune confie aussi à la société Médias Conseil des prestations de conseil en communication, d'études et d'organisation d'événements. Le montant cumulé de commandes pour cette deuxième société, entre 2014 et 2018, s'est élevé à 703 181 €.

Tableau n° 37 : Mandats et titres auprès des entités de « Groupe Médias »

En € TTC	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Mandats			6 840	6 840	65 692	307 977	315 832	703 181
Titres								0
Médias Conseil	0	0	- 6 840	- 6 840	- 65 692	- 307 977	- 315 832	- 703 181
Mandats	42 783	45 207	121 749	58 980	30 686	34 782		334 186
Titres	143 104	97 174	112 533	113 068	33 080	106 210	21 530	626 700
Médias & Publicité	100 322	51 967	- 9 217	54 089	2 394	71 429	21 530	292 514
Total Groupe Médias	100 322	51 967	- 16 057	47 249	- 63 297	- 236 549	- 294 302	- 410 667

Source : CRC, d'après fichiers des mandats et des titres transmis par la commune de Montreuil

Graphique n° 4 : Synthèse des relations entre la commune, le fonds de dotation, l'association Territoires solidaires et Groupe Médias

Source : CRC, d'après fichier des mandats et documents recueillis pendant l'instruction

- (279) En 2015, la commune a envisagé d'attribuer à la société Médias Conseil un marché de conseil en communication lancé le 1^{er} juillet, finalement déclaré sans suite le 8 octobre pour motif d'intérêt général. Une société candidate avait en effet fait remarquer que le cahier des clauses administratives et techniques particulières (CCATP) était imprécis au sujet des prestations de « conception stratégique et suivi de projet » à fournir, ce qui était exact puisqu'elles n'y étaient pas décrites¹²⁶. Cela n'avait pas empêché la commune de prévoir 25 des 35 points associés au critère prix à ce titre et Médias Conseil d'y consacrer deux pages dans son offre. Au-delà des imprécisions du CCATP, le règlement de la consultation ne prévoyait pas comment serait évalué le critère technique. En outre, dans son analyse des offres, la commune confondait qualité et quantité des moyens humains consacrés au marché.

¹²⁶ Le candidat ajoutait dans son courrier : « il est fort probable qu'un ou plusieurs concurrents ait bénéficié d'informations particulières concernant les attendus et les contenus de prestations relatives de ces deux items, affectant l'équité dans cette procédure adaptée. »

- (280) La société Groupe Médias n'était pas inconnue de la commune et de son exécutif qui avaient eu recours à ses services à cinq reprises entre juillet 2014 et septembre 2016 pour un total de 17 520 € TTC de prestations de *media-training* et d'opérations de communication ponctuelles. En outre, ceux-ci avaient été en contact avec deux de ses cadres dans le cadre de la création du fonds de dotation Montreuil Solidaire en 2014 et 2015.
- (281) La commune a repassé ce marché en 2016 en distinguant deux lots. Le premier lot, consistant en un accompagnement pour la stratégie, la conception et la production de supports de communication incluant des prestations de conseil stratégique pour la communication de la commune, la réalisation d'études de perception ainsi que la conception et production de supports de communication, a été attribué à Médias Conseil.
- (282) Parmi les six candidats ayant déposé une offre, trois n'ont pas été admis à concourir, dont deux pour offre irrégulière et le troisième parce que son offre a été jugée irrecevable à la suite de l'ouverture des plis. Le motif avancé était que le formulaire DC1, dans lequel la société indiquait qu'elle candidait en groupement avec une entreprise spécialisée dans la réalisation d'études, ne précisait pas quelle était la forme de ce groupement (conjoint ou solidaire). En réponse, le candidat a fait valoir que cet oubli aurait pu être corrigé sur demande de la commune, qui en était d'ailleurs consciente comme le révèlent les analyses internes réalisées en amont de cette décision. Ce rejet est d'autant moins compréhensible que l'offre de la société Médias Conseil faisait clairement apparaître qu'elle non plus ne candidait pas seule mais avec plusieurs autres sociétés, dont une société de sondages déjà prestataire de la commune pour des commandes de même nature, qui serait chargée de réaliser pour son compte les études de perception. Or le DC1 déposé par Médias Conseil ne faisait pas état d'une quelconque co-traitance ou sous-traitance, ce qui n'a pas été relevé par la commune.
- (283) L'offre ainsi jugée irrecevable, qui émanait d'une entreprise déjà candidate à l'appel d'offres sans suite de 2015, était d'une qualité comparable à celle de Médias Conseil, que ce soit du point de vue de la méthode, de la pertinence des références ou de la composition de l'équipe. Elle était en outre moins chère de 14,3 %. Pour ce marché passé en 2016, le règlement de consultation ne prévoyait pas plus précisément les critères techniques sur lesquels seraient évaluées les offres déposées par les candidats. Or c'est grâce à ce critère que Médias Conseil a été retenue, alors même qu'elle était plus chère de 18,6 % par rapport à l'entreprise la moins-disante. C'est donc sur la base d'un cahier des charges imprécis et de critères d'évaluation flous qu'a été attribué ce marché à l'entreprise Médias Conseil.
- (284) De plus, l'exécution de ce marché appelle plusieurs observations. L'analyse des mandats au profit de la société Médias Conseil (703 k€ TTC) fait apparaître que les prestations réalisées consistaient essentiellement en la location de matériel événementiel pour les fêtes et cérémonies municipales (vœux, fête de la ville, fête de la libération) qui auraient dû faire l'objet d'un marché distinct.
- (285) En outre, ce marché a été utilisé pour passer 96 k€ TTC de commandes témoignant de l'utilisation de moyens municipaux à des fins politiques, au bénéfice de la communication personnelle du maire : *media training*, courrier du maire et réalisation d'une enquête d'opinion. Cette seule enquête a coûté à la commune 40 700 € HT / 48 840 € TTC. Les montreuillois y ont notamment été interrogés sur la notoriété du maire, leur satisfaction sur l'action municipale et celle du maire en particulier, les traits d'image du maire (« jeune », « sympathique », « compétent », « dynamique », « rassembleur », etc.) et l'opinion des montreuillois sur diverses personnalités politiques locales de la majorité comme de l'opposition. Le sondage précise les caractéristiques des personnes ayant une bonne ou une mauvaise opinion, notamment : sexe, âge, quartier, sympathies politiques, durée de résidence dans la commune, catégorie socio-professionnelle.

- (286) Comme précisé dans le mémoire technique de Médias Conseil, cette enquête d'opinion a été réalisée avec le concours de la société Harris Interactive. Or, la commune avait déjà eu recours à la société Harris Interactive en 2016, pour un montant de 17 000 € HT / 20 400 € TTC. L'étude commandée à Harris Interactive en 2016 était elle aussi destinée à évaluer la notoriété du maire auprès des montreuillois, leur satisfaction à l'égard de l'équipe municipale, et à recueillir leur avis sur l'action du maire et sa personnalité, ainsi que sur plusieurs élus et anciens maires de Montreuil. Le questionnaire administré dans ce cadre comprenait des renseignements tels que : « secteur d'habitation », « proximité politique » et « vote aux élections municipales de 2014 ».

Tableau n° 38 : Prestations commandées à la société Médias Conseil

Prestations	Mandats HT	Mandats TTC	En %
Enquête d'opinion, étude de faisabilité sur la création d'un panel permanent, bilan de l'action municipale 2014-2018 dit « à mi-mandat », <i>mediatraining</i> , courrier du maire	80 075	96 090	13,7
Location de matériel pour fêtes et cérémonies (vœux, fête de la ville, fête de la libération)	289 329	347 195	49,4
Conseil en communication stratégique	26 385	31 662	4,5
Conseil en communication et création graphique événements ponctuels	141 975	170 370	24,2
Bus les escales pour l'emploi	47 920	57 504	8,2
Total Médias Conseil	585 684	702 821	100,0

Source : CRC, d'après les fichiers des mandats de la commune de Montreuil

8.3.3 L'existence de liens entre les administrateurs du fonds, la commune et son exécutif

- (287) Les statuts prévoient que deux membres du bureau sur six sont élus de la commune de Montreuil : M. Patrice Bessac, maire de Montreuil, président du conseil d'administration, et Mme Yonis Choukri, adjointe au maire de Montreuil, qui a démissionné de ses fonctions au sein du fonds de dotation en 2017 et n'y a pas été remplacée depuis.
- (288) Les quatre autres membres du fonds sont désignés par le maire de Montreuil. Ces quatre membres ont été choisis par le maire de Montreuil en considération de leur implication sur le territoire Montreuillois dans plusieurs domaines correspondant aux champs d'intervention du fonds : économique, éducatif, culturel et sportif.
- (289) En pratique, ces personnalités exerçant des responsabilités locales ont entretenu, dans certains cas, des liens avec le maire ou des relations financières avec la commune dans le cadre de marchés publics ou de subventions. Certaines ont pu décider de donner des sommes au fonds de dotation ou bien diriger des organismes ayant bénéficié de financements du fonds.
- (290) Le maire a précisé à la chambre que les statuts du fonds de dotation prévoient des règles de déport des décisions en cas de situation de conflit d'intérêts.

8.4 Un soutien communal à l'office public de l'habitat montreuillois au-delà des besoins liés au redressement de ses finances

- (291) L'office public de l'habitat montreuillois (OPHM) gère plus de 11 800 logements dans lesquels résident 30 000 personnes, soit près du tiers de la population communale. Son patrimoine est constitué à 93 % de logements collectifs dont 65 % sont situés dans des barres d'immeubles et des tours. L'âge moyen du parc est de 40 ans. Plus de la moitié des logements sont situés en « quartier politique de la ville » et 4 000 d'entre eux sont inclus dans le périmètre des programmes de rénovation urbaine. La part des résidents bénéficiaires des aides au logement s'y établissait en 2016 à 46 %.

- (292) Longtemps le principal opérateur de la commune, il a été transféré au 1^{er} janvier 2018 à l'EPT Est-Ensemble en application de la loi NOTRe. Les décisions des organes délibérants de la commune et de l'EPT ont été prises dans les délais réglementaires fixés par le décret du 23 août 2016¹²⁷. Ce transfert devrait emporter peu de conséquences pratiques sur les liens entre l'OPH et la commune puisque les conseillers territoriaux administrateurs de l'OPH sont membres du conseil municipal de Montreuil. Il reste présidé par le maire de Montreuil.
- (293) Les liens financiers entre la commune et l'OPHM sont de plusieurs natures. Tout d'abord, la commune garantit la dette de l'OPHM à hauteur de 256,05 M€ (soit 85,5 % de l'encours de dette de l'OPHM au 31 décembre 2018), de l'encours de dette totale de l'OPHM. Ces garanties représentaient alors 50 % de l'ensemble des dettes garanties par la commune de Montreuil et dépassaient de 12,3 % le montant de la dette communale. D'autre part, la commune verse à l'OPHM des subventions d'investissement et, depuis 2016, de fonctionnement, pour un montant moyen de 1 M€ par an depuis 2012. Elles s'élevaient à 1,30 M€ en 2018, soit 1,2 % du budget de l'office. La commune soutient également l'activité de l'office par des apports en nature, sous forme de foncier.
- (294) Dans les services de la commune de Montreuil, le suivi de cet organisme n'est pas centralisé. La direction de l'urbanisme et de l'habitat assure un accompagnement opérationnel tandis que le suivi financier est réalisé par la direction des finances. La commune indique cependant qu'un comité de suivi de l'exécution du protocole conclu avec la CGLLS a été mis en place à partir de 2015 pour examiner l'avancée du redressement de la gestion de l'office.

8.4.1 Les choix de gestion effectués par l'OPHM jusqu'en 2014 ont entraîné la dégradation de sa situation financière

- (295) La situation financière de l'OPHM s'est fortement dégradée depuis 2009. Cette évolution préoccupante de la gestion de l'office avait conduit l'État à diligenter au début de l'année 2015 une mission de vérification de l'inspection générale des finances (IGF), qui a rendu son rapport en 2015. Cette dégradation, dont les causes ont été analysées dans le rapport de l'IGF et exposées au conseil municipal en septembre 2016, est due à une dérive des charges d'exploitation, en particulier de la masse salariale, combinée à des manques à gagner importants au niveau des produits d'exploitation.

Tableau n° 39 : Évolution de la situation financière de l'OPHM jusqu'à l'adoption du protocole de 2015 et durant les exercices suivants

(en M€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produits d'exploitation	75,92	74,82	80,69	79,65	84,43	84,85	88,14	84,64	95,02
Charges d'exploitation	62,30	64,72	72,41	74,26	81,22	82,01	82,26	81,39	86,94
<i>dont charges de personnel (64)</i>	<i>11,78</i>	<i>12,98</i>	<i>14,97</i>	<i>15,75</i>	<i>15,90</i>	<i>16,23</i>	<i>15,70</i>	<i>14,73</i>	<i>14,68</i>
<i>effectif correspondant</i>	<i>319</i>	<i>363</i>	<i>373</i>	<i>374</i>	<i>378</i>	<i>371</i>	<i>350</i>	<i>338</i>	<i>338</i>
Résultat d'exploitation	13,61	10,10	8,28	5,39	3,21	2,84	5,88	3,25	8,08
Résultat financier	- 10,20	- 7,25	- 7,45	- 7,12	- 6,84	- 4,97	- 4,72	- 4,05	- 3,81
Résultat exceptionnel	0,33	- 0,20	1,27	4,59	4,71	2,31	5,21	5,17	7,73
Résultat net	3,74	2,66	2,09	2,86	1,08	0,18	6,38	4,37	12,00

Source : CRC, d'après les comptes de l'OPHM

¹²⁷ Décret n° 2016-1142 du 23 août 2016 relatif aux modalités de rattachement des offices publics de l'habitat communaux aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat et aux établissements publics territoriaux.

- (296) La masse salariale de l'OPHM a évolué au rythme très dynamique de 4,9 % par an entre 2009 et 2015, sous l'effet de nombreuses embauches. Entre 2009 et 2013, notamment, les effectifs (+ 60 agents) ont augmenté à un rythme plus de deux fois supérieur à celui de l'augmentation de la taille du parc géré par l'OPHM tandis que le coût moyen par agent augmentait de 3,42 % par an sous l'effet de mesures salariales et de l'évolution de la prime d'ancienneté des agents. Ainsi, en 2014, les frais de structure de l'OPHM dépassaient ainsi de 31,3 % la moyenne régionale, un surcoût qui pesait de 4,55 M€ sur les finances de l'établissement.
- (297) Les recettes de l'office, quant à elles, étaient grevées par l'absence de suivi de l'occupation du parc, si bien qu'en 2014, les vacances de logement grevaient de 3,8 % les revenus locatifs (2,12 M€). Les produits pâtissaient aussi de l'absence de suivi des impayés, d'irrégularités dans l'application du supplément de loyer de solidarité qui privaient l'office de 1,46 M€¹²⁸ de loyers, ainsi que du choix de fixer les loyers 11 % en-deçà des plafonds réglementaires, ce qui représentait une perte de recettes de 5,5 M€.
- (298) Alors même que sa capacité d'autofinancement se dégradait rapidement, l'OPHM n'avait réalisé aucune cession d'actif pour financer ses investissements. Il était fortement mobilisé par les réhabilitations de logements (dont un tiers dans le cadre des programmes nationaux de rénovation urbaine-PNRU) et un objectif de production de 150 logements neufs par an (dans les faits, celle-ci n'a été que de 70 par an, en moyenne entre 2010 et 2014). Cet effort d'investissement s'inscrivait dans l'orientation politique portée par l'ancienne maire de Montreuil d'un renouvellement urbain donnant une part importante à la construction afin de loger ou reloger des personnes vivant jusqu'alors dans des conditions insalubres. La réhabilitation des logements était aussi envisagée comme un outil de la réduction, à terme, du taux de vacance.

