



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

**COMMUNE D'ALFORTVILLE
(94)**

CAHIER N° 1 « *EXAMEN DE LA GESTION* »

Exercices 2010 et suivants

Observations définitives
délibérées le 25 avril 2017

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	8
RAPPELS À LA RÉGLEMENTATION	9
OBSERVATIONS	10
1. OBSERVATIONS DE PROCÉDURE	10
2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	10
2.1. Contexte du contrôle	10
2.2. Caractéristiques de la population	11
2.3. Un territoire principalement dédié à l'habitat	11
2.4. L'environnement dans lequel évolue la commune	12
2.4.1. Un contexte intercommunal stable entre 2010 et 2015, mais qui a donné lieu à une stratégie d'optimisation des reversements	12
2.4.2. Un recours restreint aux délégations de service public	14
2.4.3. Plusieurs opérations d'aménagement en cours	14
2.4.4. Un nombre limité d'entreprises publiques locales	15
3. LE SUIVI DES DERNIÈRES RECOMMANDATIONS	15
3.1. Les incidences financières de la Zac des Bords de Marne	15
3.2. La gestion de la géothermie	16
4. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE	16
4.1. Une fonction financière correctement structurée	17
4.1.1. La commune a mené de front plusieurs chantiers de clarification et modernisation de la fonction financière et comptable	17
4.1.2. Normes et procédures sont formalisées et diffusées <i>via</i> de multiples documents	17
4.1.3. Le système d'information financier et comptable : outil de gestion mais aussi d'aide au contrôle	18
4.1.4. Les risques budgétaires et comptables sont correctement maîtrisés même si des améliorations restent possibles	18
4.2. La chaîne budgétaire et comptable doit encore gagner en fluidité pour tenir les délais de paiement légaux et améliorer les opérations de fin d'exercice.....	19
4.2.1. Des délais de paiement élevés qui ne donnent pas lieu à paiement d'intérêts moratoires	19
4.2.2. Le rattachement des charges illustre la nécessité d'améliorer le pilotage des opérations de fin d'exercice	20
4.3. L'information financière et budgétaire manque de sincérité.....	21
4.3.1. Entre 2013 et 2016, l'information budgétaire des élus a fluctué de façon inversement proportionnelle aux enjeux	21
4.3.2. Des prévisions budgétaires surévaluées en investissement	25
4.3.3. Des annexes obligatoires à fiabiliser	27
4.4. L'actif de la commune est insuffisamment à jour	29
4.4.1. L'état de l'actif et l'inventaire.....	29
4.4.2. Les immobilisations en cours	29
4.4.3. L'immobilisation des frais d'études et d'insertion	30
4.5. L'absence de provisionnement des risques contrevient au principe de prudence	30
4.5.1. Provisions pour risques et charges	31
4.5.2. Provisions pour dépréciation de comptes de tiers	31
4.5.3. Provisions pour contentieux	32
4.5.4. Conclusion sur les provisions.....	32
4.6. Appréciation générale sur la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes.....	33

5. ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE	33
5.1. Analyse rétrospective 2010-2015	33
5.1.1. Présentation	33
5.1.2. La section de fonctionnement	34
5.1.3. La section d'investissement	47
5.2. Les orientations et l'exécution du budget 2016, les perspectives pour 2017	53
5.3. Appréciation générale sur la situation financière	57
6. LA GESTION DU PERSONNEL	58
6.1. Des effectifs stables, mais un recours croissant aux non-titulaires	58
6.2. La gestion des ressources humaines	60
6.2.1. Un suivi effectif des principaux indicateurs	60
6.2.2. La politique de recrutement et le remplacement des départs à la retraite	60
6.2.3. La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)	61
6.2.4. La gestion des carrières (avancement de grade et d'échelon)	62
6.2.5. L'évaluation des agents	63
6.3. Le temps de travail	64
6.3.1. Durée annuelle du temps de travail	64
6.3.2. Les autorisations d'absence	65
6.3.3. Les heures supplémentaires	65
6.3.4. L'absentéisme	67
6.4. Les agents contractuels de catégorie A	68
6.4.1. Dispositions en vigueur	68
6.4.2. Les pratiques de la commune	69
6.5. Les emplois fonctionnels	70
6.5.1. Une occupation irrégulière de deux postes de DGA par des agents non titulaires	70
6.5.2. La situation du précédent directeur général des services	73
6.6. Les collaborateurs de cabinet	74
6.7. La rémunération	75
6.7.1. Les délibérations relatives au régime indemnitaire	75
6.7.2. Une mise en œuvre sélective de la prime de fonction et de résultat (PFR)	75
6.7.3. Une prime annuelle dont la régularité n'est pas établie	77
6.7.4. La nouvelle bonification indiciaire (NBI)	78
6.8. Les avantages en nature	78
6.8.1. Les logements de fonction	78
6.8.2. Les véhicules de fonction et de service	79
6.8.3. Les avantages en nature des élus	81
6.9. Appréciation générale sur la gestion du personnel	82
7. LA COMMANDE PUBLIQUE	83
7.1. Organisation, efficacité et efficience de la commande publique	83
7.1.1. Un gonflement significatif des achats publics jusqu'en 2014 puis un léger retrait	83
7.1.2. Organisation politique de la commande publique	84
7.1.3. Organisation administrative de la commande publique	84
7.1.4. La mutualisation de la fonction achats	85
7.1.5. Les procédures internes sont formalisées mais révèlent des zones de risques	86
7.1.6. Un contrôle interne efficace	87
7.1.7. Les actions entreprises au titre de la prévention des conflits d'intérêts	90
7.2. Observations relatives à la passation et à l'exécution d'un échantillon de marchés	90
7.2.1. Constitution de l'échantillon	90
7.2.2. Une meilleure évaluation des besoins en amont de la passation des marchés doit être recherchée	91
7.2.3. Les consultations devraient chercher à mieux assurer l'égalité des nouveaux entrants potentiels face aux anciens titulaires	93

7.2.4. Les modalités de recours aux différents titulaires des accords-cadres ou marchés multi-attributaires devraient être précisées	95
7.2.5. Les marchés gagneraient à être mieux anticipés pour éviter des périodes de publicité courtes et peu favorables ou le recours injustifié à des marchés atypiques	96
7.2.6. Une rigueur accrue doit prévaloir à l'analyse des offres déposées par les candidats	97
7.3. Appréciation générale sur la commande publique	97
8. LA GESTION DE LA COMMUNICATION	98
8.1. Une orientation prioritaire depuis 2012.....	98
8.2. Un doublement des dépenses de communication	99
8.2.1. Une progression qui s'est accentuée depuis 2012	99
8.2.2. Un décuplement des dépenses de cabinet.....	100
8.2.3. Les nouveaux locaux du service de communication	101
8.3. Une politique de recrutement contestable	102
8.3.1. La situation du DGA communication, démocratie locale, politique de la ville, associations	102
8.3.2. La situation du directeur de la vie de la cité	103
8.3.3. La situation du directeur de la création	104
8.3.4. La situation de la directrice du journal municipal	104
8.4. L'achat public pratiqué en matière de conseil, de communication et d'événementiel témoigne de nombreuses irrégularités et insuffisances.....	105
8.4.1. Une forte concentration d'anomalies et irrégularités affectant les marchés publics	105
8.4.2. Les relations avec une société de conseil en communication.....	105
8.4.3. Les relations avec une autre société de conseil en communication	108
8.4.4. Les relations avec une société de conseil en matière de tourisme	109
8.4.5. Les relations avec une société de graphisme.....	110
8.4.6. Les relations avec une société de création de sites internet.....	111
8.5. Appréciation générale sur les dépenses de communication	112
ANNEXES	113
Annexe 1 : Compétences de la communauté d'agglomération Plaine Centrale du Val-de-Marne.....	113
Annexe 2 : Bilan de clôture de la Zac des Bords de Marne	114
Annexe 3 : Synthèse de la situation financière.....	115
Annexe 4 : Composition de la dette au 1 ^{er} janvier 2016.....	116
GLOSSAIRE DES SIGLES	117

SYNTHÈSE

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

Située dans le département du Val-de-Marne, à 10 kilomètres au sud-est de Paris, la commune d'Alfortville comptait 45 080 habitants au 1^{er} janvier 2016, ce qui la place parmi les collectivités de taille moyenne de la petite couronne francilienne. Cette ville présente des caractéristiques socio-économiques cohérentes avec celles du département et elle bénéficie de la relative proximité de Paris. Le territoire communal est principalement dédié à l'habitat, les zones d'activités étant concentrées au nord et au sud.

Jusqu'en 2015, Alfortville appartenait à la communauté d'agglomération Plaine Centrale du Val-de-Marne, qui regroupait également Créteil et Limeil-Brévannes. Depuis le 1^{er} janvier 2016, la commune est membre de l'établissement public territorial « *Grand Paris Sud Est Avenir* » qui regroupe 16 communes et plus de 300 000 habitants.

Les suites données au précédent rapport de la chambre

Le précédent rapport de la chambre, arrêté en 2007, identifiait la zone d'aménagement concerté (Zac) des Bords de Marne, au nord-est de la commune, comme principal facteur de risque de gestion, en raison d'une participation significative financée par emprunt. Cette opération de près de 24 M€¹, clôturée en 2014, n'est plus porteuse de risque. Toutefois, la participation totale de la ville s'est élevée à 5,3 M€, soit plus du double du montant prévu en 2007.

S'agissant de la gestion de la géothermie, la chambre estime que le maintien de deux opérateurs de chauffage urbain, alors même que les activités de réseau et de distribution sont regroupées au sein du seul syndicat mixte depuis 2011, est inefficent.

Des comptes fiables, mais une information budgétaire et financière tronquée entre 2013 et 2016

Après deux années consacrées à des chantiers de modernisation profonde, la fonction financière paraît correctement structurée. Toutefois, les délais de paiement excèdent toujours le délai légal de 30 jours et la commune ne s'acquitte presque jamais des intérêts moratoires qui en découlent.

La fiabilité des comptes est satisfaisante et la commune a entrepris en 2017 de régulariser deux anomalies ayant pour effet de minorer les charges : l'absence de provisionnement des risques et la non-comptabilisation en immobilisations d'investissements anciens.

En revanche, entre 2013 et 2016, l'information financière et budgétaire communiquée aux élus en marge du débat d'orientation budgétaire, des décisions budgétaires ou de l'arrêté des comptes, a manqué de sincérité et d'exhaustivité. Ces documents ont progressivement été amputés d'informations sur les principaux postes stratégiques ou à risques (investissements, dette, masse salariale, fiscalité), à mesure que ceux-ci gagnaient en importance. En outre, ils comportaient trop peu d'éléments prospectifs pour éclairer sur les conséquences à long terme des orientations budgétaires. La plupart de ces lacunes ont été comblées en 2017, à l'exception des éléments attendus concernant l'encours de la dette. La chambre recommande donc à la commune de poursuivre cet effort et de l'étendre aux autres documents budgétaires.

Une dégradation préoccupante de la situation financière

La situation financière de la commune, relativement stable jusqu'en 2013, s'est ensuite fortement dégradée et se maintenait à un niveau préoccupant en 2016.

¹ M€ : millions d'euros.

Cette tendance résulte tout d'abord d'une progression des dépenses de fonctionnement (+ 22,8 % entre 2010 et 2015) supérieure à celle des produits (+ 13,3 %). La baisse de la dotation globale de fonctionnement (- 0,9 M€) a été compensée aux deux tiers par la montée en charge des dispositifs de péréquation horizontale. Aussi, l'effet de ciseau observé tient essentiellement à des causes internes à la ville, telles que la hausse des charges à caractère général (+ 34,8 %), des subventions aux associations (+ 37,0 %), et surtout des charges de personnel (+ 18,5 %, soit 43 % de l'augmentation des charges observée depuis 2010). Dans le même temps, la stabilisation des taux de la fiscalité locale à compter de 2013 a grevé la progression des recettes de fonctionnement.

En conséquence, malgré des charges de fonctionnement inférieures au niveau de la strate, la capacité d'autofinancement brute de la commune s'est significativement érodée, pour atteindre 3,4 M€ en 2014. Elle s'élevait à 6,0 M€ en 2016, niveau supérieur à 2014 mais toujours inférieur de plus de 2 M€ à celui de 2010.

Dans le même temps, un important cycle d'investissement a été initié en 2012 (12,8 M€) et a connu son apogée en 2014 (28,4 M€), avant de décroître progressivement les exercices suivants (20,8 M€ en 2015, 13,6 M€ en 2016). Compte tenu de la dégradation de l'autofinancement, ce programme n'était pas réalisable sans un recours massif à l'emprunt.

L'endettement communal a donc fortement progressé pour passer de 44,5 M€ en 2010 à 75,2 M€ en 2015 (+ 69,0 %) et 75,9 M€ en 2016. En conséquence, depuis 2014, le remboursement de la dette absorbe chaque année la quasi-totalité de la capacité d'autofinancement. La capacité de désendettement d'Alfortville a atteint le double du seuil d'alerte habituellement fixé à 10 ans en 2014 (20,8 années). Malgré une amélioration en 2015, elle s'élevait encore à 12,6 années en 2016, soit un niveau toujours supérieur au seuil d'alerte.

Cette situation de surendettement compromet les investissements futurs et elle contribue, à travers les charges d'intérêt d'emprunts et les remboursements de capital, à priver la commune d'autofinancement.

Dans ces conditions, il est essentiel qu'Alfortville s'inscrive à nouveau dans une trajectoire financière soutenable, à travers une stabilisation du résultat de fonctionnement et une modération significative de ses investissements.

Une gestion du personnel très favorable aux agents

Les charges de personnel d'Alfortville ont progressé de 18,5 % depuis 2010, pour atteindre 25,5 M€ en 2015. La commune assure un suivi précis de ces dépenses et ce suivi a permis de réduire la masse salariale en 2015, et à nouveau en 2016. L'effectif communal total (681 agents en 2015) n'a que peu évolué depuis 2010, la diminution du nombre de titulaires étant compensée par l'accroissement du nombre de contractuels.

Ces agents contractuels représentaient 20 % des effectifs en équivalent temps plein (ETP) communaux en 2015, et plus de 40 % des agents de catégorie A et B. Alors que leur recrutement doit rester exceptionnel, au regard du principe de l'occupation des emplois publics locaux par des fonctionnaires, la commune ne recherche pas systématiquement un candidat fonctionnaire pour ces postes. D'autres dysfonctionnements affectent ces recrutements, comme des rémunérations parfois très favorables au regard de l'expérience ou l'accès irrégulier à des emplois fonctionnels.

Les conditions de travail dans la commune sont avantageuses, avec un temps de travail annuel de 1 484 heures, très nettement inférieur à la durée légale de 1 607 heures, soit un surcoût estimé à 1,95 M€. Les agents bénéficient d'un régime d'autorisations d'absence généreux, d'une prime annuelle dont le fondement légal n'a pu être établi, ainsi que d'un régime indemnitaire non modulé. L'instauration de la prime de fonctions et de résultats en mai 2014 s'est matérialisée par une hausse significative – jusqu'à + 1 500 € bruts mensuels – des rémunérations de la direction générale et des collaborateurs du maire.

La commune est pourtant confrontée à un taux d'absentéisme de 8,9 % en 2015, soit une moyenne de 30 jours d'absence par agent. Ces chiffres interrogent sur la motivation et le contrôle, sachant que leur coût pour la commune est estimé à 2,0 M€.

Par ailleurs, Alfortville gère un parc de plus de cent véhicules de services, dont une trentaine affectée individuellement à des agents avec autorisation de remisage à domicile. La commune ne procède à aucun contrôle de l'utilisation de ces véhicules. Ils sont fréquemment utilisés pour des trajets domicile-travail, sans lien avéré avec l'intérêt du service, tandis que les relevés de carburant suggèrent des consommations atypiques.

Enfin, la commune gagnerait à encadrer l'utilisation de facilités octroyées aux élus (véhicule du maire, smartphones et tablettes) et dont l'usage à titre personnel relèverait d'avantages en nature, désormais encadrés par l'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Une fonction achats efficace mais qui peut encore gagner en sécurité et en efficience

L'organisation de la fonction « achats », la formalisation des procédures et leur application se sont améliorées et sont aujourd'hui satisfaisantes dans l'ensemble. Le contrôle interne s'est concentré avec succès depuis 2011 sur la diminution des dépenses hors marché. En outre, à la suite du contrôle de la chambre, la commune a amélioré la sécurité de ses achats et poursuivi ses actions de prévention des conflits d'intérêts.

Cependant, les achats et charges externes ont augmenté à un rythme dynamique jusqu'en 2014. Leur coût par habitant a cru de 33,4 % en six ans et excède désormais de 15,4 % celui des communes de taille comparable alors qu'il lui était nettement inférieur en 2010. Les effets de périmètre comme la réforme des rythmes scolaires n'expliquent qu'une faible part de cette évolution qui tient plutôt au gonflement des achats courants de la ville.

La chambre identifie cinq pistes d'amélioration de la sécurité juridique et de l'efficience des achats, qui concernent l'évaluation des besoins, l'anticipation du calendrier et la rigueur des analyses qui sous-tendent l'attribution des marchés. L'effectivité de la concurrence gagnerait aussi à ce que l'information des candidats soit enrichie et à ce que des règles d'attribution des commandes soient précisées. À la suite du contrôle de la chambre, la commune a engagé de nouvelles actions en ce sens. En outre, par souci de sécurité juridique, la chambre invite aussi la commune à ne plus utiliser de barèmes de notation permettant d'attribuer des points à des candidats de façon discrétionnaire, ainsi qu'à automatiser le contrôle de la computation des seuils réglementaires.

Une gestion de la communication onéreuse et porteuse de multiples anomalies

Alfortville développe depuis 2012 une communication institutionnelle particulièrement étoffée passant par différents canaux : un magazine, un site internet, mais également un site mobile, une web TV, le recours à des objets promotionnels et une présence sur les réseaux sociaux. Sa programmation événementielle a aussi été fortement renforcée. Cette orientation a conduit au doublement des dépenses de fonctionnement liées à la communication entre 2010 et 2015, pour atteindre 2,0 M€, soit 44 € par habitant. En 2015, les seules cérémonies des vœux coûtaient six fois plus qu'en 2012. En outre, de nouveaux locaux ont été acquis pour le service communication, soit un investissement de 1,3 M€.

De nombreuses anomalies de gestion émaillaient la conduite de cette politique, qui devra donc faire l'objet d'une vigilance particulière.

Ainsi, plusieurs recrutements d'agents contractuels – un directeur général adjoint et trois directeurs - ont eu lieu dans des conditions contestables, certains à la faveur d'anciens collaborateurs du maire. Deux d'entre eux ont été assortis de niveaux de rémunération anormalement favorables au regard des qualifications et de l'expérience de leurs titulaires.

D'autre part, les lacunes et irrégularités constatées par la chambre en matière de commande publique se concentrent sur les marchés relevant de la direction générale de la communication. Plusieurs d'entre eux ont été attribués sur la base d'analyses des offres erronées et un dépassement de prix a été observé. La chambre s'interroge enfin quant au lien de certaines prestations avec l'intérêt communal.

RECOMMANDATIONS

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

Recommandation n° 1 :	page 18
Mettre en place un règlement comptable et financier.	
Recommandation n° 2 :	page 20
Mettre en place un dispositif de décompte du délai de paiement légal.	
Recommandation n° 3 :	page 24
Porter régulièrement la programmation pluriannuelle des investissements à la connaissance du conseil municipal.	
Recommandation n° 4 :	page 33
Procéder au moins annuellement à une revue des risques afin d'identifier ceux qui justifient la comptabilisation de provisions.	
Recommandation n° 5 :	page 61
Formaliser la GPEEC dans un document spécifique.	
Recommandation n° 6 :	page 77
À l'occasion de la mise en place du RIFSEEP, formaliser les niveaux de régime indemnitaire possibles par poste pour en garantir la cohérence.	
Recommandation n° 7 :	page 78
Établir une liste des agents éligibles à la NBI et en assurer le suivi, de manière à prévenir d'éventuels versements injustifiés.	
Recommandation n° 8 :	page 80
Adapter le parc de véhicules aux nécessités du service et mettre en place un dispositif de contrôle des véhicules et cartes de carburant.	
Recommandation n° 9 :	page 82
Encadrer les affectations de véhicules, smartphones et tablettes aux élus par une délibération spécifique, qui en limite explicitement l'utilisation aux seules fonctions communales.	
Recommandation n° 10 :	page 87
Améliorer le format des fiches de liaison en étoffant les rubriques consacrées au prix et aux antécédents.	
Recommandation n° 11 :	page 89
Mettre en place une nomenclature d'achats et un dispositif automatisé de computation des seuils de marché public.	
Recommandation n° 12 :	page 93
Supprimer des barèmes de notation utilisés pour l'attribution des marchés publics les points réservés à l'apport d'éléments non exigés par l'avis d'appel public à la concurrence ou les documents de consultation.	
Recommandation n° 13 :	page 95
Préciser les modalités de répartition des achats dans le cadre de marchés multi-attributaires ainsi que les modalités de consultation des différents titulaires des accords-cadres (délais, obligation de réponse).	

RAPPELS À LA RÉGLEMENTATION

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

Rappel à la réglementation n° 1	page 20
Verser les intérêts moratoires pour tout dépassement du délai de paiement légal.	
Rappel à la réglementation n° 2	page 24
Compléter l'ensemble de l'information budgétaire à destination des élus afin de rendre compte du niveau et de l'évolution pluriannuelle envisagée des dépenses et recettes, notamment de la masse salariale, des investissements, de la fiscalité et de la dette.	
Rappel à la réglementation n° 3	page 33
Enregistrer les provisions obligatoires au regard l'article L. 2321-2 du CGCT.	
Rappel à la réglementation n° 4	page 66
Instaurer une durée annuelle de temps de travail conforme à la durée légale, soit 1 607 heures.	
Rappel à la réglementation n° 5	page 66
Mettre en place un instrument automatisé de décompte des heures supplémentaires conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS.	
Rappel à la réglementation n° 6	page 70
Restreindre le recrutement et le renouvellement des contractuels aux seuls cas autorisés par la loi du 26 janvier 1984, et respecter les dispositions en vigueur en matière de formalisme et de gestion.	
Rappel à la réglementation n° 7	page 72
Mettre un terme à l'occupation des postes de DGA par des agents contractuels.	
Rappel à la réglementation n° 8	page 77
En l'absence de document antérieur à 1984 attestant qu'il s'agit d'un avantage collectivement acquis, mettre un terme au versement irrégulier de la prime annuelle.	
Rappel à la réglementation n° 9	page 82
Encadrer les mises à disposition de véhicules aux agents et aux élus par une délibération annuelle spécifique et nominative, qui en précise les modalités d'usage, conformément aux dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT issu de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.	
Rappel à la réglementation n° 10	page 86
Sauf exceptions dûment justifiées, soumettre à publication les achats compris entre 25 000 € HT et 50 000 € HT.	

« 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. OBSERVATIONS DE PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa 5ème section, a adopté le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été arrêté au vu des constatations effectuées dans le cadre de l'examen de la gestion de la commune d'Alfortville (94) engagé par lettre du 7 avril 2016 adressée à l'ordonnateur en fonction, M. Luc Carvounas, ainsi qu'au précédent ordonnateur, M. René Rouquet, pour la période courant de l'année 2010 à l'année 2016. Ces constatations leur ont été exposées lors de l'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, qui a eu lieu le 20 octobre 2016.

Le rapport d'observations provisoires, formulées par la chambre lors de son délibéré du 1^{er} décembre 2016, a été notifié intégralement par lettre du 22 décembre 2016 à l'ordonnateur en fonctions ainsi qu'à l'ancien ordonnateur. Des extraits ont été communiqués à un peu moins d'une vingtaine de personnes et d'organismes concernés ou mis en cause.

Après que le maire a demandé un délai de réponse supplémentaire aux observations provisoires, au début février 2017, le président de la chambre a établi la date limite de réponse au 10 mars 2017. Après avoir pris en compte l'ensemble des réponses reçues et qu'une audition a été tenue le 25 avril à la demande d'une société concernée, la chambre a arrêté le 25 avril 2017 ses observations définitives.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 25 avril 2017 sous la présidence de Mme Sanchez, présidente de section, Mmes Bourgeois et Belkhir-Fadel, premières conseillères, M. Doumeix, premier conseiller, Mme Chastel-Dubuc, conseillère, MM. Simoes et Merlin, conseillers.

Ont été entendus :

- en leur rapport, M. Doumeix, premier conseiller, et M. Merlin, conseiller, assistés de Mme Nathalie Dotté, assistante de vérification ;
- en ses conclusions, le procureur financier.

Mme Nivore, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

2.1. Contexte du contrôle

Située dans le département du Val-de-Marne, à une dizaine de kilomètres au sud-est de Paris, la commune d'Alfortville comptait 45 080 habitants au 1^{er} janvier 2016.

Le maire en fonction, M. Luc Carvounas, sénateur du Val-de-Marne, a pris ses fonctions en mars 2012 après avoir été maire adjoint depuis 2001. Son prédécesseur depuis 1989, M. René Rouquet, avait alors décidé de quitter son mandat en anticipation des élections municipales de 2014.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, Alfortville est membre de l'établissement public territorial (EPT) « *Grand Paris Sud Est Avenir* », qui regroupe 16 communes du sud-est parisien et 306 000 habitants sous la présidence de M. Laurent Cathala, maire de Créteil depuis 1977². La commune appartenait auparavant à la communauté d'agglomération Plaine Centrale du Val-de-Marne, qui regroupait également Créteil (89 989 habitants) et Limeil-Brévannes (22 816 habitants).

2.2. Caractéristiques de la population

Alfortville comptait 44 397 habitants en 2012 (dernier recensement de l'Institut national de la statistique et des études économique - Insee), soit seulement 0,6 % de plus qu'en 2007 (44 116 habitants). Cette stabilité masque toutefois une évolution de la composition de la démographie communale. Le vieillissement relatif de la population est accentué par une moindre présence des 15-29 ans (- 9,7 %). La commune reste toutefois majoritairement habitée par des résidents jeunes, même si leur proportion a décru ces dernières années.

En matière d'emploi, le taux de chômage, déjà supérieur à celui du Val-de-Marne en 2012 (12,8 % contre 11,0 %), a progressé de plus de deux points en cinq ans pour atteindre 14,9 %, accentuant l'écart avec la moyenne départementale (12,3 %) et régionale (11,7 %). La part de la population active (77,7 % en 2012) était légèrement supérieure à celle du département (75,8 %) et de la région (75,7 %) en 2012.

Les caractéristiques socio-professionnelles de la population sont accentuées par rapport à celles du département, avec une sous-représentation des cadres et professions intellectuelles supérieures (13,1 % contre 17,3 % en Île-de-France) et une proportion plus importante d'ouvriers (11,3 % contre 9,2 %) et d'employés (19,8 % contre 17,2 %).

Il en résulte un revenu disponible médian par foyer fiscal³ (18 858 €) inférieur à celui du Val-de-Marne (21 359 €) et la médiane régionale (22 180 €)⁴.

Le taux de logements sociaux de la commune est proche de 40 %.

2.3. Un territoire principalement dédié à l'habitat

La commune d'Alfortville occupe un territoire longiligne⁵ à seulement quelques kilomètres au sud-est de Paris, délimité par la Seine à l'ouest, la Marne au nord, la ligne ferroviaire Paris-Lyon à l'est et l'A86 au sud.

D'une superficie comparable à celle d'un arrondissement parisien⁶, Alfortville dispose d'une densité de population sensiblement inférieure à la capitale (12 162 h/km² contre 21 234 h/km²), mais supérieure au double de la densité moyenne du Val-de-Marne (5 476 h/km²). Le territoire communal est en effet essentiellement constitué de logements, dont une nette majorité de petits immeubles dans sa partie nord, d'habitat individuel dans sa partie centrale et de grands ensembles au sud. Les alfortvillais bénéficient de la relative proximité de Paris, ainsi que d'une desserte par le métro (ligne 8 à Maisons-Alfort) et le RER D. Dans un avenir proche, la gare située la plus au sud devrait également desservir la ligne 15 du réseau Grand Paris Express.

² L'EPT « *Grand Paris Sud Est Avenir* » regroupe les communes de Créteil, Alfortville, Bonneuil, Limeil, Boissy, Villecresnes, Mandres, Périgny, Santeny, Marolles, Sucy, Noisieu, La Queue-en-Brie, Ormesson, Chennevières et Le Plessis.

³ Médiane du revenu disponible par unité de consommation (source : Insee).

⁴ Contre respectivement 16 609 € et 25 522 € en Seine-Saint-Denis et dans les Hauts-de-Seine.

⁵ 4,5 km de long pour une largeur de 500 m à 1 km.

⁶ 3,67 km², contre 4,34 km² en moyenne.

Les zones d'activité de la commune sont principalement concentrées au nord, avec le quartier *confluence* ou *Marne – Chinagora*⁷, et au sud de la commune avec le quartier *Chantereine*, où sont notamment implantés un laboratoire de recherche de Sanofi et plusieurs entreprises de transport (Chronopost, TNT Express).

Le plan local d'urbanisme (PLU) communal a été révisé en décembre 2016⁸, sur la base d'un projet élaboré en 2015 avec pour objectifs :

- une reconquête de la Seine. Une plage de 2 500 m² a été aménagée sur les bords de Seine (inaugurée en septembre 2016) ;
- la poursuite du renouvellement du sud de la commune, constitué de zones d'activités et de grands ensembles ;
- une requalification de l'entrée nord de la commune ;
- l'affirmation de l'activité du centre-ville (promotion des petits commerces) ;
- un réinvestissement de la rive est le long de la voie de chemin de fer.

2.4. L'environnement dans lequel évolue la commune

2.4.1. Un contexte intercommunal stable entre 2010 et 2015, mais qui a donné lieu à une stratégie d'optimisation des reversements

Jusqu'au 31 décembre 2015, Alfortville appartenait à la communauté d'agglomération Plaine Centrale du Val-de-Marne (CAPCVM), créée en 2001 avec Créteil et Limeil-Brévannes et dont les compétences sont présentées à l'annexe 1. À ce titre, et jusqu'en 2015, la commune a bénéficié du versement d'une attribution de compensation, obligatoire, et d'une dotation de solidarité communautaire (DSC), dispositif facultatif en œuvre à la CAPCVM.

L'attribution de compensation correspond, par définition, aux recettes de fiscalité professionnelle perçues par la communauté d'agglomération, diminuées du coût net des charges correspondant aux compétences transférées. Son montant à vocation à évoluer au gré des transferts de compétence vers l'échelon intercommunal, l'évaluation des charges correspondantes étant dévolue à une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Le montant de la DSC est déterminé librement selon des critères fixés par le conseil de l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) (à la majorité des deux tiers) et tenant compte notamment de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes membres.

En l'espèce, alors que le niveau d'attribution de compensation était inchangé depuis 2006, les communes se sont entendues pour répartir les montants respectifs d'attribution de compensation et de DSC dans un objectif d'« *optimisation financière*⁹ ». Il s'agissait, pour Alfortville, de maintenir son éligibilité à la dotation de solidarité urbaine dite « cible » en dégradant - artificiellement - son potentiel financier, dans une démarche bien éloignée du principe de solidarité dont participe la DSU cible. La commune occupait le 249^{ème} rang sur 250 collectivités éligibles en 2013, et le 250^{ème} rang en 2014. Incidemment, Alfortville a aussi bénéficié d'une majoration de la participation de l'État aux dépenses de nouvelles activités périscolaires¹⁰.

⁷ Construit en 1992, le complexe hôtelier Chinagora a été racheté en 2012 par le groupe Huatian. Il est le lieu chaque année de la célébration du nouvel an chinois par la commune.

⁸ Conseil de territoire de Grand Paris Sud Est Avenir su 14 décembre 2016.

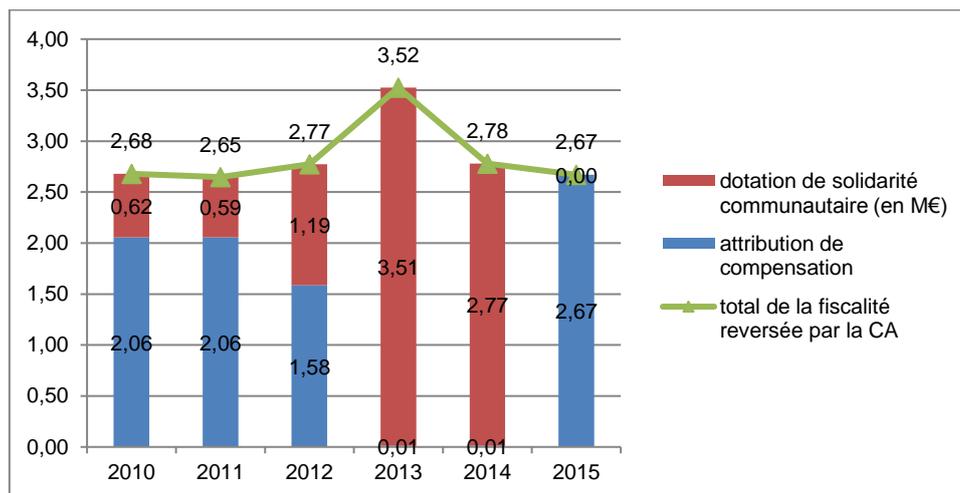
⁹ Selon le rapport sur le compte administratif 2012.

¹⁰ L'éligibilité à la DSU cible détermine, durant la durée d'un projet éducatif de territoire, la perception par celui-ci d'une participation renforcée de l'État (90 € par enfant au lieu d'un régime commun fixé à 50 €).

Au-delà des définitions et principes précédemment cités, des dispositions dérogatoires permettent en effet aux communes de réviser librement les attributions de compensation reversées. Jusqu'au 31 décembre 2014, seul le conseil communautaire, statuant à l'unanimité, disposait de la faculté de fixer librement les conditions de révision des attributions de compensation. Depuis le 1^{er} janvier 2015¹¹, les attributions de compensation peuvent être révisées librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres¹².

Ce dispositif, mis en œuvre en 2013 et 2014, a consisté à substituer à l'attribution de compensation une dotation de solidarité communautaire (DSC) d'un montant comparable.

Graphique n° 1 : Fiscalité reversée par la communauté d'agglomération



Source : direction générale des finances publiques (DGFIP)

En 2012, la DSC est venue compenser une diminution de l'attribution de compensation (AC) consécutive à une actualisation des dépenses de la communauté d'agglomération CAPCVM en matière de valorisation des charges transférées (fabrication des repas et les subventions d'équipement versées en matière d'habitat).

En 2013 et 2014, la dotation de solidarité communautaire s'est substituée à l'attribution de compensation. En 2013, le montant total augmentait du fait d'une actualisation de la valorisation de charges transférées (enseignement musical et réseau de lecture publique).

En 2015, la commune ne touchait plus qu'une attribution de compensation (2,67 M€), d'un montant comparable à celui perçu en 2010 au titre des deux contributions. Les communes ont préféré sécuriser la transition vers l'établissement public territorial, les reversements de la Métropole du Grand Paris étant déterminés à partir des montants d'attribution de compensation de 2015. Les dotations de solidarité communautaire ont été annulées pour maximiser les niveaux d'attribution de compensation.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, Alfortville est membre de l'établissement public territorial « *Grand Paris Sud Est Avenir* », qui regroupe seize communes, soit un périmètre bien plus large que la CAPCVM.

¹¹ Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 (art. 34), qui a modifié l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI).

¹² Les critères permettant de déterminer le montant et les conditions de révision des attributions de compensation doivent cependant tenir compte des évaluations issues du rapport de la CLECT.

La commune appartient toujours à plusieurs syndicats intercommunaux :

- le syndicat action foncière (Saf 94) ;
- le syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (Sipperec) ;
- le syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (Sigeif) ;
- le syndicat des communes de la région parisienne pour le service funéraire (Sifurep) ;
- le syndicat des eaux d'Île-de-France ;
- le syndicat mixte pour la production et la distribution de chaleur à Alfortville (SMAG).

2.4.2. Un recours restreint aux délégations de service public

La commune privilégie une exploitation en régie pour ses principaux services, les contrats de délégation de service public restant exceptionnels. Les trois délégations de service public (DSP) en cours portent sur l'exploitation du centre aquatique, confiée en 2016 à la société Vert-Marine après avoir été confiée à la société Carilis, celle des halles et des marchés communaux et celle relative à l'exploitation de la nouvelle maison des cérémonies familiales.

Des marchés publics viennent parfois suppléer à l'activité de la régie municipale, notamment pour les petits travaux d'entretien des bâtiments. Dans le domaine des espaces verts, de l'entretien de la voirie et de la signalisation, de la reprographie et de l'impression, les prestations sont externalisées par le biais des marchés publics dès lors que ces travaux ne peuvent être pris en charge par les services, faute de moyens matériels ou de disponibilités des équipes. Les accueils de loisirs sans hébergement sont également sous-traités.

2.4.3. Plusieurs opérations d'aménagement en cours

Le territoire communal fait l'objet d'une politique foncière active. À ce sujet, le précédent rapport de la chambre avait relevé les conditions particulières d'une opération de cession d'un terrain au profit d'une association soutenue par la ville. Ce terrain avait été cédé à un prix inférieur à l'estimation de France Domaine.

La chambre a donc procédé à l'analyse des prix des 20 cessions immobilières réalisées par la commune depuis 2010. Ces cessions ont toutes été réalisées conformément aux estimations de France Domaine.

En matière d'aménagement, neuf opérations étaient recensées pendant la période examinée et elles ont toutes donné lieu à la définition d'une zone d'aménagement concerté (Zac). Cinq des six opérations confiées à des opérateurs étaient clôturées fin 2015.

Tableau n° 1 : Opérations d'aménagement conduites entre 2010 et 2015

Nom de la Zac	Date du traité de concession	Organisme en charge de l'opération	Situation opération	Date de clôture	Dépenses (en M€)
Multisites II	4 octobre 1993	Office de l'habitat social d'Alfortville (OHSa) devenue Logial-OPH	terminée - concession d'aménagement à clôturer	nc	4,42
Tony Garnier	13 juin 1996	société d'aménagement et d'équipement de la région parisienne (SAERP)	terminée	11 février 2010	5,21
Pontons	26 mars 1999	SNC Alfortville les quartiers de Seine	terminée	nc	nc
Val de Seine	29 novembre 1999	Société Foncier Conseil	terminée	nc	nc
Bords de Marne	18 décembre 1996	SAERP	terminée	nc	23,89
Chantereine	16 décembre 2010	Grand Paris Aménagement	en cours		21,88
BHV		Opérations en régie	en cours	2018 (p)	8,52 (p)
Baignade			en cours	nc	2,16 (p)
Langevin			non initiée	nc	nc

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

Trois opérations, conduites en régie, sont portées par le budget annexe « aménagement » de la commune¹³, dont le périmètre s'est élargi à compter de 2014 (6,48 M€ au 31 décembre 2015). Limité jusqu'alors à l'opération dite de l'îlot « Baignade », à l'ouest de la commune, ce budget annexe porte depuis lors l'acquisition des terrains du BHV ainsi que la future opération « Paul Langevin », au sud de la ville.

2.4.4. Un nombre limité d'entreprises publiques locales

La commune est actionnaire de deux sociétés d'économie mixte d'aménagement et de construction, la société d'aménagement et d'équipement de la région parisienne (SAERP) et la Sadev 94, cette dernière étant principalement portée par le département du Val-de-Marne. La SAERP est notamment intervenue sur le territoire communal pour l'aménagement de la Zac des Bords de Marne (*cf. infra*).

Alfortville dispose également de parts dans la société alfortvillaise de gestion et de chauffage urbain (SAGECHAU), en charge de l'exploitation du réseau de géothermie de la ville pour le compte du syndicat Mixte pour la production et la distribution de chaleur d'Alfortville (SMAG) jusqu'en 2010, ainsi que dans la société coopérative HLM Domaxia.

3. LE SUIVI DES DERNIÈRES RECOMMANDATIONS

3.1. Les incidences financières de la Zac des Bords de Marne

Le précédent rapport de la chambre, arrêté le 15 mai 2007, portait sur les exercices 2000 et suivants. Il identifiait la Zac des Bords de Marne, au nord-ouest de la commune, comme principal facteur de risque de gestion, en raison de la participation significative de la commune, financée par emprunt.

Cette opération d'aménagement de 23,89 M€¹⁴, conduite par la société d'aménagement et d'équipement de la région parisienne (SAERP)¹⁵, a été clôturée le 15 novembre 2014. Par délibération du 18 décembre 2014, le conseil municipal d'Alfortville a approuvé les comptes de clôture et inscrit leur solde (positif de 78,2 k€) au budget (*cf. annexe 2*). Les avances de trésorerie ont été soldées et les emprunts souscrits, garantis par la commune, ont été amortis.

Deux décisions intervenues en cours d'opération, et postérieures au précédent rapport de la chambre, ont conduit à des écarts significatifs de réalisation par rapport à l'équilibre économique prévisionnel initial :

- en lieu et place de la réalisation des lots 7 et 8 (7 200 m² de logements), la commune a souhaité acquérir le terrain pour procéder à la construction d'un groupe scolaire (*Pierre Bérégovoy*), soit un manque à gagner de 1,45 M€¹⁶ pour l'opération ;
- les subventions d'équilibre de l'État et de la Région, initialement prévues à hauteur de 26,8 MF (4,09 M€), ont été limitées à 2,78 M€, soit un manque à gagner de 1,30 M€.

¹³ Conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

¹⁴ Montant total des charges figurant au rapport de clôture.

¹⁵ Via une convention d'aménagement signée le 7 janvier 1997.

¹⁶ La cession des charges foncières correspondantes était estimée à 2,8 M€. La vente du terrain à la commune s'est faite selon l'estimation de France Domaine, soit 1,35 M€ (citée dans l'avenant).

En définitive, et indépendamment des coûts de construction du collège, la participation totale de la ville à cette opération d'aménagement s'est élevée à 5,3 M€, soit plus du double du montant prévu en 2007 (2,6 M€ selon le précédent rapport de la chambre). Elle comprend :

- 1,497 M€ de subvention dans le cadre du 12^{ème} plan État-Région ;
- 0,83 M€ en contrepartie de rétrocessions immobilières (lots de copropriété sis 1 bis rue de la Marne et 20 quai d'Alfortville) ;
- 1,35 M€ au titre de l'acquisition des terrains pour la construction du collège ;
- 1,63 M€ en contrepartie des travaux d'équipement à sa charge.

Cette dernière somme, actée par avenant à la convention d'aménagement, découle des deux décisions préalablement mentionnées. Ainsi que l'indique l'avenant, le manque à gagner théorique de 2,75 M€ a été réduit à 1,63 M€ « *compte tenu de l'ensemble des réalisations financières et des prévisions.* »

3.2. La gestion de la géothermie

Dans son précédent rapport, la chambre avait également souligné les faiblesses de deux avenants au contrat initialement passé entre la commune et le Syndicat mixte pour la production et la distribution de chaleur à Alfortville (SMAG).

La chambre avait considéré que, par un avenant signé en 1990 approuvé par le conseil municipal, la collectivité avait indument substitué au SMAG, pour les activités d'exploitation du réseau de chauffage par géothermie, la société alfortvillaise de gestion et de chauffage urbain (SAGECHAU), société d'économie mixte dont elle est actionnaire, opération assimilable, au plan juridique, à l'attribution d'un marché sans mise en concurrence. En outre, un deuxième avenant signé en 2000, dont l'objet principal était une modification tarifaire, avait eu pour effet induit de prolonger de neuf ans la durée du contrat.

Par un avenant du 17 décembre 2010 au contrat liant le syndicat mixte SMAG et la SAGECHAU, le SMAG a subrogé la société alfortvillaise de gestion et de chauffage urbain pour l'exécution du contrat signé entre cette société et la commune. En d'autres termes, le SMAG a ré-internalisé l'exploitation du réseau de chauffage urbain alfortvillais dont les modalités avaient été mises en lumière par la chambre.

La chambre prend note de cette évolution des rapports entre la société alfortvillaise de gestion et de chauffage urbain et le syndicat mixte.

Elle s'interroge toutefois sur le bien-fondé de la poursuite même de l'existence de la société alfortvillaise de gestion et de chauffage urbain car celle-ci a perdu au 1^{er} janvier 2011 son activité cœur de métier. Cette société n'a plus pour rôle aujourd'hui que de venir en appui aux fonctions support du syndicat mixte. Dans ces conditions, le maintien en activité de la société alfortvillaise de gestion et de chauffage urbain paraît *a priori* contraire au principe d'efficience ainsi qu'à une gestion plus cohérente et concentrée du chauffage urbain.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a confirmé qu'une réflexion, engagée en 2015, était toujours en cours sur le sujet et qu'elle devait conduire, en lien avec le SMAG, à « *la dissolution de la SAGECHAU avant la fin de l'année 2017* ».

4. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

Les contrôles réalisés par la chambre sur les thèmes suivants n'appellent pas d'observation particulière : les prévisions budgétaires en section de fonctionnement ; les restes à réaliser ; les restes à classer non régularisés ; les immobilisations financières ; l'amortissement des immobilisations ; les cessions d'immobilisations ; le recours aux lignes de trésorerie.

4.1. Une fonction financière correctement structurée

4.1.1. La commune a mené de front plusieurs chantiers de clarification et modernisation de la fonction financière et comptable

Depuis 2013, la commune a mené plusieurs chantiers de modernisation et de fiabilisation de ses procédures financières et comptables dont elle attendait des gains de productivité et une amélioration des délais de paiement. Ces chantiers visaient d'une part la fluidification des processus et la clarification des responsabilités, d'autre part la dématérialisation complète des circuits d'engagement et de mandatement. Ils ont permis le passage, au 1^{er} janvier 2015, au protocole d'échange standard dit PESV2 visant la dématérialisation des échanges entre ordonnateur et comptable public. Ils ont également permis à la commune d'être en mesure de recevoir, dès le 1^{er} janvier 2017, des factures par voie électronique.

Pour ce faire, en s'appuyant sur une cartographie de ses circuits d'engagement et de mandatement, la collectivité a d'abord précisé ses processus et circuits de validation tout en procédant à une déconcentration des engagements au sein des services municipaux. Elle a aussi modernisé le traitement des factures (numérisation, dématérialisation du traitement et du service fait, fiabilisation des informations sur les tiers). Parallèlement, la commune a mis en place le parapheur électronique afin de dématérialiser les circuits de signature.

Ces années de transition ont toutefois entravé certains processus financiers et comptables. En particulier, ces réformes pourraient expliquer partiellement des délais globaux de paiement élevés ou le manque de temps consacré aux travaux de mise à jour et de fiabilisation de l'actif (*cf. infra*). Selon l'ordonnateur, la chaîne financière et comptable devrait se stabiliser en 2017, à l'achèvement de certains chantiers comme la dématérialisation de la signature des engagements et la fiabilisation de la base de tiers, aujourd'hui réalisée à hauteur de 86 %.

4.1.2. Normes et procédures sont formalisées et diffusées *via* de multiples documents

La commune ne s'est pas dotée d'un règlement comptable et financier. Ce dispositif, préconisé par le comité national de fiabilité des comptes locaux¹⁷, est obligatoire pour les départements et régions mais facultatif à l'échelon communal. En pratique, les informations et instructions relatives à la gestion budgétaire et comptable d'Alfortville relèvent de documents multiples.

