



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

**COMMUNE DU BLANC-MESNIL
(93)**

Exercices 2011 et suivants

Observations définitives
délibérées le 6 septembre 2017

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	6
RAPPELS DE LA RÉGLEMENTATION	11
RECOMMANDATIONS.....	12
OBSERVATIONS.....	13
1. LA PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	13
1.1. La procédure	13
1.2. Les caractéristiques socio-économiques de la commune	13
1.3. L'environnement institutionnel et financier de la commune.....	15
1.4. L'adhésion de la commune à des organismes de regroupement	16
1.5. Les opérations d'aménagement concédées à des sociétés d'économie mixte	17
1.6. Le suivi des dernières observations de la chambre	18
2. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	18
2.1. La fiabilité des comptes	19
2.1.1. La gestion du patrimoine communal.....	19
2.1.2. Les autres immobilisations financières	22
2.1.3. La constitution des provisions.....	23
2.1.4. L'inscription des restes à réaliser aux comptes administratifs	25
2.2. La qualité de l'information budgétaire.....	27
2.2.1. Les débats d'orientation budgétaire	27
2.2.2. Les taux d'exécution budgétaire	28
2.2.3. L'architecture du budget de la commune	30
2.3. L'organisation de la fonction financière	30
2.3.1. La fonction financière et comptable.....	30
2.3.2. Le délai global de paiement	31
3. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE.....	33
3.1. Les précisions méthodologiques de l'analyse financière	33
3.2. La présentation générale de la situation financière	34
3.3. Les recettes de la section de fonctionnement	34
3.3.1. Le produit des impôts et taxes.....	35
3.3.2. Le produit des dotations et participations.....	39
3.4. Les dépenses de la section de fonctionnement.....	40
3.4.1. Les charges à caractère général	41
3.4.2. Les charges de personnel	44
3.4.3. Les autres charges de gestion courante	45
3.5. La capacité d'autofinancement brute et le ratio de désendettement	46
3.6. Le financement des investissements	47
3.7. L'analyse des éléments de bilan.....	49
3.8. La dette de la commune	50
3.8.1. La présentation de l'encours de dette.....	50
3.8.2. La stratégie de gestion de la dette	51
3.8.3. La structure et le coût de la dette.....	51

3.8.4. Les conséquences financières de la mobilisation des swaps	52
4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	54
4.1. L'organisation et les outils de la direction des ressources humaines	54
4.2. Les effectifs de la commune	55
4.3. L'organisation du temps de travail.....	56
4.3.1. Le régime de temps de travail applicable.....	56
4.3.2. Le suivi des heures supplémentaires	58
4.3.3. L'absentéisme	59
4.3.4. Les autorisations spéciales d'absence	60
4.4. La politique d'avancement et de promotion interne.....	61
4.4.1. L'avancement d'échelon	61
4.4.2. L'avancement de grade	62
4.5. Les modalités de recrutement et de rémunération des agents municipaux.....	62
4.5.1. L'indemnité intitulée « complément indemnitaire »	62
4.5.2. Les emplois fonctionnels.....	63
4.6. Les collaborateurs de cabinet.....	65
4.6.1. La délibération du conseil municipal liée au recrutement des collaborateurs de cabinet.....	65
4.6.2. La rémunération d'un collaborateur de cabinet.....	65
4.7. Le recrutement des agents non-titulaires.....	67
4.8. Les relations de la commune avec deux avocats appartenant à un même cabinet.....	68
5. LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC DE PRODUCTION ET DE DISTRIBUTION D'EAU POTABLE	70
5.1. La présentation de la compétence de production et de distribution d'eau potable.....	70
5.2. Les caractéristiques techniques du réseau de production et de distribution	70
5.2.1. L'évolution de la consommation d'eau par les usagers.....	70
5.2.2. Les performances techniques du réseau de production et de distribution	71
5.3. L'exécution du contrat de délégation de service public conclu avec la société A.....	72
5.3.1. L'équilibre économique du contrat de délégation	72
5.4. La passation du nouveau contrat de délégation de service public avec le groupement d'entreprises B et C .	78
5.4.1. Les modalités de passation du nouveau contrat de délégation de service public	79
5.4.2. La mise en place d'un processus de décarbonatation	82
6. LES RELATIONS DE LA COMMUNE AVEC LES ASSOCIATIONS	84
6.1. La procédure administrative d'attribution et de suivi des subventions	84
6.2. Le conventionnement de la commune avec les bénéficiaires de subventions	85
6.3. Les relations de la commune avec l'association « Blanc-Mesnil développement ».....	86
6.4. Les relations de la commune avec les associations sportives.....	87
6.4.1. Les subventions versées aux deux associations de judo.....	87
6.4.2. Les subventions directes aux sportifs de haut-niveau	88
7. LA POLITIQUE CULTURELLE DE LA COMMUNE	89
7.1. L'information du conseil municipal sur la gestion des équipements culturels	90
7.2. L'instauration d'une Carte culture commune au théâtre, au cinéma et à la salle de spectacles	91
7.3. La gestion du Théâtre du Blanc-Mesnil.....	92
7.4. La gestion de la salle de spectacles « Deux-Pièces Cuisine ».....	93
ANNEXES	95

Annexe n° 1 : Le suivi des précédentes observations de la chambre	95
Annexe n° 2 : L'échantillon de communes de 50 000 à 55 000 habitants des départements de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine	96
GLOSSAIRE DES SIGLES	97

SYNTHÈSE

La commune du Blanc-Mesnil, située au nord-est à moins de 15 kilomètres de Paris dans le département de la Seine-Saint-Denis, est caractérisée par une croissance démographique importante. Sa population s'élevait à 53 188 habitants en 2016. La collectivité est confrontée à des dynamiques territoriales défavorables, marquées par une précarité sociale étendue, un taux de chômage élevé et un revenu par habitant limité. En 2015, la part des habitants vivant sous le seuil de pauvreté était de près de 30 %. Le territoire communal est composé de trois quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces derniers concentrent une grande partie des difficultés économiques et sociales. Pour remédier à ces difficultés, la ville a historiquement développé un ensemble de services à destination de la population. Dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain, elle devrait engager une opération de requalification urbaine pour le Quartier des Tilleuls. Celle-ci pourrait à l'avenir représenter une dépense d'investissement de plusieurs centaines de millions d'euros (M€). Elle impose à la collectivité de configurer son modèle d'investissement à la mesure de cette opération.

Avant le 1^{er} janvier 2016, la commune du Blanc-Mesnil n'appartenait à aucun établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. À compter de cette date, elle a intégré la Métropole du Grand Paris et l'établissement public territorial n° 7 « Paris Terres d'Envol ». Cette intégration représente une évolution institutionnelle majeure pour la collectivité. Elle a réduit le périmètre de ses compétences et modifié la structure de son budget.

Une qualité de l'information budgétaire et comptable insuffisante

Les comptes de la commune sont caractérisés par certains défauts récurrents de fiabilité. Comme la chambre l'avait déjà souligné dans son précédent rapport, la collectivité ne dispose pas d'un inventaire des immobilisations retraçant l'entièreté de son patrimoine. Elle ne transfère pas vers un compte d'immobilisation définitif les équipements après leur mise en service. Elle ne constitue pas toutes les dépenses obligatoires imposées par le cadre réglementaire au titre de l'amortissement de ses équipements. Ces irrégularités nuisent à la sincérité des documents budgétaires. Contrairement aux obligations législatives et réglementaires, la collectivité ne constitue pas de provisions pour dépréciations des comptes de tiers. Le montant de ses restes à recouvrer, c'est-à-dire les titres de recettes n'ayant pas entraîné un encaissement de trésorerie de la part du comptable public, s'élève pourtant chaque année à plus de 2,5 M€.

La qualité de l'information budgétaire transmise au conseil municipal pourrait être améliorée. Malgré une progression qualitative certaine au cours de la période examinée, le rapport de présentation du débat d'orientation budgétaire devrait contenir davantage d'informations sur les perspectives financières de la commune. Cette dernière ne dispose pas de programme pluriannuel d'investissement (PPI) et ne se fixe pas d'objectifs de moyen terme en matière d'évolution des taux de fiscalité, de niveau d'épargne brute, de volume d'investissement ou d'endettement. Du fait de l'évolution du cadre réglementaire, ces insuffisances devront être corrigées à compter de l'exercice 2017. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de remédier à ces insuffisances.

Une situation financière équilibrée, marquée par certaines fragilités qui pourraient à l'avenir être accentuées

Entre 2011 et 2015, la situation financière de la commune était équilibrée. La croissance annuelle moyenne des recettes réelles de fonctionnement était supérieure à celle des dépenses. La commune disposait d'une capacité d'autofinancement brute supérieure à la moyenne des villes similaires. Contrairement à de nombreuses collectivités de la même taille, la ville n'a pas été confrontée à une baisse importante des dotations de l'État. Si cette spécificité, liée notamment à la faiblesse de son potentiel financier, a favorisé l'équilibre de son budget principal, elle a retardé la mise en œuvre des mesures nécessaires à la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement.

La situation financière de la commune est caractérisée par certaines fragilités. En 2016, l'excédent issu de son exploitation courante résulte majoritairement de recettes extérieures à son fonctionnement. La ville est aujourd'hui dépendante de ces ressources, dont elle ne maîtrise ni l'évolution ni la pérennité. L'exercice 2016 a été caractérisé par une dégradation sensible de la situation financière. Pour la première fois depuis six ans, les recettes de fonctionnement ont été inférieures aux dépenses de fonctionnement. La capacité d'autofinancement brute a diminué de 3,5 millions d'euros (M€), soit de plus de 25 % par rapport à l'exercice précédent. Cette dégradation pourrait à l'avenir être amplifiée. La reconfiguration intercommunale et l'intégration de la commune dans la Métropole du Grand Paris pourrait entraîner, dès 2017, une diminution importante des recettes de péréquation. Cette situation impose à la collectivité d'amplifier la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, et notamment de sa masse salariale. Cette dernière représentait 60 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2016.

La stratégie financière de la commune pourrait être améliorée. Les dépenses d'équipement ont connu un ralentissement important depuis 2011. Elles ont diminué de plus de 17 % entre 2013 et 2016. Au-delà des effets du cycle électoral, l'absence de programme pluriannuel d'investissement ne favorise pas la programmation des investissements. En outre, la commune mobilise fréquemment des volumes d'emprunt déconnectés des besoins de financement de ses investissements. Cette mobilisation inutile de l'emprunt a des conséquences négatives sur sa situation financière. Elle entraîne l'accumulation d'excédents de trésorerie non rémunérés et le paiement de charges financières qui minorent le résultat de fonctionnement et la capacité d'autofinancement. À la suite de l'examen de la gestion, la commune a mis en place un nouveau mode de gestion de sa trésorerie. Au 1^{er} janvier 2017, l'encours de dette de la collectivité s'élevait à 74,7 M€. La commune a récemment engagé un processus de désendettement lui permettant de réduire de 15 % son encours de dette depuis 2013. Celui-ci résulte notamment de la baisse des dépenses d'équipement et de la vente d'une partie du patrimoine communal. Par ailleurs, la ville a souscrit, au milieu des années 2000, douze instruments de couverture pour échanger les conditions d'intérêts de certains de ses emprunts. Ces *swaps* ont représenté un coût de près de 2 M€ pour la collectivité entre 2011 et 2016. Aucun d'entre eux ne lui a permis de réaliser une économie d'intérêts.

Plusieurs dépenses de fonctionnement dénuées de toute forme d'intérêt communal

Entre 2011 et 2016, la commune a engagé certaines dépenses de fonctionnement déconnectées de ses missions de service public. Entre 2011 et 2012, elle a versé à une entreprise spécialisée dans la vente d'alcools, sans procédure de publicité et de mise en concurrence, la somme totale de 25 977 €. Au cours de ces deux années, elle a acquis auprès de cette entreprise près de 1 300 bouteilles d'alcool, dont plus de 900 bouteilles de whisky. Elle a également acheté des bouteilles d'alcool auprès d'autres fournisseurs. Au cours du seul exercice 2012, la commune a procédé à l'achat de plusieurs milliers de bouteilles d'alcool pour une somme de plus de 25 000 €. Au regard de la taille de la commune et de ses effectifs, ces achats ne semblent pas avoir été uniquement utilisés dans le cadre des manifestations organisées par la ville. La chambre s'interroge sur l'utilisation et la destination de ces boissons alcoolisées et sur un éventuel détournement. En réponse, l'ancien ordonnateur indique n'avoir jamais personnellement signé les bons de commande afférents à ces achats. La signature figurant sur ces derniers semble avoir été apposée par une « machine à signer ». La chambre souligne que les conditions d'utilisation de cette « machine à signer » mises en œuvre par la commune sont totalement irrégulières. Ces constats traduisent un grave dysfonctionnement dans le processus d'achats de ces boissons.

Certains agents et élus municipaux utilisent les supports téléphoniques et électroniques de la commune dans le cadre d'une activité personnelle. En 2014, l'opérateur téléphonique de la ville lui a facturé chaque mois plusieurs dizaines d'heures d'appel à destination de lignes fixes ou mobiles au Sénégal, au Mali, en Algérie, en Lettonie, aux Pays-Bas ou en Indonésie. La collectivité n'entretient pourtant aucune relation de coopération, commerciale ou culturelle, avec ces pays. En outre, au cours du mois de juillet 2016, un conseiller municipal a utilisé à l'étranger la tablette tactile mise à sa disposition par la ville. Cette dernière a reçu à ce titre une facture de communication de 27 246 € hors taxes (HT), qu'elle conteste pour partie, et pour laquelle elle a engagé une procédure de demande de remboursement à l'encontre de cet élu. L'encadrement des conditions d'utilisation de ces équipements électroniques doit être renforcé.

Depuis 2014, la commune achète chaque année une trentaine d'abonnements pour assister aux matchs de football du Paris-Saint-Germain. Le coût total de ces abonnements s'élève à 140 000 €. Or, les conditions d'attribution de ces places sont caractérisées par un manque de transparence. Aucune délibération du conseil municipal n'a défini les conditions d'utilisation de ces abonnements. Dans les faits, au regard des demandes formulées par les agents municipaux, et hormis pour les grands événements donnant lieu à un tirage au sort, le Maire décide seul des bénéficiaires de ces places. Aucune archive ni aucun document formalisé n'est conservé par la collectivité pour retracer la liste des agents en ayant effectivement bénéficié. Une partie des places est attribuée à des personnalités extérieures de la commune, comme des fonctionnaires, des pompiers ou des entreprises. La commune n'a pas vocation à payer à des personnalités extérieures des billets d'accès au Parc des Princes. Aucun intérêt communal, non plus qu'aucune activité de service public, ne justifie ces dépenses d'abonnements auxquelles la collectivité doit mettre un terme. Contrairement aux observations du Maire, la libre administration des collectivités territoriales ne permet aucunement à un ordonnateur de procéder, sans délibération du conseil municipal, à l'achat d'abonnements au Parc des princes pour les distribuer en partie, gratuitement, à des personnes privées, sans conserver leur identité.

Une gestion défaillante des ressources humaines, caractérisée par la persistance de nombreuses situations irrégulières

La gestion des ressources humaines (près de 1 300 agents) représente une fragilité majeure de la commune. La direction des ressources humaines ne dispose pas des outils de pilotage nécessaires à la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC). Elle ne bénéficie pas d'une structure administrative suffisante pour assurer l'ensemble de ses missions. Depuis près de trois ans, la ville n'a pas de directeur des ressources humaines. Ces difficultés d'organisation pénalisent la gestion du personnel communal. La collectivité n'est pas aujourd'hui en mesure d'identifier précisément la composition de ses effectifs et de les transmettre annuellement à l'organe délibérant. Le régime du temps de travail instauré pour les agents municipaux est contraire au cadre réglementaire. Un agent communal à temps plein sans sujétion particulière exerce une durée annuelle de travail de 1 512 heures, soit une durée inférieure de près de 100 heures à celle prévue par la loi. La journée de solidarité instaurée depuis plus de dix ans n'a jamais été appliquée aux agents de la ville. Le contrat de solidarité conclu au début des années 1980, dont les dispositions n'ont pas été respectées, ne justifie pas le maintien de ce régime dérogatoire, dont le coût annuel théorique s'élève à 2,7 M€ par an. L'absentéisme des agents de la ville a également connu une progression constante au cours de la période. Les jours d'absence pour maladie ordinaire ont progressé de 25 % entre 2011 et 2015. À la suite de l'examen de la gestion, la commune a engagé un plan de lutte contre l'absentéisme.

La gestion des ressources humaines est également caractérisée par de nombreuses situations individuelles irrégulières. Certains agents bénéficient de primes sans base légale. Les conditions de recrutement des agents non-titulaires sont fréquemment contraires au cadre réglementaire. Elles reposent parfois sur une procédure factice de publicité et de mise en concurrence pour des postes déjà attribués. La commune recourt à du personnel vacataire pour des besoins permanents. Le cumul de l'activité réalisée par ces agents vacataires équivalait à celle de près de 90 agents à temps plein en 2015. La rémunération d'un collaborateur de cabinet du Maire est supérieure au maximum autorisé par la réglementation et peut conduire l'ordonnateur à demander à l'intéressé le remboursement d'une partie des sommes indument perçues. En réponse, le Maire s'est engagé à régulariser cette situation.

Un prix de l'eau longtemps supérieur au service rendu aux usagers, un renouvellement difficile de la délégation de service public

Entre 2011 et 2015, la commune a exercé une compétence de production et de distribution d'eau potable par l'intermédiaire d'un contrat de délégation de service public. L'eau brute municipale est prélevée à une profondeur d'environ 100 mètres dans la nappe des sables de l'Yprésien. Cette compétence a été transférée à l'établissement public territorial à compter du 1^{er} janvier 2016. Les performances techniques du réseau de distribution sont excellentes. Son taux de rendement est structurellement supérieur à 92 %. Son indice de pertes est inférieur à celui des réseaux urbains de distribution situés à proximité de son territoire.

Cependant, le prix de l'eau payé par l'utilisateur était déconnecté du service rendu par la collectivité et le délégataire. Pour une consommation de 120 m³, le prix de l'eau non assainie, sans taxe ni redevance, s'élevait à 1,64 €/m³ en 2015. Il était supérieur à la moyenne du bassin de Seine-Normandie. Entre 2011 et 2015, le délégataire a bénéficié de résultats d'exploitation exceptionnels. Le résultat net mentionné dans son rapport annuel représentait 16,5 % de son chiffre d'affaires en 2015. De même, contrairement aux stipulations du contrat d'affermage, le conseil municipal n'adoptait pas chaque année le montant de la part communale du prix de l'eau. Celle-ci était indexée sur une formule paramétrique sans lien avec le besoin de financement de son budget annexe. Ce dernier avait ainsi accumulé 1,9 M€ d'excédents budgétaires en 2015, soit l'équivalent du montant de deux années de part communale.

Le contrat de délégation de service public de l'eau a été renouvelé pour une durée de dix ans à compter du 1^{er} mars 2016, au terme d'une procédure ayant connu de nombreux aléas. Le processus d'attribution de la nouvelle délégation de service public a été annulé à deux reprises par le juge des référés du tribunal administratif, conduisant le conseil municipal à se prononcer sur l'attribution de la nouvelle délégation à peine quinze jours avant le transfert de la compétence à l'établissement public territorial. Conclu avec un autre délégataire, ce nouveau contrat repose sur une baisse importante du prix de l'eau. Le choix de lever l'option prévue au contrat pour diminuer la teneur en calcaire de l'eau potable, qui entraînerait une hausse importante du prix de l'eau, appartient désormais à l'établissement public territorial. Ces constats traduisent les difficultés techniques et juridiques rencontrées par la commune pour mener à bien ce processus de renouvellement.

Une relation avec les associations qui pourrait être davantage formalisée

À la suite du renouvellement du conseil municipal en 2014, la commune a entamé un processus de réduction des subventions versées aux associations de la loi de 1901. Cette baisse des subventions résulte principalement de la remunicipalisation du théâtre municipal et du transfert de gestion des Maisons pour tous à une entreprise privée. Les relations de la ville avec les associations pourraient être améliorées. L'organisation des services communaux ne facilite pas la définition d'une procédure unique d'attribution et de suivi des subventions. Le conventionnement mis en place avec les associations bénéficiant d'une aide annuelle supérieure à 23 000 € pourrait être enrichi. L'association « Blanc-Mesnil développement » recouvre les critères d'une association transparente. À la suite de l'examen de la gestion, le conseil municipal a modifié les compétences de cette association. Le recrutement par une association sportive locale de judokas de haut-niveau doit conduire la ville à accorder une vigilance particulière à ses modalités de financement et à l'identité des partenaires privés y participant. Les conditions de subventionnement direct de sportifs de haut-niveau mises en œuvre par la commune sont irrégulières.

Une absence de politique culturelle qui nuit à l'attractivité des équipements gérés par la ville

La commune du Blanc-Mesnil assure la gestion directe de nombreux équipements culturels, comme un théâtre, un cinéma, une salle de spectacles de musiques actuelles, un conservatoire de rayonnement départemental et deux médiathèques. Commun à de nombreuses structures similaires, le besoin de financement de ces équipements était de 5,6 M€ en 2016, soit plus de la moitié de l'épargne brute du budget principal et, en moyenne, de 284 € par foyer municipal contribuable de la taxe d'habitation. Pourtant, la commune n'a pas formalisé de documents stratégiques définissant les missions, les objectifs et les indicateurs de performance de ces équipements. Autonomisée, leur gestion ne favorise pas l'instauration d'une politique culturelle coordonnée. L'information du conseil municipal est insuffisante sur la gestion de ces équipements.

RAPPELS DE LA RÉGLEMENTATION

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les rappels de la réglementation suivants :

Rappel de la réglementation n° 1 page 22

Élaborer un inventaire des immobilisations exhaustif et transférer au compte 21 les biens mis en service afin, le cas échéant, de procéder à leur amortissement et à l'enregistrement des plus ou moins-values de cession.

Rappel de la réglementation n° 2 page 25

En application de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, à hauteur du risque établi, constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à l'encontre de la collectivité et dès lors que le recouvrement d'une créance ou d'une participation est compromis.

Rappel de la réglementation n° 3 :page 32

En application de l'article 1^{er} du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013, réduire le délai global de paiement en deçà de trente jours et mandater automatiquement les intérêts moratoires en cas de dépassement de ce délai.

Rappel de la réglementation n° 4 page 56

En application du décret n° 88-145 du 15 février 1988 modifié, limiter le recours aux vacataires aux seules missions spécifiques et discontinues, ne répondant ni à un besoin permanent ni à un besoin occasionnel de la commune.

Rappel de la réglementation n° 5 page 58

En application de l'article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 et des dispositions de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004, procéder à la refonte du régime de temps de travail en relevant la durée annuelle d'activité et en instaurant la journée de solidarité.

Rappel de la réglementation n° 6 page 64

En application de l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et de la jurisprudence administrative, conditionner le recrutement des agents titulaires sur un emploi fonctionnel à la publication préalable d'un avis de vacance de poste dans un délai raisonnable assurant la pluralité des candidatures.

Rappel de la réglementation n° 7 page 68

Conditionner le recrutement des agents non-titulaires aux seuls cas prévus par les articles 3-1 à 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, après une procédure de recrutement formalisée et la publication d'un avis d'appel de poste favorisant la pluralité des candidatures.

RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 page 31

Élaborer un règlement budgétaire et financier recensant l'ensemble des procédures inhérentes à l'élaboration du budget communal, à la prise en charge et à l'engagement des dépenses et aux relations entre la direction financière et les autres services de la commune.

Recommandation n° 2 page 50

Améliorer la gestion de la trésorerie afin de limiter la mobilisation de l'emprunt aux seuls besoins de financement des investissements.

Recommandation n° 3 page 56

Mettre en place un outil de suivi des effectifs et transmettre au conseil municipal une information cohérente en matière d'évolution du personnel communal.

Recommandation n° 4 page 60

Développer des actions de lutte contre l'absentéisme en instaurant des outils de prévention des absences et de sensibilisation des risques de dégradation des conditions de travail des agents municipaux.

Recommandation n° 5 page 85

Harmoniser et renforcer les modalités d'octroi et de suivi des subventions versées aux associations de droit privé.

Recommandation n° 6 page 94

En application de l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et de la jurisprudence administrative, conditionner le recrutement des agents titulaires sur un emploi fonctionnel à la publication préalable d'un avis de vacance de poste dans un délai raisonnable assurant la pluralité des candidatures.

*« 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. LA PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1. La procédure

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa cinquième section, a adopté le présent rapport d'observations définitives. Celui-ci a été arrêté sur le fondement des constatations opérées dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la commune du Blanc-Mesnil. Cet examen de la gestion a été notifié le 27 septembre 2016 aux deux ordonnateurs concernés par la période de contrôle, MM. Didier Mignot et Thierry Meignen. En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont été réalisés le 9 février 2017 avec M. Didier Mignot et le 21 février 2017 avec M. Thierry Meignen.

Délibéré au cours de la séance du 16 mars 2017, le rapport provisoire a été intégralement notifié le 10 avril 2017 au Maire et, pour les parties relevant de sa gestion, au précédent ordonnateur. Des extraits ont également été adressés aux personnes physiques et morales mises en cause. Après que le Maire a demandé un délai de réponse supplémentaire aux observations provisoires, le président de la chambre a établi la date limite de réponse aux 4 juillet 2017.

Les observations définitives ont été arrêtées par la chambre, en sa cinquième section, après prise en compte des réponses apportées.

Ont participé au délibéré du 6 septembre 2017, arrêtant les observations définitives ci-après développées, présidé par Mme Sanchez, présidente de section, Mme Bonnafoux, présidente de section, Mmes Belkhiri-Fadel et Chastel-Dubuc, premières conseillères, M. Doumeix, premier conseiller, et MM. Merlin et Simoes, conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Simoes, conseiller ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

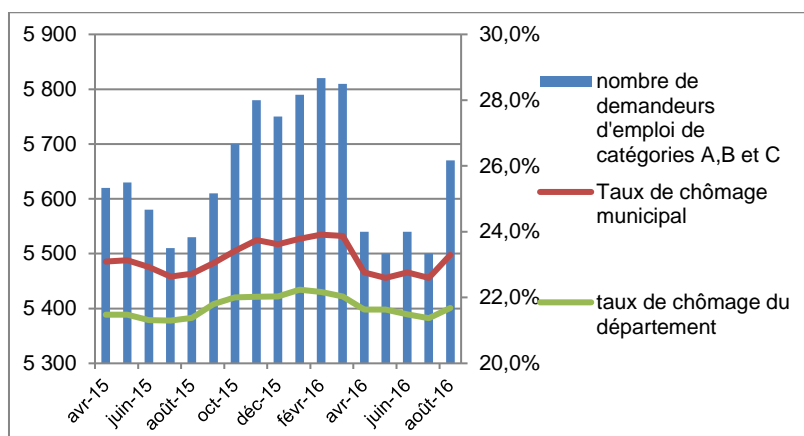
M. Husson, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

1.2. Les caractéristiques socio-économiques de la commune

Située dans le département de la Seine-Saint-Denis, au nord-est de Paris, la commune du Blanc-Mesnil comptait au 1^{er} janvier 2016 une population de 53 188 habitants. Elle est limitrophe des villes de Dugny, de Drancy et du Bourget à l'ouest, d'Aulnay-sous-Bois à l'est, de Bondy au sud et de Gonesse et Bonneuil-en-France au nord. Depuis vingt ans, la croissance annuelle moyenne de la population municipale est supérieure à 2 %. Ce dynamisme démographique impose à la collectivité de définir une politique d'investissement et d'aménagement du territoire afin d'assurer la continuité du service public.

La commune du Blanc-Mesnil est confrontée à des dynamiques territoriales défavorables, marquées par une précarité sociale étendue, un taux de chômage élevé et un revenu par habitant limité. En 2015, la part des habitants vivant sous le seuil de pauvreté s'élevait à 29,2 %. Elle était sensiblement supérieure aux moyennes départementale et régionale. En 2016, le revenu médian par unité de consommation était inférieur de 7 % à la moyenne du département et représentait 14 140 €¹. Le taux de chômage municipal s'élevait à 23,3 % de la population active à la fin du mois d'août 2016. Ce taux de chômage est structurellement supérieur à celui de la Seine-Saint-Denis.

Graphique n° 1 : Le taux de chômage de la commune du Blanc-Mesnil



Source : Pôle emploi, données au 1^{er} octobre 2016

Le territoire communal est caractérisé par une typologie de logements diversifiée. L'habitat collectif représente 60 % du parc d'habitations. La ville dispose de 42,4 % de logements sociaux, soit cinq points de plus que la moyenne du département. Elle dispose également de zones pavillonnaires en centre-ville. Le territoire communal est composé de trois quartiers prioritaires de la politique de la ville. Plus de 40 % des habitants résident dans ces quartiers prioritaires. Ces derniers concentrent une grande partie des difficultés économiques et sociales. Le territoire Nord, intégrant notamment les quartiers des Tilleuls et de Nungesser, accueille le tiers de la population. Le revenu médian des ménages y est inférieur de plus de 15 % à la moyenne communale. Le taux de chômage des 15-24 ans est supérieur à 40 %. La part des habitants du quartier Nungesser-Floral vivant sous le seuil de pauvreté est supérieure à 50 %. Le territoire Sud est également confronté à la persistance de difficultés économiques et sociales. Le nombre de demandeurs d'emplois y a progressé de plus de 15 % depuis 2014. Le revenu des ménages des quartiers Casanova et des Quatre-Tours est inférieur de 20 % à la moyenne communale. Entre 2010 et 2015, le nombre de bénéficiaires de la couverture mutuelle universelle complémentaire (CMU-C) a progressé de près de 30 %.

La ville est également caractérisée par plusieurs discontinuités urbaines. Une gare de triage, accueillant notamment une station du réseau express régional (RER), fragmente le territoire communal et distingue les habitants du nord et du sud de la ville. Située aux confins septentrionaux de la commune, l'autoroute A1 représente une rupture infrastructurelle pour les habitants des quartiers Germain Dorel et Nungesser. Toutefois, dans le cadre du Grand Paris Express, la ville devrait être desservie par deux nouvelles gares de transports collectifs de la ligne 16 avant 2025. Ces nouveaux équipements pourraient permettre de désenclaver certains quartiers prioritaires de la politique de la ville.

¹ Une partie des données socio-économiques mentionnées dans ce développement est issue du contrat de ville conclu en 2015 entre la commune et le représentant de l'État.

Ces difficultés socio-économiques ont des conséquences sur le fonctionnement de la collectivité. Pour y remédier, cette dernière a historiquement développé sur son territoire un ensemble de services à destination de la population. Elle dispose ainsi de plusieurs équipements culturels, comme un théâtre, une salle de spectacles, un conservatoire de rayonnement départemental et un cinéma municipal. Elle bénéficie également de deux centres municipaux de santé et d'un service de soins infirmiers à domicile (SSIAD).

1.3. L'environnement institutionnel et financier de la commune

Avant le 1^{er} janvier 2016, la commune du Blanc-Mesnil n'appartenait à aucun établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Elle avait cependant transféré au Syndicat d'équipement et d'aménagement des Pays de France et de l'Aulnoye (SEAPFA) les compétences de collecte des déchets ménagers, de valorisation du parc communal de géothermie et d'accueil des gens du voyage. Depuis le 1^{er} janvier 2016, conformément aux articles L. 5219-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), la commune a intégré la Métropole du Grand Paris et l'établissement public territorial (EPT) n° 7 « Paris Terres d'Envol ». Ce dernier regroupe huit communes et une population de près de 350 000 habitants. L'intégration au sein de l'établissement public territorial représente une évolution institutionnelle et financière majeure pour la collectivité.

La ville du Blanc-Mesnil dispose de leviers de financement limités et déjà fortement mobilisés. En 2016, son potentiel financier était inférieur de plus de 10 % à la moyenne de la strate et représentait 1 154 € par habitant. Il était également inférieur à celui des autres membres de l'établissement public territorial. La commune est éligible à plusieurs dispositifs de péréquation horizontale et verticale, comme la dotation de solidarité urbaine (DSU) cible, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF). À elles seules, les recettes perçues au titre du FPIC et du FSRIF représentaient en 2016 plus de la moitié de l'autofinancement brut de la commune. En outre, l'effort fiscal demandé au contribuable municipal est supérieur de 10 % à la moyenne de la strate. Au cours de la période, les taux d'imposition adoptés par le conseil municipal étaient supérieurs à la moyenne des villes similaires. En 2015, cumulé au taux additionnel versé au SEAPFA, le taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) au Blanc-Mesnil était le plus élevé du département de la Seine-Saint-Denis.

Tableau n° 1 : Le potentiel financier et le potentiel fiscal de la commune

	2012	2013	2014	2015	2016
Population Insee	51 387	51 735	52 186	52 556	53 188
Population DGF	51 510	51 857	52 308	52 685	53 319
Potentiel financier par habitant (en €)	1 147	1 161	1 176	1 162	1 154
Potentiel financier de la strate (en €)	1 242	1 291	1 297	1 291	1 293
Potentiel financier de l'échantillon (en €)	1 363	1 365	1 387	1 380	1 381
Potentiel financier moyen de l'EPT	-	-	-	-	1 233
Effort fiscal de la commune	1,07	1,06	1,05	1,06	1,18
Effort fiscal moyen de la strate	1,12	1,14	1,18	1,16	1,05*
Effort fiscal moyen de l'échantillon**	1,01	1,01	1,01	1,00	1,00
Effort fiscal moyen de l'EPT	-	-	-	-	1,12

* Note de lecture : du fait de son intégration dans la Métropole du Grand Paris, la commune appartient depuis 2016 à la strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants appartenant à un EPCI à fiscalité propre

** L'échantillon est constitué des communes de 50 000 à 55 000 habitants des départements de la Seine-Saint-Denis, des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne.

Source : chambre régionale des comptes, données issues des fiches de dotations de l'État et de la direction générale des collectivités locales

En définitive, la commune du Blanc-Mesnil est confrontée à des dynamiques territoriales défavorables, caractérisées par la recomposition rapide d'un ancien territoire industriel en économie résidentielle. Pour accompagner ces évolutions, la ville a mis en place un processus d'aménagement de l'espace urbain et de développement des services publics locaux. Premier employeur local, elle dispose d'un effectif de près de 1 300 agents. Le montant total des recettes et des dépenses du budget principal représente chaque année près de 130 M€. Ces politiques publiques s'inscrivent cependant aujourd'hui dans un contexte institutionnel et financier en mutation.

1.4. L'adhésion de la commune à des organismes de regroupement

Au 1^{er} janvier 2016, au-delà de la Métropole du Grand Paris et de l'établissement public territorial « Paris Terres d'Envol », la commune était membre de six syndicats intercommunaux. Le montant total des participations versées à ces établissements publics est supérieur à 3,1 M€ par an :

- le Syndicat intercommunal de restauration des villes du Blanc-Mesnil et de Pantin (SIVURESC), dont le montant de la participation communale était de 2,3 M€ en 2015 ;
- le Syndicat mixte des systèmes d'information (SII), regroupant quatre communes et trois établissements publics de coopération intercommunale, auquel la ville a délégué la gestion de ses systèmes d'information, et dont le montant de la participation a représenté 810 235 € en 2015 ;
- le Syndicat d'équipement et d'aménagement des Pays de France et de l'Aulnoye (SEAPFA), regroupant cinq communes, un EPCI et l'établissement public territorial, auquel la commune a transféré sa compétence de traitement des déchets ménagers, de gestion de son parc de géothermie et d'accueil du gens du voyage ; à défaut de fiscalité additionnelle, le SEAPFA a perçu de la commune une participation de 473 513 € en 2016 ;
- le Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (SIGEIF), dont le montant de la participation communale était de 9 476 € en 2015 ;
- le Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (SIPPEREC), pour une participation de 34 671 € en 2015 ;
- le Syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne (SIFUREP).

La commune souhaiterait mettre un terme à son adhésion au Syndicat mixte des systèmes d'information (SII). Créé en 1971, ce syndicat intercommunal est compétent pour assurer le conseil, la mise en place et l'exploitation des systèmes informatiques de ses membres. Au motif que sa contribution annuelle serait supérieure au service rendu par le syndicat, la commune a demandé au SII et au représentant de l'État d'accéder à sa demande de retrait du syndicat. Cette demande a été rejetée par le comité syndical et par le Préfet de la Seine-Saint-Denis.

La commune se trouve ainsi dans une situation paradoxale : elle reste membre, contre son gré, d'un syndicat intercommunal auquel elle verse une contribution annuelle de plus de 800 000 €. Dans le même temps, et malgré le transfert de cette prérogative, elle envisage de développer elle-même ses propres systèmes d'information qui s'ajouteraient à ceux fournis par le SII. Si elle devait perdurer, cette situation entraînerait des surcoûts de fonctionnement et pénaliserait la situation financière de la commune. Par une délibération du 2 mars 2017, adoptée à la suite de la modification des statuts du SII, la commune a récupéré une partie des anciennes compétences du syndicat. Sa contribution devrait donc être à l'avenir diminuée et compensée par une prise en charge directe de ces dépenses par le budget principal.

1.5. Les opérations d'aménagement concédées à des sociétés d'économie mixte

Au 1^{er} janvier 2016, la commune du Blanc-Mesnil avait concédé trois opérations d'aménagement à deux sociétés d'économie mixte (Sem) : la zone d'activités concertée (Zac) « Cœur de ville » à la société d'aménagement économique et social (SAES²), la Zac « Gustave Eiffel » et la zone industrielle du Coudray à la société départementale d'économie mixte, Séquano aménagement. Ces trois opérations d'aménagement sont en situation d'achèvement technique et financier. L'aménagement de la Zac « Cœur de ville » représente le projet d'aménagement le plus important. Il a permis la création de près de 500 logements et d'un projet architectural, « Immeuble République », regroupant plus de 120 logements étudiants, des commerces et le cinéma municipal. Depuis 1993, la participation financière de la commune a été de près de 15 M€.

Ces trois opérations d'aménagement devraient être juridiquement clôturées à la fin de l'année 2017. L'opération de la ZAC « cœur de ville » a été clôturée par une délibération du 30 mars 2017. Certaines ont été caractérisées par un déficit d'exploitation important, lié au défaut de commercialisation des terrains viabilisés. Ainsi, la commune a versé en 2014 une participation d'équilibre de 1,7 M€ à la société Séquano aménagement pour l'opération de la zone industrielle du Coudray. En outre, deux lots d'un lotissement de cette zone industrielle n'étaient toujours pas commercialisés à la fin de 2016. À défaut d'acquéreurs, la ville envisage de racheter elle-même ces deux lots et de les intégrer dans le patrimoine communal. Cette situation a sensiblement pénalisé la situation financière de la collectivité et traduit un défaut de paramétrage initial de l'opération.

Tableau n° 2 : Les opérations d'aménagement de la commune

Nom	Zac Cœur de ville	Zac Gustave Eiffel	Zone ind. du Coudray
Sem chargée du portage de l'opération	SAES	Séquano Aménagement	Séquano Aménagement
Date de création	16 décembre 1993	nc	19 octobre 2014
Traité de concession d'aménagement	8 juin 1995	10 juillet 2001	20 octobre 2014
Objet	Création de 487 logements (34 531 m ²), de commerces (3 088 m ²), de 122 logements étudiants (3 582 m ²) et d'un cinéma municipal	Requalification de 20 hectares de zone industrielle pour la construction de commerces, de logement et d'un collège	Création d'un lotissement pour l'accueil d'entreprises
Participation communale totale	15 108 796 €	6 410 941 €	1 722 510 €
Participation communale 2016	185 000 €	0 €	0 €
Participation communale 2017	0 €	2 500 000 €	0 €
Expiration du traité de concession	31 décembre 2016	31 décembre 2017	31 décembre 2017

Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes rendus annuels à la collectivité

² Cette société d'économie mixte qui intervient sur cinq communes, Sevran, Aulnay-sous-Bois, Le Blanc-Mesnil, Tremblay et Villepinte fait l'objet d'une procédure de dissolution et liquidation amiable.

Dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain, la commune devrait engager une opération d'aménagement dans le quartier prioritaire de la politique de la ville des Tilleuls. Retenue par l'arrêté ministériel du 29 avril 2015, cette opération repose notamment sur la construction de 2 500 logements et sur une reconfiguration de ce quartier d'habitat social pour faciliter l'accès à la propriété. Plusieurs équipements publics, comme un conservatoire, pourraient être construits dans le cadre de l'opération. Deux gares du Grand Paris Express seront construites à proximité du quartier. Le coût prévisionnel de l'opération s'élèverait à plus d'un milliard d'euros, toutes dépenses confondues. Si une partie de celui-ci pourrait être financé par l'État, l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru), les promoteurs privés et la Caisse des dépôts et consignations, la commune pourrait engager plus de 50 M€ de dépenses d'investissement. Ce projet considérable, qui se déroulera sur plusieurs décennies, en collaboration avec l'établissement public territorial, aura des conséquences sensibles sur la situation financière de la collectivité. Il lui impose de configurer son modèle de fonctionnement et son programme d'investissement au regard du calendrier de cette opération.

1.6. Le suivi des dernières observations de la chambre

Le précédent rapport d'observations définitives a été notifié à l'ordonnateur le 8 décembre 2010. Il portait sur les exercices 2002 à 2008. Il abordait notamment la fiabilité et la sincérité des comptes, la situation financière de la commune, les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, la gestion du personnel, les achats publics, l'utilisation du parc automobile et la consommation de carburants.

Si le rapport ne contenait aucune recommandation formalisée, il préconisait néanmoins à la commune de mettre en œuvre certaines orientations stratégiques, comme le renforcement du contrôle du délégataire de l'eau, l'amélioration de la gestion du parc automobile, le suivi approfondi des consommations de carburant et la régularisation de plusieurs situations individuelles en matière de gestion des ressources humaines.