8.4.2 Un plan de redressement qui prévoit que la commune apporte 5,67 M€ à l'OPHM

- (299) En 2015, l'écart entre les loyers pratiqués à la relocation et les loyers plafond a été réduit à 5 %. Les effectifs ont amorcé une décrue en 2014, permettant à la masse salariale de ralentir son évolution, puis de diminuer à partir de 2015.
- (300) Alors qu'il connaissait des difficultés financières croissantes, l'office s'est engagé dans plusieurs opérations nouvelles dont les coûts excédaient ses capacités de financement. Le programme patrimonial de l'OPHM couvrant la période 2015-2020 prévoyait ainsi 139,30 M€ de dépenses d'investissement, dont 56,72 M€ destinés à la réalisation de constructions neuves engagées auparavant. Selon les simulations réalisées avant la conclusion du protocole de 2016 (cf. *infra*), il manquait à l'OPHM 8,97 M€ pour financer ces investissements.

Tableau n° 40 : Programmation patrimoniale de l'OPHM 2015-2020

	Logements	Coût (M€)	Modalités de financement		
			Emprunt	Fonds propres	Autres financements
Constructions	288	56,72	42,96	4,40	9,36
Amélioration	3267	59,46	40,49	15,34	3,62
Composants	0	23,12	12,13	10,99	0,00
Total	3 555	139,30	95,59	30,73	12,98

Source : Protocole Montreuil – CGLLS - État - OPHM du 12 décembre 2016

- (301) Ne parvenant pas à équilibrer sa programmation patrimoniale, l'office s'est alors tourné vers la commune et la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Le 12 décembre 2016, un « protocole de consolidation » a été conclu entre la commune de Montreuil, la CGLLS, l'État et l'OPHM¹²⁹. Selon ce protocole, qui couvre la période 2015-2020, la commune s'est engagée à soutenir l'OPHM à hauteur de 5,67 M€, dont 1,32 M€ en nature sous forme d'apport de foncier et 4,35 M€ en numéraire. La CGLLS s'est engagée à verser 4,5 M€.

¹²⁸ Estimation pour l'année 2012 (Source : Rapport IGF de juin 2015).

¹²⁹ Le conseil municipal de Montreuil avait donné son accord pour la signature de ce protocole le 28 septembre 2016.

Tableau n° 41 : Engagements des parties au protocole de consolidation du 12 décembre 2016

(en M€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Commune de Montreuil	0,47	1,28	0,87	1,16	1,02	0,87	5,67
CGLSS	0,00	1,75	0,65	0,65	0,65	0,65	4,35
État	0,55	3,32	0,00	0,47	0,55	0,00	4,89
Département	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13
Région	1,46	1,75	0,26	0,75	0,73	0,00	4,94
Anru	0,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,60
Total	3,21	8,10	1,78	3,02	2,95	1,52	20,57

Source : Protocole Montreuil – CGLLS - État - OPHM du 12 décembre 2016

- (302) Ce plan prévoit que l'OPHM limite le taux de vacance et les impayés à respectivement 2,5 % et 1,5 % des loyers totaux. L'office s'y engage à limiter l'évolution de sa masse salariale à + 1 % par an, tout en la plafonnant, à terme, à 20,2 % des loyers totaux. Il s'engage aussi à stabiliser le poids de ses autres charges de fonctionnement.

8.4.3 Le redressement accéléré de l'office pose la question du soutien financier dont il a continué de bénéficier

- (303) En pratique, les mesures prises par l'OPHM ont permis à ses recettes d'augmenter plus rapidement que ne le prévoyait le protocole 2015-2020. Les mesures de réduction des dépenses ont, elles aussi, été menées à un rythme accéléré. En outre, en ramenant les effectifs au niveau d'avant 2010, l'OPHM a fait diminuer sa masse salariale de 1,56 M€ entre 2014 et 2017 (là où le protocole prévoyait une augmentation modérée de l'ordre de 0,1 M€ par an). Il a également renégocié une partie de sa dette.
- (304) Dès 2017, sous l'effet des mesures ainsi mises en œuvre par la nouvelle direction générale de l'office, la situation financière de l'office s'était redressée dans des proportions bien plus importantes que ne le prévoyait le protocole de consolidation signé un an plus tôt. Le fait que ce protocole ait été signé en décembre 2016 avec portée rétroactive de deux ans, en s'appuyant sur l'extrapolation de données remontant à l'exercice 2014, en rendait les projections financières en partie caduques dès sa signature.
- (305) Il est regrettable que ces prévisions n'aient pas été établies sur la base de données plus à jour et qu'aucune révision des financements accordés à l'OPHM par la commune et la CGLLS n'ait été envisagée, une fois le redressement attendu atteint. Ces financements s'élèveront en effet à 8,97 M€ alors que l'autofinancement net HLM¹³⁰ cumulé entre 2015 et 2020 devrait être supérieur de 11,51 M€ aux prévisions financières qui sous-tendent le protocole. Cette opération de renflouement de l'OPHM a donc privé la commune de ressources dans une période de tensions budgétaires par ailleurs importantes (cf. *supra*).

Tableau n° 42 : Autofinancement net HLM de l'OPHM actualisé en fonction des résultats 2017

Autofinancement net HLM (M€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Protocole 2015-2020	0,64	2,84	4,92	5,26	5,04	5,46	24,16
Actualisation fin 2017	- 0,28	1,49	10,18	8,51	9,49	6,28	35,67

Source : Rapport d'exécution 2017 établi par l'OPHM

¹³⁰ HLM : Habitation à loyer modéré.

- (306) En outre, sur un plan juridique¹³¹, depuis le transfert de l'OPHM à l'EPT Est-Ensemble au 1^{er} janvier 2018, l'EPT aurait dû se substituer à la commune pour les obligations résultant du protocole du 12 décembre 2016. En particulier, il aurait dû lui être substitué pour le versement des subventions qu'elle s'était engagée à verser à l'OPHM. La neutralité de l'opération pour l'EPT aurait alors pu être assurée, selon la nature des financements, au travers du FCCT (fonctionnement) ou de subventions *ad hoc* (investissement)¹³².

8.5 Appréciation générale sur les organismes liés à la commune

- (307) La commune a mis en place un suivi attentif des associations tout en formalisant sur le plan juridique ses relations avec la plupart d'entre elles. Cependant, le financement différencié des syndicats par la commune est irrégulier. La commune doit veiller à le ramener à un niveau uniquement et précisément justifié par des missions d'intérêt local excluant le soutien à des conflits collectifs du travail.
- (308) Le budget communal a été affecté par la dégradation de la situation financière de l'OPHM jusqu'en 2014 sous l'effet d'une gestion peu rigoureuse et d'un programme d'investissement excédant ses capacités de financement. Un plan de redressement a été conclu avec la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), couvrant la période 2015-2020, dans le cadre duquel l'OPHM a bénéficié de 4,35 M€ versés par la CGLLS et de 5,67 M€ apportés par la commune. L'efficacité des mesures mises en œuvre par l'OPHM a permis d'en redresser les finances plus rapidement que prévu. Cependant, la trajectoire financière du plan s'appuyait sur des données déjà anciennes au moment de sa signature. Aussi, les financements accordés à l'OPHM ont excédé son besoin réel. Il est regrettable qu'ils n'aient pas été révisés.
- (309) Enfin, s'agissant du fonds de dotation Montreuil Solidaire, créé en 2015, la chambre observe qu'il a fallu trois années pour que l'information sur son fonctionnement soit fournie au conseil municipal. En outre, cette information reste lacunaire sur les frais de gestion acquittés par le fonds qui représentent pourtant 57 % des financements accordés. Ces frais de gestion rémunèrent les services d'une société de conseil en communication à laquelle la commune verse parallèlement près de 300 000 € par an dans le cadre de marchés publics dont la passation et l'exécution sont critiquables.
- (310) De plus, le fonds a été co-crée et doté par une association fondée par des cadres du groupe privé auquel appartient la société qui gère le fonds. La chambre s'interroge donc sur les motivations réelles de ce montage circulaire coûteux pour la commune comme pour le fonds, dont la gouvernance est en outre affectée de dysfonctionnements.

9 UNE REFORME DE LA FONCTION ACHATS ENFIN ENGAGEE

9.1 Jusqu'en 2018, l'absence de réforme de la fonction achats

- (311) En matière d'achats, la chambre dressait un bilan critique au sein de son dernier rapport. Les délais de paiement des fournisseurs n'étaient pas suivis et les dossiers étaient mal tenus. La commune réalisait hors de tout marché des commandes pour des montants excédant les seuils réglementaires de publicité et de mise en concurrence. Lorsque des marchés étaient conclus, l'analyse des offres des candidats était souvent défailante et des commandes pouvaient être passées par des agents n'ayant pas de délégation de signature.

¹³¹ Dispositions transitoires de la loi NOTRe, XII de l'article 133 : « XII.- Sauf dispositions contraires, pour tout transfert de compétence ou délégation de compétence prévu par le code général des collectivités territoriales, la collectivité territoriale ou l'établissement public est substitué de plein droit à l'Etat, à la collectivité ou à l'établissement public dans l'ensemble de ses droits et obligations, dans toutes ses délibérations et tous ses actes. Les contrats sont alors exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. (...) ».

¹³² Voir à ce sujet la réponse du ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales à la question n° 18789 déposée par le député Jean-Christophe Lagarde, publiée au journal officiel le 21 avril 2020.

- (312) La chambre avait recommandé à la commune, d'une part de renforcer le contrôle interne relatif aux achats, en particulier en ce qui concerne le respect des délégations de signature ou le suivi des procédures d'achat, d'autre part d'accélérer la professionnalisation de cette fonction pour mettre fin aux irrégularités nombreuses auxquelles donnaient lieu les achats municipaux.
- (313) Hormis un renforcement des effectifs du service de l'achat public en 2013, ces recommandations n'ont pas fait l'objet de réformes significatives jusqu'au deuxième semestre 2018. La refonte des procédures et de la stratégie achat ont été réalisées par la nouvelle responsable de service, arrivée en juin, sur la base d'un audit de la fonction réalisé en septembre 2018. Les objectifs poursuivis concernent la recentralisation et la rationalisation de la fonction achat (notamment via son rattachement à la direction des finances), la mise en conformité au droit (processus relatifs à l'organisation des commissions d'appel d'offres (CAO), dématérialisation et protection des données) et la recherche de la performance économique et sociale de l'achat.
- (314) L'audit réalisé en septembre 2018 a mis en évidence un déficit de pilotage (organisation très décentralisée) et d'outils liés à la fonction achat. Il révélait, de plus, des procédures internes obsolètes (guide, nomenclature, fiches type de passation) engendrant des délais de passation et de paiement importants, des choix de procédures mal adaptés et des volumes encore importants des dépenses hors marchés. L'absence de suivi centralisé et les fragilités techniques décelées au sein des services administratifs et financiers (SAF), en charge de la quasi-totalité de la procédure pour certains pôles¹³³, ont eu pour conséquence un nombre important de rejets et de suspension de mandats par le comptable (70 % des rejets ayant été constatés sur marchés au premier trimestre 2018 dont la moitié imputables au manque d'évaluation préalable comme de suivi de l'évolution des marchés).
- (315) Les lacunes identifiées en terme de pilotage, de stratégie comme de contrôle interne sont de nature à favoriser les atteintes à la probité, au respect du droit de la commande publique, notamment au regard du respect des seuils de procédure et des volumes d'achat réalisés hors passation. Les conséquences en terme de gestion des deniers publics sont d'autant plus préjudiciables pour la collectivité qu'elle pourrait, au travers de la fonction achat, dégager des marges de manœuvre financières.

9.2 Des achats hors marchés trop importants et des relations privilégiées avec certains tiers

9.2.1 Un volume important d'achats non conforme aux principes de la commande publique

- (316) Lors du dernier contrôle la chambre, plusieurs familles d'achats avaient été identifiées comme nécessitant des mises en concurrence. Ces achats portaient sur des prestations de gardiennage, d'impression et de reprographie ou encore de fournitures. Des marchés couvrent désormais¹³⁴ une partie de ces achats mais l'ensemble des achats relevant de ces catégories ne leurs sont encore pas systématiquement rattachés¹³⁵.
- (317) Les achats que la commune réalise hors de toute procédure de passation représentent une part trop importante du volume total de ses achats, que ce soit en fonctionnement (35,7 %) comme en investissement (24,2 %). Une amélioration a toutefois été constatée par rapport à 2012 où ces achats hors marchés représentaient 51,9 % des achats soumis à concurrence en fonctionnement et 30,6 % en investissement.

¹³³ Éducation, services techniques, sports, environnement notamment.

¹³⁴ Marchés d'impression du journal municipal n° 2121, pour divers travaux d'impression n° 2188 à 2190, d'acquisition de consommables d'impression n° 2480, de fournitures d'impression n° 2454, de gardiennage n° 2105.

¹³⁵ Le compte 6282 qui regroupe les frais de gardiennage compte encore 53 % de dépenses hors procédure en 2018 notamment.

Tableau n° 43 : Évolution du volume d'achats hors marchés

	en M€	2012	2013	//	2017	2018
Fonctionnement	Total chapitre 11	40,84	42,18		34,27	35,78
	Dont achats soumis à concurrence	30,66	30,19		23,90	25,50
	Achats dans le cadre de marchés	14,74	15,07		14,42	16,44
	Achats hors marchés	15,92	15,12		9,50	9,09
	Part des achats réalisés hors marchés (en %)	51,9	50,1		39,8	35,7
Investissement	Total chapitres 20 et 21	19,49	25,26		13,58	14,05
	Dont achats soumis à concurrence	19,48	25,25		13,57	14,04
	Achats dans le cadre de marchés	13,53	15,64		10,37	10,64
	Achats hors marchés	5,95	9,61		3,21	3,40
	Part des achats réalisés hors marchés (en %)	30,6	38,1		23,6	24,2

Source : CRC, d'après les mandats 2012, 2013, 2017 et 2018 et après retraitement des achats non soumis, par nature, au droit de la commande publique

- (318) Cette évolution favorable est largement due à l'adhésion au Sipperec et à des groupements de commande développés au sein de l'EPT en 2017 et 2018. Alors que quatre marchés mutualisés avaient été conclus en 2016, 18 marchés mutualisés ont été attribués en 2018. Elle résulte aussi du soin apporté, depuis 2015 à la couverture par des marchés à procédure adaptés d'achats réalisés au sein d'une même famille d'achats, ce dont témoigne l'augmentation du nombre de marchés à procédure adaptés lancés par la commune.

Tableau n° 44 : Nature et formes de procédures

Nombre de marchés	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Fournitures	11	9	21	15	17	18	24	115
Services	25	32	58	79	54	53	52	353
Travaux	39	40	32	15	7	10	11	154
dont appels d'offres	65	61	77	39	26	42	39	349
dont MAPA	8	18	29	66	49	36	40	246
Concours	0	0	1	0	1	0	0	2
Article 30	2	2	4	4	2	3	8	25
Total	75	81	111	109	78	81	87	622

Source : CRC, d'après les données de la collectivité

- (319) En dépit de ces avancées, le volume des achats hors marchés reste trop important et il expose la commune à des risques juridiques. Il la prive également des économies qui résulteraient d'une mise en concurrence accrue des candidats susceptibles de répondre à ses besoins. Il importe donc que la commune engage sans tarder les mesures correctives nécessaires.
- (320) Une analyse des achats réalisés auprès de dix titulaires cumulant un nombre important de marchés et des volumes significatifs d'achat hors procédure a révélé que, dans 84 % des cas, les achats hors procédure auraient pu être réalisés dans le cadre d'un marché en cours d'exécution. Ces achats concernaient notamment des travaux d'électricité ; l'acquisition de mobilier, de panneaux de signalisation, de petits matériels et consommables ménagers ; des prestations de restauration, d'accueil et de surveillance ou encore de gardiennage. Ce phénomène est dû à des insuffisances dans la définition des besoins ainsi qu'au niveau de la planification des procédures, qui entraînent des périodes de rupture de la couverture de certains besoins récurrents par des marchés.