Plusieurs notes ou présentations sont diffusées chaque année pour décrire les procédures régissant les différentes étapes du cycle budgétaire : la fin de gestion et la clôture de l'exercice N ; le point sur l'exécution des crédits N-1 ; le cadrage du budget N+1 ; l'élaboration du budget N+1. Chaque préparation budgétaire donne lieu à des lettres de cadrage ou des notes relatives à l'élaboration du budget, qui rappellent les orientations politiques de l'exécutif. Ainsi, la lettre de cadrage 2016 prévoit la reconduction du principe de non-remplacement systématique des départs d'agents et la stabilisation en valeur des dépenses de fonctionnement.

En parallèle, et selon une logique plus analytique, des « revues de projet » sont réalisées deux à trois fois par an. Elles font l'objet de comptes rendus permettant, si besoin, d'ajuster le budget en cours d'exercice.

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

¹⁷ Cf. notamment le guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leur groupement, décembre 2012.

La diffusion de ces normes est assurée par plusieurs canaux : un réseau de correspondants financiers dans les services, des réunions d'encadrement périodiques et le dépôt en accès libre sur l'intranet de la collectivité.

Les procédures budgétaires et comptables d'Alfortville sont donc encadrées et largement diffusées. Toutefois, la synthèse de ces règles en un document unique permettrait une meilleure accessibilité. La communication de l'exécutif communal pourrait alors se concentrer sur les éléments de cadrage politique, les rappels de règles non ou mal appliquées, ou les nouveautés. Ce document aurait également vocation à recenser les règles qui font actuellement défaut à la commune, en matière de provisionnement des risques ou de mise à jour de l'inventaire (*cf. infra*). Désormais moins mobilisée par les chantiers de modernisation, la direction des finances comporte parmi ses objectifs l'élaboration d'un règlement budgétaire et financier.

Recommandation n° 1 :

Mettre en place un règlement comptable et financier.

4.1.3. Le système d'information financier et comptable : outil de gestion mais aussi d'aide au contrôle

La commune utilise son système d'information financier et comptable comme appui au pilotage de la procédure budgétaire. Ainsi, depuis 2016, les services opérationnels saisissent eux-mêmes leurs demandes budgétaires. Cette déconcentration facilite les discussions budgétaires avec l'exécutif, qui se tiennent désormais sur la base de tableaux harmonisés. Elle permet en outre une responsabilisation accrue des services.

Cependant, les possibilités du logiciel financier et comptable ne sont pas encore pleinement exploitées en matière de contrôle. En particulier, la commune a opté pour un paramétrage des contrôles automatiques très peu contraignant. Si la détection d'une anomalie est suivie d'un message d'alerte, cette étape n'est pas bloquante et peut-être outrepassée par les agents de la direction financière. Des contrôles bloquants permettraient d'éviter les nombreux dépassements d'engagements constatés¹⁸, et de s'assurer du respect des maximums de dépenses des marchés publics. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'un paramétrage plus strict des contrôles serait envisagé en 2018.

4.1.4. Les risques budgétaires et comptables sont correctement maîtrisés même si des améliorations restent possibles

Dans l'ensemble, les procédures budgétaires et comptables d'Alfortville paraissent fiables et convenablement mises en œuvre. Toutefois, certaines anomalies, développées ci-après, montrent que la maîtrise des risques budgétaires et comptables peut encore être améliorée. Les pistes de progrès identifiées (renforcement des procédures de fin d'exercice, effort de mise à jour de l'inventaire, maîtrise du délai global de paiement, revue des risques et mise en œuvre d'une politique de provisionnement) concernent l'ensemble des services de la collectivité ainsi que, dans certains cas, le comptable public. Au-delà de la seule gestion des risques, certaines de ces propositions doivent en outre permettre d'améliorer la sincérité des comptes (apurement des immobilisations en cours).

¹⁸ D'après la comptabilité des engagements, plus de 3 000 dépassements d'engagements observés entre 2010 et mi 2016, pour un montant total de 3 268 570 €.

En matière d'investissement, les « *revues de projet* » conduites par la collectivité constituent un instrument pertinent de maîtrise des risques budgétaires. Mises en place en 2011, elles font office d'enquête de pilotage stratégique des projets les plus structurants en cours, associant le maire, le directeur général des services (DGS), les directeurs généraux adjoints (DGA) et le directeur général adjoint des services techniques (DGST), plusieurs directions ressources (ressources humaines, finances, commande publique, patrimoine) ainsi que les responsables opérationnels des projets concernés. Chaque projet y est examiné à travers son coût d'objectif, son calendrier, les étapes clés et les difficultés associées. Conçues comme outil de décision, de responsabilisation et de décloisonnement, ces revues participent de la diffusion de la culture du pilotage et des contraintes budgétaires. Elles permettent en outre une mise à jour régulière de la programmation pluriannuelle des investissements.

4.2. La chaîne budgétaire et comptable doit encore gagner en fluidité pour tenir les délais de paiement légaux et améliorer les opérations de fin d'exercice

4.2.1. Des délais de paiement élevés qui ne donnent pas lieu à paiement d'intérêts moratoires

Le délai global de paiement (DGP) d'un marché public est le délai imparti à la collectivité pour payer le titulaire du marché. Régi pendant la période sous revue par l'article 98 du code des marchés publics (CMP), le délai maximal a progressivement été réduit, passant de 45 jours jusqu'en 2009 à 30 jours à compter du 1^{er} juillet 2010¹⁹. Le dépassement du délai de paiement ouvre de plein droit et sans autre formalité, pour le titulaire du marché ou le sous-traitant, le bénéfice d'intérêts moratoires, à compter du jour suivant l'expiration du délai. Il constitue en outre un bon indicateur de la fluidité des processus financiers et comptables de la collectivité.

Depuis avril 2014, les délais moyens de paiement ont systématiquement excédé le maximum légal de 30 jours, allant même jusqu'à atteindre 69,9 jours en juin 2014. Au 31 janvier 2017, après une diminution sensible au second semestre 2016, le délai de paiement s'établissait encore à 43,1 jours, dont 25,6 jours relevant de l'ordonnateur, et 17,5 jours du comptable.

Ces retards dans l'exécution de la dépense relèvent en grande partie de l'ordonnateur, mais pas uniquement. Certains mois, les délais ont pu atteindre plus de 20 jours chez le comptable, et plus de 50 jours chez l'ordonnateur.

Le comptable public estime qu'une part des retards est imputable à l'insuffisance des pièces justificatives transmises à l'appui des mandats, raison pour laquelle il a organisé deux formations à l'attention du personnel de la commune en 2015. Cette explication paraît peu satisfaisante car en cas de refus du comptable pour ce motif, ses délais sont suspendus.

Selon l'ordonnateur, les retards sont d'abord liés au passage, au 1^{er} janvier 2015, au PESV2, qui a entraîné des erreurs dans les circuits de signature internes puis dans la transmission des titres, mandats et pièces justificatives. Ils tiennent aussi à la survenue de plusieurs congés de longue durée, à la vacance du poste d'adjoint et à un *turnover* de 50 % parmi les effectifs de la direction financière. La fiabilisation des processus de transmission dématérialisée et la reconstitution des effectifs de la direction financière en septembre 2016 a permis de prolonger la baisse du délai de paiement amorcée en juin 2016. Depuis 2016, la tenue des délais de traitement des mandats figure parmi les objectifs des agents de la direction des finances.

Si ces efforts commencent à porter leurs fruits, ils devront être poursuivis pour que les délais de paiement prévus par la loi soient respectés.

¹⁹ Conséquence de la transposition de la directive n° 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales.

Outre les préjudices économiques que ces délais sont susceptibles d'entraîner pour les fournisseurs, de tels retards accentuent les difficultés de la ville dans le pilotage de ses opérations de clôture et nuisent, *in fine*, à la lisibilité des comptes. Ainsi, en 2015, en dépit d'un échéancier de versement connu depuis 2011, la commune a comptabilisé sa participation de 0,8 M€ à la Zac Chantereine en reste à réaliser sur 2016, car les services avaient mis deux mois à valider la facture correspondante.

Par ailleurs, la commune est tenue²⁰ de s'acquitter du versement d'intérêts moratoires et d'indemnités forfaitaires de recouvrement. En cas de signalement du non-respect de cette obligation par un créancier, par le comptable public ou par tout autre tiers, le préfet est fondé à mettre en demeure l'ordonnateur puis, le cas échéant, à procéder d'office au mandatement de la créance²¹.

La ligne de conduite suivie jusqu'à ce jour par la commune, consistant à ne pas verser ces sommes à moins d'une réclamation du tiers lésé, est donc irrégulière. Certains fournisseurs n'hésitent d'ailleurs plus à formuler de telles demandes, même s'ils restent très minoritaires (deux demandes ont été enregistrées en 2015).

Recommandation n° 2 :

Mettre en place un dispositif de décompte du délai de paiement légal.

Rappel à la réglementation n° 1 :

Verser les intérêts moratoires pour tout dépassement du délai de paiement légal.

4.2.2. Le rattachement des charges illustre la nécessité d'améliorer le pilotage des opérations de fin d'exercice

En vertu des principes d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices, le compte administratif doit recenser de façon exhaustive les charges qui se rattachent à son exercice. La procédure de rattachement consiste, à la clôture de l'exercice, à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges de fonctionnement résultant de services faits durant l'année mais n'ayant pas été payés faute de réception d'une pièce justificative (facture). Au plan comptable, ces dépenses de fonctionnement engagées mais non mandatées sont enregistrées au crédit du compte 408 et au débit des comptes de classe 6 concernés. Cette écriture est contrepassée en début d'exercice suivant après réception de la pièce justificative.

Un niveau de rattachement trop faible peut faire douter de l'exhaustivité des charges rattachées. Au contraire, des rattachements trop importants témoignent de défaillances dans la conduite des opérations de fin d'exercice. L'importance de ces rattachements se mesure en rapportant le compte 408 au total des comptes 60, 61 et 62. La norme de ce ratio s'établit usuellement entre 5 et 10 %, soit une à trois semaines de dépenses.

²⁰ Article 98 du code des marchés public et titre IV de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

²¹ Article L. 1612-18 du code général des collectivités territoriales.

Tableau n° 2 : Rattachements des charges à l'exercice

(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Charges rattachées	1 711 101	1 467 427	2 050 024	2 100 015	3 917 117	3 468 752
charges de gestion (c/60 à c/65)	38 244 103	40 529 505	42 666 411	44 589 419	47 462 675	47 036 702
charges rattachées en % des charges de gestion	4,5 %	3,6 %	4,8 %	4,7 %	8,3 %	7,4 %
chapitre 11 (c/60, à c/62)	10 842 757	12 534 916	13 321 176	13 870 518	14 777 101	14 529 570
charges rattachées en % du chapitre 11	15,8 %	11,7 %	15,4 %	15,1 %	26,5 %	23,9 %
charges rattachées en nombre de jours de dépense	57,6	42,7	56,2	55,3	96,8	87,1

Source : comptes de gestion

Le volume des charges rattachées, composées pour l'essentiel de factures non parvenues, paraît élevé sur la période et il représentait encore, après le pic atteint en 2014, 23,9 % des charges annuelles en 2015. Exprimé en nombre jours de dépenses, il est passé de moins de 2 mois (57,6 jours), soit un niveau déjà élevé, à près de 3 mois (87,1 jours), augmentant ainsi de 51,2 %. Cette tendance devrait se poursuivre en 2016 puisque la commune a indiqué en réponse aux observations de la chambre que le montant des charges rattachées en fonctionnement devrait atteindre 4,7 M€.

Selon les procédures mises en place à Alfortville, en fin d'exercice, chaque service doit indiquer à la direction financière l'issue à donner à chaque engagement non mandaté : rattachement à l'exercice, report en reste à réaliser ou annulation. Cette étape est préparée, en amont, par une revue conjointe des engagements. En l'absence de réponse des services, les engagements sont censés être automatiquement annulés. Cette procédure gagnerait à être mise en œuvre de façon plus stricte.

Par ailleurs, la note de clôture ne prévoyait pas de seuil en-deçà duquel il ne serait pas possible de procéder à des rattachements de charges, ce qui pouvait contribuer à gonfler leur montant d'une multitude d'engagements de faible ampleur.

En réponse aux observations de la chambre, la commune a indiqué avoir mis en place un seuil de rattachement au budget 2017 de 500 €, en se réservant néanmoins la possibilité d'y déroger au cas par cas, ce qui est susceptible d'en affaiblir la portée.

4.3. L'information financière et budgétaire manque de sincérité

4.3.1. Entre 2013 et 2016, l'information budgétaire des élus a fluctué de façon inversement proportionnelle aux enjeux

4.3.1.1. Le respect des règles de forme

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, le conseil municipal doit tenir dans un délai de deux mois avant l'adoption du budget primitif un débat d'orientation budgétaire (DOB), s'appuyant sur un rapport sur les orientations budgétaires (ROB). Depuis la loi NOTRe²² d'août 2015, il doit être pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Enfin, depuis 2016²³, la collectivité doit mettre en ligne ses documents budgétaires.

La chambre a pu vérifier qu'Alfortville respectait ces obligations procédurales. En particulier, il a bien été pris acte de la tenue du débat d'orientation budgétaire 2016 par une délibération spécifique et la commune a mis en ligne les notes accompagnant le DOB, le budget primitif et le compte administratif.

²² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

²³ Décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières.

4.3.1.2. Le contenu du rapport sur les orientations budgétaires

Au-delà de ces exigences formelles, le CGCT précise le contenu de cette information préalable, qui doit porter sur les « *orientations budgétaires* » ainsi que les « *engagements pluriannuels envisagés* ». Avant la loi MAPTAM²⁴, la jurisprudence administrative²⁵ avait déjà imposé que le rapport d'orientation budgétaire soit suffisamment détaillé, et comporte des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, le niveau d'endettement et son évolution, ainsi que l'évolution des taux de la fiscalité locale²⁶.

Les récentes évolutions législatives ont complété le champ des informations obligatoires. Depuis la loi MAPTAM, le DOB doit également porter sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement. La loi NOTRe et son décret d'application, publié en 2016²⁷, ont imposé des informations sur la structure et la gestion de la dette, sur les effectifs et sur la structure et l'évolution passée et à venir des dépenses de personnel.

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

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

Au regard de ces critères, l'analyse des rapports d'orientation budgétaire d'Alfortville fait ressortir les éléments suivants.

➤ Caractère prospectif de l'information fournie

Le rapport d'orientation budgétaire n'a comporté, jusqu'en 2015, aucune analyse prospective, privant le conseil municipal d'éléments d'appréciation sur les conséquences budgétaires des axes de politique générale. Toutefois, en amont du budget primitif (BP) 2016, anticipant en cela la parution du décret d'application de la loi NOTRe, il s'est enrichi d'éléments prévisionnels concernant le niveau des investissements jusqu'en 2020 et celui des remboursements d'emprunts jusqu'en 2036.

➤ Information sur les postes stratégiques ou à risques

L'information relative aux effectifs et à la masse salariale comportait, à l'appui des débats d'orientation budgétaire 2010 et 2011, une estimation du montant consolidé des charges de personnel et de leur évolution. Par la suite, ces éléments n'ont plus été fournis, alors même que la masse salariale augmentait à un rythme soutenu jusqu'en 2014. En 2016, dans un souci d'anticipation des exigences posées par la loi NOTRe, une chronique rétrospective de l'exécution de la masse salariale a été fournie, détaillant l'évolution des charges de personnel par statut (agents titulaires et non titulaires) et isolant en leur sein les charges sociales. Si cet effort doit être souligné, il ne permettait pas encore d'apprécier le niveau et l'évolution de la masse salariale, faute d'un montant ou d'un taux d'évolution prévisionnels.

Les informations relatives à la fiscalité locale étaient minimales, se bornant depuis 2012 à signaler la volonté de stabiliser les taux. Or, cette stabilisation n'a été effective qu'en 2014, et non en 2012. Entre temps, les taux de taxe foncière et d'habitation ont augmenté de 1 % entre 2011 et 2012 et de 1,8 % entre 2012 et 2013.

²⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

²⁵ Cour administrative d'appel (CAA) Douai, 14 juin 2005, *commune de Breteuil-sur-Noye* ; tribunal administratif (TA) Nice, 10 novembre 2006, *M. Antoine Di Lorio c/ commune de La Valette-du-Var* ; TA Nice, 19 janvier 2007, *M. Bruno Lang c/ commune de Mouans-Sartoux*.

²⁶ Réponse du ministre des collectivités territoriales publiée au Journal officiel (JO) du 25 octobre 2011, p. 11319, à la question n° 113040 publiée au JO du 5 juillet 2011, p. 7036.

²⁷ Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

Les informations relatives aux investissements ne consistaient, depuis 2011, qu'en une liste des principales opérations. Alors même que les rapports qualifient de « volontariste et ambitieuse » la stratégie d'investissement, cette liste n'était assortie d'aucune estimation des crédits budgétaires correspondants. Pourtant, la commune tient à jour une programmation pluriannuelle des investissements (PPI), régulièrement actualisée à l'occasion des revues de projet semestrielles. Cette programmation établit, à horizon de cinq ans, pour les grands projets comme pour les investissements récurrents, les prévisions de dépenses et recettes de Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à prévoir dès 2017 un point d'information en conseil municipal sur la PPI²⁸.

Enfin, les informations relatives à la dette ont connu des évolutions contrastées. En 2012 et 2013, elles mentionnaient le niveau de la dette de l'exercice N-1 ainsi que de son niveau prévisionnel à la fin de l'exercice N. En outre, à compter de 2013, anticipant en cela les exigences de la loi MAPTAM, le rapport sur l'orientation budgétaire a été complété par une ventilation de la dette par nature de prêt assortie, pour chaque catégorie, du taux annuel moyen pratiqué ; une appréciation sur le niveau de risque était aussi fournie.

Toutefois, entre 2014 et 2016, plus aucune information sur le niveau global de la dette n'était communiquée dans le rapport d'orientation budgétaire, alors même que les exercices 2013, 2014 et 2015 y étaient qualifiés de « périodes budgétaires marquées par un effort d'équipement inédit et toujours croissant » justifiant « un recours soutenu à l'emprunt » et que, dans les faits, la dette consolidée avait augmenté de près de 70 % entre 2012 à 2015. En dépit de ces évolutions, la dette continuait d'être qualifiée de « mesurée ». En outre, le ROB préalable à l'adoption du BP 2016 ne comportait plus de chronique rétrospective de l'évolution des charges d'intérêt et, partant, des conséquences du recours croissant à l'endettement.

Plus généralement, la vision globale sur l'évolution du budget de la commune se dégagait encore difficilement d'un document, qui ne comprenait ni tableau synthétique de l'évolution des grandes catégories de dépenses et des recettes, ni explication précise sur le niveau et l'évolution des principaux agrégats, en particulier la capacité d'autofinancement.

À cet égard, le rapport d'orientation budgétaire pour l'exercice 2017 témoigne d'un souci de régularité et de transparence renouvelé.

En effet, ce document comprend une chronique pluriannuelle de l'évolution des principaux agrégats donnant une vision synthétique des grands équilibres budgétaires. Il s'est enrichi des éléments obligatoires prévus par la loi NOTRe concernant notamment les dépenses de personnel. Enfin, des informations précises sont désormais communiquées sur les principaux postes à enjeux : évolution des dépenses de personnel, évolution détaillée de la fiscalité locale, chronique détaillée des dépenses d'équipement rétrospective et prospective jusqu'en 2020.

La chambre relève toutefois, dans ce document, l'erreur méthodologique consistant à calculer la capacité de désendettement en ajoutant les produits de cession à l'épargne brute. Cette erreur donne de ce ratio une vision indument favorable.

D'autre part, le rapport d'orientation budgétaire 2017 ne comprend toujours pas d'éléments prospectifs ou rétrospectifs concernant l'évolution de la dette communale. Le remboursement des emprunts en cours est évoqué mais la commune ne fournit pas d'éléments sur les nouveaux emprunts à venir, ni sur l'évolution de la dette consolidée qui en résultera. Compte tenu de la forte évolution connue par ce poste sur la période récente et des enjeux associés pour la commune (cf. analyse financière *infra*), cette lacune devra être comblée.

²⁸ Jusqu'à présent, la PPI n'est communiqué qu'aux seuls élus de la majorité, lors du *séminaire des élus*.

4.3.1.3. Le contenu des notes accompagnant les décisions budgétaires et comptables

Le constat dressé au sujet du rapport d'orientation budgétaire vaut pour le reste de l'information communiquée aux membres du conseil municipal en amont des décisions budgétaires : l'information relative à la masse salariale, à la dette et aux investissements se raréfie à mesure que ces postes stratégiques augmentent.

Les notes accompagnant les budgets primitifs ne fournissent plus de chronique historique d'évolution de la masse salariale à partir de 2012. À compter du budget 2013, le montant total prévisionnel de la dette n'est plus mentionné et la chronique historique de l'évolution de la dette de la collectivité ne figure plus dans la note de présentation. À partir du budget 2014, la liste des principaux investissements assortie des montants correspondants n'est plus fournie à l'assemblée délibérante.

Les notes accompagnant les comptes administratifs, comportaient un graphique sur l'évolution historique des dépenses réelles de fonctionnement, des charges réelles de fonctionnement et de l'épargne brute. À partir de 2014, cette information n'est plus fournie.

4.3.1.4. Conclusions sur l'information budgétaire dont disposent les élus

Entre 2013 et 2016, en amont du débat d'orientation budgétaire, le niveau d'information communiqué aux élus sur l'ensemble des domaines stratégiques ou à risques a fluctué de façon inversement proportionnelle aux enjeux, diminuant à mesure que les dépenses et la dette croissaient.

Les notes accompagnant les décisions budgétaires et comptables ont également été progressivement purgées des informations permettant d'apprécier les postes de dépenses qui augmentaient le plus rapidement (masse salariale, investissements), des informations relatives à la dette totale lorsque celle-ci a commencé à augmenter de façon soutenue, et des informations susceptibles d'éclairer les élus sur l'équilibre global de la section de fonctionnement lorsque celui-ci a commencé à se dégrader.

C'est donc l'ensemble des informations accompagnant les décisions budgétaires qui devrait être amélioré, tant au regard des dispositions issues de la loi NOTRe que dans un plus grand souci de transparence sur les grands enjeux budgétaires.

À cet égard, le rapport d'orientations budgétaires 2017 constitue une avancée significative, de même que l'engagement à informer le conseil municipal de la PPI. Ce rapporte comporte toutefois des erreurs méthodologiques et reste incomplet en ce qui concerne un élément essentiel : l'évolution de la dette communale. Les efforts engagés devront donc être poursuivis et s'étendre à l'ensemble des documents accompagnant les décisions budgétaires.

Rappel à la réglementation n° 2 :

Compléter l'ensemble de l'information budgétaire à destination des élus afin de rendre compte du niveau et de l'évolution pluriannuelle envisagée des dépenses et recettes, notamment de la masse salariale, des investissements, de la fiscalité et de la dette.

Recommandation n° 3 :

Porter régulièrement la programmation pluriannuelle des investissements à la connaissance du conseil municipal.

4.3.2. Des prévisions budgétaires surévaluées en investissement

Pour le bon fonctionnement de la démocratie locale, il importe également que les élus puissent délibérer sur un budget primitif reposant sur des prévisions de dépenses et de recettes sincères, c'est-à-dire n'ayant été ni sous-évaluées (pour les premières), ni surévaluées (pour les secondes). La persistance d'écart significatifs entre les prévisions et leur exécution peut être de nature à remettre en cause la sincérité de ces prévisions, condition de légalité des délibérations budgétaires²⁹.

Précisions méthodologiques :

Le taux d'exécution des dépenses et des recettes d'investissement a été calculé sur les différents exercices en rapportant les dépenses réellement exécutées, figurant au compte de gestion, aux crédits votés au budget primitif majorés des restes à réaliser (RAR) de l'exercice précédent. Le même calcul a été fait en ajoutant les restes à réaliser de l'exercice aux dépenses et recettes exécutées. Les soldes reportés (chapitres 001 et 002 du budget primitif) ne sont pas pris en compte, de même que les prévisions de virement à la section d'investissement (chapitres 021 et 023). Un retraitement est nécessaire pour les cessions d'actifs, dont la prévision figure au budget primitif en recettes d'investissement (024) mais la réalisation en recettes de fonctionnement du compte administratif³⁰.

Tableau n° 3 : Taux de réalisation de la section d'investissement

(en %)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
taux de réalisation des dépenses d'investissement	61,6	65,1	57,2	62,3	66,9	57,2
en tenant compte des restes à réaliser	75,2	76,6	75,8	83,4	82,3	71,3
taux de réalisation des recettes d'investissement	56,4	62,5	70,4	60,3	73,0	52,1
en tenant compte des restes à réaliser	66,3	66,6	78,6	86,0	89,4	77,5

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

Les prévisions de dépenses d'investissement inscrites au budget primitif excèdent la capacité de la commune à réaliser ses projets, leur taux de réalisation oscillant entre 57,2 % (2012 et 2015) et 66,9 % (2014). En recettes, les prévisions budgétaires sont assorties de taux de réalisation du même ordre, compris entre 52,1 % (2015) et 73 % (2014).

La commune a recours régulièrement aux restes à réaliser pour ses investissements, à un niveau toutefois modéré, s'établissant autour de 15 % des crédits ouverts au BP. Cette pratique résulte en partie de l'absence de gestion pluriannuelle des crédits d'investissements distinguant autorisations de programme (AP) pluriannuelles et crédits de paiement (CP) annuels. Ce choix oblige la commune à inscrire en totalité dans son budget primitif des dépenses vouées en réalité à s'échelonner sur plusieurs exercices.

Cependant, les restes à réaliser peuvent également relever de retards imputables à des facteurs opérationnels imprévus ou de défaillances dans la programmation. Dans le cas d'Alfortville, ces derniers facteurs sont prépondérants. En effet, moins d'un tiers³¹ des restes à réaliser en dépenses sont relatifs à des immobilisations en cours, c'est-à-dire à des investissements pluriannuels en cours de réalisation et ne pouvant être immobilisés qu'à leur achèvement lors d'un exercice ultérieur.

L'écart entre les prévisions budgétaires et l'exécution se réduit si l'on tient compte des restes à réaliser. Le taux de réalisation, restes à réaliser compris, s'est sensiblement amélioré sur la période pour s'établir en 2013 et 2014 dans une fourchette comprise entre 82,3 et 89,4 %. En 2015, il est retombé à 71,3 % en dépenses et 77,5 % en recettes.

²⁹ Conseil d'État (CE), 23 décembre 1988, n° 60678.

³⁰ Il convient également de déduire des réalisations les opérations d'ordre relatives aux cessions d'actifs, qui ne font pas l'objet de prévision dans le budget primitif mais figurent bien aux chapitres 040 et 042 du compte administratif.

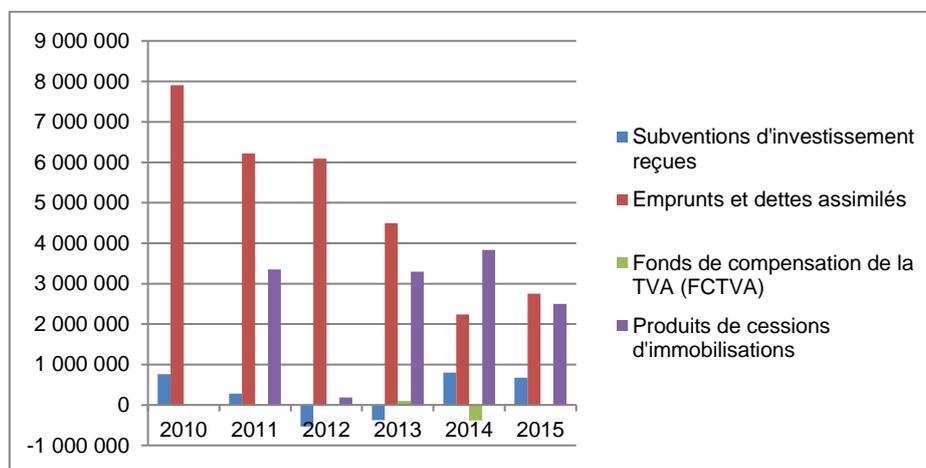
³¹ Part des restes à réaliser (RAR) relatifs à des immobilisations en cours dans le total des RAR : 31 % en 2013, 28 % en 2014 et 30 % en 2015.

Ces écarts entre prévisions budgétaires et exécution résultent d'une programmation pour partie déconnectée de la capacité de la commune à mener un tel volume d'investissements.

Concernant l'exécution des recettes, des annulations à due concurrence ont été pratiquées, le moindre recours à l'emprunt ayant d'abord constitué le principal levier d'ajustement. Toutefois, d'autres leviers ont progressivement été activés de façon substantielle et tout particulièrement le non recours aux cessions immobilières annoncées au budget primitif. Ainsi, en 2011, 2013 et 2014, le taux de réalisation des produits de cessions d'immobilisations n'a pas excédé 8 % des crédits ouverts. En 2015, bien que meilleur, ce taux est resté faible (42 %). Le montant moyen³² des cessions d'immobilisations budgétées mais non réalisées sur ces exercices s'élève à 3,2 M€.

Le graphique suivant montre que, sur la période, la collectivité a eu tendance à ne plus réaliser les cessions d'immobilisations annoncées alors qu'elle contractait des emprunts à un niveau de plus en plus proche de celui prévu au budget primitif.

Graphique n° 2 : Écarts entre les crédits ouverts et l'exécution budgétaire (y compris restes à réaliser) sur les 4 principaux postes de recettes d'investissement



Sources : CRC, d'après les documents budgétaires

Cependant, le budget primitif affichait un financement équilibré des investissements entre diverses ressources. Depuis 2013, la note accompagnant le budget primitif précise même que le recours à l'emprunt s'accompagne d'« une active politique foncière en matière de cessions générant des recettes conséquentes » ou « générant de nouvelles recettes budgétaires »³³. En réponse aux observations de la chambre, la commune a concédé « un relatif excès d'optimisme » dans ses prévisions de recettes de cession.

Ces pratiques entachent la sincérité de l'équilibre entre les différents modes de financement des investissements tel qu'il est présenté par la collectivité dans le cadre du BP. En tout état de cause, ces choix de gestion reviennent de fait à priver le conseil municipal de son pouvoir d'arbitrage entre les deux leviers de financement des investissements que sont le recours à l'emprunt et la cession de biens immobiliers.

La commune d'Alfortville ajuste chaque année une à trois fois son budget en cours d'exercice par le biais de décisions modificatives (DM). À l'exception de l'exercice 2013, ces DM n'ont eu qu'un impact marginal sur le niveau global des crédits d'investissements ouverts, en recettes comme en dépenses, de l'ordre de 1 à 10 % des crédits ouverts.

³² Y compris restes à réaliser.

³³ Source : notes accompagnant les budgets primitifs 2013, 2014 et 2015. Avant 2013, les produits de cessions ne faisaient l'objet d'aucun commentaire appréciatif dans les notes accompagnant le budget primitif.

Ces décisions modificatives sont généralement proposées au conseil municipal dans le dernier quart de l'exercice, alors que la commune dispose d'une bonne vision sur l'état d'avancement des investissements programmés. Il est regrettable, pour l'éclairage du débat d'orientation budgétaire qui les suit de peu, que ces décisions modificatives n'aient pas donné lieu à un ajustement des crédits ouverts au regard de l'état d'avancement des investissements.

4.3.3. Des annexes obligatoires à fiabiliser

L'instruction budgétaire et comptable M14 arrête la liste des annexes devant obligatoirement figurer à l'appui des documents budgétaires et comptables. Celles-ci, soumises à l'approbation du conseil municipal, participent à son information. Parmi ces documents, les états du personnel, de la dette et des engagements hors bilan ont fait l'objet de vérifications spécifiques, en raison des enjeux associés pour le budget communal.

4.3.3.1. L'état du personnel

L'état du personnel vise à informer le conseil municipal, lors de l'adoption budget primitif, sur les effectifs que la masse salariale permet de financer et, au compte financier, sur les effectifs effectivement pourvus. À partir de l'exercice 2012, l'effectif pourvu devait être comptabilisé en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT).

L'état du personnel établi par la commune est présenté conformément à l'instruction M14 et il est renseigné en ETPT depuis l'exercice 2013. Cependant, au compte administratif 2015, le rappel des effectifs budgétaires n'était pas renseigné.

Les effectifs budgétaires affichés sont largement surévalués par rapport aux effectifs effectivement pourvus, ces derniers ne les couvrant qu'à hauteur de 64,3 % à 85,4 % selon les exercices.

Le niveau des effectifs réels, tel qu'indiqué dans cette annexe, n'est pas cohérent avec les tableaux de suivi de la collectivité. La différence d'unité de mesure (ETP vs. ETPT) ne suffit pas à expliquer les écarts constatés, qui tiennent plutôt à des incohérences. En effet, les effectifs décomptés en ETPT ne sauraient être supérieurs aux effectifs décomptés en équivalents temps plein.

Tableau n° 4 : Effectifs de la commune selon état du personnel et tableaux de suivi de la direction des ressources humaines

Effectifs	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Budget primitif (ETPT dès 2013)	973,0	986,0	1 018,0	1 020,0	985,0	-
Compte administratif (ETPT dès 2013)	735,0	842,0	839,0	655,8	699,2	696,2
Taux de réalisation budgétaire	75,54 %	85,40 %	82,42 %	64,30 %	70,98 %	
Suivi DRH (personnes physiques)	685,0	682,0	678,0	697,0	687,0	681,0
Suivi DRH (ETP)	646,4	591,7	605,7	630,9	657,6	651,2

Source : comptes administratifs, tableaux de suivi utilisés par la commune et fichiers de paye

L'état du personnel doit donc être fiabilisé, car il doit refléter avec sincérité les prévisions budgétaires aussi bien que la réalité des effectifs rémunérés.

4.3.3.2. L'état de la dette

Le rapprochement entre le compte de gestion et l'état de la dette annexé au compte administratif fait apparaître des écarts pour les exercices 2013, 2014 et 2015.

Tableau n° 5 : Emprunts et dettes inscrits aux BP, CA et CG

(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
encours de la dette au 31/12/N - CA N (annexe)	41 550 295	40 461 945	41 895 136		64 352 137	73 096 157
encours de la dette au 31/12/N - CG (c/164)	41 550 295	40 461 945	41 895 136	49 314 072	68 352 137	73 289 515
différence CA - CG	0	0	0	- 49 314 072	- 4 000 000	- 193 358
annuité (capital) - CA N (annexe)	2 498 338	2 388 350	2 566 809		2 961 935	4 255 980
annuité (capital) - CG (comptes 1641+16441)	2 498 338	2 388 350	2 566 809	3 581 064	2 961 935	4 062 622
différence CA - CG	-	-	0	- 3 581 064	0	193 358
annuité (intérêts) - CA N (annexe)	1 361 114	1 413 650	1 529 944		1 781 800	2 064 635,09
annuité (intérêts) - CG (compte 66111)	1 361 114	1 413 650	1 529 944	1 616 369	1 813 350	2 093 268
différence CA - CG	-	-	-	- 1 616 369	- 31 550	- 28 633

Sources : budgets primitifs, comptes administratifs et comptes de gestion (CG)

L'état de la dette annexé au compte administratif 2013 ne comprenait aucune information relative à l'encours, au remboursement en capital et aux intérêts de la dette. Cependant, le montant mentionné dans la note de présentation et reporté en annexe du budget 2014 était conforme à celui figurant dans le compte de gestion.

Les écarts constatés en 2014 et en 2015 résultent de la non prise en compte par le prestataire de gestion de dette de la commune de mouvements intervenus en fin d'exercice. Dans les deux cas, la note de présentation accompagnant ces documents faisait état d'un montant de dette corrigé et conforme à celui figurant dans le compte de gestion.

Ces erreurs matérielles ne relèvent manifestement pas d'une volonté de minorer artificiellement l'endettement communal. Toutefois, l'établissement de l'état de la dette, qui présente un caractère obligatoire et constitue un élément important de l'information du conseil municipal, devra faire l'objet d'une vigilance accrue.

4.3.3.3. Les engagements hors bilan

L'objet du contrôle vise à apprécier la consistance du risque financier représenté par les engagements donnés hors bilan, ainsi que la qualité de l'information financière correspondante.

Les engagements hors bilan de la commune sont exclusivement constitués de garanties d'emprunts. Le capital garanti restant dû, qui représentait 124,3 M€ en 2015, a diminué de 9,7 % depuis 2010. Sa structure est restée relativement stable, avec 93 % d'emprunts destinés au financement d'opérations de logements aidés par l'État.

Les emprunts garantis sont présentés de manière exhaustive en annexe du budget et du compte administratif de chaque exercice, à l'exception de l'exercice 2015, pour lequel l'objet des emprunts garantis n'a pas été fourni, à la suite d'une erreur matérielle.

Par ailleurs, l'opération de la Zac Chantereine, portée par l'établissement Grand Paris Aménagement³⁴, comprend un échéancier des participations attendues de la commune jusqu'en 2016, non retracées parmi les « autres engagements ». Celles-ci auraient dû figurer dans la liste des engagements hors bilan au titre des opérations d'aménagement, conformément aux dispositions de la M14 et aux recommandations du Comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux.

Enfin, la liste des organismes dans lesquels la commune a pris des engagements financiers (Société d'économie mixte (Sem), DSP) ou verse des subventions n'est pas exhaustive, puisqu'elle omet les participations de la commune dans la Sagechau (20 961,74 € depuis 1995) et Domaxia (200 000 € depuis 1998).

³⁴ Décret n° 2015-980 du 31 juillet 2015 relatif à l'établissement public Grand Paris Aménagement et abrogeant le décret n° 2002-623 du 25 avril 2002 relatif à l'Agence foncière et technique de la région parisienne

4.4. L'actif de la commune est insuffisamment à jour

4.4.1. L'état de l'actif et l'inventaire

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

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

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

De nombreux écarts ont été identifiés entre l'état de l'actif au 31 décembre 2015, transmis par le comptable, et l'inventaire de l'ordonnateur à la même date. L'écart total s'élevait à 26,6 M€, soit 8,53 % du montant total de l'actif immobilisé de la commune.

L'inventaire du patrimoine communal est établi sous la responsabilité du directeur général des services techniques, sur la base des données produites par les différents services concernés et régulièrement mises à jour. Ces travaux ont débouché sur la constitution d'une base numérique des immobilisations en 2013. En outre, la direction des finances met à jour les fiches immobilisations en continu et non plus comme auparavant à l'occasion de campagnes bisannuelles. Ainsi, la commune a été en mesure de fournir des états d'inventaires complets, organisés par comptes d'immobilisations, distinguant pour chaque bien valeur brute, amortissements et valeur nette comptable.

Les derniers travaux d'ajustement de l'actif de la commune au regard de l'inventaire de l'ordonnateur remontent à l'exercice 2009. Selon le comptable, ce retard serait dû à des contraintes d'effectifs. Depuis fin 2014, ses contrôles se seraient limités à rapprocher de l'inventaire, pour les seuls biens amortissables, les soldes des comptes d'immobilisations et à vérifier les flux d'entrée en immobilisations et les opérations d'amortissements correspondantes.

Le comptable a porté à la connaissance de la collectivité les écarts constatés au 31 décembre 2014 et il attend les informations nécessaires à leur ajustement, notamment la liste des biens immobilisés devant être sortis de l'actif. Selon la collectivité, un travail de sensibilisation des services en ce sens a été engagé, mais tarderait à porter ses fruits. Il importe que la commune et le poste comptable poursuivent leurs efforts afin que le montant de l'actif immobilisé au bilan donne une image fidèle du patrimoine de la collectivité.

4.4.2. Les immobilisations en cours

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

Tableau n° 6 : Immobilisations en cours

(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
immobilisations en cours - solde (c/231)	25 759 160	25 943 390	26 412 704	34 196 807	43 094 096	56 546 306
immobilisations en cours - flux (c/231)	11 372 188	2 871 302	792 872	7 784 104	8 897 288	13 692 422
immobilisations corporelles - solde (c/21)	207 019 122	217 098 417	223 438 165	233 699 243	242 291 357	245 991 531
ratio immo en cours / dépenses d'équipement	1,39	2,38	2,68	1,78	2,00	3,20
ratio solde / flux des immo en cours	2,27	9,04	33,31	4,39	4,84	4,13
ratio immo en cours / immo corporelles (soldes)	12,44 %	11,95 %	11,82 %	14,63 %	17,79 %	22,99 %

Source : comptes de gestion

Si les immobilisations en cours ont augmenté de 30,8 M€ entre 2010 et 2015, cette hausse ne résulte pas d'une telle volonté. En effet elle s'explique dans une large mesure par deux opérations non clôturées à la date d'intervention de la chambre, pour des motifs échappant à la commune : la mise en liquidation judiciaire du maître d'œuvre du centre aquatique et l'absence de maîtrise du calendrier de la construction de l'école Bérégovoy confiée à la SAERP. Le transfert du compte 23 au compte 21 de ces deux investissements devrait avoir pour effet de ramener le ratio immobilisations en cours / immobilisations corporelles de 23 % à 11 %.

En revanche, cette explication ne justifie nullement le reste du solde (25 M€), assorti d'une forte antériorité. En réponse aux observations de la chambre, la commune s'est engagée à apurer le compte 23 durant l'exercice 2017.

4.4.3. L'immobilisation des frais d'études et d'insertion

Tableau n° 7 : Frais d'étude, de R&D et d'insertion

(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	total
frais d'étude (débit c/2031)	308 964	354 065	223 068	262 375	454 865	419 933	2 023 270
frais d'insertion (débit c/2033)	-	2 368	-	-	-	-	2 368
frais d'étude suivis de réalisation (crédit c/2031)	25 514	37 000	87 245	-	23 920	-	173 679
frais d'insertion suivis de réalisation (crédit c/2033)	-	-	-	-	-	-	-

Source : comptes de gestion

Par courrier du 18 décembre 2014, le comptable signalait à l'ordonnateur la nécessité de procéder à un apurement du compte 2031 dont une part substantielle justifiait un transfert au compte 23 dès le démarrage des travaux correspondants. En effet, sur la période 2010-2015, seuls 8,5 % des frais d'études portés au débit du compte 2031 ont été apurés. Au 31 décembre 2015, le solde est constitué à 53 % (1 074 394 €) de frais qui auraient dû être immobilisés, puisque les études correspondantes ont donné lieu au lancement de travaux. Leur antériorité remonte parfois à 2010. En réponse aux observations de la chambre, la commune s'est engagée à apurer le compte 2031 durant l'exercice 2017.

4.5. L'absence de provisionnement des risques contrevient au principe de prudence

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

En application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires. La M14 et le CGCT³⁵ précisent qu'une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

Enfin, selon les dispositions de l'article 94 de la loi MAPTAM, les provisions relatives aux emprunts à risque souscrits à compter du 1^{er} janvier 2014 constituent une dépense obligatoire. Ces dispositions récentes ne trouvent pas à s'appliquer à Alfortville qui n'a pas contracté d'emprunts à risque.

4.5.1. Provisions pour risques et charges

Le chapitre 15, dans lequel sont comptabilisées les provisions pour risques et charges, n'a pas été mouvementé entre 2010 et 2016. Le solde de 429 000 € correspondait à une provision constituée en 2006 relative à la garantie accordée en 2004 pour un emprunt de l'association alfortvillaise Théâtre Studio. Cette provision n'avait jamais été ajustée, alors que l'encours de cet emprunt avait été divisé par deux. La commune n'avait procédé à aucune reprise de provisions à due concurrence du capital remboursé, considérant que d'autres risques étaient survenus entre temps :

- l'octroi en 2009 en faveur de l'association « La muse en circuit » d'une garantie de prêt pour un montant de 700 k€ (encours au 1^{er} janvier 2016 = 543 k€) ;
- l'octroi en faveur de l'association Théâtre Studio de la garantie d'un nouveau prêt de 30 k€ souscrit en 2014 (encours au 1^{er} janvier 2016 = 27 k€).

Un tel raisonnement contrevient au principe de non contraction des recettes et des dépenses. D'autre part, si le risque sur ces nouveaux emprunts était avéré, alors la provision serait sous-évaluée de 377 k€ au vu du capital restant dû. Ces difficultés avaient aussi été signalées par le comptable public dans une lettre d'observation datée du 18 décembre 2014.

En février 2017, à la suite du contrôle de la chambre, la commune a ajusté la provision relative à la garantie d'emprunt accordée à l'association Théâtre Studio. En revanche, elle n'a pas passé de provision concernant la garantie d'emprunt à l'association « *La muse en circuit* », alors même qu'elle estime que le risque résiduel associé s'élève à 257 k€.

4.5.2. Provisions pour dépréciation de comptes de tiers

Le montant des comptes de tiers redevables et débiteurs est passé de 5,6 M€ à 8,5 M€ entre 2010 et 2015. En leur sein, les créances contentieuses ont évolué de 0,2 M€ à 0,3 M€.

Aucune provision pour dépréciation de comptes de tiers n'avait été constituée sur la période, alors même que la valeur des comptes de tiers redevables et débiteurs rapportée aux produits de fonctionnement en courants était passée de 11,6 % à 15,7 % et que, en leur sein, la part des redevables et débiteurs contentieux était toujours comprise entre 2 et 3,5 %.

³⁵ Art. R.2321-2 du CGCT.

Parallèlement, le montant annuel des admissions en non-valeur était très faible et même nul en 2010, 2011 et 2015. Ces montants étaient insuffisants au regard du total des comptes de redevables et débiteurs contentieux.

Le risque lié aux redevables et débiteurs contentieux ne connaissait donc pas de traduction comptable, ce qui contrevenait à l'obligation posée par l'article L. 2321-2 du CGCT, en vertu des principes de prudence et de sincérité des comptes.

En février 2017, durant le contrôle de la chambre, la commune a constitué une provision pour dépréciation des comptes de tiers à hauteur de 188 k€.

4.5.3. Provisions pour contentieux

La commune a par ailleurs expliqué l'absence de provision nouvelle entre 2010 et 2015 par l'« *absence de risque contentieux majeur sur la période* ». Or, d'après l'état des contentieux établi par la direction juridique de la collectivité, elle était partie à 19 contentieux ouverts au 31 décembre 2015, dont 10 étaient encore pendants fin 2016. La commune a indiqué à la chambre qu'elle considérait qu'aucun risque financier n'était associé à ces contentieux.

La chambre a procédé à une revue des charges exceptionnelles sur la période sous revue, afin de s'assurer que celles-ci n'auraient pas dû faire l'objet de provisions. Or, pour au moins trois exercices, certaines de ces charges auraient dû être provisionnées, soit au titre des obligations réglementaires en vigueur, soit parce que, s'agissant de risques probables et évaluables, une telle pratique eut été de bonne gestion.

Ainsi, un solde de 334 k€ figurait en 2011 au compte 6718. Il était principalement constitué des dépenses au titre du protocole transactionnel conclu avec la société Valentin Jean Lefebvre. Ce protocole visait, après l'annulation par le tribunal administratif de Melun d'un avenant de 500 k€ HT au contrat qui la liait à Alfortville, à indemniser cette société eu égard au préjudice subi. La requête introductive d'instance déposée par le préfet du Val-de-Marne avait été enregistrée au tribunal administratif le 24 août 2010. S'agissant d'un risque découlant de l'ouverture d'un contentieux ouvert en première instance, la constitution d'une provision était obligatoire.