Le suivi de ces préconisations est retracé dans un tableau en annexe. Certaines orientations de la chambre ont été mises en œuvre par la ville. Les trois jours de congés supplémentaires irrégulièrement accordés aux cadres de la commune ont été supprimés en 2016 et un guide de procédure interne de passation des marchés publics a été élaboré.

Toutefois, la majorité des préconisations de la chambre n'a pas été mise en œuvre par la collectivité. Les comptes de la commune restent caractérisés par certaines irrégularités qui nuisent à leur sincérité. Les modalités de recrutement de certains agents non titulaires sont toujours contraires au cadre réglementaire. Enfin, la gestion du parc automobile municipal et du suivi des consommations de carburant n'a pas été améliorée. Aucune délibération n'encadre les conditions d'octroi des véhicules de fonction ou de remisage à domicile des véhicules de service. À la suite de l'examen de la gestion mené par la chambre, par une délibération du 30 juin 2017, le conseil municipal a adopté un règlement interne encadrant les conditions d'utilisation des véhicules de fonction. Contrairement aux dispositions de l'article 34 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie politique, le directeur général des services techniques (DGST) dispose d'un véhicule de fonction. La chambre est ainsi conduite à réitérer certaines recommandations dans le cadre du présent examen de la gestion.

2. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

Entre 2011 et 2015, les comptes de la commune étaient composés d'un budget principal et de quatre budgets annexes, relatifs à la production et à la distribution d'eau potable, à l'assainissement, à un SSIAD et à un centre de soins et de prévention des addictions (CSPA). Du fait de l'intégration de la commune dans la Métropole du Grand Paris, la compétence relative à la distribution d'eau potable et à l'assainissement des eaux usées a été transférée en 2016 à l'établissement public territorial. Enfin, par une délibération du 12 décembre 2016, et afin de bénéficier du label national de Scène de musiques actuelles (SMAC) pour sa salle de spectacles « le Deux-Pièces Cuisine », le conseil municipal a décidé de créer en 2017 un budget annexe pour la gestion de cet équipement.

2.1. La fiabilité des comptes

La fiabilité des données comptables mentionnées dans les documents budgétaires est un préalable indispensable à la bonne information de l'assemblée délibérante. La qualité de l'information comptable repose sur un ensemble de normes juridiques, dont l'objectif est d'assurer que les comptes des entités publiques présentent une image fidèle de leur situation financière et patrimoniale. Élaboré par la direction générale des finances publiques, l'indice de qualité des comptes locaux (IQCL) permet de mesurer la fiabilité des comptes des collectivités territoriales. En 2015, l'IQCL de la commune du Blanc-Mesnil était de 14,8. Au cours de la période, il a été, chaque année, inférieur aux moyennes départementale et nationale.

Tableau n° 3 : Indicateur de qualité des comptes publics locaux de la commune

	2011	2012	2013	2014	2015
Niveau IQCL de la commune	14,1	15,5	14,9	15,8	14,8
Moyenne départementale	nc	15,6	16,3	16,5	16,7
Moyenne nationale	nc	17,2	17,6	17,5	17,6

Source : direction départementale des finances publiques de Seine-Saint-Denis

2.1.1. La gestion du patrimoine communal

2.1.1.1. La concordance entre l'état de l'actif et l'inventaire des immobilisations

Au 1^{er} janvier 2016, les données inscrites à l'inventaire des immobilisations de l'ordonnateur ne coïncidaient pas avec celles mentionnées à l'état de l'actif du comptable. À la lecture de l'inventaire des immobilisations, la valeur nette comptable du patrimoine de la commune s'élèverait à 50,7 M€. Ce montant paraît insuffisant au regard de la taille de la collectivité et du périmètre de ses compétences. La valeur nette comptable des immobilisations mentionnées dans l'état de l'actif du comptable s'élevait à la même date à 582,6 M€. Aucun rapprochement entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable n'est possible. Aucun suivi physique n'est réalisé par la commune pour s'assurer que les biens inscrits à l'inventaire correspondent à des actifs encore en service.

Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable³, le recensement et l'identification des biens relèvent de la responsabilité du Maire. Celui-ci tient un inventaire physique justifiant de la réalité des biens inscrits dans l'inventaire des immobilisations de la commune. Le comptable est responsable de l'enregistrement de ces biens et de leur suivi au bilan de la collectivité. Ces dispositions ne sont pas respectées par la collectivité. Cette dernière ne dispose d'aucun inventaire retraçant exhaustivement l'ensemble des biens communaux, leur valeur d'acquisition, leurs modalités d'amortissement et leur valeur nette comptable. Le montant des actifs inscrit dans le document de l'ordonnateur est dix fois inférieur à celui mentionné dans l'état de l'actif du comptable. Cette discordance nuit à la fiabilité des comptes de la commune. Le montant de la dotation annuelle aux amortissements des immobilisations ne peut être évaluée chaque année au regard de l'inventaire de l'ordonnateur.

Par conséquent, comme la chambre l'avait déjà souligné dans son précédent rapport d'observations définitives, la commune ne dispose pas d'un inventaire des immobilisations recensant l'ensemble des biens inscrits à son actif. Cette irrégularité ne permet pas à la ville de connaître précisément la nature de son patrimoine. Dans un contexte de cessions d'immobilisations et de transfert d'équipements à l'établissement public territorial, le défaut d'inventaire physique et comptable nuit à la fiabilité des données mentionnées aux comptes administratifs. Sans mésestimer le temps nécessaire à la reconstitution d'un inventaire exhaustif, la chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de mettre en place un inventaire complet des immobilisations, conforme à l'état de l'actif du comptable public.

³ M14, Tome 2, chapitre 3, §1.

2.1.1.2. Le transfert des immobilisations en cours

Au cours de la période, le solde du compte 23 « immobilisations en cours » a diminué de 25 %, passant de 50,1 M€ en 2011 à 37,1 M€ en 2015. Le rythme de transfert des immobilisations en cours aux comptes d'immobilisations définitifs a cependant été irrégulier depuis 2011. Moins de 35 000 € et de 500 000 € d'immobilisations ont été respectivement transférés vers un compte d'immobilisation définitif en 2013 et en 2015.

Or, les variations du solde créditeur du compte 23 indiquent que le processus de transfert des immobilisations n'est pas pleinement maîtrisé par la collectivité. La direction des finances et la direction générale des services techniques n'ont pas formalisé les modalités de recensement des immobilisations mises en service et de transfert de ces biens vers le compte 21. Ainsi, certains immeubles commerciaux détenus par la commune, pourtant achevés depuis plusieurs années et entraînant la perception de loyers, n'ont jamais été transférés vers un compte d'immobilisations corporelles. Cédés par la commune en 2014 et en 2016 pour un montant supérieur à 10 M€, le Centre d'affaires Albert Einstein et les bâtiments Spirit étaient demeurés depuis leur achèvement au compte 23.

Par ailleurs, les soldes des comptes 237 « avances versées sur commandes d'immobilisations incorporelles » et 238 « avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles » s'élevaient respectivement à 3,5 M€ et à 27,9 M€ à la fin de 2015. Les comptes 237 et 238 sont des comptes d'imputation provisoire qui enregistrent le montant des avances et des acomptes versés par la collectivité aux fournisseurs d'immobilisations. À l'achèvement de l'opération, ces avances doivent être transférées vers un compte d'immobilisation définitif afin, le cas échéant, de procéder à leur amortissement. Certains montants figurent sur ces comptes d'imputation provisoire depuis plus de quinze ans. Ayant été mouvementé antérieurement à l'exercice 1999 et alors qu'aucune archive électronique ne permet d'en préciser la nature, le solde de 3,5 M€ du compte 237 « avances versées sur commandes d'immobilisations incorporelles » n'est plus identifié par la commune. Au regard de son ancienneté, celui-ci correspond probablement à une immobilisation incorporelle mise en service et qui, par conséquent, aurait dû être transférée au chapitre 20 pour procéder, le cas échéant, à son amortissement.

Les sommes imputées au compte 238 correspondent majoritairement à des participations communales à des opérations d'aménagement réalisées par différentes sociétés d'économie mixte. Elles traduisent la participation financière de la collectivité à la réalisation des équipements publics inhérents à la conduite de ces opérations, comme la voirie ou les réseaux. Certaines sommes figurent au compte 238 depuis plus de quinze ans. À mesure de l'achèvement des équipements publics, ces sommes auraient dû être progressivement imputées au compte 21 pour procéder à leur amortissement comptable. Ce défaut d'amortissement majore le résultat de la section de fonctionnement du budget principal et nuit à la sincérité du bilan de la commune.

Le défaut de transfert des immobilisations en cours vers un compte d'immobilisation définitif au moment de leur mise en service nuit à la fiabilité des comptes de la ville. Il minore la dotation aux amortissements des immobilisations et majore le résultat de la section de fonctionnement. Comme la chambre l'avait souligné dans son précédent rapport d'observations définitives, cette irrégularité résulte principalement du maintien au compte 238 des avances et participations versées à des sociétés d'économie mixte dans le cadre de plusieurs opérations d'aménagement.

2.1.1.3. L'amortissement des immobilisations

Au cours de la période, la dotation annuelle aux amortissements des immobilisations a sensiblement progressé, passant de 1,2 M€ en 2011 à 11,3 M€ en 2016. Avant 2013, les modalités d'amortissement des immobilisations étaient régies par deux délibérations du conseil municipal du 19 décembre 1996 et du 11 février 1999. Par une délibération du 17 octobre 2013, le conseil municipal a renouvelé la liste des biens amortissables et la durée de leur dépréciation comptable. L'entrée en vigueur de cette nouvelle délibération a entraîné la multiplication par huit de la dotation annuelle aux amortissements.

En application du 27° de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, les dotations aux amortissements des immobilisations constituent une dépense obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants. Le décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005, codifié à l'article R. 2321-1 du même code, définit la liste des immobilisations obligatoirement amorties. La dotation aux amortissements des immobilisations est la constatation comptable de la dépréciation des actifs de la collectivité. Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable, « *la sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée* »⁴.

Or, le calcul de la dotation aux amortissements au cours des exercices 2011 et 2012 a été réalisé sur le fondement de délibérations antérieures à l'entrée en vigueur des dispositions législatives et réglementaires précitées. Ainsi, ces délibérations ne prévoyaient pas l'amortissement des immeubles de rapport productifs de revenus, des frais d'études, des équipements publics ou de la voirie. Celui-ci représentait pourtant déjà des dépenses obligatoires pour la commune. Le défaut d'amortissement de certaines immobilisations en 2011 et en 2012 a donc majoré le résultat de la section de fonctionnement du budget principal. L'application de la nouvelle délibération du 17 octobre 2013 a entraîné une augmentation de plus de 8 M€ de la dotation aux amortissements inscrite aux comptes administratifs. Dès lors, l'excédent de la section de fonctionnement du budget principal en 2011 et en 2012, mentionné respectivement à hauteur de 9,2 M€ et de 10,3 M€ dans les documents budgétaires, était manifestement surévalué de plusieurs millions d'euros.

Si la nouvelle méthode d'amortissement des immobilisations a permis de fiabiliser la dotation annuelle inscrite au compte administratif, sa mise en œuvre pourrait encore être améliorée. À défaut de disposer d'un inventaire physique exhaustif et de transférer l'ensemble des immobilisations en cours vers un compte d'immobilisation définitif lors de leur mise en service, la dotation annuelle aux amortissements est, aujourd'hui encore, minorée. Par exemple, depuis 2013, le défaut d'amortissement du Centre d'affaires Albert Einstein a chaque année majoré le résultat de la section de fonctionnement du budget principal de près de 445 000 €.

2.1.1.4. Les écritures comptables de cessions d'immobilisations

Au cours de la période, la commune a cédé plusieurs éléments de son patrimoine. Depuis 2011, les produits de cession encaissés par la collectivité ont représenté près de 25 M€. Dans le cadre d'une opération immobilière, elle a par exemple vendu en 2015 deux parcelles de terrains préemptées à des investisseurs privés pour un montant de 6,7 M€. Elle a également cédé le centre d'affaires Albert Einstein en 2016. Depuis 2011, les écritures comptables de ventes d'immobilisations sont conformes aux dispositions de la nomenclature budgétaire et comptable⁵.

⁴ M14, Tome 1, p.38.

⁵ M14, tome 1, p.106.

Cependant, la commune a procédé au cours de la période à la vente de certains immeubles productifs de revenus maintenus au compte 23 « immobilisations en cours ». Pourtant mis en service depuis plusieurs années, ces biens n'ont pas été transférés au compte 21 et n'ont donc pas été amortis. Au moment de leur vente, le calcul de la plus-value ou de la moins-value réalisée était donc erroné. Ainsi, la commune a cédé le Centre d'affaires Albert Einstein en 2016 pour un montant de 10,3 M€. À la date de la vente, la valeur comptable du bien était de 8,9 M€. La collectivité a donc enregistré sur cette cession une plus-value de 1,4 M€, transférée en recette de la section d'investissement. Or, le Centre d'affaires Albert Einstein n'avait jamais été amorti par la ville et a été maintenu sur un compte d'immobilisations en cours. Immeuble de rapport productif de revenus, mis en service à la fin des années 1980, il aurait dû, en application de la délibération du 17 octobre 2013, obligatoirement être amorti à compter de cet exercice, à hauteur de 445 000 € par an⁶. Ce défaut d'amortissement a minoré la plus-value enregistrée sur la cession de ce bien et réduit de près de 1,5 M€ les recettes du budget principal en 2016. Elle a augmenté artificiellement le besoin de financement de la section d'investissement et accru le niveau d'excédent de fonctionnement nécessaire à la couverture de ce besoin de financement. En outre, la vente du centre d'affaires Albert Einstein entraînera la perte de 900 000 € de loyers par an pour la commune. Cette évolution pourrait réduire la capacité d'autofinancement (Caf) brute du budget principal.

En définitive, l'absence de suivi du patrimoine communal entraîne plusieurs irrégularités qui nuisent à la fiabilité des comptes de la commune et à la sincérité des résultats inscrits aux comptes administratifs. Dans ce contexte, la chambre rappelle à l'ordonnateur la nécessité de mettre en place un dispositif de recensement et de suivi des immobilisations, afin notamment de les transférer vers un compte d'immobilisation définitif lors de leur mise en service et de pouvoir enregistrer, lors de leur cession, une plus ou moins-value conforme au cadre règlementaire.

Rappel de la réglementation n° 1 :

Élaborer un inventaire des immobilisations exhaustif et transférer au compte 21 les biens mis en service afin, le cas échéant, de procéder à leur amortissement et à l'enregistrement des plus ou moins-values de cession.

2.1.2. Les autres immobilisations financières

Au 1^{er} janvier 2016, le solde du compte 27 « autres immobilisations financières » s'élevait à 1,3 M€. Il est resté stable au cours de la période. Hormis l'évolution des dépôts et cautionnements imputés au compte 275, les autres subdivisions du compte 27 sont identiques depuis la fin de l'exercice 2011.

Tableau n° 4 : Les autres immobilisations financières

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015
Titres immobilisés (c/271)	527 595	527 595	527 595	527 595	527 595
Prêts (c/274)	233 642	233 642	233 642	233 642	233 642
Dépôts et cautionnements (c/275)	111 963	111 963	87 963	88 683	88 683
Autres établissements publics (c/27638)	498 749	498 749	498 749	498 749	498 749
Total	1 371 949	1 371 949	1 347 949	1 348 669	1 348 669

Source : comptes de gestion

⁶ La délibération du 17 octobre 2013 ne distinguait pas les immeubles de rapport acquis avant ou après 1996.

En application de la nomenclature budgétaire et comptable⁷, les autres immobilisations financières correspondent aux titres que la collectivité acquiert dans le cadre de placements budgétaires ou de donations. Elles sont également constituées de créances détenues par la ville sous la forme de prêts. Ces immobilisations financières représentent des actifs immobilisés qui participent à la constitution du fonds de roulement.

La persistance de certains soldes au compte 27 résulte de la méconnaissance par la collectivité de la nature de ces immobilisations. Ainsi, le solde du compte 271 « titres immobilisés » est composé de montants imputés sur ce compte antérieurement à l'exercice 1999. Aucune archive électronique n'ayant été conservée, l'ordonnateur n'est plus en mesure de préciser leur nature. Depuis 2011, le solde des comptes 274 « prêts » et 27638 « autres établissements publics » s'élève respectivement à 233 642 € et 500 000 €. Une partie de ces sommes correspondrait à deux avances de trésorerie versées par la commune depuis plus de vingt ans pour la construction d'un institut médico-éducatif (IME) et d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Au regard de leur ancienneté, ces avances de trésorerie doivent être transformées en subventions de fonctionnement ou d'investissement selon leur nature.

Il s'ensuit que les autres immobilisations financières de la commune sont caractérisées par un défaut de fiabilité. Un solde permanent de 1 M€ ne peut plus aujourd'hui être précisé par l'ordonnateur. Cette irrégularité nuit à la fiabilité du bilan de la commune et pourrait entraîner la dépréciation de certains actifs. Aussi, la chambre invite le Maire à se rapprocher du receveur municipal afin d'identifier la nature de l'ensemble des immobilisations financières et, le cas échéant, d'apurer comptablement les sommes irrégulièrement maintenues au compte 27. L'année de sa réalisation, ce processus de fiabilisation pourrait avoir des conséquences sensibles sur le résultat du compte administratif. La transformation d'avance de trésorerie non remboursée en subventions de fonctionnement ou d'investissement minorera le résultat comptable et la Caf brute du budget principal.

2.1.3. La constitution des provisions

La constitution de provisions permet de constater budgétairement le risque lié à un litige dans lequel la collectivité est engagée. Elle permet également de procéder à la dépréciation d'une créance dont le recouvrement est compromis. Elle est une traduction du principe de prudence affirmé par la nomenclature budgétaire et comptable. Par une délibération du 18 mai 2006, le conseil municipal a opté pour le régime dérogatoire des provisions budgétaires. La constitution d'une provision doit donc entraîner à la fois une dépense de fonctionnement et une recette d'investissement de même montant.

2.1.3.1. Les provisions pour risques et charges

Au 1^{er} janvier 2016, le solde du compte 15 « provisions pour risques et charges » s'élevait à 222 078 €. Hormis un montant de 170 875 € imputé en 2013 au compte 6875 « provisions pour risques et charges exceptionnels », aucune provision n'a été constituée au cours de la période. La nature des provisions constituées antérieurement à 2011 est inconnue de l'ordonnateur.

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

⁷ M14, Tome 1, p.37.

Or, une partie de ce cadre réglementaire n'est pas respecté par la commune. Depuis 2013, plusieurs recours contentieux ont été engagés à l'encontre de la ville. Certains de ces litiges reposent sur une demande d'indemnisation des requérants. Contrairement aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable, la collectivité n'a constitué aucune provision pour risque liée à l'engagement de ces contentieux. Ainsi, la sœur d'un ancien ingénieur communal a engagé en mai 2015 un recours contentieux contre le refus de la commune de reconnaître le suicide de son frère en accident du travail. Aucune provision pour risque n'a pourtant été constituée par la commune à la fin de cet exercice. Le Comité d'action sociale communale (CASC), association à laquelle adhérait une partie des agents municipaux, a également engagé en 2016 un référé-provision, concomitant à un recours de plein contentieux, demandant à la commune le versement d'une somme de près de 270 000 €. La collectivité a estimé ne pas devoir constituer de provision pour ce litige. Si le Maire indique en réponse que la commune a remporté ce contentieux, ce résultat n'exonère pas l'ordonnateur de constituer à l'avenir, à hauteur du risque estimé, une provision dès l'ouverture d'un contentieux indemnitaire. Contrairement aux observations de l'ordonnateur, la constitution d'une provision pour risques et charge ne modifie aucunement le montant de l'épargne brute de la collectivité. En outre, le régime dérogatoire de provision budgétaire adopté par le conseil municipal lui permet de ne pas modifier son résultat cumulé lors de la constitution d'une provision. Au demeurant, le maintien de l'équilibre financier du budget principal n'exonère aucunement la commune de respecter le cadre réglementaire.

Enfin, malgré la délibération du conseil municipal du 18 mai 2006 optant pour le régime dérogatoire des provisions budgétaires, la provision de 170 875 € imputée en dépenses de fonctionnement du compte administratif 2013 n'a pas entraîné, en contrepartie, l'inscription de ce montant en recettes de la section d'investissement. L'assemblée délibérante n'a donc pas respecté le régime dérogatoire de constitution des provisions qu'elle avait pourtant elle-même auparavant adopté.

2.1.3.2. Les provisions pour dépréciations de créances

Au 1^{er} décembre 2016, la commune n'avait constitué aucune provision pour dépréciations de créances. Au cours de la période, le solde du compte 49 « provisions pour dépréciations des comptes de tiers » n'a jamais été mouvementé. Pourtant, à la fin de l'exercice 2015, le solde des restes à recouvrer était de 2,9 M€. Le conseil municipal adopte en outre chaque année des admissions en non-valeur.

Tableau n° 5 : Les provisions pour dépréciation des comptes de tiers

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015
Créances redevables (c/411)	1 736 843	1 979 185	2 148 819	2 534 694	2 102 925
dont redevables amiables (c/4111)	1 232 358	1 455 092	1 348 244	1 629 250	1 102 743
dont redevables contentieux (c/4116)	504 485	524 093	800 575	905 444	1 000 181
Locataires amiable (c/4141)	220 530	222 023	155 651	179 935	223 554
Locataires contentieux (c/4146)	137 142	193 845	133 704	176 620	87 469
Débiteurs divers amiable (c/46721)	518 783	375 084	83 671	124 652	398 949
Débiteurs divers contentieux (c/46726)	66 897	68 518	47 282	54 304	50 607
Total tiers redevables et débiteurs	2 680 195	2 838 655	2 569 127	3 070 205	2 863 504
Provisions pour dépréciation des c. de tiers	0	0	0	0	0
Admissions en non-valeur	27 321	62 635	101 386	76 382	21 847

Source : comptes de gestion

En application de la nomenclature budgétaire et comptable⁸, les provisions pour dépréciation des comptes de tiers doivent être constituées lorsque le recouvrement d'une créance, malgré les diligences effectuées par le comptable public, est compromis. Aux termes du 3° de l'article R. 2321-2 du CGCT, cette provision doit être constituée à hauteur du risque de perte financière évaluée par la collectivité. Elle constitue une dépense obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants.

La commune n'a constitué aucune provision pour dépréciation de comptes de tiers. Au cours de la période, les sommes dues à la collectivité par des partenaires extérieurs ont pourtant progressé de 16,4 %. Le montant des restes à recouvrer ayant fait l'objet d'un recours contentieux a également été multiplié par deux et s'élevait à 1,1 M€ à la fin de 2015. La permanence d'un solde de restes à recouvrer de plus de 2,5 M€ traduit les difficultés du comptable public à encaisser les titres de recettes émis par l'ordonnateur. Elle augmente structurellement le besoin en fonds de roulement et diminue la trésorerie de la collectivité. Au 31 décembre 2015, plus de 1,5 M€ de restes à recouvrer concernaient le paiement de prestations liées à l'enfance ou à la jeunesse, comme la restauration scolaire, les centres de loisirs ou les activités périscolaires. L'ordonnateur a mis en place en octobre 2015 un comité de pilotage chargé d'analyser les causes de ces montants de restes à recouvrer. Selon ce comité, plus de 4 000 familles sont débitrices vis-à-vis de la commune. Transmis par le receveur municipal, l'état des restes à recouvrer est composé de près de 15 000 titres de recettes. La majorité de ces impayés porte sur de faibles montants, dus par des ménages au titre de prestations scolaires ou d'actes de soins délivrés par les centres municipaux de santé. Près de 235 000 € de restes à recouvrer portent sur des titres émis antérieurement à 2010. Sans être obligatoirement prescrit, le recouvrement de ces recettes, au regard de la modicité de leur montant et de la nature du débiteur, apparaît compromis.

Dès lors, le défaut de constitution de provisions pour dépréciation de créances nuit à la fiabilité des comptes de la commune. Leur absence permet à la collectivité de majorer le résultat de la section de fonctionnement du budget principal. Comme elle l'avait fait dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre rappelle à l'ordonnateur la nécessité de procéder à la dépréciation des créances dont le recouvrement est compromis.

Rappel de la réglementation n° 2 :

En application de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, à hauteur du risque établi, constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à l'encontre de la collectivité et dès lors que le recouvrement d'une créance ou d'une participation est compromis.

2.1.4. L'inscription des restes à réaliser aux comptes administratifs

Au cours de la période, le montant des restes à réaliser inscrit en section d'investissement des comptes administratifs a sensiblement évolué. La régularité de ces restes à réaliser constitue un élément central de la fiabilité des comptes de la commune. Ils influent chaque année sur les résultats des comptes administratifs et sur le besoin de financement de la section d'investissement.

⁸ M14, tome 1, p.68 ; M14, tome 2, titre 4, chapitre 3.

Tableau n° 6 : Les restes à réaliser de la section d'investissement

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015
Restes à réaliser en recettes d'investissement	11 822 468	2 566 196	2 849 181	4 508 978	3 028 767
Restes à réaliser en dépenses d'investissement	8 165 491	1 777 129	3 298 597	7 900 891	5 469 235
Recettes réelles d'investissement	21 466 483	32 662 846	21 914 623	17 537 678	9 400 238
Dépenses réelles d'investissement	30 912 380	27 311 097	25 936 128	22 372 510	30 810 736

Source : comptes administratifs

Au cours de la période, les montants de restes à réaliser inscrits en recettes de la section d'investissement ont fortement évolué à la baisse, passant de 11,8 M€ en 2011 à 3,0 M€ en 2015. Les restes à réaliser en dépenses d'investissement sont passés de 8,2 M€ en 2011 à 5,5 M€ en 2015.

Aux termes de l'article R. 2311-1 du CGCT, « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas entraîné l'émission d'un titre ». Pris en application de l'article L. 2342-2 du même code, l'article 1^{er} de l'arrêté interministériel du 26 avril 1996 précise que « l'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité ou l'établissement crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge ». L'inscription d'un reste à réaliser en dépenses d'investissement est donc inhérente à un engagement juridique de la collectivité vis-à-vis d'un tiers.

La collectivité a mis en place une procédure de recensement et de vérification de l'exactitude des restes à réaliser en recettes et en dépenses d'investissement. La majorité des restes à réaliser correspond bien à des dépenses engagées et non mandatées et à des recettes certaines n'ayant pas fait l'objet de l'émission d'un titre.

La commune a réalisé depuis cinq ans plusieurs opérations d'investissement pluriannuel, comme l'aménagement du cinéma municipal ou la rénovation de la piscine du Parc. Or, la gestion comptable de cette dernière opération n'a pas été maîtrisée par la commune. Le compte administratif 2013 ne mentionne aucun reste à réaliser en dépenses sur cette opération. Pourtant, dans le cadre d'un marché de conception-réalisation, l'ordonnateur a signé en juin 2013 un acte d'engagement pour l'extension et la réhabilitation de cet équipement. Cet acte d'engagement précise que le coût forfaitaire des travaux s'élève à 7,7 M€. Cette dépense constitue un engagement juridique de la collectivité vis-à-vis d'un tiers. À la fin de l'exercice, cette somme représentait donc un reste à réaliser en dépenses d'investissement. Son défaut d'inscription a fortement majoré le résultat de la section d'investissement en 2013. Retraité de ce reste à réaliser, le compte administratif 2013 aurait présenté un déficit de 5,1 M€, représentant plus de 5 % des recettes totales de la section de fonctionnement. Cette situation aurait imposé à la commune, pour éviter une éventuelle saisine de la chambre au titre de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales, de mobiliser une recette d'emprunt supplémentaire. Cette irrégularité a été reproduite au cours de l'exercice 2014.

Par conséquent, la chambre relève que la commune a mis en place un processus d'identification et de recensement des restes à réaliser. La majorité de ceux mentionnés aux comptes administratifs correspond au cadre règlementaire. Toutefois, la chambre souligne que les erreurs de calcul des restes à réaliser peuvent avoir, à l'image de l'opération de rénovation de la piscine du Parc, des conséquences notables sur le résultat cumulé de l'exercice et sur la fiabilité des données mentionnées dans les documents budgétaires.

2.2. La qualité de l'information budgétaire

2.2.1. Les débats d'orientation budgétaire

Hormis l'année du renouvellement de l'assemblée délibérante, le budget primitif de la commune est, chaque année, adopté avant le 15 avril. Dans les deux mois précédents son adoption, une séance du conseil municipal est consacrée à un débat d'orientation budgétaire (DOB). L'ordre du jour de cette réunion de l'assemblée délibérante est accompagné d'un rapport de présentation de ce débat. Le débat d'orientation budgétaire représente une étape essentielle de la procédure budgétaire. Il permet aux membres de l'assemblée délibérante de disposer d'une information étendue sur la situation financière de la commune et sur son évolution future.

Aux termes de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, « *dans les communes de 3 500 habitants et plus, le Maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal [...]. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique* ». Le rapport de présentation doit notamment contenir une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses, de l'évolution prévisionnelle des charges de personnel et de l'organisation du temps de travail. Le rapport doit également comporter des éléments d'analyse prospective, une prévision des investissements futurs et des taux de fiscalité, ainsi que des objectifs pluriannuels en matière de ratios financiers. Le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 précise la liste des informations obligatoires mentionnées dans le rapport de présentation du débat d'orientation budgétaire à compter de 2017.

Au cours de la période, la qualité du rapport de synthèse du débat d'orientation budgétaire a été progressivement améliorée. Inférieur à dix pages, le rapport de présentation pour l'exercice 2011 ne mentionnait ni les résultats de l'exercice précédent, ni les prévisions de recettes et de dépenses de l'exercice en cours. Il ne précisait pas le niveau d'épargne brute de la commune, l'évolution prévisionnelle des taux de fiscalité ou le montant de l'encours de dette. Aucune présentation des effectifs et de la masse salariale n'était formalisée. Aucune orientation pluriannuelle, en matière d'investissement ou d'endettement, n'était présentée dans le rapport. Si le rapport de présentation pour l'exercice 2012 mentionnait les évolutions des recettes et des dépenses, ainsi qu'une présentation de la dette de la commune, il n'intégrait aucune description des effectifs et de la masse salariale. Il ne mentionnait aucune orientation pluriannuelle en matière de fiscalité, d'investissement ou d'endettement.

Le contenu de ces rapports de présentation a été progressivement approfondi. Après avoir décrit l'environnement international et national des finances publiques, les rapports des exercices 2015 et 2016 précisent les résultats financiers de la commune pour l'exercice antérieur et les prévisions budgétaires de l'exercice en cours. Ils mentionnent le niveau d'épargne brute du budget principal et des budgets annexes, le montant de l'encours de dette et le ratio de désendettement. Ils analysent l'évolution des différents chapitres de charges de fonctionnement, comme les dépenses de personnel ou les intérêts de la dette. Surtout, le rapport de présentation du débat d'orientation budgétaire pour l'exercice 2016 contient des éléments d'analyse financière prospective. Il précise les conséquences de l'intégration de la commune dans la Métropole du Grand Paris et anticipe l'évolution de certains ratios financiers jusqu'en 2018, comme l'épargne brute, l'encours de dette, le produit de la fiscalité locale, l'évolution de la masse salariale ou le ratio de désendettement.

Toutefois, la qualité de ce rapport de présentation pourrait encore être améliorée. En 2016, les éléments d'analyse prospective sont insuffisamment documentés. Les niveaux anticipés d'épargne brute ou d'endettement ne semblent pas correspondre à un objectif de l'ordonnateur, dont la réalisation serait précisée à l'appui d'un ensemble de mesures détaillées, mais à la conséquence mécanique d'une gestion financière inchangée. La commune ne dispose aujourd'hui d'aucun programme pluriannuel d'investissement (PPI). Les prévisions de dépenses d'équipement mentionnées dans le débat d'orientation budgétaire ne sont donc pas détaillées au regard de la nature de chaque projet. En outre, les données chiffrées mentionnées dans le rapport de synthèse de l'exercice 2016 sont parfois éloignées du budget primitif adopté par le conseil municipal. Ainsi, le rapport de synthèse du débat d'orientation budgétaire de 2016 reposait sur une progression de 1,5 % des dépenses de personnel au cours de cet exercice. Le budget primitif adopté quelques semaines après ce débat prévoyait pourtant une progression des charges nettes de personnel de 3,8 % par rapport à 2015. Si, comme l'indique en réponse l'ordonnateur, ces écarts peuvent justement résulter des modifications issues du débat d'orientation budgétaire mené par l'organe délibérant, leur ampleur interroge la sincérité des estimations initiales transmises au conseil municipal.

Par conséquent, la chambre relève que la qualité du débat d'orientation budgétaire pourrait être accrue afin d'améliorer l'information de l'assemblée délibérante. En 2011 et 2012, et malgré l'organisation de certaines réunions de concertation avec la population, le contenu des rapports de synthèse était insuffisant pour garantir la bonne information du conseil municipal. Les informations financières transmises à l'organe délibérant avant l'adoption du budget primitif doivent être accrues. La fiabilité des données pourrait être renforcée et les éléments d'analyse prospective pourraient être mieux documentés. L'adoption d'un programme pluriannuel d'investissement favoriserait l'établissement d'une véritable stratégie financière de long terme. Il permettrait à l'ordonnateur de fixer à la collectivité des objectifs en matière d'autofinancement, d'évolution des taux de fiscalité, de maîtrise des charges de fonctionnement et d'endettement. L'entrée en vigueur du décret du 24 juin 2016 devrait favoriser cette évolution à compter de 2017.

2.2.2. Les taux d'exécution budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire en dépenses et en recettes mesurent le rapport entre les charges et les produits réels de fonctionnement et d'investissement et l'ensemble des crédits ouverts par le budget primitif et les décisions modificatives⁹. Ces taux permettent de mesurer la qualité de la prévision budgétaire de la commune et l'information transmise à l'assemblée délibérante au moment de l'adoption du budget.

En moyenne, entre 2011 et 2015, les taux d'exécution budgétaire des recettes et des dépenses de la section de fonctionnement du budget principal s'élevaient respectivement à 104 % et 98 %. Ces taux indiquent que le cycle de prévision et de réalisation des charges et des produits courants est maîtrisé par la commune. Hormis pour le chapitre 011 « charges à caractère général », les chapitres de dépenses de fonctionnement disposent chaque année d'un taux d'exécution budgétaire supérieur à 95 %. Cependant, l'exercice 2016 est caractérisé par des taux d'exécution budgétaire plus faibles. Ils s'établissent respectivement à 97,4 % et à 96,8 % en recettes et en dépenses de fonctionnement. Certaines prévisions budgétaires étaient inutilement majorées. Les charges de personnel ont ainsi été inférieures de plus de 900 000 € à celles prévues par le budget primitif (BP) et les décisions modificatives (DM).

⁹ Le numérateur comprend les mandats ou titres émis et les charges ou produits rattachés. Le dénominateur n'intègre pas les dépenses imprévues ouvertes au chapitre 022 dans la mesure où elles ne font pas l'objet d'une exécution budgétaire.

Tableau n° 7 : Les taux d'exécution budgétaire

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015
Taux d'exécution budgétaire recettes fonct.	104,8 %	101,0 %	103,8 %	100,1 %	109,8 %
Taux d'exécution budgétaire dépenses fonct.	97,5 %	97,0 %	99,3 %	97,7 %	96,4 %
Recettes réelles d'investissement (hors RAR*)	21 466 483	32 662 846	21 914 623	17 537 678	9 400 238
Recettes réelles d'investissement (avec RAR)	33 288 951	35 229 042	24 763 805	22 046 656	12 429 005
Crédits ouverts (BP+DM)	51 053 202	44 581 479	30 754 700	26 450 945	30 414 591
Taux d'exécution budgétaire (hors RAR)	42,0 %	73,3 %	71,3 %	66,3 %	30,9 %
Taux d'exécution budgétaire (avec RAR)	65,2 %	79,0 %	80,5 %	83,3 %	40,9 %
Dépenses réelles d'investissement (hors RAR)	30 912 380	27 311 097	25 936 128	22 372 510	30 810 736
Dépenses réelles d'investissement (avec RAR)	39 077 870	29 088 226	29 234 726	30 273 401	36 279 971
Crédits ouverts (BP+DM)	51 766 095	37 972 927	33 912 671	34 356 809	43 986 120
Taux d'exécution budgétaire (hors RAR)	59,7 %	71,9 %	76,5 %	65,1 %	70,0 %
Taux d'exécution budgétaire (avec RAR)	75,5 %	76,6 %	86,2 %	88,1 %	82,5 %

Source : comptes administratifs

Les taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement pourraient être améliorés. En recettes d'investissement, hors restes à réaliser, le taux d'exécution budgétaire s'élève en moyenne à 57 % depuis 2011. Il ne représentait que 31 % en 2015. Ce taux résulte en partie du défaut de prévision des recettes d'emprunts. Au cours de la période, les titres émis au chapitre 16 « emprunts et dettes assimilées » n'ont jamais représenté plus de 73 % des crédits ouverts. Ainsi, alors que le budget primitif et les décisions modificatives (DM) prévoyaient en 2015 la mobilisation de 10,7 M€ d'emprunts¹⁰, seuls 3,0 M€ ont été émis au compte 1641 « emprunts en euros » au cours de cet exercice. Chaque année, la prévision de recettes d'emprunt est supérieure à celles effectivement encaissées au cours de l'exercice. En 2016, le taux d'exécution budgétaire du chapitre 16 « emprunts et dettes assimilées » était de 37,3 %. Hors restes à réaliser, les subventions d'investissement encaissées représentaient à cette date moins de 46 % de celles prévues.

En dépenses d'investissement, hors restes à réaliser, le taux d'exécution budgétaire s'élève en moyenne à 69 % depuis 2011. En intégrant les restes à réaliser, le taux d'exécution moyen est de 82 %. Si ces taux de réalisation ont régulièrement progressé au cours de la période, ils pourraient encore être augmentés. Certains chapitres budgétaires sont caractérisés par un défaut de prévision. Au cours de la période, le remboursement en capital de la dette mentionné au compte administratif n'a jamais été supérieur à 75 % des crédits ouverts au chapitre 16 « emprunts et dettes assimilées ». Depuis 2011, le budget primitif et les décisions modificatives prévoient un volume de remboursement anticipé d'emprunts, dont le niveau représentait 8,0 M€ en 2011 et en 2012 et 3,0 M€ depuis 2013. Or, aucun remboursement anticipé n'a été réalisé entre 2011 et 2015. Le maintien de ces prévisions budgétaires jamais réalisées minore le taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement et nuit à l'information de l'assemblée délibérante. Par ailleurs, le conseil municipal procède régulièrement, par l'intermédiaire de décisions modificatives, à une augmentation inutile des autorisations budgétaires en dépenses de la section d'investissement. Ainsi, le budget primitif 2015 prévoyait une autorisation de dépenses de 22,4 M€ au chapitre 21 « immobilisations corporelles ». Plusieurs décisions modificatives ont porté cette autorisation budgétaire à 30,4 M€. Or, les mandats émis au chapitre 21 en dépenses d'investissement du compte administratif 2015 s'élevaient, restes à réaliser compris, à 26,4 M€. Ces décisions modificatives ont donc inutilement majoré l'autorisation budgétaire de 3,0 M€. Ce mécanisme a pénalisé le taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement. En 2016, le taux d'exécution budgétaire en dépenses de la section d'investissement représente 65,4 %.

¹⁰ Dont 3,0 M€ dans le cadre d'un refinancement de la dette du budget principal.

En conclusion, la chambre relève que les taux d'exécution budgétaire de la section de fonctionnement traduisent une bonne maîtrise par la collectivité du cycle de prévision et de réalisation des produits et des charges courantes. Elle souligne cependant que les taux d'exécution de la section d'investissement pourraient être accrus. De même, l'augmentation des autorisations budgétaires par l'intermédiaire de décisions modificatives doit être adaptée aux besoins de financement des investissements afin d'éviter l'annulation importante de crédits à la fin de l'exercice et la mobilisation inutile de ressources fiscales pour assurer l'équilibre du budget primitif. En réponse, l'ordonnateur indique partager les constats de la chambre et vouloir, à la fois, assurer un meilleur suivi des opérations d'investissement et limiter le recours aux décisions modificatives pour éviter l'ouverture inutile de nouveaux crédits budgétaires.

2.2.3. L'architecture du budget de la commune

Entre 2011 et 2015, les comptes de la commune étaient composés d'un budget principal et de quatre budgets annexes. À compter de 2016, les résultats des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement ont été transférés à l'établissement public territorial. À compter de 2017, un budget annexe relatif à la gestion du « Deux-Pièces Cuisine » a été créé pour permettre à cet équipement d'obtenir le label de scène de musiques actuelles (SMAC).

En application de l'article L. 2221-11 du CGCT, les services publics à caractère industriel et commercial doivent entraîner la création de budgets annexes spécifiques afin d'assurer la transparence de leur financement et l'équilibre de leur activité. Les services relevant du secteur social et médico-social, soumis à l'instruction budgétaire et comptable M22, doivent également faire l'objet d'un budget annexe spécifique au regard de leurs règles de tarification.

Ces dispositions législatives et réglementaires sont respectées par la commune. Les services publics industriels et commerciaux de distribution d'eau potable et d'assainissement des eaux usées ont fait l'objet chaque année de l'adoption d'un budget annexe spécifique. Le SSIAD et le centre de soins et de prévention des addictions (CSPA) ont également fait l'objet, en qualité d'activités relevant du secteur social et médico-social, de deux budgets annexes distincts du budget principal.