9.2.2 Des relations avec l'association « Régie de quartiers à Montreuil » à mettre en conformité avec le droit de la commande publique

- (321) Régie de quartiers à Montreuil est une association créée le 12 décembre 2002 dont l'objet est de développer une activité économique solidaire et de lien social au sein de la ville de Montreuil. La commune est impliquée dans sa gouvernance, qui fait en outre une large place à l'OPHM. Les cinq catégories de membres (hors membres fondateurs) et de collègues à voix délibérative définis dans les statuts comprennent les membres et collègue « ville » et « bailleurs »¹³⁶, permettant à la commune et de l'OPHM d'intervenir dans le fonctionnement de l'association. Plusieurs dirigeants de cette association sont membres du conseil municipal, au sein de la majorité, avec des délégations dans les domaines d'intervention de l'association (économie sociale et solidaire, logement, habitat, vie économique, emploi et insertion professionnelle).
- (322) Entre 2012 et 2018, la régie de quartier a été titulaire de sept marchés publics communaux et s'est vue confier des prestations hors marchés, correspondant à un montant annuel moyen de commandes de 233 870 €. Les achats hors marchés représentaient en moyenne 54 % de ces commandes. Ils relèvent pourtant de prestations homogènes qui devraient faire l'objet de mises en concurrence dans le cadre de procédures adaptées (prestations de nettoyage, enlèvement de déchets, prestations de second œuvre).
- (323) Sur la base des derniers comptes publiés par la régie au journal officiel (exercice 2012), il apparaît que l'association était dépendante des commandes de la commune, de celles de l'OPH montreuillois et de la subvention communale à 31%.
- (324) La chambre rappelle à la commune qu'elle doit respecter le code de la commande publique en limitant le volume des achats hors marchés auprès de la régie de quartier.

9.2.3 Des prestations de conseil éditorial et de rédaction de discours attribuées dans des conditions critiquables

- (325) Les fonctions de conception et de conseil éditorial pour le journal municipal « Le Montreuillois », comme en témoignent ses éditions de 2014 à 2019, ont été réalisées de façon continue par une même personne (M. X.) en recourant à des montages juridiques variés.
- (326) D'abord rémunérée par la commune sous forme de vacations en juillet et août 2014 (3 010 € nets), cette personne a créé sa propre société de conseil (ci-après : X. Conseil) à laquelle la commune a irrégulièrement commandé 34 600 € HT / 41 520 € TTC de prestations hors de toute procédure de marché, alors qu'il s'agissait de prestations de même nature, continues et d'un montant supérieur au seuil de publicité et de mise en concurrence qui était alors de 15 000 € HT.
- (327) Ensuite, cette personne est intervenue auprès de la commune par l'intermédiaire d'une autre société, la société Boréal, bénéficiaire dans un premier temps d'une commande hors marché de 14 990 € HT / 17 988 € TTC fin 2014, passée à la suite d'une demande de devis. Son offre était plus chère de 31,3 % à celle de la moins-disante. Des discours du maire avaient été commandés à cette deuxième société dès mai 2014, avant même cette demande de devis qui prenait dès lors un caractère purement formel.
- (328) La commune a ensuite attribué à cette même société un marché public en 2015. Bien que cette société fût plus chère de 94,4 % à la moins-disante, elle a été retenue notamment parce qu'elle proposait « la présence permanente d'un conseiller éditorial ainsi que l'accompagnement de la rédaction en chef » qui n'était autre que M. X. Ces prestations se sont poursuivies dans le cadre d'un nouveau marché passé en 2018 pour lequel cette société était l'unique candidat.

¹³⁶ Les administrateurs des collègues ville et bailleurs ont des mandat d'une durée indéterminée contrairement aux administrateurs des collègues « associés » et « habitants » ayant une durée de mandat de 3 ans.

Tableau n° 45 : Prestations de conseil éditorial pour le journal municipal

En €	HT						TTC					
	2014	2015	2016	2017	2018	Total	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Hors marché	14 850	19 750				34 600	17 820	23 700				41 520
Total société X. Conseil	14 850	19 750	0	0	0	34 600	17 820	23 700	0	0	0	41 520
Hors marché		14 990				14 990		17 988				17 988
Marché 2015		52 000	64 400	64 450	25 950	206 800		62 400	77 280	77 340	31 140	248 160
Marché 2018					44 180	44 180					53 016	53 016
Total société Boréal	0	66 990	64 400	64 450	70 130	265 970	0	80 388	77 280	77 340	84 156	319 164
TOTAL	14 850	86 740	64 400	64 450	70 130	300 570	17 820	104 088	77 280	77 340	84 156	360 684

Source : Grands livres

- (329) Au-delà des rapports privilégiés entre la commune et cette personne (dont les qualités professionnelles ne sont pas remises en cause par la chambre), directement ou au travers de prestataires, il apparaît que la commune a souhaité externaliser de la sorte des missions telles que la réforme de la direction de la communication, la refonte du journal municipal, le conseil éditorial pour ledit journal municipal, la rédaction d'éditoriaux, le conseil du maire sur les sujets de son intervention publique ou encore la rédaction de discours pour le compte du maire, ce qui appelle deux observations.
- (330) Premièrement, ce choix doit être mis en regard du fait qu'il existe déjà, dans les services municipaux, une direction de la communication de 20 agents, y compris son directeur, comprenant un service de rédaction du journal municipal. À raison de près de 7 150 € par mois en moyenne, le coût de ces prestations pourrait être mis en regard du coût chargé d'un agent affecté en tout ou partie à l'accomplissement de ces missions.
- (331) Deuxièmement, certaines de ces missions, telles que la préparation des discours du maire de Montreuil s'apparentent à celles normalement dévolue à un collaborateur de cabinet, catégorie d'emploi prévue et encadrée par l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

9.3 Une réorganisation de la commande publique opportune mais une supervision et une sécurisation des achats encore à développer

- (332) Le service de la commande publique (SCP) s'inscrit dans une organisation de la fonction achat toujours déconcentrée¹³⁷ vers de nombreux services administratifs et financiers (SAF). Ces derniers sont responsables de l'engagement, de la validation des commandes (rôle d'approvisionneur) ainsi que du suivi des volumes financiers exécutés sur les marchés pour le compte des 47 services prescripteurs. Dès 2013, l'effectif du service a augmenté par le recrutement d'agents de catégorie A. Cette évolution, qui correspond à la volonté de renforcer le pilotage et la performance économique de la fonction achat, est également visible dans l'évolution des fiches de postes du service au cours de la période. Aux missions des juristes acheteurs ont ainsi été ajoutées des missions de conseil, d'optimisation de la qualité des procédures ainsi que de développement des achats durables et responsables. La secrétaire du pôle s'est également vue confier des missions d'archivage, de numérisation et de tenue comme de suivi du registre des marchés.

¹³⁷ Les services les plus importants se chargeaient jusqu'à cette date de la quasi-totalité de la procédure y compris les phases de négociation et de notification.

Tableau n° 46 : Évolution des effectifs du service de la commande publique

Catégorie	Intitulé du poste	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution
A	Chef de service	1	1	1	1	1	1	1	4
A	Acheteur-juriste	-	3	3	3	3	3	4	
B	Responsable de pôle logistique	-	1	1	1	1	1	1	- 1
B	Assistant acheteur	2	-	-	-	-	-	-	
C	Gestionnaire de commande	2	1	1	1	1	1	1	-
C	Logisticien-magasinier	2	2	2	2	2	3	2	
C	Secrétaire - assistant chef de service	-	1	1	1	1	1	1	
Total		7	9	9	9	9	10	10	3

Source : Organigrammes successifs du service de la commande publique

- (333) La réorganisation de la fonction achat, menée en même temps que la fusion de deux directions générales (administration et finances), a conduit à rattacher le service de la commande publique à la direction des finances. La nouvelle répartition des tâches entre le SCP et les services prescripteurs a fait l'objet d'une présentation en comité de direction (CODIR) et d'un passage en bureau municipal avant sa mise en œuvre, en septembre 2018. Cette clarification a permis de recentrer les missions du service en réaffirmant son rôle prépondérant dans la définition des procédures et le conseil aux services prescripteurs, les échanges avec les soumissionnaires et les titulaires ainsi que la validation des rapports d'analyse des offres avant passage en commission d'appel d'offre (CAO). Des fiches de procédure et des documents type à destination des services ont été établis, notamment pour les achats inférieurs à 25 000 € HT.
- (334) Plusieurs axes de sécurisation de la fonction achats ont été identifiés par la commune et sont en cours de mise en œuvre. Elle prévoit de formaliser ou mettre à jour plusieurs outils internes tel que son guide de la commande publique¹³⁸, des fiches d'évaluation des achats ou les textes encadrant le fonctionnement de la CAO. La dématérialisation des flux avec la trésorerie municipale a été mise en place en 2019 et doit être prolongée par une amélioration de l'archivage électronique des outils et dossiers de marchés. La commune entend aussi poursuivre son projet de refonte et de simplification des délégations de signature.
- (335) Au-delà de ces mesures, la commune pourrait utilement envisager :
- de formaliser davantage les contrôles de supervision relatifs à l'exécution financière des marchés réalisés par le service de la commande publique¹³⁹ en complément des fonctions bloquantes nouvellement déployées au sein du logiciel de gestion des marchés¹⁴⁰ ;
 - d'associer le SCP aux dialogues de gestion annuels afin de faciliter l'établissement d'une programmation concertée des procédures en fonctionnement comme en investissement ;
 - de rédiger une charte de déontologie et de s'assurer du respect des obligations découlant des articles 5 et 6 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.
- (336) Par ailleurs, la commune entend définir des indicateurs de performance afin d'analyser l'efficacité économique de sa fonction achat¹⁴¹ et de poursuivre de l'effort de diffusion de la culture achats par des actions de formation et de veille juridique. De plus, elle a récemment engagé des actions afin de mieux faire jouer la concurrence entre prestataires. Depuis 2015, elle a augmenté la proportion de ses achats réalisés dans le cadre de marchés publics et, depuis 2017, elle a de plus en plus recours aux marchés mutualisés. La réduction accrue des achats réalisés hors de procédures de marchés, telle qu'elle est recommandée par la chambre (cf. *supra*) devrait contribuer, en favorisant le jeu de la concurrence, à accroître l'efficacité économique de la fonction « achats ».

¹³⁸ Mise en œuvre de la réglementation applicable depuis 2016 et nouvelle organisation de la fonction « achats ».

¹³⁹ Le service achat a accès à l'exécution financière dans le logiciel financier et réalise des alertes informelles auprès des SAF.

¹⁴⁰ Depuis 2019, fonctions bloquantes nécessitant une validation par le SCP en fonction d'éléments liés au prix et à la durée des marchés. Cette nouvelle version permet de traiter les marchés subséquents multi-attributaires, les sous-traitants ainsi que les co-traitants. Le SCP n'est toutefois pas destinataire des éventuels devis réalisés par les services et n'a pas de rôle de validation des commandes. Le SCP suit les volumes financiers exécutés dont la responsabilité relève cependant des SAF.

¹⁴¹ Répartition des marchés par nature et procédure, le suivi de la computation des seuils de manière pluriannuelle pour les achats inférieurs à 25 000 €, analyse des clauses sociales et environnementales.

- (337) La commune s'est approprié plusieurs de ces pistes d'amélioration et a indiqué avoir engagé de nouvelles réformes dès l'été 2020, à la suite de la réception des observations provisoires de la chambre. Ainsi, les règles de contrôle interne ont évolué afin de prévoir des contrôles centralisés au niveau du service de la commande publique, s'appuyant sur l'outil informatique dédié à ses achats. La commune dit également avoir fait évoluer ses tableaux de bords et travailler à la rédaction de règles déontologiques.

9.4 Appréciation générale sur la fonction achats

- (338) Dans les services de la commune de Montreuil, la fonction achats est historiquement déconcentrée et soumise à un contrôle interne faible. Les volumes d'achats réalisés hors procédure de marché sont trop élevés. Tel est notamment le cas des commandes passées hors de toutes procédures de marché à l'association « Régie de quartiers à Montreuil ». Après avoir renforcé les effectifs de son service achats en 2013, la commune a engagé en 2018 un plan de sécurisation et d'amélioration de la performance de la fonction achats. Ce plan, qui s'appuie sur un diagnostic de qualité, devra être appliqué rigoureusement car des anomalies demeurent au niveau des procédures de passation mais aussi des prestations commandées qui ont pu excéder le seul intérêt communal.

10 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

10.1 Les axes stratégiques de la gestion des ressources humaines

10.1.1 Une gestion des ressources humaines historiquement généreuse, orientée vers la résorption de l'emploi précaire et les recrutements

- (339) La commune de Montreuil n'a formalisé ni projet de service ni règlement intérieur¹⁴². Cependant, les priorités des municipalités successives ressortent des grandes décisions prises en matière de gestion des ressources humaines.
- (340) En début de période (2013), la commune a souhaité offrir au personnel des avantages hors-rémunération attractifs en accroissant la participation employeur à la mutuelle des agents et en mettant en place des titres restaurant.
- (341) Durant l'ensemble de la période contrôlée, la commune a également revalorisé chaque année les indemnités versées à ses agents en fonction de l'inflation.
- (342) Par ailleurs, la commune a souhaité résorber l'emploi contractuel par la titularisation de nombreux agents dans le cadre de deux plans successifs. Ces plans se sont notamment appuyés sur la mise en œuvre des possibilités de titularisations ouvertes par la loi dite Sauvadet¹⁴³ (130 agents au total entre 2013 et 2018). De plus, dans le cadre du deuxième plan dit « de résorption de l'emploi précaire » lancé en 2016, la commune a choisi de recruter de nombreux agents de catégorie C sur grade d'accès, en retenant des critères moins restrictifs que ceux du dispositif Sauvadet, notamment en termes d'ancienneté¹⁴⁴. Cette décision visait à remédier au constat du recours continu, depuis de nombreuses années, à un nombre important de contractuels de catégorie C (266 agents recrutés par cette voie depuis 2016).

¹⁴² Seul un guide de l'agent, formalisé en 2007 et n'ayant pas fait l'objet d'un passage en CT, fait l'objet d'outil de référence en matière ressources humaines (RH) au sein de la collectivité.

¹⁴³ Articles 13 à 15 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Ce dispositif, dont la mise en œuvre est facultative, a été prolongé de deux années par l'article 41 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

¹⁴⁴ Durée de services effectifs d'au moins quatre années requise pour bénéficier du dispositif Sauvadet.

- (343) Les 396 agents titularisés à la suite de ces plans représentent 18,1 % des effectifs en personnes physiques au 31 décembre 2012. Ces titularisations ne se répercutent pas dans les mêmes proportions sur l'effectif titulaire décompté en ETP, resté quasiment stable sur la même période. En effet, plusieurs agents ainsi titularisés bénéficient de temps partiels tandis que, dans le même temps, la commune a choisi de ne pas remplacer, après leur départ de la commune, 124 agents.

Tableau n° 47 : Transformations de contrat à durée déterminée (CDD) en contrat à durée indéterminée (CDI) et titularisations

(Effectifs physiques)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Contractuels en CDD ayant bénéficié d'un CDI	53	0	0	0	1	5	3	62
Contractuels titularisés	25	101	56	23	98	108	124	535
<i>dont réussite à un concours</i>	25	29	17	18	16	16	18	139
<i>dont sélections professionnelles</i>	0	16	15	4	0	12	2	49
<i>dont recrutements réservés sans concours pour l'accès au premier grade des cadres d'emplois de catégorie C</i>	0	56	24	1	0	0	0	81
<i>dont recrutements au premier grade des cadres d'emplois de catégorie C dans le cadre du plan de titularisation engagé en 2016</i>				0	82	80	104	266

Source : CRC, d'après commune de Montreuil

- (344) Ces différentes mesures ont été décidées dans un climat social difficile, caractérisé par des tensions récurrentes et de nombreux mouvements de grèves locaux. Ainsi, entre 2012 et début 2014, plusieurs grèves locales ont été décidées comme par exemple en marge des échanges sur le programme de titularisation, en réaction à la réorganisation de la direction de la petite enfance ou au changement de direction du cinéma Le Méliès.
- (345) Enfin, la commune doit faire face aux besoins en recrutements liés à l'ouverture de nouveaux équipements. Le nombre de ces recrutements s'est établi en moyenne, depuis 2012, à 17 agents par an.