En 2013, le compte 6718 présentait un solde de 71 440,26 €, composé à hauteur de 27 265 € des sommes dues à raison d'un jugement rendu en 2013. Celles-ci auraient dû être provisionnées dès l'ouverture du contentieux en première instance.

En 2014, ce même compte comprenait 401 k€ versés à la société Carilis SA en vertu du protocole transactionnel signé avec cette société le 30 juin 2014, après la rupture d'une canalisation ayant conduit à l'inondation du local technique du centre aquatique, géré par la commune pour le compte de ce délégataire. Aucune somme n'était provisionnée dans les comptes de la commune alors que la demande en indemnisation de la société Carilis SA remontait au 26 mars 2013 et qu'un accord avait vraisemblablement été trouvé dès 2013. En effet, 400 000 € étaient inscrits en remboursement de charges liées la fermeture dans les comptes de la société délégataire en 2013.

4.5.4. Conclusion sur les provisions

La commune s'est longtemps affranchie des règles relatives aux provisions pour risques et charges, d'une part en n'actualisant pas les provisions anciennes au regard de l'évolution du risque, d'autre part en n'enregistrant aucune provision pour les risques survenus depuis. Cette lacune concernait non seulement des risques qu'il aurait été de bonne gestion de provisionner eu égard à leur caractère probable et évaluable, mais aussi des provisions pour contentieux dont la constitution revêtait un caractère obligatoire. Cette pratique irrégulière avait pour effet d'augmenter artificiellement le résultat comptable de la commune.

En février 2017, durant le contrôle de la chambre, la commune a procédé à l'actualisation des provisions anciennes, et passé une provision pour dépréciation des comptes de tiers. Pour autant, l'ensemble des risques résiduels relatifs aux emprunts garantis par la commune ne paraissent toujours pas couverts par les provisions actuelles.

Il est également rappelé que, dans le cadre des pouvoirs de contrôle budgétaire des actes des collectivités territoriales qui lui sont conférés par l'article L. 211-7 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes peut être saisie par le préfet, le comptable public ou toute personne y ayant intérêt, de la non inscription au budget d'une dépense obligatoire, selon la procédure prévue à l'article L. 232-1 du même code.

Recommandation n° 4 :

Procéder au moins annuellement à une revue des risques afin d'identifier ceux qui justifient la comptabilisation de provisions.

Rappel à la réglementation n° 3 :

Enregistrer les provisions obligatoires au regard l'article L. 2321-2 du CGCT.

4.6. Appréciation générale sur la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes

Après deux années consacrées à des chantiers de modernisation profonde, la fonction financière paraît correctement structurée. Toutefois, les délais de paiement excèdent toujours le délai légal de 30 jours et la commune ne s'acquitte presque jamais des intérêts moratoires qui en découlent.

La fiabilité des comptes est satisfaisante et la commune a entrepris en 2017 de régulariser deux anomalies ayant pour effet de minorer les charges : l'absence de provisionnement des risques et la non-comptabilisation en immobilisations d'investissements anciens.

En revanche, entre 2013 et 2016, l'information financière et budgétaire communiquée aux élus en marge du débat d'orientation budgétaire, des décisions budgétaires ou de l'arrêté des comptes, a manqué de sincérité et d'exhaustivité. Ces documents ont progressivement été amputés d'informations sur les principaux postes stratégiques ou à risques (investissements, dette, masse salariale, fiscalité), à mesure que ceux-ci gagnaient en importance. En outre, ils comportaient trop peu d'éléments prospectifs pour éclairer sur les conséquences à long terme des orientations budgétaires.

La plupart de ces lacunes ont été comblées en 2017, à l'exception des éléments attendus concernant l'encours de la dette. La chambre recommande donc à la commune de poursuivre cet effort et de l'étendre aux autres documents budgétaires.

5. ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE

5.1. Analyse rétrospective 2010-2015

5.1.1. Présentation

L'analyse de la situation financière de la commune a été réalisée à partir des données comptables. Le double montant de 5,62 M€ inscrit au budget annexe « aménagement » en 2014 relève d'une dotation du budget principal. À cette exception, en raison du montant réduit des budgets annexes, seul le budget principal a été pris en compte dans l'analyse financière.

Tableau n° 8 : Montants des budgets annexes

réalisations (en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
dépenses de fonctionnement						
budget principal	43,90	44,32	48,45	48,92	52,31	55,16
budget annexe assainissement	0,21	0,47	0,25	0,25	0,25	0,25
budget annexe régie publicitaire	0,03	0,02	0,05	0,03	0,01	0,01
budget annexe aménagement	0,00	0,12	0,01	0,55	5,62	0,18
recettes de fonctionnement						
budget principal	50,65	51,38	54,26	54,90	53,45	58,85
budget annexe assainissement	0,54	0,47	0,44	0,48	0,48	0,30
budget annexe régie publicitaire	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,05
budget annexe aménagement	0,00	0,12	0,01	0,55	5,62	0,18
dépenses d'investissement						
budget principal	21,13	18,41	15,95	25,13	35,87	30,16
budget annexe assainissement	0,25	0,26	0,65	0,62	0,89	0,80
budget annexe aménagement	0,00	0,12	0,01	0,56	5,62	0,18
recettes d'investissement						
budget principal	16,87	17,67	18,51	23,14	39,97	26,38
budget annexe assainissement	0,30	0,52	0,08	0,67	0,39	0,96
budget annexe aménagement	0,00	0,12	0,01	0,56	5,62	0,18

Source : données comptables

Les comparaisons avec les moyennes nationales sont établies sur la base des données publiées par l'État (DGCL et DGFIP), Alfortville se situant dans le haut de la strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants (45 080 habitants au 1^{er} janvier 2016).

Les données présentées ont fait l'objet de retraitements afin d'apprécier au plus juste la capacité de la collectivité à faire face à ses engagements financiers futurs et à évaluer sa capacité de réaction à des aléas internes ou externes. En particulier :

- les produits de cession d'actifs, par définition non récurrents, ont été reclassés en investissement³⁶ ;
- les reversements de fiscalité et restitutions sur impôts et taxes ont été comptabilisés en moindre produits de fonctionnement. Cette convention est celle adoptée par la DGCL dans ses publications officielles³⁷ ;
- les dépenses et recettes réelles d'investissement³⁸ sont présentées hors emprunts, hors excédents de fonctionnement capitalisés (compte 1068) et ne prennent pas en compte les opérations d'ordre.

Un tableau de synthèse de la situation financière est présenté à l'annexe n° 3.

5.1.2. La section de fonctionnement

5.1.2.1. Évolution des charges de fonctionnement

5.1.2.1.1. Évolution générale entre 2010 et 2015

Les charges réelles de fonctionnement s'élevaient à 49,18 M€ en 2015, enregistrant un léger recul par rapport à 2014 (49,73 M€). Elles ont connu une progression de 22,8 % pendant la période examinée, soit une moyenne annuelle de hausse assez élevée de 4,2 %, qui a principalement concerné les exercices 2011 (+ 6,0 %³⁹) et 2014 (+ 7,2 %⁴⁰).

³⁶ Il s'agit d'un retraitement classique, ces produits exceptionnels n'étant en particulier jamais pris en compte pour l'établissement d'une capacité d'autofinancement brute ou nette.

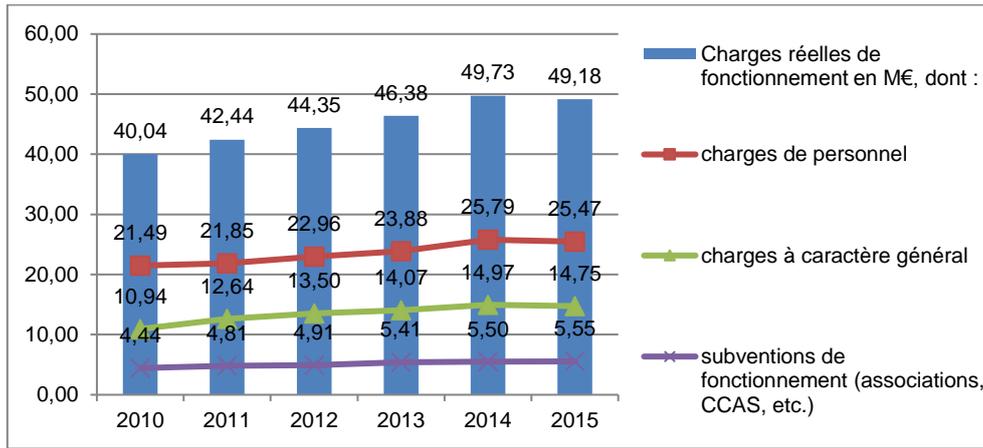
³⁷ Les comptes considérés sont intégrés à leur valeur nette comptable.

³⁸ Les opérations réelles donnent lieu à un encaissement (recettes réelles) ou décaissement (dépenses réelles), par opposition aux opérations d'ordre.

³⁹ Dont + 1,70 M€ pour les seules charges à caractère général (+ 15,5 %), cf. infra.

⁴⁰ Dont + 1,91 M€ pour les charges de personnel (+ 8,0 %) et + 0,90 M€ pour les charges à caractère général (+ 6,4 %).

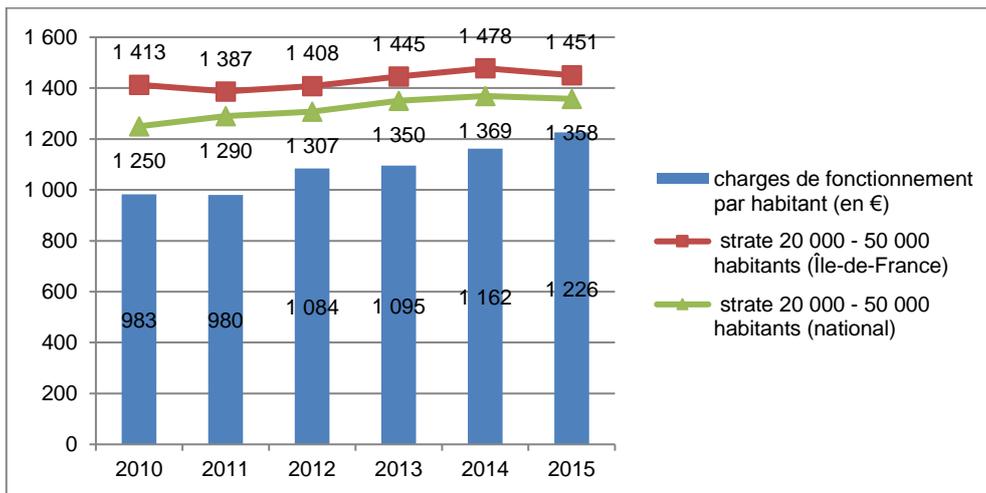
Graphique n° 3 : Évolution des charges de fonctionnement entre 2010 et 2015



Source : comptes de gestion

De manière comparable, les charges de fonctionnement par habitant ont progressé de 24,7 % depuis 2010 pour atteindre 1 226 € par habitant en 2015. Bien que cet accroissement soit sans commune mesure avec celui des communes franciliennes de même strate (+ 2,7 %), les charges de fonctionnement par habitant à Alfortville étaient toujours inférieures aux moyennes régionale et nationale en 2015.

Graphique n° 4 : Charges de fonctionnement par habitant



Source : CRC, d'après DGFIP

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune présente la progression de ses charges de fonctionnement comme un « rattrapage », induit – entre autres – par une amélioration du service public rendu aux usagers, un renforcement du personnel encadrant et par le coût de fonctionnement de ses investissements. Pourtant, cette hausse intervient alors que la population communale a peu évolué depuis 2007, et elle concerne certaines dépenses spécifiques à la commune (cf. partie relative à la communication *infra*).

5.1.2.1.2. Les charges de personnel

Principal poste au sein des dépenses de fonctionnement⁴¹, les charges de personnel s'élevaient à 25,47 M€ en 2015, soit 18,5 % de plus qu'en 2010.

⁴¹ Les charges de personnel d'Alfortville représentaient cependant 51,8 % des charges de fonctionnement en 2015, contre 61,0 % pour les communes franciliennes de même strate.

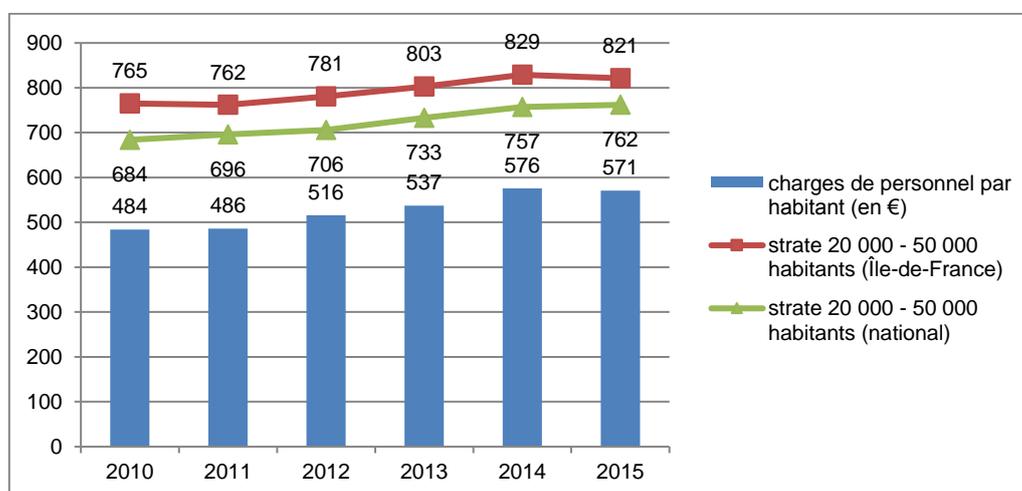
Une contraction de ce poste de dépense est à signaler en 2015 (- 1,2 %), en cohérence avec la tendance générale de décélération observée dans le dernier rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales.

Cependant, celle-ci doit être mise en perspective des évolutions antérieures : l'accroissement de ces charges représentait 5,1 % en 2012, 4,0 % en 2013 et atteignait même 8,0 % en 2014, soit une progression sensiblement supérieure à celle observée pour l'ensemble du secteur communal (+ 4,6 % en 2014⁴²).

Sur la période, le rythme moyen de croissance, de 3,5 %, était supérieur d'un point à l'orientation donnée aux collectivités locales pour l'évolution annuelle des dépenses de personnel, établie à 2,5 % par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017.

Le nombre total d'agents ayant peu évolué depuis 2010⁴³, la progression des charges de personnel d'Alfortville traduit une hausse comparable de la rémunération moyenne des agents.

Graphique n° 5 : Charges de personnel par habitant



Source : DGFIP

La commune est toutefois parvenue à contenir ce poste en 2015, avec un recul de 1,2 %, amené à se prolonger en 2016.

Par ailleurs, la comparaison avec la moyenne des communes de même strate montre que les charges de personnel d'Alfortville, qui s'élevaient à 571 € par habitant en 2015, restent encore significativement inférieures aux moyennes régionale (821 €) et nationale (762 €). Cette différence pourrait s'expliquer en partie par des effets de périmètre, tels que l'externalisation des activités extrascolaires et périscolaires (94 € par habitant), intégrées dans les charges à caractère général.

5.1.2.1.3. Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, qui comprennent en particulier les achats et les prestations extérieures, dont certains induits par les nouveaux équipements, constituent le deuxième poste de dépenses de fonctionnement. Elles représentaient 29,5 % des charges de fonctionnement en 2015, soit sensiblement plus que les moyennes francilienne (24,9 %) et nationale (22,3 %).

⁴² Selon les rapports 2014 à 2016 de l'Observatoire des finances locales, les charges de personnel du secteur communal ont progressé de + 3,5 % en 2012, + 3,3 % en 2013, + 4,6 % en 2014. À la différence d'Alfortville, cette croissance s'est prolongée en 2015 (+ 2,0 %).

⁴³ 651,1 ETP en 2015 (681 agents) contre 646,6 en 2010 (685 agents).

Leur progression pendant la période examinée a été particulièrement dynamique : elles atteignaient 14,75 M€ en 2015, soit 34,6 % qu'en 2010 et une moyenne annuelle de + 6,1 %.

De manière comparable à celle des charges de personnel, cette croissance s'avère soutenue mais irrégulière jusqu'en 2014, un recul étant observé en 2015 (- 1,5 %). Les hausses sont notables en 2011 (+ 15,4 %), 2012 (+ 6,8 %) et 2014 (+ 6,4 %).

En 2011, la très forte progression tient en grande partie aux redevances d'exploitation du nouveau centre aquatique⁴⁴, ainsi qu'aux prestations assurées par la Ligue de l'enseignement pour les activités périscolaires (3,35 M€ contre 2,86 M€ en 2010).

La hausse de 2012 concerne à la fois les achats de la commune (+ 4,6 %), les prestations extérieures (+ 27,4 %⁴⁵) et les charges de publicité, publications et relations publiques (+ 26,3 %). L'exercice 2012 correspond en effet à la prise de fonction du nouveau maire, lequel a donné une impulsion sensible aux dépenses de communication. Les dépenses de publication⁴⁶ ont ainsi progressé de 33,0 % en 2012 (cf. partie communication *infra*).

La hausse de 2014 concerne à nouveau les achats (+ 7,0 %), mais également la régularisation des dépenses d'exploitation du centre aquatique⁴⁷ ainsi que les frais de télécommunications (+ 28,4 %).

En 2015, les charges à caractère général atteignaient 326 € par habitant, soit un niveau proche de la strate régionale (335 € par habitant) mais supérieur à celui de la strate nationale (282 €/hab.).

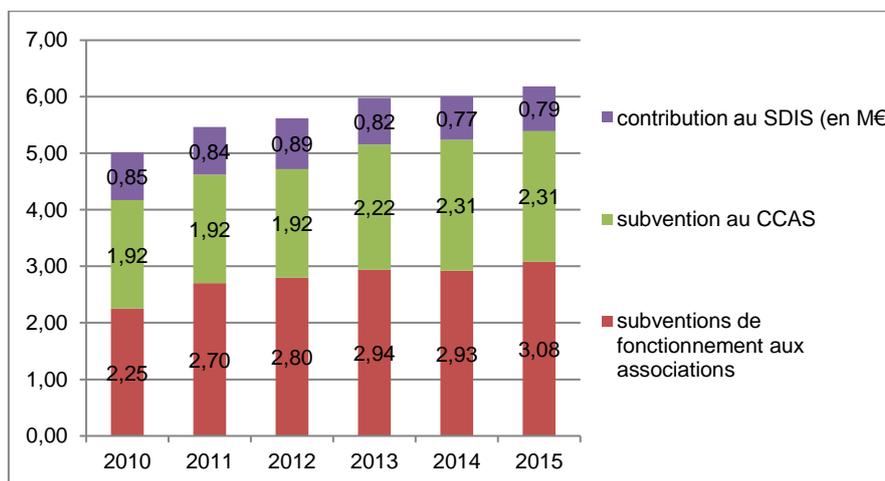
5.1.2.1.4. Les subventions de fonctionnement et autres charges de gestion

⇒ Les autres charges de gestion courante

Les subventions de fonctionnement et autres charges de gestion courante, qui regroupent principalement les subventions aux associations, au centre communal d'action sociale (CCAS) et les participations, s'élevaient à 6,82 M€ en 2015, soit 17,5 % de plus qu'en 2010 (5,8 M€).

Cette hausse a principalement concerné les exercices 2011 (+ 4,2 %) et 2013 (+ 6,4 %).

Graphique n° 1 : Principales subventions de fonctionnement et contributions



Source : comptes de gestion

⁴⁴ Le centre aquatique confié à un délégataire de service public a ouvert en 2011.

⁴⁵ Cette hausse concerne les « autres services extérieurs », soit essentiellement les comptes 618 et 628.

⁴⁶ Compte 6237, qui comprend notamment la réalisation du magazine commune, des brochures, plaquettes et affiches. La distribution de ces différents supports fait l'objet d'un marché spécifique, imputé par la collectivité sur le compte 6188 (« autres frais divers »).

⁴⁷ Sur les 0,58 M€ versés au délégataire en 2014 figurent 0,14 M€ au titre de l'exercice 2013. L'écart entre 2013 et 2014 est donc accentué par la sous-évaluation des dépenses de 2013 (0,14 M€) et la surévaluation de celles de 2014 (du même montant).

En 2011, les subventions au secteur associatif ont progressé de 20,3 % pour atteindre 2,7 M€, traduisant « l'effort continu réalisé [par la commune] en faveur du tissu associatif⁴⁸ ». Par la suite, leur montant s'est accru de façon modérée mais régulière, pour atteindre 3,1 M€ en 2015.

La hausse de 2013 était principalement portée par celle de la subvention au CCAS (+ 15,4 %), passée de 1,92 M€ à 2,22 M€.

⇒ Les charges financières

Les charges financières ont progressé de 19,1 % pendant la période examinée pour atteindre 2,08 M€ en 2015, soit 3,6 % des charges de fonctionnement. Bien que consistante, cette hausse apparaît modérée au regard de celle de l'encours de la dette (+ 71,4 %), en raison d'une conjoncture favorable (taux d'intérêt réduits) et d'un encours dépourvu de produits structurés (cf. *infra*).

5.1.2.1.5. Conclusion sur les charges de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement d'Alfortville ont progressé de 22,8 % pendant la période examinée, pour atteindre 42,18 M€ en 2015. Cette tendance a notamment concerné les charges à caractère général (+ 34,8 %) et les subventions aux associations (+ 37,0 %), en très forte croissance depuis 2010, mais également les charges de personnel (+ 18,5 %).

En volume, ces dernières représentaient à elles seules 43,6 % de la hausse des charges observée depuis 2010, soit + 3,98 M€ sur un total de + 9,15 M€. Cette proportion était légèrement supérieure à celle des charges à caractère général (41,6 %, soit + 3,80 M€).

Bien que ces hausses s'avèrent plus prononcées que celles observées dans les communes franciliennes de même strate, les charges de fonctionnement par habitant à Alfortville étaient toujours inférieures aux moyennes régionale et nationale en 2015.

5.1.2.2. Évolution des produits de fonctionnement

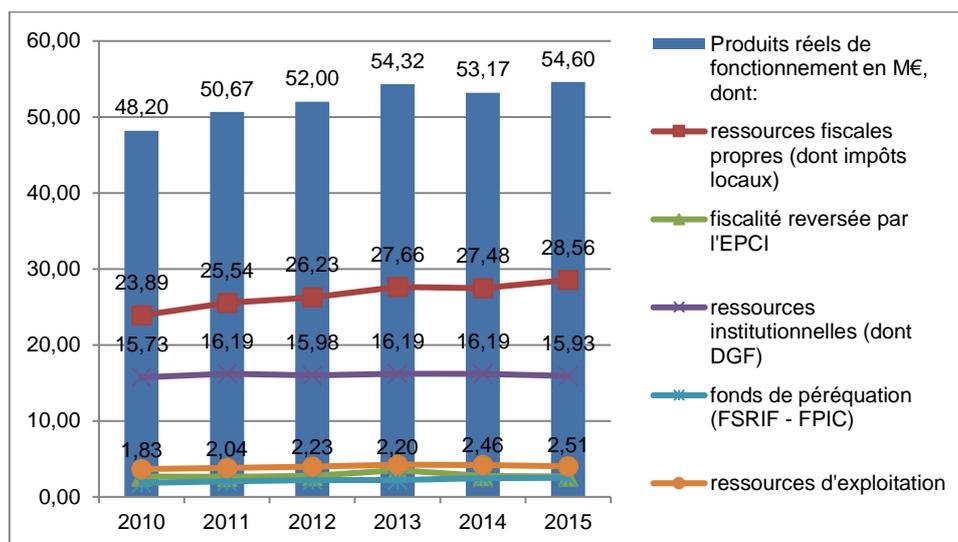
5.1.2.2.1. Évolution générale entre 2010 et 2015

Les produits réels de fonctionnement s'élevaient à 54,60 M€, en 2015, soit 13,3 % de plus qu'en 2010. Cette progression, plutôt irrégulière, a surtout concerné les exercices 2011 (+ 5,1 %) et 2013 (+ 4,5 %), l'exercice 2014 enregistrant une diminution de 2,1 %⁴⁹.

⁴⁸ Rapport de présentation du compte administratif 2014.

⁴⁹ La hausse en 2013 puis le recul en 2014 découlent en partie des reversements de fiscalité opérés par la communauté d'agglomération (+0,75 M€ en 2013, -0,77 M€ en 2014).

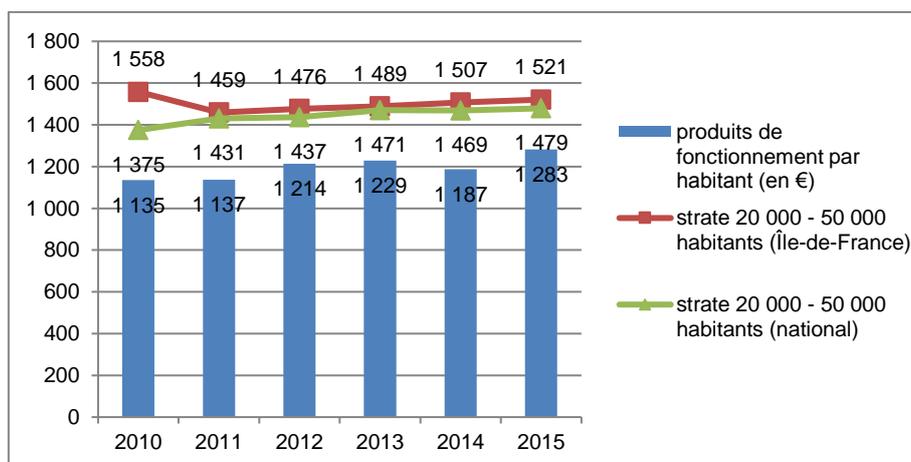
Graphique n° 2 : Évolution des produits de fonctionnement entre 2010 et 2015



Source : comptes de gestion

Les produits de fonctionnement par habitant ont évolué de façon comparable, passant de 1 135 € en 2010 à 1 283 € en 2015 (+ 13,0 %) ⁵⁰. De même que pour les charges de fonctionnement, leur niveau était toutefois encore inférieur aux moyennes régionale (1 521 € par habitant) et nationale (1 479 €) de la strate en 2015.

Graphique n° 3 : Produits de fonctionnement par habitant



Source : DGFIP

En 2015, les produits de fonctionnement étaient principalement constitués des impôts locaux et contributions directes (47,4 %), suivis des dotations (19,5 %) et des autres produits de la fiscalité ⁵¹ (14,4 %).

⁵⁰ Selon les données produites par la DGFIP. Les produits réels de fonctionnement par habitant, entendus hors opérations d'ordre et produits de cessions, progressaient de 12,6 % sur la même période.

⁵¹ Cette catégorie regroupant les versements de la communauté d'agglomération (4,9 %), les dispositifs de péréquation (4,6 %) et les autres impôts et taxes (4,9 %).

5.1.2.2.2. Les impôts locaux et contributions directes

⇒ Évolution générale

Les produits des impôts locaux et contributions directes, nets des restitutions⁵², s'élevaient à 25,88 M€ en 2015, soit 21,6 % de plus qu'en 2010.

Cette tendance haussière, significative en 2011 (+ 7,1 %), s'est atténuée au fil des exercices (+ 2,3 % en 2015). Pour autant, ce poste représentait près de la moitié des produits réels de fonctionnement de la commune en 2015 (47,6 %), soit une proportion supérieure à 2010 (44,2 %).

Ces recettes sont constituées presque pour moitié de la taxe d'habitation (13,29 M€ en 2015) et de la taxe sur le foncier bâti (12,29 M€). Celles relatives à la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) constituent un montant bien moindre (0,08 M€), en raison de leur assiette minime, et la commune ne perçoit pas de taxe additionnelle (TAFNB).

La fiscalité professionnelle relevait pour sa part de la communauté d'agglomération de la Plaine centrale du Val-de-Marne, devenue un établissement public territorial de la métropole du Grand Paris le 1^{er} janvier 2016. Les recettes fiscales directes de la commune sont donc exclusivement assises sur les ménages.

⇒ Évolution des taux de la fiscalité locale

Les taux de la fiscalité ont régulièrement augmenté de 2010 à 2013 avant de se stabiliser. Le maire s'était en effet engagé en ce sens avant sa réélection en 2014 et cette décision a effectivement été mise en œuvre en 2014 et 2015. Ces orientations politiques expliquent la progression des recettes de fiscalité locale entre 2010 et 2013 et leur ralentissement ultérieur.

Tableau n° 9 : Évolution des taux de la fiscalité locale entre 2010 et 2015

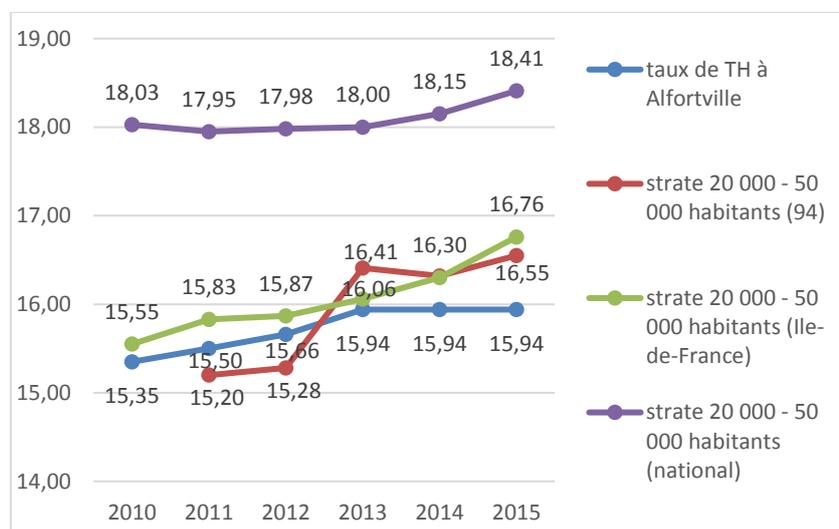
(en %)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2015
Alfortville							
taxe d'habitation	15,35	15,50	15,66	15,94	15,94	15,94	0,59
taxe foncier bâti	18,60	18,79	18,98	19,32	19,32	19,32	0,72
taxe foncier non bâti	71,86	72,58	73,31	74,62	74,62	74,62	2,76
strate 20 000 - 50 000 habitants (94)							
taxe d'habitation	nd	15,20	15,28	16,41	16,32	16,55	16,55
taxe foncier bâti	nd	20,01	19,94	20,58	20,62	20,77	20,77
taxe foncier non bâti	nd	57,63	64,00	80,80	73,24	87,62	87,62
strate 20 000 - 50 000 habitants (Ile-de-France)							
taxe d'habitation	15,55	15,83	15,87	16,06	16,30	16,76	1,21
taxe foncier bâti	18,49	19,59	19,64	19,40	19,34	19,82	1,33
taxe foncier non bâti	56,25	63,52	64,84	60,95	60,53	64,45	8,20
strate 20 000 - 50 000 habitants (national)							
taxe d'habitation	18,03	17,95	17,98	18,00	18,15	18,41	0,38
taxe foncier bâti	23,95	23,61	23,66	23,37	23,18	23,42	-0,53
taxe foncier non bâti	58,00	59,08	59,04	58,48	57,46	59,04	1,04

Source : DGFIP

⁵² Ce poste inclut les recettes Fonds national des garanties individuelle des ressources (FNGIR), déduites le cas échéant des reversements.

À l'exception de celui de la taxe sur le foncier non bâti, les taux pratiqués à Alfortville étaient légèrement inférieurs à ceux de la strate régionale en 2010. Leur progression de 2010 à 2013 a conduit à rattraper presque intégralement cet écart, avant que la stabilisation opérée les exercices suivants n'entraîne un nouveau décrochage.

Graphique n° 4 : Évolution du taux de la taxe d'habitation



Source : DGFIP

⇒ Évolution des bases de la fiscalité locale

Du fait de son caractère résidentiel, Alfortville bénéficie de bases de taxe d'habitation élevées. Elles atteignent 1 868 € par habitant en 2015, soit 34,4 % de plus que la moyenne de la strate (1 391 €).

La commune met en œuvre depuis 1993 un abattement spécial à la base au taux de 5 %⁵³ en faveur des personnes à revenus modestes, et, depuis 2014, un abattement de 10 %⁵⁴ au titre du handicap. Elle n'a pas institué de régime d'abattement général sur la base de taxe d'habitation, d'où le niveau contenu des produits non perçus au titre de ces dispositifs (106 000 € en 2015, contre 96 000 € en 2010). En dehors des régimes d'abattement décidés au niveau communal, au même titre que les taux, les bases fiscales sont déterminées par la variation des bases physiques et les revalorisations forfaitaires des lois de finances.

L'évolution des bases de la fiscalité locale a principalement été marquée par une forte progression en matière de foncier bâti en 2011, ce qui explique la hausse des recettes de fiscalité locale lors de cet exercice⁵⁵. Les bases de la taxe sur le foncier bâti, qui atteignent 63,59 M€ en 2015, ont ainsi progressé de 21,7 % sur la période dont + 11,3 % pour la seule année 2011⁵⁶. Cette tendance est partagée par les communes de la même strate. Alfortville ne dépassait la moyenne par habitant que de 4,4 % en 2015 (1 425 €/h contre 1 365 €), alors qu'elles étaient identiques en 2010 (1 180 €).

⁵³ Le taux de cet abattement facultatif ne peut dépasser 15 % (II.3 de l'article 1411 du CGI).

⁵⁴ Avant le 1^{er} janvier 2016, le taux de 10 % de cet abattement facultatif était imposé aux collectivités. À compter de cette date, il peut être compris entre 10 % et 20 % (II.3 bis de l'article précité).

⁵⁵ L'évolution de la population, en hausse en 2011 (+ 1,4 %) et 2014 (+ 0,8 %) mais en diminution les autres exercices, n'a pas d'incidence visible sur l'évolution des bases constatée.

⁵⁶ Le rapport de présentation du compte administratif 2011 ne propose pas d'explication à cet accroissement.

Tableau n° 10 : Évolution des bases de la fiscalité locale entre 2010 et 2015

	montant (en M€)						évolution (en %)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2015
bases taxe d'habitation	74,51	75,62	77,95	80,00	80,70	83,37	1,5	3,1	2,6	0,9	3,3	11,9
bases taxe foncier bâti	52,26	58,16	60,48	61,94	62,83	63,59	11,3	4,0	2,4	1,4	1,2	21,7
bases taxe foncier non bâti	0,06	0,06	0,06	0,07	0,11	0,11	1,7	8,5	6,3	57,4	1,9	87,9
revalorisation forfaitaire des bases locatives							2,0	1,8	1,8	0,9	0,9	-

Source : DGFIP

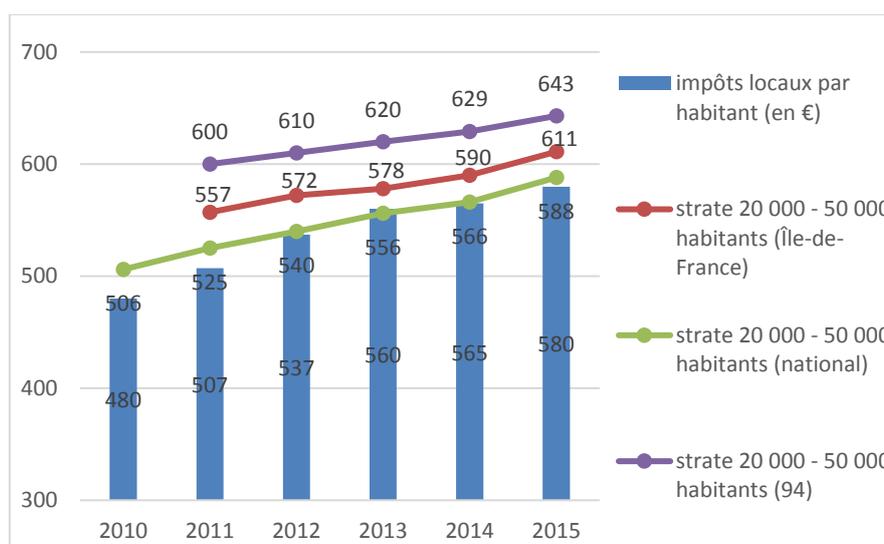
Les bases de taxe sur le foncier non bâti ont également connu une hausse très significative en 2014 (+ 57,4 %), sans incidence financière du fait de leur niveau modeste.

⇒ Fiscalité locale par habitant

Les produits de la fiscalité locale d'Alfortville s'élevaient à 580 € par habitant en 2015, soit un niveau inférieur aux strates départementale (643 €) et régionale (611 €), malgré une progression plus marquée (+ 100 € en cinq ans).

La hausse observée, qui intervient dans un contexte de stabilisation des taux, tient en partie à l'évolution démographique de la commune. Sa population s'est en effet contractée en 2015⁵⁷, sans incidence notable sur les bases qui ont pour leur part progressé⁵⁸.

Graphique n° 5 : Fiscalité directe locale par habitant



Source : DGFIP

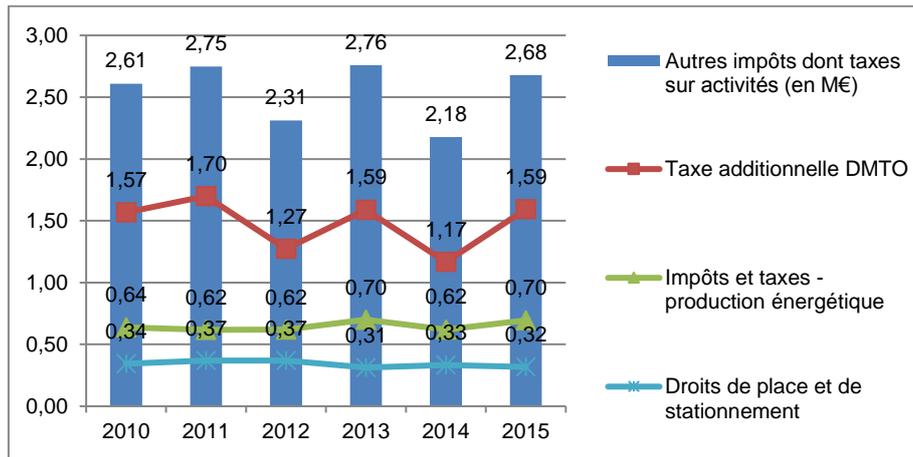
⇒ Les autres ressources fiscales propres

Les autres recettes fiscales de la commune (2,68 M€) sont principalement liées à la taxe additionnelle aux droits de mutation (1,59 M€ en 2015), dont les fluctuations erratiques reflètent celles du marché de l'immobilier pendant la période examinée.

⁵⁷ Selon l'Insee, Alfortville comptait 44 793 habitants en 2014 et 44 633 habitants en 2015.

⁵⁸ Une diminution du nombre d'habitants par foyer fiscal pourrait expliquer ces tendances.

Graphique n° 6 : Autres impôts et taxes



Source : comptes de gestion

L'ensemble de ces recettes représentait 4,9 % des produits réels de fonctionnement de la collectivité, soit un montant comparable aux versements de l'intercommunalité et aux dispositifs de péréquation.

5.1.2.2.3. La fiscalité reversée par la communauté d'agglomération

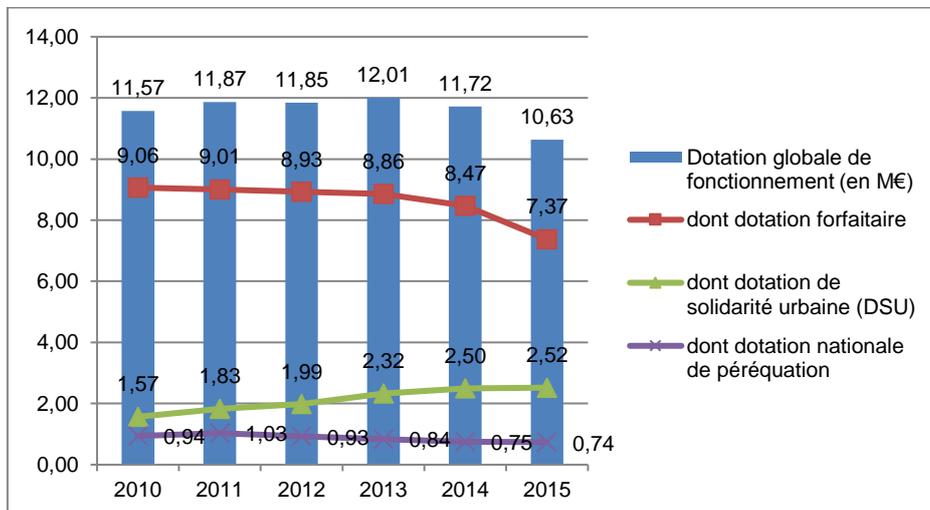
Jusqu'en 2015, la commune a bénéficié du versement par la communauté d'agglomération d'une attribution de compensation, obligatoire, et d'une dotation de solidarité communautaire, pour sa part facultative. Ainsi qu'indiqué précédemment, ces deux dispositifs ont fait l'objet d'une optimisation destinée à permettre à Alfortville de maintenir son éligibilité à la dotation de solidarité urbaine.

Le niveau global de reversement a peu évolué entre 2010 (2,68 M€) et 2015 (2,67 M€), à l'exception de 2013 (3,52 M€), en raison d'une actualisation de l'évaluation du coût des charges transférées à la communauté d'agglomération.

5.1.2.2.4. Les ressources institutionnelles

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue la principale dotation de fonctionnement de l'État aux collectivités territoriales. Elle s'élevait, pour Alfortville, à 10,63 M€ en 2015, soit 19,5 % des produits de fonctionnement de la commune. Ce montant était inférieur de 8,1 % à celui perçu en 2010 (11,57 %).

Graphique n° 7 : Dotation globale de fonctionnement



Source : comptes de gestion

La DGF se décompose en une dotation forfaitaire, qui dépend notamment de la population et de la superficie, une dotation de solidarité urbaine (DSU) restreinte aux collectivités éligibles et une dotation nationale de péréquation⁵⁹.

À compter de 2014, la diminution d'enveloppe nationale décidée en loi de finances, destinée à faire participer le secteur local à la réduction des déficits publics, a conduit à une diminution de la part forfaitaire en 2014 (8,47 M€) et 2015 (7,37 M€, soit une diminution correspondant à 20 % de la Caf brute communale), amenée à se poursuivre en 2016.

Cette tendance baissière se reflète sur le niveau global de DGF, bien que partiellement compensée par la progression de la DSU (2,52 M€ en 2015 contre 1,58 M€ en 2010).

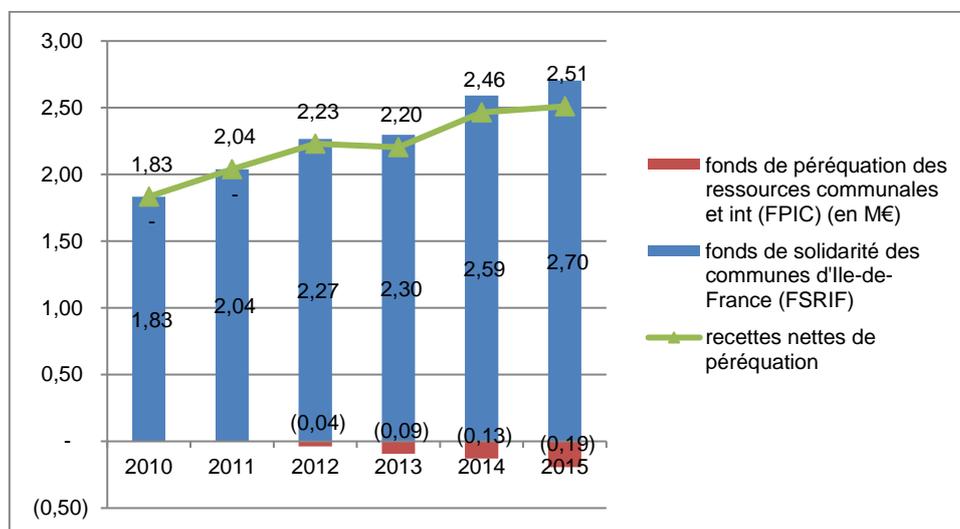
5.1.2.2.5. Les dispositifs de péréquation horizontale

Éligible au fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (FSRIF), Alfortville a bénéficié de la montée en puissance de ce dispositif de péréquation régionale. Son montant atteignait 2,7 M€ en 2015, soit près de 50 % de plus qu'en 2010 (1,83 M€).

Alors que l'éligibilité au FSRIF s'appuie sur un indice synthétique basé sur le potentiel financier (25 %), le taux de logements sociaux (25 %) et le revenu moyen par habitant (25 %) de la commune, les modalités de participation au fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC) relèvent de critères calculés au niveau du territoire intercommunal.

Ainsi, bien que la collectivité soit bénéficiaire du FSRIF, Alfortville est contributeur au FPIC depuis sa création en 2012. En progression sensible, son montant (0,19 M€) restait très inférieur aux sommes perçues au titre du FSRIF en 2015.

Graphique n° 8 : Recettes de péréquation horizontale



Source : comptes de gestion

Les recettes nettes tirées des dispositifs de péréquation s'élevaient à 2,51 M€ en 2015, soit 4,6 % des produits réels de fonctionnement.

⁵⁹ Alfortville n'est pas éligible à la dotation de solidarité rurale.

5.1.2.2.6. Conclusion sur les produits de fonctionnement

Les produits réels de fonctionnement, nets des restitutions, ont augmenté de 13,3 % entre 2010 et 2015 pour atteindre 54,6 M€.

Cette progression a été portée à plus de 70 % par les recettes de la fiscalité locale (+ 4,60 M€ sur les + 6,40 M€ de hausse des recettes entre 2010 et 2015), notamment du fait des hausses de taux décidées jusqu'en 2013 (+ 3,61 M€).

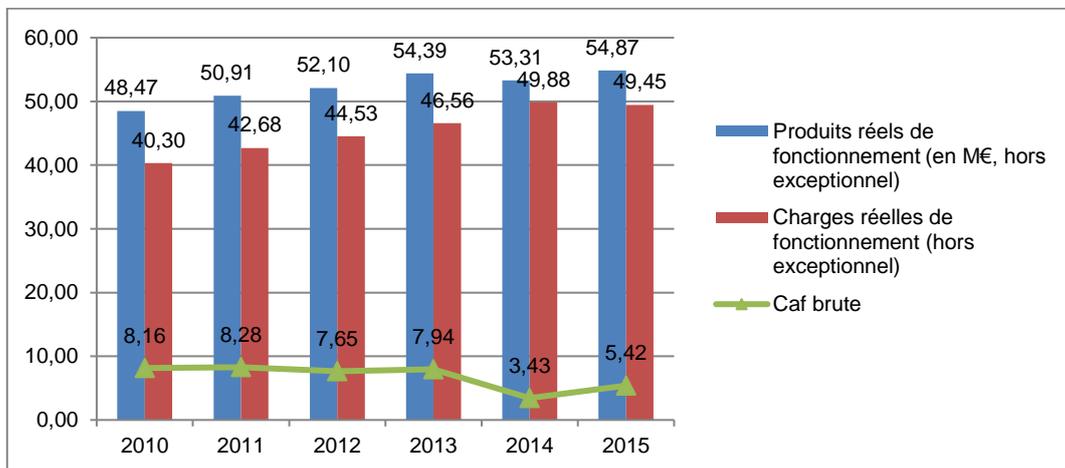
La diminution des recettes tirées de la dotation globale de fonctionnement (- 0,94 M€) est venue atténuer cette tendance, bien que compensée aux deux tiers par la montée en charge des dispositifs de péréquation horizontale (+ 0,68 M€).