Cependant, l'architecture du budget communal pourrait être modifiée pour renforcer la qualité de l'information transmise à l'assemblée délibérante et la gestion de certains services publics à caractère administratif. La commune dispose ainsi de deux centres municipaux de santé (CMS) et d'un théâtre municipal. La gestion spécifique de ces équipements pourrait justifier la création d'un budget annexe pour améliorer l'information de l'assemblée délibérante sur leur activité. Si, en réponse, le Maire indique ne pas être favorable à cette solution qui ne représente pas une obligation, la chambre rappelle l'obligation minimale de renseigner exhaustivement la comptabilité fonctionnelle de ces activités dans les documents budgétaires. Comme l'admet l'ordonnateur, cette dernière est aujourd'hui lacunaire. Au-delà, le renforcement de l'information de l'assemblée délibérante sur le fonctionnement de ces équipements est nécessaire.

2.3. L'organisation de la fonction financière

2.3.1. La fonction financière et comptable

Au 1^{er} novembre 2016, la direction des finances de la commune était organisée en deux pôles. Elle comptait neuf agents à temps plein. Un pôle budgétaire assure le suivi de l'exécution du budget primitif, le paiement des dépenses et l'émission des titres de recettes. Un pôle de contrôle de gestion assure notamment le suivi de la masse salariale. La direction des finances exerce son activité sous l'autorité directe du directeur général des services (DGS) et du Maire. Elle était auparavant rattachée à la direction générale adjointe chargée des ressources.

La direction des finances n'a pas élaboré de règlement budgétaire et financier¹¹. Aucun guide de présentation des procédures comptables et budgétaires n'a été présenté à l'assemblée délibérante. Aucun circuit de la dépense, retraçant le processus de prise en charge d'une facture de sa réception à l'émission du mandat de paiement, n'a été formalisé. La préparation budgétaire est chaque année réalisée par l'intermédiaire de réunions bilatérales entre la direction et les services de la ville.

Les relations institutionnelles entre la direction des finances, la direction des ressources humaines, la direction des marchés publics et la direction générale des services techniques n'ont fait l'objet d'aucun document de présentation des processus de décision. Ainsi, la direction des finances n'est pas directement informée des éventuels contentieux liés à la gestion des ressources humaines ou à l'exécution des marchés publics. Surtout, la direction des finances n'est pas le seul pôle administratif à procéder à l'engagement de la dépense. La direction générale des services techniques engage la majorité des dépenses d'investissement de la collectivité. Aussi, afin de maîtriser l'exécution budgétaire, une formalisation des relations entre ces deux directions est indispensable. La commune n'a signé aucune convention de partenariat avec le comptable public alors qu'au regard des défauts de fiabilité des données mentionnées dans les documents budgétaires, une telle convention favoriserait la définition d'une méthode et d'un calendrier pour procéder aux écritures de régularisation utiles au renforcement de la sincérité des comptes de la collectivité.

Par conséquent, la chambre relève que la place de la direction des finances dans l'organisation globale des services de la commune est insuffisamment détaillée. Les relations entre cette direction et les autres services de la commune n'ont pas fait l'objet de documents de pilotage stratégique. L'ordonnateur indique en réponse partager ce constat et vouloir définir une nouvelle organisation de la direction des finances dans le cadre du renouvellement prochain de l'organigramme de la collectivité. La chambre recommande également d'élaborer un règlement budgétaire et financier détaillant l'ensemble des processus financiers, et notamment le circuit de la dépense, les modalités de définition des arbitrages budgétaires et le suivi des relations entre la direction des finances et les autres services de la commune.

Recommandation n° 1 :

Élaborer un règlement budgétaire et financier recensant l'ensemble des procédures inhérentes à l'élaboration du budget communal, à la prise en charge et à l'engagement des dépenses et aux relations entre la direction financière et les autres services de la commune.

2.3.2. Le délai global de paiement

Le délai global de paiement est la durée dont dispose la collectivité pour payer la facture émise par le titulaire d'un marché public. Ce délai incombe à la fois à l'ordonnateur et au receveur municipal. L'analyse du délai global de paiement permet de mesurer l'efficacité de l'organisation des services financiers de la collectivité et la qualité de ses relations avec la trésorerie.

Aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, le délai maximal de paiement est fixé à 30 jours pour une collectivité territoriale. En application de l'article 12 de ce décret, l'ordonnateur et le comptable public disposent respectivement d'un délai de 20 jours et de 10 jours pour réaliser les missions qui leur incombent. Le délai de paiement court à compter de la date de réception de la facture, ou, si celle-ci est postérieure à sa réception, à compter de la date d'exécution des prestations. En cas de dépassement du délai global de paiement, l'article 7 du décret précise que le créancier a droit, sans avoir à les demander, à des intérêts moratoires et à l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement.

¹¹ La mise en œuvre d'un règlement budgétaire et financier est recommandée par le comité national de fiabilité des comptes locaux.

Tableau n° 8 : Le délai global de paiement (DGP)

(en jours)	2013	2014	2015	2016 (sept)
Délai global de paiement	36,7	41,6	27,1	30,0
<i>dont ordonnateur</i>	<i>nc</i>	<i>21,0</i>	<i>19,8</i>	<i>24,3</i>
<i>dont comptable public</i>	<i>nc</i>	<i>20,6</i>	<i>7,3</i>	<i>5,7</i>
Nombre de factures analysées	9 491	10 007	10 451	7 410
Montant des factures analysées (en €)	25 339 855	24 330 413	29 159 628	23 694 826
Intérêts moratoires versés	8 038	21 015	0	0

Source : commune du Blanc-Mesnil

En 2013 et en 2014, le délai global de paiement moyen de la collectivité était supérieur à 30 jours. Pour la première fois en 2015, ce délai a été, en moyenne, inférieur au plafond réglementaire. La baisse du délai global de paiement résulte principalement de la réduction du temps de prise en charge des mandats de la part du comptable public. Le délai de mandatement de l'ordonnateur est structurellement supérieur à 20 jours. Il était en moyenne de 24,3 jours sur les neuf premiers mois de l'exercice 2016. L'analyse mensuelle de ces délais indique que la commune procède régulièrement au paiement de factures au-delà de 30 jours. En 2016, le délai moyen de paiement a été quatre mois sur neuf supérieur au plafond réglementaire. Il représentait par exemple 39 jours en février 2016. Ce délai résulte notamment du défaut de formalisation d'un circuit de la dépense dans le cadre d'un règlement budgétaire et financier. Hormis le premier adjoint au Maire, aucun élu, ni aucun agent de la commune, ne dispose d'une délégation de signature. Bien que l'ordonnateur le conteste, la chambre estime que cette spécificité conduit à un allongement du délai de paiement. Seuls le Maire et un adjoint peuvent juridiquement signer ou valider un bordereau de mandats ou un mandat de paiement. Or, la commune en émet plusieurs milliers par an. Ce délai global de paiement représente en outre une simple moyenne masquant, par construction, des dépassements fréquents des délais réglementaires.

Malgré le dépassement du délai maximal, et contrairement au cadre réglementaire, la commune ne procède pas au mandatement d'office des intérêts moratoires. Le montant de ceux versés en 2013 et en 2014 résulte de demandes formulées de la part des créanciers. Aucun intérêt moratoire n'a été mandaté depuis 2015. Par conséquent, malgré la baisse du DGP depuis 2013, la chambre relève que le délai de paiement des factures reste régulièrement supérieur au plafond réglementaire. Elle rappelle à l'ordonnateur la nécessité de réduire ce délai global de paiement et de verser automatiquement, en cas de dépassement, les intérêts moratoires aux entreprises concernées. Elle prend note de son engagement de mettre en œuvre les actions nécessaires à la réduction de ce délai.

Rappel de la réglementation n° 3 :

En application de l'article 1^{er} du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013, réduire le délai global de paiement en deçà de trente jours et mandater automatiquement les intérêts moratoires en cas de dépassement de ce délai.

⇒ **Appréciation générale sur la qualité de l'information budgétaire et comptable**

Les comptes de la commune restent caractérisés par certaines irrégularités qui nuisent à la fiabilité des données mentionnées dans les documents budgétaires. Une partie de ces irrégularités avait déjà été soulignée par la chambre lors du précédent examen de la gestion. La commune ne dispose pas d'un inventaire des immobilisations retraçant l'ensemble de ses biens mobiliers et immobiliers. Le maintien de certaines avances et de certains équipements sur un compte d'immobilisations en cours après leur mise en service ne permet pas leur amortissement comptable et le calcul d'une plus ou moins-value exacte lors de leur cession. La nature de certaines immobilisations financières ne peut plus, du fait de leur antériorité, être précisée par l'ordonnateur. Contrairement au cadre réglementaire, la commune ne constitue pas de provisions lors de l'ouverture de contentieux. Elle ne procède à aucune dépréciation de créances alors que plus de 2,5 M€ de titres de recettes n'avaient pas fait l'objet d'un encaissement à la fin de l'exercice 2016.

La qualité de l'information financière transmise à l'assemblée délibérante pourrait être améliorée. Le contenu des rapports de présentation des débats d'orientation budgétaire pourrait contenir davantage d'informations sur la programmation des investissements et l'évolution des ratios financiers. Les taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement pourraient être accrus en rapprochant les autorisations budgétaires du cycle d'encaissements et de décaissements. Au 1^{er} janvier 2017, la commune n'avait pas élaboré de règlement budgétaire et financier ni de programme pluriannuel d'investissements. L'adoption de ces documents faciliterait la définition d'une véritable stratégie financière et permettrait à l'ordonnateur de définir des objectifs de moyen terme en matière d'autofinancement, de fiscalité, d'investissement et d'endettement.

3. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

3.1. Les précisions méthodologiques de l'analyse financière

Entre 2011 et 2015, la commune du Blanc-Mesnil n'appartenait à aucun EPCI à fiscalité propre. Les comptes de la collectivité étaient composés d'un budget principal et de quatre budgets annexes. Au regard des modalités de financement différenciées de ces budgets annexes, et de leur part résiduelle dans les dépenses totales de la ville, l'analyse financière porte principalement sur le budget principal. À compter du 1^{er} janvier 2016, la commune a intégré la Métropole du Grand Paris (MGP) et l'établissement public territorial « Paris Terres d'Envol ». Cette évolution institutionnelle a des conséquences sur la structure de son budget.

En recettes, à compter de 2016, la commune a récupéré les produits de fiscalité additionnelle auparavant perçus par le SEAPFA. Le montant de ces produits de fiscalité supplémentaires représente 3,0 M€ De même, la Métropole du Grand Paris a versé à la commune une attribution de compensation de 19,6 M€ en 2016. En contrepartie, la commune du Blanc-Mesnil ne bénéficie plus du produit de la fiscalité sur les entreprises. Le montant de cette fiscalité transférée à la Métropole du Grand Paris et à l'établissement public territorial s'élève à 8,3 M€ en 2016. En outre, la dotation globale de fonctionnement (DGF) n'est plus composée de la dotation de compensation de la part salaire de l'ancienne taxe professionnelle. Cette diminution de la part forfaitaire de la DGF est de 8,7 M€ en 2016. En dépenses, la commune a versé en 2016 une contribution de 473 513 € au SEAPFA. Contrairement aux observations de l'ordonnateur, cette somme résulte de la modification institutionnelle de 2016. Le SEAPFA exerce des compétences intercommunales qui, si elles n'étaient pas exercées par ce syndicat, entraîneraient une augmentation du Fonds de compensation des charges transférées versé à l'EPT. Au titre du Fonds de compensation des charges transférées, elle a également versé à l'EPT une somme de 5,4 M€. L'intégration de la ville au sein de la Métropole du Grand Paris se traduit donc par une augmentation de près de 23 M€ des recettes et des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal.

Tableau n° 9 : Les conséquences financières de l'intégration dans la MGP en 2016

(en euros)	Recettes supplémentaires	Dépenses supplémentaires ou pertes de recettes
Part additionnelle de taxe d'habitation	1 221 747	-
Part additionnelle de taxe foncière	1 826 821	-
Attribution de compensation	19 557 377	-
Fonds de compensation des charg. transférées	-	5 368 201
Contribution au SEAPFA	-	473 513
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	-	5 932 648
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	-	1 897 772
Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	-	377 142
Imposition sur les entreprises de réseau (IFER)	-	59 935
Taxe foncière sur les propriétés non-bâties	-	28 402
Perte de compensation de l'ancienne taxe salaire	-	8 718 599
Total	22 605 945	22 856 212

Source : chambre régionale des comptes, données transmises par la commune

Dans le cadre de l'analyse financière, et au-delà des comparaisons avec les communes de la strate, les résultats financiers de la ville seront également comparés avec ceux des communes du département de la Seine-Saint-Denis et d'un échantillon élaboré dans le cadre de l'examen de la gestion. Cet échantillon regroupe les communes de 50 000 à 55 000 habitants des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Il comprend onze communes.

3.2. La présentation générale de la situation financière

Au cours de la période, le résultat cumulé des sections de fonctionnement et d'investissement, hors restes à réaliser et résultats reportés, a été chaque année excédentaire. L'épargne brute de la commune est structurellement supérieure à 10 M€. Entre 2011 et 2015, la croissance annuelle moyenne des recettes réelles de fonctionnement, hors produits de cession, a été supérieure à celle des dépenses réelles de fonctionnement. Ces données semblent indiquer que le modèle de financement de la collectivité est soutenable. Cependant, pour la première fois, le résultat de fonctionnement de l'exercice 2016 est déficitaire¹².

Tableau n° 10 : La présentation générale de la situation financière

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution annuelle moyenne	2016**
Recettes totales de fonctionnement (A)	84 309 186	85 671 639	90 523 196	88 762 982	91 599 986	2,1 %	95 366 507
<i>dont recettes réelles de fonctionnement</i>	<i>83 330 755</i>	<i>84 763 572</i>	<i>89 300 707</i>	<i>88 310 615</i>	<i>91 240 357</i>	<i>2,3 %</i>	<i>94 845 104</i>
Dépenses totales de fonctionnement (B)	75 090 880	75 407 521	86 722 848	87 781 164	87 730 945	4,0 %	95 975 364
<i>dont dépenses réelles de fonctionnement</i>	<i>74 018 574</i>	<i>74 195 311</i>	<i>77 062 131</i>	<i>78 121 276</i>	<i>77 237 696</i>	<i>1,1 %</i>	<i>84 694 430</i>
Résultat de fonctionnement (A-B)*	9 218 306	10 264 118	3 800 348	981 818	3 869 041	-	- 608 857
Dépenses d'équipement	23 501 446	19 013 663	17 923 521	13 847 078	15 357 322	-10,1 %	15 826 106

* les résultats comptables des exercices 2011 et 2012 résultent de la minoration irrégulière de la dotation aux amortissements des immobilisations

** les résultats de l'exercice 2016 sont ceux transmis par la commune par l'intermédiaire d'un compte administratif provisoire du 24 janvier 2017

*** les recettes et les dépenses de fonctionnement ont été retraitées des produits de cession. Les dépenses d'équipement ont été retraitées en 2015 des achats de terrains revendus à des promoteurs immobiliers

Source : comptes administratifs

Parallèlement, la commune a procédé à une réduction importante de ses dépenses d'équipement qui ont été réduites de 33 % entre 2011 et 2016. Elles ont été, chaque année, inférieures à la moyenne de la strate et de l'échantillon. La Caf brute a également diminué de 26 % en 2016 par rapport à 2015. Du fait de son intégration au sein de la MGP et de la progression de son potentiel financier, la commune pourrait perdre en outre, à compter de 2017, le bénéfice de certains dispositifs de péréquation. L'enjeu de l'analyse financière est de préciser les causes de ces évolutions et de s'assurer de la pérennité du modèle de fonctionnement de la commune.

3.3. Les recettes de la section de fonctionnement

Au cours de la période, hors produits de cession, les recettes réelles de fonctionnement du budget principal ont progressé en moyenne de 2,3 % par an. Elles s'élevaient à 83,3 M€ en 2011 et à 91,2 M€ en 2015. Après l'intégration de la commune dans la Métropole du Grand Paris, les recettes réelles de fonctionnement représentaient 94,8 M€ en 2016. Depuis 2011, les produits de la fiscalité locale et des dotations et participations représentent chaque année plus de 90 % des recettes réelles de fonctionnement.

¹² Hors excédents de fonctionnement reportés.

Tableau n° 11 : Les recettes de fonctionnement du budget principal

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution annuelle moyenne	2016
Produits des services d'exploitation	4 998 068	5 272 718	5 454 613	5 530 813	5 470 616	2,3 %	5 673 075
Impôts et taxes	41 455 006	44 945 853	46 647 513	47 503 519	51 118 226	5,4 %	64 735 148
Dotations et participations	34 027 838	31 980 230	34 655 108	33 019 989	32 380 992	- 1,2 %	22 410 551
Autres produits de gestion courante	1 226 759	1 455 578	1 276 934	1 101 096	1 114 231	- 2,4 %	667 941
Atténuation de charges	445 108	738 085	619 618	454 184	690 648	-	691 181
Total des recettes de gestion	82 152 780	84 392 464	88 653 786	87 609 602	90 774 713	2,5 %	94 177 895
Produits financiers	2 380	2 287	2 096	1 982	5 999	-	5 284
Produits exceptionnels	1 175 596	368 821	644 825	699 032	459 645	-	661 925
Total des recettes réelles	83 330 755	84 763 572	89 300 707	88 310 665	91 240 357	2,3 %	94 845 104
Recettes d'ordre	978 431	908 067	1 222 489	452 367	359 628	-	521 403
Recettes totales	84 309 186	85 671 639	90 523 196	88 762 982	91 599 986	2,1 %	95 366 507

Source : comptes administratifs, données retraitées des produits de cession

3.3.1. Le produit des impôts et taxes

Entre 2011 et 2015, les recettes imputées au chapitre 73 « impôts et taxes », qui se composent principalement des recettes de fiscalité directe locale et des dispositifs de péréquation horizontale, ont progressé en moyenne de 5,4 % par an. Elles représentaient 56 % des recettes réelles de fonctionnement en 2015. Elles ont crû de près de 10 M€ au cours de la période. Ces produits s'élevaient à 64,7 M€ en 2016. Leur dynamisme est la cause principale de l'augmentation des recettes de fonctionnement du budget principal. Au cours de la période, les taux de fiscalité adoptés par le conseil municipal sont restés identiques. La hausse du produit de la fiscalité locale résulte donc uniquement du dynamisme des bases d'imposition. Ces taux sont cependant supérieurs à la moyenne de la strate, du département et de l'échantillon. L'effort fiscal au Blanc-Mesnil est supérieur de 5,4 % à la moyenne des autres membres de l'établissement public territorial.

3.3.1.1. Le produit de la fiscalité directe locale

3.3.1.1.1. Le produit de la taxe d'habitation

Au cours de la période, le produit de la taxe d'habitation a progressé en moyenne de 2,7 % par an, passant de 15,0 M€ en 2011 à 16,6 M€ en 2015. Du fait de la reprise des taux additionnels dont bénéficiaient le SEAPFA, le produit de la taxe d'habitation s'élevait à 17,5 M€ en 2016. Le taux de 25,02 % est supérieur à la moyenne de la strate et de la région. En 2016, la commune disposait du huitième taux de taxe d'habitation, sur onze, le plus élevé de l'échantillon.

Tableau n° 12 : Le produit de la taxe d'habitation

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produit de la taxe d'habitation (en €)	14 963 736	15 461 295	15 829 885	15 995 538	16 635 238	17 481 382
Taux de la taxe d'habitation	25,02 %	25,02 %	25,02 %	25,02 %	25,02 %	26,90 %**
Moyenne de la strate	21,40 %	21,49 %	21,75 %	20,93 %	21,39 %	-
Moyenne de la région	20,51 %	20,62 %	20,80 %	20,93 %	21,58 %	-
Base d'impositions effectives (en €)	59 807 097	61 795 742	63 268 926	63 931 009	66 487 760	64 986 550
Base d'impositions par habitant (en €)	1 173	1 203	1 223	1 225	1 265	1 223
Moyenne de la strate (en €)	1 837	1 880	2 025	1 791	1 891	-
Nombre de logements imposés	18 667	18 909	19 111	19 432	19 760	-
Évolution des bases locatives n/n-1	-	3,3 %	2,4 %	1,0 %	4,0 %	- 2,3 %
Revalorisation législative	-	1,8 %	1,8 %	0,9 %	0,9 %	1,0 %

** L'augmentation du taux en 2016 résulte uniquement de la récupération de la fiscalité additionnelle auparavant perçue par le SEAPFA

Source : chambre régionale des comptes, données issues des états 1259, des fiches AEF¹³ et de la DGCL¹⁴.

¹³ AEF : Analyse des équilibres financiers fondamentaux.

¹⁴ DGCL : Direction générale des collectivités locales.

Les bases communales de taxe d'habitation sont sensiblement inférieures à la moyenne des villes similaires. Elles s'élevaient à 1 223 € par habitant en 2016. Elles étaient inférieures de près de 50 % à la moyenne de la strate. Ce niveau de bases locatives résulte de la faiblesse du nombre de foyers fiscaux sur le territoire de la commune. En 2016, la part des foyers non imposables s'élevait à près de 50 %. Les bases de taxe d'habitation ont cependant progressé de plus de 11 % entre 2011 et 2015. Cette évolution a été chaque année supérieure à la revalorisation des bases locatives adoptée par le législateur. Dès lors, la commune a bénéficié d'un mécanisme de création de richesse fiscale. Celui-ci résulte de la croissance de la population municipale et de l'augmentation du nombre de logements imposés à la taxe d'habitation. Cette création de richesse fiscale accroît mécaniquement les recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

Toutefois, l'exercice 2016 est caractérisé par une réduction importante des bases fiscales communales. Ces dernières ont diminué de 2,3 % par rapport à 2015. Cette baisse résulte notamment du retour en 2016 de l'exonération de taxe d'habitation accordée à certains contribuables¹⁵. Hors produit lié au retour de la fiscalité additionnelle auparavant perçue par le SEAPFA, les recettes de taxe d'habitation ont diminué de près de 400 000 € en 2016. Cette baisse a pénalisé le résultat de la section de fonctionnement et le niveau de la Caf brute. Si elle se poursuivait en 2017, elle fragiliserait l'équilibre financier du budget principal.

3.3.1.1.2. Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Au cours de la période, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties a progressé en moyenne de 3,5 % par an. Cette augmentation est supérieure à celle des recettes réelles de fonctionnement. Elle s'élève à 2,2 M€ entre 2011 et 2015. Les recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties représentaient 18,8 M€ en 2016. Le taux municipal est substantiellement supérieur à la moyenne de la strate, du département et de l'échantillon. En 2015, il était supérieur de 54 % à la moyenne de la strate et de 30 % à celle du département. En 2016, la commune disposait du huitième taux de taxe foncière sur les propriétés bâties le plus élevé de l'échantillon.

Tableau n° 13 : Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produit de la taxe foncière (en €)	14 770 348	15 503 836	15 886 396	16 469 914	16 925 442	18 823 871
Taux de la taxe foncière	22,33 %	22,33 %	22,33 %	22,33 %	22,33 %	24,73 %**
<i>Moyenne de la strate</i>	15,32 %	15,38 %	14,21 %	13,91 %	14,52 %	-
<i>Moyenne du département</i>	16,82 %	16,86 %	16,87 %	16,90 %	17,22 %	-
Base d'impositions effectives (en €)	66 145 760	69 430 524	71 143 736	73 756 890	75 796 873	76 117 554
Base d'impositions par habitant (en €)	1 298	1 351	1 375	1 225	1 442	-
<i>Moyenne de la strate (en €)</i>	1 964	1 998	2 105	1 791	2 031	-
<i>Moyenne du département (en €)</i>	1 502	1 528	1 568	1 595	1 616	-
Évolution des bases locatives n/n-1	-	5,0 %	3,5 %	3,7 %	2,8 %	0,4 %
Revalorisation législative	-	1,8 %	1,8 %	0,9 %	0,9 %	1,0 %

** L'augmentation du taux en 2016 résulte uniquement de la récupération de la fiscalité additionnelle auparavant perçue par le SEAPFA

Source : chambre régionale des comptes, données issues des états 1259, des fiches AEF et de la DGCL

¹⁵ Article 75 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Les bases communales de taxe foncière sont également moindres que celles des communes similaires. Elles étaient par exemple inférieures de 12,1 % à la moyenne du département en 2016. Cependant, comme pour la taxe d'habitation, la ville a bénéficié d'un mécanisme de création de richesse fiscale. Chaque année, la progression des bases de taxe foncière est supérieure à la revalorisation législative. Cette augmentation, principalement liée à la réalisation de programmes immobiliers d'accession à la propriété, représente un atout pour la collectivité et favorise la progression de ses recettes réelles de fonctionnement. Cependant, l'exercice 2016 a été marqué par un ralentissement du produit de la taxe foncière. Au cours de cet exercice, la commune a été confrontée à une dynamique de ses bases d'imposition deux fois inférieure à la revalorisation législative. Selon l'ordonnateur, les bases prévisionnelles de taxe foncière seraient inférieures de 1,5 M€ en 2017 à celles de l'exercice précédent et entraîneraient une nouvelle diminution du produit de cette imposition. Ces constats indiquent que le principal levier de progression des recettes réelles de fonctionnement du budget principal pourrait à l'avenir avoir une moindre portée.

3.3.1.1.3. Le produit de la contribution économique territoriale

Entre 2011 et 2015, à défaut d'appartenir à un EPCI à fiscalité propre, les recettes de la contribution économique territoriale (CET) étaient perçues par la commune. Depuis 2016, elles ont été transférées à l'établissement public territorial et à la Métropole du Grand Paris. Du fait des évolutions législatives récentes, la commune a perdu son pouvoir de taux sur la cotisation foncière des entreprises (CFE). Le produit de la contribution économique territoriale a progressé en moyenne de 0,9 % par an. Ce rythme de croissance est inférieur à celui des autres impositions directes et des recettes réelles de fonctionnement. Les recettes perçues au titre de la CVAE ont même été diminuées de plus de 100 000 €. Si le produit de la cotisation foncière des entreprises progresse régulièrement, le taux de CFE de 34,84 % était supérieur aux moyennes des communes similaires. Il était supérieur de près de 30 % à la moyenne de la strate en 2015. Additionné au taux additionnel de 14,90 % adopté par le SEAPFA, la commune disposait à cette date du taux de CFE le plus élevé du département et de l'échantillon des villes de 50 000 à 55 000 habitants des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

Comme pour la taxe d'habitation et la taxe foncière, les bases communales de cotisation foncière des entreprises sont inférieures à la moyenne des villes semblables. En 2015, elles étaient inférieures de 38,3 % à la moyenne de la strate et de 37,5 % à la moyenne du département. La ville ne bénéficie donc pas d'une implantation d'entreprises comparable à celle de certaines villes du département ou de la région. Le niveau des taux de fiscalité, à la fois pour la CFE et la taxe foncière sur les propriétés bâties, ne contribue pas à l'attractivité du territoire communal.

Tableau n° 14 : Le produit de la contribution économique territoriale

	2011	2012	2013	2014	2015
Produit de la CFE (A) (en €)	5 595 209	5 628 794	6 114 474	5 735 246	5 932 642
Taux communal de la CFE	34,84 %	34,84 %	34,84 %	34,84 %	34,84 %
<i>Moyenne de la strate</i>	<i>26,89 %</i>	<i>27,00 %</i>	<i>25,88 %</i>	<i>25,64 %</i>	<i>26,02 %</i>
<i>Moyenne du département</i>	<i>33,03 %</i>	<i>33,03 %</i>	<i>33,04 %</i>	<i>32,98 %</i>	<i>33,11 %</i>
Base d'impositions effectives (en €)	16 059 726	16 156 125	17 550 155	16 461 671	17 028 249
Base d'impositions par habitant (en €)	315	314	339	315	324
<i>Moyenne de la strate (en €)</i>	<i>612</i>	<i>608</i>	<i>598</i>	<i>533</i>	<i>525</i>
<i>Moyenne du département (en €)</i>	<i>474</i>	<i>483</i>	<i>508</i>	<i>521</i>	<i>518</i>
Évolution des bases locatives n/n-1	-	0,6 %	8,8 %	- 6,2 %	3,4 %
Revalorisation législative	-	1,8 %	1,8 %	0,9 %	0,9 %
Produit de la CVAE (B) (en €)	ns	2 004 025	1 950 671	1 844 068	1 897 772

Source : chambre régionale des comptes, données issues des états 1259, des fiches AEF et de la DGCL

En définitive, le dynamisme des produits de fiscalité directe locale a fortement contribué à l'augmentation des recettes réelles de fonctionnement du budget principal entre 2011 et 2015, le produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la contribution économique territoriale ayant progressé de 4 M€. Toutefois, ce mécanisme de création de richesse fiscale a ses limites : en effet, les taux de fiscalité communaux étaient nettement supérieurs à la moyenne des villes semblables et cette situation pouvait pénaliser l'attractivité économique du territoire communal. En outre, l'exercice 2016 marque une rupture dans le dynamisme des bases communales. La baisse des bases de taxe d'habitation, couplée au transfert de la CET à l'établissement public territorial, représente désormais une fragilité pour la collectivité.

3.3.1.2. Le produit des dispositifs de péréquation horizontale

Après les recettes de fiscalité directe locale, les produits des dispositifs de péréquation constituent la principale composante du chapitre 73 « impôts et taxes ». La commune du Blanc-Mesnil bénéficie de deux dispositifs de péréquation horizontale : le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le Fonds de soutien des communes de la région Île-de-France (FSRIF). En 2016, les recettes perçues au titre du FPIC et du FSRIF s'élevaient à 6,5 M€. Elles représentaient 7 % des recettes réelles de fonctionnement.

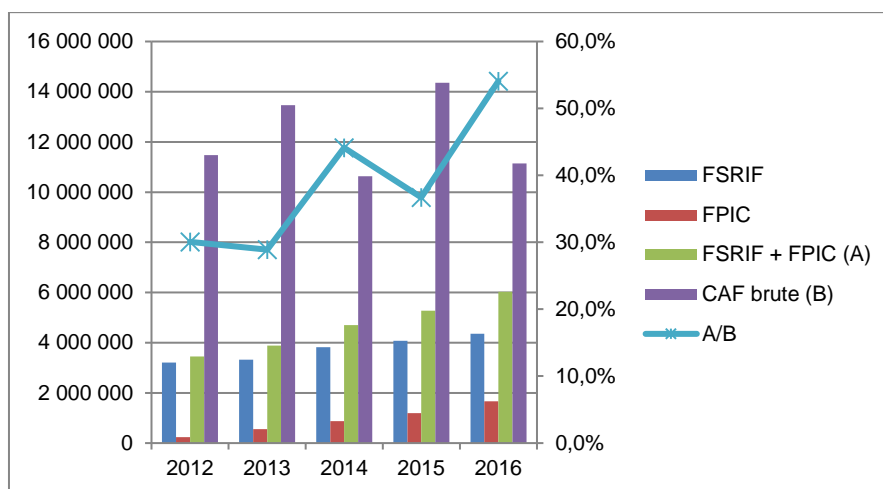
Tableau n° 15 : Les recettes de péréquation horizontale

(en euros)	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution
FSRIF	3 207 664	3 328 922	3 814 538	4 071 713	4 454 016	38,9 %
FPIC	242 036	561 175	880 003	1 197 042	2 016 285	733,1 %
FSRIF + FPIC (A)	3 449 700	3 890 097	4 694 541	5 268 755	6 470 301	87,6 %
Caf brute (B)	11 476 328	13 461 065	10 633 988	14 360 360	10 682 078	-
A/B	30,1 %	28,9 %	44,1 %	36,7 %	60,6 %	-

Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs

Au cours de la période, les produits issus de ces mécanismes de péréquation ont augmenté de près de 88 %, soit 3,0 M€. Cette progression résulte de la montée en charge de ces dispositifs et de la dégradation concomitante du potentiel financier de la ville. Ces recettes représentent une part grandissante de l'épargne brute de la commune et constituent désormais une ressource indispensable au maintien de son équilibre financier. En 2016, les produits du FPIC et du FSRIF représentaient plus de 60 % de la Caf brute du budget principal. Cela signifie que plus de la moitié de l'excédent issu de l'exploitation courante de la commune résulte de recettes extérieures à son fonctionnement.

Graphique n° 2 : La part du FPIC et du FSRIF dans l'épargne brute



* La Caf brute de 2016 est prévisionnelle

Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs

Si, la progression des recettes perçues au titre du FPIC et du FSRIF a favorisé l'augmentation des recettes réelles de fonctionnement et la consolidation de la Caf brute, la commune est cependant désormais fortement dépendante de ces ressources pour maintenir l'excédent issu de son exploitation courante. Pourtant, la collectivité ne maîtrise ni l'évolution ni la pérennité de ces dispositifs de péréquation. Ainsi, la loi de finances initiale pour 2017 interrompt la montée en charge du FPIC. En outre, l'évolution du potentiel fiscal de la commune en 2017, liée à son intégration au sein de l'établissement public territorial, pourrait entraîner une diminution des recettes perçues au titre du FPIC et du FSRIF. Cette baisse pénalisera fortement la situation financière de la ville et lui imposera d'accentuer la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement.

3.3.2. Le produit des dotations et participations

Au cours de la période, les recettes du chapitre 74 « dotations et participations » ont diminué en moyenne de 1,2 % par an, passant de 34,0 M€ en 2011 à 32,4 M€ en 2015. Leur part dans les recettes réelles de fonctionnement a été réduite de plus de cinq points en cinq ans. Du fait du transfert de l'ancienne part salaire de la taxe professionnelle vers la Métropole du Grand Paris, les produits inscrits à ce chapitre représentaient 22,4 M€ en 2016. Ces recettes se composent principalement de la DGF. Elles recouvrent également les dotations versées par d'autres collectivités territoriales et les produits de compensation par l'État des exonérations fiscales.

Tableau n° 16 : L'évolution des dotations de l'État

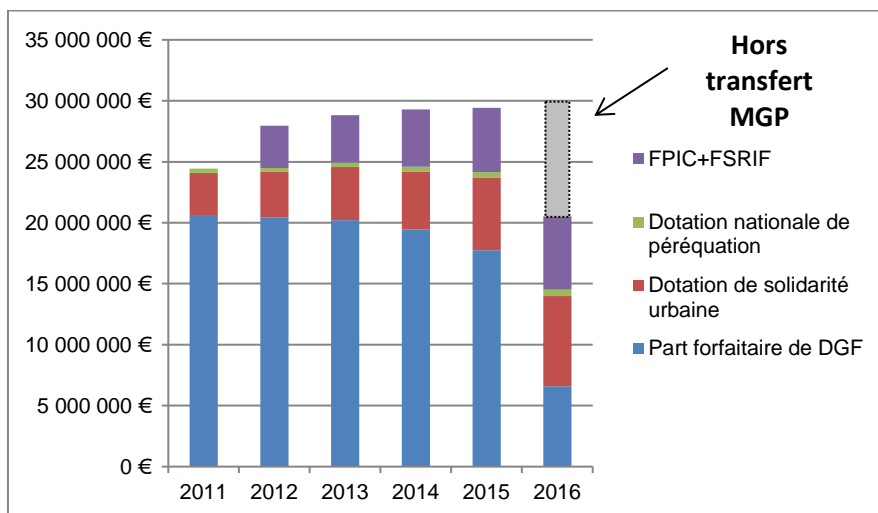
(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Dotation globale de fonctionnement	24 424 344	24 501 676	24 939 021	24 604 844	24 149 631	15 333 933
dont part forfaitaire de DGF	20 631 677	20 450 498	20 198 603	19 448 540	17 745 841	7 271 186
dont dotation de solidarité urbaine	3 464 717	3 725 969	4 376 958	4 730 024	5 921 048	7 055 380
dont dotation nationale de péréquation	327 950	325 209	363 460	428 280	482 742	579 290
DGF hors transferts à l'EPT et à la MGP	-	-	-	-	-	23 585 509*
Recettes totales du chapitre 74	34 027 838	31 980 230	34 655 108	33 019 989	32 380 992	22 410 551

* Estimations

Source : comptes administratifs et rapport du DOB¹⁶ et DGCL pour la reconstitution de DGF 2016

Au cours de la période, la dotation globale de fonctionnement a diminué de 3,4 %. Elle s'élevait à 24,1 M€ en 2015. Entre 2014 et 2016, retraitée des transferts de dotation vers la Métropole du Grand Paris, la commune a été confronté à une baisse de DGF de 1 M€. Cependant, la baisse de la part forfaitaire de la DGF, liée à la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques, a presque été compensée par la hausse des dotations de péréquation verticale, comme la dotation de solidarité urbaine et la dotation nationale de péréquation. Les caractéristiques socio-économiques de la ville lui ont donc permis de n'être que faiblement concernée par la baisse des dotations de l'État. La baisse de la DGF entre 2014 et 2016 représentait 10 % de la Caf brute du budget principal, contre une moyenne nationale de 25 %. En outre, en ajoutant à la hausse de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation nationale de péréquation l'augmentation des recettes perçues au titre du FPIC et du FSRIF, la baisse de la part forfaitaire de la DGF a été inférieure à la hausse des recettes de péréquation horizontale et verticale.

¹⁶ DOB : débat d'orientation budgétaire.

Graphique n° 3 : L'évolution du cumul de la DGF, du FPIC et du FSRIF

Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs et de la DGCL

Si cette spécificité a permis d'assurer l'équilibre du budget principal, elle a aussi retardé la mise en œuvre d'un dispositif de maîtrise des dépenses de fonctionnement. L'accroissement de son potentiel fiscal en 2017 devrait entraîner un ralentissement du produit de la dotation de solidarité urbaine et la suppression du bénéfice de la dotation nationale de péréquation. Cette évolution impose désormais à l'ordonnateur d'accorder une vigilance particulière à l'évolution des dépenses de fonctionnement afin de garantir l'équilibre financier du budget principal.

3.4. Les dépenses de la section de fonctionnement

Au cours de la période, les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal ont progressé en moyenne de 1,1 % par an. Elles s'élevaient à 74,0 M€ en 2011 et à 77,2 M€ en 2015. Du fait de l'intégration de la commune au sein de la Métropole du Grand Paris, elles représentaient 84,7 M€ en 2016. Elles se composent principalement des charges de personnel, des charges à caractère général et des autres charges de gestion courante. La stabilisation globale des dépenses réelles de fonctionnement masque en réalité des variations importantes entre les différents chapitres budgétaires. En effet, les charges de personnel ont progressé en moyenne de 2,7 % par an. Cette évolution est supérieure à celle des recettes réelles de fonctionnement. À la fin de 2015, les charges de personnel représentaient les deux tiers des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal.

Tableau n° 17 : Les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution annuelle moyenne	2016*
Charges à caractère général	15 689 949	15 161 122	16 003 092	15 798 604	16 371 156	1,1 %	17 838 165
Charges de personnel	45 643 312	46 932 950	48 344 006	50 145 217	51 279 871	3,0 %	52 092 074
Autres charges de gestion courante	9 531 917	9 072 941	9 497 759	9 248 678	7 037 205	- 7,3 %	11 276 251
Total des dépenses de gestion	70 865 178	71 167 013	73 844 858	75 192 499	74 688 232	1,3 %	81 206 490
Charges financières	2 591 344	2 484 616	2 438 520	2 318 418	2 003 076	- 6,2 %	1 757 241
Charges exceptionnelles	562 052	543 682	778 753	610 360	546 387	ns	1 730 699
Total des dépenses réelles	74 018 574	74 195 311	77 062 131	78 121 276	77 237 695	1,1 %	84 694 430
Dépenses d'ordre	1 072 305	1 212 210	9 660 717	9 659 888	10 493 250	ns	11 280 934
Dépenses totales	75 090 880	75 407 521	86 722 848	87 781 164	87 730 945	ns	95 975 364

* Estimations

Source : comptes administratifs, données retraitées des opérations de cessions d'immobilisations

3.4.1. Les charges à caractère général

Entre 2011 et 2015, les charges à caractère général ont progressé en moyenne de 1,1 % par an. Elles s'élevaient à 16,4 M€ en 2015, soit 21,2 % des dépenses réelles de fonctionnement. Elles ont sensiblement augmenté en 2016 du fait de la remunicipalisation du théâtre et de la mise en place d'une police municipale. Elles se composent principalement des dépenses d'alimentation, d'électricité, de chauffage et des contrats de prestation de services conclus avec des entreprises. Si la progression des charges à caractère général a été maîtrisée depuis 2011, certaines dépenses imputées sur ce chapitre semblent déconnectées de toute forme d'intérêt communal :

a) une utilisation personnelle des supports téléphoniques de la collectivité

L'analyse des relevés de consommations téléphoniques fait apparaître que certains agents municipaux utilisent les supports téléphoniques de la ville pour des appels d'ordre personnel. Chaque mois, l'opérateur de la commune lui facture plusieurs dizaines d'heures d'appel à destination de lignes fixes ou mobiles au Sénégal, au Mali, en Algérie, en Lettonie, aux Pays-Bas ou en Indonésie. La collectivité n'entretient pourtant aucune relation de coopération, commerciale ou culturelle avec des entreprises ou des administrations présentes dans ces pays. Ainsi, au cours du mois d'octobre 2014, l'opérateur téléphonique a recensé près de 120 appels téléphoniques à destination de la Lettonie, pour une durée de communication supérieure à 44 heures. Au cours de l'année 2014, les relevés téléphoniques mentionnent chaque mois plusieurs dizaines de communications téléphoniques à destination de téléphones mobiles au Sénégal, pour des durées de communication souvent supérieures à 10 heures. La commune ne procède à aucun contrôle de l'utilisation des supports téléphoniques. Elle ne suit pas les consommations individuelles des agents et n'interdit pas ces communications à l'étranger. Bien que le coût de ces communications soit relativement faible au regard du budget de la ville, un rappel des conditions d'utilisation des téléphones, voire une limitation de celle-ci, pourrait permettre de réduire ce poste de dépenses de plusieurs milliers d'euros par an.

b) une utilisation irrégulière et coûteuse des tablettes tactiles mises à disposition des élus

Au 1^{er} janvier 2017, les élus de la majorité municipale disposaient tous d'un téléphone mobile et d'une tablette tactile. Les appareils mis à la disposition des élus de la majorité sont des équipements haut de gamme. Les bénéficiaires de ces appareils électroniques signent un document d'utilisation succinct, mentionnant notamment que « *la localisation des terminaux et le suivi des consommations pourront faire l'objet d'une surveillance particulière de la part de la ville* » et que « *l'appareil et son abonnement sont confiés dans le cadre d'une situation de travail ou d'astreinte* ». Entre 2011 et 2016, à la lecture de l'inventaire des immobilisations, les dépenses liées à l'achat de téléphones mobiles ou de tablettes tactiles ont représenté 73 626 €.