10.1.2 Depuis 2014, des réorganisations et des mesures nouvelles améliorent le pilotage des effectifs et de la masse salariale

- (346) Depuis 2014, la commune a adopté des mesures qui témoignent de la volonté de réorganiser ses services et de mettre en place une gestion plus fine des emplois, dans un souci d'améliorer l'efficacité de l'action municipale et de mieux piloter la masse salariale.
- (347) Un « comité emploi »¹⁴⁵ a été créé en 2015, qui se réunit mensuellement avec pour mission d'examiner toutes les demandes de recrutement, renouvellement de contrats et transformation de postes¹⁴⁶.
- (348) Dans le même temps, la commune a amélioré ses outils de suivi des effectifs et de la masse salariale. Un éventail complet d'outils a été déployé par la direction des ressources humaines, permettant d'affiner les prévisions budgétaires et de préparer les arbitrages dans ce domaine : tableau de suivi des agents susceptibles de partir à la retraite, tableau de suivi des postes vacants, tableau de pilotage de la masse salariale¹⁴⁷.

¹⁴⁵ La composition du comité est la suivante : le président est le DGS, les membres permanents, l'ensemble des membres de la direction générale, le directeur des ressources humaines (DRH) et son adjoint ainsi que la responsable du service emploi et compétence.

¹⁴⁶ Le comité est par ailleurs compétent pour examiner des questions relatives à la préparation de l'ordre du jour des CT et CHS, le traitement des alertes syndicales.

¹⁴⁷ Suivi par direction du coût par catégorie d'agent (remplaçants, renforts, vacataires, emplois permanents, absentéisme).

- (349) S'appuyant sur cette amélioration du décompte de ses effectifs, la commune utilise désormais le tableau des emplois adopté par le conseil municipal comme outil de pilotage budgétaire. Elle a ajusté les emplois ouverts au budget au plus près de ses besoins, si bien que le taux de vacance des emplois ouverts est passé de 9,7 % en 2012 à 1,4 % en 2018. Dans certaines directions¹⁴⁸, des taux de vacances importants sont encore constatés, qui s'expliquent pour partie par des difficultés de recrutement (direction de la tranquillité publique) ou par un *turn-over* important (directions de la jeunesse et de l'enfance).
- (350) La commune a aussi réorganisé plusieurs services, notamment la direction des finances (en juin 2014), la direction de la communication (en 2014-2015), l'ancienne DGA « territoire et patrimoine¹⁴⁹ » (2014-2016), la direction des ressources humaines (dès 2016) et les centres de santé (2017). Ces réorganisations ont eu pour objet le repyramidage des catégories d'agent, la réorganisation des portefeuilles d'activités entre les services, la mutualisation des fonctions support ou l'adaptation des horaires d'ouverture au public.
- (351) La réforme de la direction des ressources humaines (DRH) visait notamment à mieux anticiper les besoins de reclassement en mettant en œuvre efficacement une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Celle-ci est animée par le pôle emplois et compétences créé au sein de la DRH. Les effectifs communaux sont en effet composés à 80 % d'agents de catégorie C exerçant des activités nécessitant parfois une seconde carrière pour raison de santé. Au 30 avril 2019, 82 agents étaient en cours de reclassement¹⁵⁰. De plus, le découplage des services de la DRH vise à permettre de mieux traiter les situations individuelles les plus complexes. Celle-ci se positionne comme une direction ressource dans le cadre des dialogues de gestion.
- (352) Ces réformes doivent être relevées car elles témoignent d'une volonté de rationalisation et d'amélioration de l'efficacité de l'action municipale en même temps que du souhait de traiter les situations difficiles. Cependant, des tensions sociales ont été suscitées par les réorganisations de services, l'évolution du régime indemnitaire et la suppression de la prime d'installation et du congé de pré-retraite. Comme l'indiquait un rapport interne de 2016, la réorganisation a pu tendre les conditions et le climat de travail des agents.
- (353) L'adoption de lignes directrices de gestion, prévue avant le 31 décembre 2020, permettra à la commune de disposer d'une stratégie pluriannuelle en matière de gestion des ressources humaines.

10.2 L'évolution des effectifs et de la masse salariale

10.2.1 À niveau de service constant, une baisse de plus de 6 % des effectifs qui illustre les efforts réalisés à compter de 2015

- (354) L'effectif total de la commune de Montreuil a diminué de 241 agents décomptés en équivalent-temps plein (ETP) entre 2012 et 2018. Cette donnée doit cependant être maniée avec précaution puisque, sur cette même période, 178 ETP ont été transférés à Est-Ensemble pour accompagner les transferts de compétences et d'équipements à l'ancienne communauté d'agglomération puis au territoire. De plus, l'effectif communal a augmenté de 9 ETP en 2013 à la suite de la réintégration des activités du SICIM. À périmètre constant, le nombre d'agents en fonction dans la commune de Montreuil a diminué de 72 ETP, soit une baisse de 2,8 %.

¹⁴⁸ Notamment : la direction de la tranquillité publique (31,46 %), la direction des ressources humaines (15,87 %), la direction de l'urbanisme et de l'habitat (12,96 %), la direction des espaces publics et de la mobilité (12,70 %), la direction des finances et de la commande publique (12 %), la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire (10,96 %), la direction de l'enfance (9,29 %).

¹⁴⁹ Désormais dénommé DGA « domaine public, environnement, bâtiments et tranquillité publique ».

¹⁵⁰ Notamment sur des activités telles que l'entretien et la restauration scolaire. Les agents en situation de reclassement sont soit en « mission tremplin » (47 agents), soit en renfort administratif (6 agents), soit en arrêt maladie (29 agents).

Tableau n° 48 : Évolution des effectifs de la commune de Montreuil

En ETP	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2012-2018	%
Titulaires	1 789	1 722	1 741	1 715	1 722	1 745	1 775	- 14	- 0,8
Contractuels	650	638	744	669	594	501	426	- 224	- 34,5
Effectif permanent	2 439	2 360	2 485	2 384	2 316	2 246	2 201	- 238	- 9,8
+ Vacataires	168	166	168	180	163	199	165	- 3	- 1,8
Effectif total	2 607	2 526	2 653	2 564	2 479	2 445	2 366	- 241	- 9,3
+ Transferts à Est-Ensemble	0	96	165	165	165	165	178	178	
- Réintégration SICIM		- 9	- 9	- 9	- 9	- 9	- 9	- 9	
Effectif total à périmètre constant	2 607	2 613	2 809	2 719	2 635	2 601	2 535	- 72	- 2,8
- Nouveaux équipements et rythmes scolaires	0	0	- 106	- 106	- 106	- 106	- 94	- 94	
Effectif total à périmètre et niveau de service constant	2 607	2 613	2 703	2 613	2 529	2 495	2 441	- 166	- 6,4

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

- (355) Les efforts de rationalisation réalisés par la commune ont été supérieurs à cette baisse nette de son effectif puisqu'elle a recruté des agents afin de faire fonctionner les nouveaux équipements scolaires, périscolaires, d'accueil de la petite enfance ou à vocation sociale mis en service, notamment : les groupes scolaires Stéphane Hessel – Les Zéfirottes, Odru et Marceau, les crèches Nelson Mandela et Doris Lessing, et le centre social du quartier Bel-Air Grands-Pêchers. À périmètre et à niveau de service constants pour la population, l'effort total de rationalisation réalisé par la commune représente l'équivalent de 166 postes¹⁵¹, soit plus de 6,4 % de l'effectif¹⁵². Il a été intégralement réalisé sur la période 2015-2018.
- (356) Entre 2012 et 2014, en revanche, les recrutements (202 ETP) ont excédé les besoins liés aux nouveaux équipements et à la réforme des rythmes scolaires (106 ETP). Les causes de ces recrutements réalisés au-delà des besoins, particulièrement concentrés en 2014, n'ont pas pu être expliquées avec précision par la commune. Une part minime est due au renforcement des fonctions de pilotage à travers, par exemple, la création de la cellule conseil de gestion ou encore le renforcement du service chargé des achats. L'écart résulte surtout de difficultés à piloter les effectifs durant la mise en œuvre des transferts de compétence vers Est-Ensemble et de sur-recrutements, à la fin de l'année 2014, lors de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires¹⁵³. Ces derniers ont été rapidement résorbés.

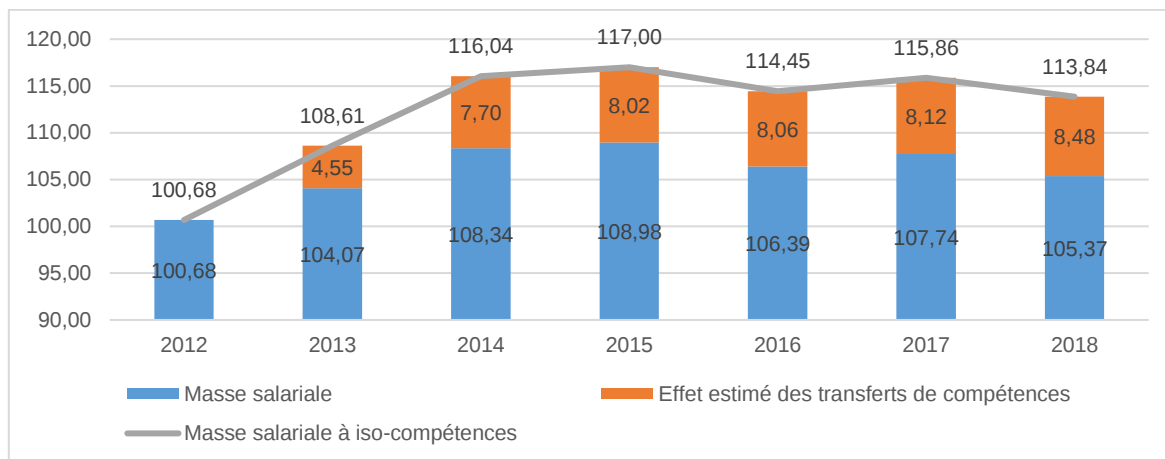
10.2.2 Une masse salariale en forte hausse entre 2012 et 2014 et stabilisée depuis

- (357) La masse salariale a augmenté de 4,69 M€ entre 2012 et 2018 mais il convient de distinguer la période 2012-2014, durant laquelle elle a fortement augmenté, et la période 2015-2018 où ont été prises des mesures de réduction des effectifs et de la masse salariale. Cette évolution doit être retraitée de l'impact financier des 178 transferts d'agents à Est-Ensemble sur la masse salariale pour pouvoir être analysée à périmètre constant.

¹⁵¹ Pour mettre en œuvre la réforme des rythmes scolaires à compter de la rentrée 2014, la commune a par ailleurs créé 61 postes. À la rentrée 2018/2019, à la suite d'une consultation de la population, le retour à la semaine de 4 jours a été décidé. Les suppressions de postes correspondantes ne peuvent être considérées, sur la période examinée, comme une économie puisqu'elles constituent un retour à la situation antérieure.

¹⁵² Année de référence : 2012 afin de neutraliser l'effet des sur-recrutements de la période 2012-2014.

¹⁵³ Recrutements concentrés en septembre et octobre 2014.

Graphique n° 5 : Évolution des dépenses de personnel entre 2012 et 2018

Source : CRC, d'après les comptes de gestion, les conventions entre la commune et Est-Ensemble et les procès-verbaux de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)

- (358) Ce retraitement permet de prendre la véritable mesure de l'augmentation des dépenses de personnel de la commune de Montreuil entre 2012 et 2014. Durant cette période, elles ont augmenté de 15,36 M€ à périmètre constant, soit de 7,4 % par an en moyenne, pour atteindre 116,04 M€ en 2014. Cette croissance considérable s'explique en partie par les charges nouvelles dues à l'ouverture de nouveaux équipements publics¹⁵⁴, la mise en œuvre de mesures réglementaires de niveau national en matière de rémunération et de charges sociales et, à compter de la rentrée 2014, la réforme des rythmes scolaires.
- (359) Toutefois, l'impact des mesures précitées atteint 3,07 M€ et l'essentiel de la hausse constatée entre 2012 et 2014 résulte des décisions prises par la commune en matière sociale (participation à la mutuelle des agents et mise en place des titres restaurant pour un coût total de 2,89 M€), le recrutement de nombreux agents dans des proportions inexpliquées (+ 4,92 M€), notamment en fin d'année 2014, ou encore la revalorisation annuelle du régime indemnitaire en fonction de l'inflation.

Tableau n° 49 : Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale de 2012 à 2014 (en M€)

Masse salariale 2012	100,68
Transferts de compétences	- 7,70
RRS	0,50
Participation employeur à la mutuelle des agents et aux titres restaurants	2,89
Ouverture d'équipements	0,70
Autres recrutements (motifs non expliqués)	4,92
Mise en œuvre de mesures réglementaires générales (cotisations sociales, évolution du salaire minimum, valeur du point d'indice)	1,87
Glissement vieillesse technicité (GVT)	0,85
Évolution du régime indemnitaire en fonction de l'inflation	0,29
Allocation retour à l'emploi	0,29
<i>Autres facteurs</i>	<i>3,05</i>
Masse salariale 2014	108,34

Source : CRC, d'après les explications de la commune, les comptes de gestion, les conventions avec Est-Ensemble et les procès-verbaux de la CLECT

- (360) Les mesures de redressement mises en œuvre à compter de 2014 par la nouvelle majorité ont rapidement produit leurs effets et ont permis de maîtriser la masse salariale qui a diminué à un rythme moyen de 0,5 % par an entre 2014 et 2018 pour atteindre 113,84 M€ en 2018. Les réorganisations menées sur cette période ainsi que le non remplacement de 124 départs d'agents ont compensé le coût des mesures réglementaires qui s'imposaient à la commune (1,57 M€) et celui de l'ouverture de nouveaux équipements¹⁵⁵ (2,25 M€).

¹⁵⁴ Groupe scolaire et centre de loisir Stéphane Hessel / Les Zéfirottes, crèches Nelson Mandela et Doris Lessing.

¹⁵⁵ Notamment la mise en service des groupes scolaires Odrü et Marceau à la rentrée 2018.

Tableau n° 50 : Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale de 2014 à 2018 (en M€)

Masse salariale 2014	108,34
Transferts de compétences	- 0,78
Départs non remplacés	- 6,30
Réduction amplitude horaire des centres de loisirs	- 1,00
Réforme des rythmes scolaires	0,50
Ouverture de nouveaux équipements	2,25
Mise en œuvre de mesures réglementaires générales (cotisations sociales, évolution du salaire minimum, valeur du point d'indice, réforme Parcours professionnel carrières et rémunérations-PPCR)	1,57
Glissement vieillesse technicité (GVT)	0,88
Allocation retour à l'emploi	0,28
Autres facteurs	- 0,37
Masse salariale 2018	105,37

Source : CRC, d'après les explications de la commune, les comptes de gestion, les conventions avec Est-Ensemble et les procès-verbaux de la CLECT

10.3 Le temps de travail

- (361) Le temps de travail dans la fonction publique est fixé à 1 607 heures¹⁵⁶, auxquelles peuvent s'ajouter des heures supplémentaires. Il s'agit à la fois d'un plancher et d'un plafond¹⁵⁷. Par exception¹⁵⁸, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité. Si les collectivités territoriales peuvent conserver leur régime antérieur ou appliquer les 35 heures, elles ne peuvent cumuler le bénéfice des deux dispositifs.

10.3.1 Le temps de travail inférieur à la durée réglementaire, insuffisamment suivi, et des jours de congés irréguliers

- (362) À Montreuil, le temps de travail, a été fixé à 36 heures de travail hebdomadaire par 2 délibérations de 1982 et 2001. Aux 25 jours de congés annuels réglementaires, s'ajoutent 12 journées accordées par la municipalité et deux jours de fractionnement. Le temps de travail annuel est donc de 1 548 heures, soit 59 heures de moins que la durée réglementaire ou encore l'équivalent de 8 jours non travaillés. Cet écart représentait l'équivalent de 87 ETP en 2018. Le surcoût budgétaire théorique correspondant pouvait être évalué à 3,9 M€.

¹⁵⁶ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (RTT) dans la fonction publique de l'État (FPE), rendu applicable aux agents territoriaux par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

¹⁵⁷ CE, 9 octobre 2002, *Fédération nationale interco de la CFDT*, n° 238461 ; CE, 9 octobre 2002, *Fédération des personnels des départements et des régions CGT-FO*, n° 238070.