5.1.2.3. Évolution de l'autofinancement

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

À ce sujet, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a souhaité que sa capacité d'autofinancement soit présentée en incluant les produits de cessions « *puisque ces derniers résultent d'une gestion active et programmée du patrimoine* ». Il est rappelé à la collectivité que la capacité d'autofinancement, qui représente l'excédent de ressources internes dégagées et peut s'analyser comme une ressource durable, exclut systématiquement ces recettes par nature exceptionnelles. Les intégrer reviendrait à dénaturer le sens de cet agrégat, tout en présentant des données faussées dans le seul intérêt de la commune, au détriment d'une analyse objective de sa situation financière.

Graphique n° 9 : Évolution de la section de fonctionnement et Caf brute



Source : comptes de gestion

La Caf brute d'Alfortville, qui s'élevait à 8,16 M€ en 2010, s'est maintenue autour de 8 M€ jusqu'en 2013, avant de connaître une forte dégradation en 2014 (3,43 M€). Un rebond était observé en 2015 (5,42 M€), sans toutefois rattraper le niveau des exercices précédents.

Entre 2010 et 2013, les produits et charges⁶⁰ ont évolué – en volume – à un rythme comparable, d'où la relative stabilité de la Caf brute.

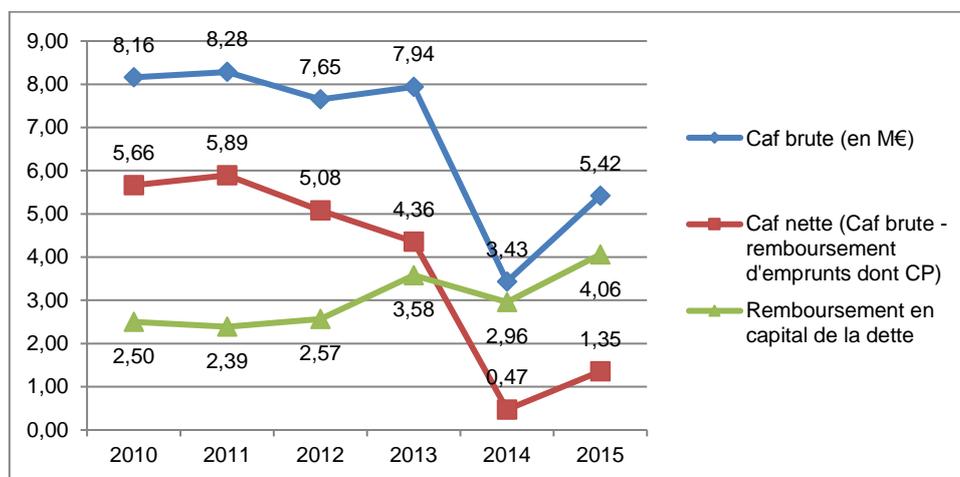
⁶⁰ Considérés hors charges et produits exceptionnels.

En 2014, alors que les produits réels de fonctionnement diminuaient (- 2,1 %), les charges progressaient de 7,2 % en raison d'une hausse des charges de personnel (+ 1,91 M€) et des charges à caractère général (+ 0,90 M€).

En 2015, un rebond des produits de fonctionnement (+ 2,7 %) a coïncidé avec une baisse des charges (- 1,1 %), laquelle a concerné tant celles de personnel (- 0,31 M€) que charges à caractère général (- 0,22 M€). Cet exercice s'est inscrit dans un contexte de tension sur le financement des investissements décidés par l'exécutif communal, d'où une volonté de reconstitution de marges de manœuvres en section de fonctionnement.

La Caf nette représente la part de l'autofinancement disponible pour investir après le remboursement du capital de la dette. Le graphique ci-dessous représente l'évolution de l'autofinancement de la commune entre 2010 et 2015.

Graphique n° 10 : Évolution de l'autofinancement entre 2010 et 2015



Source : comptes de gestion

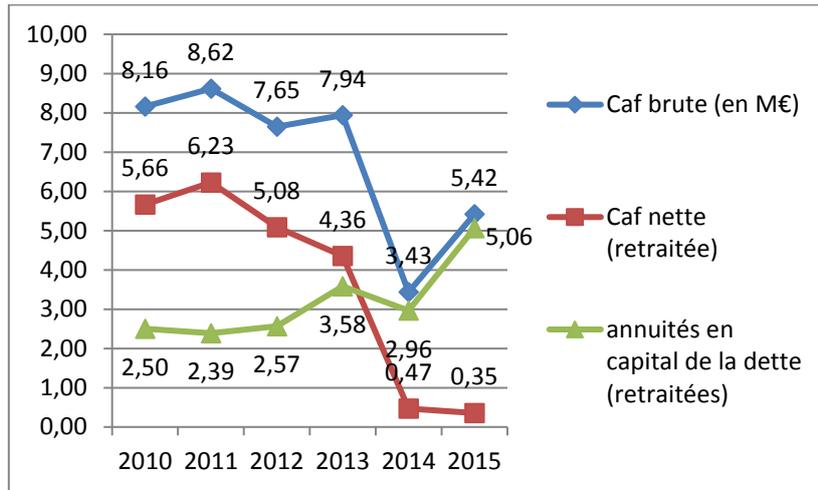
Le remboursement en capital de la dette communale, qui représentait 2,50 M€ en 2010, a significativement augmenté pendant la période examinée pour s'élever à 4,06 M€ en 2015 (+ 62,6 %).

Par ailleurs, en réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'une échéance de 1 M€ d'un prêt de la Caisse des dépôts aurait été « reportée] en 2016 par défaut de prélèvement de la part de la CDC fin 2015 ».

Cet argument paraît difficilement justifiable, puisqu'indépendamment des décaissements effectifs, Alfortville était tenue d'émettre un mandat de paiement à l'échéance contractuelle (15 décembre 2015). En ne procédant pas de la sorte, la commune a irrégulièrement minoré ses obligations de remboursement pour l'exercice 2015, majorant d'autant celles de 2016. La chambre a donc retraité ces données de manière à réaffecter cette charge à l'exercice 2015.

Après retraitement, les annuités d'emprunt représentaient pour Alfortville une charge de 5,06 M€, soit 2,5 M€ de plus qu'en 2010. Dans l'ensemble, cette tendance haussière tient au dynamisme des investissements de la commune depuis 2013, financés en grande partie par de nouveaux emprunts (cf. partie relative au financement des investissements).

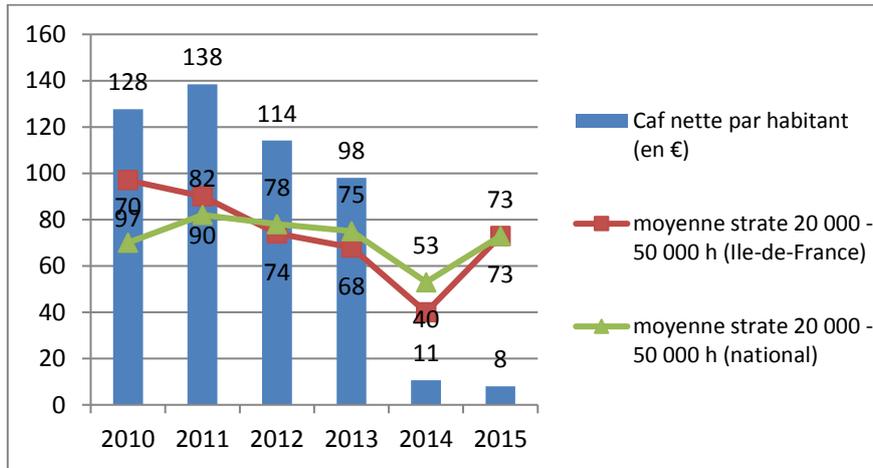
Graphique n° 11 : Capacité d'autofinancement retraitée



Sources : comptes de gestion, commune d'Alfortville

Pour ces raisons, après une très nette dégradation en 2014 (- 4,5 M€), le rebond observé sur la Caf brute en 2015 s'est trouvé intégralement absorbé par la hausse des annuités d'emprunt. Depuis 2014, le montant de la Caf nette d'Alfortville est presque nul (0,47 M€ en 2014, 0,35 M€ en 2015) : ses ressources de fonctionnement ne sont plus disponibles pour financer ses investissements, puisqu'absorbées en totalité par le remboursement de la dette.

Graphique n° 12 : Capacité d'autofinancement par habitant (après retraitement)



Source : DGFIP

Les Caf brute et nette par habitant étaient systématiquement supérieures à la moyenne nationale, entre 2010 et 2013. Cet écart s'est toutefois inversé à compter de l'exercice 2014, pour s'accroître en 2015. Cette même année, la Caf nette ne s'élevait plus qu'à 8 € par habitant, contre 73 € pour la moyenne francilienne de la strate.

5.1.3. La section d'investissement

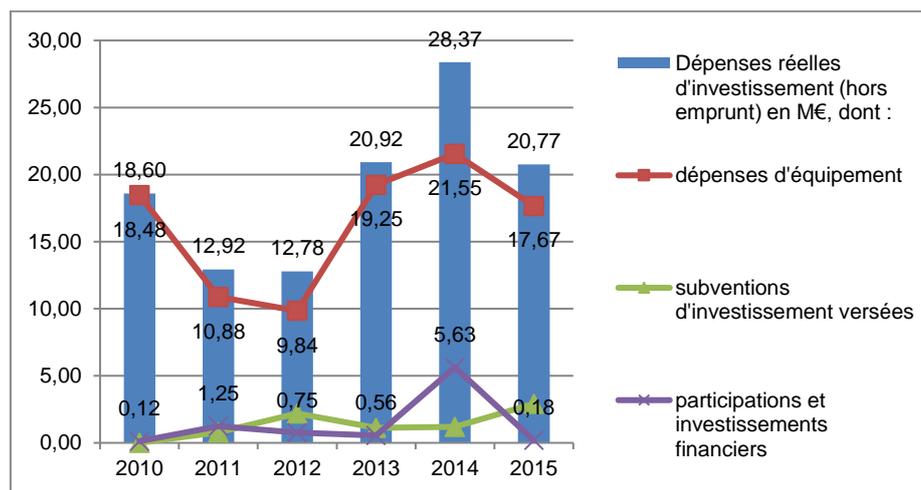
5.1.3.1. Évolution des dépenses réelles d'investissement

Les dépenses d'investissement d'Alfortville font et ont fait l'objet d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI), glissante, actualisée périodiquement lors de chaque étape budgétaire. En revanche, elles ne donnent pas lieu à une gestion en autorisations de programmes et crédits de paiements (AP/CP).

Ces dépenses ont connu une évolution de type cyclique entre 2010 et 2015. À une phase de décroissance, observée entre 2010 (18,60 M€) et 2012 (12,78 M€), a succédé une montée en charge marquée en 2013 (20,92 M€) et 2014 (28,37 M€), le niveau de 2015 correspondant à un retour au niveau de 2013.

Ces variations sont à rapprocher du cycle électoral, qu'elles précèdent en raison du contexte politique local : le maire actuel a pris ses fonctions en 2012, après la démission de son prédécesseur, et il s'est engagé, notamment à travers la campagne électorale de 2014, à la réalisation d'un programme d'investissement ambitieux.

Graphique n° 13 : Évolution des dépenses réelles d'investissement



Source : comptes de gestion

Les dépenses d'équipement ont connu une évolution très comparable, quoique la hausse ait été en apparence moins sensible en 2014 (21,55 M€ contre 19,25 M€ en 2013).

Cet écart entre dépenses réelles d'investissement et dépenses nominales d'équipement s'explique par le recours à un budget annexe d'aménagement. Ainsi, en 2014, Alfortville a versé 5,63 M€ de participation de son budget principal à son budget annexe, afin de financer les opérations *BHV* et *îlot baignade*.

Les transferts au budget annexe étaient bien moins conséquents en 2015 (0,18 M€). Pour cet exercice, les dépenses d'équipement représentaient 17,67 M€, soit 85,10 % des dépenses réelles d'investissement.

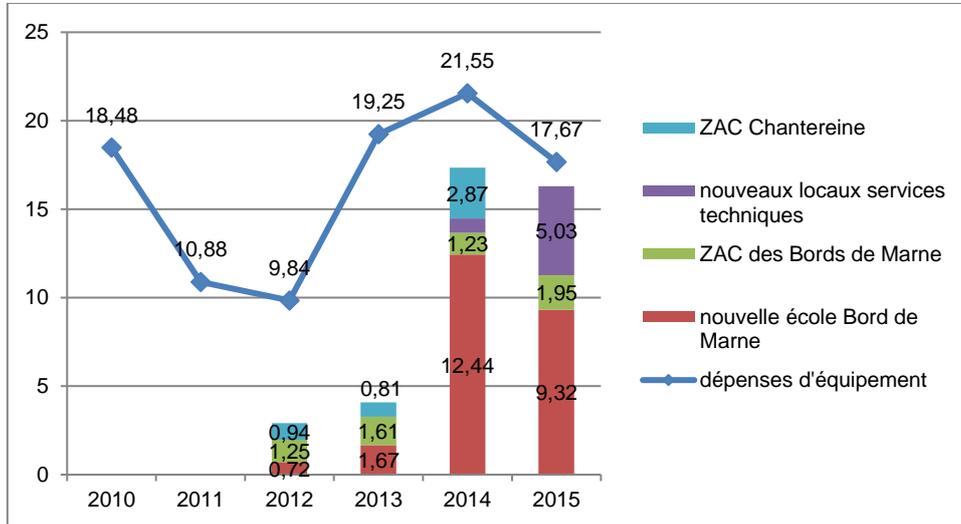
Selon la PPI de la commune⁶¹, les principales opérations d'équipement réalisées ou en cours de réalisation pendant la période examinée portaient sur :

- l'école *Pierre Bérégovoy* (33,83 M€), ainsi que les écoles *Etienne Dolet* (3,68 M€), *Jules Grévy* (3,17 M€) et *Octobre* (2,91 M€) ;
- le centre aquatique (17,93 M€) ;
- le nouveau centre technique municipal (15,09 M€ hors acquisition du site) ;
- l'opération *BHV* (7,72 M€), portée par le budget annexe « aménagement » ;
- la *Zac des Bords de Marne* (5,05 M€ d'acquisition, 3,03 M€ de participation) ;
- l'aménagement de l'espace central *Grand Ensemble* (4,33 M€) ;
- l'opération de l'*îlot baignade* (1,56 M€), portée par le budget annexe aménagement.

⁶¹ Les montants sont ceux des coûts globaux indiqués dans la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) actualisée pour le BP 2016.

Le cycle d'investissement entamé en 2012 a tout particulièrement porté sur la nouvelle école des Bords de Marne (24,15 M€ de dépenses d'investissement réalisées entre 2012 et 2015), suivie de la contribution à la Zac des *Bords de Marne* (6,04 M€), du financement des nouveaux locaux des services techniques (5,83 M€) et de la contribution à la Zac Chanteraine (3,53 M€).

Graphique n° 14 : Principales opérations d'investissement entre 2012 et 2015

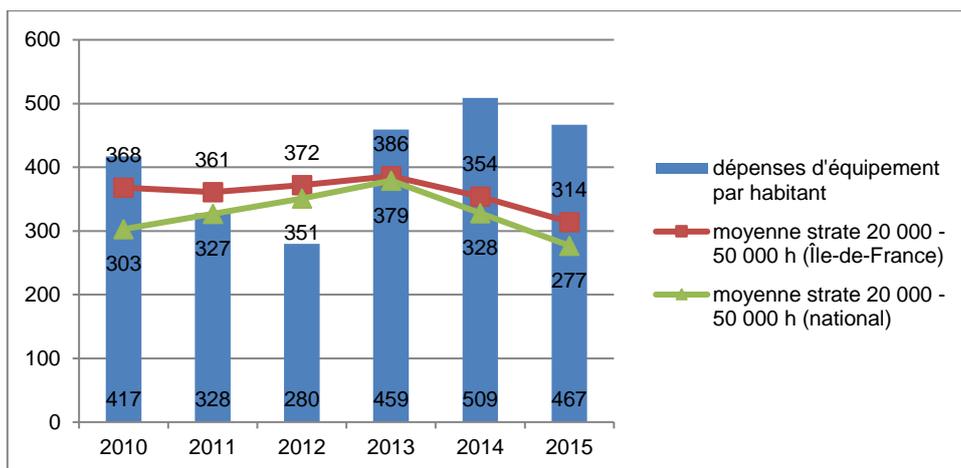


Source : comptes administratifs

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a justifié ce niveau d'investissement par un accroissement de sa population au cours des quinze dernières années. Ainsi qu'indiqué précédemment, cette affirmation est contredite par les statistiques démographiques de l'Insee, qui font état d'une évolution très modérée de la population communale entre 2007 (44 116 habitants) et 2015 (44 633 hab.).

Les dépenses d'équipement d'Alfortville étaient supérieures aux moyennes régionale et nationale de la strate en 2010, 2013, 2014 et 2015⁶². Cette dernière année, elles s'élevaient à 467 € par habitant, soit près de 50 % de plus que la moyenne francilienne (314 €/h).

Graphique n° 15 : Dépenses d'équipement par habitant



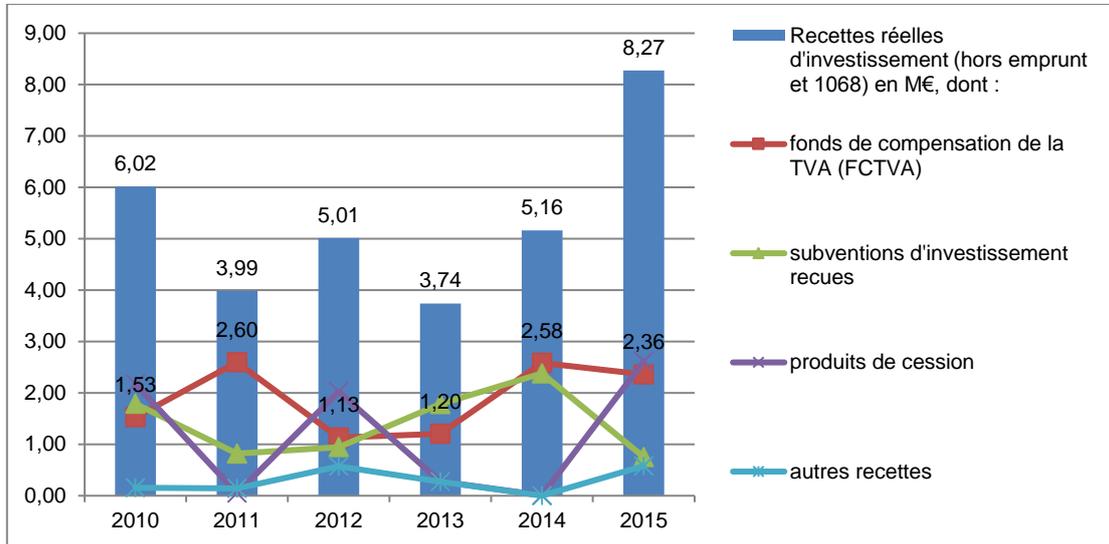
Source : DGFIP

⁶² Et ce alors même que ces données chiffrées, produites par la DGFIP, ne prennent pas en compte les participations du budget principal au budget annexe aménagement.

5.1.3.2. Évolution des recettes réelles d'investissement

Les recettes réelles d'investissement, hors emprunt et compte 1068, ont dans leur ensemble suivi l'évolution cyclique des dépenses. Elles s'élevaient à 8,27 M€ en 2015, contre 6,02 M€ en 2010.

Graphique n° 16 : Évolution des recettes réelles d'investissement



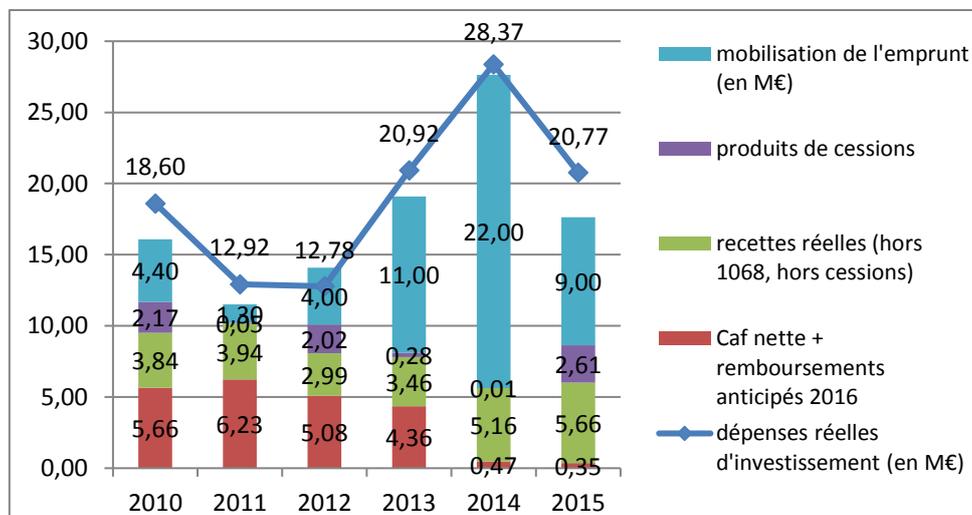
Source : comptes de gestion

En 2015, les recettes réelles d'investissements étaient principalement composées de produits de cessions (2,61 M€ soit 31,6 %), de l'attribution du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA, 2,36 M€ soit 28,5 %), auxquels se sont ajoutés 1,77 M€ (21,40 %) de remboursements d'avances de trésorerie consenties à la SAERP dans le cadre de la Zac Bords de Marne.

5.1.3.3. Financement des investissements

La couverture des dépenses d'investissement s'est fortement dégradée à compter de 2013, l'emprunt allant jusqu'à couvrir 77,5 % des dépenses en 2014.

Graphique n° 17 : Couverture des dépenses d'investissement



Source : comptes de gestion

Jusqu'en 2012, les recettes réelles d'investissement et la Caf nette de la commune se sont maintenues à un niveau cumulé proche de 10 M€⁶³. Le solde des dépenses d'investissement, en diminution, était financé par le recours à l'emprunt et la mobilisation du fonds de roulement.

Alors que les ressources propres de la commune n'étaient déjà pas suffisantes pour financer les investissements en 2012, la très forte progression de ces derniers en 2013 et 2014 a nécessité un recours très significatif à l'emprunt (11 M€ en 2013, 22 M€ en 2014, 9 M€ en 2015).

En tout état de cause, eu égard à leur volume, les investissements entrepris par la commune entre 2013 et 2015 n'était pas réalisables sans un accroissement significatif de l'endettement communal. Celui-ci s'est trouvé accentué par la dégradation notable de l'autofinancement net, celle-ci résultant du poids des annuités de remboursement et d'une progression plus rapide des charges de fonctionnement (en particulier des charges à caractère général et de personnel) que des produits (ralentissement des recettes fiscales en raison de la stabilisation des taux, baisse de la DGF compensée partiellement par les fonds de péréquation).

Par ailleurs, le recours à l'emprunt n'a pas toujours correspondu au besoin de financement, entraînant chaque année (à l'exception de 2012) une mobilisation du fonds de roulement de l'ordre de 1 M€ à 2 M€ (2,14 M€ en 2015). Le besoin en fonds de roulement, négatif pendant la période, a toutefois permis une trésorerie excédentaire en fin d'exercice, bien qu'en forte décroissance entre 2010 (8,23 M€) et 2015 (2,07 M€). Cette dernière année, la trésorerie s'est trouvée opportunément majorée par le décalage injustifié du paiement d'une échéance d'emprunt de 1 M€ à la Caisse des dépôts et consignations.

Tableau n° 11 : Évolution de la trésorerie

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
fonds de roulement net global (FRNG)	5,04	3,30	4,61	2,79	2,05	-0,09
mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FRNG	-2,52	-1,74	1,31	-1,82	-0,74	-2,14
besoin en fonds de roulement	-3,19	-3,66	-2,70	-1,95	-4,58	-2,16
trésorerie nette	8,23	6,96	7,32	4,74	6,63	2,07
en nombre de jours de charges courantes	75,2	60,4	60,4	37,5	49,1	15,4

Source : comptes de gestion

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a souligné la contribution de ses excédents de fonctionnement des exercices antérieurs au financement de ses investissements⁶⁴, ce qui lui aurait permis d'amoindrir son recours à l'emprunt.

5.1.3.4. Évolution de l'endettement

⇒ Évolution de l'encours de la dette

Au 31 décembre 2015, l'encours de la dette communale s'élevait à 75,21 M€⁶⁵, montant supérieur de près de 70 % à celui de 2010 (44,47 M€). Ainsi qu'indiqué dans la partie précédente, l'emprunt bancaire a été rendu nécessaire par l'engagement d'investissements d'un montant très supérieur aux possibilités nominales de la commune⁶⁶, alors même que sa capacité d'autofinancement se détériorait.

⁶³ La commune avait notamment bénéficié de recettes exceptionnelles de produits de cession en 2010 (2,17 M€) et 2012 (2,02 M€).

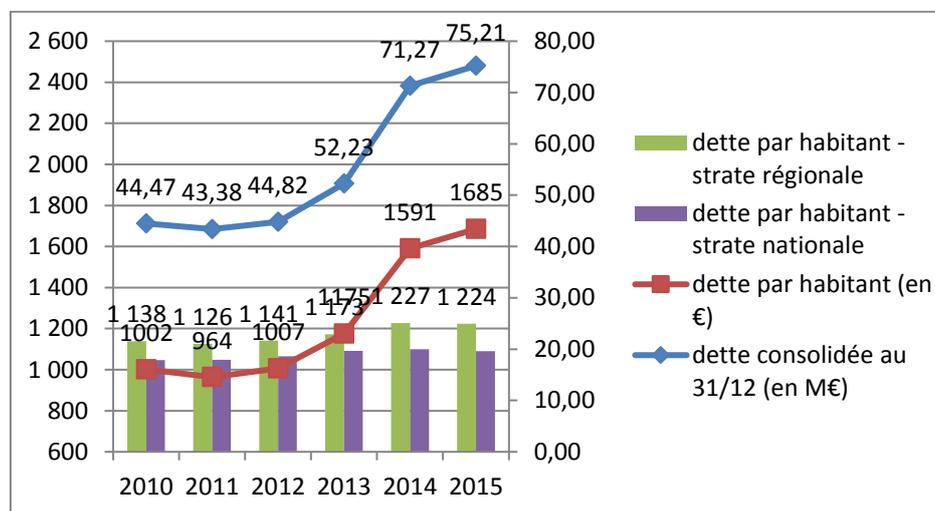
⁶⁴ À travers le compte 1068.

⁶⁵ 76,21 M€ selon les données comptables, auxquels doivent être retranchés 1 M€ de remboursement d'échéance de prêt en faveur de la CDC, conformément au retraitement déjà effectué sur la Caf nette (cf. partie relative à l'autofinancement *supra*).

⁶⁶ Entendues comme cohérentes avec la capacité d'autofinancement de la collectivité, i.e. ne dégradant pas sa capacité de désendettement au-delà des seuils d'alerte (cf. *infra*).

L'évolution de l'endettement est donc fortement corrélée aux mobilisations d'emprunt sur la période : + 7,42 M€ en 2013 (la commune mobilise 11 M€ de nouveaux emprunts sur cet exercice), + 19,04 M€ en 2014 (pour 22 M€ de nouveaux emprunts) et + 3,94 M€ en 2015 (pour 9 M€). En 2015, l'encours de la dette dépassait de près de 38 % les recettes réelles de fonctionnement de la commune⁶⁷.

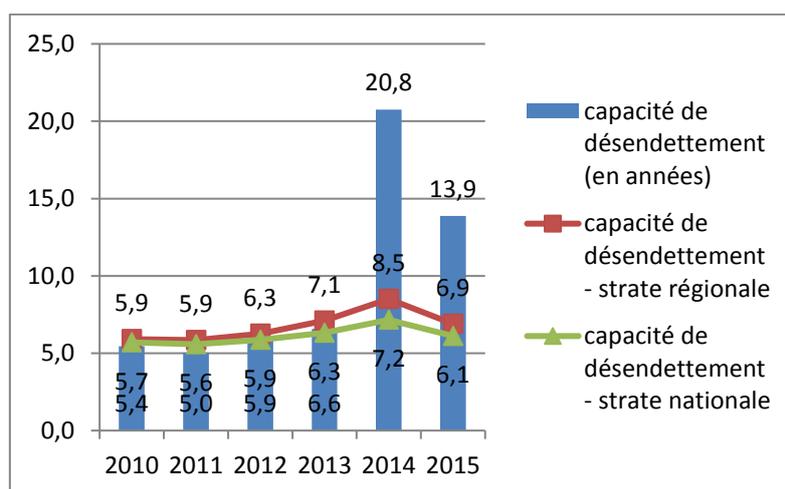
Graphique n° 18 : Évolution de l'endettement entre 2010 et 2015



Source : comptes de gestion.

La dette par habitant a suivi une tendance comparable. En 2010, elle s'élevait à 1 002 €, soit un niveau légèrement inférieur à la moyenne de la strate régionale (1 138 €). Celui-ci s'est maintenu jusqu'en 2012 avant un rattrapage avec la moyenne en 2013 (1 175 € contre 1 173 €), puis un très net dépassement en 2014 (1 591 € contre 1 227 €) et 2015 (1 685 € contre 1 224 €). Cette dernière année, la dette par habitant dépassait la moyenne régionale de près de 38 %.

Graphique n° 19 : Capacité de désendettement



Sources : comptes de gestion, DGFIP

⁶⁷ Le taux d'endettement rapporte l'encours de la dette aux recettes réelles de fonctionnement de la collectivité. Celui-ci s'élevait à 92,3 % en 2010, 96,2 % en 2013, 134,1 % en 2014 et 139,6 % en 2015.

Inférieure au seuil d'alerte conventionnellement admis de 10 années jusqu'en 2013 (6,6 années), la capacité de désendettement⁶⁸ de la commune a été multipliée par trois en 2014 (20,8 années) sous l'effet conjoint de l'accroissement de la dette et du recul sensible de l'autofinancement. La même année, cette tendance était également observée dans les communes de la strate, mais de façon beaucoup moins marquée. En 2015, malgré une amélioration relative, la capacité de désendettement d'Alfortville s'élevait à 13,9 années, soit plus du double de la moyenne des communes franciliennes de taille comparable (6,9 années).

À ce sujet, la collectivité aurait souhaité que sa capacité de désendettement soit mentionnée en tenant compte des recettes et dépenses exceptionnelles, et notamment des produits de cession. Ainsi qu'indiqué précédemment, les capacités d'autofinancement et de désendettement, par définition, n'intègrent jamais de telles ressources, ces agrégats étant destinés à évaluer la capacité de la commune à financer ses investissements et rembourser sa dette sur la base de ses ressources pérennes. Le retraitement proposé par Alfortville reviendrait à altérer, à son bénéfice, l'objectivité de ces critères d'analyse financière, quand bien même la commune enregistrerait de telles recettes en 2016 et 2017 (*cf. infra*).

⇒ Composition de l'encours au 1^{er} janvier 2016

Selon le budget 2016, l'encours de la dette au 1^{er} janvier était constitué de 33 emprunts souscrits entre 2000 et 2015, pour un capital restant dû de 73,1 M€ (*cf. annexe 4*). Tous ces emprunts relevaient des catégories 1A et 1B (pour trois d'entre eux), exemptes de risque structurel au regard des critères retenus par la charte *Gissler*⁶⁹.

5.2. Les orientations et l'exécution du budget 2016, les perspectives pour 2017

Dans ses observations provisoires, la chambre avait retraité les données budgétaires de 2016 alors disponibles⁷⁰ conformément à l'analyse financière précédemment développée, de manière à pouvoir les comparer aux réalisations de 2015. Les réalisations comptables définitives de 2016 permettent de confronter ces prévisions à leurs réalisations.

Pour ce faire, il a été procédé à un retraitement de façon à neutraliser les conséquences financières de la création de la métropole du Grand Paris (MGP). En effet, depuis 2016 :

- les charges de fonctionnement sont majorées au titre de la contribution au fonds de compensation des charges territoriales (FCCT). Alors que le budget primitif mentionnait un montant de 8,9 M€, celui-ci aurait été réévalué à 12,2 M€ en cours d'exercice ;
- les produits de fonctionnement incluent la part de fiscalité ménages précédemment perçue par la CAPCMV (estimée à 7 576 965 € dans le budget primitif), à laquelle s'ajoute une majoration de l'attribution de compensation, désormais versée par la MGP, les deux montants étant destinés à compenser le FCCT.

Ainsi qu'indiqué dans la note de présentation du budget 2016, ces opérations n'ont pas d'incidence sur l'équilibre financier communal. Leur retraitement permet d'apprécier les crédits votés et les réalisations de 2016 en cohérence avec les réalisations des exercices antérieurs.

⁶⁸ La capacité de désendettement rapporte la dette de la collectivité à sa Caf brute. Elle correspond au nombre d'années que mettrait la collectivité à rembourser sa dette en ne mobilisant que sa capacité d'autofinancement.

⁶⁹ La charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, dite charte *Gissler*, a été adoptée par les principaux établissements bancaires et les associations nationales d'élus locaux. Elle comporte une classification des emprunts en fonction des niveaux de risque qu'ils sont susceptibles de présenter pour les collectivités. Les emprunts identifiés comme les moins risqués sont identifiés dans une rubrique 1A, les plus risqués dans les rubriques E (taux avec multiplicateur supérieur à 5) et F.

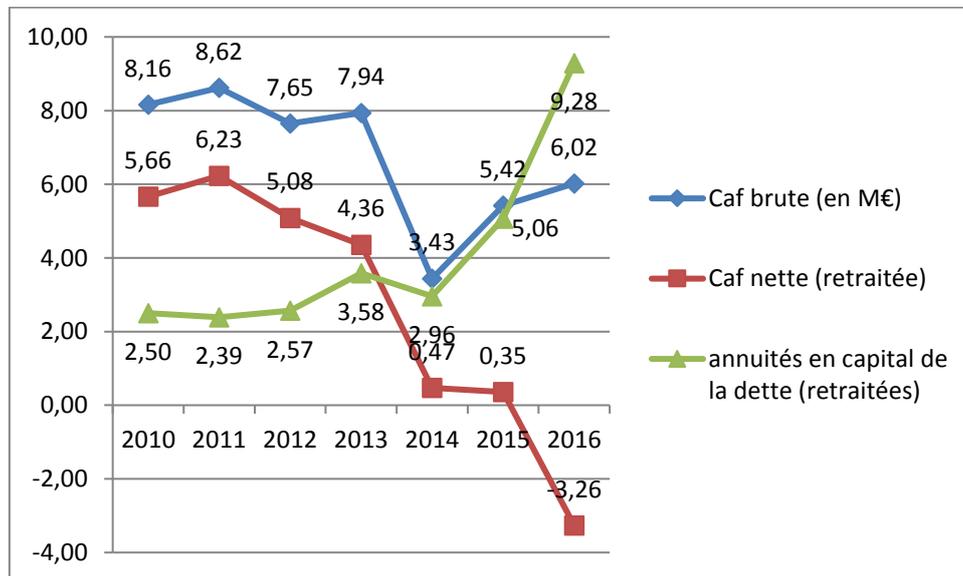
⁷⁰ Il avait été tenu compte du budget primitif 2016, adopté par le conseil municipal le 17 février de la même année, ainsi que des décisions modificatives du 7 avril et du 26 juin 2016.

S'agissant de la section de fonctionnement, l'exercice 2016 s'est caractérisé par de nouveaux efforts en matière de charges réelles de fonctionnement (47,7 M€ après retraitement, soit - 1,45 %), portée par une nouvelle diminution des charges de personnel (25,0 M€, - 1,2 %), non prévue au budget, et une contraction des charges à caractère général (14,15 M€, - 1,5 %).

Les produits réels de fonctionnement ont également diminué à périmètre constant (53,75 M€), notamment du fait de la baisse de la DGF (- 1,1 M€ pour la dotation forfaitaire), mais dans une proportion moindre (- 0,85 %). Il en résulte, pour 2016, une légère amélioration de la capacité d'autofinancement brute communale (6,02 M€ contre 5,42 M€ en 2015), alors que les données budgétaires prévoyaient plutôt une dégradation à 3,3 M€.

Bien que les données comptables fassent état de 10,28 M€ d'annuités en capital de la dette, cette somme comprend 1 M€ qui aurait dû être affecté à l'exercice 2015 (*cf.* partie relative à la Caf nette *supra*). Après ce premier retraitement, les remboursements d'emprunt de la commune, hors intérêts, s'élevaient à 9,28 M€ en 2016, soit 4 M€ de plus qu'en 2015, conduisant à une Caf nette négative de - 3,26 M€.

Graphique n° 20 : Capacité d'autofinancement



Source : comptes de gestion

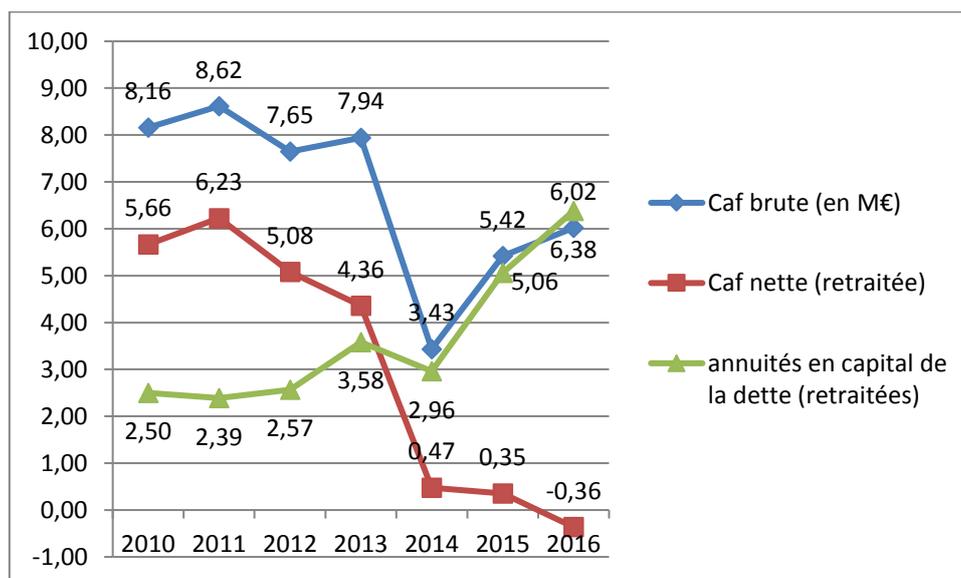
En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que ses annuités de 2016 comprenaient 2,9 M€ de remboursements anticipés au titre de la gestion active de sa dette. Alfortville a également souhaité que les produits et charges exceptionnels – et en particulier les produits de cession - soient intégrés dans le calcul de la Caf.

Ainsi que précédemment indiqué, il est rappelé que cet agrégat, qui représente l'excédent de ressources internes dégagées et peut s'analyser comme une ressource durable, exclut systématiquement ces recettes par nature exceptionnelles. Leur intégration, ainsi que le propose la collectivité, reviendrait à biaiser l'analyse financière à son bénéfice, au détriment des principes d'objectivité propres à cet exercice.

Si les produits de cession, par nature non pérennes, n'ont pas vocation à être pris en compte dans le calcul de la Caf brute, il apparaît légitime, pour ces mêmes raisons, de reconstituer la Caf nette en neutralisant les remboursements anticipés précédemment mentionnés.

Ces retraitements conduisent à une annuité en capital de 6,38 M€ en 2016, soit plus du double du niveau observé avant 2012, et une capacité d'autofinancement nette presque nulle en 2014 et 2015, qui devient négative en 2016, et ce hors remboursement anticipé d'emprunt.

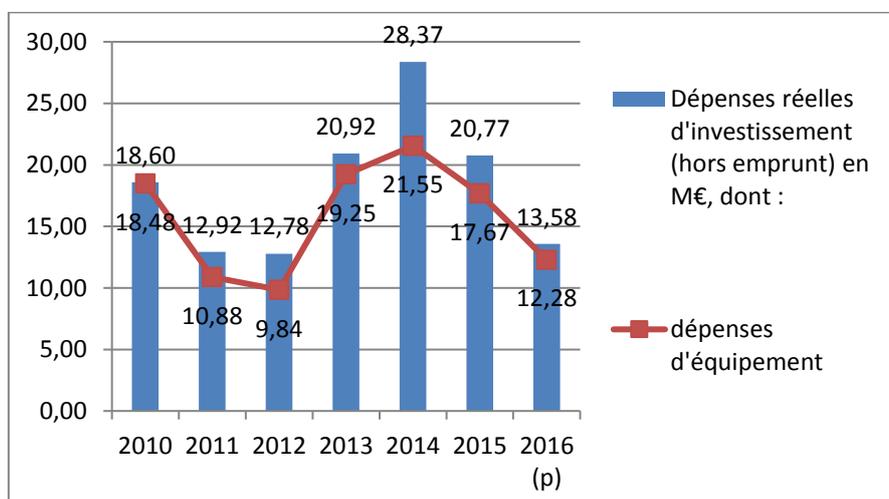
Graphique n° 21 : Capacité d'autofinancement retraitée



Source : comptes de gestion.

Le budget 2016 prévoyait une décroissance des dépenses d'investissement (15,62 M€, - 24,8 %) et en particulier des dépenses d'équipement (13,96 M€), confirmant la phase descendante d'un cycle d'investissement entamé en 2012 et qui a connu son plus haut niveau en 2014 (28,37 M€ de dépenses d'investissement dont 21,55 M€ de dépenses d'équipement). L'exécution comptable confirme cette décélération, avec un niveau de dépense moindre que celui initialement prévu (12,28 M€).

Graphique n° 22 : Dépenses d'investissement (budget 2016)

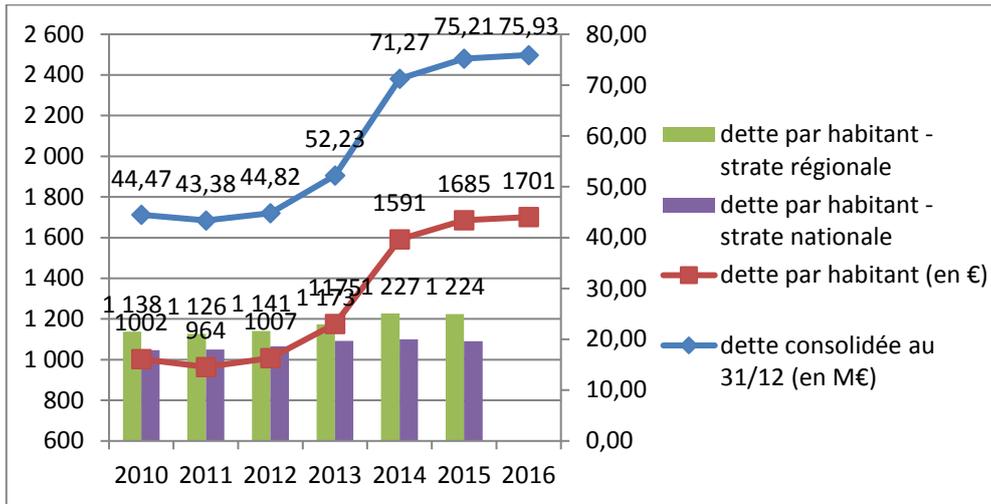


Source : comptes de gestion.

Malgré cette diminution et une progression conjointe des ressources d'investissement, l'absence d'autofinancement disponible et les remboursements anticipés d'emprunt ont rendu nécessaire la mobilisation de nouveaux prêts. La commune a ainsi mobilisé 10 M€ supplémentaires en 2016, tout en remboursant 9,28 M€⁷¹, soit une quasi stabilisation de son encours de la dette. Ce dernier s'élevait à 75,93 M€ fin 2016.

⁷¹ 10,28 M€ selon les données comptables disponibles, auxquels il convient de retrancher 1 M€ d'annuité d'emprunt auprès de la CDC, qui avait vocation à être remboursé en 2015.

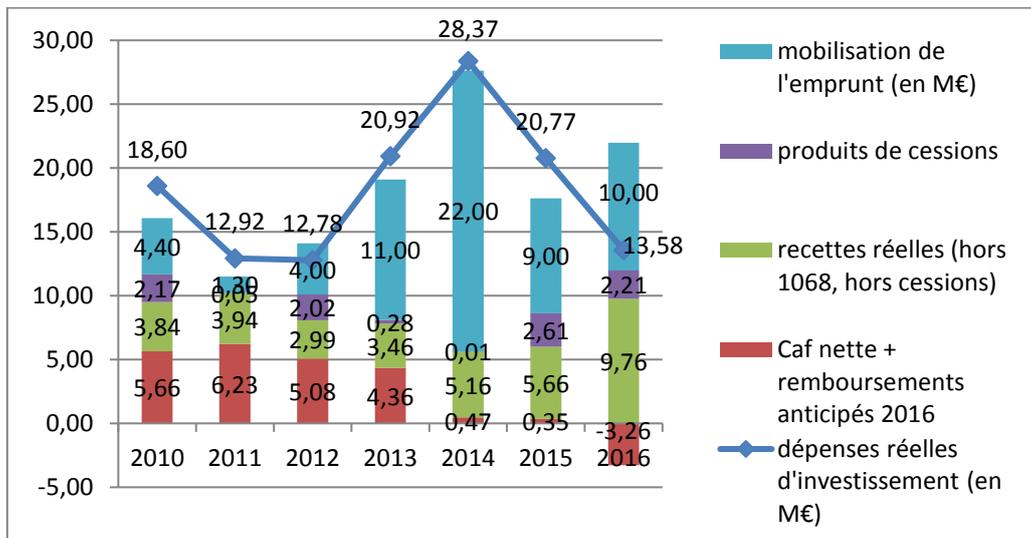
Graphique n° 23 : Encours de la dette et dette par habitant



Source : comptes de gestion.

Ainsi que l'indique le graphique n° 30, et bien que l'exercice 2016, après retraitement, n'enregistre pas de désendettement, une mobilisation d'emprunt moindre aurait été suffisante pour couvrir les dépenses d'investissements de l'exercice et les remboursements anticipés. Il en résulte une reconstitution du fonds de roulement de 4,13 M€.