Or, les conditions d'utilisation de ces appareils électroniques s'apparentent parfois à une forme de dérive. Un adjoint au Maire a ainsi utilisé à l'étranger la tablette mise à sa disposition par la ville. Par un courrier du 31 juillet 2016, une facture de 27 246 € HT a été adressée à la commune au titre des consommations enregistrées sur cet appareil entre le 1^{er} juillet et le 31 juillet 2016. Du fait de l'absence de système d'alerte mis en place par l'opérateur téléphonique, la commune a contesté une partie du montant de la facture. Elle a versé à l'opérateur la somme de 4 440 € au titre du paiement partiel de cette facture. Un titre de recettes n° 19040/2016 du 3 novembre 2016 du même montant a été émis à l'encontre de l' élu. Ce dernier devrait donc rembourser sur ses deniers personnels le montant payé par la collectivité.

Au-delà des élus de la majorité, plusieurs centaines d'appareils de téléphonie mobile et de tablettes tactiles sont mis à la disposition des agents municipaux. Au 1^{er} octobre 2016, plus de 310 équipements électroniques étaient octroyés aux directeurs, aux cadres, aux membres du cabinet du Maire et aux agents de la collectivité. Au regard de l'ampleur du matériel mis à disposition, l'encadrement des conditions d'utilisation de ces équipements doit être renforcé. La signature d'un document de quelques lignes est manifestement insuffisante pour garantir le respect de l'utilisation professionnelle des téléphones mobiles et des tablettes tactiles.

Au demeurant, en application de l'article 4 de l'arrêté du 10 décembre 2002, l'utilisation privée, même partielle, des outils issus des nouvelles technologies de l'information et de la communication constitue un avantage en nature soumis au paiement de cotisations sociales. Aux termes de l'article 34 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, codifié à l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, les avantages en nature octroyés par la collectivité doivent faire l'objet d'une délibération nominative de l'assemblée délibérante précisant leurs modalités d'usage. Or, ces deux obligations réglementaires ne sont pas respectées par la commune. Aucune délibération nominative n'encadre l'utilisation de ces appareils électroniques.

c) des achats nombreux de boissons alcoolisées, sans publicité ni mise en concurrence

Entre 2012 et 2014, la commune a procédé à des achats de boissons alcoolisées auprès de fournisseurs réguliers, en dehors de tout marché public. Si le montant des mandats est souvent inférieur à 4 000 €, le cumul d'achats de même nature auprès du même fournisseur au cours du même exercice aurait justifié une procédure de publicité et de mise en concurrence. Au cours des exercices 2011 et 2012, par dix-sept mandats de paiement, la commune a versé à une entreprise spécialisée dans la vente d'alcool la somme de 25 977 €. En 2011, elle a par exemple acheté auprès de cette entreprise 809 bouteilles d'alcool, dont 597 bouteilles de whisky.

La commune procédait également à l'achat de boissons alcoolisées auprès d'un autre fournisseur spécialisé dans la distribution de boissons, auquel elle a versé un total de 51 503 € entre 2012 et 2014. Au cours du seul exercice 2012, elle a acheté pour 25 284 € de boissons alcoolisées. Elle a acquis pour ce montant 353 bouteilles de whisky, 727 bouteilles de vin, 612 bouteilles de champagne et plus de 100 bouteilles de Pastis. L'examen des mandats de paiement montre que les demandes d'achat sont signées par le même agent du service de restauration. Lorsqu'ils sont joints aux mandats de paiement, les bons de commande sont signés par l'ancien Maire. Le lieu de livraison indiqué sur les commandes et factures est une école communale servant d'espace de stockage au service « fêtes et cérémonies ». Ces bouteilles n'ont jamais été inventoriées et la commune n'est plus aujourd'hui en mesure d'identifier leur destination. Au regard de la taille de la collectivité et de ses effectifs, et compte tenu des quantités en cause, ces boissons ne semblent pas avoir été uniquement utilisées dans le cadre des manifestations organisées par la ville. Dans ce contexte, la chambre s'interroge sur la destination réelle de ces achats et sur leurs conditions d'utilisation. Cette situation traduit un défaut manifeste de contrôle de la part de l'ordonnateur et des services de la commune. En réponse, l'ancien Maire indique ne jamais avoir personnellement signé les bons de commande relatifs à l'achat de ces boissons alcoolisées. Il précise que la signature apposée sur ces documents a été réalisée par une « machine à signer » utilisée par la direction générale des services en son absence. L'analyse des bons de commande semble effectivement confirmer que la signature du Maire est systématiquement la même. La chambre rappelle qu'une telle utilisation d'une « machine à signer » par une collectivité territoriale est totalement interdite. Le détournement de la signature de l'ancien Maire pour procéder à l'achat de biens dénués de toute forme d'intérêt communal, dont la destination n'est plus aujourd'hui connue de la part de la ville, représente un dysfonctionnement particulièrement grave.

d) des abonnements coûteux auprès du Paris-Saint-Germain, dont les conditions d'utilisation sont opaques

Depuis 2014, la commune achète des abonnements annuels pour assister aux matchs de football et de handball du Paris-Saint-Germain. Entre 2014 et 2017, le montant total des sommes versées au club pour ces abonnements est supérieur à 140 000 €. Par un mandat de paiement n° 10650 du 8 octobre 2014 d'un montant de 29 069 €, la collectivité a acquis pour la saison 2014/2015, 29 abonnements au Parc des Princes pour assister aux rencontres du club de football du Paris-Saint-Germain. Le coût unitaire de 19 d'entre eux est de 1 005 € TTC. Le coût unitaire de 10 d'entre eux est de 860 € TTC. Pour la saison 2014/2015, la commune a également acheté 6 abonnements pour assister aux rencontres du Paris-Saint-Germain handball, pour un prix unitaire de 229 € TTC.

Par trois mandats de paiement du 6 juillet 2015 d'un montant total de 38 282 €, la commune a renouvelé ces abonnements auprès du Paris-Saint-Germain pour la saison 2015/2016. Elle a acquis trente abonnements d'accès intégral au Parc des princes. La commune a également acheté huit abonnements pour assister aux rencontres du club de handball du Paris-Saint-Germain, pour un coût unitaire de 217 € HT. Les bons de commande sont signés par le Maire. L'adresse courriel du référent mentionné sur ces documents est celle de son conseiller spécial.

Par un mandat de paiement n° 4559 du 20 avril 2016 d'un montant de 37 663 €, la commune a renouvelé ces trente abonnements au Parc des Princes pour la saison 2016/2017. Elle a également renouvelé six abonnements au Paris-Saint-Germain handball, pour un coût unitaire identique à celui de la saison précédente. Le bon de commande est signé par le Maire. Le courriel du contact référent mentionné sur celui-ci est celui de son conseiller spécial. Le bon de commande mentionne également le courriel et le numéro de téléphone d'un agent, qualifié de directeur des finances de la commune. Or, à la date de renseignement de ce bon de commande, cet agent avait quitté la collectivité depuis plusieurs mois.

Les billets d'accès au stade ne sont pas nominatifs. Aucune délibération du conseil municipal n'a défini les conditions d'utilisation de ces abonnements. Dans les faits, le Maire décide seul des modalités d'attribution de ces places. Pour les matchs de championnat de football, pour une vingtaine de places, les agents municipaux peuvent candidater auprès du secrétariat de l'ordonnateur. Lorsque les demandes sont supérieures au nombre de places disponibles, le Maire décide des agents bénéficiaires des abonnements. Cependant, aucune archive ni aucun document formalisé n'est conservé par la collectivité pour retracer la liste des agents ayant effectivement bénéficié de ces places. Pour certains matchs, l'ordonnateur conserve la liste des candidats, annotée de sa main, désignés pour assister aux rencontres. Raturés, ces documents sont difficilement lisibles et ne permettent pas de s'assurer de la véracité de leurs informations. Pour la dizaine d'abonnements restants, le Maire indique qu'il attribue les places à des personnalités extérieures de la commune, comme un fonctionnaire de police, le proviseur d'un collège, les pompiers, des artisans ou des entreprises. Aucune archive n'est conservée par la collectivité indiquant les personnes extérieures ayant effectivement bénéficié de ces places.

Pour les matchs de Ligue des champions, la procédure d'attribution diffère en fonction des rencontres. Pour les matchs importants, un tirage au sort est publiquement réalisé en mairie pour attribuer une vingtaine de places aux agents de la commune. Pour la dizaine d'abonnements restants, le Maire attribue lui-même les places à des personnalités extérieures, comme des fonctionnaires de l'État ou des entreprises. Pour les autres matchs de Ligue des champions, aucune procédure formalisée de candidatures n'est mise en place. Les agents municipaux et les personnes extérieures contactent directement l'ordonnateur qui décide, seul, des personnes qui pourront assister aux rencontres. De même, pour l'attribution des places pour les rencontres de handball, aucune procédure n'est formalisée pour recenser les candidatures et conserver la liste des bénéficiaires.

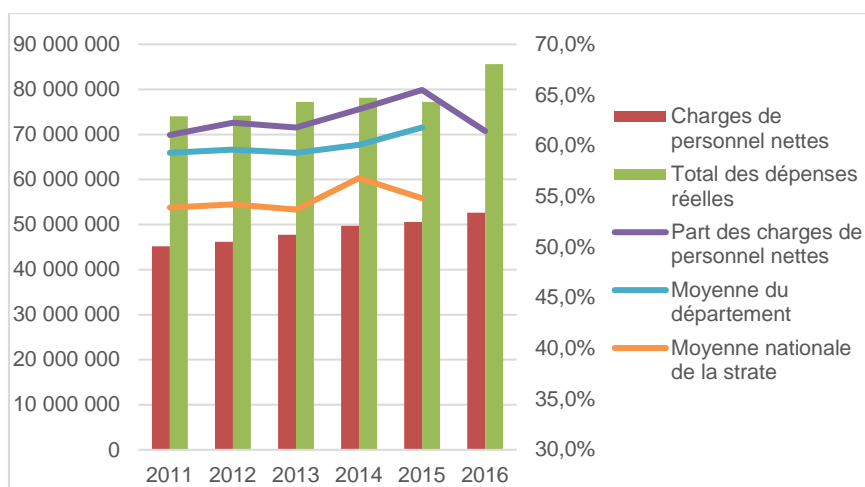
La chambre rappelle que les dépenses engagées par les collectivités doivent présenter un intérêt public local. Pour que l'intervention d'une collectivité, au nom de l'intérêt local, soit légitime, il faut qu'elle remplisse plusieurs conditions : elle doit répondre à un intérêt public, elle doit avoir pour objet direct de répondre aux besoins de la population et enfin doit respecter le principe de neutralité de l'action locale. Or, l'achat d'abonnements auprès du Paris-Saint-Germain, au bénéfice d'un nombre limité de personnes, pour assister à des rencontres de football et de handball, est contraire à l'objet de la commune. Aucun intérêt communal, non plus qu'aucune activité de service public, ne justifie ces dépenses d'abonnements. De plus, en l'absence de délibération du conseil municipal, la procédure d'attribution des places est caractérisée par un défaut manifeste de transparence. L'attribution de billets à des personnalités extérieures de la collectivité, et notamment à des entreprises, à titre gratuit, est irrégulière : la commune du Blanc-Mesnil n'a pas vocation à payer à des personnes privées des billets d'accès au Parc des Princes. Au surplus, ces mandats de paiement sont imputés au compte 611 « contrats de prestations de services ». La nomenclature budgétaire et comptable réserve l'utilisation de ce compte aux « dépenses facturées par un prestataire de services pour

*l'exécution d'un service public administratif*¹⁷ ». Or, l'achat d'abonnements auprès du Paris-Saint-Germain ne résulte manifestement pas de l'exécution d'un service public à caractère administratif. Contrairement aux observations de l'ordonnateur, la chambre n'est pas liée par la décision du Préfet de ne pas transmettre ces éléments au juge administratif, pas plus que par la décision du comptable public de prendre en charge ces mandats de paiement. Les missions qui lui sont confiées par l'article L. 211-3 du code des juridictions financières lui permettent de veiller au bon emploi des deniers publics et d'analyser la régularité, l'efficacité et l'efficience des actes de gestion des organismes soumis à l'examen de la gestion. En outre, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ne permet aucunement à un Maire, sans l'accord du conseil municipal, d'acheter tous les ans une trentaine d'abonnements au Parc des princes pour les délivrer en partie, gratuitement, à des personnes privées, sans conserver leur identité. La chambre demande à l'ordonnateur de mettre un terme à cette pratique.

3.4.2. Les charges de personnel

Au cours de la période, les dépenses inscrites au chapitre 012 « charges de personnel et frais assimilés » ont progressé en moyenne de 2,7 % par an. Elles s'élevaient à 45,6 M€ en 2011 et à 52,1 M€ en 2016. Elles ont augmenté de 6,4 M€ en six ans. Ce rythme de progression est supérieur à celui des recettes réelles de fonctionnement. En 2015, les dépenses nettes¹⁸ de personnel représentaient 65,5 % des dépenses réelles de fonctionnement. Elles étaient supérieures de plus de quatre points à la moyenne départementale et de plus de dix points à la moyenne régionale. Les dépenses de personnel par habitant de la commune sont supérieures de 11 % à la moyenne de la strate. Elles sont également supérieures à la moyenne de l'échantillon.

Graphique n° 4 : L'évolution des dépenses de personnel



Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs, des fiches AEF et de la DGCL

En 2015, les dépenses de personnel représentaient les deux tiers des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal. Malgré leur progression automatique, liée à l'intégration de la commune dans la Métropole du Grand Paris, les charges de personnel représentaient toujours plus de 60 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2016. Leur évolution pose la question de la soutenabilité du modèle de fonctionnement de la commune. Malgré un ralentissement en 2015 et en 2016, la progression des charges de personnel a été chaque année supérieure à la moyenne nationale des collectivités territoriales. Les effets du glissement vieillesse-technicité, la revalorisation des cotisations sociales et la mise en place de tickets restaurant pour les agents municipaux ont entraîné une hausse importante de la

¹⁷ M14, Tome 1, p.79

¹⁸ Les dépenses nettes de personnel représentent l'ensemble des mandats émis au chapitre 012, déduits des atténuations de charges liées au remboursement de ces dépenses de personnel.

masse salariale. Au 31 décembre 2015, la collectivité employait plus de 300 vacataires. Les charges de personnel induites par ces agents représentaient 2,3 M€ en 2015, soit 250 000 € de plus qu'au cours de l'exercice précédent. Par ailleurs, la commune a mis en place en 2015 deux dispositifs qui entraînent une hausse des dépenses de personnel : l'octroi de tickets restaurants aux agents municipaux et la rémunération des heures supplémentaires. Le coût respectif de ces deux dispositifs est de 400 000 € et de 280 000 €¹⁹.

La croissance annuelle moyenne des charges de personnel est supérieure à celle des recettes de fonctionnement. Elle diminue la Caf brute du budget principal. La revalorisation du point d'indice de la fonction publique est également un facteur de progression de la masse salariale. Selon la direction des ressources humaines, la hausse des dépenses de personnel pourrait être limitée à 1,1 % au budget primitif 2017 par rapport à celui de 2016. Si la collectivité a entamé un processus de stabilisation des dépenses de fonctionnement imputées sur les autres chapitres budgétaires, aucun dispositif global de maîtrise des effectifs ni de la masse salariale n'a été mis en place par l'ordonnateur. Pourtant, dans un contexte de baisse des dotations de l'État et des recettes de péréquation, la maîtrise des dépenses de personnel est une condition indispensable au maintien de l'équilibre financier du budget principal.

3.4.3. Les autres charges de gestion courante

Au cours de la période, les dépenses imputées au chapitre 65 « autres charges de gestion courante » ont diminué en moyenne de 7,3 % par an, passant de 9,5 M€ en 2011 à 7,0 M€ en 2015. Elles représentaient à cette date 9,1 % des dépenses réelles de fonctionnement. Les autres charges de gestion courante s'élevaient à 11,3 M€ en 2016. Cette hausse résulte du versement de 5,4 M€ à l'établissement public territorial au titre du fonds de compensation des charges transférées.

Tableau n° 18 : Les autres charges de gestion courante

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Autres charges de gestion courante	9 531 917	9 072 941	9 497 759	9 248 678	7 037 205	11 276 251
<i>dont caisse des écoles</i>	<i>987 000</i>	<i>860 000</i>	<i>880 000</i>	<i>873 100</i>	<i>1 016 000</i>	<i>692 178</i>
<i>dont CCAS</i>	<i>890 148</i>	<i>604 000</i>	<i>826 996</i>	<i>1 091 939</i>	<i>836 190</i>	<i>886 148</i>
<i>dont subventions aux associations</i>	<i>5 062 409</i>	<i>4 972 272</i>	<i>4 836 050</i>	<i>4 864 526</i>	<i>2 463 989</i>	<i>1 349 051</i>
<i>dont fonds de compen. des ch. transférées</i>	-	-	-	-	-	5 368 201

* Estimations

Source : comptes administratifs

La baisse des autres charges de gestion courante résulte principalement de la diminution des subventions versées aux associations de droit privé et aux organismes rattachés à la collectivité. Entre 2011 et 2016, les subventions versées à la caisse des écoles et au centre communal d'action sociale (CCAS) ont diminué de 300 000 €, soit près de 20 %. La baisse de la subvention municipale impose à ces organismes de prélever sur leur fonds de roulement et de redéfinir le périmètre de leurs interventions. Pour la première fois en 2015, le compte administratif du CCAS présente un déficit de la section de fonctionnement, hors excédents reportés, de près de 100 000 €. De même, du fait de la baisse de la subvention communale, le budget primitif 2016 de la caisse des écoles était caractérisé, hors excédents reportés, par un déséquilibre de sa section de fonctionnement. À compter de 2017, les compétences de la caisse des écoles devraient progressivement être reprises par la commune et le CCAS. À la suite du renouvellement de l'assemblée délibérante en 2014, la collectivité a également entamé un processus de réduction importante des subventions versées aux associations. Au cours de la période, les dépenses imputées au compte 6574 « subventions de fonctionnement versées aux associations » ont été divisées par quatre, passant de 5,1 M€ en 2011 à 1,3 M€ en 2016. Cette diminution des subventions résulte à la fois de la remunicipalisation de certains équipements et du choix de la commune de cesser de subventionner plusieurs associations.

¹⁹ Ces estimations ont été réalisées par l'ordonnateur dans le cadre du débat d'orientation budgétaire pour 2016.

Par conséquent, la chambre relève que la réduction des autres charges de gestion courante a permis de réduire la progression des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal. Cette baisse a permis de limiter en 2016 la diminution de la Caf brute. Cependant, la chambre souligne que l'ajustement budgétaire réalisé par la commune a été centré sur cette baisse de subventions, et non sur la maîtrise de sa masse salariale. Pour le CCAS, il ne saurait à l'avenir perdurer sans réduire ses dépenses de fonctionnement ou modifier son périmètre de compétences.

3.5. La capacité d'autofinancement brute et le ratio de désendettement

Au cours de la période, la Caf brute du budget principal a été chaque année supérieure à 10 M€. Elle a cependant diminué de 26 % en 2016 et représentait à cette date 10,7 M€. En 2015, la Caf brute a connu une progression ponctuelle. Cette hausse de la Caf brute, également constatée à l'échelle nationale, résulte en partie de l'extension temporaire de l'assiette des contribuables de la taxe d'habitation. La montée en charge des dispositifs de péréquation horizontale a également favorisé la progression de l'épargne brute en 2015. Le niveau de la Caf brute en 2016 semble davantage correspondre à l'exploitation courante de la collectivité.

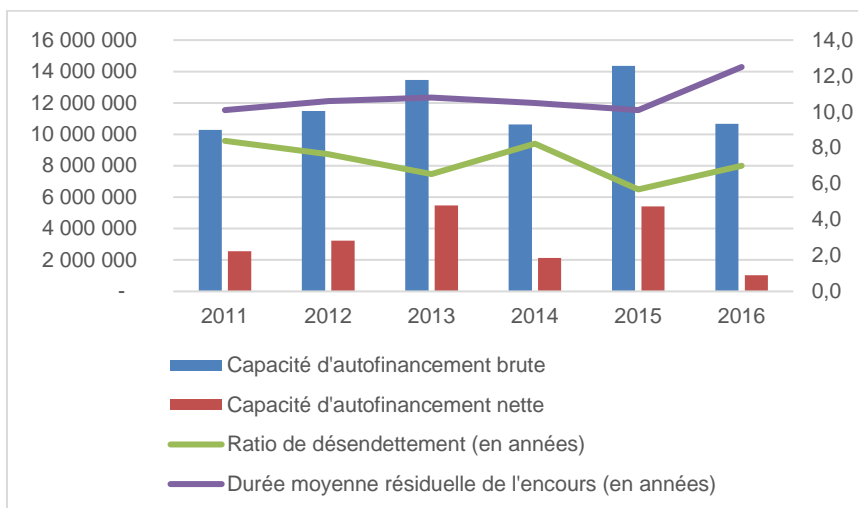
Tableau n° 19 : La capacité d'autofinancement (Caf) brute et nette du budget principal

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Capacité d'autofinancement brute	10 290 612	11 476 328	13 461 065	10 633 988	14 360 360	10 682 078
<i>Caf brute par habitant</i>	202	223	260	204	273	200
<i>Moyenne de la strate</i>	276	251	240	177	251	-
<i>Moyenne du département</i>	226	208	192	150	nc	-
Capacité d'autofinancement nette	2 567 653	3 236 248	5 465 381	2 126 168	5 414 962	1 049 348
<i>Caf nette par habitant</i>	50	63	106	41	103	19
<i>Moyenne de la strate</i>	89	65	- 73	-15	69	-
<i>Moyenne du département</i>	71	68	81	39	nc	-
Ratio de désendettement (en années)	8,4	7,6	6,5	8,2	5,7	7,0
Durée moyenne résiduelle de l'encours	14,1	13,6	12,8	12,5	13,1	12,5

Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs, des études de la préfecture et de la DGCL

Depuis 2013, l'épargne brute de la commune est supérieure à la moyenne de la strate et du département. En 2015, elle était supérieure de 21,6 % à la moyenne de l'échantillon et représentait 273 € par habitant. L'exploitation courante de la collectivité lui permet chaque année d'enregistrer un autofinancement représentant plus de 11 % de ses produits de gestion. Malgré une annuité de remboursement en capital de la dette importante, la Caf nette du budget principal a été chaque année positive. Elle est structurellement supérieure à la moyenne de la strate et du département. En 2015, la Caf nette était supérieure de 17,6 % à la moyenne de l'échantillon et représentait 103 € par habitant. Ce niveau d'épargne nette indique que l'excédent issu de l'exploitation courante de la commune lui permet de procéder au remboursement de sa dette et de financer une partie de ses investissements.

Cependant, l'exercice 2016 traduit une dégradation de la situation financière de la collectivité. La Caf brute a diminué de plus de 3,5 M€ au cours de cet exercice. De même, l'autofinancement net de 1,0 M€, qui résulte en partie du remboursement anticipé de trois emprunts, pour un montant total de 1,7 M€, est le plus faible constaté au cours de la période. En 2016, il était trois fois inférieur à la moyenne de la strate de 2015. Dès lors, si le ratio de désendettement du budget principal est inférieur à la durée moyenne résiduelle de l'encours, il subit néanmoins une augmentation sensible en 2016. Il s'élevait à cette date à 7 années. En théorie, cela signifie qu'à la fin de cet exercice, la commune devait consacrer 7 ans d'autofinancement brut pour rembourser l'entièreté de sa dette. Dans les faits, elle devra le faire en 12 ans. Si ces données indiquent que la ville dispose d'une bonne solvabilité financière, un nouvel accroissement en 2017 du ratio de désendettement pourrait nuire à la solvabilité de la ville. Le maintien de celle-ci est consubstantiel à la stabilisation de la Caf brute à un niveau supérieur à 10 M€.

Graphique n° 5 : Le ratio de désendettement du budget principal

Source : chambre régionale des comptes

Face à l'ensemble de ces constats, la chambre relève que la commune dispose d'une situation financière équilibrée, marquée par une Caf brute et nette supérieures à la moyenne des villes similaires. Le ratio de désendettement est inférieur à la durée moyenne résiduelle de l'encours de dette et traduit une bonne solvabilité financière du budget principal. Toutefois, la chambre souligne que le niveau d'épargne brute de la collectivité résulte en partie de phénomènes ponctuels et extérieurs, comme la baisse de certaines dépenses de fonctionnement et la montée en charge du FPIC et du FSRIF. L'exercice 2016 marque une rupture institutionnelle et financière. Il est caractérisé par une baisse de la Caf brute. À compter de 2017, la ville pourrait être confrontée à une baisse des produits du FPIC et de certaines dotations de péréquation verticale. Cette évolution pourrait fragiliser l'équilibre financier du budget principal. Elle impose à l'ordonnateur de repenser le modèle de fonctionnement de la collectivité en accordant une vigilance particulière à l'évolution des dépenses de fonctionnement, et notamment à celle de la masse salariale.

3.6. Le financement des investissements

Entre 2011 et 2016, la commune a réalisé plus de 115 M€ de dépenses d'équipement. Ces dépenses d'investissement représentent en moyenne 15,3 M€ par an. Elles ont connu un ralentissement depuis cinq ans. Si une partie de ce ralentissement est liée au cycle électoral et au renouvellement de l'assemblée délibérante, les dépenses d'équipement restent inférieures de plus de 25 % en 2016 à celles de 2011 et de 2012. L'absence de programme pluriannuel d'investissement ne favorise pas la définition d'une stratégie de renouvellement des équipements.

Depuis 2014, les dépenses d'équipement sont structurellement inférieures à la moyenne de la strate et du département. Retraitées de deux opérations d'achat et de vente de terrains, les dépenses d'équipement s'élevaient à 292 € par habitant en 2015. Elles étaient respectivement inférieures de 35,7 % et de 37,1 % à la moyenne de la strate et de l'échantillon. Les dépenses d'équipements s'élevaient à 15,8 M€ en 2016. Elles restent sensiblement inférieures à celles des exercices antérieurs au cycle électoral.

Tableau n° 20 : Le financement des investissements du budget principal

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Caf nette	2 567 653	3 236 248	5 465 381	2 126 168	5 414 962	1 049 348
Taxe locale d'équipement	369 641	544 715	385 476	911 285	528 174	735 138
FCTVA	1 899 885	2 828 015	1 770 349	1 434 977	1 562 087	2 054 259
Subventions d'investissements	2 183 855	8 197 264	2 933 306	3 307 554	2 358 285	1 900 099
Produits de cessions	3 981 331	258 101	1 539 920	500 000	8 349 101	10 333 504
<i>hors opérations achat-revente</i>					1 629 346	
Financement propre disponible	11 002 365	15 064 343	12 094 432	8 279 985	18 212 609	16 072 348
Emprunts	12 000 000	9 611 384	8 360 811	8 000 000	3 000 000	3 000 000
Ressources totales	23 161 365	24 675 727	20 455 243	16 279 985	21 212 609	19 072 348
Dépenses totales	24 306 307	19 965 080	19 119 632	14 299 573	22 215 247	15 826 106
<i>dont dépenses d'équipement</i>	<i>23 501 446</i>	<i>19 824 791</i>	<i>19 146 010</i>	<i>14 208 633</i>	<i>22 077 077</i>	<i>15 826 106</i>
<i>hors opérations achat-revente</i>	-	-	-	-	15 357 322	-
Apport (+) ou prélèvement (-) au FDR	- 1 144 942	4 710 648	1 335 610	1 980 412	- 1 002 638	3 246 242
Fonds de roulement net global	-	1 863 759	3 028 494	5 008 906	4 006 268	7 252 510
Financement propre disponible / dépenses d'équipement	46,8 %	76,0 %	63,2 %	58,3 %	82,5 %	101,6 %

* Estimations

Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs

Au cours de la période, le financement propre disponible de la commune a représenté 74,8 % des dépenses d'équipement. La collectivité finance donc les trois-quarts de ses opérations d'équipement par des ressources propres. Toutefois, une partie importante du financement propre disponible résulte de la cession de plusieurs éléments de patrimoine communal. Entre 2011 et 2016, le produit de ces cessions a représenté 25 M€. Si la vente de certaines immobilisations permet d'accroître le financement propre disponible et la trésorerie, elle représente un phénomène ponctuel. La collectivité devra à l'avenir trouver d'autres leviers de financement de ses investissements.

La commune mobilise fréquemment un volume d'emprunts déconnecté du besoin de financement de ses investissements. Entre 2012 et 2014, le montant des emprunts souscrits a été, chaque année, supérieur aux dépenses d'équipement non financées par des ressources propres. En 2016, les ressources propres de la commune étaient supérieures aux dépenses d'équipement. La vente du centre d'affaires Albert Einstein a permis à la collectivité d'encaisser un produit de cessions de plus de 10 M€. La ville a pourtant mobilisé 3 M€ d'emprunts au cours de cet exercice. Cette mobilisation inutile de l'emprunt a des conséquences négatives sur la situation financière de la collectivité. Elle engendre l'accumulation d'excédents de trésorerie non rémunérés et le paiement de charges financières qui minorent le résultat de la section de fonctionnement. Elle induit un remboursement en capital de la dette qui limite la Caf nette et accroît le ratio de désendettement. Ainsi, l'emprunt de 3 M€ souscrit en 2016 entraînera le paiement de près de 70 000 € d'intérêts en 2017. De même, la mobilisation en 2014 d'un emprunt de 2 M€ a entraîné le paiement de près de 65 000 € d'intérêts en 2015.

La chambre relève que les ressources propres de la commune lui permettent de financer en moyenne les trois-quarts de ses dépenses d'équipement. Le modèle de financement des investissements apparaît donc soutenable. Toutefois, le financement propre disponible de la collectivité repose en partie sur des phénomènes ponctuels, comme les produits de cessions. La chambre souligne que la mobilisation de l'emprunt ne coïncide pas avec le besoin de financement des investissements et majore le fonds de roulement. Ce recours inutile à l'emprunt a des conséquences négatives sur la situation financière. Il diminue la Caf brute et dégrade le ratio de désendettement. Dès lors, la chambre invite l'ordonnateur à s'assurer à l'avenir de la corrélation entre les emprunts souscrits et le besoin de financement des investissements.

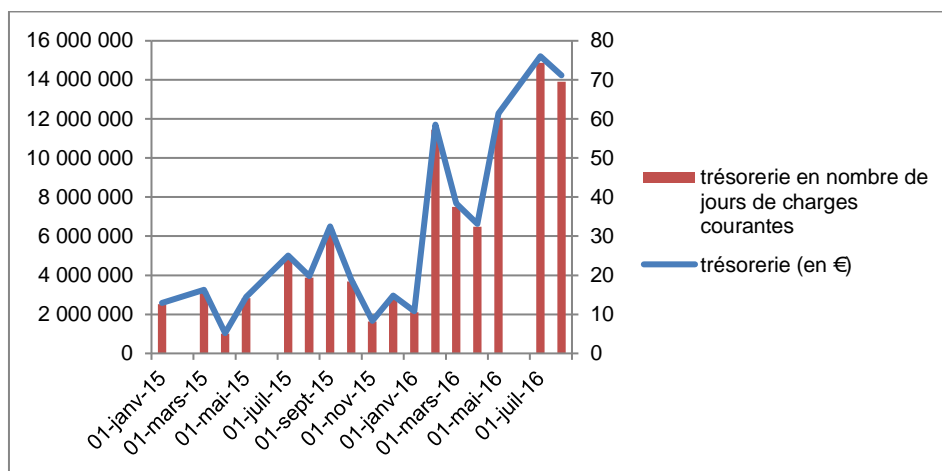
3.7. L'analyse des éléments de bilan

Les éléments de bilan permettent de mesurer la situation financière de la collectivité et d'apprécier le niveau de ses réserves et de ses disponibilités. Le fonds de roulement net global est la différence entre les ressources stables et les emplois durables. Il s'élevait à 7,2 M€ en 2016, soit 35 jours de charges courantes. Issu notamment de la vente du centre d'affaires Albert Einstein en 2016, son montant souligne le volume des réserves du budget principal et le niveau surélevé de ses ressources stables au regard de ses emplois durables. La mobilisation inutile et répétée d'emprunts au cours de la période explique le niveau du fonds de roulement net global du budget principal.

Le besoin en fonds de roulement du budget principal s'élevait à 1,1 M€ à la fin de l'exercice 2015. Le besoin en fonds de roulement représente le décalage temporel entre l'encaissement des recettes et le décaissement des dépenses. Il traduit le besoin de financement lié au cycle d'exploitation. Il intègre également les soldes des comptes de rattachement avec les budgets annexes qui, par construction, forment une caisse commune avec le budget principal. La collectivité dispose en effet d'un seul compte au Trésor. Le niveau positif du besoin en fonds de roulement en 2015 minore la trésorerie de la collectivité. Il résulte du volume important de créances restant à recouvrer, lié aux difficultés de prise en charge des titres de recettes par le comptable public.

Une analyse mensuelle de la trésorerie de la collectivité fait apparaître que celle-ci n'a jamais été inférieure à 3 M€ depuis le 1^{er} décembre 2015. Au 1^{er} janvier 2017, elle représentait 11,6 M€ et représentait plus de 60 jours de charges courante. Ce niveau de trésorerie est en outre minoré du fait de la permanence d'un solde de restes à recouvrer de plus de 2,0 M€. La commune dispose d'un abondement infra-annuel de sa trésorerie dans la mesure où les produits de la fiscalité directe et de l'attribution de compensation lui sont mensuellement versés, à hauteur de 4,8 M€. Le maintien de plusieurs millions d'euros de disponibilités sur le compte au Trésor représente un coût d'opportunité pour la collectivité. Ce coût d'opportunité est égal à la valorisation des excédents de trésorerie au taux moyen payé par la collectivité sur sa dette. En 2016, ce coût d'opportunité peut être estimé à 370 000 €, c'est-à-dire que si la commune avait utilisé ses excédents de trésorerie pour rembourser sa dette ou éviter la mobilisation de nouveaux emprunts, elle aurait réalisé une économie de charges financières de près de 370 000 €. Cette trésorerie non rémunérée résulte en partie d'une mobilisation inutile de l'emprunt qui, elle, génère des charges financières et dégrade le résultat du budget principal. À la date de l'encaissement de l'emprunt de 3 M€ souscrit en 2016, la commune disposait déjà d'une trésorerie supérieure à 6 M€.

Graphique n° 6 : L'évolution de la trésorerie de la commune



Source : chambre régionale des comptes, données issues des états C5 du compte de gestion

En définitive, la chambre relève que le pilotage financier de la commune pourrait être affiné. Le niveau du fonds de roulement et l'accumulation d'excédents de trésorerie non rémunérés indiquent que la ville dispose d'un excédent de ressources stables au regard de ses emplois durables. Cette situation résulte de la mobilisation d'emprunts parfois déconnectée des cycles d'encaissements et de décaissements et de la non-utilisation du produit issu de la vente du centre d'affaires Albert Einstein pour procéder à un remboursement anticipé de la dette. Le maintien d'excédents de trésorerie sur le compte au Trésor représente un coût d'opportunité important pour la collectivité. Par conséquent, la chambre recommande à l'ordonnateur d'améliorer la gestion de la trésorerie afin de limiter la mobilisation de l'emprunt au seul besoin de financement des investissements. À la suite de l'examen de la gestion, la commune a mis en place, selon l'ordonnateur, une gestion en « trésorerie zéro » afin d'éviter le maintien de disponibilités sur son compte au Trésor.

Recommandation n° 2 :

Améliorer la gestion de la trésorerie afin de limiter la mobilisation de l'emprunt aux seuls besoins de financement des investissements.

3.8. La dette de la commune

3.8.1. La présentation de l'encours de dette

Au 31 décembre 2016, la dette de la commune s'élevait à 74,7 M€. Elle était entièrement imputée sur le budget principal. Le transfert des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement à l'établissement public territorial a été accompagné du transfert des emprunts afférents. L'encours de dette de la collectivité représente 1 404 € par habitant. À la fin de 2015, il était inférieur de 20 % à la moyenne de la strate et de 15 % à la moyenne de l'échantillon.

Tableau n° 21 : La dette de la commune au 31 décembre

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Encours de dette global	86 716 359	88 230 942	89 759 854	90 101 229	84 006 950	74 657 596
dont encours de dette du BP	86 320 757	87 700 713	88 068 219	87 560 990	81 583 296	74 657 596
<i>encours de dette par habitant</i>	1 693	1 707	1 702	1 778	1 552	1 404
<i>moyenne de la strate</i>	2 377	2 430	2 455	2 107	1 960	-
<i>moyenne du département</i>	1 554	1 735	1 829	1 744	1 651	-
Charges financières*	2 591 344	2 484 616	2 438 520	2 318 418	2 003 077	1 757 241
Remboursement en capital	7 722 959	8 240 080	7 995 684	8 507 820	8 945 398	9 632 629
Annuité de remboursement	9 969 650	10 724 696	10 434 204	10 826 238	10 948 475	10 553 834
Encours de dette / RRF	103,6%	103,5%	98,6%	99,2%	89,4%	77,4%
Taux de charge de la dette	12,0%	12,7%	11,7%	12,3%	12,0%	10,9%
Ratio de désendettement (en années)	8,4	7,6	6,5	8,2	5,7	7,0

Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs et des fiches AEF

La commune a entamé un processus de désendettement. Entre 2013 et 2016, l'encours de dette du budget principal a diminué de 15,2 % et de 13,4 M€. Cette baisse résulte d'une réduction des dépenses d'équipement et de la mobilisation d'autres leviers de financement, comme les produits de cessions. Cependant, ce mécanisme de désendettement ne représentait pas une nécessité pour la commune. Cette dernière dispose d'un encours de dette sécurisé, conforme au fonctionnement d'une collectivité de cette taille. Au demeurant, ce mécanisme de désendettement aurait pu être accentué en évitant la souscription inutile d'un emprunt de 3 M€ en 2016.

3.8.2. La stratégie de gestion de la dette

La commune est accompagnée par un cabinet de conseil extérieur pour la gestion de sa dette. Ce cabinet de conseil assure le suivi de l'exécution des emprunts, analyse les spécificités de la dette communale et propose à l'ordonnateur des solutions en matière de refinancement de la dette. La ville procède, avant la mobilisation de chaque emprunt, à une mise en concurrence entre les établissements de crédit et analyse, en collaboration avec son cabinet de conseil, les différentes offres bancaires reçues.

En application de l'article L. 2122-22 du CGCT, le conseil municipal a délégué à l'ordonnateur les modalités de mobilisation, de remboursement et de refinancement de la dette communale. Une délibération du 3 avril 2008 déterminait l'étendue du pouvoir de délégation du Maire pour la législature précédente. Par une délibération du 24 avril 2014, adoptée à la suite du renouvellement de l'assemblée délibérante, le conseil municipal a délégué à l'ordonnateur plusieurs compétences en matière de gestion de la dette. Dans la limite des autorisations budgétaires, le Maire est notamment autorisé à souscrire des emprunts, à modifier leurs conditions d'amortissement, à échanger leur taux d'intérêt et à les rembourser par anticipation.

L'étendue de cette délégation impose à l'ordonnateur de rendre compte de son action à l'assemblée délibérante. Or, aucun document stratégique n'a été élaboré et présenté au conseil municipal sur ce thème. Si l'ordonnateur présente chaque année à l'organe délibérant, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, le niveau de l'encours de dette, sa structure et son profil d'extinction, aucun objectif pluriannuel en matière d'endettement, de profil de la dette ou de diversification des sources de financement externe n'est défini. La collectivité ne présente pas de rapport spécifique au conseil municipal sur la gestion de la dette de la collectivité. Dans une commune de plus de 50 000 habitants, réalisant chaque année 15 M€ de dépenses d'équipement et mobilisant plusieurs millions d'euros d'emprunts, un tel document stratégique apparaît nécessaire. Il permettrait à l'organe délibérant de mesurer les capacités financières de la collectivité, de redéfinir un équilibre entre la fiscalité et l'emprunt et d'adopter un volume d'investissement dans le cadre d'un programme pluriannuel d'investissement. Ces décisions relèvent de la compétence de l'assemblée délibérante.

3.8.3. La structure et le coût de la dette

À la fin de 2016, la dette de la commune était composée de quarante-huit contrats de prêts. Près de 47,0 % de l'encours de dette était à taux fixe et 51,5 %²⁰ à taux variables simples, assortis d'une marge bancaire. La ville disposait également de deux produits dérivés à barrière simple, représentant 1,5 % de son encours de dette. Cet équilibre a permis à la commune de bénéficier d'une baisse des taux d'intérêts. En 2016, elle a ainsi payé en moyenne un taux d'intérêt de 0,64 % sur ses emprunts à taux variables²¹, contre 3,65 % sur ses emprunts à taux fixe.

La structure de la dette de la ville apparaît sécurisée. En 2016, près de 98 % de l'encours de dette était classé 1-A dans la charte de bonne conduite définie par la circulaire interministérielle du 25 juin 2010. La commune disposait d'un seul emprunt classé 1-C selon la charte de bonne conduite, pour un capital restant dû de 1 858 836 €. Celui-ci ne présente aucun risque pour la ville dans la mesure où le taux d'intérêt est fixe durant toute la durée du remboursement. Le taux d'intérêt apparent de la dette, c'est-à-dire le rapport entre les charges financières et l'encours de dette au 1^{er} janvier, s'élevait à 2,4 % en 2015. Il était sensiblement inférieur à la moyenne nationale et à celle des communes de moins de 100 000 habitants²². Il représentait 2,3 % en 2016. Ce faible taux apparent de la dette résulte de la part des emprunts à taux variable dans l'encours de dette de la commune. Il représente un atout pour la collectivité.