¹⁵⁸ Article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, créant l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Tableau n° 51 : Temps de travail dans les services de la commune de Montreuil

a	Jours calendaires	365
b	Jours ouvrés annuels en 2018	252
c	Jours de congés annuels (hors jours de fractionnement)	37
d = b - c	Nombre de jours travaillés	215
e	Régime horaire hebdomadaire	36
f = e / 5	Durée journalière de travail	7,2
g = d * f	Nombre d'heures par an (hors réduction du temps de travail-RTT)	1 548
h	RTT (en heures)	0
i = g - h	Nombre d'heures travaillées par an	1 548
j	Durée légale du travail en heures	1 607
k = j - i	Écart en heures	59
l = k / f	Écart en jours	8
m	Effectifs pris en compte (en ETP)	2 366
n = k * m	Soit en heures	139 594
o = n / 1 607	Sureffectif théorique (en ETP)	87
p	Charges de personnel (en €)	105 367 217
q = p / m	Coût moyen d'un agent (en €)	44 534
v = o * q	Surcoût (en €)	3 868 491

Source : CRC, d'après les informations communiquées par la commune et le compte de gestion

(363) La commune n'a pas de règlement intérieur mais diffuse depuis 2007 un guide interne, qui n'a pas été présenté en comité technique. En application de ce guide, des congés supplémentaires sont susceptibles d'accroître l'écart entre la durée légale du travail et celle appliquée réellement au sein de la commune. Plusieurs de ces congés sont attribués de façon irrégulière, faute de base réglementaire comme de délibération. Il s'agit des dispositifs suivants :

- la possibilité, pour les agents originaires ou en couple avec une personne originaire de Corse ou d'un département d'outre-mer, ou de nationalité étrangère, de cumuler des congés au-delà de la durée réglementaire. Ces « congés cumulés » peuvent atteindre 64 jours par période de 2 ans¹⁵⁹, auxquels s'ajoutent 4 mois pour les agents de nationalité étrangère. Ce cumul de droit à congés excède le plafond de 60 jours en vigueur pour le compte épargne temps¹⁶⁰ et peut conduire à des absences de services d'une durée supérieure aux 31 jours autorisés par l'article 4 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux ;
- 9 jours de « congés rayons » pour les manipulateurs de radiologie alors que la possibilité d'octroyer ces jours de congés a été supprimés par la circulaire DH/E n° 85-77 du 30 janvier 1985 qui prévoit en lieu et place des exigences de sécurité accrues ;
- jusqu'à leur suppression en mai 2016 : 1 à 3 mois de « congés de pré-retraite » accordés par le maire en fonction de l'ancienneté de l'agent ;
- 2 à 7 jours de « congés d'ancienneté » ;
- 9 jours de « congés médaille » l'année de l'attribution de certaines médailles départementales ou communales ;
- 2 à 5 jours de « congés ARTT cadres » supplémentaires, en fonction du régime indemnitaires des agents concernés.

¹⁵⁹ Ce dispositif de cumul de congés créé par la commune de Montreuil est indépendant de celui des congés bonifiés dont peuvent bénéficier tous les fonctionnaires territoriaux originaires des départements et territoires d'outre-mer, auquel il s'ajoute.

¹⁶⁰ En application de l'arrêté du 28 août 2009 pris pour l'application du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature

- (364) À ces jours de congés s'ajoutent des autorisations spéciales d'absence¹⁶¹ dont les modalités locales n'ont été définies par aucune délibération et n'ont pas été présentées en comité technique. Ces autorisations excèdent de 1 à 4 jours le nombre de jours attribuables dans la fonction publique d'État¹⁶². En la matière, la commune se dit dans l'attente de la parution du décret d'application de l'article 45 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, déterminant la liste et les conditions ouvrant droit aux autorisations spéciales d'absence. Elle indique, toutefois, que la souplesse des autorisations spéciales d'absence a permis, pendant la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, de répondre à des situations pour lesquelles il n'y avait pas de position statutaire (garde d'enfant, isolement, personne vulnérable) ni de cadre réglementaire, à la différence des salariés du privé.
- (365) Dans un délai d'un an à compter des élections municipales de 2020, la commune doit délibérer sur son temps de travail conformément aux dispositions de l'article 47 loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et mettre fin à ce régime dérogatoire. Au regard de la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux nouvellement élus, fixée par le III de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, cette délibération devra intervenir avant juin 2021. Dans cette perspective, la commune va engager une étude sur les cycles de travail pour les adapter aux besoins de fonctionnement du service public.

Rappel au droit n° 5 : Délibérer sur le temps de travail et mettre un terme à l'attribution de jours de congés sans base réglementaire (congés cumulés au-delà des plafonds réglementaires, congés rayons, congés d'ancienneté, congés médaille et congés d'ARTT cadres).

- (366) Le compte épargne temps (CET) a été mis en place au 1^{er} janvier 2012. La commune a choisi de ne pas indemniser ou convertir en points de retraite additionnelle les jours ainsi épargnés. Seule une partie des agents est aujourd'hui intégrée au système informatisé de gestion des temps (congés, CET, demandes d'ordre de mission). La commune ne dispose donc pas d'une visibilité totale et en temps réel sur les CET de ses agents, qui ne sont pas tous gérés de manière dématérialisée. La commune attend donc beaucoup du système de gestion des temps dématérialisée qu'elle compte déployer au 1^{er} janvier 2021.

10.3.2 Des heures supplémentaires maîtrisées mais dont le suivi est à améliorer

- (367) Le régime des heures supplémentaires et des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) attribuables aux agents de la commune de Montreuil, établi par trois délibérations de 2006 à 2011¹⁶³, est conforme au cadre réglementaire¹⁶⁴. Ces délibérations établissent à 25 le nombre maximum mensuel d'heures supplémentaires, sauf dans des circonstances et des services limitativement énumérés. Le versement d'IHTS ne peut bénéficier qu'aux agents de catégorie C et aux agents de catégorie B dont l'indice de rémunération est inférieur à 380.

¹⁶¹ Article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁶² <https://www.fonction-publique.gouv.fr/autorisations-speciales-dabsence-et-facilites-horaires> et circulaire n° 1475 du 20 juillet 1982 relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées aux agents publics pour soigner un enfant malade ou pour en assurer momentanément la garde.

¹⁶³ Délibérations du 18 mai 2006, du 28 juin 2007 et du 23 juin 2011.

¹⁶⁴ Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

- (368) Cependant, le suivi et le contrôle des heures supplémentaires est insuffisant. L'absence de moyens de contrôle automatisés entache d'irrégularité le versement des IHTS¹⁶⁵. Ces indemnités sont attribuées sur la base de tableaux déclaratifs renseigné par direction, dont le contrôle est imparfait. En effet, la commune a versé des IHTS à des agents qui n'y étaient pas éligibles. Ainsi, depuis 2012, 96 613 € ont été versés au titre d'heures supplémentaires effectuées par des agents dont l'indice est supérieur à l'indice brut 380 (indice majoré 350). Les services principalement concernés sont le garage (15 %) et les ateliers / bâtiments (13 %). Quelques dépassements du nombre d'heures autorisées ont été constatés.
- (369) Les montants d'IHTS versées sont stables, autour de 1,2 % de la masse salariale. Ce ratio se situe au milieu de la fourchette observée par la Cour des comptes dans sa récente enquête sur les heures supplémentaires¹⁶⁶. La commune se dit consciente qu'une révision de l'aménagement du temps de travail dans des services ayant couramment recours aux heures supplémentaires pourrait être opportune.

Tableau n° 52 : Heures supplémentaires mandatées sur la période

2012		2013		2014		2015		2016		2017	
Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
73 849	1 386 371	60 998	1 150 184	71 421	1 372 674	56 563	1 113 515	49 790	1 013 501	59 559	1 260 955

Source : Fichiers de paie. Montants en €

- (370) La commune devrait déployer un dispositif de décompte automatisé du temps de travail En application de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Toutefois, elle a indiqué à la chambre qu'elle ne comptait pas faire l'acquisition d'un système de badgeuse ou de décompte du temps de travail qui lui paraît inadapté car uniquement garant de la présence des agents à leur poste de travail et non de leur activité réelle pour le service public local. Elle souhaite, à l'inverse, changer les cultures professionnelles et managériales dans le sens d'un management par objectif.

10.3.3 L'absentéisme

- (371) Le taux d'absentéisme¹⁶⁷ des agents de la commune de Montreuil, s'élevait à 10,3 % en 2018 et à 11,8 % en 2017. Le coût théorique de cet absentéisme peut être évalué à 11,6 M€, soit la masse salariale de 260 agents décomptés en ETP. L'économie théorique liée à la diminution de 100 points de base (1 %) du taux d'absentéisme s'élèverait à 0,98 M€, ce qui justifie qu'une attention particulière soit portée à la réduction de l'absentéisme au sein des services municipaux.
- (372) Le taux d'absentéisme de la commune se situe 2 points au-dessus (1,5 points hors congé maternité, paternité et adoption) du taux moyen d'absentéisme constaté au sein des collectivités territoriales qui s'établissait à 9,8 % en 2017 (9,2 % hors congé maternité, paternité et adoption)¹⁶⁸. Les absences pour maladie ordinaires représentent 53 % de l'ensemble (hors congés maternité, paternité et adoption), un niveau proche de celui observé en début de période (49 % en 2012).

¹⁶⁵ Article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Des exceptions sont possibles pour les personnels exerçant leur activité hors des locaux de rattachement ou sur des sites accueillant moins de 10 agents.

¹⁶⁶ Cour des comptes, octobre 2020, *Les heures supplémentaires dans la fonction publique*. Les IHTS représentaient entre 0,1 % et 2,1 % des dépenses brutes de rémunération des collectivités contrôlées dans le cadre de cette enquête. La commune de Montreuil faisait partie de l'échantillon de collectivités contrôlées dans ce cadre.

¹⁶⁷ Les jours d'absence sont recensés par la commune en jours calendaires. Le nombre de jours ouvrés d'absence a été estimé en appliquant au nombre de jours d'absence calendaires un coefficient de 5/7^{ème}.

La première définition du taux global d'absentéisme proposée est le rapport entre le nombre total de jours d'absences ouvrés estimé et l'effectif en ETP multiplié par le nombre de jours ouvrés théoriques (252 jours).

La seconde définition du taux global d'absentéisme proposée est le rapport entre le nombre total de jours d'absences ouvrés estimé et l'effectif en ETP multiplié par le nombre de jours travaillés théoriques dans la commune (213 jours en raison des 39 jours de congés et de fractionnement annuels octroyés aux agents). Cette seconde définition rend compte de l'absentéisme réel.

¹⁶⁸ Panorama 2019, *Collectivités territoriales, qualité de vie au travail et santé des agents*, Sofaxis novembre 2019.

Tableau n° 53 : Jours calendaires d'absence par agent

En jours ouvrés par agent	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.
Maladie	26	9	31	12	32	13	33	15	33	13	30	13	29	12
dont maladie ordinaire	11	7	12	8	13	9	13	11	15	10	14	10	14	9
dont maladie professionnelle	3	0	3	0	3	0	4	0	3	0	2	0	2	0
dont longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie	9	1	10	1	11	1	11	1	11	0	10	1	9	1
dont accidents du travail imputables au service ou au trajet	4	1	5	2	5	2	5	4	5	3	4	3	5	2
Maternité, paternité, adoption	2	2	2	3	2	3	2	2	2	3	2	3	2	3
Autres formes d'absences	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1
Total jours d'absence hors maternité, paternité, adoption	27	10	32	12	33	14	34	17	34	14	32	14	30	13
Total jours d'absence yc. maternité, paternité, adoption	29	12	34	15	35	17	36	18	36	16	33	17	32	16

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

- (373) Toutes absences confondues, le taux d'absentéisme des agents contractuels (7,5 % en 2018) est près de deux fois moins élevé que celui des titulaires (15,2 % en 2018). Cet écart, qui est constant sur l'ensemble de la période contrôlée, s'explique selon la commune par au moins trois facteurs. Tout d'abord, les contractuels sont relativement jeunes, avec un âge moyen inférieur de huit ans à celui des fonctionnaires. Deuxièmement, les contractuels ont une ancienneté au sein de la collectivité nettement inférieure à celle des titulaires (respectivement 5 ans et 16 ans en moyenne). Enfin, les métiers réputés assortis de la plus forte pénibilité (petite enfance, propreté des bâtiments, agents intervenant sur la voirie et les espaces publics) sont majoritairement pourvus par des fonctionnaires.

Tableau n° 54 : L'absentéisme dans la commune de Montreuil

En %	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.
Jours ouvrés d'absence / jours ouvrés														
Taux d'absentéisme	11,6	4,8	13,5	6,0	14,0	6,6	14,4	7,3	14,4	6,5	13,2	6,7	12,8	6,3
Taux d'absentéisme hors maternité	10,8	3,8	12,5	5,0	13,1	5,5	13,5	6,6	13,5	5,4	12,5	5,6	12,1	5,1
Jours ouvrés d'absence / jours travaillés														
Taux d'absentéisme	13,8	5,7	15,9	7,1	16,6	7,8	17,0	8,7	17,0	7,7	15,6	8,0	15,2	7,5
Taux d'absentéisme hors maternité	12,8	4,5	14,8	5,9	15,5	6,5	16,0	7,8	16,0	6,4	14,8	6,7	14,3	6,0

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

- (374) La commune n'a pas réalisé d'étude sur les causes de l'absentéisme mais identifie certains facteurs d'accroissement : le vieillissement de ses agents, l'allongement des arrêts maladie et les importants délais de traitement des dossiers par le comité médical interdépartemental. La direction des ressources humaines indiquait cependant avoir systématisé les entretiens à l'issue des arrêts maladie afin de mieux anticiper les arrêts pour raisons de santé. Elle présente en CHSCT, chaque année, un rapport sur la situation générale de la santé, de la sécurité et des conditions de travail et des actions menées en la matière.

- (375) Le centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne reconnaît des retards importants dans le traitement des dossiers, qui peut atteindre un an en raison d'une pénurie de médecins et d'une réorganisation des comités médicaux. Il indique avoir pris des mesures depuis 2018, telles que des recrutements supplémentaires et la priorisation des dossiers de reprise d'activité. En tout état de cause, ces difficultés ont pour conséquence de gonfler les taux d'absentéisme sur les deux derniers exercices. La durée moyenne de traitement des dossiers s'établissait ainsi à 302 jours pour les exercices 2018-2019 mais est inférieure en ce qui concerne les dossiers de reprise d'activité, traités prioritairement.

Recommandation n° 2 : Réaliser un diagnostic et mettre en œuvre un plan d'action destiné à réduire l'absentéisme au travail.

10.4 Un régime indemnitaire longtemps peu lisible et entaché d'irrégularités

- (376) Le régime indemnitaire consiste en des avantages en espèces liés au grade, à l'emploi, aux fonctions et aux sujétions. Son caractère est facultatif et l'organe délibérant dispose d'un pouvoir de décision en la matière, dans les limites qu'imposent le respect du principe de parité posé par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, aux termes duquel les régimes indemnitaires sont fixés « dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ». En vertu de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, les éléments composant le régime indemnitaire doivent résulter de textes législatifs ou réglementaires.
- (377) Pour être régulières, les indemnités versées par les collectivités territoriales doivent respecter les conditions suivantes : existence d'une base légale ou réglementaire, existence d'une délibération définissant les conditions de mise en œuvre, respect du caractère éligible des bénéficiaires, respect des plafonds de versement individuel issus des délibérations communales, respect du principe de parité avec la fonction publique d'État et respect des règles de non cumul entre les dispositifs.

10.4.1 Un régime indemnitaire enfin toiletté en 2018 et 2019 à l'occasion de la mise en œuvre du Rifseep

- (378) Le régime indemnitaire appliqué par la commune résulte de 25 délibérations adoptées entre septembre 2003 et juin 2014. Le montant des indemnités que la commune attribue à chacun de ses agents dépend de trois facteurs :
- le grade de l'agent (sauf pour les ingénieurs et techniciens) ;
 - les fonctions occupées et le niveau de responsabilités, en fonction d'une échelle de six niveaux. Des montants spécifiques sont en outre attribués aux cadres d'emplois des catégories A et B de la filière technique ;
 - les sujétions particulières, selon un barème comptant 15 dispositifs cumulables dans la limite de 3. Appliqué initialement pour les seules catégories C, son bénéfice a été étendu aux agents de catégorie B et à certains agents de catégorie A.
- (379) L'absence de reprise synthétique de ces nombreuses délibérations pendant près de 15 ans empêche de disposer d'une vision précise, fiable et à jour du régime indemnitaire applicable. La commune ne tient pas à jour de grilles par filières et cadres d'emploi définissant les montants minimums et maximums applicables. Elle ne suit pas non plus les conséquences des modifications et revalorisations.