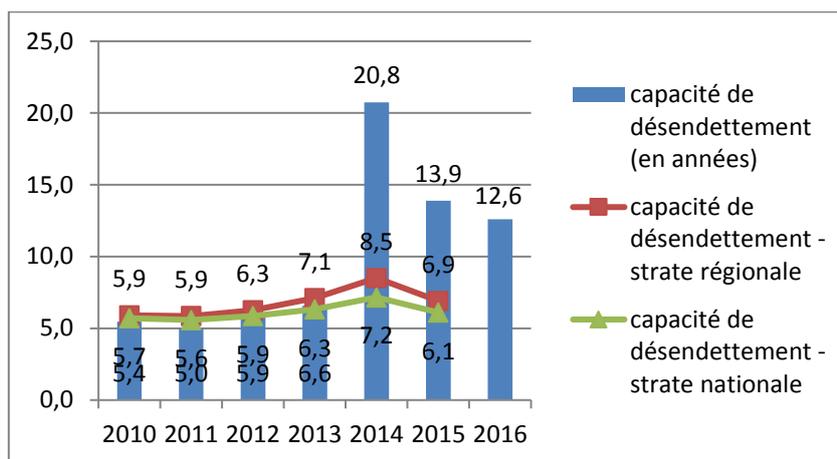
Graphique n° 24 : Couverture des dépenses d'investissement



Source : comptes de gestion.

Compte tenu de la légère amélioration de la Caf brute, la capacité de désendettement d'Alfortville atteignait 12,6 années 2016, niveau toujours supérieur au seuil d'alerte de 10 ans.

Graphique n° 25 : Capacité de désendettement



Source : comptes de gestion.

S'agissant de l'exercice 2017, la commune envisage un niveau d'investissement proche voire inférieur à 2016, ce qui lui permettrait, selon elle, de ne pas recourir de nouveaux emprunts, tout en maintenant ses taux de la fiscalité locale au niveau des exercices antérieurs. Dans le même temps, elle bénéficierait des produits de la vente des anciens locaux du centre technique municipal, pour un montant de 8 M€ *a minima*⁷², ce qui permettrait de financer de nouveaux remboursements anticipés.

Si cette recette exceptionnelle n'est pas à négliger, elle doit être mise en regard de l'encours de la dette de la collectivité, majoré de plus de 30 M€ en l'espace de trois ans, alors que le rapport d'orientation budgétaire 2017 laisse entrevoir un nouveau rebond des dépenses d'équipements en 2018 (15,8 M€) et 2019 (20,5 M€).

5.3. Appréciation générale sur la situation financière

La situation financière de la commune, relativement stable jusqu'en 2013, s'est ensuite fortement dégradée et se maintenait à un niveau préoccupant en 2016.

Cette tendance résulte tout d'abord d'une progression des dépenses de fonctionnement (+ 22,8 % entre 2010 et 2015) supérieure à celle des produits (+ 13,3 %).

La baisse de la dotation globale de fonctionnement (- 0,9 M€) a été compensée aux deux tiers par la montée en charge des dispositifs de péréquation horizontale. Aussi, l'effet de ciseau observé tient essentiellement à des causes internes à la ville, telles que la hausse des charges à caractère général (+ 34,8 %) des subventions aux associations (+ 37,0 %), et surtout des charges de personnel (+ 18,5 %, soit 43 % de l'augmentation des charges observée depuis 2010). Dans le même temps, la stabilisation des taux de la fiscalité locale à compter de 2013 a grevé la progression des recettes de fonctionnement.

En conséquence, malgré des charges de fonctionnement inférieures au niveau de la strate, la capacité d'autofinancement brute de la commune s'est significativement érodée, pour atteindre 3,4 M€ en 2014. Elle s'élevait à 6,0 M€ en 2016, niveau supérieur à 2014 mais toujours inférieur de plus de 2 M€ à celui de 2010.

Dans le même temps, un important cycle d'investissement a été initié en 2012 (12,8 M€) et a connu son apogée en 2014 (28,4 M€), avant de décroître progressivement les exercices suivants (20,8 M€ en 2015, 13,6 M€ en 2016). Compte tenu de la dégradation de l'autofinancement, ce programme n'était pas réalisable sans un recours massif à l'emprunt.

⁷² Selon la commune, qui fait état d'un compromis de vente notarié signé le 22 décembre 2015.

L'endettement communal a donc fortement progressé pour passer de 44,5 M€ en 2010 à 75,2 M€ en 2015 (+ 69,0 %) et 75,9 M€ en 2016. En conséquence, depuis 2014, le remboursement de la dette absorbe chaque année la quasi-totalité de la capacité d'autofinancement. La capacité de désendettent d'Alfortville a atteint le double du seuil d'alerte, habituellement fixé à 10 ans, en 2014 (soit 20,8 années). Malgré une amélioration en 2015, elle s'élevait encore à 12,6 années en 2016, soit un niveau toujours supérieur au seuil d'alerte.

Cette situation de surendettement compromet les investissements futurs et contribue, à travers les charges d'intérêt d'emprunts et les remboursements de capital, à priver la commune d'autofinancement. Dans ces conditions, il est essentiel qu'Alfortville s'inscrive à nouveau dans une trajectoire financière soutenable, à travers une stabilisation du résultat de fonctionnement et une modération significative de ses investissements.

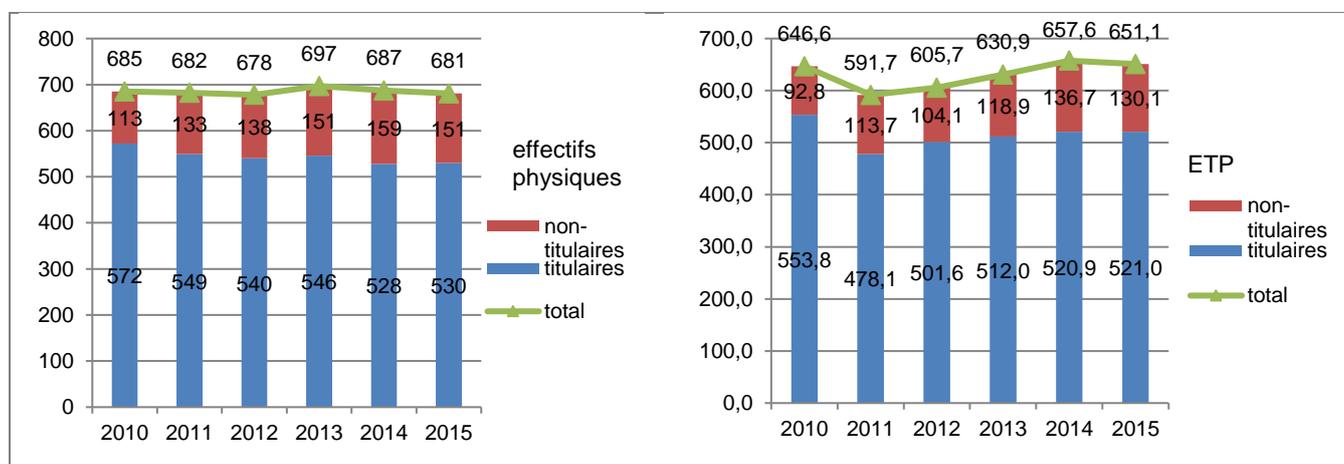
6. LA GESTION DU PERSONNEL

6.1. Des effectifs stables, mais un recours croissant aux non-titulaires

Pour rappel, les charges de personnel représentent le principal poste de dépenses de fonctionnement d'Alfortville. Bien qu'une contraction soit à signaler en 2015 (- 1,2 %), celle-ci doit être mise en perspective des évolutions antérieures (+ 5,1 % en 2012, + 4,0 % en 2013 et + 8,0 % en 2014).

Au 31 décembre 2015, l'effectif des agents d'Alfortville était composé de 530 titulaires (521 équivalents temps plein) et de 151 non-titulaires (130 ETP). Si le nombre total d'agents a peu varié depuis 2010, leur composition a sensiblement évolué.

Graphique n° 26 : Évolution des effectifs entre 2010 et 2015



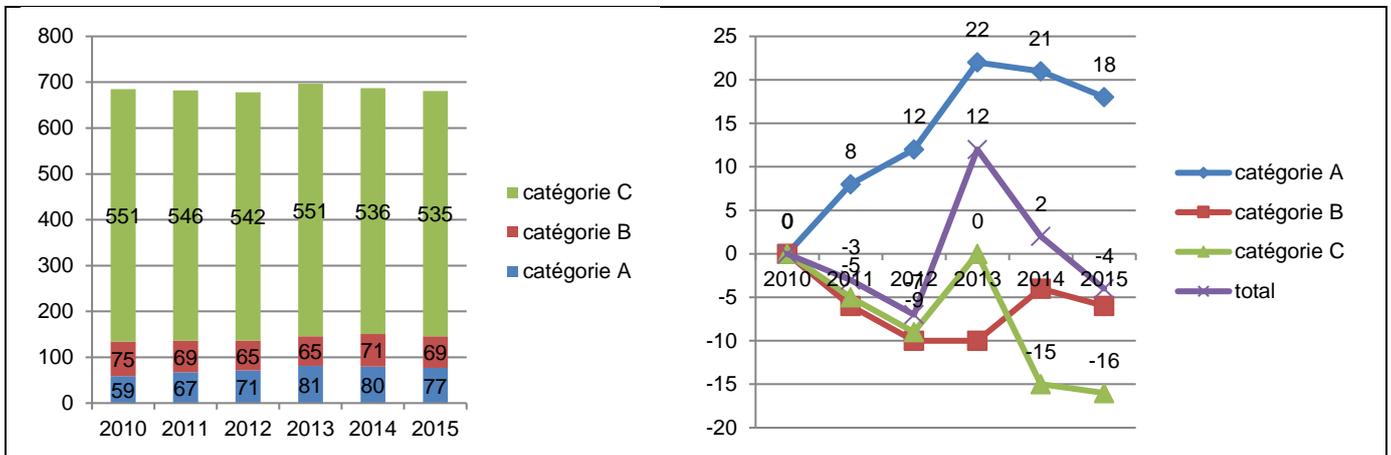
Source : commune d'Alfortville

D'une part les effectifs à temps partiel ou non complet sont en diminution depuis 2011, ce qui se traduit, à effectifs physiques constants, par une progression des effectifs en équivalent temps plein (ETP) depuis 2011.

D'autre part, la proportion d'agents non titulaires s'est accrue pendant toute la période examinée, à l'exception de 2015. Cette dernière année, la commune comptait 42 agents titulaires de moins qu'en 2010, et 38 agents non titulaires supplémentaires. Ceux-ci représentaient 20,0 % des ETP communaux, contre 16,0 % pour la moyenne des communes françaises⁷³. Leur proportion était plus particulièrement élevée chez les agents de catégorie A et B (respectivement 45,5 % et 42,0 % des agents). En conséquence, et eu égard à l'encadrement strict pour le recours aux non-titulaires fixé par les lois du 13 juillet 1983 et 26 janvier 1984, la chambre a examiné les pratiques de la commune en matière de recrutement et de renouvellement de contractuels pour les postes de catégorie A ou les emplois fonctionnels (*cf.* parties dédiées *infra*).

Dans le même temps, alors que la commune comptait, en 2015, 16 agents de catégorie C de moins qu'en 2010, le nombre d'agents de catégorie A augmentait de près d'un tiers (+ 18 agents), ce qu'Alfortville présente comme un « rattrapage ». En 2015, la catégorie C restait toutefois très majoritaire (78,6 % en moyenne de l'effectif physique total) au regard des catégories A (11,3 %) et B (10,1 %).

Graphique n° 27 : Évolution des agents par catégorie (effectifs physiques)



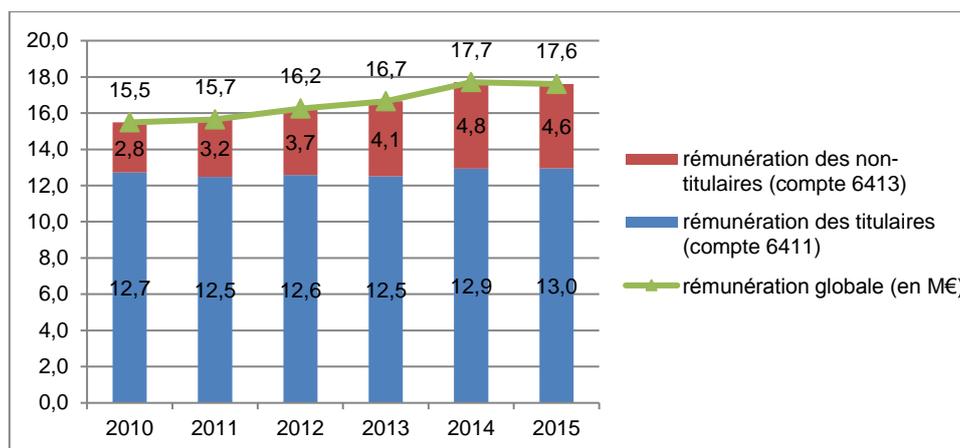
Source : CRC, d'après les données produites par la commune

En matière de rémunération, une progression sensible de la rémunération globale des non-titulaires a été observée entre 2010 et 2015 (+ 67,8 %), en grande partie liée à l'augmentation de leur effectif (+ 40,2 % en ETP). La rémunération par ETP progressait tout de même de 19,7 % en cinq ans, soit + 3,7 % par an.

La rémunération globale des agents titulaires évoluait plus modérément (+ 1,9 %), tandis que le nombre d'équivalents temps plein diminuait. La rémunération par ETP a certes crû (+ 8,3 %, dont + 12,6 % pour le régime indemnitaire), mais à un rythme deux fois moins élevé que celle des non-titulaires (+ 1,6 % en moyenne annuelle).

⁷³ Selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015, au 31 décembre 2013, le taux d'agents non titulaires s'élevait à 19,3 % dans la fonction publique territoriale et 19,6 % dans les seules communes. En ETP, ces pourcentages s'élevaient respectivement à 16,3 % et 16,0 %.

Graphique n° 28 : Évolution des rémunérations globales des agents titulaires et non titulaires



Source : comptes administratifs

En réponse aux observations provisoires de la chambre, Alfortville indique que la période contrôlée correspond au portage du dispositif de l'Anru, ainsi qu'aux besoins d'effectifs liés à la mise en œuvre de son programme d'investissement, avec la création de nouveaux équipements. Pour autant, le cycle d'investissement s'est avant tout traduit par des prestations extérieures, à travers des marchés publics, et n'a commencé qu'en 2013, n'entraînant des dépenses de fonctionnement induites qu'à compter de cet exercice, voire du suivant.

6.2. La gestion des ressources humaines

6.2.1. Un suivi effectif des principaux indicateurs

Au-delà des rapports sur l'état de la collectivité, établis tous les deux ans conformément aux dispositions de la loi du 26 janvier 1984, Alfortville a mis en place des indicateurs spécifiques de suivi et de pilotage des ressources humaines, qui paraissent exhaustifs et précis.

La direction des ressources humaines procède annuellement à une simulation budgétaire de la masse salariale et elle met en place plusieurs tableaux de bord et indicateurs de suivi mensualisés, portant notamment sur les dépenses de personnel, les heures supplémentaires, l'absentéisme, les départs et les recrutements (postes à pourvoir et coûts afférents, liste des départs déclarés, des postes saisonniers). Les indicateurs présentent à la fois une dimension rétrospective pluriannuelle (avec, le plus souvent, une précision mensuelle) et prospective (projection jusqu'à la fin de l'exercice).

À travers ces documents, les caractéristiques de la collectivité en matière de gestion des ressources humaines (GRH) font l'objet d'un suivi régulier par le bureau municipal et la direction administrative (fréquence mensuelle ou bimestrielle). Depuis 2016, les tableaux de suivi sont restitués en conseil municipal.

6.2.2. La politique de recrutement et le remplacement des départs à la retraite

La politique de recrutement d'Alfortville n'est pas formalisée par une délibération⁷⁴, mais ses principales orientations sont abordées chaque année à l'occasion du débat d'orientation budgétaire et du vote du budget⁷⁵.

⁷⁴ Il ne s'agit pas d'une obligation réglementaire.

⁷⁵ Pour rappel, les charges de personnel inscrites au budget primitif 2016 sont inférieures de 1,2 % à celles inscrites l'année antérieure, qui avait toutefois connu une exécution sensiblement inférieure aux crédits ouverts.

Compte-tenu du contexte financier, et plus particulièrement depuis l'exercice 2015, les services ont été sensibilisés à la nécessité de définir et d'analyser leur besoin avant tout lancement d'une procédure de recrutement. Le service emploi-formation de la direction des ressources humaines (DRH) met à disposition des fiches de demande de recrutement (*cf. infra*) et prévoit des temps de rencontre avec les directions en amont du vote du budget.

La procédure de recrutement est formalisée par une fiche de demande, qui mentionne les motifs, les qualifications requises et précise s'il s'agit d'un remplacement. La DRH la complète en indiquant si le poste est prévu au budget, s'il est vacant au tableau des effectifs et en proposant des modalités de publication. La fiche est visée successivement par le DRH, le DGA en charge des RH, le DGS et le maire.

La direction des ressources humaines s'efforce de favoriser le recours aux ressources internes au moyen d'une bourse interne à l'emploi. Les mobilités des agents seraient encouragées, notamment dans les secteurs entretien et restauration scolaire (ERS) et petite enfance, les recrutements externes ayant vocation à répondre à des compétences et profils particuliers, techniques ou de management parfois inexistantes au sein des services⁷⁶.

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

Alfortville dispose d'un service emploi formation GPEEC, en charge de l'emploi, des mobilités, des recrutements et de la formation.

En raison du contexte financier, la question de la gestion des effectifs s'intègre dans celle de la maîtrise de la masse salariale. Différentes actions ont été mises en œuvre en ce sens :

- il est demandé aux directions, à l'occasion d'entretiens annuels, de développer une vision sur les besoins actuels et futurs en termes de ressources et de moyens (état des effectifs, des postes, des départs, de l'absentéisme, etc.) ;
- des plans annuels de formation sont à l'œuvre depuis plusieurs années ;
- les entretiens professionnels sont l'occasion de recensements des besoins individuels ou collectifs.

La commune a également mis en place une bourse interne à l'emploi pour privilégier les mobilités internes, une « candidathèque » (liste des candidatures externes, dont les candidatures spontanées), et elle a généralisé les fiches de poste, actualisées lors des entretiens d'évaluation. Elle dispose de plans de formation (cursus formation au management, formation des jardiniers, etc.), de plans de professionnalisations et d'accompagnement des agents à la Validation des acquis d'expérience (VAE) (secteur petite enfance/secteur scolaire), de plans d'accompagnement vers de nouveaux métiers (ex avec le nouveau service de gestion de la relation usager).

Ainsi que l'indique la collectivité, ces différentes actions, qui participent à l'optimisation des ressources de la collectivité, doivent se poursuivre. Elles gagneraient à être renforcées et insérées dans une véritable démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines assise sur une vision prospective des besoins de la commune, sur la base d'un plan formalisé GPEEC.

Recommandation n° 5 :

Formaliser la GPEEC dans un document spécifique.

⁷⁶ La collectivité cite notamment, dans le domaine de la puériculture, les postes demandant une qualification et un diplôme d'éducateur de jeunes enfants, les auxiliaires de puériculture ; les postes techniques, notamment en matière de systèmes d'information ; la communication. Les secteurs prioritaires pour les remplacements sont la petite enfance (respect des quotas) et le secteur ERS (restauration hygiène alimentaire, quotas Agent territorial spécialisé des écoles maternelles - Atsem).

En réponse à ces observations, Alfortville a indiqué s'être d'ores et déjà engagée dans la mise en œuvre d'un plan d'action pluriannuel de gestion des compétences. Dans ce cadre, deux groupes de travail devraient être initiés en 2017, l'un portant sur l'élaboration d'une charte mobilité, définissant les grands principes de la mobilité au sein de la collectivité, l'autre sur la qualité de vie au travail, et qui aborderait la question de l'absentéisme.

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

Les agents titulaires de la fonction publique territoriale peuvent prétendre à trois types d'avancement : l'avancement d'échelon, l'avancement de grade et la promotion interne⁷⁷.

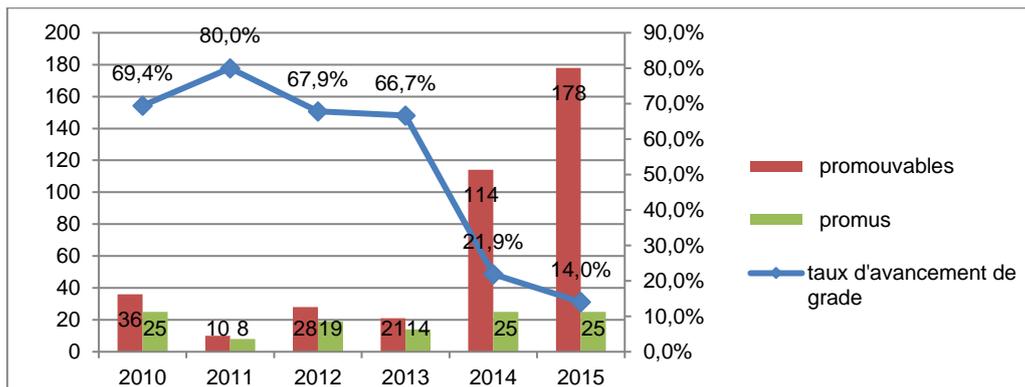
Jusqu'en 2014, la liste des avancements de la commune était soumise à la commission administrative paritaire (CAP) du centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne. Depuis 2015, Alfortville s'est désaffilié du centre et dispose de sa propre CAP. La communication aux agents sur ce sujet s'avère de bonne qualité, avec plusieurs articles dans la lettre d'information des services municipaux et l'élaboration d'un guide de la CAP par la direction des ressources humaines.

Pour leur part, les modalités d'avancement sont présentées dans un guide spécifique, élaboré en 2017 à l'occasion de la suppression des avancements à durée minimale prévue par la loi de finances pour 2016⁷⁸.

Ce nouveau cadre juridique constitue un changement conséquent pour Alfortville, puisque jusqu'en 2016, la collectivité appliquait l'avancement d'échelon à durée minimum, sauf avis contraire du chef de service, et n'appliquait pas l'avancement d'échelon à durée intermédiaire. En pratique, les taux d'avancement à durée minimale, nettement majoritaires, ont eu tendance à diminuer entre 2010 (93,4 %) et 2015 (74,5 %), à l'exception d'une hausse en 2013 (91,4 %).

S'agissant des avancements de grade, le conseil municipal⁷⁹ a fixé à 100 % le ratio promu/promouvables, avec l'application de certains critères actualisés fin 2016⁸⁰ et décrits dans le guide de l'avancement proposé depuis 2017 aux agents. Le chef de service se prononce sur la possibilité d'avancement de grade à l'occasion de l'entretien de professionnalisation. Il est invité à proposer une liste hiérarchisée en cas de possibilités d'avancement de plusieurs agents sur le même grade. Les propositions sont étudiées collectivement en commission interne puis soumises à l'autorité territoriale.

Graphique n° 29 : Avancements de grade entre 2010 et 2015



Source : Bilans sociaux de la collectivité

⁷⁷ La promotion interne concerne les changements de cadre d'emploi, les avancements d'échelon et de grade portant sur une progression à l'intérieur d'un même cadre d'emploi.

⁷⁸ Article 148 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015, qui modifie l'article 78 de la loi du 26 janvier 1984. Des dispositions transitoires prévoient le maintien de la règle antérieure jusqu'au 1er juillet 2016 ou jusqu'au 1^{er} janvier 2017 au plus tard, selon les cadres d'emplois concernés.

⁷⁹ Délibération du 17 novembre 2011.

⁸⁰ CT du 17 octobre 2016. Précédemment établis par catégorie, et portant principalement sur le poste occupé, la valeur professionnelle et le présentisme, ces critères recouvrent désormais le poste, la manière de servir et l'évaluation des objectifs, l'effort d'évolution et l'expérience professionnelle acquise.

D'après les éléments produits⁸¹, il semble que les critères retenus soient mis en application, atténuant le ratio nominal de 100 %. La commune mentionne également les contraintes de ratio imposées aux avancements au choix au grade d'adjoint technique territorial de première classe⁸², et les effets de report d'une année sur l'autre, qui expliqueraient, selon elle, la progression très sensible du nombre d'agents promouvables et la chute concomitante du taux d'avancement. Au 1^{er} janvier 2015, ses effectifs comptaient 208 adjoints techniques de 2^{ème} classe dont 120 remplissaient les critères de l'avancement au choix.

S'agissant de la promotion interne, qui permet l'accès au cadre d'emplois supérieur, la commune n'a pas fixé de critères à travers une délibération spécifique, mais elle suit une procédure comparable à celle des avancements de grade. Six agents alfortvillais avaient bénéficié d'une promotion interne en 2015, sur 91 agents éligibles.

6.2.5. L'évaluation des agents

La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 a permis à l'autorité territoriale de remplacer, à titre expérimental, pour l'année 2012, la notation par un entretien professionnel. Cette possibilité a été mise en œuvre à Alfortville dès cet exercice, par délibération du 28 juin 2012.

La fiche de notation comportait une appréciation générale sur la manière de servir de l'agent⁸³. L'entretien professionnel qui a remplacé l'entretien de notation, comporte désormais une évaluation à travers une grille de critères et sous-critères, destinée à apprécier les compétences, les savoirs et la manière de servir. Celle-ci est restituée dans le compte rendu d'entretien, qui précise également le niveau de réalisation des objectifs assignés et en attribue de nouveaux pour l'exercice à venir.

Dans les faits, les comptes rendus d'entretien professionnel présents dans les dossiers individuels confirment les efforts entrepris en matière d'évaluation. Cependant, ainsi qu'indiqué dans la partie du présent rapport relatif au régime indemnitaire, les modulations prévues au titre de la manière de servir pour les régimes indemnitaires concernés ne sont pas mises en œuvre⁸⁴. La portée du dispositif d'évaluation s'avère dès lors limitée.

Selon la commune, un chantier de la refonte du régime indemnitaire serait actuellement en cours et étudiera les critères d'application notamment celui lié à la performance via les résultats, sur la base des évaluations. En 2017, une première étape consistera à transposer le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) aux cadres d'emplois éligibles en substitution de la prime de fonction et de résultat (PFR).

⁸¹ Liste des promouvables, liste des avancements.

⁸² Décret 2006-1691 du 22 décembre 2006 modifié portant statut particulier des adjoints techniques.

⁸³ Ces fiches comportaient quatre critères notés – en théorie – sur 5 points « connaissance professionnelles », « exécution, initiative, rapidité et finition », « travail en commun, relation avec le public », ponctualité et assiduité. En pratique, les fiches présentes dans les dossiers individuels ne comportent qu'une note générale sur 20.

⁸⁴ Seule est mise en œuvre une modulation en fonction de l'absentéisme.

6.3. Le temps de travail

6.3.1. Durée annuelle du temps de travail

Le temps de travail dans la fonction publique est fixé à 1 607 heures⁸⁵, auxquelles peuvent s'ajouter des heures supplémentaires. Il s'agit à la fois d'un plancher et d'un plafond⁸⁶. Par exception⁸⁷, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 pouvaient être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité. Si les collectivités territoriales peuvent conserver leur régime antérieur ou appliquer les 35 heures, elles ne peuvent cumuler le bénéfice des deux dispositifs.

En l'espèce, la commune d'Alfortville applique un temps de travail hebdomadaire de 35 heures depuis le 1^{er} janvier 2001⁸⁸, date antérieure à l'application de la loi sur les 35 heures aux collectivités territoriales.

Cependant, elle a dans le même temps maintenu son régime de congés et d'autorisations d'absence⁸⁹. Les agents bénéficient à ce titre de 40 jours de congés annuels, dont une bonification conditionnelle de deux jours⁹⁰, soit 15 jours de plus que la durée de référence. À ces congés, applicables à tous les agents, s'ajoutent des « *jours de repos* » pour les cadres au titre du passage aux 35 heures. Selon la collectivité, cinq jours pourraient ainsi être octroyés, sur demande motivée, mais leur nombre n'est pas défini dans le protocole d'accord sur l'aménagement du temps de travail de la collectivité⁹¹.

Tableau n° 12 : Temps de travail en 2015

nombre d'agents en ETP	651,1
durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures)	35
jours ouvrés annuels	252
nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité	40
décompte annuel (nombre de jours travaillés dans la collectivité)	212
conversion hebdomadaire (en heures)	1 484
durée légale du travail (en heures)	1 607
différence (en heures)	123
différence (en jours par agent par an)	17,57
différence pour la collectivité (en heures par an)	80 085

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

En tenant compte de ces 40 jours de congés, le temps de travail annualisé de la commune représentait 1 484 heures en 2015, soit 123 heures de moins (soit trois semaines et trois jours) que la durée légale. Compte tenu des effectifs de la commune, cet écart représentait un déficit de 80 085 heures en 2015 (équivalant à 50 ETP), soit un surcoût estimé à 1,95 M€⁹².

⁸⁵ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (RTT) dans la fonction publique de l'État (FPE), rendu applicable aux agents territoriaux par le décret du 12 juillet 2001.

⁸⁶ CE, 9 octobre 2002, *Fédération nationale interco de la CFDT*, n° 238461 ; CE, 9 octobre 2002, *Fédération des personnels des départements et des régions CGT-FO*, n° 238070.

⁸⁷ Article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

⁸⁸ Délibération du conseil municipal du 7 décembre 2000 approuvant le protocole d'accord conclu avec les organisations syndicales.

⁸⁹ Guide approuvé par le CTP du 19 juin 2000 et par délibération du conseil municipal du 29 juin 2000, actualisé en 2005 (horaires variables, délibération du 27 juin 2005) et 2007 (délibération du 15 octobre 2007).

⁹⁰ Deux jours de congés supplémentaires sont accordés aux agents ayant eu au plus huit jours d'arrêt de travail pour maladie ordinaire au cours de l'année civile précédente.

⁹¹ La collectivité mentionne un avenant au protocole, qui n'a toutefois pas été retrouvé.

⁹² Une estimation du coût par ETP est obtenue en divisant les charges de personnel (25,47 M€) par le nombre d'ETP en 2015 (651,1 ETP), soit 39,12 k€/ETP.

Le temps de travail s'avère sensiblement inférieur aux moyennes observées, qu'il soit fait référence au rapport Laurent⁹³ (1 578 heures), ou plus récemment, au rapport 2016 de la Cour des comptes sur les finances publiques locales⁹⁴ (1 562 heures). Dans ce dernier cas, sur les 103 collectivités de l'échantillon, seule une commune, située en Guadeloupe, présente une durée d'activité inférieure à Alfortville.

Se pose également la question de la régularité du régime de temps de travail en vigueur dans la collectivité. Si l'anticipation de la loi de 2001 lui a permis un passage aux 35 heures hebdomadaires tout en maintenant son régime de congés et d'autorisation d'absence⁹⁵, le maintien des régimes antérieurs était conditionné à l'adoption d'une délibération de validation avant le 31 décembre 2001. Dans le cas d'Alfortville, cette délibération est intervenue le 28 mars 2002.

6.3.2. Les autorisations d'absence

Indépendamment des congés annuels, la loi du 26 janvier 1984⁹⁶ prévoit l'octroi d'autorisations d'absence, sans en fixer la durée. Le décret d'application n'ayant jamais été pris, celles-ci doivent donc être déterminées localement.

En l'espèce, le régime d'autorisations d'absence en vigueur à Alfortville paraît favorable aux agents au regard tant des pratiques observées que de la circulaire ministérielle précitée. À titre d'exemple, la commune accorde à ses agents 8 jours d'absence en cas de mariage et 3 jours en cas de mariage d'un membre de la famille de l'agent. Les médailles d'honneur donnent lieu à 10 ou 15 jours d'absence. Des congés de 1 à 3 mois sont octroyés pour départ à la retraite au-delà de 10 ans d'ancienneté dans les services communaux.

En 2015, ces absences représentaient 2 677 jours non travaillés, soit l'équivalent de 12,5 ETP correspondant à un coût moyen de 0,49 M€. Elles participaient, au même titre que le régime de congés de la commune, à l'abaissement de la durée annuelle moyenne de travail effectif.

6.3.3. Les heures supplémentaires

Le régime en vigueur à Alfortville a été défini par une délibération du 1^{er} avril 2010, qui porte sur l'ensemble des régimes indemnitaires mis en œuvre par la collectivité. Elle rappelle les dispositions du décret 14 janvier 2002⁹⁷, et mentionne la limite des 25 heures mensuelles⁹⁸. Elle autorise les dépassements pour les agents exerçant leurs fonctions au sein des services fêtes et cérémonies, et aux agents du roulage des services techniques municipaux dans la limite de 50 heures mensuelles.

Le décompte des heures supplémentaires entre 2010 et 2015 témoigne d'une évolution cyclique, caractérisée par une croissance sensible entre 2012 et 2014 puis une contraction, valable tant pour la filière technique, principale concernée, que pour la filière administrative.

⁹³ Philippe Laurent, *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique*, 26 mai 2016.

⁹⁴ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, 11 octobre 2016.

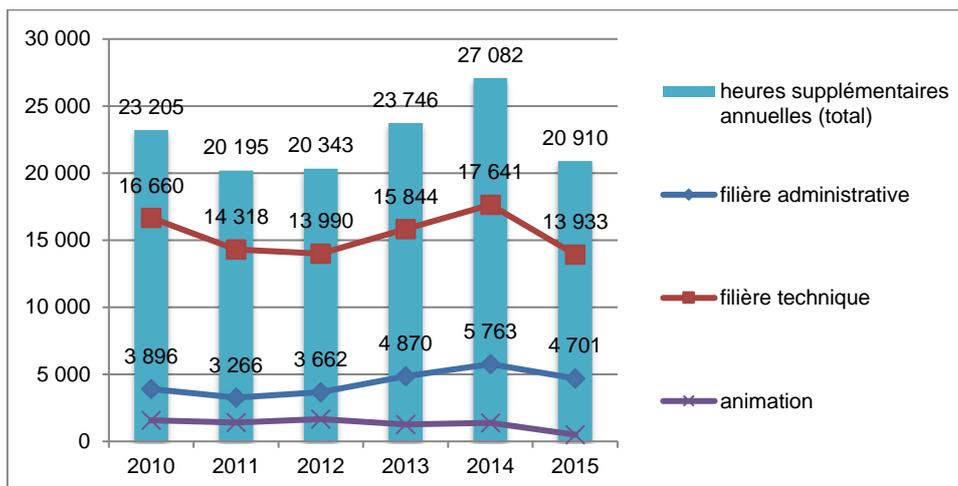
⁹⁵ Cela n'aurait pas été possible avec une délibération postérieure à la loi.

⁹⁶ Article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁹⁷ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Ce décret a depuis été modifié par les décrets n° 2007-1630 du 19 novembre 2007 et n° 2008-199 du 27 février 2008.

⁹⁸ Le contingent mensuel par agent est fixé à 25 heures, à l'exception des cas suivants : lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée ; à titre permanent, pour certaines fonctions après avis du comité technique paritaire.

Graphique n° 30 : Évolution du nombre d'heures supplémentaires



Source : commune d'Alfortville

Leur coût s'élevait à 364 k€ en 2015, niveau légèrement supérieur à celui observé en 2010 (357 k€) et représentant 1,4 % des charges de personnel. Ce montant, modeste au regard du budget communal, doit toutefois être mis en regard d'un régime de temps de travail particulièrement favorable aux agents. Or, qu'il s'agisse des filières technique (36,6 h/agent), administrative (30,9 h), sportive (27,5 h) ou d'animation (45,3 h), le nombre moyen d'heures supplémentaires par agent s'avère relativement élevé.

L'instruction de la chambre a mis en lumière qu'une vingtaine d'agents dépassaient les 25 heures supplémentaires hebdomadaires plus d'un mois de travail sur trois et une dizaine plus d'un mois sur deux entre 2010 et 2015. Les services les plus concernés étaient le garage⁹⁹, ainsi que les postes liés à l'événementiel et aux fêtes et cérémonies, conformément à la délibération de 2010. Cependant, ces observations traduisent une pratique récurrente et non « exceptionnelle », qui peut être mise en regard du temps de travail des agents, particulièrement favorable.

Enfin, la commune est invitée à mettre en place un dispositif de contrôle automatisé, conformément aux dispositions du décret précité. Ce décret en fait une condition préalable à la possibilité même de verser des indemnités horaires pour travaux supplémentaires¹⁰⁰.

Rappel à la réglementation n° 4 :

Instaurer une durée annuelle de temps de travail conforme à la durée légale, soit 1 607 heures.

Rappel à la réglementation n° 5 :

Mettre en place un instrument automatisé de décompte des heures supplémentaires conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS.

⁹⁹ La commune disposait notamment de sept autocars en début de période de contrôle, ce nombre ayant été réduit à cinq en 2016.

¹⁰⁰ Le décret prévoit des exceptions pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, pour lesquels un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10.

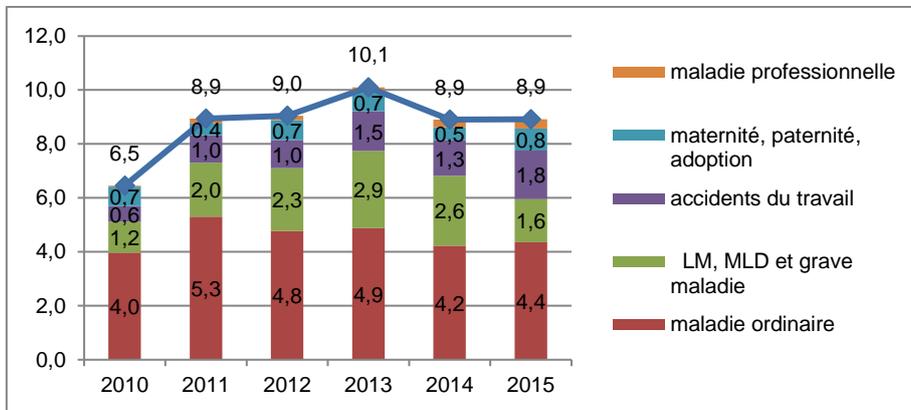
La commune d'Alfortville, tout en contestant le caractère irrégulier de son régime de temps de travail, indique être consciente que ses agents bénéficient d'une durée annuelle travaillée nettement inférieure à la durée légale des 1607 heures. La commune envisagerait, dans un souci d'optimisation et de gestion des coûts, de revoir, en supprimant certains congés, et d'annualiser par étapes le temps de travail à une durée supérieure. Il serait ainsi projeté de procéder à la suppression de certains congés exceptionnels (mois de congés accordés pour départ à la retraite à compter du 1er janvier 2018 notamment) et de continuer à agir sur le volume annuel des heures supplémentaires. Cette démarche pourrait conduire à une réactualisation des accords de RTT.

S'agissant plus spécifiquement des heures supplémentaires, la commune a indiqué qu'elle s'employait, depuis plusieurs années, à réduire ce poste, objectif qui aurait été atteint en 2015. Le volume de consommation serait suivi mensuellement par la direction des ressources humaines. Dans le même sens, une note de service sur le rappel des cycles de travail et du dispositif d'octroi des heures supplémentaires aurait été notifiée au personnel encadrant, notamment dans les services les plus consommateurs. S'agissant du décompte de ces heures, Alfortville envisage la mise en place d'un dispositif automatisé, élargi à l'ensemble des services¹⁰¹, avec le déploiement d'un nouveau logiciel RH.

6.3.4. L'absentéisme

Le taux d'absentéisme¹⁰² des agents communaux alfortvillais atteignait 8,9 % en 2015¹⁰³, soit un niveau identique à celui de 2011 et comparable aux taux de référence disponibles. Le bilan social du centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne francilienne faisait état d'un taux moyen de 7,7 % pour les collectivités territoriales de son périmètre en 2013, de 8,0 % pour les seules communes. Plus récemment, à l'échelle nationale, Sofaxis estimait le taux d'absentéisme moyen des collectivités à 8,8 % en 2014 et 9,3 % en 2015.

Graphique n° 31 : Évolution de l'absentéisme entre 2010 et 2015



Source : commune d'Alfortville

L'absentéisme a connu une progression marquée en 2011, avec une hausse de 35 % du nombre des absences pour maladie. Depuis 2011, les absences pour maladie ordinaire, principale cause d'absentéisme, se sont contractées (- 10,1 %), sans pour autant atteindre le niveau de 2010. Dans le même temps, les accidents du travail ont triplé (+ 211,9 % entre 2010 et 2015) et les absences pour maladie professionnelle ont été multipliées par 6 (+ 667,5 %).

¹⁰¹ La commune dispose déjà de badgeuses dans certains bâtiments.

¹⁰² Le taux d'absentéisme rapporte le nombre d'heures d'absence pour maladie (maladie ordinaire, maladie professionnelle, longue maladie / maladie de longue durée, accidents du travail) et maternité, paternité et adoption au nombre de jours ouvrés multiplié par l'effectif communal exprimé en équivalent temps plein.

¹⁰³ Afin de tenir compte de la comptabilisation des absences en jours ouvrés, les données produites par la collectivité ont été pondérées par un facteur 5/7, ce qui conduit à une estimation basse du niveau d'absence.

En 2015, la commune recensait 18 602 jours calendaires d'absence pour maladie ou accident du travail, soit l'équivalent de 51 ETP. Bien qu'elle n'en ait pas évalué l'incidence financière, en se fondant sur le coût moyen d'un ETP en 2015¹⁰⁴, ces absences représentaient pour la commune un manque à gagner d'environ 2,0 M€. Un agent était en moyenne absent 30,1 jours en 2015. Ces chiffres posent la question de la motivation des absences, de leur contrôle et du coût qu'elles font porter sur la collectivité.

En réponse à ces observations, la commune a indiqué avoir mis en place un plan d'action spécifique. Plusieurs mesures auraient été déployées depuis ces dernières années (plan de prévention, création d'une commission interne santé, réduction du port des charges lourdes, audit sur la petite enfance, etc.).

En 2005¹⁰⁵, le conseil municipal avait également acté une modulation du régime indemnitaire en fonction de l'absentéisme, prévoyant un abattement de 10 % à 80 % au-delà de 15 jours consécutifs d'absence pour maladie ordinaire. Ce dispositif a été étendu aux arrêts de longue maladie ou de congé de longue durée en 2006. Il n'est toutefois pas automatiquement appliqué, puisque la décision d'abattement tient compte du comportement professionnel de l'agent concerné¹⁰⁶.

Les taux d'absentéisme observés depuis 2011 montrent toutefois que ces mesures n'ont pas atteint les effets escomptés, même si, s'agissant des maladies professionnelles, la hausse tiendrait en partie à une évolution de la nomenclature avec une progression des déclarations et des reconnaissances par les comités médicaux. Les secteurs les plus touchés demeurent ceux des filières techniques (service entretien restauration scolaire et services techniques) pour lesquels la commune met en avant le taux d'usure professionnelle et de pénibilité des métiers concernés.

Alfortville précise que le travail déjà réalisé se poursuivra en 2017, dans le cadre de la GPEEC (mobilité, formation, reconversion), d'un plan d'action pour favoriser la qualité de vie au travail et à travers la création d'un poste de psychologue du travail, en charge de la prévention des risques psychosociaux dans le cadre d'un plan d'action adopté par le CHSCT.

6.4. Les agents contractuels de catégorie A

6.4.1. Dispositions en vigueur

En vertu des dispositions de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les emplois permanents des collectivités territoriales ont vocation à être occupés par des fonctionnaires.

Le recrutement d'agents non titulaires est possible, mais il est strictement encadré par la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale. En particulier, depuis la loi dite *Sauvadet* du 12 mars 2012¹⁰⁷, les recrutements d'agents non titulaires sur emploi permanent sont restreints aux cas énumérés aux articles 3-1 à 3-3, soit : dans le cas d'un remplacement temporaire (article 3-1) ; dans le cas de la vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article 3-2) ; pour des contractuels de catégorie A (article 3-3), lorsque le recrutement est justifié par la nature des fonctions ou les besoins du service et, depuis la loi du 12 mars 2012, « *sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions fixées par la loi* ». Sur ce dernier point, la jurisprudence a confirmé l'interprétation stricte des critères dérogatoires par le juge administratif¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Une estimation du coût par ETP est obtenue en divisant les charges de personnel (25,47 M€) par le nombre d'ETP en 2015 (651,1 ETP), soit 39,12 k€/ETP.

¹⁰⁵ Délibération du 27 juin 2005, puis délibération du 14 décembre 2006.

¹⁰⁶ Dans son exposé des motifs, la délibération du 27 juin 2005 indique que « *l'application du barème pour absentéisme n'est pas automatique et doit également prendre en compte les autres critères d'appréciation tel que le comportement professionnel, le sens du service public.* ».

¹⁰⁷ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

¹⁰⁸ CAA Nancy, 16 novembre 2006, CAA Marseille, 15 juin 2010.

S'agissant du traitement, pour les recrutements sur un emploi permanent, l'organe délibérant qui crée l'emploi fixe le niveau de rémunération correspondant qui sera ensuite précisé par l'acte de recrutement pris par l'autorité territoriale. Cet acte doit fixer la rémunération sur la base d'un indice de référence. Il ressort de la jurisprudence¹⁰⁹ que celle-ci doit être fixée par référence à celle que percevrait un fonctionnaire qui assurerait les mêmes fonctions, à niveaux de qualification et d'expérience professionnelle équivalents.

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

En outre, la rémunération des agents employés à durée indéterminée fait l'objet d'un réexamen, au minimum tous les trois ans notamment au vu des résultats de leur évaluation¹¹⁰.

6.4.2. Les pratiques de la commune

Il a été procédé, lors du contrôle, à l'analyse d'un échantillon de 21 dossiers individuels, pour un total de 58 contrats. Celle-ci permet de formuler plusieurs observations générales sur l'emploi des agents contractuels par la commune.

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

- sauf exceptions, les arrêtés ne précisent pas les fonctions exercées, mais seulement le grade de rattachement ;
- dans la moitié des contrats étudiés, la déclaration de vacance d'emploi est soit omise, soit citée dans les considérants sans aucune référence. Quand bien même un numéro serait indiqué, les vacances ne sont pas présentes dans les dossiers individuels, ce qui ne permet pas d'attester de la recherche préalable d'un candidat fonctionnaire, ni de s'assurer de la validité des délais de publication ;
- pour 13 contrats, la date de transmission au contrôle de légalité n'est pas mentionnée ;
- le fondement juridique (article de loi) sur lequel est effectué le recrutement est incorrect : l'article 3 alinéa 1 est encore cité dans plus de la moitié des contrats postérieurs au 14 mars 2012, date d'entrée en vigueur de la loi *Sauvadet* qui lui a substitué les articles 3-1 et 3-2.

En deuxième lieu, les conditions de recrutement et de renouvellement font douter de la volonté de recourir à un fonctionnaire sur les emplois concernés. Les éléments de procédure de recrutement ne figurent d'ailleurs pas dans les dossiers individuels.

Ainsi, nombre de contractuels, recrutés – à tort à partir de 2012 - sur le fondement de l'article 3 alinéa 1, se sont vus proposer une succession de contrats d'un an, jusqu'à un éventuel contrat à durée indéterminée (CDI) au titre des dispositions de la loi *Sauvadet*. Le dispositif de renouvellement s'avère particulièrement formalisé, puisque les dossiers individuels comportent des fiches de renouvellement, dans lesquelles les supérieurs hiérarchiques sont invités à se prononcer sur une reconduction, avec visa du DGA concerné, du DGS et du maire.