²⁰ 18,5 % de l'encours de la ville était constitué d'emprunts à taux variables indexés sur la variation du Livret A.

²¹ Hors emprunts indexés sur le Livret A.

²² Finance Active, *Observatoire de la dette locale*, 2016

Tableau n° 22 : La structure de l'encours de dette du budget principal

	2012	2013	2014	2015	2016
Encours de dette du budget principal	87 700 713	88 068 219	87 560 990	81 583 296	74 657 596
<i>Dont part des emprunts classés 1-A</i>	97,4 %	97,4 %	97,5 %	97,5 %	97,5 %
<i>Dont part des emprunts classés 1-C</i>	2,6 %	2,6 %	2,5 %	2,5 %	2,5 %
<i>Dont part des emprunts classés 1-A avec swaps</i>	94,6 %	94,8 %	95,3 %	95,6 %	95,9 %
<i>Dont part des emprunts classés 1-B avec swaps</i>	2,8 %	2,6 %	2,2 %	1,9 %	1,6 %
Taux d'intérêt apparent de la dette*	2,8 %	2,8 %	2,6 %	2,4 %	2,3 %
<i>Moyenne nationale</i>	-	3,1 %	3,0 %	2,8 %	-
<i>Moyenne des communes < 100 000 habitants</i>	-	3,4 %	3,3 %	3,1 %	-

* le taux d'intérêt apparent de la dette de la commune n'intègre pas les pertes sur les opérations de swaps

Source : chambre régionale des comptes, données issues des comptes administratifs et de l'observatoire 2016 de la dette Finance Active

L'encours de dette de la commune est sécurisé. Hormis l'évolution des emprunts à taux variables, il ne présente pas de risque de majoration substantielle des taux d'intérêts. La quasi-totalité de la dette de la collectivité est classé 1-A dans la charte de bonne conduite. Le processus de désendettement engagé par l'ordonnateur permettra de réduire l'annuité de remboursement de la dette et sa part dans les recettes réelles de fonctionnement du budget principal. Ce désendettement pourrait être accentué en évitant la mobilisation d'emprunts déconnectée du besoin de financement de la section d'investissement. Il résulte en partie de la réduction importante des dépenses d'équipement depuis 2014.

3.8.4. Les conséquences financières de la mobilisation des swaps

Au milieu des années 2000, la commune a souscrit douze instruments de couverture pour échanger les charges financières payées sur douze emprunts. Tous ces instruments de couverture sont des *swaps*. Le *swap* est un contrat conclu entre la collectivité et un établissement de crédit précisant les conditions d'échange du taux d'intérêt sur un emprunt sous-jacent. La collectivité échange le taux d'intérêt payé sur un contrat conclu avec une banque contre un taux d'intérêt payé sur le *swap* conclu avec une autre banque. La conclusion d'un *swap* ne modifie par la relation contractuelle entre la collectivité et la banque avec laquelle elle a souscrit le contrat de prêt initial.

Le notionnel de ces *swaps*, c'est-à-dire le montant de la dette garantie par ces instruments de couverture, était initialement de 41,9 M€ Du fait de l'amortissement de ces instruments de couverture, ce notionnel s'élevait à 4,9 M€ au 1^{er} janvier 2016. Entre 2011 et 2016, la souscription de ces instruments de couverture a coûté 1,9 M€ à la collectivité, c'est-à-dire que la ville a versé aux banques lui ayant consenti ces *swaps* 1,9 M€ d'intérêts de plus qu'elle en a perçus de leur part. La perte annuelle moyenne sur ces produits est de 320 332 € depuis 2011. Elle s'élevait à près de 195 000 € en 2016.

Tableau n° 23 : Les conséquences financières des swaps

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Flux d'intérêts versés (A)	348 569	417 963	408 242	325 073	262 890	nc
Cumul des flux d'intérêts versés	348 569	766 533	1 174 775	1 499 848	1 762 738	nc
Flux d'intérêts perçus (B)	2 380	2 287	2 096	1 982	5 999	nc
Cumul des flux d'intérêts perçus	2 380	4 667	6 763	8 745	14 744	nc
Écart (A-B)	346 189	415 676	406 146	323 091	256 891	193 651
Cumul des écarts	346 189	761 866	1 168 012	1 491 103	1 747 994	1 941 645

Source : comptes administratifs

Aucun des douze *swaps* conclus par la commune ne lui a permis de réaliser une économie d'intérêts. Pour chacun d'entre eux, elle a versé à la banque un montant supérieur à celui reçu. Par exemple, la commune a souscrit en octobre 2008 un *swap* (n° IRS101992) auprès d'une banque étrangère pour un notionnel de 2,4 M€. Cet instrument de couverture permettait à la commune d'échanger le taux d'intérêt d'un emprunt souscrit en 2011, dont le taux d'intérêt était égal à la valeur de l'Euribor 1 mois, majoré de 3,5 points de base (0,035 %), contre un taux fixe de 3,99 %. Dès lors, tant que l'Euribor 1 mois est supérieur à 3,95 %, la commune réalise une économie d'intérêt. Si l'Euribor 1 mois est inférieur à 3,95 %, la ville verse plus d'intérêts à la banque avec laquelle elle a souscrit le *swap* qu'elle n'en reçoit. Or, depuis le 11 novembre 2008, soit moins d'un mois après la conclusion du *swap*, l'Euribor 1 mois est inférieur à 3,95 %. Il est même négatif depuis le 1^{er} janvier 2016. La conclusion de ce *swap* a donc coûté en huit ans près de 400 000 € à la commune du Blanc-Mesnil. L'exécution de cet instrument de couverture perdurera jusqu'en 2020. Il représentera probablement jusqu'à cette date une charge financière pour la collectivité.

En définitive, la chambre relève que la souscription de douze instruments de couverture au milieu des années 2000 a pénalisé la situation financière du budget principal. Tous les *swaps* ont entraîné une perte financière pour la ville. Certains la conduisent aujourd'hui à payer des taux fixes élevés alors que, sans leur souscription, elle paierait des taux d'intérêts quasi-nuls au titre de l'amortissement du contrat de prêt initial. Selon son cabinet de conseil, la sortie anticipée de ces instruments de couverture coûterait 273 000 € à la commune. Dès lors, la chambre invite l'ordonnateur à mesurer les conséquences financières d'une éventuelle sortie anticipée de ces produits financiers en mobilisant la trésorerie de la collectivité.

⇒ **Appréciation générale sur la situation financière de la commune**

La commune du Blanc-Mesnil dispose d'une situation financière équilibrée, marquée par une Caf brute et une Caf nette supérieures à la moyenne des villes similaires. Entre 2011 et 2015, les recettes réelles de fonctionnement ont progressé en moyenne plus vite que les dépenses. Le ratio de désendettement du budget principal, c'est-à-dire le rapport entre la dette et l'autofinancement brut, est inférieur à la durée moyenne résiduelle de l'encours et représentait 7,0 années en 2016.

Toutefois, la situation financière de la collectivité est caractérisée par certaines fragilités, qui pourraient à l'avenir s'accroître. Les dépenses de personnel sont structurellement supérieures à la moyenne de la strate et du département et progressent depuis cinq ans à un rythme supérieur à celui des recettes réelles de fonctionnement. Le modèle financier de la commune est dépendant des recettes perçues dans le cadre de dispositifs de péréquation horizontale, comme le FSRIF et le FPIC. Ces recettes représentent plus de la moitié de l'autofinancement brut du budget principal. L'exercice 2016 est caractérisé par une dégradation de la situation financière de la commune. La Caf brute est sensiblement inférieure à celle de l'exercice précédent et les bases fiscales de taxe d'habitation ont reculé de 3,7 %. Surtout, du fait de son intégration dans la Métropole du Grand Paris, le potentiel fiscal de la commune devrait progresser. Cette dernière pourrait ainsi perdre le bénéfice de plusieurs dispositifs de péréquations verticale et horizontale. La ville pourrait ne plus être éligible à la dotation nationale de péréquation. Ces évolutions représentent une fragilité majeure pour la commune.

L'encours de dette de la ville est sécurisé. Il est inférieur à la moyenne de la strate et du département. Un processus de désendettement entamé depuis 2014 permet de réduire son montant. Cependant, la commune a souscrit dans les années 2000, douze instruments de couverture pour modifier les charges d'intérêts de plusieurs emprunts. Ces *swaps* ont tous été défavorables à la collectivité. Ils ont représenté pour elle un coût de prêt de 2,0 M€ depuis 2011. Au-delà de ces *swaps*, la mobilisation de l'emprunt ne coïncide pas avec le besoin de financement des investissements. Cette mobilisation inutile de l'emprunt entraîne des conséquences négatives sur la situation financière de la collectivité. Elle engendre l'accumulation d'excédents de trésorerie non-rémunérés et le paiement de charges financières qui dégradent le résultat de la section de fonctionnement.

4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les charges de personnel sont les principales dépenses de fonctionnement du budget principal. Elles représentaient plus de 60 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2016. Elles ont progressé en moyenne de 2,7 % par an depuis 2011. Elles ont augmenté de près de 6 M€ au cours de la période. Leur progression annuelle moyenne est supérieure à celle des recettes de fonctionnement. Les dépenses de personnel par habitant de la commune sont supérieures à la moyenne régionale et de l'échantillon. La masse salariale de l'exercice 2016 s'élevait à 52 M€. Au 1^{er} janvier 2017, la collectivité employait près de 1 300 agents. Au regard de leur part dans le volume total des charges de la ville, l'analyse de la gestion des ressources humaines permet de mesurer la capacité de la commune à maîtriser son principal poste de dépenses.

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

L'organisation générale des services est caractérisée par de nombreuses fragilités. Le cycle électoral de 2014 a entraîné un renouvellement important des cadres administratifs. Entre les mois de mai 2014 et d'août 2016, la collectivité ne disposait pas de directeur général des services (DGS). La direction administrative a été assurée par deux directeurs généraux adjoints (DGA) chargés des ressources. Ces derniers sont restés en poste moins de douze mois. Le schéma d'organisation des services a connu de multiples modifications. Si, au cours de sa réunion du 15 septembre 2015, le comité technique paritaire a été consulté sur l'organisation des différentes directions générales, aucun organigramme fonctionnel, indiquant les effectifs cibles et réels de chaque service, ne lui a été présenté depuis plus de deux ans.

La direction des ressources humaines est marquée par une pénurie de moyens et une forme de désorganisation. Au 1^{er} janvier 2017, elle était composée de 25 équivalents temps-plein, relevant principalement de la catégorie C. La commune n'a pas de directeur des ressources humaines depuis trois ans. Si le recrutement récent d'un DGA chargé des ressources devrait faciliter la réorganisation des services, son arrivée n'a pas été accompagnée du recrutement d'un directeur des ressources humaines. Ce manque de moyens et d'expertise a pénalisé la mise en place d'outils de pilotage des ressources humaines. La commune ne dispose d'aucun outil global de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Elle ne souhaite pas se doter d'un tel outil de gestion. Aucun document de stratégie pluriannuelle des ressources humaines n'a été élaboré et présenté au conseil municipal. La direction n'est pas dotée d'un pôle de contrôle de gestion. Aucune évaluation de son action n'est réalisée par ses agents ou par des services extérieurs. L'absence de contrôle interne a favorisé l'émergence de situations irrégulières. Avant la préparation du budget 2017, aucun suivi de la masse salariale ni aucune analyse des déterminants de l'évolution des charges de personnel n'étaient mis en place. Faute de moyens, aucun bilan social n'a été réalisé pour l'exercice 2014. Contrairement aux dispositions de l'article 58 du décret n° 2012-170 du 3 février 2012, une seule réunion ordinaire du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) a été organisée en 2015.

Cependant, la restructuration récente de la direction générale devrait faciliter la mise en place d'outils de pilotage. La commune a recruté un DGS et un DGA chargé des ressources en septembre 2016. Un « projet de développement des ressources humaines » a récemment été élaboré. Ses orientations sont déclinées en plusieurs objectifs opérationnels, comme la mise en place d'une procédure de recrutement, la rédaction d'un nouveau règlement intérieur, l'instauration d'outils de suivi de la masse salariale et la refonte du régime indemnitaire. Un plan de formation est en outre entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017. Une cartographie des postes de travail était en cours d'élaboration à la fin du mois de juin 2017. Si ces évolutions amélioreront le fonctionnement de la direction, leur élaboration tardive a fortement pénalisé la gestion des ressources humaines. Au regard du défaut d'organisation des services et de formalisation des processus, la restructuration, le développement et la modernisation de la gestion des ressources humaines devrait constituer une priorité de gestion pour la ville.

4.2. Les effectifs de la commune

Les documents budgétaires présentés au conseil municipal présentent des données erronées en matière d'évolution des effectifs. Chaque année, les annexes des comptes administratifs et des budgets primitifs mentionnent des effectifs différents. Le compte administratif 2015 omet de mentionner les emplois de cabinet et une cinquantaine d'agents territoriaux des écoles maternelles (ATSEM). Le budget primitif 2016 ne mentionne aucun directeur général ni aucun collaborateur de cabinet. La méthode de recensement des effectifs utilisée dans les rapports sur l'état de la collectivité diffère de celle des documents budgétaires. Ces incohérences nuisent sensiblement à l'information de l'assemblée délibérante. Aucun document ne permet au conseil municipal de connaître précisément l'étendue et la répartition des effectifs communaux, ni au moment du débat d'orientation budgétaire, ni au moment de l'adoption du budget. Si, selon l'ordonnateur, le rapport d'orientation budgétaire pour 2017 présente au conseil municipal des données désormais fiables, la chambre souligne que ces données doivent également figurer en annexe du budget primitif et du compte administratif, ainsi qu'être détaillées dans le rapport sur l'état de la collectivité.

Dans le cadre de l'examen de la gestion, par extraction des données de son système d'information, la direction des ressources humaines a reconstitué les effectifs de la commune depuis 2011. Les effectifs reconstitués à la demande de la chambre doivent être analysés avec prudence. Ils sont totalement différents de ceux mentionnés dans les documents budgétaires. Ainsi, à la fin de 2015, les données transmises par la direction des ressources humaines indiquent que les effectifs de la commune seraient de 1 282 équivalents temps-plein travaillés (ETPT), contre 1 122 ETPT renseignés dans le compte administratif 2015 et 1 100 ETPT mentionnés dans le budget primitif 2016. Ces données sont en outre décorrélatées de l'évolution de la masse salariale et semblent inexactes. Une extraction du logiciel de paie Xemelios réalisée par la chambre indique que les effectifs de la commune seraient restés stables depuis 2012, autour de 1 180 ETPT. Ces données semblent plus cohérentes avec l'évolution de la masse salariale. Elles doivent cependant être également analysées avec prudence car elles supposent un renseignement fiable des bulletins de salaire et une identification exhaustive des vacataires.

Tableau n° 24 : Les incohérences dans le recensement des effectifs du budget principal

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Effectifs calculés en personnes physiques						
Effectifs selon DRH	1 360	1 328	1 385	1 316	1 296	1 273
Effectifs selon CA	1 029	1 049	1 109	-	-	-
Effectifs selon BP N+1*	1 026	1 050	1 103	-	-	-
Effectifs selon REC**	1 200	1 241	1 252	-	1 627	-
Effectifs calculés en ETPT						
Effectifs selon DRH	1 342,6	1 312,7	1 371,4	1 309,3	1 281,7	1 262,4
Effectifs selon CA	-	-	-	1 153,4	1 122	-
Effectifs selon BP N+1	-	-	-	1 156,6	1 100	-
Effectifs selon Xemelios***	1 197,3	1 205,2	1 204,4	1 228,8	1 229,5	1 228,1

* la comparaison est réalisée avec le BP de l'année postérieure au CA pour rapprocher les données du 31 décembre et du 1^{er} janvier

** une partie des écarts entre les documents budgétaires et le REC résulte de différences de méthode de recensement

Source : chambre régionale des comptes

Le recensement des seuls effectifs communaux ne traduit pas l'ensemble de l'organisation des services de la commune. Cette dernière recourt en permanence à un nombre considérable de vacataires, dont la mission s'apparente souvent irrégulièrement à celle d'un emploi permanent. Au cours de la période, le nombre d'heures de vacations payées au cours du dernier mois de l'année a progressé de plus de 90 %, passant de 7 109 heures en décembre 2011 à 13 536 heures en décembre 2015. Elles concernent principalement des animateurs périscolaires ou de loisirs, ainsi que des professeurs de musique ou des journalistes. Transposées sur l'entièreté de l'exercice, la commune a payé plus de 160 000 heures de vacation en 2015. Alors que les heures de vacations payées équivalaient à 46,9 ETP en 2011,

elles représentaient 89,2 ETP en 2015. Leur coût représentait 2,3 M€ en 2015, contre 2,0 M€ en 2014. Au demeurant, les conditions d'emploi des vacataires sont contraires à la jurisprudence administrative : elles ne correspondent pas à une mission spécifique, limitée dans le temps et rémunérée à l'acte (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 23 juin 2005, n° 02BX01107, Mme R). Depuis 2011, plusieurs vacataires sont, chaque année, rémunérés par la collectivité au mois de janvier. Une vingtaine de vacataires est ainsi rémunérée presque tous les mois par la collectivité. Ils bénéficient du renouvellement continu de leurs contrats de vacation. Leur mission ne répond pas à un acte déterminé et ponctuel, mais à des besoins occasionnels ou réguliers de la commune. Leur recrutement en qualité de vacataire est donc irrégulier. La reconduction systématique de ces contrats de vacation est également irrégulière. En maintenant ces situations, la ville s'expose à la requalification de ces contrats de vacation en contrats de travail.

La chambre relève que le défaut d'outils de pilotage de la direction des ressources humaines ne lui permet pas de mesurer précisément les effectifs de la collectivité. Le tableau des effectifs transmis au conseil municipal est chaque année incomplet et erroné. Il nuit sensiblement à l'information de l'assemblée délibérante et ne lui permet pas de disposer des informations essentielles à la prise de décision budgétaire. Dès lors, la chambre recommande à l'ordonnateur de mettre en place un dispositif de suivi fiable des effectifs communaux et de transmettre ces éléments, ainsi que leur méthode d'élaboration, au conseil municipal. En application du décret n° 88-145 du 15 février 1988 modifié, la chambre rappelle au Maire la nécessité de limiter le recrutement de vacataires aux seules missions spécifiques et discontinues justifiant le recours à ce type de prestations. Pour remédier à ces irrégularités, le Maire indique qu'une centaine d'agents vacataires bénéficieront en 2017 d'un recrutement en qualité d'agents contractuels.

Recommandation n° 3 :

Mettre en place un outil de suivi des effectifs et transmettre au conseil municipal une information cohérente en matière d'évolution du personnel communal.

Rappel de la réglementation n° 4 :

En application du décret n° 88-145 du 15 février 1988 modifié, limiter le recours aux vacataires aux seules missions spécifiques et discontinues, ne répondant ni à un besoin permanent ni à un besoin occasionnel de la commune.

4.3. L'organisation du temps de travail

4.3.1. Le régime de temps de travail applicable

L'organisation du temps de travail au Blanc-Mesnil est régie par deux protocoles d'accord. Adopté par une délibération du conseil municipal du 30 avril 2003, le premier précise les modalités d'application du temps de travail au sein de la collectivité. Adopté par une délibération du 19 janvier 2004, le second encadre les congés et les autorisations d'absence du personnel communal. L'article 1^{er} du protocole d'accord du 30 avril 2003 indique que « *la durée annuelle de travail est fixée à 1 512 heures* » pour les agents à temps-plein. L'organisation actuelle du temps de travail résulte de la conclusion d'un contrat de solidarité entre l'État et la ville. Adopté par une délibération du 26 janvier 1982, ce contrat de solidarité a institué un régime de temps de travail dérogatoire pour la commune.

Aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, applicable aux collectivités territoriales en application de l'article 21 de la loi n° 2001-02 du 3 janvier 2001, la durée annuelle de temps de travail effectif est fixée à 1 600 heures. Du fait de l'instauration de la journée de solidarité par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004, cette durée annuelle de travail a été portée à 1 607 heures. Elle représente à la fois un plancher et un plafond (Conseil d'État, 9 octobre 2002, n° 238070, Fédérations des personnels des services des départements et des régions). Cependant, conformément à l'article 21 de la loi du 3 janvier 2001 précitée, « *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 [...] après avis du comité technique paritaire, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail ».

Or, ces dispositions législatives et réglementaires ne sont pas respectées par la collectivité. Le régime du temps de travail appliqué au sein de la commune est aujourd'hui irrégulier. L'article 1^{er} du contrat de solidarité prévoyait une réduction de 6 heures 30 de la durée hebdomadaire de travail des agents communaux entre le 31 décembre 1981 et le 1^{er} janvier 1983. La durée hebdomadaire de travail devait ainsi passer de 41 heures 30 à 35 heures par semaine. Pour un agent à temps complet, le nombre de jours de congés annuels était fixé à 25 jours. Les modalités du contrat de solidarité n'ont pas été respectées par la collectivité. Si la durée hebdomadaire de travail a bien été réduite de 41 heures 30 à 35 heures, elle s'est irrégulièrement accompagnée de l'octroi de 12 jours de congés supplémentaires. Au lieu de reposer sur une durée hebdomadaire de travail de 35 heures, complétée de 25 jours de congés annuels, l'organisation du temps de travail reposait sur une durée hebdomadaire d'activité de 35 heures, accompagnée de 37 jours de congés.

Par une délibération du 20 décembre 2001, prise en application de l'article 21 de la loi du 3 janvier 2001 précitée, le conseil municipal a décidé de maintenir le régime du temps de travail appliqué au sein de la collectivité avant l'adoption de la loi. L'article 2 de la délibération précise que la durée annuelle de travail des agents s'élève à 1 512 heures. Les agents municipaux conservent les 12 jours de congés supplémentaires annuels octroyés collectivement, sous la forme de jours de congés au titre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT). Or, contrairement aux dispositions de l'article 21 de la loi du 3 janvier 2001, la délibération du conseil municipal ne maintient pas un régime de temps de travail antérieur à l'application de la loi, mais consacre une application irrégulière du contrat de solidarité conclu au début des années 1980. L'organisation du temps de travail de la collectivité, fondée sur une durée annuelle d'activité inférieure à 1 607 heures, est donc contraire à la réglementation.

Le régime communal du temps de travail est caractérisé par plusieurs autres irrégularités. Si une délibération du 16 décembre 2004 prévoyait l'instauration de la journée de solidarité, celle-ci n'a pas été mise en place par la collectivité. Le maintien irrégulier de cette journée de travail rémunérée n'a pas permis le relèvement de la durée annuelle d'activité. Par ailleurs, le protocole d'accord accordait trois jours de congés supplémentaires pour le personnel chargé « *soit de fonctions d'encadrement, soit de fonctions de conception lorsqu'ils bénéficient d'une large autonomie dans l'organisation de leur travail* ». La chambre régionale des comptes Île-de-France avait déjà relevé, en 2010, l'irrégularité de ce dispositif. Celui-ci n'a été supprimé qu'en 2016, soit plus de cinq ans après la publication du rapport de la chambre.

Au-delà de l'irrégularité du dispositif, le régime du temps de travail appliqué au personnel municipal est coûteux pour la commune. Un agent à temps complet dispose d'une durée annuelle de travail inférieure de 95 heures à celle prévue par le cadre réglementaire. Le seuil de déclenchement des heures supplémentaires est ainsi inférieur à celui de droit commun. La durée annuelle de travail au sein de la commune lui impose également d'accroître son recours aux vacataires et au personnel extérieur pour assurer l'exercice de ses compétences. En appliquant la durée légale de 1 607 heures d'activité par an, la ville pourrait, en théorie, réduire ses effectifs de 76 ETPT²³. Elle réaliserait, chaque année, une économie de 2,7 M€²⁴. En outre, la durée annuelle de travail au sein de la commune est inférieure de 50 heures à la moyenne, déjà dérogatoire, de l'échantillon de communes examiné par la Cour des comptes dans son rapport public thématique sur les finances locales²⁵.

²³ Sur la base de 1 282 ETPT au 31 décembre 2015 ; $(1\ 282 \times 95) / 1\ 607 = 76$ ETPT.

²⁴ Estimation effectuée à partir du montant des charges de personnel inscrit au chapitre 012 du compte administratif 2015 de la commune (51,3 M€) et du nombre d'agents exprimé en ETPT recalculé par la ville (1 282). Le coût moyen annuel d'un agent s'élève ainsi à 40 000 € environ et le coût moyen d'une journée à 158 €. 95 heures correspondent à 13,6 jours. 13,6 jours travaillés par 1 282 ETPT correspondent à un coût de 2,7 M€.

²⁵ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, 2016, p.172.

La chambre relève que l'organisation du temps de travail au sein de la commune du Blanc-Mesnil est contraire à la réglementation. Elle conduit les agents municipaux à bénéficier d'une durée annuelle de travail sensiblement inférieure à celle fixée par la loi. Cette irrégularité entraîne un coût important pour la collectivité, dont le montant peut être estimé à plus de 2,7 M€ par an. Il représente plus de 25 % de l'autofinancement brut du budget principal en 2016. Au regard des fragilités de la situation financière de la ville et de l'évolution de sa masse salariale, la chambre rappelle à l'ordonnateur la nécessité de procéder à la refonte du régime de temps de travail, en relevant la durée annuelle d'activité et en instaurant la journée de solidarité inappliquée depuis plus de 10 ans.

Rappel de la réglementation n° 5 :

En application de l'article 1er du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 et des dispositions de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004, procéder à la refonte du régime de temps de travail en relevant la durée annuelle d'activité et en instaurant la journée de solidarité.

4.3.2. Le suivi des heures supplémentaires

En 2015, la commune a versé à ses agents 348 202 € au titre de l'indemnisation de 18 807 heures supplémentaires. En 2016, la commune a rémunéré 22 909 heures supplémentaires, soit 18 % de plus que l'exercice précédent. À la suite du renouvellement de l'assemblée délibérante en 2014, l'indemnisation des heures supplémentaires a été accentuée. La commune n'a mis en place aucun dispositif de suivi des autres heures supplémentaires, c'est-à-dire celles n'ayant pas entraîné une rémunération. La direction des ressources humaines ne recense pas les heures supplémentaires récupérées sous la forme de repos compensateur ou de placement sur un compte épargne-temps. Cette absence de suivi traduit un défaut de pilotage et de gestion des ressources humaines.

En application de l'article 4 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, les heures supplémentaires représentent les heures réalisées à la demande du chef de service au-delà des bornes horaires définies par le cycle de travail. Dans les conditions fixées à l'article 2 du même décret, le versement de ces heures est conditionné à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies. Enfin, l'article 6 du même décret dispose que, sauf circonstances exceptionnelles définies aux deuxième et troisième alinéas du même article, et notamment la consultation du comité technique paritaire, le nombre d'heures supplémentaires réalisées ne peut dépasser par agent un volume de 25 heures par mois.

Or, ces dispositions réglementaires ne sont pas respectées par la collectivité. Hormis pour les agents du centre technique municipal, la réalisation des heures supplémentaires n'est vérifiée par aucun dispositif de contrôle automatisé. Aucun système de décompte automatique du temps de travail, ni aucun logiciel interfacé entre la direction des ressources humaines et les chefs de service ne permet de vérifier la réalisation des heures supplémentaires payées. L'analyse des bulletins de salaire indique que douze agents ont réalisé en 2015 plus de 300 heures supplémentaires. Ces dépassements de plafonds mensuel et annuel n'ont pas fait l'objet d'un avis du comité technique paritaire et d'une délibération du conseil municipal. Ces dépassements ne concernent que les heures supplémentaires payées. Le défaut de suivi des heures supplémentaires totales ne permet pas de mesurer les cas de dépassements mensuel ou annuel autres que ces ceux entraînant le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Enfin, une dizaine d'agents de la commune bénéficie d'un mécanisme d'indemnisation forfaitaire sous la forme d'IHTS. Leur bulletin de salaire indique chaque mois un volume d'heures supplémentaires équivalent au moins à 25 heures. Ces agents dépassent fréquemment les plafonds mensuel et annuel définis par le décret du 14 janvier 2002. Le caractère systématique des versements – y compris pendant la période estivale –, couplé à l'incapacité de la commune de fournir les états liquidatifs individuels dans le cadre de l'examen de la gestion, semble indiquer que les sommes versées à ces agents représentent un complément de rémunération négocié et irrégulier.

Par conséquent, la chambre relève que le suivi des heures supplémentaires n'est pas assuré par la collectivité alors qu'il constitue pourtant un outil important de gestion des ressources humaines. Ainsi, l'absence de contrôle automatisé nuit à la sécurité juridique des heures supplémentaires payées et ne permet pas de s'assurer de leur réalisation. Le paiement permanent d'un volume d'heures supplémentaires à plusieurs agents s'apparente à un complément indu de rémunération. Si le Maire reconnaît en réponse que plusieurs paiements correspondaient à un complément indu de rémunération pour les bénéficiaires, il précise que, pour certains agents, cette rémunération correspondrait à un travail effectif. Toutefois, aucune pièce transmise à la chambre ne permet de le confirmer. Les arrêtés individuels nominatifs, détaillant les jours, les heures et les motifs de réalisation de ces heures supplémentaires, n'ont pas été transmis dans le cadre de l'examen de la gestion. Dans ce contexte, la chambre invite le Maire à mettre en œuvre un suivi exhaustif de toutes les heures supplémentaires réalisées, à s'assurer de l'effectivité des heures supplémentaires payées et à mettre un terme aux dispositifs irréguliers de forfaitisation. Elle prend note de l'engagement de l'ordonnateur de réduire les heures supplémentaires réalisées par les agents et de saisir pour avis le comité technique paritaire afin de pouvoir ponctuellement dépasser le plafond défini par le cadre réglementaire.

4.3.3. L'absentéisme

Au cours de la période, l'absentéisme compressible de la commune, incluant les maladies ordinaires, les accidents du travail et les maladies professionnelles, a progressé de 23,6 %, passant de 24 778 journées d'absences en 2011 à 30 623 journées d'absence en 2015. Principale composante de cet absentéisme, les jours d'absence pour maladie ordinaire ont progressé de 25 % en cinq ans. En 2015, plus de 765 agents communaux ont été absents au moins une journée pour maladie ordinaire. Le nombre de jours d'absence moyen pour maladie ordinaire était de 25,5 jours en 2015. Cette moyenne était supérieure de 4,5 jours à celle de 2011.

Tableau n° 25 : Évolution de l'absentéisme entre 2011 et 2015

	2011		2012		2013		2015	
	Nb de jours	Nb de jours par agent absent	Nb de jours	Nb de jours par agent absent	Nb de jours	Nb de jours par agent absent	Nb de jours	Nb de jours par agent absent
Maladie ordinaire	18 109,5	21,0	18 853,0	23,0	19 878,0	23,5	22 638,5	25,5
Accidents du travail	4 979,5	48,8	2 654,0	26,0	4 031,0	40,3	7 297,0	57,0
Maladie professionnelle	1 689,0	168,9	986,0	98,6	1 218,0	203,0	688,0	137,6
Absentéisme compressible	24 778,0	/	22 493,0	/	25 127,0	/	30 623,5	/
Congés de longue maladie, de longue durée, pour maladie grave	13 945,0	214,5	12 341,0	220,4	12 012,0	261,1	9 605,0	213,4
Maternité/paternité/adoption	4 986,0	86,0	4 348,0	67,9	3 911,0	76,7	4 950,0	88,4
Congés exceptionnels	1 817,3	4,0	1 785,6	3,8	1 662,8	3,8	1 601,9	3,8
Absentéisme incompressible	20 748,3	/	18 474,6	/	17 585,8	/	16 156,9	/
Absentéisme total	45 526,3	/	40 967,6	/	42 712,8	/	46 780,4	/
Absences de service fait	464	18,6	314	11,2	263	10,5	nd	nd

* aucun bilan social n'a été élaboré en 2014 et le REC 2015 ne mentionne pas les résultats de l'exercice antérieur

Source : bilans sociaux et rapports sur l'état de la collectivité (REC)

L'absentéisme compressible au Blanc-Mesnil est supérieur à la moyenne des collectivités des départements de la Seine-Saint-Denis, des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne. En 2015, le nombre de jours d'absence moyen pour maladie ordinaire était de 18,2 jours pour les titulaires et stagiaires, contre une moyenne interdépartementale de 14,3 jours²⁶. Pour les agents non-titulaires sur emploi permanent, le nombre de jours d'absence moyen pour raisons de santé était de 21,3 jours en 2015, contre une moyenne interdépartementale de 11 jours. L'absentéisme des agents municipaux représente un coût pour la commune. Le coût des seules maladies ordinaires en 2015 peut être évalué à 3,6 M€. Il a progressé de plus de 600 000 € depuis 2011. Le bilan social de la commune indique que le coût des remplacements liés à l'absentéisme était de 2,1 M€ au cours de l'exercice 2013.

Les modalités de prévention et de lutte contre l'absentéisme sont lacunaires. Aucun document unique d'évaluation des risques (DUER), pourtant prévu par l'article R. 4121-1 du code du travail, recensant notamment l'ensemble des risques psycho-sociaux susceptibles de concerner les agents municipaux, n'a été formalisé. La collectivité ne dispose d'aucun service de médecine du travail depuis 2014. Contrairement aux obligations réglementaires, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ne s'est réuni qu'une seule fois en 2015.

Par conséquent, la chambre relève que la commune est confrontée à une progression sensible de l'absentéisme depuis 2011. Les journées d'absence pour maladie ordinaire ont augmenté de 25 % en cinq ans. Elles sont supérieures à la moyenne interdépartementale. Plus de la moitié des agents communaux sont absents au moins une fois dans l'année pour cause de maladie ordinaire. Cet absentéisme nuit à l'organisation des services, à la continuité du service public et à l'équilibre financier de la collectivité. Dans ce contexte, la chambre recommande à l'ordonnateur de développer des actions de lutte contre les absences au travail, en analysant leurs causes et en prévenant leur survenue. En réponse, l'ordonnateur indique que plusieurs mesures seront prochainement mises en œuvre pour réduire l'absentéisme, comme un entretien de reprise d'activité, la reconversion des agents confrontés à une inaptitude physique et une modulation du régime indemnitaire.

Recommandation n° 4 :

Développer des actions de lutte contre l'absentéisme en instaurant des outils de prévention des absences et de sensibilisation des risques de dégradation des conditions de travail des agents municipaux.

4.3.4. Les autorisations spéciales d'absence

Le protocole d'accord sur les congés et les autorisations d'absence définit la liste des autorisations spéciales d'absence accordées au personnel municipal. Ces dernières représentent des absences autorisées et justifiées, distinctes des congés annuels et de l'absentéisme, pour des réunions syndicales ou des événements familiaux, comme un mariage, un décès ou une naissance.

L'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit l'instauration d'autorisations spéciales d'absence à l'occasion, notamment, de certains événements familiaux. Un ensemble de circulaires²⁷, applicables uniquement à la fonction publique d'État, précise le cadre d'application de ces autorisations spéciales d'absence. À défaut de cadre réglementaire applicable aux collectivités territoriales, le régime d'autorisations spéciales d'absence doit être institué au regard des dispositifs applicables à la fonction publique d'État.

²⁶ Centre interdépartemental de gestion, *Bilan social 2013*, mai 2015, p.16.

²⁷ Circulaire FP/4 n°1864 du 9 août 1995 relative au congé de maternité ou d'adoption et autorisations d'absence liées à la naissance pour les fonctionnaires et agents de l'État ; circulaire du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions.

Or, certaines autorisations spéciales d'absence appliquées par la commune sont plus favorables que celles appliquées pour la fonction publique d'État. Les autorisations communales sont plus longues et plus étendues. Ainsi, une autorisation d'absence de huit jours ouvrés est accordée pour le mariage d'un agent, contre cinq jours pour la fonction publique d'État. Alors que les circulaires nationales ne mentionnent qu'un lien d'ascendance ou de descendance direct, une autorisation d'absence d'une journée est accordée au Blanc-Mesnil pour la mariage d'un oncle, d'une tante, d'un neveu, d'une nièce ou d'un cousin. En outre, chaque agent peut également bénéficier de cinq jours d'autorisations d'absence après la remise d'une médaille du travail. En 2015, les autorisations spéciale d'absence accordées pour ces motifs ont été de 305 jours. Elles équivalent au temps de travail d'un agent à temps plein.

Certaines autorisations spéciales d'absence sont spécifiques à la commune. Les agents municipaux peuvent en effet bénéficier d'une autorisation spéciale d'absence sous la forme d'un congé de pré-retraite. Chaque agent ayant exercé une activité de moins de 10 ans dans l'administration territoriale – « *quelle que soit la collectivité* »²⁸ – peut bénéficier d'une autorisation spéciale d'un mois avant son départ à la retraite. Ce congé est étendu à deux mois entre dix et vingt ans de services et à trois mois au-delà de vingt ans de services. Ce dispositif est dérogoratoire du cadre existant pour la fonction publique d'État. Aucune autorisation comparable n'est prévue pour les agents de cette dernière. Par conséquent, à défaut de mesures nationales transposables à la commune, l'octroi d'une autorisation d'absence de plusieurs mois au titre du départ à la retraite est irrégulier. Au demeurant, la direction des ressources humaines n'a pas mis en place un outil de recensement des autorisations d'absence octroyées aux agents partant à la retraite.

La chambre relève que les autorisations spéciales d'absence accordées aux agents municipaux sont plus nombreuses que celles prévues pour la fonction publique d'État. À défaut de dispositifs nationaux comparables, certaines autorisations spécifiques de la commune sont dénuées de base légale et règlementaire. Dans ce contexte, la chambre invite l'ordonnateur à revoir leur nature et leur étendue.

4.4. La politique d'avancement et de promotion interne

4.4.1. L'avancement d'échelon

La commune pratique quasi-exclusivement un avancement d'échelon à la durée minimale. Entre 2011 et 2015, toutes catégories confondues, l'avancement à la durée minimale représentait en moyenne 87 % des avancements d'échelon. En 2016, le coût de l'avancement d'échelon à la durée minimale est estimé à près de 320 000 € par la direction des ressources humaines. La commune ne procède pas à l'avancement d'échelon à la durée intermédiaire. Ce systématisme de l'avancement d'échelon à la durée minimale avait déjà été souligné par la chambre dans le cadre du précédent examen de la gestion.

En application du deuxième alinéa de l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, dans sa version applicable avant le 1^{er} janvier 2016, « *l'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale. L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie* ». Dès lors, l'avancement d'échelon d'un agent peut être réalisé à l'ancienneté maximale, à l'ancienneté intermédiaire ou à l'ancienneté minimale.

Si une note de la direction des ressources humaines d'octobre 2016 détaille les modalités appliquées pour les avancements d'échelon, aucune délibération du conseil municipal ni aucun règlement intérieur ne formalisaient les conditions d'avancement à la durée minimale. Dans les faits, l'avancement à la durée minimale était déconnecté de l'évaluation de l'agent. Automatique, elle n'était pas appliquée dans les seuls cas de sanction professionnelle ou d'absence prolongée. Ainsi, la grille d'entretien individuel ne comportait aucun emplacement formalisé dédié à la proposition d'avancement d'échelon.

²⁸ Protocole d'accord en matière de congés, p.17.

L'avancement d'échelon quasi-systématique à la durée minimale a privé l'ordonnateur d'un levier de management des ressources humaines et d'évaluation des agents. Il a représenté un coût annuel important et participé de la progression de la masse salariale communale. 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. Cette mesure impose à l'ordonnateur, dans le cadre de la mise en place du protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations des fonctionnaires (PCCR), de revoir les conditions d'avancement d'échelon des agents municipaux.

4.4.2. L'avancement de grade

Entre 2011 et 2015, un avancement de grade a été arrêté par l'autorité territoriale pour 236 agents municipaux. Par une délibération du 28 juin 2007, le conseil municipal a fixé à 100 % le ratio d'avancement de grade pour tous les cadres d'emplois. Cependant, la collectivité n'est pas aujourd'hui en mesure de quantifier le ratio effectivement appliqué pour l'avancement de grade. La délibération mentionne deux ensembles de critères retenus par l'autorité territoriale pour le choix des agents promus : la valeur professionnelle, les acquis de l'expérience et les capacités à assumer plus de responsabilités, ainsi que les possibilités d'affectation des agents promus sur des fonctions correspondant à leur nouveau grade au sein de l'organisation des services municipaux. En pratique, les avancements de grade correspondent essentiellement à la réussite d'examens professionnels.

Les conditions d'avancement de grade dans la fonction publique territoriale sont régies par l'article 79 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée. L'avancement de grade peut résulter de la réussite d'un concours, d'une sélection par voie d'examen professionnel ou par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents. Dans ces deux derniers cas, l'avancement de grade est arrêté après l'avis de la commission administrative paritaire.

Or, ces dispositions législatives n'ont pas été respectées par la collectivité en 2014. Entre les deux tours de l'élection municipale, par un arrêté n° 1358 du 28 mars 2014, le Maire a procédé, sans l'avis de la commission administrative paritaire, à un avancement de grade pour 89 agents communaux. Ces avancements concernaient principalement des agents de catégorie C, comme des adjoints techniques, des adjoints administratifs, des ATSEM et des auxiliaires de puéricultrice. Ils étaient exclusivement fondés sur la valeur professionnelle de l'agent, et non sur la réussite d'un concours ou d'un examen professionnel. Certains agents ont bénéficié de cet avancement de grade quelques mois après avoir bénéficié d'un avancement d'échelon. À la suite du renouvellement de l'assemblée délibérante, ces avancements de grade ont été annulés par un arrêté n° 2718 du 23 juin 2014.