- (380) Durant l'ensemble de la période sous revue, les ordonnateurs successifs ont en effet décidé d'augmenter chaque année¹⁶⁹ les indemnités versées aux agents au rythme de l'inflation, en faisant référence à une délibération du conseil municipal du 10 juillet 2010. L'article 7 de cette délibération autorise en effet à revaloriser l'ensemble des indemnités versées aux agents percevant les montants minimaux de primes pouvant être attribués, toutes indemnités confondues, en fonction de leur niveau de responsabilité. Dans la pratique, le régime indemnitaire attribué aux agents correspond à ces niveaux de primes plancher.
- (381) Le décret n°2014-513 du 20 mai 2014 modifié portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) dans la fonction publique de l'État prévoit une transposition progressive de ce régime à la fonction publique territoriale au plus tard le 1^{er} janvier 2019. Ce régime indemnitaire a vocation à remplacer la plupart des primes et indemnités existantes. En 2018 et en 2019¹⁷⁰, la commune a déployé progressivement le Rifseep. Les plafonds ont été définis conformément aux arrêtés ministériels et interministériels de référence.
- (382) Dans sa délibération du 7 février 2018, la commune a statué pour les emplois fonctionnels comme s'il s'agissait d'un cadre d'emploi. Ce choix n'est pas conforme au principe réglementaire selon lequel les fonctionnaires détachés sur un emploi fonctionnel bénéficient du régime indemnitaire de leur cadre d'emplois d'origine¹⁷¹. La commune aurait donc dû prévoir les emplois fonctionnels parmi les groupes de fonctions susceptibles d'être occupés par les agents relevant des cadres d'emplois d'origine correspondants.

10.4.2 Des indemnités irrégulières destinées à rendre certaines rémunérations plus attractives

- (383) Afin de rendre leur rémunération plus attractive, la commune attribue à de nombreux agents, essentiellement de catégorie A, des primes irrégulières.
- (384) Tel est le cas des indemnités dites « complémentaires » ou « exceptionnelles » qui ont été attribuées par la commune à 160 agents, titulaires comme contractuels en l'absence de texte réglementaire de portée générale comme de délibération du conseil municipal. Ces indemnités irrégulières ont représenté jusqu'à 10 % de la rémunération des agents concernés et leur montant total s'est élevé, en moyenne, à 0,4 M€ par an durant la période sous revue. La commune a précisé que ces indemnités visaient à rendre le régime indemnitaire attractif lors du recrutement des agents.

Rappel au droit n° 6 : Mettre un terme au versement des indemnités irrégulières dites « complémentaires » et « exceptionnelles ».

- (385) Sous réserve du respect du principe de parité avec l'État, les régularisations attendues pourraient être opérées par une modification du Rifseep. La commune a indiqué à la chambre que le montant de ces primes avait en effet été intégré à l'enveloppe attribuable au titre de ce nouveau régime. Compte tenu du caractère récent de la mise en place du Rifseep, qui ne s'est achevée que fin 2019 en maintenant les régimes antérieurs tant que les agents concernés ne changent pas de fonctions, la chambre n'a pas pu s'assurer que cette pratique avait effectivement cessé.

¹⁶⁹ Décisions du 20 juin 2011, du 15 juin 2012, du 12 juin 2013, du 12 juin 2014, du 12 juin 2015, du 16 juin 2016, du 16 juin 2017.

¹⁷⁰ Délibérations du 7 février 2018, du 27 juin 2018 et du 27 mars 2019 et du 16 octobre 2019.

¹⁷¹ Article 13-1 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 pour les emplois administratifs et article 12-1 du décret n° 90-128 du 9 février 1990 pour la filière technique.

10.5 Les recrutements et la gestion des carrières

10.5.1 La gestion des contractuels : pas d'anomalies spécifiques mais un coût dû au maintien de l'auto-assurance du risque chômage

- (386) Après avoir examiné 24 dossiers d'agents, la chambre constate que le cadre réglementaire applicable au recrutement des contractuels de droit commun est, dans l'ensemble, connu de la commune et appliqué.
- (387) À l'exception de l'absence de déroulement de carrière, la commune gère ses contractuels de la même manière que les fonctionnaires. Les principales spécificités de la gestion des contractuels à Montreuil résident dans leur proportion élevée au sein des effectifs, dans les écarts de rémunération avec les titulaires en haut de l'échelle des rémunérations et dans le coût de l'absence d'adhésion de la commune à l'assurance chômage. Des différences importantes ont aussi été identifiées en termes d'absentéisme (cf. *supra*).

Tableau n° 55 : Effectifs contractuels de la commune de Montreuil

(En Équivalent temps plein travaillé (ETPT))	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution (en %)
Fonctionnaires	1 752	1 733	1 696	1 720	1 754	0,1
Contractuels	738	729	693	629	533	- 27,8
Contractuels en CDI	61	57	57	55	46	- 23,7
Contractuels en CDD	678	672	636	573	487	- 28,2
Total	2 491	2 462	2 388	2 349	2 287	0
Part des contractuels dans l'effectif total (en %)	42,1	42,1	40,9	36,5	30,4	

Source : CRC, d'après la réponse de la commune. ETPT : équivalent temps plein travaillé

- (388) La proportion de contractuels parmi les agents de la commune de Montreuil (30,4 % en 2018) est plus élevée que la moyenne de la fonction publique territoriale (18,9 % en 2016¹⁷²). Les analyses réalisées par la commune sur les listes d'électeurs pour les commissions consultatives paritaires révèlent que le différentiel est particulièrement marqué au sein des catégories A (40 % à pour la commune contre 28 % pour la petite couronne) et C (31 % contre 21 % pour la petite couronne). Cette proportion a toutefois diminué fortement du fait des plans de titularisation mis en œuvre depuis 2013.
- (389) La commune privilégie le recrutement de fonctionnaires mais a recours aux contractuels pour quatre raisons principales :
- des difficultés de recrutement de titulaires de catégorie C, traditionnellement peu mobiles, mais aussi de titulaires de catégorie A sur des fonctions d'expertise, compte tenu des faibles possibilités d'évolutions professionnelle au sein de la collectivité ;
 - le caractère inadapté de certains cadres d'emplois, en particulier celui des médecins territoriaux, qui ne peuvent réaliser les activités de soin que la commune propose dans ses centres municipaux de santé (CMS). La commune rémunère ainsi 33 médecins contractuels ;
 - la concurrence sur le marché de l'emploi, notamment dans les secteurs de l'accueil périscolaire, du social et de la jeunesse, accrue par la proximité de la ville de Paris ;
 - le choix historique de gérer en régie la plupart des services à la populations, accru par la décision récente de municipaliser l'activité d'une association et d'un syndicat.
- (390) Le coût unitaire des contractuels apparaît, à première vue, inférieur de 6,6 % à celui des agents titulaires, à fonctions, ancienneté et expérience équivalentes. La commune l'explique par l'absence de carrière offerte à des agents qui, en outre, sont recrutés à des niveaux de rémunération équivalents à l'entrée des grilles des cadres d'emplois correspondants.

¹⁷² DGAFF, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2018.

- (391) Ce constat doit cependant être nuancé car la commune, qui est son propre assureur pour le risque chômage, verse l'allocation retour à l'emploi (ARE) pour un coût annuel équivalent à 6,3 % des rémunérations brutes des contractuels. Ce coût a augmenté de 22 % entre 2014 et 2018, particulièrement à compter de l'année 2015 en raison notamment de la réforme des rythmes scolaires, qui a engendré des recrutements importants de vacataires éligibles à l'ARE.

Tableau n° 56 : Allocations chômage

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018
Rémunération nette des agents contractuels (c/ 6413)	24,12	24,21	22,32	21,89	19,70
Estimation de la rémunération brute des contractuels	30,48	30,59	28,20	27,65	24,89
Allocation retour à l'emploi (ARE)	1,28	1,50	1,79	1,67	1,57
ARE / rémunération brute (en %)	4,2	4,9	6,3	6,0	6,3

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et l'Urssaf. L'estimation de la rémunération brute est estimée en divisant la rémunération nette par (1 – 20,85 %), la somme des cotisations pour les risques santé, famille et vieillesse s'établissant à 20,85 % aux taux en vigueur.

- (392) La commune examine l'opportunité de transférer à Pôle Emploi la charge¹⁷³ et la gestion¹⁷⁴ du risque chômage. En effet, le rapport entre les ARE versées par la commune et la rémunération brute des contractuels (6,3 %) est supérieur au taux d'adhésion à l'assurance chômage (4,05 %).
- (393) Une étude interne réalisée en 2018 démontre que des économies substantielles pourraient être réalisées en cas d'adhésion, de l'ordre de 0,8 M€ par an. Cependant, ce choix aurait un coût durant les premières années, lié au fait que la commune devrait s'acquitter en même temps de la cotisation à l'assurance chômage et des ARE dues après le départ des agents recrutés avant l'adhésion au régime. Le point mort, c'est-à-dire le moment où les bénéfices cumulés de l'adhésion au régime d'assurance chômage excèderaient les surcoûts de la période de transition, ne serait atteint qu'au bout de quatre à cinq ans.
- (394) Cette étude est restée sans suite et, alors même qu'une adhésion au régime d'assurance chômage permettrait de diminuer les coûts de couverture du risque chômage de près d'un tiers à moyen terme, la commune reste son propre assureur en raison des surcoûts temporaires dus au tuilage des deux dispositifs durant les trois années de transition.

10.5.2 Les emplois fonctionnels : un nombre autorisé récemment clarifié mais deux fins de détachement dans des conditions financièrement défavorables à la commune

- (395) Les emplois fonctionnels sont des emplois de direction, administratifs ou techniques, créés par l'assemblée délibérante¹⁷⁵. En pratique, il s'agit des emplois de directeur général des services (DGS), directeur général adjoint des services (DGA) et de directeur général des services techniques (DGST). Ils relèvent de dispositions spécifiques énumérées¹⁷⁶ et sont subordonnés au respect de seuils démographiques¹⁷⁷. Le détachement est le mode réglementaire d'occupation d'un emploi fonctionnel. Il doit être précédé d'une mesure de publicité de la vacance de poste. Les emplois fonctionnels sont également soumis aux obligations légales liées au respect de la parité depuis le 1^{er} janvier 2013¹⁷⁸.
- (396) La délibération portant création du poste de DGS ainsi que les détachements dans cet emploi n'appellent pas d'observations. Il en va de même des délibérations portant création ou suppression de postes de DGA adoptées en 2003, 2010, 2014 et 2017¹⁷⁹. La parité dans les nominations sur des emplois fonctionnels a été respectée au cours de la période contrôlée.

¹⁷³ Adhésion au régime d'assurance chômage pour les non-titulaires.

¹⁷⁴ Signature d'une convention de gestion.

¹⁷⁵ Article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

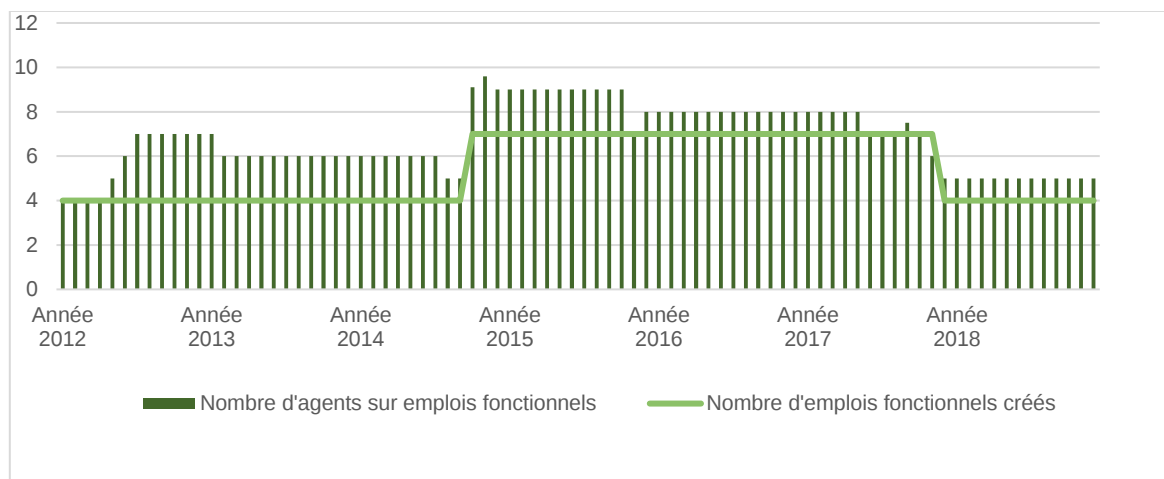
¹⁷⁶ Article 53 de la même loi.

¹⁷⁷ Possibilité de créer un emploi fonctionnel de DGS dans les communes de plus de 2 000 habitants, de DGA et de directeur général adjoint des services techniques (DGST) dans les communes de plus de 10 000 habitants.

¹⁷⁸ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 instaurant un quota lié au sexe, pour les nominations aux emplois de DGS, DGST et DGA.

¹⁷⁹ Délibération n° 2003-269 du 25 septembre 2003 portant création de deux postes de DGA.

- (397) En revanche, la commune s'est longtemps appuyée sur deux délibérations anciennes pour recruter des agents sur certains emplois de DGA alors qu'elles n'étaient pas juridiquement valides, datant de 2002 à 2005. Ces délibérations, qui confondaient grade et emploi, créaient un poste de directeur territorial et un poste d'ingénieur susceptibles d'occuper des fonctions de DGA ou des fonctions proches de celles d'un DGA, mais ne créaient pas des emplois fonctionnels proprement dits.
- (398) Jusqu'à un passé récent, le nombre d'agents détachés sur emplois fonctionnels excédait donc presque toujours d'un à trois celui des emplois fonctionnels régulièrement créés par le conseil municipal.

Graphique n° 6 : Emplois fonctionnels autorisés et effectivement recrutés

Source : CRC, d'après les délibérations portant création d'emplois fonctionnels et les dossiers individuels des agents ayant occupé ces emplois

- (399) Quand bien même les deux délibérations mentionnées ci-dessus auraient été valides, la commune aurait embauché en surnombre sur un emploi fonctionnel un agent de juillet 2012 à janvier 2013 inclus ainsi qu'en octobre 2014.
- (400) Ces irrégularités n'ont plus cours aujourd'hui puisqu'en réaction aux observations provisoires de la chambre, la situation a été régularisée par une délibération du 30 septembre 2015 qui confirme les cinq emplois fonctionnels actuellement pourvus.
- (401) D'autre part, entre fin 2014 et 2017, il a été mis fin à deux détachements sur emploi fonctionnel de façon certes régulière au regard des modalités de fin de détachement établies par la réglementation¹⁸⁰ mais contraire aux intérêts financiers de la commune.
- (402) Ainsi, en octobre 2014, l'ordonnateur a repositionné un ancien DGA sur des fonctions de médiateur, créées quelques jours auparavant, en lui accordant le maintien de la rémunération et du véhicule de fonction dont il bénéficiait en tant que DGA, et ce pendant près de trois années jusqu'à son départ en retraite.
- (403) De même, en septembre 2017, la commune a engagé une procédure de licenciement de son ancien DGS pour « rupture de confiance ». Cette décision est intervenue deux mois après le renouvellement de son détachement et moins de trois mois après avoir tenté de lui verser une indemnité sans fondement réglementaire équivalente à plus de deux mois de rémunération nette¹⁸¹. Le détachement de l'intéressé a ainsi pris fin un mois avant la date prévue, qui était aussi celle de son départ en retraite, et une indemnité de licenciement lui a été versée.

Délibération n° 2010-238 du 24 septembre 2010 portant création d'un poste de DGA.

Délibération n° DEL20141002_39 du 2 octobre 2014 portant création de trois postes de DGA.

Délibération n° DEL20171213_67 du 13 décembre 2017 portant suppression de trois postes de DGA.

¹⁸⁰ Articles 53 et 97 à 99 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁸¹ Cette tentative a échoué. La première moitié de cette indemnité a été mandatée mais le préfet en a demandé l'annulation tandis que son paiement a été rejeté par le comptable.