Cette pratique revenant à se dispenser de toute recherche de fonctionnaire pour les renouvellements, n'est pas compatible avec les dispositions en vigueur relatives à l'emploi des contractuels dans la fonction publique. Elle met également en cause la sincérité des déclarations de vacances associées, qui apparaissent dès lors purement formelles.

¹⁰⁹ CAA Douai, 14 mars 2006, n° 04DA00951 ; CAA Nancy, 22 octobre 2012, n° 12NC00150.

¹¹⁰ Article 1-2 du décret du 15 février 1988

Au-delà des renouvellements, dans certains cas (voir les parties relatives aux emplois fonctionnels et à la communication), les conditions du recrutement initial prêtent à interrogation, d'autant qu'aucun élément de procédure (compte-rendu de commission de recrutement, synthèse des candidatures reçues) ne figure dans les dossiers.

En troisième lieu, l'attribution des régimes indemnitaires est présentée comme un élément fixe de rémunération. Dans le cas de la prime de fonction et de résultat (PFR), la modulation de la part *résultat* n'est pas mise en œuvre, en contradiction avec le principe même de cette prime (voir la partie relative au régime indemnitaire).

En quatrième lieu, la gestion de la progression de rémunération des agents contractuels paraît très hétérogène. Tandis que certains ont bénéficié de niveaux très favorables et d'avancements d'échelons parfois plus rapides que les titulaires, d'autres n'ont pas connu de progression pendant plusieurs années¹¹¹.

Rappel à la réglementation n° 6 :

Restreindre le recrutement et le renouvellement des contractuels aux seuls cas autorisés par la loi du 26 janvier 1984, et respecter les dispositions en vigueur en matière de formalisme et de gestion.

6.5. Les emplois fonctionnels

6.5.1. Une occupation irrégulière de deux postes de DGA par des agents non titulaires

En 2016, l'organigramme de la commune mentionne un poste de directeur général des services (DGS), six postes de directeur général adjoint des services (DGA) et un poste de directeur général adjoint des services techniques (DGST).

Les six emplois fonctionnels de DGA ont été créés par délibération (délibérations du 29 mars 2004 puis du 27 mai 2010 et du 8 octobre 2012). En revanche, l'état du personnel annexé au compte administratif 2015 s'avère très incomplet, puisqu'il ne mentionne que deux emplois fonctionnels (DGS et DGST).

Par ailleurs, deux des emplois de DGA sont occupés par des agents non titulaires, en contradiction avec les dispositions en vigueur.

La situation du DGA *communication* sera abordée dans la partie du présent rapport relative à la gestion de la communication de la commune.

Concernant le poste de DGA *aménagement et rénovation urbaine*, il a été indiqué que la personne concernée n'était pas à proprement parler détachée sur un emploi fonctionnel, mais exerçait ses fonctions directement auprès du DGS sur des missions de directeur adjoint au DGS. Plusieurs éléments permettent de douter de cette affirmation :

- le poste est présenté explicitement comme celui d'un DGA dans l'organigramme de la collectivité, de même que sur son site internet ;
- les bulletins de paye de l'intéressé indiquent un poste de DGA ;
- le contrat d'engagement du 21 novembre 2012 mentionne la fonction de DGA ;
- le régime indemnitaire de l'intéressé correspond à celui des autres DGA (cf. *infra*) ;
- enfin et surtout, la délibération du 8 octobre 2012 a créé un poste d'ingénieur territorial « *membre de la direction générale chargé de l'aménagement et du renouvellement urbain.* »

¹¹¹ Sur ce dernier point, bien qu'il n'impose pas de hausse de rémunération, l'article 1.2 du décret n° 88-145 du 15 février 1998 prévoit une réévaluation au moins tous les trois ans, notamment au vu des résultats des entretiens professionnels, pour les contractuels en CDI. Cette réévaluation a été étendue aux agents contractuels en contrat à durée déterminée (CDD) (recrutés au titre de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984) par le décret n° 2016-1123 du 11 août 2016.

La commune ne peut donc se prévaloir d'un poste qui ne relèverait pas d'un emploi fonctionnel, alors qu'il en présente toutes les caractéristiques.

Plus précisément, le recrutement de la DGA en charge de l'aménagement et de la rénovation urbaine a donné lieu successivement :

- au recrutement d'un non-titulaire pour trois mois à compter du 10 septembre 2012, sur le fondement de l'article 3 al. 1^{er} de la loi du 26 janvier 1984 (remplacement présenté comme temporaire d'un fonctionnaire, alors qu'il s'agissait en l'espèce d'un agent en détachement) ;
- à la création d'un poste d'ingénieur non titulaire sur la fonction de DGA, inscrit en CTP et au conseil municipal du 8 octobre 2012, et qui ne correspond donc pas à la déclaration de vacance de poste initiale ;
- au recrutement, à compter du 10 décembre 2012, pour un contrat de trois ans conclu sur le fondement - erroné - de l'article 3 al. 4 et 5 de la loi du 26 janvier 1984 ; en effet, cet article ne comportait plus d'alinéas 4 et 5 depuis sa modification par la loi du 12 mars 2012¹¹². Par ailleurs, le contrat mentionne une déclaration de vacance d'emploi sans en préciser ni le numéro ni la date, si bien qu'il est impossible d'en vérifier la matérialité¹¹³.

En réponse à cette observation, la commune indique que « *la procédure de recrutement a donc respecté les règles de forme afférentes aux recrutements d'agents non titulaires* ».

Il ne fait pourtant pas de doute que le recrutement initial n'avait d'autre finalité que de pourvoir un poste de DGA par l'agent contractuel concerné, ainsi que le confirme une lettre du 11 juillet 2012 l'informant de son recrutement à ces responsabilités. Le montage mis en œuvre a eu précisément pour but de présenter le recrutement comme conforme aux dispositions en vigueur, alors qu'il s'en écartait à plusieurs titres : d'une part, le premier contrat, présenté comme un remplacement temporaire alors qu'il concernait un agent en détachement, a permis à la commune de ne pas rechercher de candidat fonctionnaire pour le poste¹¹⁴ ; d'autre part, le second contrat s'est appuyé sur une création de poste correspondant à des fonctions de DGA, non ouvertes aux agents non titulaires.

En réponse à ces observations, la commune a indiqué qu'elle supprimerait la référence aux fonctions de DGA dans le contrat et avenant de l'intéressée, ses bulletins de salaire et la fiche de poste, qui feront état d'un directeur délégué en matière d'aménagement et de rénovation urbaine auprès du DGS. Or, ces modifications ne sauraient régulariser cette situation, et contribueraient, *a contrario*, à l'occulter davantage.

Ce contournement des règles statutaires applicables s'est accompagné de conditions de rémunération tout autant contestables.

Interrogée à ce sujet, la collectivité a précisé que cet agent avait été embauché avec l'aide d'un cabinet de recrutement, et que, outre son niveau de rémunération antérieur, « *eu égard à son parcours et ses compétences, mais aussi face aux autres candidatures, il a été estimé opportun de le rémunérer suivant la norme des membres de la direction générale.* »

¹¹² Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

¹¹³ Le dossier de l'agent comporte une annonce d'emploi pour un poste de responsable du service planification et infrastructure, publiée le 4 juin 2012, qui ne correspond donc pas au poste de DGA concerné. Par ailleurs, l'intéressée ayant été informée le 11 juillet 2012 de son recrutement, le délai de deux mois n'était pas respecté.

¹¹⁴ À ce sujet, eu égard au courrier envoyé à l'intéressée en juillet 2012, la sincérité de la déclaration de vacance de poste mentionnée, sans référence, dans le deuxième contrat, peut être mise en cause.

Le recrutement initial s'accompagnait d'une rémunération correspondant au 10^{ème} échelon du grade d'ingénieur (indice brut 750). Un agent titulaire, recruté au premier échelon du grade d'ingénieur, doit attendre au mieux 22 ans et demi¹¹⁵ pour atteindre cet échelon. Or, l'intéressée a été diplômée en 2004 et elle ne bénéficiait donc que d'une expérience de huit ans au moment de son recrutement.

Un mois et demi seulement après son arrivée, un arrêté modificatif du maire, « *considérant l'erreur matérielle à l'article 2 [de l'arrêté initial]* », portait sa rémunération à l'indice brut 901. L'arrêté ne comporte pas d'explication sur la nature de l'« *erreur matérielle* » ainsi mentionnée.

Trois mois après le recrutement initial, le contrat d'engagement pour trois ans confirmait le recrutement « *en qualité d'ingénieur non titulaire sur la fonction de DGA* », mais avec une rémunération « *fixée par référence au 9^{ème} échelon de la grille indiciaire des ingénieurs en chef de classe normale* » (indice brut 901), augmenté du régime indemnitaire afférent au cadre d'emploi des ingénieurs et de la prime semestrielle communale. La DGA était donc rattachée au grade d'ingénieur, mais avec une rémunération rattachée à celui d'ingénieur en chef de classe normale.

Par avenant du 24 septembre 2014, le contrat initial était modifié pour rattacher l'agent au grade d'ingénieur principal, cet avancement étant sans incidence directe sur la rémunération de l'intéressée, déjà rattachée au grade encore supérieur.

Enfin, une lettre du maire au DGA du 22 septembre 2014 l'informait de la réévaluation de son régime indemnitaire « *au regard des responsabilités [...] confiées et de [son] investissement professionnel* ». Une note interne, présente au dossier de l'agent, traduit en effet le souhait de la commune d'aligner le régime indemnitaire de l'agent sur celui des autres DGA, qui avaient été significativement augmentés à l'occasion de la mise en place de la PFR (*cf. infra*)¹¹⁶.

En définitive, cet agent a bénéficié d'un recrutement irrégulier, mais également de conditions de rémunération sans commune mesure avec celles dont aurait pu bénéficier un agent titulaire de mêmes formation et expérience, aussi compétent eût-il été, en méconnaissance des principes juridiques en vigueur.

Les pièces au dossier confirment également la volonté de la collectivité de « *renouveler impérativement* » le contrat de cet agent¹¹⁷, en contradiction avec les dispositions en vigueur en matière de recrutement des agents non titulaires.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué envisager de réexaminer la situation de cet agent à la fin de son contrat en 2018, lorsque la compétence aménagement aura été transférée à l'EPT « *Grand Paris Sud Est Avenir* ».

Rappel à la réglementation n° 7 :

Mettre un terme à l'occupation des postes de DGA par des agents contractuels.

¹¹⁵ Hypothèse d'avancements successifs à durée minimale.

¹¹⁶ Fiche de proposition de régime indemnitaire du 3 septembre 2009, dans laquelle est indiqué : « *nécessité d'acter un avenant au contrat pour revoir le niveau de rémunération indiciaire et fixer le régime indemnitaire sur celui du grade d'ingénieur principal, pour application du niveau de régime indemnitaire des DGA* »

¹¹⁷ Fiche de gestion des ressources humaines du 16 septembre 2015.

6.5.2. La situation du précédent directeur général des services

Le précédent directeur général des services d'Alfortville a occupé ce poste à compter du 1^{er} août 2009, avant de quitter la collectivité en août 2016. Jusqu'en 2011 et sa promotion en tant qu'administrateur territorial¹¹⁸, cet agent était titulaire du grade d'attaché principal, et avait été recruté par la commune d'Alfortville en tant que tel¹¹⁹, avant d'être immédiatement détaché sur l'emploi fonctionnel de DGS¹²⁰.

Le recrutement par voie de détachement sur un emploi fonctionnel d'une commune telle qu'Alfortville n'est possible que pour l'une des conditions prévues par le décret du 30 décembre 1987¹²¹, soit :

- pour les « *administrateurs territoriaux et les fonctionnaires titulaires d'un emploi ou appartenant à un corps ou à un cadre d'emplois dont l'indice terminal est au moins égal à la hors-échelle A* » ;
- pour les « *directeurs territoriaux et les fonctionnaires titulaires d'un grade dont l'indice terminal est au moins égal à l'indice brut 985* ».

Au moment de sa nomination, cet agent disposant d'un grade d'attaché principal, d'indice brut terminal égal à 966. Il ne pouvait dès lors être détaché sur l'emploi fonctionnel de DGS d'Alfortville. Cette incompatibilité a pourtant prévalu jusqu'en 2011.

Les documents présents dans le dossier individuel de l'agent font état d'un échange avec les services préfectoraux sur cette nomination, qui, par ailleurs, avait conduit à un avis défavorable de la CAP. L'agent aurait ainsi fait valoir le fait que l'indice terminal de son poste précédent, soit DGA d'un EPCI de 40 000 à 80 000 habitants, était égal à 1 015 et dépassait l'indice brut 985. *In fine*, ainsi que l'indique l'intéressé, la préfecture ne s'est pas opposée à cette nomination.

Cet argument paraît pourtant contestable puisqu'au moment de son détachement sur l'emploi fonctionnel de DGS, il n'était plus qu'attaché principal de la commune. En effet, le détachement sur un nouvel emploi passe obligatoirement par la fin du détachement antérieur, cette obligation ayant précisément pour conséquence de proscrire de telles pratiques.

Par la suite, il apparaît que la promotion interne¹²² de cet agent dans le cadre d'emploi d'administrateur territorial s'est également passée dans des conditions irrégulières, puisque le détachement pour stage, du 2 août 2011 au 1^{er} février 2012, n'a pas donné lieu aux changements temporaires de responsabilité et de rémunération attendus.

La commune a bien pris deux arrêtés, l'un de fin de détachement sur l'emploi fonctionnel de DGS¹²³, l'autre de détachement pour stage dans le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux¹²⁴.

¹¹⁸ Arrêté n° 2011-817 du 2 août 2011 portant détachement pour stage en qualité d'administrateur stagiaire, puis arrêté n° 2012-59 du 25 janvier 2012 portant titularisation en qualité d'administrateur territorial.

¹¹⁹ Arrêté du 26 juin 2009.

¹²⁰ Arrêté du 3 juillet 2009 portant détachement sur l'emploi fonctionnel de directeur général des services.

¹²¹ Article 6 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

¹²² En 2011, la gestion des promotions était assumée par le Centre Interdépartemental de Gestion de la Petite Couronne, la ville étant alors affiliée à cet établissement public. De ce fait, les CAP étaient gérées par le CIG, tant pour déterminer le nombre de postes ouverts à la promotion, que pour sélectionner les agents à promouvoir.

¹²³ Arrêté n°2011-816 du 2 août 2011.

¹²⁴ Arrêté n°2011-817 du 2 août 2011.

Cependant, ce dernier attribue à cet agent « à titre exceptionnel l'indice brut de rémunération 910 correspondant au 6^{ème} échelon qu'il détenait sur l'emploi fonctionnel de DGS ». Or, d'une part l'agent n'était pas au 6^{ème} échelon mais au 5^{ème} avant sa nomination. D'autre part, et surtout, l'échelon d'un administrateur stagiaire doit être fixé de sorte de correspondre à un traitement égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui dont il bénéficiait dans son cadre d'emplois ou emploi d'origine¹²⁵, et non dans son poste. En l'espèce, cet agent était attaché principal, détaché sur l'emploi fonctionnel de DGS. Le cadre d'emploi de référence était donc celui d'attaché principal, et non celui de l'emploi fonctionnel de détachement.

Ayant été recruté le 1^{er} août 2009 en qualité d'attaché principal titulaire, 4^{ème} échelon (indice brut 660), avec une ancienneté au 17 juin 2008, il occupait au mieux le 6^{ème} échelon d'attaché principal (indice brut 759) le 2 août 2011. Dans l'hypothèse la plus favorable¹²⁶, il aurait donc dû être placé au 6^{ème} échelon du grade d'administrateur, d'indice brut 801, et non à l'indice brut 910.

Pendant les six mois de détachement en stage, cet agent a donc perçu une rémunération indiciaire irrégulière, mais également une nouvelle bonification indiciaire (NBI), une prime de responsabilité de DGS et a bénéficié des avantages en nature (logement et véhicule de fonction, *cf. infra*) d'un emploi fonctionnel qu'il ne pouvait plus occuper.

Bien que l'arrêté de détachement pour stage ne précise pas quelles ont été les fonctions de l'agent pendant cette période, la collectivité a indiqué pendant l'instruction qu'il avait été maintenu, dans les faits, DGS, dans une logique de continuité de service, et elle justifie ainsi le maintien de la rémunération. Sur ce dernier point, l'ancien DGS et la commune font valoir que la rémunération alors servie, « *loin des plafonds réglementaires* », « *aurait pu l'être suivant d'autres moyens si le DGS quittait son emploi fonctionnel* ». La commune précise que dans le cadre de cette continuité, l'intéressé a occupé les fonctions de DGS, a assumé les charges s'y rattachant (comme les astreintes ou la direction des équipes) et, en cas de difficulté ou d'accident, sa responsabilité personnelle aurait été recherchée.

6.6. Les collaborateurs de cabinet

Selon les données produites, le cabinet du maire a respecté, dans la forme, le plafond de trois emplois imposé par le décret du 16 décembre 1987 pour une collectivité de la taille d'Alfortville¹²⁷.

Le maire dispose toutefois de quatre collaborateurs depuis 2013, trois au titre de sa fonction de maire la commune, un au titre de celle de président du CCAS communal. Le décret précité autorise en effet un collaborateur pour le président d'un établissement public administratif de moins de 200 agents. Dans le cas présent, le collaborateur concerné est un agent communal, adjoint technique de 2^{ème} classe, détaché sur le poste de collaborateur de cabinet au CCAS à compter du 1^{er} juillet 2013.

En matière de rémunération, deux collaborateurs de cabinet ont perçu une prime annuelle alors que celle-ci n'est pas mentionnée dans leurs contrats d'engagement, ni dans leurs avenants successifs. À l'inverse, les contrats précisent qu'« *aucune rémunération accessoire ne sera[it] versée à l'exception du remboursement de frais de missions et de déplacement conformément à la réglementation en vigueur.* » En réponse à cette observation, la commune a indiqué la prime annuelle cesserait d'être versée aux collaborateurs concernés dès le mois de juin 2017.

¹²⁵ Article 11 du décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux.

¹²⁶ Hypothèse d'un an et six mois aux échelons 4 et 5, soit les durées minimales.

¹²⁷ Délibérations du 20 mars 2008 et du 12 avril 2014 fixant le nombre de collaborateurs à trois.

6.7. La rémunération

6.7.1. Les délibérations relatives au régime indemnitaire

Le régime indemnitaire en vigueur à Alfortville a fait l'objet d'une délibération du conseil municipal du 1^{er} avril 2010, consécutive à une modification réglementaire des modalités d'application des agents techniques. La délibération réactualise les montants des régimes indemnitaires des agents communaux pour l'ensemble des filières et des cadres d'emploi, conformément aux dispositions en vigueur.

Ce dispositif a par la suite été modifié, par délibération du 12 avril 2014, pour instaurer la prime de fonction et de résultat (PFR) pour les cadres d'emploi d'administrateur et d'attaché territorial de la commune, à compter du 1^{er} mai 2014. Il s'agit de la principale modification de régime indemnitaire opérée pendant la période contrôlée, avant l'instauration du régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), que la commune envisage de mettre en place en 2017.

6.7.2. Une mise en œuvre sélective de la prime de fonction et de résultat (PFR)

6.7.2.1. Une application tardive et une absence de modulation

En vertu des dispositions en vigueur¹²⁸, les collectivités ont été tenues de mettre en place la PFR lors de la première modification de leur régime indemnitaire qui suivait l'entrée en vigueur de cette prime dans les services de l'État.

La PFR a été instaurée pour les administrateurs civils de l'État à compter du 1^{er} janvier 2010¹²⁹, et pour les attachés du ministère de l'intérieur, corps de référence pour les attachés territoriaux, à compter du 1^{er} janvier 2011¹³⁰. En conséquence, la commune d'Alfortville aurait dû, dès la délibération du 1^{er} avril 2010, mettre en place cette prime pour le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux.

En pratique, la PFR a finalement été appliquée aux administrateurs et attachés d'Alfortville de façon tardive, par la délibération du 12 avril 2014 précitée, avec entrée en vigueur au 1^{er} mai 2014.

Bien que la PFR dispose spécifiquement d'une part modulable, la collectivité n'a pas conditionné la rémunération des agents à leur évaluation. En particulier, dans les notifications aux agents contractuels, les niveaux de prime sont présentés sans ambiguïté comme des éléments fixes de rémunération¹³¹.

Selon la collectivité, la mise en œuvre de la modulation n'aurait été acceptable qu'appliquée à tous les agents, selon un principe d'équité, et en contrepartie d'un coût de négociation. Elle met également en avant les difficultés à parvenir à des dispositifs d'évaluation objectifs.

Il est pourtant rappelé que le principe de modulation de la part résultat de la PFR n'est pas optionnel. En outre, il ne s'agit pas de la seule prime dont l'attribution doit tenir compte de la manière de servir. Ainsi que le rappelle expressément la délibération du 1^{er} avril 2010, plusieurs dispositifs indemnitaires, applicables aux filières administrative, technique ou culturelle, sont également concernés¹³².

¹²⁸ Créée par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008, la PFR s'applique à la Fonction publique territoriale (FPT) en vertu des dispositions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, modifiées par la loi du 5 juillet 2010 (article 40).

¹²⁹ Décret du 22 décembre 2008 relatif à la PFR et arrêté du 9 octobre 2009 portant extension de la PFR au corps des administrateurs civils.

¹³⁰ Arrêté du 9 février 2011 fixant les corps et emplois bénéficiant de la prime de fonctions et de résultats.

¹³¹ Voir par exemple la notification de régime indemnitaire adressée à la directrice de l'aménagement.

¹³² L'indemnité d'exercice des missions des préfectures (IEMP), l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), l'indemnité scientifique des personnels de la conservation du patrimoine (filière culturelle), la prime de service et de rendement (filière technique) et l'indemnité spécifique de service (idem). De même, l'indemnité de performances et de fonctions (IPF) des ingénieurs territoriaux dispose d'une architecture similaire à celle de la PFR.

6.7.2.2. Un encadrement minimal des coefficients

La délibération du 12 avril 2014 établit des montants maximaux par coefficient par grade, et produit pour chaque grade un coefficient minimum et maximum pour la part *fonctions*. Pour la part *résultats*, il est seulement indiqué que le coefficient varie de 0 à 6.

Au-delà de cette délibération, aucun texte ou document, fût-il interne à la DRH, ne semble établir un encadrement des coefficients *fonctions* et *résultats* par poste : l'attribution du régime indemnitaire semble ne relever que de considérations individuelles, sans logique d'ensemble et sans visibilité pour les agents. En particulier, rien ne garantit que des postes identiques donnent lieu au même niveau de part *fonctions*.

À cet égard, la collectivité reconnaît des disparités, mais elle indique s'être engagée dans une démarche de convergence des niveaux pour les agents de poste équivalent, à travers des revalorisations individuelles en lien avec les évaluations professionnelles, mais également avec un tableau de bord de recensement des primes par fonction. Ce travail devrait se poursuivre en 2017, à l'occasion de la mise en place du RIFSEEP¹³³ (*cf. infra*).

6.7.2.3. Une mise en œuvre au bénéfice de l'encadrement supérieur

En pratique, la mise en œuvre de la PFR en mai 2014, bien que régulière, s'est avant tout traduite par une augmentation substantielle de la rémunération mensuelle des DGA, du DGS, mais également des collaborateurs de cabinet du maire. À l'inverse, la PFR des 33 attachés de la commune a été strictement calée sur leur régime indemnitaire antérieur.

Tableau n° 13 : Incidence de la PFR sur le régime indemnitaire mensuel brut de l'encadrement supérieur

Poste	Avril 2014	Mai 2014	Evolution (%)	Evolution (€ brut/mois)
DGS	2 338,5	3 691,8	+ 57,9%	+ 1 353,25
Collaborateur de cabinet	1 558,6	3 032,6	+ 94,6%	+ 1 474,01
Collaborateur de cabinet	1 558,6	3 032,6	+ 94,6%	+ 1 474,01
Collaborateur de cabinet	832,37	2 110,6	+ 153,6%	+ 1 278,25
DGA	1 323,72	1 941,7	+ 46,7%	+ 617,95
DGA	1 323,8	1 941,7	+ 46,7%	+ 617,87
DGA	1 323,72	1 941,7	+ 46,7%	+ 617,95
DGA	1 354,29	1 941,67	+ 43,4%	+ 587,38
DGA ¹³⁴	1 209,12	1 738,76	+ 43,8 %	+529,64

Source : Données de paie de la commune

Il est rappelé qu'en vertu du décret du 20 mai 2014¹³⁵ et des disposition de la loi du 26 janvier 1984 telle que modifiée par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, la collectivité devra mettre en place un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Ce dernier, de portée très large, a vocation à s'appliquer à tous les agents quels que soient leurs grades ou leurs filières, et à remplacer toutes les primes et indemnités sauf celles limitativement énumérées par décret.

¹³³ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

¹³⁴ Ainsi qu'indiqué *supra*, la rémunération de cet agent contractuel, irrégulièrement recruté sur le poste de DGA *Aménagement*, a été augmentée en octobre 2014 pour être alignée sur celle des autres DGA.

¹³⁵ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

Le RIFSEEP, qui doit notamment se substituer à la PFR, comporte une part variable facultative dite de complément indemnitaire annuel (CIA), fixée au regard des critères d'évaluation établis pour l'entretien professionnel.

Recommandation n° 6 :

À l'occasion de la mise en place du RIFSEEP, formaliser les niveaux de régime indemnitaire possibles par poste pour en garantir la cohérence.

En réponse à ces observations, la commune a précisé sa volonté d'ouvrir en 2017 un chantier sur le régime indemnitaire, avec la transposition du RIFSEEP en lieu et place de la PFR, de l'IFTS et de l'IEMP notamment. Il s'agira de rendre le régime indemnitaire « *le plus transparent possible et équitable, soit un [régime] par métier et fonction et avec une modulation possible selon les évaluations professionnelles et l'atteinte d'objectifs.* »

6.7.3. Une prime annuelle dont la régularité n'est pas établie

Les agents d'Alfortville bénéficient d'une prime annuelle, versée semestriellement aux titulaires et non-titulaires, dont les collaborateurs de cabinet. En 2015, son montant s'élevait à 1 624 € par agent¹³⁶, soit un coût hors charges d'un peu plus d'un million d'euros sur les 18 M€ de rémunération versées.

La commune indique que cette prime, qui ne figure pas dans les délibérations de régime indemnitaire précédemment évoquées, relèverait des dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 concernant l'attribution et la conservation des avantages collectivement acquis¹³⁷. De fait, elle a donné lieu à une délibération du 15 mars 1985, laquelle visait à inscrire au budget communal une prime qui aurait été précédemment versée via une association dénommée « *Groupement d'Entraide du Personnel Communal d'Alfortville* ».

Pour pouvoir être légalement maintenus, les avantages collectivement acquis, doivent avoir été institués avant le 27 janvier 1984 et être inscrits au budget de la collectivité. La jurisprudence financière considère qu'une collectivité doit être en mesure de prouver l'existence d'une décision antérieure à 1984 instituant expressément un avantage collectivement acquis par les agents¹³⁸. Aux termes de la jurisprudence administrative, si les avantages collectivement acquis peuvent être revalorisés (ce qui permet par exemple de tenir compte de l'inflation), ladite revalorisation doit avoir été prévue *ab initio* dans la délibération ayant eu pour objet de conserver l'avantage collectivement acquis.

En l'espèce, la collectivité n'a pas été en mesure de produire une décision antérieure à 1984 attestant de l'établissement de cette prime, ni de ses modalités d'indexation. Son fondement légal ne paraît donc pas établi.

Rappel à la réglementation n° 8 :

En l'absence de document antérieur à 1984 attestant qu'il s'agit d'un avantage collectivement acquis, mettre un terme au versement irrégulier de la prime annuelle.

¹³⁶ Valeur du smic horaire au 30 juin de l'année en cours multiplié par 169 heures, soit 1 624,09 € pour les agents Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), 1 797,55 € pour les agents IRCANTEC.

¹³⁷ Article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

¹³⁸ « À supposer que s'applique l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 (...), il demeure que la décision décidant l'octroi de la prime par référence à l'article 111 de la loi précitée doit se présenter sous la forme d'une délibération du conseil municipal. » (Commune de Grand-Quevilly, Jugement de la chambre régionale des comptes (CRC) de Haute-Normandie du 2 septembre 1999). Saisie de la même affaire, la Cour des Comptes dans son arrêt d'appel du 28 septembre 2000 a rappelé que « pour rentrer dans le champ d'application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, les primes devaient avoir fait l'objet d'une délibération antérieure à la loi ».

6.7.4. La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

En 2015, 149 agents communaux percevaient une NBI, soit près d'un tiers (30,7 %) des titulaires. Cependant, le montant total versé s'élevait à 107 793 €, soit seulement 0,4 % de la masse salariale.

Un contrôle des bulletins de paie a permis de vérifier que l'octroi de cette prime aux bénéficiaires respectait dans l'ensemble les conditions prévues par les textes¹³⁹.

Certains agents bénéficient d'une NBI au titre de leurs fonctions dans une zone urbaine sensible (ZUS). Depuis le 1^{er} janvier 2015, ces zones ont été remplacées par les *quartiers prioritaires de la politique de la ville*. À Alfortville, seul le quartier *Chantereine* est concerné par le nouveau dispositif¹⁴⁰, avec un territoire sensiblement moins étendu que celui qui prévalait antérieurement.

La commune devra veiller à mettre à jour ses attributions de NBI conformément à ce nouveau périmètre, dans les conditions prévues par le décret du 30 octobre 2015¹⁴¹, soit une réduction d'un tiers à compter du 1^{er} janvier 2018, de deux tiers à compter du 1^{er} janvier 2019 et une suppression au 1^{er} janvier 2020.

Recommandation n° 7 :

Établir une liste des agents éligibles à la NBI et en assurer le suivi, de manière à prévenir d'éventuels versements injustifiés.

6.8. Les avantages en nature

6.8.1. Les logements de fonction

L'attribution des logements de fonction de la commune ne suscite pas d'observation spécifique, à l'exception de celui occupé par l'ancien directeur général des services.

Un arrêté du 1^{er} juillet 2011 a procédé à une première attribution, au titre de l'utilité de service, à compter du 9 juillet 2011. Il prévoyait bien le versement d'une redevance, conformément aux dispositions en vigueur, fixée « *au regard de la valeur locative du bien* » et destinée à être « *actualisée annuellement au regard de l'indice de référence des loyers selon l'Insee* ». Pour autant, la valeur mensuelle retenue, soit 555,25 €, apparaît particulièrement faible pour un bien décrit dans l'arrêté même comme un pavillon disposant de quatre chambres, d'un séjour de 36 m² et d'un garage. Compte tenu du montant minimum de redevance imposé par les textes, elle correspondrait à une estimation de la valeur locative du bien à 1 028 € par mois, soit actuellement le coût de location d'un trois pièces à Alfortville et alors que les prix ont localement diminué sur la période¹⁴². Selon la collectivité et l'intéressé, « *comme cela se pratiquait couramment, il a été fait référence à la valeur locative cadastrale, elle-même affectée par des abattements suivant la législation en vigueur à l'époque* ».

¹³⁹ Décrets n°s 2006-779 et 2006-780 du 3 juillet 2006.

¹⁴⁰ Décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains.

¹⁴¹ Décret n° 2015-1386 du 30 octobre 2015 relatif à la NBI attribuée aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville, à la suite de la création des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

¹⁴² Le site des notaires d'Île-de-France indique pourtant que le prix médian des appartements à Alfortville a diminué de 7,8 % entre le second semestre 2011 et le second semestre 2016.

Par ailleurs, cette redevance a bien été acquittée par l'intéressé entre juillet 2011 et avril 2012, mais elle ne figure pas sur les bulletins de paie, qui ne font mention d'aucun avantage en nature lié au logement et posent la question de la déclaration de cet avantage¹⁴³.

6.8.2. Les véhicules de fonction et de service

⇒ Textes et jurisprudence

L'utilisation d'un véhicule d'une collectivité peut relever de deux cas de figure distincts.

Les véhicules de service, dont les agents n'ont usage que pour les nécessités du service, excluent un usage privatif. Leur utilisation est soumise à une autorisation – permanente ou temporaire – du supérieur hiérarchique qui peut inclure, à titre exceptionnel, une autorisation de remisage à domicile. L'employeur territorial fixe également les conditions d'utilisation de ces véhicules.

Les véhicules de fonction peuvent être utilisés pour les besoins du service mais également à titre privé. La mise à disposition d'un véhicule de fonction doit être justifiée par des nécessités de service, et la liste des bénéficiaires potentiels est limitée par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 à certains emplois fonctionnels des collectivités. L'avantage en nature est constitué dès lors que le véhicule est utilisé à des fins privées, en dehors du service.

La procédure d'attribution doit faire l'objet d'une délibération de la collectivité, qui précise les emplois ou missions qui permettent l'octroi d'un véhicule ainsi que les conditions de son utilisation. Elle définit notamment la possibilité d'avoir un usage privé du véhicule concédé, constitutive d'un avantage en nature relevant du régime social et fiscal afférent.

⇒ Pratiques d'Alfortville

Les règles d'utilisation des véhicules du parc communal ont fait l'objet d'un règlement intérieur spécifique, approuvé par le conseil municipal en juillet 2009. Ce document, qui reprend pour l'essentiel les dispositions en vigueur, est complété d'arrêtés individuels d'attribution, ainsi que d'ordres de mission permanents pour chacun des chauffeurs de la collectivité.

Le directeur général des services dispose d'un véhicule de fonction, ce qui, compte tenu de la taille de la commune, est conforme aux dispositions en vigueur. L'arrêté d'attribution ne soulève pas d'observation, et l'avantage en nature est bien déclaré sur les bulletins de paie de l'intéressé.

En revanche, un véhicule de fonction avait également été attribué à la directrice générale des services techniques en 2010, alors que ce poste n'ouvrait pas droit à cette possibilité. L'agent concerné a conservé cet avantage indu jusqu'en septembre 2011 et son départ de la commune.

La commune dispose d'un parc conséquent, puisqu'il est composé de 107 véhicules¹⁴⁴, mais qu'elle estime « adapté à ses besoins ». Selon un inventaire daté du 18 mars 2016¹⁴⁵, en tenant également compte des arrêtés produits pendant les travaux de la chambre¹⁴⁶, 30 véhicules de service font l'objet d'une affectation nominative via un arrêté individuel, et plus de 25 autres sont associés à un utilisateur unique.

¹⁴³ Les bulletins de paie de juillet 2011 à avril 2012 ne mentionnent que le véhicule de fonction.

¹⁴⁴ À titre de comparaison, une commune de plus de 100 000 habitants récemment contrôlée par la chambre dispose d'un parc de 25 véhicules affectés, dont 7 véhicules de fonction et 18 véhicules de service affectés. À Alfortville, outre le véhicule de fonction du DGS, 25 véhicules de service sont nominativement attribués.

¹⁴⁵ Certains véhicules ont été réformés courant 2015.

¹⁴⁶ L'inventaire omet de mentionner cinq arrêtés individuels d'attribution.

Les arrêtés d'affectation présentent tous les mêmes caractéristiques : ils autorisent le remisage à domicile, ainsi que l'utilisation pour les trajets domicile-travail ; le périmètre d'utilisation apparaît plutôt étendu au regard des exigences usuelles de service, puisqu'il comprend l'ensemble du territoire francilien ; l'usage privatif du véhicule est prohibé.

Cette dernière interdiction formelle n'est assortie d'aucun contrôle sur les kilométrages ou l'utilisation des cartes de carburant, alors que les véhicules ne comportent pas de signe distinctif attestant de leur appartenance au parc communal¹⁴⁷.

L'analyse des relevés de consommation de 2015 produits par le prestataire, lesquels ne semblent pas faire l'objet d'une transmission régulière à la commune, conduit pourtant à l'identification de pratiques singulières, même si la fiabilité de ces données reste à parfaire¹⁴⁸. Le kilométrage de certains véhicules paraît supérieur à ce qu'auraient permis les seules consommations de carburant référencées, ce qui laisse entendre un possible usage privatif. À l'inverse, plus d'une quinzaine de véhicules ont donné lieu à une consommation élevée au regard des kilomètres parcourus, ce qui interroge sur l'usage des cartes de carburant.

Indépendamment de ces anomalies, le principe d'une affectation individuelle est sans corrélation évidente avec les besoins du service.

Les relevés de prise de carburant et les niveaux de consommation attestent d'une utilisation courante pour les trajets domicile-travail, assurés pour les personnes concernées aux frais de la collectivité (véhicule et carburant). En particulier, 127 prises de carburant ont eu lieu le week-end, à proximité du lieu d'habitation des personnes concernées¹⁴⁹. Un tel usage pourrait ainsi relever d'un avantage en nature pourtant jamais déclaré comme tel. L'ensemble de ces dépenses de carburant représentaient 122 000 € TTC en 2015¹⁵⁰.

Il est également constaté que le collaborateur du maire au CCAS a bénéficié de l'usage d'un véhicule de service de la commune en 2015, alors qu'il ne fait pas partie de ses effectifs. L'arrêté individuel d'attribution n'a pas été produit lors de l'instruction. À la suite des observations provisoires de la chambre, la commune a procédé à une régularisation par délibération du 23 février 2017 portant affectation de véhicule au CCAS. Aucune autorisation de remisage à domicile n'a été produite.

Recommandation n° 8

Adapter le parc de véhicules aux nécessités du service et mettre en place un dispositif de contrôle des véhicules et cartes de carburant.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle avait adressé une note d'information aux détenteurs de véhicules de service avec autorisation de remisage à domicile, leur rappelant les dispositions en vigueur et les règles adaptées par la commune en la matière. Le règlement intérieur de 2009 fixant le cadre d'utilisation de ces véhicules a été actualisé en février 2017. Dans le même sens, la commune prévoit une réduction de la liste des bénéficiaires de remisage à domicile d'ici 2018, une mutualisation des véhicules des cadres supérieurs pendant les horaires de service, et un contrôle des cartes de carburant et des carnets de bords.

¹⁴⁷ À l'exception des véhicules utilitaires (voirie, espaces verts, etc.).

¹⁴⁸ Les agents ne renseignent pas systématiquement le kilométrage correctement, donnée pourtant exigée à chaque prise de carburant. Par ailleurs, certains véhicules sont référencés plusieurs fois.

¹⁴⁹ Si une prise de carburant un dimanche soir peut sembler justifiée, celles intervenant un samedi en journée ou un dimanche avant 15 h apparaissent moins probantes.

¹⁵⁰ Coût des dépenses de carburant pour l'ensemble du parc communal, auquel il conviendrait d'ajouter le coût acquisition et d'entretien des véhicules.

6.8.3. Les avantages en nature des élus

➤ L'attribution d'un véhicule avec chauffeur au maire

La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a imposé qu'une délibération annuelle fixe les conditions selon lesquelles le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie (article L. 2123-18-1-1 du CGCT).

Le maire d'Alfortville bénéficie de l'attribution d'un véhicule et d'un chauffeur pour l'exercice de ses fonctions.

Sur la forme, cette mise à disposition ne semble encadrée que par une délibération du 22 mai 2014, qui propose une mise à jour de l'état récapitulatif des véhicules de service. Ce tableau, produit en annexe, mentionne la mise à disposition d'un véhicule pour les élus, sans se référer directement au maire, ni faire état d'un chauffeur. Par ailleurs, cette mise à disposition, comme celle des autres véhicules, n'est pas explicitement justifiée. Le véhicule mentionné a depuis été remplacé par un modèle plus récent. Enfin, aucune des affectations de véhicules figurant en annexe de la délibération n'en mentionne le bénéficiaire.

Sur le fond, ainsi que l'indique une réponse ministérielle de 2007¹⁵¹, rien ne s'oppose à ce que les exécutifs locaux fassent usage d'un véhicule de service dont la collectivité se serait dotée, conduit par eux-mêmes ou par un chauffeur, sous réserve que cela soit strictement justifié par l'exercice des fonctions communales. Cette même réponse exclut l'attribution d'un véhicule de fonction, c'est à dire tout usage privatif.

En l'espèce, ainsi qu'en attestent les relevés de consommation de carburant¹⁵², le véhicule mis à disposition aurait servi à assurer les déplacements du sénateur-maire au Sénat, et selon toute vraisemblance, tous les trajets relatifs aux fonctions électorales de l'intéressé, qu'elles concernent la commune ou la chambre haute.

Une telle utilisation paraît contraire aux textes en vigueur, et elle fait porter sur la collectivité une charge qui lui est extérieure, puisque relevant des seules fonctions nationales de l'élu, exercées à titre individuel. Elle paraît d'autant moins justifiée qu'en tant que sénateur, M. Carvounas bénéficie d'une indemnité représentative de frais de mandat, précisément destinée à couvrir ce type de dépense, ainsi que de diverses facilités de transport.

En réponse, la commune a indiqué que le maire, bien que n'utilisant son véhicule de fonction que pour les besoins de son mandat d'élu local, était amené à se déplacer en dehors du territoire pour les besoins d'affaires communales, ou au titre de son mandat de vice-président de la métropole. Il est toutefois observé qu'alors qu'il n'exerce ces fonctions que depuis janvier 2016, la moitié des prises de carburant de 2015 ont été effectuées à Paris, un quart dans le 7^{ème} arrondissement de la capitale.

➤ Les outils de télécommunication

À partir de 2012, les élus de la seule majorité, les collaborateurs de cabinet et certains cadres se sont vus proposé des smartphones et tablettes haut de gamme (iPhones et iPads).

Pour le seul maire, l'inventaire communal mentionne un iPhone 6, un iPad 4 retina et un iPhone 6s Plus, la liste des engagements suggérant par ailleurs une fréquence de renouvellement rapide de deux ans. Depuis au moins 2016, le maire dispose d'un abonnement très haut de gamme également financé par la commune. Ce forfait, accessible uniquement sur invitation ou cooptation, revient à plus de 100 € par mois, auxquels s'ajoutent 1 250 € de droits d'entrée.

¹⁵¹ Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, publiée dans le JO Sénat du 27 septembre 2007, à la question écrite n° 01308 de M. Jean Louis Masson, publiée dans le JO Sénat du 2 août 2007.

¹⁵² Plus de 50 % de la consommation de 2015 relevait de prises de carburant à Paris, dont 27 % à Paris 7^{ème}.

Toujours selon l'inventaire, deux autres élus, dont un ancien collaborateur de cabinet du maire, disposent à la fois d'un iPhone et d'un iPad. Le collaborateur du maire au CCAS bénéficie quant à lui d'un iPhone 6 et d'un iPad air.

Pendant les travaux de la chambre, la commune a fait valoir, pour ces attributions de matériel aux élus, la mise en place du parapeur électronique et la dématérialisation du conseil municipal, projets prévus au schéma directeur des systèmes d'information de la collectivité. Pour l'administration territoriale, le type de mobile affecté résulterait des usages attendus au regard des fonctions exercées. La collectivité précise qu'un inventaire coté opérateur et coté ville est mis à jour à chaque évolution du parc.

Pour autant, la nature de ces équipements excède sans nul doute les exigences de dématérialisation invoquées. Ils représentaient, pour la collectivité, une charge de 30 000 € en 2013, pour un total de 71 600 € entre 2012 et 2016¹⁵³. Dans le même temps, les frais de télécommunications de la commune progressaient de près de 30 % depuis 2012, pour atteindre 0,3 M€ en 2015.

Indépendamment de leur coût, ces équipements constituent un avantage en nature dès lors qu'ils font l'objet d'un usage privatif¹⁵⁴, et ils doivent alors faire l'objet de délibérations nominatives¹⁵⁵. En l'absence de possibilité de contrôle, la collectivité pourrait se doter d'une délibération encadrant leur usage.

Rappel à la réglementation n° 9 :

Encadrer les mises à disposition de véhicules aux agents et aux élus par une délibération annuelle spécifique et nominative, qui en précise les modalités d'usage, conformément aux dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT issu de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Recommandation n° 9 :

Encadrer les affectations de véhicules, smartphones et tablettes aux élus par une délibération spécifique, qui en limite explicitement l'utilisation aux seules fonctions communales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, Alfortville a indiqué prendre acte des obligations portées par la loi du 11 octobre 2013. Concernant l'attribution de véhicules de fonction, elle précise que « *la prochaine délibération annuelle sera plus explicite et fixera outre les fonctions et la liste des bénéficiaires, les modalités d'utilisation des véhicules* ». De même, une délibération « *sera prise sur les dotations tablettes et téléphones portables pour préciser les modalités d'utilisation aux seules exigences des fonctions communales.* »

6.9. Appréciation générale sur la gestion du personnel

Les charges de personnel d'Alfortville ont progressé de 18,5 % depuis 2010, pour atteindre 25,5 M€ en 2015. La commune assure un suivi précis de ces dépenses qui a permis de réduire la masse salariale en 2015, et à nouveau en 2016. L'effectif communal total (681 agents en 2015) n'a que peu évolué depuis 2010, la diminution du nombre de titulaires étant compensée par l'accroissement du nombre de contractuels.

¹⁵³ Les données ne portent que sur le premier semestre 2016.

¹⁵⁴ Arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale (art. 4).

¹⁵⁵ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (art. 34).

Ces agents contractuels représentaient 20 % des ETP communaux en 2015, et plus de 40 % des agents de catégorie A et B. Alors que leur recrutement doit rester exceptionnel, au regard du principe de l'occupation des emplois par des fonctionnaires, la commune ne recherche pas systématiquement un candidat fonctionnaire pour ces postes. D'autres dysfonctionnements affectent ces recrutements, comme des rémunérations parfois très favorables au regard de l'expérience ou l'accès irrégulier à des emplois fonctionnels.

Les conditions de travail dans la commune sont avantageuses, avec un temps de travail annuel de 1 484 heures très nettement inférieur à la durée légale de 1 607 heures, soit un surcoût estimé à 1,95 M€. Les agents bénéficient d'un régime d'autorisations d'absence généreux, d'une prime annuelle dont le fondement légal n'a pu être établi, ainsi que d'un régime indemnitaire non modulé. L'instauration de la prime de fonctions et de résultats en mai 2014 s'est matérialisée par une hausse significative - jusqu'à + 1 500 € bruts mensuels – des rémunérations de la direction générale et des collaborateurs du maire.

La commune est pourtant confrontée à un taux d'absentéisme de 8,9 % en 2015, soit une moyenne de 30 jours d'absence par agent. Ces chiffres interrogent sur la motivation et le contrôle, sachant que leur coût pour la commune est estimé à 2,0 M€.

Par ailleurs, Alfortville gère un parc de plus de cent véhicules de services, dont une trentaine affectés individuellement à des agents avec autorisation de remisage à domicile. La commune ne procède à aucun contrôle de l'utilisation de ces véhicules. Ils sont fréquemment utilisés pour des trajets domicile-travail, sans lien avéré avec l'intérêt du service, tandis que les relevés de carburant suggèrent des consommations atypiques.

Enfin, la commune gagnerait à encadrer l'utilisation de facilités octroyées aux élus (véhicule du maire, smartphones et tablettes) et dont l'usage à titre personnel relèverait d'avantages en nature, désormais encadrés par l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

7. LA COMMANDE PUBLIQUE

NB : l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics n'étant entrée en vigueur qu'en toute fin de la période examinée, les développements suivants se réfèrent aux articles de l'ancien code des marchés publics.