La chambre relève qu'à deux jours du second tour de l'élection municipale de 2014, l'ancien ordonnateur a irrégulièrement procédé, sans l'avis de la commission administrative paritaire, à un avancement de grade pour près de 90 agents de la commune. La chambre s'étonne du calendrier de cette décision, entre les deux tours de l'élection municipale, pour laquelle l'ancien ordonnateur était candidat à sa succession.

4.5. Les modalités de recrutement et de rémunération des agents municipaux

4.5.1. L'indemnité intitulée « complément indemnitaire »

Entre 2011 et 2016, la commune a versé aux agents municipaux 244 947 € au titre d'une indemnité intitulée « complément indemnitaire ». En 2016, ce complément indemnitaire a été versé à 29 agents, pour un montant total brut de 31 632 €. Cinq agents municipaux bénéficient mensuellement d'un « complément indemnitaire » de plus de 200 € par mois. Cette prime est indifféremment octroyée au personnel titulaire et non-titulaire.

Or, aucune indemnité intitulée « complément indemnitaire » n'a été instaurée par le cadre réglementaire applicable aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Cette prime est dénuée de base légale. Au surplus, aucune délibération du conseil municipal n'a adopté le versement de cette prime ou ses modalités d'octroi. Par conséquent, la chambre demande à l'ordonnateur de mettre un terme au versement de cette indemnité. Elle prend note de l'engagement de l'ordonnateur de régulariser cette situation.

4.5.2. Les emplois fonctionnels

Entre 2011 et 2016, l'organisation de la commune a été caractérisée par un renouvellement important de ses cadres de direction. Entre les mois de mai 2014 et d'août 2016, la collectivité ne disposait d'aucun DGS. À compter du 1^{er} septembre 2016, un DGS et un DGA chargé des ressources ont été recrutés. Aucune délibération n'a été adoptée par le conseil municipal pour créer les emplois fonctionnels de la collectivité. Depuis 2011, aucune décision de l'assemblée délibérante n'a autorisé le recrutement de directeurs généraux ou de DGA des services. Si l'état annexe des comptes administratifs et des budgets primitifs mentionnent des emplois budgétaires ouverts au titre de ces emplois fonctionnels, leur renseignement est parfois erroné. Ainsi, l'annexe C.1.1 « état du personnel » du budget primitif 2016 ne mentionne aucun emploi budgétaire ouvert de DGS. La commune a pourtant recruté un DGS à compter du 1^{er} septembre 2016. Cette situation doit conduire l'ordonnateur à inscrire rapidement à l'ordre du jour du conseil municipal la régularisation des conditions de recrutement et des modalités de rémunération des agents occupant de tels emplois.

4.5.2.1. Le recrutement de directeurs généraux adjoints des services non-titulaires

Entre 2011 et 2016, la commune a recruté deux directrices générales adjointes non titulaires. Si les contrats de travail et les arrêtés de nomination des intéressées mentionnaient leur recrutement en qualité de directrice, la nature de leurs missions d'encadrement, leur positionnement dans l'organigramme et leurs conditions de rémunération indiquent clairement que ces deux agents exerçaient des missions de direction générale adjointe.

En application de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, un agent non-titulaire ne peut pourvoir un emploi de directeur général adjoint des services dans les communes de moins de 150 000 habitants. La commune du Blanc-Mesnil ne peut donc recourir à des agents non-titulaires pour des emplois de DGA. Ce cadre réglementaire n'a pas été respecté par la collectivité.

Ce cadre réglementaire n'a pas été respecté par la collectivité. Depuis 2011, la commune a disposé dans ses effectifs de deux directrices générales adjointes contractuelles. La première, recrutée à compter du 17 novembre 2006, exerçait des missions de DGA de l'éducation des moyens généraux. L'organigramme de la collectivité et ses bulletins de salaire mentionnaient explicitement son statut de directrice générale adjointe. Les arrêtés de signature la concernant indiquaient également sa qualité de directrice générale adjointe. Cet agent a fait valoir ses droits à la retraite en 2014. La seconde exerce aujourd'hui un poste de DGA chargée du développement du territoire. Si son contrat de travail mentionne que cet agent exerce un poste de directeur, son positionnement fonctionnel, sa rémunération et la nature de ses missions d'encadrement indiquent qu'elle exerce en réalité une fonction de directrice générale adjointe. Son premier contrat de travail précisait au demeurant qu'elle exerçait une mission de directrice « *faisant fonction de DGA* ». Après que le représentant de l'État a contesté, par l'intermédiaire d'un déféré préfectoral, la régularité de ce recrutement, la notion de directrice générale adjointe a été supprimée de son contrat de travail. Toutefois, la description de ses missions, précisée à l'article 5 de son nouveau contrat, est identique, au mot près, à celle du précédent contrat irrégulier. L'organigramme fonctionnel des services du 1^{er} septembre 2016, même non présenté aux instances paritaires, mentionne son positionnement hiérarchique en qualité de DGA. La signature électronique de l'intéressée mentionne explicitement sa fonction de DGA. Au demeurant, sa rémunération est supérieure à celle de tous les autres emplois fonctionnels de la collectivité et les conditions de renouvellement de son contrat de travail ont été contraires aux obligations de publicité prévues à l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Par conséquent, la chambre rappelle qu'une commune de moins de 150 000 habitants ne peut procéder au recrutement d'un directeur général adjoint contractuel et demande à l'ordonnateur de mettre fin à la situation individuelle aujourd'hui irrégulière.

4.5.2.2. La procédure de recrutement des emplois fonctionnels

À la suite du renouvellement de l'assemblée délibérante en 2014, le nouvel ordonnateur a procédé aux recrutements de nouveaux directeurs généraux et de nouveaux DGA des services. Depuis cette date, sept agents ont été recrutés pour exercer un emploi fonctionnel. Certains de ces agents ont assuré leurs missions durant quelques mois seulement.

En application de l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, le recrutement d'un agent sur un emploi permanent créé ou vacant est conditionné à la publication d'un avis de vacance de poste auprès du centre de gestion. Ces dispositions s'appliquent aux emplois fonctionnels dans la mesure où ces derniers occupent, malgré la spécificité de leurs fonctions, un emploi permanent de la collectivité. Un délai raisonnable entre la publication de l'avis de vacance de poste et le recrutement du candidat est nécessaire pour assurer l'égal accès des agents aux emplois publics et favoriser la diversité des candidatures. Le juge administratif a considéré qu'un délai de deux mois entre l'avis de vacance de poste et le recrutement de l'agent était suffisant (Cour administrative d'appel de Paris, 13 octobre 2009, n° 08PA01647, Préfet du Val-de-Marne).

Or, la commune ne respecte pas ces dispositions législatives et réglementaires. Depuis 2012, dans la quasi-totalité des cas, le recrutement des directeurs généraux est antérieur ou concomitant à la publication de l'avis de vacance de poste. Ainsi, les recrutements de six directeurs généraux ont été actés, par courriers ou par arrêtés, soit avant la publication de l'avis de vacance de poste, soit moins d'un mois après la publication de cet avis. Par exemple, une directrice générale a été recrutée sur un emploi fonctionnel avant la publication de l'avis de vacance de poste. Par un courrier du 18 avril 2014, le Maire a informé son homologue de la commune des Pavillons-sous-Bois, alors employeur de l'intéressée, que « *la candidature de cet agent a été retenue sur le poste de Directeur général des services* ». Recrutée par voie de mutation par un arrêté du 28 avril 2014, l'intéressée a été détachée sur un emploi fonctionnel de DGA chargée des ressources par un arrêté du 16 mai 2014, entré en vigueur à compter du 1^{er} mai 2014. Or, la publication de l'avis de vacance de poste mentionné dans son arrêté de détachement est datée du 7 mai 2014. Elle est postérieure à la prise de fonctions de l'intéressée et au courrier adressé à son ancien employeur.

En conclusion, la chambre relève que le recrutement préalable ou concomitant à la publication de l'avis de vacance de poste des fonctionnaires détachés sur un emploi fonctionnel est irrégulier. Il est contraire au principe d'égal accès aux emplois publics et entraîne une mise en concurrence factice pour des postes déjà attribués. Aussi, la chambre rappelle que le recrutement des emplois fonctionnels doit être précédé de la publication d'un avis de vacance de poste et d'un délai raisonnable pour permettre la diversité des candidatures, leur analyse et le choix de celle la plus appropriée pour exercer les fonctions vacantes.

Rappel de la réglementation n° 6 :

En application de l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et de la jurisprudence administrative, conditionner le recrutement des agents titulaires sur un emploi fonctionnel à la publication préalable d'un avis de vacance de poste dans un délai raisonnable assurant la pluralité des candidatures.

4.6. Les collaborateurs de cabinet

Au cours de la période, conformément à l'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, les deux ordonnateurs de la commune ont bénéficié de trois collaborateurs de cabinet. Les salaires bruts versés annuellement à ces collaborateurs ont cependant progressé de 86 % en six ans, passant de 137 373 € en 2011 à 255 999 € en 2016.

À la suite du renouvellement de l'assemblée délibérante, la rémunération des collaborateurs de cabinet a sensiblement augmenté. En septembre 2016, le salaire brut mensuel moyen versé aux collaborateurs de cabinet était de 7 219 €. Un collaborateur de cabinet du Maire disposait à cette date d'une rémunération mensuelle brute de 10 323 €. Entre 2011 et 2016, les dépenses de personnel liées aux collaborateurs de cabinet ont progressé, hors charges sociales patronales, de plus de 118 000 €.

4.6.1. La délibération du conseil municipal liée au recrutement des collaborateurs de cabinet

À la suite des renouvellements de l'assemblée délibérante de 2008 et de 2014, le conseil municipal n'a pas adopté de délibération spécifique relative à l'emploi et à la rémunération des collaborateurs de cabinet. Toujours en vigueur, une délibération du 30 septembre 2004 a décidé de fixer à trois le nombre de collaborateurs de cabinet du Maire. Elle mentionne que le conseil municipal décide « *d'inscrire pour le cabinet du Maire un crédit global annuel calculé en fonction de la rémunération indiciaire que perçoit le fonctionnaire occupant l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé dans la collectivité, s'il était au dernier échelon de la grille indiciaire de son emploi, et plafonné à 90 % de la rémunération* ».

Dans les faits, cette délibération du 30 septembre 2004 est aujourd'hui obsolète. L'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 fixe le montant maximal de la rémunération de chaque collaborateur de cabinet. Ces dispositions ont été modifiées par le décret n° 2005-618 du 30 mai 2005. Ce dernier est postérieur à la délibération du conseil municipal. Par construction, ces nouvelles dispositions ne figurent pas dans la délibération du conseil municipal. Cette dernière ne prévoit pas, alors que le texte le permet désormais, de verser aux collaborateurs de cabinet une indemnité indexée sur le régime indemnitaire de l'emploi de référence. De même, le conseil municipal n'a pas défini l'emploi de référence entre le grade ou l'emploi de direction le plus élevé de la collectivité car les dispositions réglementaires en vigueur à la date de la délibération ne le permettaient pas. Dans ce contexte, la chambre invite l'ordonnateur à inscrire rapidement à l'ordre du jour du conseil municipal un projet de délibération actualisant celle du 30 septembre 2004 dans le respect du cadre réglementaire en vigueur.

4.6.2. La rémunération d'un collaborateur de cabinet

Par un contrat du 28 avril 2014, le Maire a recruté un collaborateur de cabinet. L'article 3 de l'arrêté précise que l'intéressé recevra une rémunération correspondant à 90 % du traitement afférent à l'indice terminal de l'emploi fonctionnel de DGS des communes de 40 000 à 80 000 habitants, soit la hors échelle A3, augmentée d'une prime forfaitaire de 2 481,17 €, de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement. Cette rémunération est calculée en référence à l'emploi de DGS occupé en avril 2014.

À cette date, l'indice terminal de l'emploi de DGS des communes de 40 000 à 80 000 habitants, équivalent à la hors échelle A3, entraînait un traitement indiciaire de 4 458,97 €. Le plafond du traitement indiciaire pour un collaborateur de cabinet, égal à 90 % de ce montant, était donc de 4 013,07 €. Le traitement indiciaire de ce collaborateur de cabinet était en 2014 égal à 4 013,07 € par mois. En avril 2014, le régime indemnitaire versé au DGS, emploi de référence pour la détermination de la rémunération des collaborateurs de cabinet, était de 2 805 € bruts. Le plafond du régime indemnitaire pour un collaborateur de cabinet était donc de 2 524 € bruts par mois. L'arrêté de recrutement de ce collaborateur de cabinet prévoyait le versement d'une prime forfaitaire de 2 481 € bruts par mois. Sa rémunération était donc conforme au plafond prévu par le cadre réglementaire.

Par un avenant n° 1 du 13 août 2015 signé par le Maire et le collaborateur de cabinet, les conditions de rémunération de ce dernier ont été modifiées. L'article 1^{er} de l'avenant prévoit que l'intéressé, à compter du 1^{er} août 2015, perçoit un traitement indiciaire égal à 90 % du traitement afférent à l'indice terminal du grade d'administrateur général, soit l'indice majoré 1 164, augmenté d'une prime forfaitaire mensuelle de 2 481,71 € bruts et de la prime de fonctions et de résultats pour un montant brut mensuel de 2 793 €. Pour l'exercice des mêmes fonctions, ce collaborateur a bénéficié d'une augmentation de salaire brute de 55 % à compter du mois d'août 2015. Un visa des avenants de son contrat de travail mentionne au demeurant une délibération du 30 septembre 2014 qui n'existe pas. Le conseil municipal n'a pas été informé du relèvement de la rémunération de ce collaborateur de cabinet. Ce collaborateur de cabinet perçoit mensuellement un salaire brut de 10 323 € et un salaire net de 8 466 €. Cette rémunération est supérieure à celle perçue par tous les emplois administratifs de la commune.

C'est à l'occasion du recrutement d'un directeur général adjoint (DGA) des services que la rémunération de ce collaborateur de cabinet a été modifiée. En effet, par un courriel du 30 juillet 2015, adressé avant la prise de poste de ce DGA, le responsable de la direction des ressources humaines indiquait à un agent de la direction que le futur DGA lui avait demandé de « *retravailler sur la rémunération de* » ce collaborateur. Le grade d'administrateur général détenu par le DGA des services, en contradiction avec les termes de la délibération du 30 septembre 2004, est ainsi devenu le grade de référence pour la fixation du plafond de rémunération des collaborateurs de cabinet. À compter du mois d'août 2015, ce collaborateur de cabinet a donc bénéficié d'un traitement indiciaire de 4 851 €, inférieur au plafond de 90 % de l'indice terminal du nouveau grade de référence, soit 5 880 € brut mensuel correspondant à la hors échelle HED3 qui est l'indice terminal du grade d'administrateur général.

Cependant, depuis le 1^{er} août 2015, le régime indemnitaire versé à ce collaborateur de cabinet est supérieur à celui autorisé par la réglementation. En effet, l'article 7 du décret du 16 décembre 1987 précité dispose que « *le montant des indemnités [versées à un collaborateur de cabinet] ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante [...] et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence* ». À cette date, le montant du régime indemnitaire servi à l'emploi de référence était de 3 976 €, soit un plafond de 90 % de 3 578 €. Or, le régime indemnitaire versé au collaborateur de cabinet est de 5 327 €. Il est donc supérieur de 1 749 € bruts par mois au maximum autorisé par le cadre réglementaire. Ainsi, le montant des sommes indument perçues par l'intéressé s'élèvent à 29 733 € entre le 1^{er} août 2015 et le 31 décembre 2016.

Le Maire considère que le plafond institué par le cadre réglementaire ne correspond pas à 90 % de la somme versée à l'emploi de référence, mais à 90 % du régime indemnitaire maximum institué par le conseil municipal pour l'emploi de référence, même si celui-ci n'a jamais bénéficié du versement de ce montant de régime indemnitaire. Si la chambre ne partage pas cette position, elle relève que, quelle que soit l'interprétation retenue, le régime indemnitaire versé à ce collaborateur de cabinet est supérieur au plafond réglementaire. Même en retenant l'explication de l'ordonnateur, le régime indemnitaire versé à ce collaborateur est supérieur de 916 € par mois au plafond réglementaire. Dans ces conditions, entre le 1^{er} août 2015 et le 31 décembre 2016, le montant des sommes indument perçues par ce collaborateur de cabinet s'élèverait à 15 572 €.

En définitive, la chambre relève que, depuis le 1^{er} août 2015, un collaborateur de cabinet perçoit une rémunération mensuelle irrégulière, supérieure à celle autorisée par le cadre réglementaire. Aux termes de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, issu de l'article 94-I de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011, « *les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive* ».

Une circulaire conjointe du 11 avril 2013²⁹ des ministres des finances et de la fonction publique précise que « *en maintenant le versement et en tardant à réclamer les sommes trop perçues, l'administration commet une négligence constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État et ce, même lorsque la créance n'est pas encore prescrite* ». Dès lors, la chambre demande à l'ordonnateur de régulariser cette situation et lui rappelle la possibilité de recouvrer les sommes indûment versées depuis deux ans. Elle prend note de l'engagement du Maire de régulariser cette situation. Elle rappelle que la jurisprudence administrative sur les décisions irrégulières créatrices de droit est en l'espèce inopérante depuis l'entrée en vigueur des dispositions législatives précitées. Le Maire peut donc demander à l'intéressé le remboursement des sommes indûment versées depuis deux ans.

4.7. Le recrutement des agents non-titulaires

À la fin de 2016, les agents non-titulaires de la commune représentaient 223 ETPT, soit 17,6 % des effectifs totaux. Ces données ont été transmises par la direction des ressources sur le fondement d'une extraction de ses systèmes d'information. La part des agents non-titulaires dans les effectifs de la collectivité est similaire à celle de la fonction publique territoriale, dont le niveau représentait 19,3 % en 2015³⁰.

Les conditions de recrutement des agents non-titulaires de la fonction publique territoriale sont régies par les articles 3-1 à 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée. Ce recrutement peut être réalisé pour répondre à l'absence temporaire d'un agent titulaire (article 3-1), pour occuper un poste vacant dans l'attente du recrutement d'un agent titulaire (article 3-2) ou, de manière permanente, lorsqu'il n'existe pas de cadres d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, lorsque les besoins du service le justifient pour les agents de catégorie A et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté (article 3-3). Pour les agents recrutés sur le fondement de l'article 3-3, les modalités de publicité préalables à la sélection du candidat sont identiques à celles prévues à l'article 41 de la même loi pour un emploi permanent.

Le rapport d'observations définitives de 2010 de la chambre régionale des comptes Île-de-France relevait que les conditions de recrutement de certains agents non-titulaires étaient contraires à la réglementation. Entre 2011 et 2015, le Préfet de la Seine-Saint-Denis a adressé cinq recours gracieux à l'ordonnateur pour lui demander d'annuler les contrats de travail de cinq agents contractuels. Par conséquent, dans le cadre du présent examen de la gestion, les conditions de recrutement des agents non-titulaires ont été une nouvelle fois examinées. Pour cela, un échantillon de huit dossiers individuels a été constitué sur la base de trois critères : la présence des agents sur un emploi permanent en septembre 2016, le renouvellement des contrats et le niveau de la rémunération.

L'analyse de ces dossiers individuels fait apparaître que les conditions de recrutement des agents non-titulaires restent irrégulières et caractérisées par un défaut de transparence. Ainsi, aucune procédure de recrutement formalisée, indiquant la liste des candidatures reçues et le compte rendu des entretiens individuels menés, n'a été mise en œuvre par la collectivité. Pour la majorité des dossiers examinés, la publication des avis de vacance de poste est postérieure ou concomitante au recrutement des agents non-titulaires. Par exemple, à la suite d'un contrat à durée déterminée de trois mois conclu pour répondre à un accroissement temporaire d'activité (article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984), un agent a bénéficié de la reconduction de son contrat de travail pour un an, à compter du 19 août 2014, dans l'attente du recrutement d'un agent titulaire (article 3-2). Ce contrat à durée déterminée a été signé le 18 août 2014 par l'ordonnateur et transmis au contrôle de légalité le 9 septembre 2014. Un avis de vacance de poste a été rendu public le 10 juillet 2014. Cependant, par un courrier du 8 juillet 2014, antérieur à la publication de l'avis de vacance de poste, le Maire a informé l'intéressée du renouvellement de son contrat. Le contrat de cet agent a été de nouveau renouvelé pour un an par un arrêté municipal signé par l'ordonnateur le 3 août 2015. L'avis de vacance de poste mentionné dans

²⁹ Circulaire du 11 avril 2013 relative au délai de la prescription extinctive concernant les créances résultant de paiements indus effectués par les services de l'État en matière de rémunération de leurs agents.

³⁰ DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Edition 2015, p. 300.

l'arrêté municipal a été publié le 30 juillet 2015, soit trois jours avant le renouvellement de son contrat. Le contrat de travail de l'intéressée a été de nouveau renouvelé le 19 août 2016 pour une durée d'un an dans l'attente du recrutement d'un titulaire. L'avis de vacance de poste a été publié au mois d'août 2016. Il est concomitant avec le renouvellement du contrat et ne permet pas une pluralité de candidatures. Par conséquent, les conditions de renouvellement du contrat de cet agent sont irrégulières car elles ont été actées sans publicité ni mise en concurrence. Systématiquement, le contrat de l'intéressée est renouvelé antérieurement ou concomitamment à la publication de l'avis de vacance de poste. Contrairement aux obligations imposées par l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984, la collectivité n'engage pas de réelles mesures pour permettre à un agent titulaire de pourvoir ce poste.

Par ailleurs, le recrutement de plusieurs agents non-titulaires est caractérisé par plusieurs irrégularités. Certains contrats ont été transmis au représentant de l'État après leur renouvellement et leur entrée en vigueur. Contrairement aux dispositions de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, sept agents non-titulaires de l'échantillon ont signé leur contrat de travail après leur prise de fonction. Enfin, les contrats à durée indéterminée de deux agents ne mentionnent aucun avis préalable de la commission administrative paritaire.

Comme elle l'avait fait dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre relève que les conditions de recrutement des agents non-titulaires sont souvent contraires au cadre règlementaire. Ils ne répondent pas aux cas spécifiques prévus par la loi mais à la volonté de recruter certains agents sur certains postes. Les avis de publicité de vacance de poste des non-titulaires sont quasi-systématiquement postérieurs ou concomitants au recrutement des intéressés et ne servent qu'à afficher une mise en concurrence artificielle pour un poste déjà pourvu. Dans ce contexte, la chambre rappelle à l'ordonnateur la nécessité de procéder au recrutement des agents non-titulaires dans les seuls cas prévus par la loi du 26 janvier 1984, après une procédure de recrutement facilitant la pluralité des candidatures.

Rappel de la réglementation n° 7 :

Conditionner le recrutement des agents non-titulaires aux seuls cas prévus par les articles 3-1 à 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, après une procédure de recrutement formalisée et la publication d'un avis d'appel de poste favorisant la pluralité des candidatures.

4.8. Les relations de la commune avec deux avocats appartenant à un même cabinet

Entre le 1^{er} juillet 2014 et le 1^{er} août 2016, la commune a versé 125 280 € à deux associés d'une association d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle (AARPI). Ces sommes ont été versées par l'intermédiaire de vingt-sept mandats de paiement. Elles concernent à la fois des prestations de conseil et de représentations contentieuses. Préalablement à ces versements, la collectivité n'a mis en œuvre aucune procédure de publicité et de mise en concurrence. Pour la majorité des prestations, aucun contrat écrit ni acte d'engagement ne figurent à l'appui des mandats de paiement.

Aux termes de l'article 30 du code des marchés publics, applicables jusqu'au 1^{er} avril 2016, les marchés de prestations juridiques sont passés sous la forme d'une procédure adaptée. Jusqu'au 1^{er} octobre 2015, lorsque le montant estimé du besoin de la collectivité était inférieur à 15 000 € HT, le pouvoir adjudicateur pouvait décider de passer le marché sans publicité ni mise en concurrence. En application du III de l'article 28 du même code, « *lorsqu'il fait usage de cette faculté, il veille à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin* ». À compter du 1^{er} octobre 2015, l'article 1^{er} du décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015 a relevé ce seuil à 25 000 €. Par ailleurs, les activités de représentation contentieuse de la collectivité ne sont pas soumises à ces règles de procédure. Aux termes du 5° du II de l'ancien article 30 du même code, ces marchés ne sont pas transmis au contrôle de légalité.

En l'espèce, la majorité des prestations juridiques réalisées par ces deux avocats portait sur une activité de conseil. Si, pris individuellement, les mandats de paiement émis par l'ordonnateur pour ces prestations sont d'un montant inférieur à 15 000 €, le cumul de prestations juridiques similaires au cours d'un même exercice budgétaire aurait pu justifier la mise en œuvre d'une procédure de publicité et de mise en concurrence. Par exemple, par l'intermédiaire de six mandats de paiement, la commune a versé 24 300 € d'honoraires à ces avocats pour la réalisation de prestations de conseil en 2014.

Au cours de de l'examen de la gestion, et malgré plusieurs relances, l'ordonnateur n'a pas été en mesure de préciser la nature d'une partie des prestations réalisées par ce cabinet pour la commune. Ainsi, par l'intermédiaire d'un mandat de paiement n° 7578 du 28 juillet 2014, la commune a versé la somme de 2 808 € d'honoraires à l'un de ces avocats pour des prestations de conseil relatives, à la lecture de la facture, à « *un audit des recensements et heures supplémentaires* ». La note d'honoraires adossée au mandat de paiement indique que ce montant résulte d'une activité de treize heures, facturée au coût horaire de 180 €HT. Cette activité serait composée de trois heures de prestations pour la rédaction du « *compte rendu du 5 mai 2014* », de cinq heures pour « *la procédure contradictoire de retrait des stages* », d'une heure pour la rédaction « *du courriel du 30 avril 2014* » et de quatre heures pour la rédaction des « *projets d'actes préalables au retrait* ». Néanmoins, l'ordonnateur n'a pas été en mesure de fournir les livrables inhérents à ces prestations juridiques. Aucun compte rendu, aucun projet d'acte ni aucun courriel n'ont pu être transmis par la collectivité. Aucun acte d'engagement ni aucun marché écrit n'étaient joints au mandat de paiement. La chambre estime que cette prestation de conseil technique, ne semblant se rapprocher d'aucune procédure contentieuse, ne saurait être couverte par le secret professionnel et la confidentialité des relations entre un avocat et son client. Au demeurant, ces principes n'empêchaient aucunement l'ordonnateur de transmettre les actes afférents à cette consultation dans le cadre de l'examen de la gestion.

Dans ce contexte, la chambre relève que l'octroi systématique de prestations de conseil à deux avocats appartenant à une même AARPI, sans procédure de publicité et de mise en concurrence, était irrégulier. Il était contraire au principe de « *bonne utilisation des deniers publics* » auparavant mentionné dans le code des marchés publics. La chambre souligne que la commune n'a pas été en mesure de fournir, dans le cadre de l'examen de la gestion, une partie des documents transmis par le cabinet d'avocats en contrepartie de certaines factures.

⇒ **Appréciation générale sur la gestion des ressources humaines**

La gestion des ressources humaines représente une fragilité majeure de la commune du Blanc-Mesnil. La direction des ressources humaines est caractérisée par une forme de désorganisation et une absence d'outils de pilotage. Le régime du temps de travail appliqué aux agents municipaux est irrégulier. Il représente un coût annuel potentiel de 2,7 M€. Il repose sur une durée annuelle du travail inférieure au cadre réglementaire. L'absentéisme du personnel municipal est caractérisé par une progression constante. La collectivité n'a pas mis en place les outils de prévention nécessaires à la régulation de ces absences. La politique d'avancement d'échelons repose sur un avancement quasi-systématique à la durée minimale. L'avancement de grade prononcé pour plusieurs dizaines d'agents entre les deux tours des élections municipales, sans l'avis de la commission administrative paritaire, était irrégulier.

Les modalités de recrutement et de rémunération des agents municipaux sont fréquemment contraires au cadre règlementaire. La promotion d'agents contractuels à des postes de direction générale est irrégulière. Plusieurs recrutements d'agents non-titulaires ont été réalisés sans procédure de publicité et de mise en concurrence. Plusieurs publications pour des emplois fonctionnels ont été réalisées, sans délibération du conseil municipal autorisant la création de ces postes, après que l'ordonnateur eût décidé de l'agent nommé sur ces emplois. La rémunération d'un collaborateur de cabinet du Maire est contraire au cadre règlementaire. L'ampleur et la répétition de ces irrégularités imposent à l'ordonnateur d'accorder une vigilance particulière à la gestion des ressources humaines.

5. LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC DE PRODUCTION ET DE DISTRIBUTION D'EAU POTABLE

5.1. La présentation de la compétence de production et de distribution d'eau potable

Entre 2011 et 2015, la commune du Blanc-Mesnil a exercé une compétence de production et de distribution d'eau potable par l'intermédiaire d'un contrat de délégation de service public conclu avec l'entreprise A, l'eau brute étant prélevée, par le biais de trois puits, à une profondeur d'environ 80 à 100 m dans la nappe des sables de l'Yprésien³¹.

À la suite de l'expiration de ce contrat, et par une délibération du 14 décembre 2015, le conseil municipal a autorisé le Maire à conclure un nouveau contrat de délégation de service public avec un groupement d'entreprises solidaires, constitué de la société B, mandataire, et de la société C. Ce contrat de délégation porte sur une durée de dix ans, à compter du 1^{er} mars 2016.

La commune du Blanc-Mesnil n'a pas confié cette compétence à un syndicat de communes. Elle n'est pas membre du Syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif). Les communes de Villepinte et de Tremblay-en-France sont, avec elle, les seules villes de Seine-Saint-Denis à ne pas être membres du Sedif. À compter du 1^{er} janvier 2016, conformément aux dispositions de l'article L. 5219-5 du CGCT, la compétence communale de production et de distribution d'eau potable a été transférée à l'EPT « Paris Terres d'Envol ». Les communes de Villepinte et de Tremblay-en-France sont également membres de cet établissement public territorial. Par une délibération du 24 novembre 2016, le conseil municipal a transféré à l'EPT les résultats excédentaires du budget annexe de l'eau.

5.2. Les caractéristiques techniques du réseau de production et de distribution

5.2.1. L'évolution de la consommation d'eau par les usagers

Au cours de la période, la consommation d'eau potable des usagers du Blanc-Mesnil a progressé de 3,6 %. Elle s'élevait à 2,7 millions de m³ en 2016. Les compteurs à usage domestique ou industriel représentent plus de 96 % de la consommation totale. Les équipements communaux, bénéficiant d'un tarif différencié, consomment moins de 4 % de la ressource vendue, soit 110 000 m³ environ. Le volume total d'eau consommée a progressé de 200 000 m³ entre 2000 et 2015. Après avoir atteint chaque année un volume de 2,8 millions de m³ entre 2004 et 2010, la consommation d'eau a été stabilisée à compter de 2011 pour atteindre un volume annuel de 2,6 millions de m³. À défaut de révision du contrat de délégation et du compte de résultat prévisionnel, cette hausse de la consommation a représenté un atout pour le délégataire. Les produits issus de la vente de l'eau aux usagers du territoire communal ont ainsi progressé de plus de 200 000 € entre 2011 et 2015.

Le nombre de branchements a également augmenté de 4,6 % en cinq ans. Les compteurs de 15 millimètres de diamètre représentaient 90,8 % des compteurs en 2015. Plus de 70 % des usagers ont une consommation annuelle inférieure à 150 m³. Ces données indiquent que la distribution d'eau potable concerne majoritairement les particuliers dans le cadre d'une consommation domestique. La hausse de la consommation d'eau résulte principalement de la croissance de la démographie municipale.

³¹ La masse d'eau de l'aquifère des sables de l'Yprésien est en bon état quantitatif et qualitatif, moyennement vulnérable et peu protégée.

5.2.2. Les performances techniques du réseau de production et de distribution

La collectivité dispose sur son territoire de plusieurs stations de production d'eau potable. Tous les points de captage se situent dans le sous-sol du territoire communal. Cette spécificité permet à la collectivité de bénéficier d'une indépendance en termes de production d'eau potable. Elle n'importe aucune ressource. Le délégataire ne prélève pas d'eau dans la Marne ou la Seine. Le réseau communal de distribution mesure 144 kilomètres. La production d'eau potable est assurée par quatre usines.

Les indicateurs de performance du réseau de distribution communal sont supérieurs à la moyenne des réseaux urbains et à celle des syndicats de communes situés à proximité de la collectivité. Le taux de rendement du réseau, c'est-à-dire le rapport entre le volume d'eau consommé autorisé, augmenté du volume d'eau exporté, et le volume d'eau produit, était de 93,4 % en 2015. Il est supérieur à 91 % depuis cinq ans. Il est supérieur à la moyenne nationale des réseaux urbains et à celle des syndicats de communes situés sur le territoire de la Métropole du Grand Paris. Le taux de rendement du réseau a en outre progressé au cours de l'exécution du contrat. Ce taux de rendement était de 78 % en 1997.

L'indice linéaire de pertes en réseau³² était de 3,87 m³/ km / jour sur le territoire de la commune en 2015. Il était trois fois inférieur à la moyenne des réseaux urbains et à celle des deux syndicats de communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Toutefois, l'article 65 du contrat d'affermage prévoyait que « *chaque année, le délégataire [faisait] connaître à la collectivité une estimation des volumes des pertes sur le réseau. À l'issue de la cinquième année d'exploitation, les parties se rapprocheront pour fixer d'un commun accord le taux maximum des pertes annuelles qui ne pourront à l'avenir être dépassées sans que le délégataire soit astreint à une pénalité* ». Les modalités de calcul d'une éventuelle pénalité étaient précisées à l'article 68 du contrat. Or, la collectivité et le délégataire n'ont jamais établi de taux maximum de pertes en réseau. La ville s'est donc privée d'un outil de suivi et de contrôle du délégataire.

Par ailleurs, les usagers du service public au Blanc-Mesnil bénéficient d'une eau potable de qualité. Au cours de la période, le taux de conformité des analyses microbiologiques et physico-chimiques menées conjointement par le délégataire et l'agence régionale de santé a été chaque année de 100 %. En 2015, l'agence régionale de santé et le délégataire ont réalisé près de 130 prélèvements pour contrôler la qualité de l'eau potable distribuée. Cette dernière se caractérise par une forte minéralisation, liée à la présence à proximité des captages du massif calcaire du bassin parisien. Cette dureté de l'eau entraîne une présence importante de calcaire. Dans le cadre de l'entrée en vigueur du nouveau contrat de délégation en 2016, la commune envisage de demander au délégataire d'entamer un processus de décarbonatation de l'eau potable communale.

³² L'arrêté du 2 mai 2007, codifié à l'annexe VI de l'article D. 2224-1 du CGCT, précise que l'indice linéaire de pertes en réseau est égal au volume perdu dans les réseaux par jour et par kilomètre de réseau. Cette perte est calculée par différence entre le volume mis en distribution et le volume consommé autorisé.

Tableau n° 26 : Les performances techniques du réseau de distribution

(en m ³)	2011	2012	2013	2014	2015
Volume d'eau produit (A)	2 928 043	3 055 389	2 976 964	3 058 622	3 063 396
Volume d'eau consommé autorisé (B)	2 711 353	2 699 326	2 735 004	2 793 593	2 847 388
Vente en gros (C)	12 708	11 776	10 458	9 113	12 580
Taux de rendement du réseau (B+C) / A	93,0 %	88,7 %	92,2 %	91,6 %	93,4 %
<i>Taux de rendement Sédif</i>	89,7 %	88,9 %	88,5 %	88,3 %	nc
Indice linéaire de pertes en réseau	3,80	6,49	4,42	4,85	3,87
<i>Indice Sédif</i>	9,48	9,95	10,20	10,50	nc
Taux de conformité microbiologique	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Taux de conformité physico-chimique	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
<i>Nombre d'échantillons contrôlés par le délégataire et l'ARS</i>	174	163	164	156	126

Source : chambre régionale des comptes, données issues des rapports du délégataire

Par conséquent, la chambre relève que les performances techniques du réseau de distribution communal sont excellentes. Les spécificités topographiques de la ville du Blanc-Mesnil lui permettent de prélever la ressource sur son territoire et de maîtriser l'ensemble du processus de captage, de stockage et de distribution de l'eau potable. Le rendement du réseau de la collectivité est supérieur aux moyennes des réseaux urbains et des services de distribution proches de son périmètre géographique. Malgré une forte minéralisation et une présence importante de calcaire, l'eau distribuée aux usagers est de bonne qualité.

5.3. L'exécution du contrat de délégation de service public conclu avec la société A

Par un contrat d'affermage conclu le 4 janvier 1997, la commune du Blanc-Mesnil a délégué sa compétence de production et de distribution d'eau potable à une entreprise privée. Initialement, signé pour une durée de 18 ans, le contrat a fait l'objet de cinq avenants. Du fait de l'annulation de la nouvelle délégation de service public par le tribunal administratif, deux avenants ont été conclus en 2014 et en 2015 pour proroger la durée de la convention d'affermage.

5.3.1. L'équilibre économique du contrat de délégation

5.3.1.1. Le compte prévisionnel d'exploitation

L'annexe n° 9 du contrat décrivait le compte prévisionnel d'exploitation de la délégation de service public. Il était exprimé en francs. Ce bilan prévisionnel ne contenait aucune perspective pluriannuelle. Il ne mentionnait que les volumes de produits et de charges attendus à la fin de la première année d'exécution du contrat. Il anticipait un montant de recettes et de dépenses identique, à hauteur de 14,2 millions de francs. La répartition des produits n'était pas précisée. Le montant des impôts et du résultat de la délégation n'était pas mentionné.

Le compte prévisionnel d'exploitation n'a jamais été actualisé au cours de l'exécution du contrat. Ni le passage à l'euro, ni la recomposition des redevances versées à l'agence de l'eau, ni la variation des volumes d'eau consommés n'ont entraîné une refonte de ce compte prévisionnel d'exploitation. Dans les faits, aucune analyse de l'équilibre économique du contrat de délégation n'est possible. Les prévisions de recettes et de dépenses annexées au contrat sont totalement déconnectées de celles issues de son exécution. En 2015, le rapport du délégataire indique que les recettes et les dépenses totales de la délégation s'élevaient respectivement à 5,7 M€ et 4,8 M€. Elles étaient supérieures de plus de 200 % aux prévisions annexées au contrat initial.

L'absence de révision du compte prévisionnel d'exploitation traduit un défaut de suivi du contrat de la part de la collectivité. Par construction, les hypothèses initiales de l'équilibre économique du contrat différaient entre la fin des années 1990 et 2015. Or, le défaut d'actualisation de ce compte prévisionnel a entraîné le maintien du prix de l'eau défini en 1997, chaque année indexé sur la base d'une formule paramétrique inchangée depuis 2004³³. Aussi, et sans même analyser les conditions réelles d'exécution du contrat, la chambre relève que le maintien d'un prix de l'eau défini à l'appui d'un compte de résultat prévisionnel obsolète induit une déconnexion entre le prix payé par l'utilisateur et le service public rendu.

5.3.1.2. Les comptes annuels de résultat d'exploitation (CARE)

En application de l'article 59 du contrat d'affermage, le délégataire devait, avant le 31 mars de l'exercice en cours, produire à la collectivité un rapport retraçant les conditions d'exploitation du service au cours de l'exercice précédent. L'article 64 du contrat imposait au délégataire de fournir à la commune un compte rendu financier exhaustif, précisant l'ensemble des recettes et des dépenses issues de l'exécution du contrat. L'article 63 du traité conférait un droit de contrôle étendu à la collectivité.

L'analyse des comptes rendus annuels indique que l'exploitation du réseau de distribution d'eau potable permettait au délégataire de bénéficier d'un résultat d'exploitation substantiel. Entre 2011 et 2014, le résultat avant impôt de la délégation a été chaque année supérieur à 555 000 €³⁴. Il était de 634 000 € en 2014. À cette date, le résultat d'exploitation représentait 20,2 % du chiffre d'affaires du délégataire³⁵. L'excédent net, après impôts, représentait 12,5 % des recettes d'exploitation. Dernière année d'exécution du contrat, l'exercice 2015 a été caractérisé par un résultat avant impôt de plus de 870 000 €. Il représentait 26,6 % du chiffre d'affaires du délégataire. Selon le compte rendu annuel d'exploitation, le résultat net était supérieur à 540 000 € en 2015 et représentait 16,5 % du chiffre d'affaires du délégataire.

Tableau n° 27 : Les comptes rendus annuel d'exploitation

En euros (données arrondies)	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes totales	5 281 900	5 210 600	5 411 000	5 507 600	5 713 700
<i>dont recettes d'exploitation du service</i>	2 832 300	2 848 900	2 961 600	3 032 600	3 211 579
<i>dont collectivités et autres org. publics</i>	2 281 000	2 244 000	2 308 000	2 369 000	2 411 000
<i>dont travaux à titre exclusif</i>	148 900	92 600	106 500	68 600	91 121
<i>dont vente en gros</i>	19 700	25 100	34 900	37 400	
Dépenses totales	4 726 300	4 620 500	4 726 400	4 873 600	4 836 300
<i>dont charges de personnel</i>	967 400	884 400	929 400	966 300	860 498
<i>dont collectivités et autres org. publics</i>	2 281 300	2 244 000	2 308 000	2 369 000	2 411 000
<i>dont contribution des services centraux</i>	424 500	392 800	405 500	368 400	388 798
<i>dont charges de renouvellement</i>	170 700	168 800	179 200	134 200	nc
Résultat avant impôt	555 600	590 100	684 600	634 000	877 400
Résultat net	370 400	393 400	252 600	393 500	544 602
Résultat avant impôt / CA	18,5 %	19,9 %	22,1 %	20,2 %	26,6 %
Résultat net / CA	12,3 %	13,3 %	8,1 %	12,5 %	16,5 %

Source : rapports annuels du délégataire

³³ L'avenant n° 3 est le seul à avoir modifié la formule de révision pour introduire de nouveaux indices d'indexation.