10.5.3 Le pilotage de la carrière des agents

- (404) La pratique des entretiens professionnels est encore loin d'être généralisée. Les dossiers d'agents ne portent pas trace d'entretiens professionnels avant 2015 et tous les agents bénéficiaient alors d'une note de 18. Des entretiens plus substantiels ont eu lieu par la suite mais la commune ne s'assurait pas de leur tenue pour l'ensemble des agents. En 2018, la dématérialisation des comptes rendus d'entretiens a été expérimentée pour les 230 agents de la direction générale ressources. Un taux de retour était de 58 % à la fin de la campagne.
- (405) Cependant, jusqu'en 2016¹⁸², la commune faisait usage de la possibilité de moduler les avancements d'échelons en fonction de la valeur professionnelle des agents, conformément à une recommandation formulée par la chambre en 2013. Des avancements plus longs que la durée minimale étaient décidés pour les agents ayant fait l'objet d'une sanction ou qu'un rapport motivé. Depuis 2017 et la mise en œuvre du plan parcours carrière et rémunération (PPCR), l'ensemble des agents avancent selon un cadencement à durée unique.

Tableau n° 57 : Avancements d'échelons

(en %)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Avancement d'échelon à l'ancienneté maximum	7	8	18	3	4	
Avancement d'échelon à l'ancienneté minimum	91	90	79	96	89	
Avancement d'échelon intermédiaire	2	2	3	1	0	
Avancement d'échelon à durée unique					7	100

Source : Données de la collectivité

- (406) De même, la commune pratique des ratios promus / promouvables témoignant d'une certaine sélectivité. Si les délibérations correspondantes¹⁸³ fixent à 100 % le ratio promus / promouvables, le taux général d'avancement de grade est en moyenne de 32,2 % durant la période contrôlée.

Tableau n° 58 : Taux moyen d'avancement de grade

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de promouvables	412	284	443	385	244	459	474
Nombre de promus	107	129	154	107	78	115	163
Ratio promus / promouvables (en %)	26,0	45,4	34,8	27,8	32,0	25,1	34,4

*Source : Commune de Montreuil***10.6 Des avantages en nature à déclarer et à formaliser de façon exhaustive****Tableau n° 59 : Avantages en nature accordés aux agents de la commune de Montreuil**

(En €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nourriture	943	946	902	1 102	11 675	16 483
Logement	83 449	82 158	76 745	72 319	76 841	78 613
Véhicule	2 858	2 858	3 393	4 034	4 034	3 285
Avantage Nature non défini	-	-	-	2	691	-
Total général	87 250	85 962	81 040	77 456	93 241	98 380

Source : CRC, d'après les données de paye de la commune de Montreuil

¹⁸² L'article 148 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a supprimé l'avancement d'échelon à la durée minimale pour la fonction publique territoriale.

¹⁸³ Délibération du 15 mars 2017 et délibération du 13 décembre 2017.

- (407) La commune a fixé par délibération la liste des emplois et conditions d'occupation des logements de fonction le 28 mars 2013, ainsi que des logements de fonction le 20 novembre 2014. Les 38 logements accordés correspondent bien aux délibérations en vigueur et sont en quasi-totalité attribués à des gardiens¹⁸⁴. La gratuité des fluides est accordée dans 50 % des cas, pour les seuls agents dont le logement a été attribué avant 2012, conformément à la réglementation en vigueur. Aucune redevance d'occupation n'a en revanche été mise en œuvre pour les attributions de logements intervenues depuis cette date.
- (408) La commune n'a pu produire les arrêtés d'attribution de logements à 15 agents mais elle déclare, sur les fiches de paye des agents concernés, l'avantage en nature correspondant à ces logements dans la grande majorité des cas (14 sur 15). Il conviendra qu'elle veille à l'exhaustivité des arrêtés d'attribution et des déclarations correspondantes.
- (409) Les agents disposent de moyens de communication mobiles (96 tablettes, 192 *smartphones* et 213 téléphones mobiles). La commune dit ne plus attribuer véhicules de fonction. Elle gère en revanche un parc de plus de 450 véhicules. Diverses notes de service et chartes encadrent l'utilisation des véhicules de service et outils de télécommunication. En revanche, la commune n'a pris aucune délibération ni aucun arrêté individuel relatif à l'attribution de ces avantages en nature, qu'elle ne déclare pas comme tels. Elle devra régulariser ces pratiques en prenant les arrêtés et en effectuant les déclarations¹⁸⁵ nécessaires.
- (410) Très tôt, la commune a encadré et contrôlé l'utilisation de ces avantages en nature. Ainsi, elle a mis fin à l'utilisation de la pompe municipale en 2012 afin de mieux contrôler les achats de carburant. Elle suit les kilomètres parcourus et les consommations de carburant par véhicule. Cependant, la commune n'a pas été en mesure de fournir le suivi individuel d'utilisation des cartes de carburant. Un volume conséquent de carburant continue en outre d'être acheté en « vrac », sans être rattaché à un véhicule particulier. Les sommes correspondantes ont été multipliées par deux depuis 2012 pour atteindre 77 700 € en 2018, ce qui justifierait une attention particulière à ces dépenses.
- (411) Un suivi des consommations téléphoniques existe depuis 2012 et une charte d'utilisation des systèmes d'information et de télécommunication a été adoptée en octobre 2013 prévoyant les modalités de contrôle des consommations téléphoniques. La commune n'a cependant procédé à aucune récupération des consommations hors forfait importantes constatées en 2013 et 2014 (jusqu'à 11 042 € par an et 11 766 € cumulés par agent). Ces pratiques sont aujourd'hui devenues marginales.

10.7 Appréciation générale sur la gestion des ressources humaines

- (412) Sur la période récente, la commune a mis en place de nouveaux outils de suivi et de pilotage des effectifs et de la masse salariale. Le déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) entre 2018 et 2019 a simplifié le régime indemnitaire et devrait permettre de supprimer des primes irrégulières. La commune devra prolonger ces actions en cessant d'attribuer des congés irréguliers et en revenant sur un temps de travail inférieur de 59 heures à la durée légale de 1 607 heures. Elle devra mettre fin aux éléments de rémunération octroyés sans fondement juridique. En outre, l'absentéisme devra faire l'objet d'une attention particulière en raison des coûts importants qu'il entraîne.

¹⁸⁴ Sauf dans 4 cas : 3 chauffeurs et un DGS rentrant dans le champ des délibérations visées.

¹⁸⁵ Aux termes de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, les avantages en nature constituent un élément de la rémunération des agents bénéficiaires. Par conséquent, les avantages en nature sont assujettis à tout ou partie des cotisations et contributions sociales et entrent dans l'assiette du revenu imposable.

ANNEXE : GLOSSAIRE DES SIGLES

Anru	Agence nationale de rénovation urbaine
CAF	Capacité d'autofinancement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CRC	Chambre régionale des comptes
DGA	Directeur général adjoint
DGS	Directeur général des services
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein
FCCT	Fonds de compensation des charges territoriales
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
Insee	Institut national de la statistique des études économiques
MGP	Métropole du Grand Paris
OPH	Office public de l'habitat
OPHM	Office public de l'habitat montreuillois
PLU	Plan local d'urbanisme
PRUS	Projet de rénovation urbaine et sociale
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport d'orientation budgétaire
RTT	Réduction du temps de travail
SAF	Service administratif et financier
SCP	Service de la commande publique
SEM	Société d'économie mixte
SICIM	Syndicat intercommunal du centre d'informatique de Montreuil
Sipperec	Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication
SPLA	Société publique locale d'aménagement
Zac	Zone d'aménagement concertée

REPONSE

**DE MONSIEUR PATRICE BESSAC
MAIRE DE LA COMMUNE DE
MONTREUIL-SOUS-BOIS (93) (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*

Le maire de Montreuil



Monsieur le Président

Chambre régionale des comptes
6, Cours des Roches
Noisiel BP 187
77 315 Marne La Vallée Cedex 2

Objet : Réponse de la Ville de Montreuil au rapport définitif de la chambre régionale des comptes

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 23 décembre 2020 vous avez notifié les observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Montreuil pour la période 2012 et suivants. Je vous prie de trouver ci-dessous les suites que la Ville entend donner ou a déjà donné à ces observations.

Tout d'abord, la Chambre constate que la Ville a fait suite à ses six recommandations formulées en 2013, lors de son dernier contrôle permettant ainsi d'améliorer sa gestion.

Concernant la situation financière de la commune, la Chambre souligne les efforts de restructuration des équilibres financiers réalisés dans le contexte peu favorable du redressement des finances publiques mené par l'État qui ont eu pour effet la division par deux de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Par ailleurs, rompant avec une tradition bien ancrée, la municipalité a fait le choix de ne pas augmenter les taux d'imposition communaux inchangés depuis 2011, levier fiscal qui n'a pas été actionné en 2015 en dépit de la situation financière très dégradée que la Chambre décrit largement dans son rapport et sur laquelle il n'est pas utile de revenir.

Le tableau n° 23 « évolution des principaux agrégats financiers par habitant et comparaison avec les communes de la même strate démographique » produit par la Chambre montre que la DGF par habitant à Montreuil est très largement inférieure à celle des villes de Seine Saint Denis, de la région et de la France. Cette situation qui dure depuis plusieurs décennies ne trouve aucune justification et aucune réponse n'est apportée à cette anomalie. Certes comme le rappelle la Chambre, la commune est bénéficiaire des fonds de péréquation eu égard aux revenus de ses habitants, néanmoins ceci ne compense pas ce déficit de DGF endémique.

En € par habitant	2012				2018			
	Montreuil	Département	Région	France	Montreuil	Département	Région	France
Dotation globale de fonctionnement	234	244	223	272	126	174	151	207

La Chambre développe largement **la qualité de l'information budgétaire et comptable (6)** constatant la fiabilisation de la chaîne des dépenses aujourd'hui totalement dématérialisée. La Chambre à ce titre constate la diminution du délai global de paiement désormais inférieur au seuil réglementaire de 30 jours. De même, les rattachements, en lien aussi avec l'accélération du traitement des factures et du mandatement, sont en large diminution et beaucoup plus contrôlés.

La Chambre relève des difficultés d'ores et déjà identifiées par la Ville et qui relèvent largement de la relation de travail entre l'ordonnateur, la Ville, et son comptable de la trésorerie municipale. En effet, si la Ville a une comptabilité de flux retracée dans son compte administratif, la trésorerie tient le bilan dans le compte de gestion et notamment les recettes à classer, les recouvrements (créances), et l'actif à savoir les immobilisations de la collectivité. Cette situation est très ancienne, et jamais prise en charge, car la tâche est peu valorisante et particulièrement ingrate. La trésorerie ne dispose pas non plus des moyens à dédier à ces tâches.

Sur les recettes, la Chambre rappelle la nécessité d'apurer chaque année, avant la fin de la journée complémentaire, les soldes des comptes de recettes et dépenses à classer **(rappel au droit 1)**. L'ordonnateur qui ne détient qu'une part des clés de ce travail qui est réalisé en lien avec la trésorerie municipale établira avec ce dernier une méthode des recettes à classer et poursuivra les efforts engagés alors que certaines de ces recettes datent de nombreuses années.

Dans le prolongement de ce soin à apporter au classement des recettes, la Chambre enjoint de procéder aux admissions en non-valeur et comptabiliser des provisions pour risques et charges (contentieux, créances irrécouvrables) à hauteur des risques encourus et des pertes constatées **(rappel au droit n° 2)**. Comme la collectivité l'a indiqué elle procédera à une revue régulière des risques. Sur le recouvrement, la trésorerie en est chargé et la Ville a donné les moyens juridiques au trésorier de le faire. La Ville doit cependant plus encore renforcer la qualité des titres émis afin d'en faciliter le recouvrement.

Sur la gestion des immobilisations, la Chambre relève que le suivi des immobilisations par les services municipaux est historiquement lacunaire et demande la mise en place d'un suivi des actifs de la commune en recensant, justifiant et mettant à jour l'inventaire des immobilisations en rapprochant cet inventaire de l'état de l'actif tenu par le comptable, en procédant au transfert des immobilisations en cours achevées vers les comptes d'immobilisations définitives **(rappel au droit n°3)**. La Ville a décidé de se doter d'un outil de gestion des immobilisations et de s'atteler au redressement de la situation qui prendra nécessairement plusieurs années.

Constatant l'enrichissement des informations financières produites à l'appui des débats d'orientation budgétaire, la Chambre note néanmoins la fragilité de la situation financière de la commune compte tenu de la structure de ses dépenses. La collectivité notant un besoin de financement qu'elle évalue à 6 M€. La prospective établie par la Ville aboutit à un constat du même ordre. La chambre recommande donc dans le cadre du débat sur les orientations budgétaires de présenter une trajectoire financière soutenable à moyen terme, tenant compte notamment de la location d'Altais, du tarissement anticipé des produits de cession et des évolutions du produit de la fiscalité (**recommandation n° 1**).

Dans ses prospectives financières la Ville incorpore en général les charges nouvelles engendrées par le développement du service public comme la croissance du nombre d'élèves dans les écoles par exemple. Les produits de cession pour certaines catégories de biens trouveront leurs limites, et le programme pluriannuel des investissements en tient compte. Enfin, sur les produits de la fiscalité locale, la Ville assure un suivi rigoureux de ses bases fiscales notamment en commission des impôts. Mais les produits fiscaux sont tributaires des lois de finances votées par le parlement, la réforme de la taxe d'habitation ayant pour effet de priver la collectivité de la dynamique engendrée par la hausse de sa population, et du pouvoir fiscal.

La prise en compte plus particulière dans sa trajectoire financière du niveau de loyer de la location dans la tour Altaïs s'accompagnera d'hypothèses d'évolutions du service public voire des accueils. La crise sanitaire qui se prolonge se traduit par une adaptation des organisations de travail dont certaines seront probablement pérennes invitant la collectivité à reconsidérer ses besoins.

La Ville a mis en place un contrôle de gestion permettant de conduire des analyses de ses politiques publiques et d'orienter les choix de gestion à l'issue d'études structurantes. Ainsi peut se préciser aussi la trajectoire financière de la collectivité.

La professionnalisation et le renforcement de l'achat public contribue de la même façon tant du point de vue des procédures que de l'économie à la rationalisation budgétaire. La Ville a bien conscience qu'il reste encore du chemin à parcourir ce à quoi elle va s'appliquer.

Concernant les prestations confiées à la régie de quartier, la Ville veillera, comme dans d'autres domaines, à mieux définir ses besoins dans le cadre des règles de la commande publique.

Concernant les relations avec les organismes liés à la commune (8)

La Chambre demande à la Ville de rendre conforme à la réglementation le financement des structures locales des organisations syndicales représentatives (**rappel au droit n°4**). Comme la Ville l'a exposé dans sa réponse aux observations provisoires, elle a d'ores et déjà fait évoluer les critères d'attribution des subventions aux syndicats et s'est engagée à mettre en place une évaluation de l'utilisation des subventions. La Ville reverra les attributions de ces subventions afin de tenir compte des préconisations de la Chambre.

La gestion des ressources humaines (10)

Après avoir noté les progrès réalisés grâce à la mise en place d'outils de gestion de l'emploi qui ont permis de stabiliser la croissance de la masse salariale, tout en menant une politique de résorption de l'emploi précaire grâce à la titularisation de 535 agents sur la période contrôlée. La Chambre relève deux points d'attention et une recommandation concernant la gestion des ressources humaines.

La Chambre enjoint de délibérer sur le temps de travail et mettre un terme à l'attribution de jours de congés sans base réglementaire (**rappel au droit n°5**).

Sur le temps de travail la Chambre relève que la Ville ne respecterait pas les 1607 heures annuelles et procède à un calcul global de gains potentiels qui restent incertains et dont les effets ne seront pas immédiats.