7.1. Organisation, efficacité et efficience de la commande publique

7.1.1. Un gonflement significatif des achats publics jusqu'en 2014 puis un léger retrait

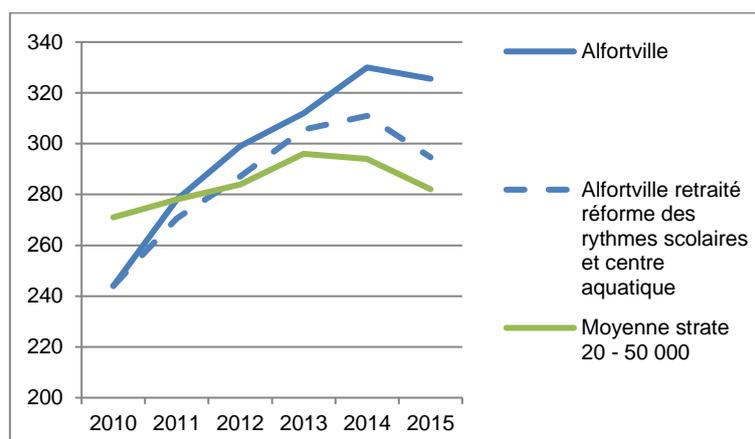
Entre 2010 et 2015, les achats et charges externes¹⁵⁶ ont augmenté de façon très dynamique à un rythme moyen de 6,1 % par an, passant de 10,83 M€ à 14,53 M€. Leur montant par habitant, qui s'élevait à 244 € en 2010, a augmenté de 33,4 % pour atteindre 326 € en 2015. Cet indicateur est désormais supérieur de 15,4 % à la moyenne de la strate¹⁵⁷, alors qu'il lui était inférieur de 9,7 % en 2010.

Cette évolution sensible ne s'explique pas par l'évolution de la population, restée stable entre 2010 et 2015, et elle ne résulte que pour une part minoritaire d'effets de périmètre. En effet, l'ouverture du nouveau centre aquatique en 2011 et la réforme des rythmes scolaires mise en œuvre en 2014 n'expliquent que 38 % de la hausse des achats et charges externes par habitant observée depuis 2010.

¹⁵⁶ Charges à caractère général hors impôts et taxes.

¹⁵⁷ 282 € par habitant en moyenne dans les communes de 20 000 à 50 000 habitants en 2015.

Graphique n° 32 : Évolution des achats et charges externes par habitants entre 2010 et 2015 (en euros par habitant)



Source : CRC, d'après fiches AEF, fichier des engagements et projections financières du service de la vie éducative

Depuis 2014, Alfortville a fourni des efforts pour améliorer l'efficacité de ses achats, comme la conclusion d'accords-cadres multi-attributaires pour stimuler la concurrence ou le recours accru à la négociation durant les procédures de passation. D'après la commune, ces négociations auraient permis de réaliser 0,1 M€ d'économies en 2015 et 0,2 M€ d'économies en 2016. La commune envisage également de renforcer le poids du critère prix dans l'analyse des offres. Il pourrait monter, pour certains types d'achats, jusqu'à 80 % de la note finale, contre 40 % actuellement dans le cas général. Si ces actions ont pu contribuer à l'inflexion de la tendance observée en 2015, celle-ci résulte aussi d'un cadrage budgétaire plus strict que par le passé.

Les recommandations formulées ci-après par la chambre donneront à la commune des outils pour poursuivre ces efforts, leur mise en œuvre devant permettre de rationaliser les dépenses associées à une même famille d'achats, d'évaluer au plus près les besoins et de faire jouer la concurrence sur la base de meilleures estimations financières.

7.1.2. Organisation politique de la commande publique

Conformément aux dispositions du CGCT (article L. 2122-22), la répartition des rôles entre le conseil municipal et le maire en matière de commande publique a été précisée par une délibération du conseil municipal. Le maire peut prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres de moins de 500 000 € HT, ainsi que sur leurs avenants, si les crédits sont inscrits au budget.

Le « guide de la commande publique », également adopté en conseil municipal, rappelle et interprète le droit en vigueur tout en établissant en complément les règles propres à la commune en matière d'achat public.

7.1.3. Organisation administrative de la commande publique

La passation des marchés publics fait intervenir la direction de la commande publique, créée en 2011 et rattachée au directeur général adjoint en charge du département « ressources ». Supervisée par un directeur, elle s'organise autour d'une mission achats et d'un service marchés publics composés chacun de trois agents. La mission achats constitue le service acheteur de la collectivité pour certaines prestations transversales : fournitures, parc de photocopieurs, etc. Le service des marchés publics est chargé de la sécurisation juridique des achats, à travers trois types de missions : l'accompagnement des services dans la définition de leurs besoins et le choix des procédures ; un rôle de veille juridique sur les règles de la commande publique et le renouvellement des marchés ; la gestion de toutes les étapes de la procédure de passation des marchés dépassant 50 000 € HT.

Afin de diffuser les règles et les bonnes pratiques en matière d'achat public, la direction de la commande publique anime un club d'acheteurs qui se réunit à un rythme annuel. Les invitations sont adressées à un public large composé des directeurs, chefs de services et chargés de mission. Des points réguliers sont également animés par cette direction lors des réunions de l'encadrement supérieur ou encore à travers l'intranet, au sein duquel elle bénéficie d'une rubrique dédiée et diffuse le guide de la commande publique et des modèles de documents.

En deçà de 50 000 € HT, chaque direction gère directement les achats nécessaires à son fonctionnement, à l'exception de ceux relevant de la mission « achats ». Par ailleurs, pour la plupart des travaux complexes ou de grande ampleur, la ville a sollicité l'assistance de maîtrises d'œuvre privées (construction du centre technique municipal et de l'école Bérégovoy, réaménagement paysager du Grand Ensemble) ou a pu recourir à des marchés de conception-réalisation (bâtiment flottant destiné à accueillir les cérémonies familiales).

7.1.4. La mutualisation de la fonction achats

Depuis 2012, la commune a mis en place quatre groupements de commandes dont elle est le coordonnateur. Les marchés passés en commun concernent :

- avec le SIPPEREC depuis 2012, la fourniture d'électricité et de services de communication électronique ;
- avec l'EPT « Grand Paris Sud Est Avenir » (anciennement avec la communauté d'agglomération de Plaine Centrale), des opérations d'aménagement (aménagement de l'ancien site du BHV en 2013) ;
- avec l'OPH LOGIAL en 2015, des études et une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la requalification urbaine du site « 3 tours Alouettes » et du secteur « Blanqui / Micolon » ;
- avec le CCAS depuis 2014, après une expérimentation lancée en 2012, les fournitures de bureau, les travaux d'entretien des bâtiments (16 lots), la location de matériels événementiels, les vêtements de travail et de protection des agents, les fournitures et ustensiles de cuisine, des prestations de traiteurs et de coordination de la sécurité et de la protection de la santé sur les chantiers (27 marchés). En 2015, sept autres marchés ont été conclus qui concernent les missions de contrôles techniques dans les bâtiments, de vérification périodique réglementaires par un organisme agréé ou de remplacement des extincteurs et dispositifs de désenfumage.

Selon la commune, l'adhésion au SIPPEREC a permis une économie de l'ordre de 65 % sur les dépenses d'électricité et de communications électroniques. L'intérêt économique des autres groupements serait moindre, en raison de la taille respective des membres ou des prestations concernées.

Alfortville n'a pas recours aux centrales d'achats, sauf en cas d'urgence, telle une résiliation imprévue d'un marché par un tiers, ou lorsqu'elle estime qu'il pourrait en découler une amélioration des prix ou des conditions d'exécution. En pratique, le recours aux centrales d'achats ne concerne que deux types de prestations : historiquement, la commune a recours à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) pour l'ensemble de ses achats de véhicules ; en 2012, après une analyse des coûts de ses cinq marchés d'achat et de maintenance de photocopieurs, la ville a confié ces mêmes prestations à l'UGAP, dégageant une économie estimée à 8 000 € sur la durée d'amortissement du parc tout en améliorant la qualité de service.

7.1.5. Les procédures internes sont formalisées mais révèlent des zones de risques

Les procédures internes de la collectivité en matière de marchés publics sont formalisées dans le guide de la commande publique, qui constitue un outil opérationnel et complet à destination des services acheteurs. Outre la description des procédures d'attribution par seuils et nature de besoin, du partage des responsabilités et des circuits de visa et de signature par les différents acteurs de la collectivité, ce document comprend un rappel des principes généraux de la commande publique ainsi qu'une rubrique dédiée à la prévention des risques juridiques et éthiques dans ce domaine. Ce guide est mis à jour à chaque évolution du droit de la commande publique. Il a été modifié en 2016 afin de tenir compte de la réforme de 2015¹⁵⁸ et de s'enrichir d'une partie relative à l'exécution des marchés, qui lui faisait auparavant défaut.

Le guide prévoit une information obligatoire de la direction de la commande publique par le biais d'une fiche dite de *signalement* ou, lorsque le besoin excède 50 000 € HT, par une *fiche de liaison*. En-deçà de ce seuil, la validation de la fiche de signalement par le directeur de la commande publique s'effectue selon le principe du « *silence vaut accord* ». Au-delà de 50 000 € HT, la validation de la fiche de liaison par la chaîne hiérarchique allant du directeur de la commande publique au directeur général des services est nécessaire à la passation du marché. Ces fiches exposent la procédure envisagée par le service, elles fournissent une évaluation du besoin et le calendrier souhaité.

En ce qui concerne la passation proprement dite, les procédures sont conformes aux dispositions en vigueur. Toutefois, s'agissant des achats d'un montant compris entre 25 000 € HT et 50 000 € HT, le guide prévoit uniquement la consultation formelle d'au moins trois entreprises librement sélectionnées. Ainsi, à l'exception des petits lots de certains marchés allotis, l'ensemble des commandes de la collectivité, comprises entre 25 000 € HT et 50 000 € HT, échappent à toute forme de publication.

La sécurité juridique de ces procédures paraît incertaine au regard des obligations de publicité en vigueur (article 40 I du CMP). Si des exceptions sont prévues (II de l'article 28 du CMP), celles-ci sont limitées à des conditions spécifiques, qui nécessitent une analyse au cas par cas¹⁵⁹, dûment justifiée. Cette analyse doit notamment tenir compte de l'objet du marché et de l'état de la concurrence sur le secteur concerné. Le juge apprécie la pertinence de la publicité choisie au regard de son caractère « suffisant » auprès des candidats « ayant vocation y à répondre »¹⁶⁰. Or, la procédure mise en place par la commune dispense précisément ses services d'une telle analyse pour les marchés d'un montant inférieur à 50 000 € HT.

Les sommes en jeu ont été évaluées par la chambre en recensant, pour chaque fournisseur, les mandatements hors procédure de marché pour un montant supérieur au seuil de publicité et de mise en concurrence et inférieur à 50 000 € HT. Elles se sont élevées à près de 400 000 € HT en 2015.

Rappel à la réglementation n° 10 :

Sauf exceptions dûment justifiées, soumettre à publication les achats compris entre 25 000 € HT et 50 000 € HT.

La revue des marchés conduite par la chambre l'amène à conclure qu'en général, les procédures décrites par le guide de la commande publique sont effectivement appliquées.

¹⁵⁸ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et décret d'application n° 2016-360 du 25 mars 2016.

¹⁵⁹ Conclusions N. Boulouis sur CE, 10 février 2010, *M. Perez*, citées par la circulaire du 14 février 2012 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics.

¹⁶⁰ CE, 7 octobre 2005, *région Nord – Pas-de-Calais*.

Cependant, l'analyse des besoins par les services paraît le plus souvent formelle et elle reste, dans de nombreux cas, sommaire voire inexistante. En particulier, les informations relatives aux antécédents pour les mêmes prestations, dont le recensement incombe à la direction des finances, ne sont pas toujours renseignées. Or elles pourraient présenter un intérêt certain en mentionnant les tiers précédents en cas de renouvellement de marché, les sommes effectivement dépensées, les problèmes rencontrés en cours d'exécution ou l'existence d'autres achats similaires. En outre, l'estimation du montant du marché n'est pas justifiée et paraît souvent imprécise. Elle ne distingue pas, pour les marchés pluriannuels, les montants annuels des montants totaux. Elle ne distingue pas non plus l'estimation du montant global de commandes des bornes minimales et maximales prévues en cas d'accord-cadre ou de marché à bon de commande.

Ces lacunes compromettent la qualité des estimations financières prévisionnelles, ce qui accroît le risque de recours à des procédures inadéquates au regard du montant du marché ou de dépassement, en exécution, des montants maximums prévus par le marché. De plus, elles empêchent d'apprécier l'efficacité de l'achat proposé et faussent le jeu de la concurrence en apportant des informations erronées sur les prévisions de commandes.

Pour y remédier, le contenu des fiches de liaison gagnerait à être précisé. Tout d'abord, la rubrique « prix » pourrait prévoir un espace consacré à des justifications et distinguer les estimations annuelles, totales et les montants minimums et maximums des marchés à bons de commande ou accords-cadres. Dans le cas des marchés de fournitures ou de services, la rubrique consacrée aux antécédents pourrait s'enrichir d'une rubrique consacrée au bilan de l'exécution des dernières années pour la prestation considérée. Enfin, il devrait être rappelé aux services l'obligation de remplir avec diligence les rubriques consacrées au prix et à l'estimation des besoins.

Si ce souci de procéder à une analyse fine des besoins doit encore infuser dans les services, il imprègne d'ores-et-déjà les travaux de la direction de la commande publique pour plusieurs marchés à enjeux. Prenant la forme de fiches synthétiques dites de suivi, ces travaux portent un regard critique sur l'exécution des marchés antérieurs pour des besoins similaires afin d'en tirer des conclusions et recommandations opérationnelles pour les marchés à venir.

Recommandation n° 10 :

Améliorer le format des fiches de liaison en étoffant les rubriques consacrées au prix et aux antécédents.

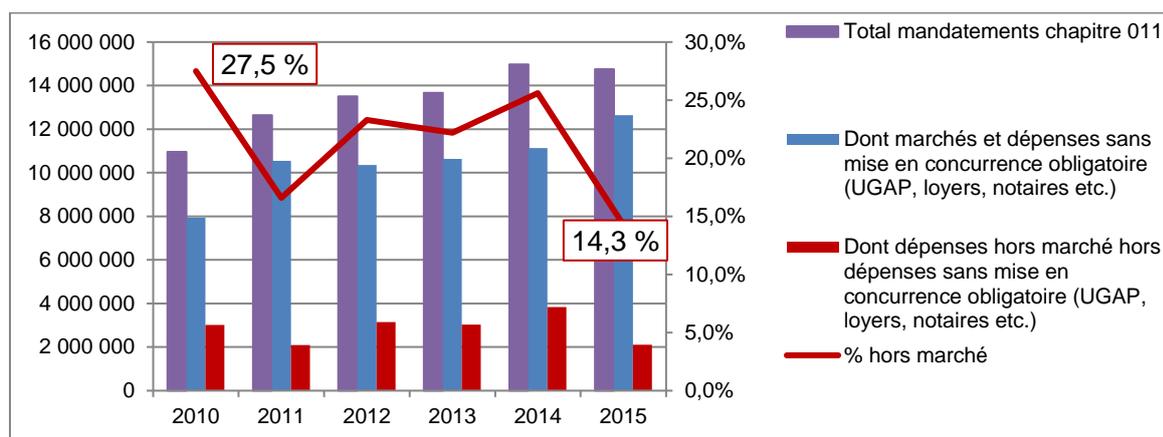
7.1.6. Un contrôle interne efficace

La direction de la commande publique a été missionnée en 2011 pour dresser une cartographie des achats et passer des marchés publics selon les procédures pertinentes au regard des seuils de publicité et de mise en concurrence réglementaires.

Cette politique de régularisation a conduit à passer des marchés allotés pluriannuels de grande ampleur, qui ont notamment concerné, en 2013, les travaux d'entretien dans les bâtiments communaux et, en 2014, certaines dépenses de fonctionnement comme les achats de fournitures et de livres scolaires ou la location de matériel événementiel.

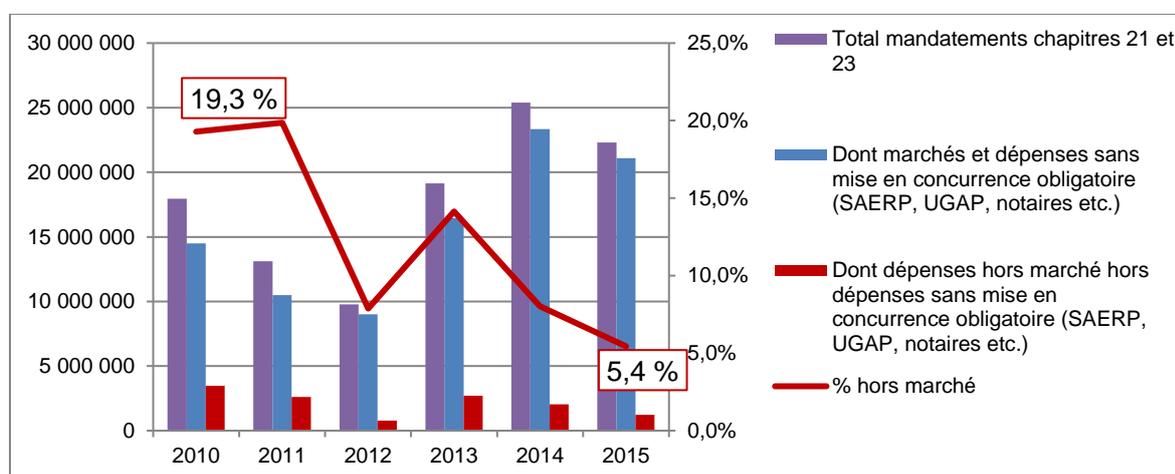
Les données financières de la collectivité confirment la diminution des dépenses hors marché durant la période sous revue, notamment à partir de 2013 et 2014. De ce fait, mais aussi compte tenu de l'augmentation globale des dépenses communales, leur part dans le total des achats a ainsi été divisée par deux en fonctionnement et par près de quatre en investissement.

Graphique n° 33 : Évolution des dépenses de fonctionnement hors marché entre 2010 et 2015 (chapitre 011)



Source : CRC, d'après tableau des engagements de la ville d'Alfortville

Graphique n° 34 : Évolution des dépenses d'investissement hors marché entre 2010 et 2015 (chapitres 21 et 23)



Source : CRC, d'après tableau des engagements de la ville d'Alfortville

Ces actions se sont donc avérées efficaces au regard des objectifs qui avaient été fixés à la direction de la commande publique. Elles gagneront à être poursuivies puisqu'en 2015, la part des dépenses hors marché évitables en fonctionnement s'élevait encore à 14,3 % du chapitre globalisé 011, soit une proportion encore élevée.

La commune ne s'est pas dotée d'une nomenclature par nature d'achat et ne procède pas, *a fortiori*, à un contrôle automatisé du respect de ces seuils. Cela serait pourtant techniquement possible si la collectivité se dotait d'une telle nomenclature car le logiciel financier qu'elle utilise prévoit la faculté de regrouper les mandats par nature d'achat.

La commune estime qu'elle n'est pas tenue de se doter d'une telle nomenclature depuis la réforme de 2004¹⁶¹. Ce faisant, elle outrepassse la volonté du pouvoir réglementaire. Depuis cette date, les collectivités bénéficient certes d'une certaine marge de manœuvre pour établir les catégories homogènes d'achat qu'elles jugent pertinentes, n'étant plus obligées s'en tenir à la nomenclature fixée par arrêté ministériel. Cependant, la notion de catégorie homogène d'achat a été maintenue et perdue d'ailleurs sous le régime de l'ordonnance de 2015¹⁶².

¹⁶¹ Décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics.

¹⁶² Article 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics pris pour l'application de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

Des contrôles manuels sont mis en œuvre par la commune et ont conduit à la passation de plusieurs marchés globaux concernant les fournitures scolaires, le mobilier scolaire, les travaux récurrents ou encore les achats de vêtements de travail. Ces contrôles, efficaces dans l'ensemble, n'empêchent cependant pas des dépassements ponctuels des seuils de publicité et de mise en concurrence, que ce soit :

- pour des achats de même nature auprès d'un même tiers. Ainsi, en 2014, quatre tiers ont bénéficié d'achats hors marché supérieurs à 50 000 € HT pour des prestations similaires dans le domaine de l'animation, de l'entretien des espaces verts ou encore de l'impression ;
- pour des achats auprès de tiers différents mais constituant une catégorie homogène d'achats. En 2014 et en 2015, les achats de denrées alimentaires pour le centre de vacances de Valmorel ou encore le réapprovisionnement de la cave pour les cocktails organisés par la Ville, qui constituent des achats de même nature, auraient dû justifier la passation d'un marché eu égard au montant total des mandaterments, qui excède les seuils légaux de publicité et de mise en concurrence. La commune, consciente du problème, a tenté de régulariser les achats de boissons non alcoolisées à deux reprises ; ces marchés sont toutefois restés infructueux.

Enfin, des mesures ont été prises pour améliorer l'anticipation des renouvellements de marchés : décompte de la durée des marchés à compter de la date de signature et non sur l'année civile, afin d'éviter un engorgement en fin d'exercice ; durées de publicité plus longues durant les périodes défavorables ; existence d'un tableau de bord actualisé en libre accès sur l'intranet de la commune ; envoi de notes de rappels.

Tout en constatant la réalité de ces actions, la chambre a pu observer que certains marchés restaient publiés dans des délais contraints ou durant des périodes peu favorables (mois d'août, fêtes de fin d'années). Lorsqu'il s'agissait de renouvellements, certains marchés ont donné lieu à des prestations hors marché durant la période intermédiaire non couverte par un marché.

Le renforcement du contrôle interne pourrait utilement s'appuyer sur la mise en place d'une nomenclature d'achats, le développement des contrôles automatisés et la formalisation des procédures de contrôle en fonction des zones de risque identifiées. Ces actions garantiraient l'amélioration de la sécurité juridique de la passation des marchés et le respect du principe de liberté d'accès à la commande publique posé par l'article 1^{er} du code des marchés publics. Elles permettraient en outre de renforcer l'efficacité de la fonction achats alors que la situation financière de la commune l'oblige à rechercher des marges de manœuvres budgétaires.

La commune a déjà pris la mesure des observations provisoires formulées par la chambre et elle s'est engagée à des améliorations. Ainsi, la directrice générale des services a rappelé aux directeurs et chefs de service les points d'amélioration attendus en matière de commande publique : analyse des besoins, estimation financière, rigueur en matière d'analyse des offres, anticipation des renouvellements, strict respect du seuil de publicité et de mise en concurrence de 25 000 € HT. Cette note comprend des mesures opérationnelles destinées à assurer le respect de ces recommandations.

Recommandation n° 11 :

Mettre en place une nomenclature d'achats et un dispositif automatisé de computation des seuils de marché public.

7.1.7. Les actions entreprises au titre de la prévention des conflits d'intérêts

La commune s'est assurée que les élus susceptibles d'être affectés par des conflits d'intérêts s'abstenaient bien de la commission d'appels d'offres, des débats et des délibérations du conseil municipal. Ils étaient également écartés des circuits de signature concernés ; à la suite du contrôle de la chambre, cette bonne pratique a en outre été formalisée par arrêté municipal le 13 février 2017.

D'autre part, la ville s'est récemment mise en ordre de marche pour s'acquitter des obligations découlant de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique¹⁶³. En vertu de ces dispositions, les responsables municipaux estimant se trouver en situation de conflit d'intérêts sous soumis à certaines obligations :

- le maire doit prendre un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences et désignant, dans les conditions prévues par la loi, la personne chargée de le suppléer ;
- les conseillers municipaux doivent informer le maire par écrit, précisant la teneur des questions pour lesquelles ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Le maire est alors tenu de déterminer en conséquence, par voie d'arrêté, les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

Par courrier du 24 février 2017 à l'attention des élus municipaux, le maire a demandé la transmission desdites déclarations.

7.2. Observations relatives à la passation et à l'exécution d'un échantillon de marchés

7.2.1. Constitution de l'échantillon

La chambre a procédé à une revue des marchés publics passés entre 2013 et 2015, sur la base des recensements prévus à l'article 133 du code des marchés publics. Les 41 marchés contrôlés, représentent 65 % du montant total des marchés passés entre 2013 et 2015, ventilés comme suit par type de prestations.

Tableau n° 14 : Représentativité de l'échantillon de marchés contrôlés par la chambre

Types de prestations	Montant HT total 2013-2015	Montant HT marchés contrôlés	%	Nombre total de marchés 2013-2015	Nombre de marchés contrôlés	%
Fournitures	4 980 713	1 308 665	26 %	121	9	7 %
Services	9 368 785	4 467 120	48 %	100	20	20 %
Travaux	23 888 347	18 987 225	79 %	65	12	18 %
Total général	38 237 846	24 763 010	65 %	286	41	14 %

Source : CRC. NB : les marchés sans minimum ni maximum ne sont pas comptabilisés

L'échantillon a été constitué de manière à être représentatif des différents types de prestations fournies, ainsi que des différentes procédures de passations¹⁶⁴ et formes de marchés¹⁶⁵. L'accent a été mis sur les priorités récentes de la commune en matière de commande publique, telles que le recours accru aux procédures adaptées avec négociation ou aux marchés à bons de commande sans maximum. La localisation du titulaire sur le territoire de la commune, l'existence d'avenants, l'identification de marchés antérieurs ou de prestations hors marché avec le titulaire ont également conduit à des sélections spécifiques. La chambre a également contrôlé des marchés plus anciens, notamment en cas d'attribution à plusieurs reprises à un même tiers.

¹⁶³ Articles 5 et 6 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹⁶⁴ Types de procédures de passation : 14 procédures formalisées et 27 procédures adaptées dont 16 avec négociation.

¹⁶⁵ Formes de marchés : un marché de conception réalisation, un accord cadre et deux marchés subséquents, 12 marchés à prix global et forfaitaire, 3 marchés rémunérés en fonction d'un pourcentage fixe du coût des travaux et 22 marchés à bons de commandes, dont 10 sans maximum de commande.

Parmi ces 41 marchés, 13 n'appellent pas d'observations particulières au regard des diligences conduites par la chambre. De même, 6 avenants ont été examinés qui, à l'exception de celui abordé ci-après, n'appellent pas d'observations.

Dans l'ensemble, les dossiers de marchés sont bien tenus. Le nombre limité d'anomalies dans le choix des procédures ou leur déroulement indique que la direction de la commande publique joue son rôle de conseil juridique et, pour les achats de plus de 50 000 € HT, de gestion de la procédure.

Toutefois, plusieurs pistes d'améliorations, exposées ci-après, ont été identifiées. Elles couvrent différentes étapes de la passation, de la définition des besoins à l'analyse des offres. Par commodité de lecture, ces pistes sont présentées par thématique, et renvoient le cas échéant aux analyses détaillées des marchés qui leur font suite.

7.2.2. Une meilleure évaluation des besoins en amont de la passation des marchés doit être recherchée

Au regard des marchés analysés, la faiblesse de l'évaluation des besoins peut entraîner des dysfonctionnements, faisant peser sur la commune des risques juridiques et financiers.

7.2.2.1. Les risques induits par les marchés à bon de commande sans maximum

Dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse des petits travaux dans les bâtiments communaux, des prestations d'impression et de reprographie, d'accueil de loisirs sans hébergement ou encore de la location de matériel événementiel, les difficultés de la commune à quantifier ses besoins l'ont conduite à recourir à des marchés sans montant maximal de commande. Outre l'avantage découlant de l'absence de limite au montant total des prestations commandées, la ville en attendait un allègement des charges administratives liées à la passation récurrente de marchés publics pour des durées parfois courtes. S'agissant du marché d'accueil de loisirs sans hébergement passé en 2014, le choix de cette forme de marché visait aussi à pallier les incertitudes quant à l'impact financier de la réforme des rythmes scolaires.

Le volume d'achat correspondant s'avère significatif, puisqu'il s'élevait à 4,53 M€ en 2015, soit près du tiers (31,2 %) du total de ses achats et charges externes.

Ce type de marché, qui accorde à la collectivité une grande liberté, est assorti de contreparties destinées à garantir la concurrence et à favoriser la qualité et l'adéquation des offres au besoin. La collectivité doit notamment veiller à fournir, dans l'avis d'appel public à la concurrence, un montant estimatif des commandes sur toute la durée du marché. Cette obligation, rappelée dans la fiche de la direction des affaires juridiques de Bercy consacrée aux marchés à bons de commande, relève d'une obligation jurisprudentielle désormais bien établie, si bien qu'en ne s'y conformant pas, la commune s'expose à un risque d'annulation par le juge administratif¹⁶⁶.

En l'espèce, dans les avis de publicité des quatre marchés précédemment cités, Alfortville a fourni une estimation correspondant en réalité au montant minimal annuel de commandes. Ces sommes sont manifestement sous-évaluées au regard, d'une part, de l'historique des dépenses de la collectivité pour des prestations de même nature, d'autre part, de l'exécution de ces marchés. Fin juin 2016, les commandes réelles dépassaient déjà ces estimations de 41 % s'agissant de l'accueil de loisirs sans hébergement, d'un facteur 3 à 10 concernant les différents lots du marché d'impression et de reprographie, d'un facteur 10 pour la location de matériel événementiel et d'un facteur 26 en ce qui concerne les petits travaux dans les bâtiments communaux.

¹⁶⁶ CE, 24 octobre 2008, *Communauté d'agglomération de l'Artois*, n° 313600 ; CE, 18 juin 2010, *Office public d'aménagement et de construction (OPAC) Habitat Marseille Provence*, n° 335611.

Il importe donc que la ville veille, lorsqu'elle passe des marchés à bons de commande sans maximum, à fournir dans l'avis d'appel public à la concurrence une estimation réaliste et sincère du montant des commandes sur la durée du marché.

7.2.2.2. En matière de travaux, les à-coups de la maîtrise d'ouvrage ont pu nuire à l'efficacité de la commande publique et au jeu de la concurrence

Les marchés d'études, de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre liés au réaménagement de l'espace public du Grand Ensemble, opération de requalification lancée en février 2009 constituant l'une des principales composantes du projet de renouvellement urbain (PRU) d'Alfortville, témoignent d'une fluctuation des contours du projet et de son calendrier.

Dès début 2010, un marché d'études et de maîtrise d'œuvre est lancé, devant se dérouler sur une durée de 18 semaines. Après les études préalables et d'avant-projet, la tranche conditionnelle devant courir jusqu'aux opérations de réception des travaux est affermie le 2 mai 2011. Pourtant, le marché est résilié en 2012, donnant lieu au versement de 28 987 € HT au titre des frais et travaux engagés et indemnités de résiliation.

En 2013, la ville lance un nouveau marché d'études et de maîtrise d'œuvre portant sur le même objet que celui passé en 2010, ce dernier ayant pourtant été partiellement exécuté. Ce choix de passer un nouveau marché découle de l'accroissement du coût d'objectif du projet (+ 71 %).

Parallèlement, en 2012, la collectivité commande, hors marché, un outil de communication en 3D devant faciliter la consultation des riverains, qui n'avait pas été anticipé lors de la passation du marché de maîtrise d'œuvre.

La même année, le programme de travaux sur le Grand Ensemble a été révisé « *suite aux difficultés financières de certains bailleurs, aux échanges avec les habitants et au Grand Paris Express* ». Ces évolutions ont conduit la ville à privilégier le réaménagement de l'espace situé entre les tours de ce quartier et la réfection des logements sur les axes de circulation qui l'entourent, mais aussi à dissoudre le syndicat chargé de la gestion de ces espaces (association syndicale Grand Ensemble - ASGE). La commune a alors décidé :

- de recourir en 2013 à un assistant à maîtrise d'ouvrage pour mettre à jour les livrables du précédent marché et préparer la passation d'un nouveau marché de maîtrise d'œuvre ;
- de conclure en 2014 un nouveau marché de maîtrise d'œuvre. Il s'agissait du troisième marché de ce type, avec un périmètre plus restreint que celui de 2010 puisque ne portant pas sur les voiries ;
- de passer début 2014 un marché de maîtrise d'œuvre pour la construction d'une aire de jeux au sein du Grand Ensemble, dans le but d'aboutir à une première réalisation rapide. Il s'est agi du quatrième marché de maîtrise d'œuvre concernant cet espace, dissocié de la maîtrise d'œuvre du reste de l'opération et au périmètre restreint à la seule réalisation d'une aire de jeux ;
- de commander en 2015 (hors marché) une mission de délimitation foncière en vue de la dissolution de l'ASGE.

Au total, le réaménagement du grand Ensemble a conduit Alfortville à passer cinq marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre et deux prestations hors marché pour un montant total de 229 000 €, une somme à comparer aux 51 000 € mandatés dans le cadre du premier marché de maîtrise d'œuvre passé en 2010.

S'il est courant qu'une opération de cette envergure impliquant de nombreux partenaires soit amenée à évoluer à la marge, la récurrence de ces achats auprès du même tiers, destinés à couvrir des besoins similaires sur une même opération, s'explique dans une large mesure par une évaluation préalable des besoins insuffisante. L'achat public témoigne des modifications des contours et de l'économie du projet qui en ont découlé, entre 2010 et 2014.

7.2.2.3. La méthodologie de notation utilisée permet d'asseoir une part substantielle de la note sur des éléments non demandés dans le dossier de consultation

De façon presque systématique¹⁶⁷, la grille de notation des candidats prévoit d'accorder une part substantielle des points à toute offre susceptible d'apporter une « plus-value particulière » par rapport aux besoins exprimés dans le cahier des charges. Seuls quatre marchés attribuaient le maximum de points en cas d'offre simplement conforme au cahier des charges.

En moyenne, sur l'ensemble des marchés contrôlés par la chambre, le poids de l'apport de telles plus-values dans le barème de notation était de 20 % de la note pour les critères qualitatifs (technique, esthétique, qualité des équipes) et 12 % de la note totale. Dans de nombreux cas, cette part s'élève même à 25 % des points de la note technique. À cet égard, le marché de prestations d'accueil de loisirs et d'activités périscolaires passé en 2014 se distingue tout particulièrement : l'analyse des offres identifie, dans celle de la Ligue de l'enseignement du Val-de-Marne, pas moins de 23 éléments apportant une « plus-value particulière » et justifiant, selon la commune, l'attribution de la note technique maximale.

Du fait de son poids relatif dans la note finale et de son caractère subjectif (elle permet d'attribuer des points à un candidat répondant à des attentes qui n'étaient pas précisées dans les documents de consultation), cette méthode de notation est génératrice d'opacité dans l'attribution des notes aux candidats et paraît, à ce titre, peu conforme aux principes de transparence des procédures et d'égalité des candidats établis par l'article 1^{er} du code des marchés publics.

Par souci de sécurité juridique, il serait préférable que les barèmes de notation utilisés par la commune en vue de l'attribution de ses marchés publics ne prévoient plus l'octroi de points en cas d'apport d'éléments non exigés par les documents de consultation.

Recommandation n° 12 :

Supprimer des barèmes de notation utilisés pour l'attribution des marchés publics les points réservés à l'apport d'éléments non exigés par l'avis d'appel public à la concurrence ou les documents de consultation.

7.2.3. Les consultations devraient chercher à mieux assurer l'égalité des nouveaux entrants potentiels face aux anciens titulaires

Plusieurs marchés contrôlés étaient attribués à des sociétés ou organismes déjà prestataires de la commune depuis le début de la période examinée, voire depuis plusieurs décennies s'agissant des prestations d'accueil de loisir sans hébergement assurées par la Ligue de l'enseignement du Val-de-Marne. Dans certains cas, des lacunes dans la conception du cahier des charges et la méthode de notation utilisée pour l'analyse des offres donnaient aux candidats historiques un avantage sur les nouveaux entrants potentiels.

¹⁶⁷ Neuf marchés sur dix, au regard de l'échantillon contrôlé par la chambre.

Afin de sécuriser juridiquement ses achats en garantissant l'égalité de traitement et l'égal accès des candidats à ses marchés¹⁶⁸, la commune gagnerait donc à mieux s'assurer qu'elle fournit aux candidats l'ensemble des informations nécessaires à la compréhension du besoin et que la méthode de notation utilisée pour classer les candidats ne bénéficie ni aux entreprises locales, ni aux tiers avec lesquels elle entretient des relations anciennes.

7.2.3.1. Des cahiers des charges à préciser pour les marchés complexes

Les cahiers des charges de plusieurs marchés manquaient d'informations utiles à d'éventuels nouveaux entrants. Les titulaires des marchés précédents disposaient alors d'un avantage comparatif du fait de leur connaissance des besoins à satisfaire, ce qui était d'ailleurs relevé par la ville au stade de l'analyse des offres et a justifié l'octroi des meilleures notes techniques.

Ainsi, le cahier des clauses particulières du marché de prestations d'accueil de loisir sans hébergement passé en 2014 n'évoquait pas certaines exigences de la ville quant au pilotage des prestations (planning de mise en place et modalités d'organisation des nouvelles activités périscolaires, modalités d'évaluation des responsables de site ou de gestion des relations avec les familles), aux compétences attendues des animateurs (exigences en termes de formation) et à la nature des contrats qui devaient les lier au titulaire du marché (préférence pour l'emploi en CDI). Pourtant, au stade de l'analyse des offres, les détails fournis par la Ligue de l'enseignement du Val-de-Marne dans ces domaines ont été considérés par la ville comme des éléments de différenciation. Selon la commune, qui a pu repréciser certaines exigences dans le cadre de la négociation avec les candidats, ces imprécisions sont inhérentes à la complexité d'un marché de cette ampleur et portant, en partie, sur des activités nouvelles.

Un marché de maîtrise d'ouvrage conclu en 2013 pour une opération d'aménagement témoigne également du caractère parfois insuffisant des précisions fournies dans le dossier de consultation. Lors de l'analyse des offres, les éléments relatifs à la communication auprès des riverains étaient déterminants dans l'établissement de la note technique des candidats et le choix de la commune s'est porté sur une société dont l'offre développait particulièrement cet aspect. Or, les pièces de ce marché ne faisaient pas état des tensions qui marquaient la consultation des riverains depuis 2010.

7.2.3.2. Des méthodes de notation parfois favorables aux candidats locaux

L'absence de caractère discriminatoire des critères de sélection des candidats est une obligation légale¹⁶⁹. S'il n'est pas apparu que la commune ait eu recours à de tels critères, la chambre tient toutefois à attirer son attention sur les modalités de calcul ou d'appréciation associées à ces critères.

En effet, les modalités de calculs du critère de délai d'intervention utilisé dans certains marchés pouvaient être mécaniquement plus favorables aux candidats alfortvillais qu'aux candidats plus lointains, même lorsque ces derniers étaient en capacité d'intervenir dans le temps imparti par la ville. En outre, dans les appréciations portées sur certaines offres, la commune a pu mettre en avant les liens déjà établis avec les partenaires locaux ou la localisation alfortvillaise d'un candidat.

¹⁶⁸ Article 1^{er} du code des marchés publics.

¹⁶⁹ Article 53 du code des marchés publics.

7.2.4. Les modalités de recours aux différents titulaires des accords-cadres ou marchés multi-attributaires devraient être précisées

Compte tenu du recours accru de la collectivité aux accords-cadres et marchés multi-attributaires, la chambre a prêté une attention particulière à l'examen de ces marchés.

S'agissant des marchés à bons de commandes multi-attributaires, les modalités de répartition des commandes ne sont pas précisées dans le cahier des clauses particulières, qui prévoit au contraire le recours arbitraire à l'un ou l'autre des prestataires.

Ainsi, dans le cas de deux marchés de reprographie et d'impression passés en 2014, les commandes ont été confiées de façon très inégale aux différents prestataires retenus. 4/5^{ème} des commandes passées dans le cadre du premier marché ont été confiées à un seul des deux titulaires, et la moitié des commandes réalisées dans le cadre du second marché ont été attribuées à l'un des trois titulaires. Dans un cas comme dans l'autre, le titulaire ayant obtenu le plus de commandes était celui qui pratiquait les prix les plus élevés.

La circulaire du 14 février 2012 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics recommande que la répartition des achats s'effectue *« selon les modalités fixées par le marché, qui doivent être objectives, transparentes et non discriminatoires. Ils peuvent, par exemple, être attribués à tour de rôle, ou selon la méthode dite en cascade¹⁷⁰ »*.

Quant aux accords-cadres, ils n'encadrent pas suffisamment les modalités de mise en concurrence des titulaires de façon à assurer une concurrence effective lors de la passation des marchés subséquents. En effet, ils ne prévoient ni délai minimal de consultation des sociétés parties à l'accord, ni obligation de réponse de celles-ci lorsqu'elles sont consultées.

En particulier, dans le cas de l'accord-cadre multi-attributaire pour la réalisation de spectacles pyrotechniques conclu en 2014 avec quatre artificiers, l'un des attributaires a signalé à la commune que le délai imparti pour répondre lui semblait insuffisant pour fournir une offre. Seuls trois des quatre titulaires de l'accord cadre ont répondu à la consultation de 2014 et un seul a répondu en 2015.

Sur ce thème, le guide de la commande publique de la direction des affaires juridiques du ministère des Finances souligne que *« l'acheteur public aura également intérêt à prévoir que les titulaires de l'accord-cadre s'engagent à faire des offres régulières, acceptables et appropriées lorsqu'ils seront sollicités pour les marchés subséquents. Il s'agit là simplement de la contrepartie de l'engagement de l'acheteur public à ne passer commande qu'auprès des titulaires de l'accord-cadre. L'obligation de répondre aux marchés subséquents peut être assortie de sanctions. »*

Recommandation n° 13 :

Préciser les modalités de répartition des achats dans le cadre de marchés multi-attributaires ainsi que les modalités de consultation des différents titulaires des accords-cadres (délais, obligation de réponse).

¹⁷⁰ La méthode d'attribution en cascade consiste à faire appel, en priorité, aux titulaires les mieux-disant : l'acheteur contacte le titulaire dont l'offre a été classée première et, si celui-ci n'a pas la capacité de répondre dans les délais exigés, l'acheteur s'adresse au titulaire dont l'offre a été classée deuxième et ainsi de suite.

7.2.5. Les marchés gagneraient à être mieux anticipés pour éviter des périodes de publicité courtes et peu favorables ou le recours injustifié à des marchés atypiques

Certains marchés ont été publiés durant des périodes peu favorables à une concurrence effective, qu'il s'agisse de la période estivale, ou de celle précédant les fêtes de fin d'année, ce qui a pu limiter la concurrence effective. Ainsi :

- les trois marchés de travaux pour la construction du centre technique municipal ont été publiés entre le 8 août et 19 septembre. Une seule entreprise s'est portée candidate aux deux premiers marchés. Deux candidats ont répondu à l'appel d'offres du troisième marché, dont une société entretenant avec la candidate aux deux premiers marchés des relations de sous-traitance croisées ;
- un marché de location de matériel événementiel pour les vœux du maire, publié fin 2013, prévoyait une réponse avant le 9 décembre pour des manifestations devant avoir lieu dans les premiers jours de janvier l'année suivante.

Le nombre de marchés passés en période estivale a toutefois fortement diminué entre 2012 et 2015.

Plusieurs marchés ont en outre fait l'objet d'une durée de publicité particulièrement courte lorsque le recours à une procédure adaptée le permettait. Dans le cas des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux relatifs à l'aménagement du Grand Ensemble, ce choix s'expliquait par la volonté de la collectivité d'aboutir rapidement à des réalisations visibles. S'agissant du renouvellement d'un marché de conseil en communication, insuffisamment anticipé, la durée de publicité très courte s'est doublée d'un achat hors marché auprès du même tiers pour assurer la continuité des prestations. Dans ces différents cas, le nombre de candidatures reçues était également limité, s'élevant respectivement à deux et une.

Enfin, afin de raccourcir les délais de réalisation du bâtiment flottant destiné à accueillir les cérémonies familiales, la ville a eu recours à un marché de conception-réalisation sans que ce choix ne soit explicitement justifié par les contraintes techniques particulières décrites à l'article 37 du code des marchés publics. Or, le respect de ces conditions est apprécié strictement par le juge administratif¹⁷¹. Se lançant ainsi dans une procédure qui lui était peu familière, la commune n'a pas prévu d'indemnisation des candidats évincés, pourtant obligatoire au regard du code des marchés publics¹⁷² comme de la jurisprudence¹⁷³, ce qui l'exposait à un risque juridique.

Cet empressement est d'autant plus regrettable que la plupart de ces anomalies concernent des marchés de travaux d'un montant significatif : 4,7 M€ HT pour les marchés portant sur l'aménagement des locaux du centre technique municipal, 2,2 M€ HT pour le réaménagement de l'espace public central Grand Ensemble ou encore 1,9 M€ HT concernant le bâtiment flottant destiné à accueillir les cérémonies familiales. Ces enjeux financiers auraient justifié la recherche d'une concurrence la plus large possible afin de minimiser les coûts pour la commune.

Afin d'éviter de passer des marchés dans des délais contraints, susceptibles de restreindre la concurrence et porteurs de risques juridiques, la collectivité gagnerait à mieux anticiper le renouvellement de ses marchés de fournitures et de services ainsi que la passation des marchés de travaux.

¹⁷¹ CE, 8 juillet 2005, *Communauté d'agglomération de Moulins* : absence des conditions requises pour une procédure de conception réalisation d'un atelier de construction et d'exploitation de dirigeables ; CE, 28 décembre 2001, *Conseil régional de l'Ordre des architectes d'Auvergne c/ département du Puy-de-Dôme*.

¹⁷² Article 69 du code des marchés publics.

¹⁷³ CE, 23 octobre 2013, *Hôpital du François*, n° 362437, confirmé par CE, 14 février 2014, *Hôpital du François*, n° 362331.

7.2.6. Une rigueur accrue doit prévaloir à l'analyse des offres déposées par les candidats

Des décalages substantiels entre l'analyse des offres réalisée par la collectivité et leur contenu réel ont été identifiés dans au moins cinq marchés examinés. Ces décalages consistaient notamment en :

- l'attribution de la meilleure note technique à un candidat au motif que son offre incluait une assistance 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, alors que l'offre en question ne prévoit qu'une assistance 5 jours sur 7 aux heures de bureau, facturée en supplément du prix annoncé ;
- la minimisation des moyens humains des candidats évincés ;
- l'attribution d'une note de méthode équivalente ou supérieure à des candidats ayant fourni des notes méthodologiques d'une qualité plus faible que leurs concurrents ;
- l'attribution du maximum de points liés à l'appréhension du contexte territorial à un candidat dont l'offre était constituée de copier-coller depuis Wikipédia, alors que le principal concurrent, dont l'offre témoignait de recherches poussées, se voyait pénalisé pour une offre qualifiée de trop générale ;
- l'attribution de la note maximale au motif de l'apport par un candidat de « plus-values particulières » alors que nombre des plus-values identifiées relevaient en réalité de la simple conformité au cahier des clauses particulières.

Par ailleurs, toujours au stade de l'analyse des offres, trois marchés témoignent de l'utilisation d'une méthodologie de notation non conforme à celle décrite dans le dossier de consultation. Ces irrégularités concernent :

- l'attribution de la note maximale (30/30) à un candidat alors que, au vu du barème du règlement de consultation et de l'appréciation figurant dans l'analyse des offres, sa prestation ne devait se voir attribuer qu'une note de 15/30 ;
- l'utilisation de pondérations et d'un sous-critère technique non prévus par le règlement de consultation ;
- l'utilisation de critères d'appréciation en contradiction avec le contenu du cahier des clauses particulières.