³⁴ Les données sont arrondies car les CARE annexés au rapport annuel sont exprimés en milliers d'euros.

³⁵ Le chiffre d'affaires du délégataire est égal aux recettes totales d'exploitation diminuées des recettes collectées pour la commune et les autres organismes publics.

Le taux de rentabilité du contrat de délégation de service public est extraordinaire. Il est substantiellement supérieur à la moyenne des contrats de délégation conclus par les syndicats de communes de la Métropole du Grand Paris. De plus, en cas de résultat d'exploitation supérieur à celui prévu par le contrat initial, ce dernier ne prévoyait aucune modalité de partage du surplus entre la ville et le délégataire. Le résultat d'exploitation mentionné dans les comptes rendus financiers est dix fois supérieur à celui anticipé à compter de 2016 par le compte prévisionnel d'exploitation annexé au nouveau contrat de délégation de service public.

Malgré ces excédents, la commune n'a pas sollicité du délégataire une révision du prix de l'eau afin de le faire coïncider avec les conditions d'exploitation du réseau de distribution. Pourtant, l'article 23 du contrat d'affermage prévoyait, au cours de la durée du contrat, un nouvel examen des modalités de calcul des parts fixe et variable du prix de l'eau. Ce nouvel examen devait notamment avoir lieu cinq ans après l'entrée en vigueur du contrat, en cas de révision du périmètre de la délégation ou en cas de variation de plus de 30 % du volume annuel d'eau exporté. Or, ces clauses n'ont pas été respectées par les signataires du contrat. Aucune nouvelle définition des parts fixe et variable, ni de la formule de révision du prix, n'a été élaborée en 2002, soit cinq années après l'entrée en vigueur du contrat. De même, alors que le volume d'eau exporté par le délégataire a progressé de 50 % entre 2009 et 2010, aucune modalité de révision du prix de l'eau n'a pourtant été sollicitée par la collectivité.

La chambre relève que le niveau d'excédents mentionné dans les comptes rendus annuel d'exploitation indique que le prix de l'eau payé par l'usager était supérieur aux coûts d'exploitation du service. Entre 2011 et 2015, il était déconnecté du service rendu par la collectivité. Ce caractère surélevé semble confirmé par les conditions de renouvellement de la délégation de service public. En 2016, le prix hors taxes de la part variable du nouveau délégataire est inférieur de 17 % à celui de 2015. Candidat à sa propre succession dans le cadre du renouvellement du contrat, l'ancien délégataire a proposé à la commune de diminuer de 23 % sa part variable pour une facture de 120 m³. En outre, la chambre souligne que le contrôle exercé par la collectivité sur le délégataire a été défaillant. Cette dernière n'a pas utilisé les clauses du contrat pour réduire le prix de l'eau et le résultat d'exploitation de la délégation.

5.3.1.3. La contribution aux services centraux du délégataire

Chaque année, les comptes rendus financiers mentionnaient une dépense au titre de la « contribution des services centraux » du délégataire. Ces charges de structure ont varié au cours de la période, passant de 424 500 € en 2011 à 388 798 € en 2015. Elles représentaient en moyenne 12,8 % du chiffre d'affaires du délégataire et 16,3 % des dépenses totales de la délégation. En théorie, ces charges d'exploitation résultent de la quote-part de participation des services administratifs et techniques du délégataire à l'exploitation de la délégation de service public du Blanc-Mesnil.

Tableau n° 28 : Évolution des frais de structure

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015
Chiffre d'affaires du délégataire (A)	3 000 900	2 966 600	3 103 000	3 138 600	3 302 700
Charges d'exploitation (B)	2 445 000	2 376 500	2 418 400	2 504 600	2 425 300
Frais de structure (C)	424 500	392 800	405 500	368 437	388 798
C/A	14,1 %	13,2 %	13,1 %	11,7 %	11,8 %
C/B	17,4 %	16,5 %	16,8 %	14,7 %	16,0 %

Note de lecture : le chiffre d'affaires est ici calculé en supprimant des recettes totales celles reversées aux organismes publics ; les charges d'exploitation sont les recettes totales, également diminuées des versements aux organismes publics

Source : rapports annuels du délégataire

Or, les modalités de calcul de ces frais de siège ne sont mentionnées dans aucun document contractuel. Si le compte prévisionnel d'exploitation, revêtant une valeur contractuelle, mentionnait en dépenses ces frais de structure, il ne précisait ni leurs modalités de calcul, ni leurs conditions d'évolution. Le contenu exact de ces dépenses d'exploitation n'a jamais été demandé au délégataire par la collectivité. Les rapports annuels précisent que ces frais de siège sont calculés au regard de la « *valeur ajoutée analytique* » du contrat. Cette notion n'est définie ni dans le contrat initial, ni dans les comptes rendus financiers. Aucun lien ne semble exister entre les frais de siège et la valeur ajoutée. La part des frais de siège dans les charges totales d'exploitation du délégataire est substantiellement supérieure à celle constatée en moyenne dans les autres contrats de délégation de service public de distribution d'eau potable. En 2015, ils représentaient 16 % des dépenses d'exploitation. Cumulées au résultat du délégataire, les charges de structure représentaient à cette date 0,32 €/m³ d'eau, contre 0,21 €/m³ au Sedif. Leur part est deux fois supérieure à celle mentionnée dans le nouveau contrat de délégation de service public conclu par la commune en 2016.

Par conséquent, la chambre relève que l'inscription de frais de structure dans le compte rendu annuel d'exploitation a sensiblement minoré, de manière artificielle, l'excédent du délégataire. En effet, ces charges substantielles, dont les modalités de calcul ne sont mentionnées dans aucun document contractuel, ont diminué un résultat net déjà élevé. La commune n'a en outre jamais interrogé le délégataire pour en connaître la nature. Selon la chambre, ces constats traduisent un défaut de suivi du contrat qui a eu un impact sur le prix de l'eau payé par les usagers, la collectivité n'ayant jamais demandé au délégataire de justifier et de limiter ces frais de structure. Dans ce contexte, la chambre souligne que la collectivité n'a pas demandé au délégataire de limiter ces frais de structure afin de diminuer le prix de l'eau payé par les usagers.

5.3.1.4. Le prix de l'eau

Les modalités de calcul du prix de l'eau sont complexes. La facture d'eau payée par les usagers du service public intègre une redevance relative à la production et à la distribution d'eau potable, répartie entre le délégataire et la collectivité, une redevance relative au traitement des eaux usées, répartie entre la ville, le département et un syndicat de communes, des impôts, comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et des redevances versées à l'agence de l'eau pour la préservation de la ressource en eau, la lutte contre la pollution et la modernisation des réseaux.

En application de l'article L. 2224-12-3 du même code, la redevance payée par l'utilisateur doit couvrir l'ensemble des charges liées à l'exploitation du réseau de distribution. Un principe de proportionnalité est établi entre le montant de la redevance et le service rendu (Conseil d'État, 24 septembre 1996, n° 156176, Société stéphanoise des eaux). Le prix de l'eau hors taxes et hors redevances intègre une part fixe, liée au diamètre du compteur de distribution, une part variable, proportionnelle au volume d'eau consommée, et une part communale, dont le montant est chaque année définie par le conseil municipal. Le prix de la part variable est défini par le contrat de délégation de service public.

En 2015, pour une consommation de 120 m³, le prix de l'eau, hors taxes et hors redevances, était de 1,64 / m³. Il était supérieur de 11,4 % à celui facturé par le Sedif. Toutes taxes comprises, en intégrant la TVA et la redevance pour préservation de la ressource en eau, le prix de l'eau était à cette date de 1,81 €/m³.

5.3.1.5. L'évolution de la part du délégataire

Le prix de l'eau perçu par le délégataire est composé d'une part fixe, fondée sur le diamètre du compteur de distribution, et d'une part variable, proportionnelle au volume d'eau consommé par l'utilisateur.

Au cours de la période, le montant de la part fixe pour un compteur d'un diamètre de 15 millimètres (DN 15) a progressé de 8,5 %, passant de 12,64 € HT en 2011 à 13,71 € HT en 2015. Elle a progressé en moyenne de 2,1 % par an. À cette date, elle était près de deux fois inférieure à la part fixe payée par les usagers des communes membres du Sedif. Dans le cadre du renouvellement du contrat de délégation en 2016, l'ancien délégataire avait proposé à la ville de supprimer la part fixe payée par l'ensemble des usagers. Entrée en vigueur à compter du 1^{er} mars 2016, l'offre retenue par la commune repose sur une part fixe de 9 € HT pour un compteur de 15 millimètres. Ce montant est inférieur de 34,4 % à celui de 2015.

La part variable versée au délégataire, hors taxes et redevances, a progressé de 8,4 % entre 2011 et 2015, passant de 1,01 €/ m³ à 1,10 €/ m³. Elle a augmenté en moyenne de 2,0 % par an. À la faveur du renouvellement du contrat de délégation, la part variable a été réduite à 0,92 €/ m³ en 2016. La renégociation du contrat d'affermage a permis de diminuer de 16 % le prix de la part variable.

Tableau n° 29 : Évolution des parts fixe et variable du délégataire

(en euros hors taxes)	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution	2016	2016/2015
Part fixe pour un DN 15	12,64	13,00	13,36	13,42	13,71	8,5 %	9,00	- 34,4 %
Part variable (en €/ m3)	1,0123	1,0410	1,0687	1,0739	1,0976	8,4 %	0,922	- 16,0 %
Volume d'eau consommé* (en m ³)	2 699 353	2 630 126	2 685 004	2 675 943	2 797 388	3,6 %	2 648 560**	-
Recettes d'exploitation	2 832 300	2 848 900	2 961 579	3 032 511	3 211 579	13,4 %	2 710 960**	- 15,6 %

* le volume d'eau consommé n'intègre pas les ventes en gros. Il n'intègre pas également la consommation de service non facturée ni les produits accessoires

** ce volume d'eau consommé est prévisionnel

Source : rapports annuels du délégataire, données issues de l'annexe « spécimen de facture »

La progression concomitante du prix des parts fixe et variable et de la consommation des usagers a permis au délégataire de bénéficier d'un accroissement régulier de ses recettes d'exploitation. Le prix de l'eau payé par les usagers assurait un niveau de rémunération et de marge commerciale particulièrement élevé au titulaire du contrat. Ce prix était déconnecté des conditions d'exploitation du service public. Il méconnaissait le principe de proportionnalité entre le montant de la redevance et le service rendu à l'utilisateur.

5.3.1.6. L'évolution de la part communale

Au-delà de la part fixe et de la part variable, l'utilisateur verse à la commune une contribution proportionnelle au volume d'eau consommé, issue d'un taux adopté chaque année par le conseil municipal. Cette part communale permet à la collectivité de financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement inhérentes aux compétences maintenues à sa charge.

Aux termes de l'article 21 du contrat d'affermage, « en retour de la remise des installations, le fermier sera tenu de percevoir gratuitement pour le compte de la collectivité une surtaxe s'ajoutant au prix de l'eau. [...] Elle est fixée à 1,85 franc par m³. La ville communiquera chaque année au Fermier le montant de la surtaxe votée par le conseil municipal. Elle sera actualisée selon la formule suivante chaque semestre ». La formule de révision prévoyait une indexation de la surtaxe sur l'index national des prix du génie civil (TP).

Or, ces dispositions contractuelles n'ont pas été respectées par la collectivité. Depuis 2011, le conseil municipal n'a jamais délibéré sur le prix de la part communale. Contrairement aux dispositions du contrat, cette dernière évoluait chaque année au regard des variations de l'index national des prix du génie civil (TP). Cette irrégularité traduit un défaut manifeste de suivi du contrat de délégation. L'absence de délibération du conseil municipal pour fixer le montant de la part communale interroge la sécurité juridique du prix de l'eau payé par l'utilisateur. Le délégataire recouvrait chaque année auprès de ce dernier une part communale dont le montant n'avait pas été adopté, contrairement aux stipulations du contrat, par l'assemblée délibérante.

Au cours de la période, la part communale du prix de l'eau a progressé de 3,8 %, passant de 0,417 €/ m³ HT en 2011 à 0,433 €/ m³ HT en 2015. Il a été réduit de 3,1 % en 2016. À la faveur de la signature du nouveau contrat de délégation, la part communale a été divisée par deux et représente 0,20 €/ m³ HT en 2016.

Tableau n° 30 : Évolution de la part communale

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Part communale (en €/ m³)	0,417	0,436	0,446	0,446	0,433	0,200
Produits de la part communale (A)	1 286 837	1 182 030	1 066 174	1 139 751	1 035 910	nc
Résultat de l'exercice inscrit aux CA	2 622 984	255 485	824 961	479 184	613 527	-
Résultat cumulé hors RAR aux CA (B)	1 102 811	667 176	1 012 240	1 270 518	1 884 044	-
Résultat cumulé (B) / Part communale (A)	85,7 %	56,4 %	94,9 %	111,5 %	181,9 %	-
Solde du compte de rattachement du BA	365 756	991 945	1 166 041	1 134 823	1 309 622	

* CA : compte administratif

Note de lecture : le produit de la part communale ne correspond pas au produit entre le prix voté et le volume consommé du fait du décalage d'un semestre de facturation ; les résultats cumulés sont hors restes à réaliser

Source : comptes administratifs et rapports du délégataire

Au-delà du défaut de délibération du conseil municipal, le produit de la part communale reversée à la collectivité était déconnecté du besoin de financement de son budget annexe. Supérieur à 1 M€ chaque année, le produit de la part communale a entraîné l'accumulation d'excédents de fonctionnement et d'investissement. Ces excédents ne correspondaient pas à un besoin de financement du budget annexe. À la fin de 2015, le résultat cumulé du budget annexe de l'eau était supérieur à 1,8 M€. Il a continuellement progressé depuis 2012. Il représentait près de deux années de part communale. En théorie, la collectivité aurait pu se priver durant près de deux ans du produit de cette contribution sans entraîner un déséquilibre de son budget annexe. Ces données indiquent que le prix de l'eau payé par l'utilisateur au titre de cette part communale était déconnecté du service public rendu. Couplée à un montant de part variable permettant au délégataire de réaliser des bénéfices substantiels, la part communale payée par l'utilisateur entraînait l'accumulation d'excédents pour le budget annexe de la ville. Ces excédents budgétaires se traduisent également par des excédents de trésorerie déconnectés du besoin de décaissement du budget annexe. Le solde du compte de rattachement du budget annexe de l'eau a continuellement augmenté depuis cinq ans et s'élevait à 1,3 M€ en 2015. Cette trésorerie est donc supérieure au produit annuel de la part communale. Au-delà de son inutilité, l'accumulation d'excédents de trésorerie pour un budget annexe à caractère industriel et commercial induit un décalage entre la redevance payée par l'utilisateur et le service rendu par la collectivité. Entre 2011 et 2015, le prix de l'eau payé par l'utilisateur du Blanc-Mesnil était trop élevé au regard du service rendu par le délégataire et la commune.

5.3.1.7. Le prix total de l'eau et de l'assainissement pour une facture de 120 m³

Les services publics de l'eau et de l'assainissement étaient deux compétences distinctes de la commune. La première était gérée par l'intermédiaire d'un contrat de délégation de service public et la seconde a été partiellement transférée par la ville au Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (Siaap). Cependant, la facturation des deux services est commune. Les usagers versent leur redevance par l'intermédiaire d'une seule facture.

Au cours de la période, pour une consommation de 120 m³ et pour un diamètre de 15 mm, la facture payée par un usager a progressé en moyenne de 2,8 % par an. Elle s'élevait à 474,34 € en 2011 et à 530,33 € en 2015. Le coût total de l'eau et de l'assainissement s'élevait donc à 4,42 € TTC / m³ en 2015. La facture des usagers a donc augmenté de 56 € en cinq ans. En 2015, le prix total payé par un usager au Blanc-Mesnil était supérieur de 29 € à celui payé en moyenne par les usagers du bassin de Seine-Normandie. En 2014, le prix payé par les usagers du Blanc-Mesnil était supérieur de 12 € à celui payé par les usagers du Sedif.

Le prix de l'eau hors taxes, hors redevances et hors impôts, résultant uniquement des parts fixe, variable et communale déterminées par la collectivité, était supérieur au Blanc-Mesnil par rapport aux autres services publics à proximité. En 2014, pour une consommation de 120 m³, le prix hors taxes de l'eau payé par un usager Blanc-Mesnilois était supérieur de 19 € à celui payé par un usager du Sedif. En 2015, pour une même consommation, le prix hors taxe de l'eau était supérieur de 11 € à celui payé en moyenne par les usagers du bassin de Seine-Normandie.

Au-delà même de ces comparaisons, le prix de l'eau payé par l'usager était disproportionné. Il entraînait, pour le délégataire comme pour la commune, l'accumulation de résultats excédentaires sans lien avec les conditions d'exploitation du service. Du fait de l'entrée en vigueur du nouveau contrat de délégation de service public, le prix de l'eau devrait s'élever, pour une consommation de 120 m³, à 143,64 € HT en 2016, soit 54 € de moins par rapport à 2015³⁶. L'ampleur de cette baisse, permise à la fois par la diminution de la part variable et de la part communale, traduit le déséquilibre économique du contrat précédent.

5.3.1.8. Le prix préférentiel accordé aux services publics

Le contrat d'affermage conclu entre la collectivité et le délégataire prévoyait une réduction du prix de l'eau pour les bâtiments communaux. Aux termes de l'article 25 du contrat, « *l'eau fournie à la collectivité et aux services publics communaux et aux services publics d'intérêts généraux (sic) [...] sera payée avec un rabais de 50 % sur la part fermier dans la limite de 7,5 % du cubage total annuel d'eau facturé* ». Ce tarif préférentiel a été appliqué aux seuls services municipaux.

Aux termes de l'article L. 2224-12-1 du CGCT, la fourniture d'eau potable à une même catégorie d'utilisateurs doit être réalisée sur la base d'un prix identique. Dans un arrêt de 1996 (Conseil d'État, n° 130363 et n° 130450, 26 juillet 1996, Association Narbonne libertés), le Conseil d'État a précisé que « *la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'utilisateurs d'un service public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service commande cette mesure* ».

Or, en l'espèce, aucune différence de situation ne semble exister entre les différents usagers du service public de l'eau. La qualité de personne morale de droit public ne permet pas, en elle-même, à la commune de disposer d'un tarif de l'eau préférentiel prévu dans un contrat dont elle est signataire. La situation des bâtiments communaux sur le territoire municipal n'apparaît pas différente de celles des immeubles collectifs d'habitation ou des locaux à usage commercial. Au surplus, la baisse de 50 % de la part variable pour ces usagers ne semble pas avoir été déterminée au regard de différences de situations quantifiées.

Par conséquent, le tarif préférentiel de l'eau accordé aux services publics municipaux représentait une libéralité injustifiée, déterminée par la collectivité elle-même dans le contrat de délégation de service public. Ce tarif préférentiel a entraîné un transfert de charge entre la ville et les autres usagers.

5.4. La passation du nouveau contrat de délégation de service public avec le groupement d'entreprises B et C

Par une délibération du 14 décembre 2015, le conseil municipal a autorisé le Maire à conclure avec un groupement d'entreprises solidaires, constitué de la société B, mandataire, et de la société C, un contrat de délégation par affermage du service public de production et de distribution d'eau potable. Entré en vigueur le 1^{er} mars 2016, ce contrat a été conclu pour une durée de dix ans.

³⁶ Cette hypothèse résulte de l'application à toute l'année 2016 du nouveau tarif négocié avec le nouveau délégataire et hors option de décarbonatation.

5.4.1. Les modalités de passation du nouveau contrat de délégation de service public

5.4.1.1. La première procédure de publicité et de mise en concurrence

À la suite de la délibération de l'assemblée délibérante du 15 juillet 2014 validant le principe du renouvellement de la délégation de service public, l'ordonnateur a engagé une procédure de publicité et de mise en concurrence. La commune a été accompagnée dans cette démarche par un assistant à maîtrise d'ouvrage. Un avis d'appel public à la concurrence (AAPC) a été publié dans trois journaux d'annonces légales, dont le journal officiel de l'Union Européenne (JOUE).

Les conditions de passation d'un contrat de délégation de service public sont définies aux articles L. 1411-1 à L. 1411-18 et R. 1411-1 à R. 1411-6 du CGCT. Ces dispositions imposent notamment, après la publication de l'avis d'appel à la concurrence, la constitution d'une commission chargée de valider les offres reçues, une négociation de l'ordonnateur avec les offres validées par la commission et une délibération de l'assemblée délibérante sur le choix du délégataire.

Ces dispositions réglementaires ont été respectées par la collectivité. À la date limite prévue par l'AAPC, la commune avait reçu cinq candidatures de la part de cinq entreprises. Considérant que l'ensemble des candidatures étaient conformes au règlement de consultation, la commission de délégation des services publics a proposé au Maire d'entamer des négociations techniques et financières avec les cinq entreprises. À la suite de ces négociations, par une délibération du 26 novembre 2014, le conseil municipal, sur la proposition conforme du Maire, a décidé d'attribuer la délégation de service public à la société B.

Toutefois, par une ordonnance du 17 décembre 2014 (Tribunal administratif de Montreuil, n° 1411039, 17 décembre 2014, commune du Blanc-Mesnil c/ A), rendue sur le fondement d'un recours engagé par l'ancien délégataire, le juge des référés a annulé les actes intervenus postérieurement à l'ouverture de la phase de négociations. Le jugement précise que, contrairement aux dispositions du règlement de consultation, la société attributaire n'avait pas intégré dans son offre le rachat des compteurs d'eau. Biens de reprise appartenant à l'ancien délégataire, ces compteurs devaient pourtant, pour assurer la continuité du service public, être rachetés par les candidats à la délégation. Leur coût était évalué par le dossier de négociation à 530 000 €. Dès lors, en n'intégrant pas cette charge dans le compte prévisionnel d'exploitation et dans le prix de la part variable, l'offre de l'entreprise attributaire n'était pas conforme au règlement de consultation. Le juge des référés a donc enjoint à la commune de reprendre la procédure de passation, soit intégralement, soit avec les candidats admis à la négociation. Aucune partie n'a interjeté appel du jugement.

Dans ce contexte, la chambre relève que l'annulation de la procédure de passation de la délégation de service public traduit les difficultés rencontrées par la commune dans l'analyse des offres des candidats. Malgré l'appui d'un assistant à maîtrise d'ouvrage, la collectivité n'a pas été en mesure de constater que l'offre retenue était contraire au règlement de consultation. Cette situation lui a imposé de prolonger la durée du précédent contrat d'affermage avec l'entreprise à l'origine de l'annulation de la procédure. Par un avenant n° 4 du 23 décembre 2014, adopté le même jour par une délibération du conseil municipal réuni en urgence³⁷, la ville et l'ancien délégataire ont prolongé la durée de la précédente délégation de service public jusqu'au 30 avril 2015.

³⁷ En application de l'article L. 2121-11 du CGCT.

5.4.1.2. La deuxième procédure de négociations avec les candidats

Par un courrier du 22 décembre 2014, le Maire a indiqué aux cinq candidats initialement retenus son choix de reprendre la procédure au stade des négociations. Contrairement à la signature de l'avenant n° 4, le conseil municipal n'a pas été amené à se prononcer entre le renouvellement de l'avis d'appel public à la concurrence ou la reprise des négociations avec les candidats admis. Le jugement du tribunal administratif enjoignant à « *la commune du Blanc-Mesnil* » de choisir entre ces deux options, il apparaît que seul le conseil municipal pouvait autoriser le Maire à reprendre la procédure au stade des négociations.

Dans le cadre des négociations, le Maire a adressé une demande de renseignements aux candidats leur demandant de formuler, avant le 5 mars 2015, une offre définitive conforme au règlement de consultation. Du fait du rachat d'un candidat par un autre, seules quatre des cinq entreprises avaient formulé une offre définitive à l'expiration de ce délai.

À la suite des négociations, par une délibération du 2 avril 2015, le conseil municipal a une nouvelle fois autorisé le Maire à conclure le contrat de délégation de service public avec le groupement d'entreprises B et C. Sur le fondement de l'article L. 551-1 du code de justice administrative, cette délibération et le projet de contrat afférent ont fait l'objet d'un recours en référé de la part de l'ancien délégataire. Par une ordonnance du 22 avril 2015 (Tribunal administratif de Montreuil, n° 1502986, 22 avril 2015, commune du Blanc-Mesnil c/ A), le juge des référés a, de nouveau, annulé la procédure de passation de la délégation de service public et enjoint à la commune de reprendre intégralement la procédure. Le jugement précise qu'à l'appui de sa candidature initiale, la société B n'avait pas indiqué que sa proposition s'inscrivait dans le cadre d'un groupement d'entreprises constitué avec un groupe allemand. La première délibération du conseil municipal du 17 novembre 2014 n'autorisait d'ailleurs pas le Maire à conclure le contrat de délégation de service public avec un groupement d'entreprises, mais uniquement avec la société B. Dès lors, le jugement considère que la société B et le groupe allemand ont méconnu les dispositions de l'article 5.2 du règlement de consultation imposant aux candidats de justifier de leurs capacités professionnelles, techniques et financières.

Par conséquent, la chambre relève que la nouvelle annulation de la délégation de service public traduit les difficultés de la commune à assurer la sécurité juridique de la passation de contrat d'affermage. Elle a imposé à la ville de renouveler entièrement le processus de publicité et de mise en concurrence. Pour assurer la continuité du service, par une délibération du 5 mai 2015, le conseil municipal a de nouveau autorisé le Maire à signer avec l'ancien délégataire un avenant n° 5 au précédent contrat de délégation. L'article 1^{er} de cet avenant précise que « *les dispositions de l'ensemble du traité d'affermage du service de distribution d'eau potable sont prolongées jusqu'à la prise d'effet du contrat avec le nouveau délégataire* ». Or, la chambre souligne que cet avenant est irrégulier. Aux termes de l'article L. 1411-2 du CGCT, « *les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée* ». En l'espèce, la poursuite de l'ancien contrat de délégation sans limite de durée, sinon la conclusion d'un nouveau contrat dont la date de signature ne pouvait être garantie, était irrégulière et pouvait conduire, en théorie, l'ancien délégataire, candidat à sa succession, à poursuivre indéfiniment l'exploitation du service public.

5.4.1.3. La troisième procédure de publicité et de mise en concurrence

À la suite de l'annulation de la procédure d'attribution par le juge des référés, la commune a engagé une nouvelle procédure de passation du contrat de délégation de service public. Par une délibération du 11 juin 2015, le conseil municipal a approuvé le principe du recours à un contrat d'affermage. Un avis d'appel public à la concurrence a été publié dans trois bulletins d'annonces légales, dont le JOUE, le 27 juillet 2015.

5.4.1.3.1. La sélection des candidats admis à la phase de négociations

À l'appui de l'AAPC, un règlement de consultation précisait le périmètre de la délégation de service public et les futures compétences du candidat retenu. Il était semblable à celui des précédentes procédures de passation annulées. Il demandait aux candidats de formuler une offre de base et deux offres complémentaires fondées sur trois options imposées : le renouvellement de 1 000 mètres linéaires (ml) de canalisations par an (option n° 1), l'instauration de la télérelève (option n° 2) et « *la mise en place d'une solution de décarbonatation* » (option n° 3). En application de l'article 6.1 du règlement de consultation, le jugement des offres était réalisé sur la base de trois critères, ni pondérés, ni hiérarchisés : la valeur technique de l'offre, la qualité du service et l'attractivité financière.

Les candidats devaient remettre leur proposition avant le 1^{er} octobre 2015. À cette date, deux entreprises et un groupement d'entreprises solidaires avaient formulé une proposition : la société A, ancien délégataire, la société D et le groupement de sociétés B et C. Sur la base d'un rapport réalisé par un cabinet d'assistance à maîtrise d'ouvrage, la commission mixte prévue à l'article L. 1411-5 du CGCT a analysé les offres des candidats. Elle a recommandé à l'ordonnateur de poursuivre les négociations avec la société D et le groupement d'entreprises solidaires B et C. Elle a cependant invité le Maire à écarter la candidature de la société A. La commission précise que l'offre formulée par cette dernière serait irrégulière au regard du règlement de consultation au motif que l'ancien délégataire n'aurait proposé qu'un renouvellement annuel de 500 ml de canalisations et n'aurait pas mesuré les conséquences financières de la décarbonatation.

Toutefois, les arguments avancés par la commission pour recommander à l'ordonnateur d'écarter la société A du processus de négociation apparaissent discutables. Concernant le renouvellement des canalisations, la mention d'un renouvellement de 500 ml et non de 1 000 ml dans l'offre de la société A semble résulter d'une simple erreur matérielle. En outre, le défaut de proposition concernant la décarbonatation semble relatif. La société A ne proposait pas de mesurer l'augmentation du prix de l'eau liée à la décarbonatation car elle considérait cette augmentation déraisonnable. Elle a cependant remis à la collectivité un mémoire technique détaillant les différents processus possibles de décarbonatation. Sans autre précision, le règlement de consultation demandait au candidat d'inclure dans leur offre une option obligatoire de « *mise en place d'une solution de décarbonatation* ». Il ne précisait ni le calendrier, ni le procédé technique retenu. Surtout, les offres des deux autres candidats étaient également caractérisées par plusieurs incohérences :

- l'offre de la société D mentionnait un nombre d'agents mis à disposition de la délégation différent de celui indiqué sur l'organigramme joint en annexe ; le programme de renouvellement des compteurs contenait des incohérences au regard de l'âge limite d'exploitation des compteurs ; les frais de structure mentionnés dans le CARE anticipé était différent de celui inscrit au compte prévisionnel d'exploitation ;
- l'offre du groupement de sociétés B et C contenait plusieurs incohérences financières ; le coût du renouvellement annuel des 1 000 ml de canalisations n'était pas le même dans la description de l'option et dans le projet de contrat ; le compte prévisionnel d'exploitation prévoyait un résultat avant impôt de 54 166 € en 2016, alors que le CARE mentionnait un déficit de 278 395 €

Ces deux candidats ont pourtant été admis à la phase de négociations. Le choix de l'ordonnateur d'écarter un des candidats de la phase de négociations a privé la collectivité d'une mise en concurrence accrue. L'offre initiale de la société A semblait pourtant compétitive. Le prix d'une facture type de 120 m³ pour l'option n° 1 était par exemple inférieur à celui proposé par le groupement de société B et C. Elle était le seul candidat à ne pas inclure de part fixe dans le montant de la redevance.

5.4.1.3.2. La signature du contrat de délégation de service public

À la suite de la phase de négociations, et conformément à la proposition de l'ordonnateur, par une délibération du 14 décembre 2015, le conseil municipal a de nouveau attribué le contrat de délégation de service public de production et de distribution d'eau potable au groupement d'entreprises solidaires B et C. Le contrat a été conclu pour une durée de dix ans à compter du 1^{er} mars 2016. Il inclut deux options obligatoires prévues dans le règlement de consultation : le renouvellement de 1 000 ml de canalisations par an et la mise en place intégrale de la télérelève. Il prévoit également la possibilité pour la collectivité d'opter à compter du 1^{er} janvier 2017 ou du 1^{er} janvier 2018 pour un processus de décarbonatation.

L'entrée en vigueur du nouveau contrat de délégation a entraîné une baisse du prix de l'eau pour l'utilisateur. La part variable du délégataire en 2016 représente 0,9220 €/ m³, soit 16 % de moins que celle payée au cours de l'exercice précédent. Pour une consommation de 120 m³ et un diamètre de compteur de 15 millimètres (DN15), le prix versé par l'utilisateur au délégataire, hors taxes, redevances et part communale, est de 119,64 €, soit 25 € de moins qu'en 2015. En intégrant la part communale, le prix de l'eau, hors taxes et redevances, est de 1,20 €/ m³ en 2016. Il est désormais inférieur à celui du Sedif.

Tableau n° 31 : Le prix de l'eau à compter du 1^{er} mars 2016

Part fixe	Prix
DN 15 mm	9 € HT
DN 20 mm	20 € HT
DN 30 mm	90 € HT
DN 40 mm	130 € HT
DN 50 mm	250 € HT
DN 60 mm	350 € HT
DN 80 mm	600 € HT
DN 100 mm	850 € HT
DN 150 mm	1 850 € HT
Part variable	0,9220 €/HT/m3
Facture 120 m3 DN 15	119,64 € HT

Source : contrat de délégation

Cependant, le contrat d'affermage semble caractérisé par certains défauts de sécurité juridique. Il prévoit la possibilité pour la collectivité de lever l'option n° 3 de décarbonatation à compter du 1^{er} janvier 2017 ou 2018. Pourtant, la commune ne sera plus l'autorité délégante à ces dates. Seul l'établissement public territorial pourra décider de lever ou non cette option. Ce dernier est désormais l'autorité compétente pour assurer le suivi du contrat de délégation de service public.

5.4.2. La mise en place d'un processus de décarbonatation

L'eau prélevée dans les ressources souterraines du Blanc-Mesnil est caractérisée par une minéralisation accentuée et une présence importante de calcaire. Sans avoir de conséquences sanitaires pour le consommateur, le calcaire peut accélérer la dégradation de certains appareils électroménagers. Une option n° 3 du contrat de délégation de service public conclu avec le groupement de sociétés B et C prévoit une solution de décarbonatation de l'eau municipale.

L'article 37 du contrat de délégation précise les conditions de levée de l'option de décarbonatation et précise le périmètre des investissements inhérents à ce processus. L'établissement public territorial peut lever l'option de décarbonatation au 1^{er} janvier 2017 ou au 1^{er} janvier 2018. Dans la mesure où cette première date n'a pas été retenue, cette option pourra uniquement être levée à compter du 1^{er} janvier 2018. Dans cette hypothèse, le délégataire assurera la conception, la construction et l'exploitation de deux usines de décarbonatation d'eau potable. Pour compenser cet investissement, l'article 49 du contrat prévoit une augmentation de la part fixe et de la part variable du délégataire. La levée de l'option au 1^{er} janvier 2018 entraînerait une augmentation de la part fixe de 6 € HT pour un compteur de diamètre de 15 millimètres (mm) et de 5 € HT pour les autres. Elle engendrerait une progression

de 0,3910 € HT / m³ de la part variable. Pour une consommation de 120 m³ et un compteur de 15 mm, la facture de l'utilisateur, hors taxes, hors redevances, hors part communale et hors assainissement, s'élèverait en 2018 à 180,96 € HT, soit 51,3 % de plus que celle payée sans la levée de l'option en 2016. La hausse annuelle serait supérieure à 60 €.

Tableau n° 32 : Évolution du prix de l'eau décarbonatée au 1^{er} janvier 2018³⁸

Part fixe	Prix de base 2016	Prix décarbonatation
DN 15 mm	9 € HT	15 € HT
DN 20 mm	20 € HT	25 € HT
DN 30 mm	90 € HT	95 € HT
DN 40 mm	130 € HT	135 € HT
DN 50 mm	250 € HT	255 € HT
DN 60 mm	350 € HT	355 € HT
DN 80 mm	600 € HT	605 € HT
DN 100 mm	850 € HT	855 € HT
DN 150 mm	1 850 € HT	1 855 € HT
Part variable	0,9220 € HT/m³	1,380 € HT/m³
Facture 120 m³ DN 15	119,64 € HT	180,96 € HT

Source : chambre régionale des comptes, données issues du contrat

Dans ce contexte, le Maire a décidé de procéder à une consultation des habitants de la commune sur le processus de décarbonatation. Le numéro 46 du journal municipal, daté du 23 septembre 2016, propose aux lecteurs de répondre à un questionnaire sur la décarbonatation. Or, la présentation du procédé et les questions posées sont clairement orientées en faveur de la levée de l'option. En effet, l'introduction du questionnaire précise que « la décarbonatation offre de nombreux avantages ». L'image d'une « *douche bouchée et rongée par le calcaire* » illustre ce propos. Certaines questions posées appellent difficilement une réponse négative. Il est relativement improbable de répondre « non » à la question n° 4 « *Seriez-vous favorable à une solution de décarbonatation pour diminuer le calcaire dans l'eau du robinet ?* ». Au-delà de son orientation, la question n° 6 – « *seriez-vous prêt à payer un peu plus (0,36 € / m³) pour disposer d'une eau du robinet moins calcaire ?* » – repose sur des informations erronées. Au 1^{er} janvier 2018³⁹, la levée de l'option de décarbonatation coûterait en réalité 0,39 € HT / m³ à l'utilisateur. Cette hausse de la part variable serait également accompagnée d'une hausse de la part fixe, non mentionnée dans le questionnaire. Pour une consommation domestique de 120 m³, la hausse du prix de l'eau serait supérieure à 60 € par an. Dans le cadre de l'examen de la gestion, l'ordonnateur a indiqué que la commune ne devrait pas lever cette option de décarbonatation. Le compte rendu des débats de la séance du conseil municipal du 12 novembre 2016 indique également que la commune n'envisage pas « dans l'immédiat » la levée de cette option.

En définitive, la chambre relève que la mise en œuvre d'une solution de décarbonatation entraînerait une augmentation substantielle du prix de l'eau payé par l'utilisateur. La hausse des parts fixe et variable serait supérieure à 50 %. La chambre souligne que, contrairement aux stipulations du contrat, cette décision ne pourra pas être prise par la commune dans la mesure où elle a transféré l'exercice de cette compétence à l'établissement public territorial. En outre, l'avis demandé aux lecteurs du journal municipal en septembre 2016 repose sur des questions orientées en faveur du processus de décarbonatation.

³⁸ Le tableau compare les prix au 1^{er} mars 2016 avec ceux hypothétiques au 1^{er} janvier 2018, sans l'application de la formule paramétrique d'évolution des parts fixe et variable.

³⁹ La levée de l'option au 1^{er} janvier 2017 n'était plus possible à la date de publication du journal municipal.

6. LES RELATIONS DE LA COMMUNE AVEC LES ASSOCIATIONS

Au cours de la période, les subventions versées aux associations (c/6574) ont été divisées par quatre, passant de 5,1 M€ en 2011 à 1,3 M€ en 2016. Elles représentent 25 € par habitant. Elles sont désormais trois fois inférieures à la moyenne de la strate et quatre fois inférieures à la moyenne du département. Cette réduction sensible des subventions résulte de facteurs institutionnels et financiers. À compter de 2015, la remunicipalisation du Forum culturel, intégrant le Théâtre du Blanc-Mesnil, a entraîné la suppression de la subvention de 1,8 M€ versée à l'association chargée de sa gestion. À compter de 2016, la gestion des « Maisons pour tous » de la commune a été confiée, dans le cadre d'un marché public, à l'Institut de formation, d'animation et de conseil (IFAC) pour une durée de deux ans. Auparavant, les associations chargées de l'animation de ces centres sociaux percevaient de la ville une subvention annuelle de plus de 930 000 €.

Au-delà de ces causes institutionnelles, la ville a entamé un processus de réduction des subventions versées aux associations. À la suite du renouvellement de l'assemblée délibérante de 2014, certaines associations, comme la Bourse du Travail ou le Secours populaire, ont vu leur subvention communale supprimée.

Tableau n° 33 : L'évolution des subventions aux associations

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Subventions aux associations	5 062 409	4 972 272	4 836 050	4 864 526	2 463 989	1 349 051
Évolution n/n-1		- 1,78 %	- 2,74 %	0,59 %	- 49,35 %	- 45,25 %
Subventions par habitant	138	127	133	133	87	25
Moyenne de la strate	134	133	130	103	96	nc
Principales associations subventionnées						
<i>Forum culturel</i>	1 847 785	1 847 785	1 847 785	1 847 785	-	-
<i>Maison pour tous (MPT) Jean Jaurès</i>	399 950	399 950	403 950	399 950	399 949	-
<i>CASC</i>	341 323	344 368	375 885	376 922	262 622	-
<i>PLIE (Blanc Mesnil développement)</i>	291 991	285 975	292 158	296 983	307 940	321 228
<i>MPT Les Tilleuls</i>	289 750	289 750	293 750	289 750	297 750	-
<i>MPT Chemin Notre-Dame</i>	285 767	220 767	224 767	220 767	235 985	-
<i>BMS Football</i>	211 524	211 524	211 524	251 524	261 524	250 000

Source : comptes administratifs et DGCL pour les comparaisons

6.1. La procédure administrative d'attribution et de suivi des subventions

La commune du Blanc-Mesnil n'a pas élaboré de document stratégique précisant les objectifs de sa politique de soutien au secteur associatif. Aucune délibération du conseil municipal ne définit les orientations inhérentes au subventionnement des acteurs privés. Aucun document interne n'a été réalisé pour mettre en place un processus commun d'attribution et de suivi de l'emploi des subventions versées. Ce défaut de formalisation des procédures ne permet pas à la ville de se fixer des objectifs de soutien au secteur associatif.

Les compétences d'attribution et de suivi des subventions sont exercées par trois services municipaux différents. La direction des sports, rattachée, à défaut de DGA, à la direction générale des services, examine le versement et l'emploi des subventions aux associations sportives. La direction du développement économique, rattachée à la direction générale adjointe « développement du territoire », assure le suivi des subventions aux associations à vocation économique, comme la mission locale intercommunale (La MIRE) ou l'association « Blanc-Mesnil Développement ». Enfin, le service « Blanc-Mesnil événements », directement rattaché au Maire, assure le suivi des autres subventions aux associations. Ces trois services sont dirigés par des agents non-titulaires. Aucun d'entre eux n'est chargé de coordonner la politique municipale de soutien au secteur associatif. Aucun document n'instaure un calendrier ou un protocole communs permettant aux associations de connaître les conditions de versement d'une subvention.