La Ville doit en effet délibérer conformément à l'article 47 de la loi 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de fonction publique. Mais cette délibération ne pourra qu'être précédée d'une concertation avec les agents et les représentants du personnel sur les cycles de travail des différents métiers de la collectivité qui doivent être adaptés aux besoins des usagers et du service public. La collectivité dans ce dispositif souhaite préserver le bien-être de ses agents, la qualité de vie au travail et l'égalité femmes-hommes. Une telle délibération au-delà de la formalisation des règles, qui est nécessaire afin de les rendre simples et lisibles, doit privilégier le service rendu au public et l'adaptation de l'organisation en conséquence. L'expérience de la Ville montre que l'engagement des agents et donc l'efficacité du service public tient à une capacité d'organisation et de responsabilisation. C'est dans cet esprit que la Ville procédera. La crise sanitaire a prouvé le niveau d'engagement des agents pour le service public y compris sur des missions qui ne relèvent pas de la compétence de la commune.

La Ville souhaite être précise sur le point de la possibilité offerte de cumuler des congés.

Ce dispositif existe certes, néanmoins le rapport de la CRC est erroné sur plusieurs points :

- Les agents ne peuvent bénéficier de congés cumulés et des congés bonifiés, les congés cumulés ayant été créés pour les agents ne pouvant en bénéficier et ayant des intérêts familiaux à l'étranger.
- Les congés cumulés sont en réalité un décalage de congés annuels dans le temps et non un abondement de droit à congé (comme c'était le cas jusqu'au décret de 2020 pour les congés bonifiés).
- Les quatre mois dont peuvent bénéficier les agents ne sont pas rémunérés.

La Ville gère ses services publics essentiellement en régie comme l'a bien montré la Chambre. La pénibilité de certains métiers et la pyramide des âges des agents de la commune génère un absentéisme plus élevé que celui rencontré dans des communes qui ont fait des choix de gestion autres pour certaines fonctions. La Ville met en place des outils de prévention, observatoire et mobilité préventive. La commune précise comme le

recommande la Chambre qu'elle présente un diagnostic de l'absentéisme en CHSCT. Elle s'attachera à mettre en œuvre un plan d'action destiné à réduire l'absentéisme au travail (**recommandation n°2**).

Sur les régimes indemnitaires, la Chambre pointe certains éléments qui ont cessé depuis plusieurs années.

Sur la revalorisation des indemnités versées aux agents en fonction de l'inflation sur toute la période contrôlée. Il a été mis fin à cette pratique en 2016.

La commune attribuerait à de nombreux agents, des primes irrégulières dénommées indemnités complémentaires afin d'améliorer l'attractivité de la collectivité lors de recrutements.

Le versement des « indemnités complémentaires » respectait le principe de parité avec l'État.

La collectivité avait adopté dès 2003 une architecture du régime indemnitaire construite en partie sur le cadre d'emploi, en partie sur le niveau de responsabilité (6 niveaux ont été définis) et en partie sur les sujétions. De ce point de vue, elle anticipait déjà le régime indemnitaire fondé sur les fonctions, l'expertise, les sujétions et l'expérience professionnelle (RIFSEEP). La présentation originale en régime indemnitaire « de grade », régime indemnitaire « de fonction » et sujétions donnait de la cohésion et masquait la grande diversité des primes existantes dans la fonction publique qui en constituaient naturellement la base légale. Ainsi, la délibération de 2003 prévoit explicitement que les montants que le régime indemnitaire seront versés « dans la limite des montants maximum réglementairement applicables » (article 1). Les critères de modulations sont inscrits dans la délibération et il est explicitement écrit que les montants indiqués au titre du régime indemnitaire de niveau sont « des montants minimums » (article 1). Ainsi, les indemnités complémentaires qui viennent majorer le régime indemnitaire de fonction peuvent être versées à condition de respecter les critères de modulations et les plafonds réglementaires, par application du principe de parité.

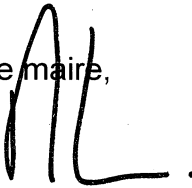
La Ville a mis fin à ces pratiques devenues obsolètes avec l'adoption du RIFSEEP pour tous les cadres d'emplois concernés réglementairement. Aujourd'hui le régime indemnitaire est assis sur un cadre et ses déclinaisons par cadres d'emplois. À cet égard, la Chambre relève que le RIFSEEP des emplois fonctionnels ne respecte pas les cadres d'emplois ce qui n'est pas exact puisque ces emplois sont certes cités mais la déclinaison du régime indemnitaire se fait dans le respect du plafond du cadre d'emploi.

Enfin, sur ce même sujet de versement d'une prime illégale à un ancien DGS.

L'indemnité sans fondement réglementaire n'a jamais été versée à l'ancien DGS. En effet, si son bulletin de paie du mois de juillet 2020 fait apparaître une prime de 10 986 euros brut, celle-ci correspondait à une erreur et ne lui a jamais été versée. Le bulletin de septembre 2020 fait apparaître le rappel en paie de – 10 986 euros brut pour régulariser sa situation aux regards des cotisations sociales.

La Ville a d'ores et déjà mis un terme au versement des indemnités irrégulières dites complémentaires et exceptionnelles (**rappel au droit n°6**).

Pensant vous apporter ainsi les éléments de réponse, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le maire,

Patrice Bessac

REPONSE

**DE MADAME DOMINIQUE VOYNET
ANCIENNE MAIRE DE LA COMMUNE DE
MONTREUIL-SOUS-BOIS (93)
DIRECTRICE GENERALE DE L'AGENCE
REGIONALE DE SANTE DE MAYOTTE (*)**

() 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.*



Objet : Rapport d'observations définitives relatives au contrôle de la commune de Montreuil

Attention : ce courriel ne provient pas des JF, traitez-le avec prudence

Bonjour Madame,

J'ai bien reçu le courrier du 23 décembre 2020 par lequel vous me transmettez les extraits du rapport définitif de la chambre, qui concernent ma gestion.

J'en ai pris bonne note.

Je souhaite que soit joint au rapport le texte intégral de mon courrier daté du 28 octobre et que je vous joins à nouveau.

J'ai tenté de me connecter, sans succès, à la plateforme « correspondancejf ».

J'espère que le présent envoi est recevable et vous remercie de bien vouloir me le confirmer.

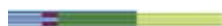
Bien cordialement,



Dr Dominique VOYNET

Directrice générale

ARS MAYOTTE



Port : 06 39 09 67 06

Courriel : dominique.voynet@ars.sante.fr

Dominique VOYNET
Maire de Montreuil
de mars 2008 à mars 2014

Mamoudzou, le 28 octobre 2020,

à Monsieur le président de la Chambre
régionale des comptes d'Ile-de-France
6, cours des Roches
Noisiel
BP 187
77315 – MARNE LA VALLEE CEDEX 2

Réf : contrôle n° 2019-0086 – rapport n° 2020-0032R

Monsieur le président,

J'ai pris connaissance des observations formulées par la chambre sur les comptes et la gestion de la commune de Montreuil-sous-Bois à compter de l'exercice 2012. Mon mandat s'étant achevé en mars 2014, je suis donc concernée par les commentaires qui concernent les seuls exercices 2012 et 2013.

Je ne m'attarderai pas sur les aspects purement financiers, qui sont décrits de façon précise et exhaustive. La chambre souligne que la commune a mis en œuvre les recommandations de la chambre dans son précédent rapport, publié en 2013, s'agissant notamment du renforcement des dispositifs de contrôle interne, de la professionnalisation de la fonction achats ou de l'amortissement de la créance irrécouvrable de 40,49 M€ détenue sur la SEMIMO... Une séquelle de la gestion aventureuse de mon prédécesseur.

Je veux néanmoins évoquer ici l'impact dévastateur de la décision brutale de Dexia, qui a supprimé la ligne de trésorerie qu'elle avait octroyée à la ville du jour au lendemain, comme elle l'a fait d'ailleurs pour d'autres villes et départements. Il faut ici le dire : la ville ne porte aucune responsabilité dans la dérive financière et dans la faillite de Dexia ! Mais si la banque a été aidée par les pouvoirs publics, et par l'argent du contribuable, la ville s'est, elle, retrouvée seule à gérer en catastrophe, à quelques jours de la paie des agents, les conséquences du retrait de Dexia. Les banques en ont sordidement profité, comme vous le soulignez, et notamment la Caisse des dépôts, qui prétend être la banque des collectivités et qui nous a imposé un taux que vous jugez vous-mêmes excessif, dans l'indifférence générale. Aujourd'hui encore, je suis loin, de décrire cet épisode douloureux comme une simple péripétie « dans le sillage des difficultés de Dexia ».

Vous avez souligné – et je m'en réjouis sans réserve – les efforts de pilotage des opérations d'aménagement, en dépit de leur ambition quantitative et qualitative ; la réussite à coût maîtrisé de l'opération Cœur de Ville, qui a permis de combler le « trou » gigantesque qui tenait lieu de centre ville à Montreuil depuis des années ; l'ambition et l'équilibre de la ZAC Boissière Acacias, qui a accompagné l'engagement de la ville pour l'arrivée de transports de capacité dans le Haut

Montreuil ; ainsi que celui du PRUS Bel Air – Grands Pêchers. Vous avez salué les efforts de gestion du patrimoine privé de la ville.

Vous avez pointé aussi les difficultés nées de la décision de mon prédécesseur de vendre les tours R14 et R22, où étaient localisés les services administratifs de la ville, à quelques semaines des municipales de 2008 et sans que le relogement des agents ne soit envisagé. Croyez-le, ce n'est pas de gaîté de cœur que nous avons dû nous résigner à louer dans l'urgence les seuls locaux disponibles à proximité, à en financer l'aménagement, à organiser en quelques semaines le déménagement de près de 800 personnes... Vous me pardonnerez de revenir sur le climat social de l'époque : le jour même du déménagement de la tour, un incendie criminel nous a contraints à transporter mobiliers de bureaux et archives sans le secours des ascenseurs rendus inutilisables par le feu...

Vous avez également pointé les conséquences financières de choix politiques - au sens noble du terme - que j'assume encore aujourd'hui.

1. C'est le cas du lourd programme d'investissement de l'OPHM, conçu à une époque où le gouvernement comme le législateur pointaient l'aboulie coupable des « dodus dormants », ces offices assis sur des tas d'or et qui ne construisent rien.

J'ai porté une politique ambitieuse d'aménagement urbain, associant résorption de l'habitat insalubre ; opérations de renouvellement urbain (Bel Air – Grands Pêchers, la Noue, Cité de l'Espoir) que mon prédécesseur avait engagées et laissées en plan depuis parfois des années ; reconstruction de foyers de travailleurs migrants (foyer du centenaire, desserrement du foyer Bara) ; relogement de familles vivant en caravane ou dans des squats misérables (opération Paul Bert, opération Emile Zola) ; et aussi, quelle fierté, relance de l'effort de construction, dans une ville où des familles attendent parfois un logement social pendant 15 ans et s'entassent dans les gourbis insalubres que proposent à un prix extravagant les marchands de sommeil.

En revanche, je partage vos critiques quant à la vacance de trop de logements, liée aux délais de remise en état de logements, souvent anciens et peu isolés, et à la lourdeur des procédures d'attribution, qui expliquent pour une large part les délais constatés.

2. C'est aussi le cas de la politique de remise à niveau des équipements publics, dont vous notez qu'elle a pu donner lieu – j'y reviendrai – à des embauches en nombre excessif.

Quand je suis arrivée à la mairie, j'ai découvert une réalité pénible : après des décennies sans aucune construction, une école neuve – d'ailleurs magnifique – venait d'être inaugurée dans le Bas Montreuil. C'était l'arbre qui cachait la forêt : la plupart des écoles étaient dans un état misérable ; des préfabriqués « provisoires » étaient installés dans les cours d'école pour absorber les centaines d'enfants supplémentaires accueillis chaque année ; les toilettes de la plupart des sites étaient dans un état sanitaire révoltant, la capacité des réfectoires était si insuffisante que trois services successifs étaient organisés dans certaines écoles et qu'on interdisait aux enfants de chômeurs de s'inscrire à la cantine.

J'ai mis en chantier sans tarder (et pu inaugurer) plusieurs groupes scolaires (école Stéphane Hessel et Zéfirotés, école Françoise Héritier, groupe scolaire Nanteuil...), engagé un vaste programme de rénovation des sanitaires des 52 écoles de la ville, reconstruit des réfectoires (Jules Ferry)...

Les éléments de contexte doivent être rappelés, quand ils ont un impact social et financier majeur : ainsi de la guérilla juridique menée pendant des mois par un petit groupe de « militants » issus de l'ancienne équipe municipale. Ravis d'avoir fait annuler une partie du PLU

pour une microscopique affaire d'affichage, ils portent la responsabilité d'une faillite d'entreprise, d'un important surcoût et d'un retard du chantier d'un groupe scolaire indispensable au cœur de la ville de plus d'un an, pénalisant des centaines d'enfants. Quant à la décision d'acheter – une opportunité financière – le bâtiment dit « de la Poste » sur l'avenue de Stalingrad, elle dut elle aussi être prise en urgence quand l'apparition rapide d'importantes fissures sur les bâtiments des écoles Diderot a laissé présager la nécessité d'une évacuation rapide de ces deux écoles.

Engagement politique encore : j'ai mené à bien un ambitieux programme de création de places de crèche, qui me paraissait indispensable compte tenu du nombre de femmes seules avec des enfants et plus largement de familles monoparentales et de familles modestes à Montreuil. C'est un choix coûteux ? Certes. Mais que coûte à la société le fait pour une femme de ne pouvoir accéder à l'emploi ? pour un enfant d'être ballotté d'un membre à l'autre de la famille ou placé toute la journée devant la télé ?

Je terminerai en contestant un terme que vous employez à deux reprises et en apportant une explication à ce que vous décrivez comme des dépenses « à la dérive ». C'est là un terme qui pourrait laisser penser qu'elles n'étaient pas pilotées, ce qui n'est pas le cas. Elles correspondent à des choix politiques, en phase avec les engagements pris pendant ma campagne et avec la culture politique de Montreuil, s'agissant de services à vocation redistributive et solidaire qui ne sont pas toujours proposés ailleurs (centres municipaux de santé, maison des Babayagas, foyer du Nouveau Centenaire, MOUS Roms). Elles ont en revanche été, vous utilisez également ce terme, généreuses, j'en conviens, concernant les dépenses de personnel.

Cette générosité a été en partie volontaire, s'agissant de la mise en place des tickets restaurant, dans une commune dont la cuisine centrale avait été démantelée et dont les locaux historiques avaient été vendus sans qu'une alternative ne soit pensée. Elle a également été en partie contrainte, dans un climat parfois odieux. Vous avez d'ailleurs souligné la rugosité du « dialogue social », rythmé par des mouvements de grève très « politiques », qui se sont intensifiés à l'approche des élections municipales et cela alors même que la municipalité avait fait de réels efforts de résorption de l'emploi précaire, de protection des personnels (contribution à mutuelle, diagnostic des risques psycho sociaux) et de formation.

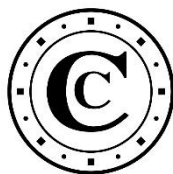
Je vois deux autres explications à la progression des dépenses de personnel : la mise en service de nouveaux équipements, écoles, crèches et jardins, vous le soulignez. Et la construction d'une communauté d'agglomération de bonne taille, dont la mise en place – je l'ai portée avec détermination – a été difficile, compte tenu de la diversité des étiquettes et... des visions. Seule, la commune de Montreuil a plaidé pour la modestie des moyens, pointé l'inutilité d'un somptueux hôtel communautaire (et d'un hémicycle voué à ne servir qu'une fois ou deux par trimestre). En vain. Loin de permettre les économies d'échelle attendues, l'intercommunalité a généré – dans une phase de transition où la commune n'était officiellement plus compétente mais où l'intercommunalité ne l'était pas encore – de nombreux doublons. Le transfert des projets d'aménagement n'a pas conduit à alléger les effectifs du service d'urbanisme, où les besoins restaient très lourds. Et face à la colère populaire, s'agissant notamment de l'accumulation des déchets et tas sauvages... j'ai en effet choisi d'agir, comme l'ont fait d'autres maires au sein de l'intercommunalité...

La politique des ressources humaines n'a en tout cas été ni démagogique, ni clientéliste... ce qui était très attendu par la population. Ainsi de la remise à plat des dépenses du comité des œuvres sociales, auquel était attribué une énorme subvention, avec un bénéfice fort limité pour la majeure partie des agents.

Consciente que tout ne pourra être dit dans cette contribution déjà longue, je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le président, mes salutations les plus sincères.

Dominique VOYNET





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

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france