Cette absence de formalisation des relations avec les associations pénalise le suivi des subventions versées. Les services administratifs compétents pour examiner les modalités d'attribution des aides le sont également pour analyser leur utilisation. Or, dans la majorité des cas, aucun suivi formalisé de l'emploi des subventions n'est réalisé par la commune. Contrairement aux dispositions de l'article L. 1611-4 du CGCT, la commune ne dispose pas, pour chaque association, de tous les documents administratifs et financiers utiles au suivi de la subvention versée. Contrairement aux dispositions de l'article L. 612-4 du code de commerce, et alors qu'elles perçoivent une subvention annuelle supérieure à 153 000 €, les associations « Blanc-Mesnil Sport » BMS Football et BMS gymnastique ne publient pas leurs comptes au Journal officiel. Aucune publication n'a été réalisée par le Forum culturel après 2008. Aucune publication n'a été réalisée par le comité d'actions sociales et culturelles (CASC) après 2012. Ce défaut de suivi de l'emploi des subventions a eu des conséquences notables sur le fonctionnement de certaines associations. Ainsi, le BMS Football connaît des difficultés importantes de trésorerie, liées à des retards de paiements de charges sociales. Sa subvention municipale a pourtant été augmentée de 50 000 € depuis 2011. L'utilisation de cette dernière doit faire l'objet d'un suivi accentué de la part de la commune.

Dans ce contexte, la chambre relève que la commune n'a pas élaboré de documents formalisant les conditions d'attribution et de suivi des subventions versées aux associations. La multiplicité des services administratifs chargés d'instruire les demandes de subvention ne favorise pas la définition d'une stratégie commune. Dès lors, la chambre recommande à l'ordonnateur d'harmoniser les modalités d'attribution et de suivi des subventions en accentuant la coordination entre les différents services chargés d'instruire les demandes de financement des associations.

Recommandation n° 5 :

Harmoniser et renforcer les modalités d'octroi et de suivi des subventions versées aux associations de droit privé.

6.2. Le conventionnement de la commune avec les bénéficiaires de subventions

La commune a instauré un mécanisme de conventionnement avec les associations percevant une subvention annuelle d'un montant supérieur à 23 000 €. Pour certaines associations, une convention pluriannuelle fixe les conditions de versement de ces subventions sur trois exercices. Certaines associations sportives, comme le BMS Football, le BMS Tennis ou le BMS Gymnastique, bénéficient de ce conventionnement triennal.

En application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, précisé par l'article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, les associations bénéficiant d'une subvention communale supérieure à 23 000 € par an doivent conclure avec la collectivité une convention mentionnant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de celle-ci. L'annexe n° 2 de la circulaire n° 5811/SG du Premier ministre du 29 septembre 2015 précise, pour les services de l'État, les mentions obligatoirement présentes dans les conventions de subventionnement avec les associations. Sans être applicables aux collectivités locales, ces précisions peuvent être utilement mobilisées par la commune dans le cadre de son conventionnement avec le secteur associatif.

Or, en l'espèce, les conventions conclues par la commune avec les associations bénéficiaires d'une subvention annuelle supérieure à 23 000 € sont hétérogènes. Leur durée d'application varie selon les associations. Certaines sont annuelles, comme pour le BMS Tennis ou le BMS Hockey, d'autres sont triennales, comme pour le BMS Football. Si la durée des conventions peut différer au regard de l'activité de l'association, certaines associations relevant de la même activité ont un traitement différencié : l'association BMS judo dispose d'une convention annuelle tandis que l'« Étoile sportive Blanc-Mesnil Judo » (ESBM) bénéficie d'une convention triennale. Bien que la réglementation ne prescrit pas expressément un modèle au détriment de l'autre, la conclusion d'une convention pluriannuelle permet de soutenir et de sécuriser

l'action associative dans la durée. Sans l'empêcher de modifier son montant annuel, la convention pluriannuelle permet à la collectivité de fixer des objectifs de moyen terme dans l'emploi de la subvention et de définir ses modalités de contrôle. En outre, les conventions annuelles et pluriannuelles conclues avec la mission locale, l'association « Blanc-Mesnil développement » ou le CASC, association du personnel municipal, ne précisaient pas les modalités de contrôle de la subvention versée par la commune. Ces trois associations percevaient pourtant plus de 750 000 € d'aides municipales en 2014.

Hormis pour la mission locale et l'association « Blanc-Mesnil développement », les conventions conclues avec les associations ne valorisent pas les aides non-financières accordées par la commune. Le coût pour la ville de la mise à disposition et de l'entretien des installations n'est pas mentionné dans les conventions et dans les documents budgétaires. De même, les mises à disposition de locaux ou de matériel ne sont pas valorisées dans les conventions conclues avec les associations. Comme la chambre l'avait déjà souligné dans son précédent examen de la gestion, la commune ne mesure pas le coût indirect lié à la mise à disposition d'équipements ou à la réalisation de prestations en nature pour le secteur associatif. Cette valorisation est pourtant nécessaire pour accroître l'information du conseil municipal. Dans certains cas, cette valorisation des aides indirectes pourrait être supérieure à 23 000 € et contraindre la commune à conclure une convention spécifique avec l'association bénéficiaire.

6.3. Les relations de la commune avec l'association « Blanc-Mesnil développement »

L'association « Blanc-Mesnil développement » a été créée à compter du 1^{er} janvier 2009. Par une délibération du 18 décembre 2008, le conseil municipal a décidé de confier à cette association certaines missions de service public auparavant réalisées en régie. L'article 2 des statuts de l'association mentionnent que son rôle est de coordonner l'ensemble des moyens existants en matière d'accès, de retour ou de maintien dans l'emploi des habitants du Blanc-Mesnil. L'association assure également la mise en œuvre du Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE). Pour assurer ses missions, l'association « Blanc-Mesnil développement » bénéficie chaque année d'une subvention municipale. Au cours de la période, celle-ci a progressé de 10 %, passant de 291 991 € en 2011 à 321 228 € en 2016. À cette date, l'association disposait de la subvention annuelle de fonctionnement la plus élevée versée par la commune aux associations de droit privé.

La nature des relations entre la commune et l'association « Blanc-Mesnil développement » semble indiquer que cette dernière s'apparente à une association transparente. Elle dispose de plusieurs caractéristiques d'un service municipal. La jurisprudence administrative (Conseil d'État, 5 décembre 2005, n° 259748, Département de la Dordogne ; Conseil d'État, 21 mars 2007, n° 281796, commune de Boulogne-Billancourt) précise que le caractère transparent d'une association, marqué par son absence d'autonomie, résulte des conditions de sa création, de son objet, de son financement et de l'influence des représentants de la collectivité dans son processus de décision. En l'espèce, l'association « Blanc-Mesnil développement » réunit les quatre critères de l'association transparente :

- elle a été créée à l'initiative du conseil municipal par une délibération du 18 décembre 2008 ;
- son objet concerne l'exercice d'une mission de service public déléguée par la commune, auparavant assurée directement par elle ; son activité ne s'étend que sur le territoire communal ;
- l'association est financièrement dépendante de la subvention versée par la commune ; en 2015, la subvention municipale de 307 940 € représentait 55 % des produits d'exploitation de l'association ; en 2014, la subvention municipale de 296 983 € représentait 54 % des produits d'exploitation de l'association ; cette dernière bénéficie de moyens techniques et humains mis à sa disposition par la collectivité ; entre 2011 et 2015, elle occupait un bâtiment communal ; elle a récemment emménagé dans des locaux loués par la commune ; la directrice de l'association, Mme Martine Cool, est un agent de la ville mis à sa disposition ; ces aides indirectes sont valorisées depuis 2016 dans la convention annuelle entre la collectivité et l'association ;

- aux termes de l'article 11 de ses statuts, l'association est dirigée par un conseil d'administration de 9 à 15 membres, dont 5 membres de droit désignés par le conseil municipal et 4 membres associés, représentant les habitants et les entreprises, désignés par les membres du conseil d'administration ; dans les faits, l'association est présidée depuis 2011 par un conseiller de la majorité municipale ; le président signe annuellement la convention de subventionnement avec le Maire ; en 2016, 5 membres sur 10 du conseil d'administration étaient des conseillers municipaux⁴⁰.

L'ensemble de ces caractéristiques indique que l'association « Blanc-Mesnil développement » s'apparente à une association paramunicipale. Son autonomie administrative, financière et fonctionnelle est restreinte. La nature de ses activités a été définie par la commune du Blanc-Mesnil, dont les élus et les agents participent amplement à la gestion et à la définition de la politique de l'association. Malgré les aides versées par d'autres personnes publiques, comme l'État, le conseil régional, le conseil départemental, la Caisse des dépôts et consignations et le Fonds de solidarité européen, la subvention attribuée par la commune représente plus de la moitié des produits d'exploitation de l'association. Dans le cadre de l'examen de la gestion, l'ordonnateur a indiqué que la commune envisageait de modifier les compétences de l'association. La chambre encourage cette démarche afin de mettre un terme à l'insécurité juridique liée au fonctionnement de cette association. À la suite de l'examen de la gestion, par une délibération du 30 mars 2017, le conseil municipal a décidé de limiter les compétences de l'association à la seule gestion du plan local pour l'insertion et l'emploi. Selon l'ordonnateur, cette décision a permis de réduire de 225 000 € la subvention annuelle versée par la commune et de reprendre en régie ses autres activités. Elle sécurise l'activité de l'association.

6.4. Les relations de la commune avec les associations sportives

6.4.1. Les subventions versées aux deux associations de judo

La commune du Blanc-Mesnil subventionne deux associations de judo : le « Blanc-Mesnil Sport Judo » (BMS) et l'« Étoile sportive Blanc-Mesnil Judo » (ESBM). Entre 2011 et 2016, le niveau de la subvention municipale versée au BMS judo est restée stable. Avant 2014, elle était dix fois supérieure à celle versée à l'ESBM. Depuis cette date, la subvention perçue par l'ESBM a été sensiblement accrue. Désormais, celle-ci est deux fois supérieure à celle versée au BMS judo. Les subventions versées en 2017 devraient être similaires à celles de l'exercice précédent.

Tableau n° 34 : Les subventions versées aux deux clubs de judo

(en euros)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BMS Judo	28 750	28 750	28 750	28 750	25 600	25 600
Étoile sportive Blanc-Mesnil judo	2 500	2 650	3 440	28 750	28 750	58 750

Source : comptes administratifs et conventions de subventionnement

À compter du mois de septembre 2016, l'ESBM judo a procédé au recrutement d'une dizaine de judokas français de haut-niveau. Certains de ces athlètes sont médaillés olympique, champions du monde ou champions de France de leur catégorie. Ce recrutement a entraîné le redimensionnement de la structure administrative et financière de l'ESBM. Il impose à l'association de réorganiser ses modes de fonctionnement pour offrir un environnement professionnel propice au développement de la carrière de ces sportifs.

⁴⁰ Ces élus ne participent pas au vote relatif à l'adoption par le conseil municipal du montant annuel de la subvention versée à l'association.

La seule rémunération de ces sportifs représentera pour l'association un coût annuel de plusieurs centaines de milliers d'euros. Le budget prévisionnel de l'association pour la saison 2015/2016 reposait sur un montant total de 137 800 € de recettes d'exploitation, dont 60 000 € de subvention municipale. Les charges de personnel prévues au cours de cet exercice étaient de 36 000 €. La modicité de ces montants traduit l'ampleur du bouleversement institutionnel que représente l'arrivée de ces athlètes professionnels. Pour assurer ses nouvelles activités, l'ESBM judo doit donc trouver de nouvelles sources de financement. Pourtant, la ville a indiqué que le montant de sa subvention annuelle n'avait pas vocation à progresser. Dès lors, en collaboration avec la commune, l'association a entamé une démarche de recherche de partenaires privés pour assurer son financement. Trois entreprises participent au financement de cette association, à hauteur respectivement, de 150 000 € sur quatre ans, de 50 000 € sur trois ans et de 40 000 €. Une de ces entreprises a transmis à la chambre les conventions de financement conclues avec l'association.

Ces entreprises entretiennent directement une relation commerciale avec la collectivité ou avec un syndicat mixte auquel adhérerait la commune. Par une délibération du 17 juin 2016, le conseil municipal a autorisé le Maire à céder à l'une de ces sociétés une parcelle de terrains pour construire sur celle-ci plus de 700 logements et certains équipements scolaires dans le cadre d'une opération de réaménagement urbain. De même, une de ces entreprises est le délégataire chargé par le SEAPFA d'exploiter le réseau de chaleur de la ville du Blanc-Mesnil.

La chambre relève que l'arrivée récente de sportifs de haut-niveau au sein de l'ESBM judo a radicalement modifié la dimension financière de cette association. Si la ville n'a pas souhaité, pour le moment, relever le montant de sa subvention, certaines entreprises, dans le cadre d'opérations de mécénat, participent directement au financement de l'association. Ces entreprises exercent une activité à différents niveaux sur le territoire de la commune. Sans contester la possibilité pour une entreprise d'apporter un concours financier à une association, la chambre souligne la nécessité pour la ville de dissocier pleinement les relations commerciales qu'elle entretient directement ou indirectement avec ces entreprises et les relations financières qu'elle entretient avec l'association sportive bénéficiaire de ces subventions afin de prévenir tout risque éventuel de conflits d'intérêts.

6.4.2. Les subventions directes aux sportifs de haut-niveau

La commune verse directement des subventions individuelles à des sportifs de haut niveau. Entre 2014 et 2016, les aides directes versées à cinq sportifs ont représenté 94 500 €. Le versement de ces subventions fait l'objet d'une délibération du conseil municipal et d'une convention, parfois pluriannuelle, avec l'athlète. Ces aides sont principalement attribuées à deux judokas français. La ville subventionne également deux tennismen et une haltérophile. Ces athlètes sont membres des différents clubs sportifs du Blanc-Mesnil.

Tableau n° 35 : Les subventions directement versées aux sportifs de haut-niveau

Sport	2014	2015	2016
Judo	15 000 €	25 000 €	10 000 €
Judo	-	9 000 €	27 000 €
Tennis	2 000 €	-	-
Tennis	2 000 €	-	2 000 €
Haltérophilie	1 000 €	1 500 €	-
Total : 94 500 €			

Source : comptes administratifs, conventions et délibérations du conseil municipal

L'attribution de l'aide directe de la commune est définie dans des conventions conclues avec les athlètes. Leur préambule mentionne qu'elle représente un soutien financier de la collectivité pour permettre aux bénéficiaires de se mettre en meilleure disponibilité professionnelle « *dans la perspective de représenter au mieux les couleurs de la France, mais aussi de [la] ville* ». En contrepartie, les athlètes s'engagent à réaliser un ensemble d'actions sur le territoire communal. Ainsi, l'article 2 de la convention pluriannuelle 2014-2015-2016 signée le 4 juillet 2014 entre le Maire et un athlète précise que celui-ci « *s'engage à promouvoir la pratique du judo sur la ville en participant [...] au minimum à trois manifestations initiées par la ville avec des sponsors ou des personnalités (vœux de la municipalité, réunions de chefs d'entreprise, etc.* ». L'article 3 de la convention mentionne que l'athlète s'engage à réaliser au moins deux entraînements publics et plusieurs manifestations visant à promouvoir l'image du judo. L'article 5 de la convention prévoit qu'un bilan d'activité sera réalisé entre la collectivité et le bénéficiaire à la fin de chaque année. Ce bilan d'activité n'a pas été réalisé. Les conventions conclues avec les autres athlètes ne le mentionnent plus.

Ces versements ne peuvent être considérés comme des subventions. En effet, en application de l'article 74 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, les subventions publiques « *ne peuvent constituer la rémunération de prestations individuelles répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent* ». En l'espèce, la nature du lien entre la commune et ces athlètes, ainsi que les contreparties demandées, s'apparente soit à une prestation de service opérée par ces sportifs de haut-niveau au profit de la commune, soit à une activité relevant d'un contrat de travail. Dès lors, les conditions de versement de ces sommes sont irrégulières. Ces dernières ne semblent soumises à aucun prélèvement obligatoire.

Par conséquent, la chambre relève que le versement d'aides directes à des sportifs de haut-niveau est atypique. Leurs conditions de mise en œuvre sont contraires au cadre réglementaire et à l'objet de la commune. Elles s'ajoutent à des subventions versées aux associations sportives licenciant ces athlètes et qui, indirectement, bénéficient déjà d'une aide communale pour développer leur activité. Elles ne s'inscrivent pas dans un cadre général de rémunération de ces athlètes, coordonné avec leur fédération et leur club. Dans ce contexte, la chambre invite l'ordonnateur à régulariser cette situation en proposant par exemple à ces athlètes de souscrire avec la ville un contrat d'image.

7. LA POLITIQUE CULTURELLE DE LA COMMUNE

La commune du Blanc-Mesnil exploite en régie de nombreux équipements culturels. Cette caractéristique lui permet de délivrer un service public étendu à destination de la population municipale. Elle impose cependant à la collectivité de définir une stratégie de gestion de ces équipements et d'assurer leur équilibre économique. Au 1^{er} janvier 2017, la commune assurait directement la gestion :

- d'un Forum culturel, composé d'un théâtre de 300 places et d'un auditorium de 150 places ;
- d'un cinéma municipal composé de trois salles de 447 places au total ;
- d'une salle de spectacles de musiques actuelles, « le Deux-Pièces Cuisine », composée notamment de studios d'enregistrement et d'une salle de concert de près de 400 places ;
- d'un conservatoire de rayonnement départemental « Erik Satie » ;
- de deux médiathèques « Édouard Glissant » et « Jacques Prévert », situées au nord et au sud du territoire.

7.1. L'information du conseil municipal sur la gestion des équipements culturels

Aucun document de définition de la politique culturelle n'a été présenté au conseil municipal. La ville n'a pas formalisé de stratégie de gestion coordonnée des équipements culturels exploités en régie. Elle n'a pas fixé d'objectifs quantitatifs ou qualitatifs à ces structures et ne suit pas leur activité par l'intermédiaire d'indicateurs de performance. Aucun bilan d'activité n'est ainsi présenté à l'assemblée délibérante sur l'activité du théâtre, du cinéma municipal ou du conservatoire.

La commune ne dispose d'aucun service administratif chargé de la coordination de la politique culturelle. Depuis le 1^{er} mars 2016, aucun directeur des affaires culturelles n'est chargé de coordonner l'action des différents équipements culturels de la ville. À défaut de direction générale adjointe, les responsables administratifs de ces équipements sont sous la responsabilité directe du DGS. Ces équipements disposent chacun de régies de recettes et de dépenses. Si celles-ci sont régulièrement contrôlées par le comptable public, contrairement aux dispositions de l'article R. 1617-17 du CGCT, l'ordonnateur ne vérifie pas le fonctionnement de ces régies. Complémentaire de celui du receveur municipal, le contrôle de l'ordonnateur est nécessaire pour garantir la bonne gestion des deniers de la collectivité.

Les recettes et les dépenses liées à l'exploitation de ces équipements ne sont pas retracées dans un budget annexe. Elles sont directement inscrites au budget principal. Si cette présentation est régulière pour des services publics à caractère administratif, la présentation par fonction du compte administratif ne permet pas au conseil municipal de connaître le besoin de financement de ces équipements. Par exemple, la fonction n° 313 « Théâtres » du compte administratif 2015 ne mentionne aucun volume de recettes et de dépenses. Dans le cadre de l'examen de la gestion, la direction des finances a transmis pour l'exercice 2016 les volumes de charges et de produits afférents à la gestion du théâtre, du cinéma, du conservatoire, du « Deux-Pièces Cuisine » et des médiathèques. L'analyse de ces données indique que l'ensemble de ces équipements est confronté à un besoin de financement important. Si ces déficits d'exploitation sont communs à de nombreuses structures similaires, leur suivi permettrait d'en définir les causes et, le cas échéant, de les réduire. Ainsi, en 2016, le déficit de fonctionnement du conservatoire et du théâtre s'élevait respectivement à 1,9 M€ et à 1,5 M€. Dans un contexte budgétaire contraint, l'analyse de ces déficits semble indispensable.

Tableau n° 36 : Le besoin de financement des équipements culturels en 2016

(en euros)	Théâtre	Conservatoire	Cinéma	DPC	Médiathèques	Total
Recettes totales (A)	62 515	158 155	235 573	240 756	7 127	704 126
Dépenses totales (B)	1 516 939	2 024 204	611 961	773 250	1 391 641	6 317 996
<i>dont charges à caract. général</i>	<i>794 535</i>	<i>33 637</i>	<i>203 569</i>	<i>196 207</i>	<i>211 360</i>	<i>1 439 309</i>
<i>dont charges de personnel</i>	<i>722 334</i>	<i>1 977 808</i>	<i>408 392</i>	<i>576 091</i>	<i>1 180 281</i>	<i>4 864 906</i>
Besoin de financement (B-A)	1 454 424	1 866 049	376 388	532 494	1 384 514	5 613 870

Source : direction des finances

En 2016, le besoin de financement des équipements culturels était de 5,6 M€. Ce montant représente plus de la moitié de l'autofinancement brut du budget principal. Ces données imposent à la collectivité de définir des objectifs en matière de politique culturelle. En outre, la gestion de ces structures entraîne une dissociation entre le territoire de la commune et le bassin de vie des usagers. Les visiteurs du théâtre, du cinéma ou de la salle de spectacles ne résident pas tous au Blanc-Mesnil. L'entièreté du besoin de financement de ces équipements est pourtant prise en charge par le contribuable municipal. Le bilan d'activité de l'année 2014 de la salle de spectacles « Deux-Pièces Cuisine » mentionnait que seulement 40 % des spectateurs étaient résidents de la commune. En 2016, le déficit d'exploitation de ces équipements culturels représentait en moyenne 284 € par foyer contribuable de la taxe d'habitation⁴¹. Par exemple, depuis 2011, le besoin de financement des médiathèques est supérieur à 1,4 M€. Il représente chaque année une moyenne de 70 € pour les contribuables de la taxe d'habitation.

⁴¹ Le déficit cumulé de ces équipements représentait 5,6 M€. En 2015, les logements imposables à la taxe d'habitation étaient au nombre de 19 760. Par conséquent : $5\,613\,870 / 19\,760 = 284,10$ €

La chambre relève que la commune n'a pas défini de politique culturelle. Elle n'a pas assigné à ses équipements des objectifs de nature à améliorer le service public rendu à la population municipale. En outre, aucun document ne présente annuellement au conseil municipal les modalités de gestion financière de ces équipements. Ces derniers sont pourtant, comme de nombreuses structures similaires, caractérisés par un besoin de financement important. En 2016, le déficit d'exploitation cumulé du théâtre, du conservatoire, du cinéma, du « Deux-Pièces Cuisine » et des médiathèques représentait plus de 5,6 M€. Au regard des charges financières et des conséquences sur le contribuable municipal de la gestion de ces outils, la chambre recommande à l'ordonnateur de définir une véritable stratégie de gestion de ces équipements culturels et de présenter ses résultats au conseil municipal afin d'accroître la qualité de l'information qui lui est délivrée.

7.2.L'instauration d'une Carte culture commune au théâtre, au cinéma et à la salle de spectacles

Par une délibération du 4 février 2016, le conseil municipal a instauré une « Carte culture » permettant aux détenteurs de bénéficier d'un accès illimité à trois équipements culturels de la ville : le Théâtre du Blanc-Mesnil, le cinéma municipal et le « Deux-Pièces Cuisine ». Les tarifs initiaux de la Carte culture étaient attractifs. Pour la somme de 9 € par mois, les résidents de la commune pouvaient accéder de manière illimitée, sans paiement supplémentaire, à tous les spectacles et les films diffusés par le théâtre, le cinéma et la salle de spectacles. Cet abonnement représentait un avantage considérable. Au regard de son coût, il n'a finalement jamais été mis en place. La gratuité des entrées au cinéma pour les détenteurs de la carte aurait imposé à la commune de verser elle-même au Centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC) la somme de 2,50 € par billet émis. En outre, le Théâtre du Blanc-Mesnil accueille des spectacles et des artistes de renommée nationale. La gratuité de l'accès pour les détenteurs de la Carte culture aurait également entraîné un transfert de charge important vers la collectivité.

Par une délibération du 8 juillet 2016, le conseil municipal a modifié les tarifs de la Carte culture. Désormais, au-delà de l'abonnement mensuel ou annuel, les bénéficiaires doivent payer la somme de 4 € pour accéder à une séance du cinéma municipal et la somme de 9 € pour accéder aux spectacles de « *très grande notoriété* » proposés par le Théâtre du Blanc-Mesnil et le « Deux-Pièces Cuisine ». Les autres tarifs établis par la délibération du 4 février 2016 restent inchangés. La Carte culture repose sur une différenciation tarifaire entre les résidents et les non-résidents de la commune. Cette différenciation tarifaire ne fait pas obstacle au principe d'égalité.

Tableau n° 37 : Les tarifs de la Carte culture

	Résidents	Non-résidents
Prix de l'abonnement carte illimitée	9 € par mois / 108 € par an	12 € par mois 144 € par an
Prix à partir du 2 ^{ème} enfant	0 €	
Frais de dossier en cas de perte	10 €	10 €
Prix de l'entrée au cinéma pour les détenteurs	4 €	4 €
Prix de l'entrée aux spectacles de « <i>très grande notoriété</i> »	9 €	9 €

Source : délibérations du 4 février et du 8 juillet 2016

Toutefois, l'instauration de la Carte culture est un échec. Au 1^{er} février 2017, moins de 40 abonnements avaient été commercialisés par la collectivité. Moins d'un habitant sur mille de la commune est aujourd'hui détenteur de cette carte. Cette dernière ne semble donc pas avoir trouvé un public. Son impréparation, couplée aux modifications de tarifs décidées moins de 6 mois après son instauration, apparaît comme un facteur explicatif de cette difficulté de commercialisation. Au surplus, le théâtre et le cinéma ont également développé leurs propres formules d'abonnements. Celles-ci se superposent à la Carte culture et nuisent à son attractivité. Si cette dernière traduit une première forme d'approche globale des équipements culturels de la ville et de coordination entre les différents équipements, elle ne saurait à elle seule symboliser une politique culturelle. Si, en réponse, le Maire indique que l'instauration récente de la carte culture ne permet pas encore de faire le bilan de son attractivité, il n'apporte aucune actualisation du nombre de bénéficiaires après le mois de février 2017.

7.3. La gestion du Théâtre du Blanc-Mesnil

Le « Théâtre du Blanc-Mesnil » est un théâtre de ville géré en régie directe. Il est un lieu de diffusion artistique proposant au public une programmation de spectacles divers. Il est composé d'une salle principale modulable de 300 places et d'un auditorium de 150 places. Inauguré en centre-ville à la fin des années 1980, il symbolise le processus de décentralisation culturelle. Avant le 1^{er} janvier 2015, le théâtre était une scène nationale conventionnée, gérée par une association, et financée en partie par l'État. La commune versait à celle-ci une subvention annuelle de 1,8 M€. À la suite du renouvellement de l'assemblée délibérante, le nouvel ordonnateur a souhaité reprendre en régie directe la gestion de cet équipement afin, notamment, de l'inscrire davantage sur le territoire blanc-mesnilois. Ce processus a entraîné la disparition de l'association chargée de la gestion de l'équipement, le licenciement de la majorité de ses salariés et la fin des subventions de l'État.

Initialement, la remunicipalisation de l'équipement a engendré de nombreuses difficultés de gestion. Réalisée au milieu de la saison artistique, elle n'a pas favorisé le dynamisme de l'équipement au premier semestre de l'année 2015. Les relations difficiles entre l'ancienne structure associative et la municipalité ont pénalisé la reconfiguration juridique de l'équipement. La directrice du théâtre recrutée en 2015 a été licenciée en 2016. Un nouveau directeur a été recruté en février 2016. Le « Théâtre du Blanc-Mesnil » ne réalise aucun bilan annuel d'activités. Aucun document relatif à son action n'est présenté au conseil municipal. Aucun objectif ni aucun indicateur de performance n'a été formalisé par la municipalité. Les responsables administratifs du théâtre assurent le suivi des recettes et des dépenses par l'intermédiaire d'un tableur annuel dont la diffusion est exclusivement interne. Ces outils de gestion et de pilotage sont insuffisants pour assurer la qualité du service public inhérent à un tel équipement.

La fréquentation du « Théâtre du Blanc-Mesnil » est relativement faible. Tous publics confondus, incluant les concerts réalisés par les élèves du conservatoire et les événements réalisés pour les services de la ville, l'équipement a été fréquenté par 8 587 visiteurs en 2015 et 12 931 visiteurs en 2016. Pour les seuls spectacles à destination du public, la fréquentation des années 2015 et 2016 s'élevait respectivement à 3 963 et 7 835 visiteurs. Le taux de fréquentation de l'équipement est résiduel. En 2016, chaque représentation attirait en moyenne 126 spectateurs. Au cours de cet exercice, le nombre d'entrées gratuites représentait 40 % de la fréquentation totale. Surtout, certains spectacles payés par la ville n'ont attiré aucun spectateur. Entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2016, la commune a commandé 4 spectacles n'ayant attiré aucun spectateur, ni gratuit ni payant. Ainsi, la pièce de théâtre « *Nous sommes formidables* » prévu le 4 mai 2016, dont le coût pour la commune était de près de 4 000 €, n'a attiré aucun spectateur et a été déprogrammée.

Le coût moyen d'un spectacle était de 8 011 € toutes taxes comprises (TTC) en 2016. Les recettes moyennes par spectacle étaient de 341 €. Elles représentaient moins de 4,5 % des dépenses. En effet, si la programmation de l'équipement comprend de nombreux spectacles de dimension nationale dont la fréquentation est importante, les recettes générées par ces spectacles restent néanmoins sensiblement inférieures à leur coût. Par conséquent, la gestion du théâtre est caractérisée par un besoin de financement important. En 2016, celui-ci s'élevait à 1,5 M€. Les recettes directes de l'équipement représentaient moins de 5 % de ses dépenses. Le budget principal de la collectivité assure la prise en charge de ce déficit. Ce dernier représente en moyenne 74 € par contribuable municipal de la taxe d'habitation. Ces montants imposent à la collectivité de mesurer la qualité du service public rendu à l'utilisateur et de suivre son coût.

Tableau n° 38 : Les caractéristiques du théâtre

	2015	2016
Fréquentation totale	8 587	12 931
Fréquentation liée à la programmation	3 963	7 835
Entrées payantes	2 526	4 639
Entrées gratuites	1 437	3 196
Part des entrées gratuites	36,3 %	40,8 %
Spectateurs moyens par spectacle	120	126
Coût moyen d'un spectacle	19 728 €	8 701 €
Recettes moyennes d'un spectacle	492 €	341 €
Besoin de financement total	nc	1 454 424 €

Source : tableaux de bord du théâtre et direction des finances

En définitive, la chambre relève que la gestion du « Théâtre du Blanc-Mesnil » est caractérisée par de nombreuses insuffisances. Elle ne repose pas sur un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer l'attractivité de l'équipement. Le conseil municipal n'est pas informé du fonctionnement du site et de son besoin de financement. Celui-ci représentait pourtant en 2016 près de 1,5 M€. Dans ce contexte, la définition d'une politique culturelle, fondée sur l'analyse des usagers et sur un ensemble d'objectifs et d'indicateurs, est nécessaire pour améliorer le service public rendu. En réponse, l'ordonnateur indique que la fréquentation du théâtre aurait presque doublé au cours de la saison 2016/2017 et que les recettes tarifaires auraient également été multipliées par deux en 2016.

7.4.La gestion de la salle de spectacles « Deux-Pièces Cuisine »

Le « Deux-Pièces Cuisine » est un lieu de création et de diffusion artistiques consacré aux musiques actuelles. Cet équipement municipal inauguré en 2010 et géré en régie directe, a été construit dans les locaux de l'ancienne cuisine centrale de la commune. Pour obtenir le label national de « Scène de musiques actuelles » (SMAC), l'équipement fait l'objet depuis 2017 d'un budget annexe et d'une régie autonome. Il est animé par treize agents de la commune.

Le « Deux-Pièces cuisine » dispose de sept studios de répétition et d'un studio d'enregistrement. Ces installations lui permettent d'accueillir en résidences plusieurs artistes toute l'année. Il bénéficie d'une salle de concert pouvant accueillir 150 places assises ou 394 places debout. L'équipement comprend également des salles réservées au conservatoire pour assurer des activités d'enseignement musical ou de danse. Le « Deux-Pièces Cuisine » a réalisé près de 70 représentations en 2016, ainsi que 35 actions culturelles auprès de tous les publics (scolaires, personnes âgées, etc.). En 2015, il a accueilli plus de 4 100 spectateurs. Cependant, la part des entrées payantes est relativement réduite. Les concerts gratuits, les invitations et les exonérations représentent près de 50 % de la fréquentation totale. Le taux de fréquentation de l'équipement en 2015 était de 66,9 %. Il était supérieur à la moyenne des salles de musiques actuelles calculée par la Confédération des réseaux de musiques actuelles (RIF).

Le « Deux-Pièces Cuisine » bénéficie de subventions publiques diversifiées, versées principalement par la commune, le département, la région et l'État. Cependant, son modèle de financement est déséquilibré. Ses ressources propres représentent moins de 6 % de ses recettes totales, contre une moyenne nationale de 16 % pour les salles de musiques actuelles similaires. De même, la subvention municipale représente les trois-quarts des recettes de l'équipement, contre une moyenne nationale de 55 %. Elle est chaque année supérieure à 600 000 €. En 2016, cette subvention représentait 31 € en moyenne pour les foyers imposables de la taxe d'habitation. Ce constat impose à l'équipement d'accroître ses ressources propres. Celles mentionnées dans le budget annexe 2017 prévisionnel représentent moins de 8 % des produits de fonctionnement.

Le suivi de gestion du « Deux-Pièces Cuisine » de la part de la commune pourrait être amélioré. La gouvernance de l'équipement est assurée par un comité de suivi, composé d'un représentant de toutes les personnes publiques participant à son financement, réuni une seule fois par an. Aucun bilan d'activité n'est présenté au conseil municipal. La commune du Blanc-Mesnil est pourtant l'acteur central du financement de l'équipement.

Le « Deux-Pièces Cuisine » constitue un lieu de création et de diffusion culturelles original. Son implantation, au sud de la commune, participe de l'aménagement du territoire. La labellisation prochaine de l'équipement pourrait favoriser son rayonnement et sécuriser ses modes de financement. Cependant, la chambre souligne que la part des ressources propres, notamment de billetterie, dans les recettes totales de l'équipement sont insuffisantes. La subvention communale représente les trois-quarts des produits de la structure. Ce constat impose à l'ordonnateur de renforcer la gouvernance de l'équipement et d'informer annuellement le conseil municipal sur le coût et le service rendu par le « Deux-Pièces Cuisine » à la population.

En conclusion, la chambre relève que si la ville a fait le choix de gérer directement la plupart de ses équipements culturels, elle ne s'est toutefois pas donné les moyens de développer une stratégie d'ensemble de sa politique culturelle.

Recommandation n° 6 :

Élaborer une politique culturelle pour l'ensemble des équipements gérés en régie et présenter chaque année au conseil municipal les modalités de gestion financière et administrative du théâtre, du cinéma, du conservatoire, de la salle de spectacles et des médiathèques.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Le suivi des précédentes observations de la chambre

Numéro	Intitulé	Actions mises en œuvre	Suivi
1	Régulariser le solde du compte d'avances sur immobilisations (c/238)	Si un recensement du contenu de ce compte est partiellement réalisé par la commune, aucune action de transfert au compte d'immobilisation définitif n'a été réalisée	Non mise en œuvre
2	Assurer la concordance entre l'inventaire et des immobilisations et l'état de l'actif du comptable	En 2016, des écarts considérables subsistent entre l'inventaire des immobilisations et l'état de l'actif	Non mise en œuvre
3	Formaliser sa politique de recouvrement et réduire les encours de reste à recouvrer	Un comité de suivi des restes à recouvrer n'a été instauré qu'en avril 2016. L'encours de restes à recouvrer a augmenté depuis le précédent rapport de la chambre	Non mise en œuvre
4	Accroître la capacité d'autofinancement brute afin de pouvoir procéder au remboursement en capital de la dette	Depuis 2011, la CAF brute a été chaque année supérieure au remboursement en capital de la dette. La situation financière de la commune est aujourd'hui meilleure que lors du précédent examen de la gestion de la chambre	Totalement mise en œuvre
5	Élaborer un plan pluriannuel de renouvellement des canalisations d'eau	La recommandation est aujourd'hui devenue sans objet avec la renégociation du contrat de délégation de service public et le transfert de cette compétence à l'établissement public territoriale	Sans objet
6	Améliorer le contenu des conventions conclues avec les associations bénéficiant d'une subvention supérieure à 23 000 € en chiffrant les prestations non financières accordées	Aucune modification du contenu des conventions n'a été réalisée au cours de la période. Un nouveau format de convention a été proposée par la direction des finances à la fin de 2015, sans encore recevoir de validation à la fin de 2016	Non mise en œuvre
7	Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)	Si les modalités de notation des agents ont été modifiées, le suivi de la masse salariale, l'élaboration de fiches de postes et le suivi du recrutement des non titulaires sont insuffisants	Partiellement mis en œuvre
8	Supprimer les trois jours de congés supplémentaires octroyés aux cadres et aux agents travaillant le dimanche ou la nuit	Ces trois jours de congés supplémentaires pour les cadres ont été supprimés en 2016.	Totalement mise en œuvre
9	Mettre en place une analyse détaillée des motifs d'absence afin de réduire l'absentéisme	Malgré la mise en place de fiches de déclaration d'absence, le taux d'absentéisme communal, sensiblement supérieur à la moyenne régionale, a continuellement augmenté depuis 2011.	Non mise en œuvre
10	Régulariser le recrutement de contractuel de catégorie A en formalisant des méthodes de recrutement, en publiant en amont une vacance de poste et en justifiant la reconduction de contrat à durée déterminée	À défaut de publicité ou de motivation, plusieurs recrutements de fonctionnaires de catégorie A restent irréguliers.	Non mise en œuvre
11	Établir un guide des procédures de passation et d'exécution des marchés publics	Un ensemble de fiches de formalisation des conditions de passation et d'exécution des marchés publics a été mis en place	Totalement mise en œuvre
12	Rationaliser la gestion du parc automobile communal en mettant en place les outils de gestion définis par le cadre réglementaire (carnet de bord, ordre de mission, fiches techniques, etc.)	Les carnets de bord par véhicule n'ont pas été mis en place. Les ordres de mission ne sont pas systématiques. La valorisation des véhicules mis à disposition n'est pas réalisée	Non mise en œuvre
13	Mettre en place un suivi rigoureux des consommations de carburant	Aucune démarche de suivi des consommations de carburant n'a été mise en œuvre depuis le précédent rapport de la chambre	Non mise en œuvre

Source : chambre régionale des comptes, informations transmises par la commune

Annexe n° 2 : L'échantillon de communes de 50 000 à 55 000 habitants des départements de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine

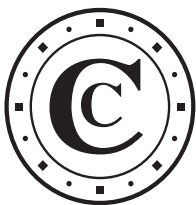
(en euros)	EPCI à fiscalité propre en 2015	Population (en habitants)	CAF brute par habitant	CAF nette par habitant	Dépenses d'équipement par habitant	Encours de dette	Dette par habitant	Dépenses de personnel par habitant	Potentiel financier par habitant	Effort fiscal	Rang DSU ⁴²	Taxe d'habitation	Taxe foncière propriétés bâties
Maisons-Alfort	non	55 057	190	110	164	42 045 000	940	659	1 171	0,82	711	22,09%	13,77%
Pantin	oui	53 816	374	155	392	100 244 000	1 877	1 158	1 766	1,12	454	21,72%	23,87%
Fontenay-sous-Bois	non	53 917	ns	ns	871	99 656 000	1 860	1 079	1 542	0,95	712	23,86%	17,52%
Bondy	oui	53 227	62	-93	454	106 029 000	1 994	845	932	1,21	42	29,14%	22,98%
Clamart	oui	53 230	159	72	676	91 323 000	1 724	694	1 298	0,84	732	21,54%	15,90%
Bobigny	oui	50 248	243	100	428	109 041 000	2 230	1 131	1 446	1,22	47	26,70%	25,83%
Vincennes	non	51 032	275	193	575	47 350 000	941	654	1 295	0,90	nc	22,52%	18,68%
Montrouge	oui	50 461	145	86	291	36 927 000	748	841	1 419	0,63	nc	18,43%	9,89%
Sevran	oui	49 867	108	-66	628	113 752 000	2 284	984	948	1,20	49	35,29%	26,20%
Saint-Ouen	oui	48 201	416	216	202	169 628 000	3 539	1 233	2 220	0,76	513	24,63%	16,92%
Blanc-Mesnil	non	53 319	273	103	422	81 583 000	1 552	963	1 154	1,18	106	26,90%	24,73%
Moyenne		52 034	225	88	464	90 688 909	1 790	931	1 381	1,0	ns	24,80%	19,66%
Rang Blanc-Mesnil		4ème	4ème		8ème	4ème	4ème	3ème	8ème	8ème	8ème	8ème	8ème

Source : chambre régionale des comptes, données issues de la DGCL

⁴² DSU : Dotation de solidarité urbaine.

GLOSSAIRE DES SIGLES

AAPC	Avis d'appel public à la concurrence
BMS	Blanc-Mesnil Sport Judo (association sportive)
BP	Budget principal
CAF	Capacité d'autofinancement
CARE	Comptes annuels de résultat d'exploitation
CCAS	Centre communal d'action sociale
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGA	Directeur général adjoint
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGS	Directeur général des services
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
ESBM	Étoile sportive Blanc-Mesnil (association sportive)
ETPT	Équivalents temps-plein travaillés
FPCI	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
MGP	Métropole du Grand Paris
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
PFR	Prime de fonctions et de résultats
SEAPFA	Syndicat d'équipement et d'aménagement des Pays de France et de l'Aulnoye
Sem	Société d'économie mixte
SEPG	Syndicat des eaux de la Presqu'île de Gennevilliers
SSIAD	Service de soins infirmiers à domicile



« 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 d'Île-de-France :
www.ccomptes.fr/ile-de-france

Chambre régionale des comptes d'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/ile-de-france