Parmi les six marchés évoqués ci-dessus, cinq ont été attribués à un candidat avec lequel la ville avait déjà confié des prestations similaires dans un passé récent.

Une plus grande rigueur doit être observée lors de l'analyse des offres afin d'éviter l'occurrence de ce type d'erreurs qui compromettent la concurrence entre les candidats, et mettent la collectivité en situation de risque juridique. Une notation conforme au règlement de consultation et aux candidatures reçues aurait été susceptible de modifier les notes, voire de bouleverser le classement final des candidats.

7.3. Appréciation générale sur la commande publique

L'organisation de la fonction « achats », la formalisation des procédures et leur application se sont améliorées et sont aujourd'hui satisfaisantes dans l'ensemble. Le contrôle interne s'est concentré avec succès depuis 2011 sur la diminution des dépenses hors marché. En outre, à la suite du contrôle de la chambre, la commune a amélioré la sécurité de ses achats et poursuivi ses actions de prévention des conflits d'intérêts.

Cependant, les achats et charges externes ont augmenté à un rythme dynamique jusqu'en 2014. Leur coût par habitant a cru de 33,4 % en six ans et excède désormais de 15,4 % celui des communes de taille comparable alors qu'il lui était nettement inférieur en 2010. Les effets de périmètre comme la réforme des rythmes scolaires n'expliquent qu'une faible part de cette évolution qui tient plutôt au gonflement des achats courants de la ville.

La chambre identifie cinq pistes d'amélioration de la sécurité juridique et de l'efficacité des achats, qui concernent l'évaluation des besoins, l'anticipation du calendrier et la rigueur des analyses qui sous-tendent l'attribution des marchés. L'effectivité de la concurrence gagnerait aussi à ce que l'information des candidats soit enrichie et à ce que des règles d'attribution des commandes soient précisées.

À la suite du contrôle de la chambre, la commune a engagé de nouvelles actions en ce sens. En outre, par souci de sécurité juridique, la chambre invite la commune à ne plus utiliser de barèmes de notation permettant d'attribuer des points à des candidats de façon discrétionnaire, ainsi qu'à automatiser le contrôle de la computation des seuils réglementaires.

8. LA GESTION DE LA COMMUNICATION

8.1. Une orientation prioritaire depuis 2012

Sous l'impulsion de son actuel maire, depuis 2012, Alfortville a développé une offre de communication institutionnelle particulièrement étoffée, caractéristique pouvant sembler atypique pour une collectivité de cette dimension.

Outre le traditionnel journal municipal et la page internet, récemment rénovée, la commune dispose d'un compte Twitter, d'une page Facebook et d'un compte Instagram. Elle produit elle-même des émissions et reportages locaux publiés en ligne à travers une web TV, et propose de multiples publications ponctuelles (guide des activités estivales, des associations, de la vie scolaire, site internet dédié au centenaire de la Première Guerre mondiale) ou régulières (lettre du maire, newsletter).

Cette démarche prend également la forme d'événements ou festivités proposés aux habitants, certains classiques tels que les vœux du maire, le marché et les illuminations de Noël ou encore les festivités du 14 juillet, d'autres plus spécifiques (anniversaire de la commune, inaugurations d'équipements).

Cette politique n'est pas sans incidence sur les finances, l'organisation et le fonctionnement de la collectivité. Les dépenses de communication ont plus que doublé entre 2010 et 2015, même si un léger recul devrait être enregistré en 2016. Sur le plan organisationnel, cette activité concerne désormais, outre le DGA chargé de la communication, la direction de la communication placée sous son autorité, composée de 18 agents. La commune a en outre recours à des marchés de conseil dans ce domaine et externalise une part de la gestion de ses relations avec les médias (*cf. infra*).

Par ailleurs, au cours de son contrôle, la chambre a pu constater des anomalies dans les modalités de recrutement des agents contractuels, qui semblent se concentrer sur ces secteurs d'activité. Des dysfonctionnements ont également pu être observés en matière d'achat public.

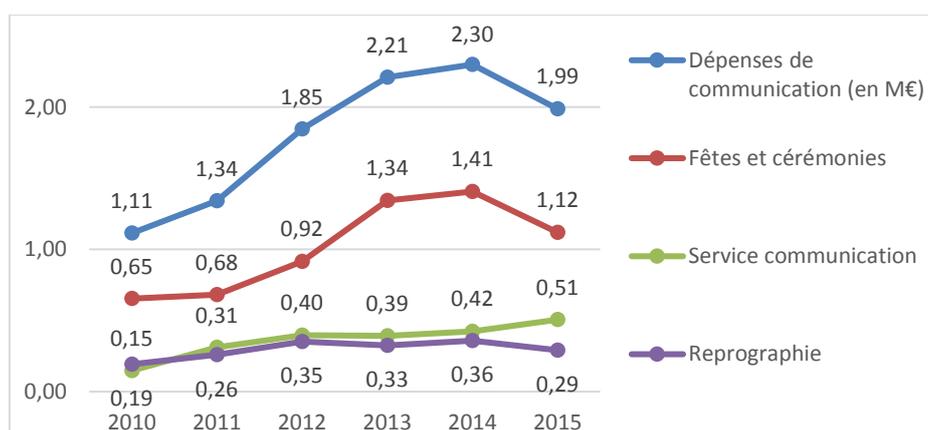
Ces observations sont à mettre en regard du déficit de communication constaté en matière d'information sur la situation et les perspectives financières de la commune, et que l'accroissement des dépenses de communication a contribué à dégrader.

8.2. Un doublement des dépenses de communication

8.2.1. Une progression qui s'est accentuée depuis 2012

Les dépenses de communication d'Alfortville, prises hors dépenses de cabinet, charges de personnel et immobilier¹⁷⁴, ont presque doublé entre 2010 (1,11 M€) et 2015 (1,99 M€), malgré un léger recul observé cette dernière année. Elles atteignent 44 € par habitant en 2015.

Graphique n° 35 : Évolution des dépenses de communication

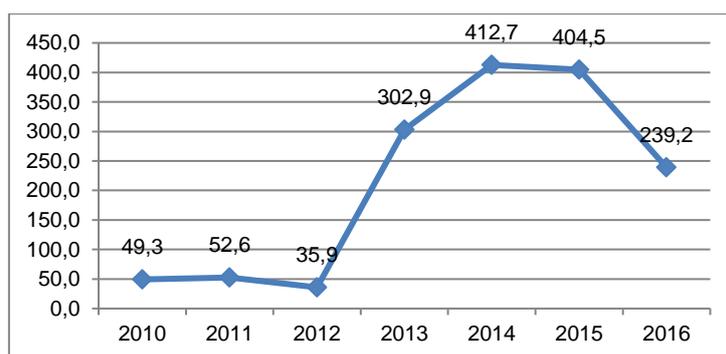


Source : CRC, d'après les données comptables produites par la commune

L'impulsion a été particulièrement marquée en 2012, les dépenses de fêtes et cérémonies contribuant à la moitié du total (0,92 M€ sur 1,85 M€).

Certains postes spécifiques ont connu une progression particulièrement notable. Ainsi, les dépenses pour les cérémonies des vœux¹⁷⁵ ont été multipliées par plus de 10 entre 2012 et 2014. En effet, à compter de 2013, le nouveau maire a proposé une cérémonie pour la population au budget très significativement supérieur à ce qui prévalait antérieurement¹⁷⁶, en complément de cérémonies spécifiques pour le personnel, les seniors et les institutions.

Graphique n° 36 : Dépenses pour les vœux annuels entre 2010 et 2016 (en k€)



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

¹⁷⁴ Une estimation du total de ces dépenses, qui ne font pas l'objet d'une désignation spécifique exhaustive dans les comptes, a été obtenue en regroupant les engagements des services de communication, fêtes et cérémonies et reprographie de la commune, ainsi que des dépenses des autres services imputées aux comptes 6232 (fêtes et cérémonies), 6236 (catalogues et imprimés), 6237 (publications), 6238 et 6257 (réceptions).

¹⁷⁵ Ensemble des prestations de traiteur, d'éclairage, de décoration, et plus généralement toute dépense référencée dans le SI financier de la commune comme liée aux vœux.

¹⁷⁶ Selon les données financières, alors que les prestations de traiteur s'élevaient à 15 000 € par an jusqu'en 2012, elles atteignaient 53 179 € en 2013 pour les cérémonies de vœux aux institutions et à la population. Cette même année, se sont ajoutées des dépenses d'animation (orchestre et magicien pour 10 350 €), de sonorisation (27 048 €) et d'éclairage (101 042 €), ces deux dernières prestations s'appliquant à plusieurs des cérémonies de vœux de l'année.

Cette pratique s'est poursuivie jusqu'en 2015. En 2016, dans un contexte financier dégradé, le maire décidait de ne pas reconduire les vœux à la population et aux institutions, faisant valoir une économie de 120 000 €. Les cérémonies destinées au personnel communal et aux seniors ont toutefois été maintenues pour un coût plus de six fois supérieur à celui de 2012. Entre 2013 et 2016, les dépenses pour les vœux se sont élevées à 1,36 M€, soit plus de 30 € par habitant.

Par ailleurs, l'effort financier consenti en 2015 n'a pas concerné tous les postes. En particulier, les dépenses du service de communication ont progressé de près de 20 % entre 2014 et 2015, atteignant 0,51 M€, soit près de trois fois et demi leur niveau de 2010.

En réponse à ces observations, la commune a indiqué qu'elle contestait cette évaluation ainsi que le périmètre des dépenses prises en compte, qui intègrent, notamment, les illuminations de fin d'année. Se fondant sur sa propre évaluation, elle estime le montant de ces dépenses à 691 573 € en 2015 soit 15,5 € par habitant. Or, si ce montant correspond aux comptes pris en considération par la chambre¹⁷⁷, il exclut les autres dépenses de ses services de communication, fêtes et cérémonies et reprographie, dont la plupart relèvent sans ambiguïté de la communication communale¹⁷⁸, à commencer par celles du service de communication.

Graphique n° 37 : Détail des dépenses prises en compte

(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2014	2010-2015
Fêtes et cérémonies (6232)	69 295	76 904	66 259	62 652	57 068	48 179	-17,6 %	-30,5 %
Catalogues et imprimés (6236)	8 004	3 807	5 885	4 566	6 794	7 922	-15,1 %	-1,0 %
Publications (6237)	202 740	265 275	352 903	340 465	353 441	287 563	74,3 %	41,8 %
Réceptions (6238)	-	-	88 152	67 936	37 636	24 237	-	-
Réceptions (6257)	107 210	144 152	217 389	323 534	322 600	323 672	200,9 %	201,9 %
Sous-total	387 250	490 138	730 588	799 153	777 539	691 573	100,8 %	78,6 %
service communication (autres dépenses)	135 325	281 737	374 195	355 873	400 051	479 929	195,6 %	254,6 %
service reprographie (autres dépenses)	2 650	23 417	22 740	26 241	28 124	30 199	961,1 %	1 039,4 %
service fêtes et cérémonies (autres dépenses)	588 615	545 564	717 859	1 028 771	1 093 099	785 884	85,7 %	33,5 %
Sous-total	726 590	850 719	1 114 793	1 410 884	1 521 275	1 296 012	109,4 %	78,4 %
Dépenses de communication	1 113 840	1 340 857	1 845 382	2 210 038	2 298 814	1 987 585	106,4 %	78,4 %

Source : comptes de gestion

Surtout, le doublement des dépenses de communication observé par la chambre entre 2010 et 2014 (+ 106,4 %) est également constaté sur le périmètre restreint – et incomplet – retenu par la commune (+ 100,8 %).

8.2.2. Un décuplement des dépenses de cabinet

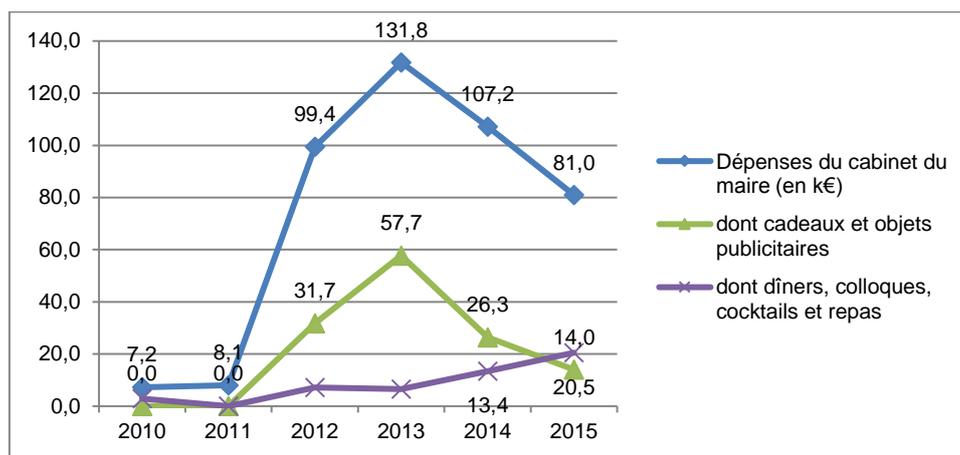
Un certain nombre de dépenses relevant de la communication ont été prises en charge par le cabinet du maire, et elles ne sont donc pas recensées dans les agrégats présentés ci-avant.

Or, de façon comparable aux cérémonies des vœux, les dépenses de cabinet ont connu une progression très significative à compter de l'exercice 2012, avec un montant maximal atteint en 2013 (131,8 k€) et une multiplication par plus de 10 entre 2010 (7,2 k€) et 2015 (81,0 k€).

¹⁷⁷ La commune a recensé les seuls mandats des comptes 6232 (fêtes et cérémonies), 6236 (catalogues et imprimés), 6237 (publications), 6238 et 6257 (réceptions)

¹⁷⁸ A titre d'exemple, pour l'exercice 2015 : locations de matériel pour les vœux du maire (198 120 €), spectacles pyrotechniques (31 193 €), prestations de conseil en communication et relation presse (cf. infra), etc.

Graphique n° 38 : Dépenses du cabinet du maire entre 2010 et 2015 (en k€)



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

Bien que non exclusivement dévouées à la communication, les dépenses de cabinet effectuées depuis 2012 comportaient une proportion non négligeable de « cadeaux¹⁷⁹ » et objets promotionnels tels que des clés USB, des foulards, des parapluies, des sacs ou encore des montres. Leur montant, nul avant 2012, a dépassé les 57 000 € en 2014, pour un total de 129 000 € entre 2012 et 2015.

Parmi les dépenses de cabinet relevant de la communication figure également une enquête sur le climat municipal à Alfortville, prestation de 25 920 € (dont 7 920 € de « séminaire » de restitution) ayant été irrégulièrement confiée sans mise en concurrence à l'institut Harris Interactive en 2014. Par ailleurs, les dernières questions relevaient d'un sondage d'opinion sur la personnalité du maire, sans lien avec l'intérêt communal.

Enfin, parmi les dépenses identifiées, celles relatives aux dîners, colloques, cocktails et repas ont connu une progression régulière pour atteindre 20 500 € en 2015, soit plus du double des dépenses totales de cabinet en 2010 ou 2011.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, Alfortville a indiqué que le cabinet demeurerait une prérogative de l'exécutif municipal et qu'il permettait de fluidifier la relation entre les élus, l'administration de la municipalité et les Alfortvillais. Cela étant, la commune envisage de procéder à un inventaire précis chaque année du stock d'objets promotionnels, afin de mieux contrôler l'utilisation de cette dépense.

8.2.3. Les nouveaux locaux du service de communication

Le service de communication de la commune dispose depuis mars 2015 de locaux dans un lieu spécifique et dédié au numérique, la *Fabrik*. Il s'agit d'un immeuble entièrement rénové sous maîtrise d'ouvrage de Logial-OPH, établissement présidé par le maire d'Alfortville.

Ces locaux comprennent, en rez-de-chaussée, des espaces dédiés à l'événementiel (projections, conférences, expositions); au premier étage, les bureaux du service communication et un studio d'enregistrement pour la web TV de la commune; aux deux étages supérieurs, six logements privés.

Pour l'acquisition de l'immeuble, sa rénovation et l'installation des nouveaux locaux, la commune a dépensé un montant total de 1,3 M€¹⁸⁰, qui vient s'ajouter aux dépenses de communication précédemment mentionnées.

¹⁷⁹ Dépenses désignées telles qu'elles dans les données financières de la commune.

¹⁸⁰ Dont 1 130 220 € TTC d'acquisition en VEFA auprès de Logial OPH, et 173 270 € de coût des installations.

8.3. Une politique de recrutement contestable

La chambre a observé que plusieurs recrutements dans le domaine de la communication avaient été effectués dans des conditions contestables, soit qu'ils ont contrevenu au principe d'occupation des emplois publics par des fonctionnaires (ensemble des cas cités ci-après), soit qu'ils ont permis à des contractuels d'accéder à des postes qui ne leurs sont pas ouverts (cas du DGA *communication*). Dans trois des cas cités, les personnes concernées sont des connaissances voire des proches politiques du maire d'Alfortville.

8.3.1. La situation du DGA communication, démocratie locale, politique de la ville, associations

L'actuel DGA en charge de la communication d'Alfortville a été recruté à compter du 1^{er} octobre 2014. Une lettre de la directrice des ressources humaines au directeur général des services, datée du 12 septembre 2014, laisse peu de doute sur la volonté communale de recruter précisément cette personne, précédemment collaborateur de M. Carvounas au Sénat puis à la communauté d'agglomération, mais également maire de Saintry-sur-Seine jusqu'en mars 2014. La DRH indique explicitement que l'intéressé ne peut être détaché sur l'emploi fonctionnel de DGA et propose, « afin d'éviter tout contentieux sur ce contrat », plusieurs mesures destinées à contourner la réglementation en vigueur :

- une publication d'une vacance de poste dès le 18 septembre 2014, purement formelle, car l'intéressé sera informé de son recrutement par courrier du 22 septembre 2014 ;
- un recrutement pour trois mois à compter du 1^{er} octobre 2014, sur le fondement de l'article 3 al. 1^{er} de la loi du 26 janvier 1984 (remplacement présenté comme temporaire d'un fonctionnaire, en l'espèce le DGA sortant), ce qui a permis à la commune de ne pas rechercher un fonctionnaire pour le poste ;
- la création d'un poste de directeur ou d'attaché principal non titulaire pour assurer les fonctions de DGA, inscrit au CTP du 22 septembre 2014 et au conseil municipal du 9 octobre 2014 ;
- le recrutement, à compter du 1^{er} janvier 2015, pour un contrat de trois ans conclu sur le fondement de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984, le délai jurisprudentiel de deux mois entre la publication de vacance de poste et la signature du contrat étant alors respecté.

En réponse à cette observation, la commune indique que « *les modalités de recrutement retenues s'inscrivent dans le respect des règles statutaires applicables* ».

Pourtant, il ne fait pas de doute que les modalités de ce recrutement fléché ont visé à détourner les règles statutaires applicables en matière de recrutement d'agents non titulaires, et à plus forte raison dans le cas d'espèce, puisque les fonctions de DGA ne sont pas ouvertes aux non-titulaires pour une commune de la taille d'Alfortville.

C'est précisément dans ce but que le poste n'a pas été présenté comme un emploi fonctionnel de DGA, mais comme celui d'un « attaché principal sur la fonction de DGA » rémunéré au dernier échelon¹⁸¹ et avec un régime indemnitaire maximum, identique à l'ensemble des DGA. La rémunération de l'intéressé était ainsi bien supérieure à celle de son précédent poste de collaborateur à la communauté d'agglomération¹⁸².

Par ailleurs, bien que cet agent ait été recruté à compter du 1^{er} octobre 2014 « en remplacement de » son prédécesseur, ce dernier, bien qu'en congé, a continué à être détaché sur l'emploi fonctionnel de DGA et à être rémunéré en tant que tel jusqu'en décembre 2014.

¹⁸¹ 10^{ème} échelon, indice brut 966, indice majoré 783.

¹⁸² Rémunération à l'indice majoré 655, assortie d'un régime indemnitaire très inférieure à celui dont il a bénéficié à Alfortville.

8.3.2. La situation du directeur de la vie de la cité

Le poste de « *directeur de la vie de la cité* », placé sous la responsabilité du DGA en charge de la communication dont la situation a été précédemment évoquée, a été créé en 2014 et pourvu en 2015. Avant de l'occuper en tant que contractuel, son titulaire, alfortvillais et secrétaire fédéral du parti socialiste depuis 2009¹⁸³, avait été recruté en tant que collaborateur au cabinet du maire à compter du 1er septembre 2012.

Le contrat d'engagement fait référence à l'article 3-3 de la loi de 1984 et mentionne une déclaration de vacance du 14 novembre 2014. Pourtant, aucune pièce ne permet d'attester de la recherche d'un candidat fonctionnaire, la chronologie suggérant plutôt un recrutement fléché : le poste a été créé par le CTP du 24 novembre 2014, approuvé par délibération du 18 décembre 2014, le futur titulaire a proposé sa démission de ses fonctions de collaborateur de cabinet par lettre du 27 janvier 2015, et son nouveau contrat a été signé le 12 février, pour une date d'entrée en vigueur au 1^{er} mars 2015.

Le contenu des missions, telles que mentionnées dans la fiche de poste, tend également à étayer cette hypothèse. Il est notamment attendu du titulaire qu'il « *coordonn[e] les actions relevant de la politique municipale en matière de démocratie locale participative et de la vie des quartiers* », qu'il « *pilot[e] le développement d'actions et d'animations collectives citoyennes sur le territoire favorisant le lien social et le vivre ensemble* », qu'il « *contribu[e] activement à la communication de la ville sur les projets en cours et les actions menées afin de promouvoir et valoriser les politiques publiques menées sur le territoire* » et qu'il « *impuls[e] et anim[e] les réseaux d'acteurs institutionnels et associatifs locaux de la perspective de promouvoir les conseils de quartier* ». Ainsi décrites, ces responsabilités se rapprochent beaucoup plus d'actions de communication politique qu'institutionnelle, ambiguïté sensiblement accentuée par le profil politique du titulaire.

À l'appui de cette analyse, il peut encore être observé que ce poste dispose d'un positionnement hiérarchique peu lisible : ce « *directeur* », seul poste créé en 2014, n'encadre ni le chargé de mission *commerce équitable et économie sociale et solidaire*, rattaché, selon sa fiche de poste, au seul DGA, ni le service *citoyenneté et politique de la ville*, également rattaché au DGA selon l'organigramme de la commune.

Ses responsabilités d'encadrement se limitent donc, dans les faits, à celui du chargé de mission *vie des quartiers*¹⁸⁴, également recruté en tant que contractuel¹⁸⁵. La fiche de poste de ce dernier mentionne, entre autres tâches, qu'il « *contribu[e] activement à la communication de la ville sur les projets en cours et les actions menées afin de promouvoir et valoriser les politiques publiques menées sur le territoire* » et qu'il « *impuls[e] et anim[e] les réseaux d'acteurs institutionnels et associatifs locaux de la perspective de promouvoir les conseils de quartier* ».

Au-delà de ces modalités de recrutement qui contreviennent au principe d'occupation des emplois publics par des fonctionnaires, l'intéressé a bénéficié d'une rémunération particulièrement favorable. Titulaire d'un master de journalisme (2006) et d'histoire (2007), cet agent a été gratifié dès 2015 d'un niveau de rémunération correspondant au 10^{ème} échelon du grade d'attaché territorial, soit celui d'un attaché titulaire en poste depuis 15 ans et demi. Cette proposition contractuelle était irrégulière, car elle avait pour effet de traiter plus favorablement un agent contractuel qu'un agent titulaire.

¹⁸³ Également conseiller régional d'Ile-de-France depuis 2015.

¹⁸⁴ Le titulaire de ce poste est membre du secrétariat fédéral du Parti socialiste (PS) du Val-de-Marne et ancien membre du bureau fédéral.

¹⁸⁵ Ce poste de chargé de mission a donné lieu à une déclaration de vacance d'emploi publiée le 8 novembre 2014, puis au recrutement d'un agent contractuel par un arrêté du 13 janvier 2015, motivé par l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 (vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire).

En réponse à ces observations, la commune a indiqué que les fonctions de l'intéressé ne se limitent pas à celles mentionnées par la chambre mais comprennent la mise en place des comités de quartier, le lancement du conseil citoyen et le suivi du conseil des jeunes alfortvillais, ainsi que le suivi des différentes manifestations et événements sur la commune, liés à l'histoire communale ou à la mémoire de la collectivité. Alfortville précise que si le directeur ne dispose que d'un chargé de mission, de nombreux liens et relations fonctionnelles sont effectuées quotidiennement en son sein avec les services municipaux et divers organismes et partenaires externes. Enfin, concernant la rémunération de l'intéressé, Alfortville précise que celle-ci est inférieure à celle de son précédent poste de collaborateur du maire.

8.3.3. La situation du directeur de la création

Le directeur de la création en charge du « *pôle print* » occupe ces fonctions depuis le 1^{er} juillet 2013, sous la responsabilité du DGA en charge de la communication.

Les conditions initiales de recrutement de cet agent contractuel posent à nouveau la question de la recherche d'un fonctionnaire titulaire sur ce poste. D'une part, le premier arrêté mentionne une déclaration de vacance d'emploi sans date ni référence. D'autre part le titulaire, qui a été informé de son affectation postérieurement à sa prise de fonction¹⁸⁶, effectuait déjà des prestations pour la commune à son propre compte depuis février 2013 (pour un total de 14 800 € entre février et juin 2013).

Ce premier contrat d'un an a été reconduit en 2014 et 2015, avec à chaque fois la présence d'une fiche de renouvellement signée du DGS et du maire, ce qui pose la question de la sincérité des vacances de poste mentionnées dans les arrêtés.

8.3.4. La situation de la directrice du journal municipal

Le titulaire du poste de directeur du journal municipal exerce ces fonctions sous la responsabilité hiérarchique du directeur de la création, et indirectement du DGA en charge de la communication.

Recruté initialement en 2002 en tant que contractuel de catégorie C, cet agent a été nommé stagiaire en 2003 et titularisé en 2004 en qualité d'agent administratif, occupant jusqu'en 2009 des fonctions sans lien avec ses qualifications (une maîtrise de lettres et communication et un DESS).

À nouveau, les conditions de son recrutement en 2009 en tant que rédacteur en chef du journal municipal paraissent contrevenir au principe d'occupation des emplois publics par des fonctionnaires : le futur titulaire a démissionné le 26 janvier 2009, soit à la date même de publication de la vacance de poste, pour être recruté en tant que contractuel par arrêté du 4 février 2009, une telle chronologie apparaissant peu compatible avec la recherche d'un autre candidat.

Ce contrat a par la suite été renouvelé chaque année, dans les conditions déjà évoquées (fiches de renouvellement), avant sa transformation en CDI en 2015.

¹⁸⁶ La lettre de notification à l'intéressé date du 5 juillet 2013.

8.4. L'achat public pratiqué en matière de conseil, de communication et d'événementiel témoigne de nombreuses irrégularités et insuffisances

8.4.1. Une forte concentration d'anomalies et irrégularités affectant les marchés publics

Parmi les marchés examinés par la chambre, 13 concernaient les services placés sous l'autorité du directeur général de la communication :

- marchés de prestations de création et exécution graphique, de conception, intégration et hébergement du site internet de la ville, de location de matériel événementiel et de prestations pyrotechniques ;
- prestations de conseil concernant aussi bien les relations presse ou la communication. Un marché de conseil passé par une autre direction a aussi été examiné compte tenu de son objet à mi-chemin entre la communication et l'aménagement, qui portait sur l'élaboration d'un projet touristique territorial.

Dans 11 cas sur 13, ces marchés ont été attribués à des tiers auxquels la ville avait déjà, dans un passé proche, attribué des marchés publics ou passé des commandes hors marché.

Les contrôles conduits sur ces marchés révèlent que la passation et l'exécution de chacun d'entre eux, sans exception, s'est caractérisée par une ou plusieurs des lacunes ou irrégularités identifiées par la chambre en matière de commande publique : insuffisance de l'analyse du besoin en amont, procédure ne garantissant pas à tous les candidats un niveau d'information égal à celui des prestataires antérieurs, non encadrement des modalités de recours aux titulaires d'un accord cadre, défauts d'anticipation, erreurs et incohérences dans l'analyse des offres.

À ces éléments s'ajoutent, en exécution, un dépassement de prix irrégulier ainsi que des interrogations sur le lien de certaines prestations avec l'intérêt communal.

Dans une perspective d'amélioration de la maîtrise des risques, la chambre souhaite donc alerter la commune sur la nécessité de professionnaliser l'achat public en matière de conseil, de communication et d'événementiel.

Les exemples qui suivent concernent les cas identifiés comme étant les plus problématiques.

8.4.2. Les relations avec une société de conseil en communication

Depuis 2012, Alfortville a attribué deux marchés publics une société de conseil en communication, spécialisée dans les relations presse et la communication institutionnelle (ci-après « la société A »). Elle lui a également confié des prestations hors marché. Fin juin 2016, les sommes totales ainsi dépensées en faveur de cette société s'élevaient à 327 377 € TTC, dont 38 930 € TTC hors marché.

8.4.2.1. Des premières prestations effectuées irrégulièrement sans publicité ni mise en concurrence préalable

Les premières prestations effectuées par cette société pour la commune ont concerné le premier, puis le deuxième trimestre 2012. Chacune d'elles a été facturée 14 485 € HT, montant tout juste inférieur au seuil de publicité et de mise en concurrence obligatoire¹⁸⁷. Dans les deux cas, elles consistaient en une activité de conseil en « *stratégie de communication presse* ». Il s'agit donc en réalité d'une même prestation, pour un prix global de 28 970 € HT. En contractant de la sorte, la commune s'est affranchie, sans base légale, de toute publicité ou mise en concurrence.

¹⁸⁷ 15 000 € HT à cette date conformément au décret n° 2011-1853 du 9 décembre 2011.

8.4.2.2. La passation du premier marché

Un mois après l'achèvement de cette prestation, la ville a lancé un marché d'un an visant « *la réalisation de prestations de conseil, d'accompagnement et de gestion de relations presse pour la ville* ». C'est la société A qui a été retenue parmi les deux candidats ayant déposé une offre. Le rapport d'analyse des offres lui donnait une avance de 0,27 point sur 100.

Pour le critère prix (40 % du barème), la société A n'était pas la mieux-disante puisque le prix qu'elle proposait était 2,6 fois supérieur à celui annoncé par sa concurrente. C'est donc sur le critère de valeur technique (60 % du barème) que la sélection s'est opérée. La société A y a obtenu la note de 55/60, contre 30/60 pour sa concurrente. La société A a obtenu la note maximale pour chacun des sous-critères techniques, soit deux ou trois fois plus que la société concurrente selon les cas.

La chambre a tenté de rapprocher la justification des notes attribuées et le contenu des offres déposées. En effet, plusieurs éléments quantitatifs des offres déposées (nombre de contacts presse, de références auprès de collectivités et notamment de communes) étaient en défaveur de la société A. La commune a signalé en réponse aux interrogations de la chambre que la qualité des journalistes et le niveau des relations que ces derniers entretiennent avec l'agence de presse étaient essentiels. La chambre en convient mais estime qu'il paraît difficile d'en juger d'après la seule offre déposée.

D'autre part, l'analyse comporte une incohérence avec les exigences du marché. Ainsi, il était reproché à la société concurrente de la société A d'être « *moins ciblée gestion de relation uniquement presse souhaité par la Ville* ». Or, le marché requerrait un tel généralisme puisqu'il y est précisé que « *Le titulaire doit (...) gérer et accompagner la gestion des relations presse de l'Institution avec tout type de média : presse écrite, radio, TV, média en ligne*¹⁸⁸ ».

Par la suite, le marché a été publié conformément à l'article 133 du code des marchés publics mais avec mention d'un montant de 5 500 € HT, soit 12 fois moins que les 66 000 € HT réellement notifiés, ce que la commune explique par une erreur matérielle.

8.4.2.3. La passation du second marché

Ce premier marché parvenant à son terme en octobre 2013, un nouveau marché pour le même objet a été passé pour une durée de trois ans. Parmi les critères d'appréciation, la valeur technique pesait cette fois à 70 % du barème au lieu de 60 %. Le délai de réponse des candidats dans le cadre de ce marché passé en procédure adaptée était de 14 jours, soit une durée très courte. La société A, seule candidate, a emporté ce marché. Le prix en a été fixé à 5 550 € HT par mois pendant trois ans, soit un montant total de 199 800 € HT, inférieur de tout juste 200 € au seuil de procédure formalisée alors en vigueur.

8.4.2.4. Des prestations réalisées entre les deux marchés

Pendant la publicité du second marché, la société A a réalisé pour la ville, hors marché, une mission de 11 jours comportant exactement le même objet que les précédentes et suivantes, facturée 4 282,44 € TTC. Destinée à assurer la continuité des prestations entre les 2 marchés, cette mission a commencé le 1^{er} octobre 2013, 3 jours avant l'échéance du délai de réponse fixée au 4 octobre 2013.

¹⁸⁸ Cahier des clauses particulières. Le caractère multicanal du besoin de la commande est confirmé par l'exécution du marché.

8.4.2.5. Des marchés dont l'objet excède le seul intérêt communal

Les missions confiées au titulaire du marché ne concernent pas la seule communication de la ville mais aussi celle du sénateur-maire, y compris dans ses activités nationales.

En ce qui concerne le premier marché, la fiche de liaison établie en amont indique que « *le titulaire doit gérer et conseiller le sénateur-maire dans ses relations avec les media (presse radio tv publications en ligne)* » et « *organiser des entretiens et déjeuners avec des journalistes* ». Le cahier des clauses particulières donne pour objet au marché de « *d'améliorer et de renforcer la visibilité de l'action de la ville d'Alfortville et de son Maire en particulier à l'occasion d'événements d'envergure nationale.* » et précise que le titulaire est sollicité pour « *valoriser l'image et les atouts de la ville d'Alfortville et l'action de la municipalité et de son Maire en particulier* ».

En ce qui concerne le second marché, le cahier des clauses particulières indique que le marché doit répondre au fait que « *le potentiel en termes de territoires d'expression inexploités au niveau national reste important. Le Maire ou ses représentants ont toute légitimité à s'exprimer sur tous les sujets qui concernent les collectivités territoriales sujets tels, l'éducation, les transports, l'aménagement du territoire, la formation professionnelle, que l'économie, les actions à l'international, la sécurité dans les banlieues ou encore sur la réforme des collectivités et ses conséquences.* ». Parmi les cinq objectifs assignés au marché par le même document figurent les missions suivantes : « *légitimer, au niveau national, la prise de parole de la Ville et de son maire sur des territoires d'expression spécifiques en s'appuyant sur des actions menées par l'institution et sur les domaines d'expertise du maire.* » et « *exister dans le débat national sur de grandes questions sociétales et politiques telles que l'évolution des institutions ou l'évolution de la réforme territoriale* ».

La commune a transmis la liste des entretiens, apparitions du sénateur-maire dans les médias et mentions dans la presse, précisant que l'action de la société A a été déterminante dans une large majorité de ces cas. Elle a également communiqué à la chambre une liste des principaux contacts activés par la société A.

Il ressort de ces documents que les entretiens entre le sénateur-maire et les journalistes organisés par la société A ont concernés presque exclusivement des journalistes travaillant pour des médias nationaux¹⁸⁹. La grande majorité des émissions de télévision ou de radio mentionnées étaient aussi diffusées par des médias nationaux. Une part significative des articles cités ne concernait pas directement la ville d'Alfortville. Parmi ceux-ci, plusieurs concernaient l'actualité politique nationale, voire des campagnes électorales.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune estime que, dans une logique de « *marketing territorial* », le renforcement de la visibilité de la ville passe nécessairement par le renforcement de la visibilité du sénateur-maire, « *dans un cercle vertueux* ». Elle précise que la représentation politique du maire ne saurait se limiter au seul territoire de sa commune à l'heure des regroupements intercommunaux, de la création de la Métropole du Grand Paris et de l'internationalisation des enjeux de développement des collectivités situées dans l'aire urbaine du Grand Paris.

8.4.2.6. L'économie de l'externalisation des relations presse

Le prix de ces prestations, acquitté par la commune sous forme de versements trimestriels, était de 5 550 € HT soit 6 660 € TTC par mois. La chambre s'est interrogée sur l'économie de cette décision d'externalisation des relations presse, par référence au coût chargé d'un attaché de presse à temps partiel. Selon la commune, ce coût serait supérieur, à expérience et à niveau équivalent¹⁹⁰.

¹⁸⁹ 36 entretiens sur 39.

¹⁹⁰ La gérante de la société A, avant de créer son activité de conseil, avait en effet exercé des fonctions de responsable de la communication dans une agence de publicité et communication digitale, de membre du service de presse du Premier ministre et d'attachée de presse ou de conseillère en communication au sein de deux départements et d'une région.

8.4.3. Les relations avec une autre société de conseil en communication

Depuis 2013, la commune a attribué successivement deux marchés publics à une autre société de communication (ci-après « a société B ») ayant pour objet des prestations de « conseil en assistance et communication de la Ville d'Alfortville ». Il s'agit de marchés à bons de commande, d'un montant minimal de 5 000 € HT et d'un montant maximal de 60 000 € HT pour le premier, d'un montant minimal de 20 000 € HT et d'un montant maximal de 60 000 € HT pour le second. Ce deuxième marché notifié en 2015 n'a pas fait l'objet de la publication prévue à l'article 133 du CMP.

Les sommes totales dépensées par la commune d'Alfortville pour la société B dans le cadre de ces deux marchés depuis 2013 s'élèvent à 168 122 € TTC.

8.4.3.1. Un dépassement de délai et de prix en exécution

En exécution, le plafond du second marché a été dépassé de 20 300 € HT, du fait de prestations d'accompagnement réalisées en février, mars et avril 2016, postérieures au terme du marché. Même si la commune avait eu recours à un avenant, en augmentant le prix du marché de 33,8 %, celui-ci aurait eu pour effet de bouleverser l'équilibre économique du contrat initial¹⁹¹.

8.4.3.2. Une première commande éloignée de l'intérêt municipal

Ces prestations visaient d'une part à « proposer une stratégie et des actions de communication », d'autre part à « assister les responsables de la ville d'Alfortville dans l'élaboration et l'exécution de la stratégie de communication ». De fait, le titulaire a rendu les livrables attendus, assortis de propositions concrètes, et a pu organiser mensuellement des comités stratégiques et opérationnels.

Ces derniers ont connu une composition variable. En 2013, pendant les trois premiers mois du premier marché, une seule réunion a été tenue avec le seul sénateur-maire. Par la suite, à compter de 2014, les points d'étape ont été effectués alternativement avec l'adjoint au maire chargé de la communication, le DGA chargé de la communication et la directrice de la communication.

La plupart des livrables remis par la société B ont été consacrés à la stratégie de communication municipale ainsi qu'à des retours critiques sur les actions de communication de la ville, assortis de recommandations opérationnelles.

Toutefois, le deuxième livrable transmis par la société B a porté sur « L'état de l'opinion » à fin novembre 2013. Au vu des dates des sources utilisées, ce document a été produit en décembre 2013 ou janvier 2014. Cette étude d'opinion était consacrée au moral et à l'opinion des Français sur différents sujets politiques ou de société, essentiellement nationaux, pour lesquels le lien avec l'intérêt communal n'apparaît pas clairement. Plusieurs diapositives concernaient notamment :

- les élections municipales de mars 2014, avec des titres comme : « Les préoccupations des Français pour les municipales » ; « Les français veulent un maire solide et efficace » ; « Élections municipales : une participation faible, un vote qui se nationalise » ;
- les élections européennes de mai 2014, avec des titres comme : « Projection pour les européennes : le FN premier parti de France » ;
- l'opinion des Français concernant la vie politique et les partis politiques, avec des titres comme : « Pour régler les problèmes, les partis de droite ne feraient pas mieux que la gauche » ou « La politique et l'engagement dans 10 ans ».

Selon la commune, cette étude était mise « à la disposition des clients de la société B de façon mutualisée sans que cela remette en cause l'équilibre du marché ».

¹⁹¹ CE, 19 janvier 2011, SARL Entreprise MATEOS c/ Centre hospitalier territorial de Nouvelle-Calédonie déjà cité.

8.4.4. Les relations avec une société de conseil en matière de tourisme

La commune d'Alfortville a attribué le 7 avril 2015 un marché public d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration d'un projet territorial touristique à une société de conseil (ci-après « la société C ». Ce marché devait se dérouler en trois phases :

- diagnostic et préconisations sur le potentiel du territoire en matière de tourisme ;
- élaboration d'une stratégie pour le développement territorial des bords de Marne ;
- missions de conseil en matière de tourisme, sous forme de bons de commande avec minimum de 2 000 € HT et maximum de 30 000 € HT.

Les sommes totales dépensées par la commune d'Alfortville pour la société C s'élèvent donc depuis 2015 à 57 430 € TTC, dont 17 850 € TTC hors marché.

8.4.4.1. Une passation de marché contestable

Le marché, passé en procédure adaptée, prévoyait la possibilité de négocier avec les deux premiers candidats. Cette possibilité a été activée à l'issue du classement intermédiaire, qui plaçait la société C en deuxième position parmi les cinq candidats. Cette négociation a porté sur le seul critère du prix. Avant négociation, l'offre de la société C était la plus chère, excédant de 65 % le prix de sa concurrente la plus sérieuse, première du classement intermédiaire avec 6 points d'avance. Durant la négociation, la société C a diminué son prix de 21 %, passant en tête du classement des offres avec une avance de 0,59 points.

En ce qui concerne le critère technique (60/100), la société C a obtenu la meilleure note (55/60), tandis que sa concurrente la plus sérieuse n'obtenait que 45/60. Un tel écart peut surprendre, dans la mesure où cette dernière était un cabinet spécialisé dans le conseil en stratégie touristique et ingénierie culturelle. Ce candidat mettait en avant plus de 200 références, dont plusieurs concernent des missions de positionnement auprès de territoires voisins. En revanche, les références de la société C ne comprenaient qu'une seule commune.

Pour le sous-critère relatif aux éléments de cadrage et d'organisation, les deux candidats ont obtenu la même note, alors que la qualité des offres transmises ne paraît pas équivalente en la matière. La méthode proposée par la société C se limite à un phasage type avec cadrage, entretiens, point d'étape et restitution. Sa principale concurrente avait fourni une note méthodologique opérationnelle, détaillée et assortie d'un calendrier précis.

En outre, le rapport d'analyse des offres explique l'avance de la société C par des arguments fragiles, au regard des offres déposées. Il met en avant, de la part du titulaire, « *une bonne approche du contexte territorial témoignant d'une bonne compréhension du site et des évolutions institutionnelles* ». Or, la société C se contente de reprendre des éléments de contexte du cahier des clauses particulières ou visiblement copiés depuis la page Wikipédia de Chinagora. Au contraire, il est reproché à sa principale concurrente son « *positionnement généraliste* » alors que son offre témoigne de recherches sur le territoire, comprend des photographies et mentionne des événements ou équipements alfortvillais.

Enfin, le rapport d'analyse souligne « *l'approche juridique et financière de l'équipe en lien avec l'outil de gouvernance proposé* ». Si l'expérience des candidats témoigne de compétences avérées en matière juridique et financière, l'offre de la société C ne prévoyait pas, contrairement à celle de sa principale concurrente, d'assortir chacune de ses propositions des moyens financiers et humains à engager ainsi que de l'impact attendu.

8.4.4.2. L'exécution du marché

Par la suite, le marché avec la société La société C a connu une exécution distendue. Les deux premières phases devaient s'échelonner sur une durée maximale de quatre mois, la dernière sur une durée maximale d'un an. Or la phase 2 de ce marché s'est achevée en juillet 2016, soit avec un an de retard sur le délai prévu. La collectivité n'a pas exigé de pénalités de retard, considérant rétrospectivement que le calendrier était mal calibré eu égard aux entretiens à conduire sur le terrain.

La phase 3 n'a pas démarré, la commune se disant « dans l'attente de la stratégie générale » articulée autour des grands événements et du site Chinagora, alors même que les phases précédentes devaient précisément déboucher sur une telle stratégie.

Sur les deux livrables attendus au terme de la phase 1, seul a été rendu le rapport « *diagnostic, état des lieux et préconisations* ». Les préconisations qui y sont formulées ne sont assorties d'aucune précision quant à la mise en œuvre (coût, responsable, calendrier) et renvoient à des études ultérieures ou à la création de groupes de travail. Le livrable relatif à la « stratégie marketing » n'a pas été fourni. Pourtant, Alfortville a versé à la société C l'intégralité des sommes prévues au titre de la phase 1. Le « rapport développement territorial des bords de Marne » attendu au terme de la phase 2 a bien été rendu. Il identifie plusieurs leviers d'action évoqués de façon synthétique.

Selon la commune, ces retards n'ont pas été pénalisants puisqu'elle a repris certaines préconisations dans ses objectifs stratégiques et dans le cadre de la révision du PLU.

8.4.4.3. Une prestation hors marché coûteuse

Au troisième trimestre 2015, La société C a réalisé, hors marché, une prestation de conseil visant à proposer une stratégie pour la vente du chalet détenu par la ville à Valmorel, pour un montant de 14 875 € HT. Celui-ci était donc inférieur au seuil de publicité et de mise en concurrence obligatoire – 15 000 € HT à cette date. Au préalable, des devis avaient été sollicités auprès de deux autres entreprises spécialisées dans ce type de prestations. L'une d'entre elles proposait d'assurer cette prestation de conseil pour 6 000 € HT, soit seulement 44 % du montant finalement facturé.

8.4.5. Les relations avec une société de graphisme

Le 20 juillet 2015, la commune a attribué à une société (ci-après « la société D ») un marché à bons de commande d'un an assorti d'un minimum de 5 000 € HT et d'un maximum de 88 000 € HT, ayant pour objet de concevoir et d'assurer l'exécution graphique de documents d'information et de communication.

Depuis 2015, les sommes dépensées par la commune pour cette société s'élèvent au total à 24 370 € TTC, dont 14 820 € TTC hors marché.

8.4.5.1. Des premières prestations hors marché

Des prestations de création graphique ont d'abord été confiées à la société D sans publicité ni mise en concurrence :

- pour les 130 ans de la Ville d'Alfortville, facturée 5 100 € HT en avril 2015,
- pour l'édition d'une plaquette de marketing territorial, facturée 9 720 € TTC en juin 2015.

Le montant de ces prestations hors marché approchant le seuil de publicité et de mise en concurrence obligatoire, la commune a choisi de lancer un marché afin de pouvoir continuer à mettre en œuvre des actions de marketing territorial.

8.4.5.2. Une passation de marché contestable

Le rapport d'analyse des offres des candidats à ce marché plaçait la société D en première position, avec 5,75 points de plus que le candidat classé second. Cette société était pourtant près de deux fois plus chère que le candidat le mieux-disant, arrivant avant-dernière pour le critère de prix (21,46/40). C'est donc grâce au critère technique qu'elle a obtenu le marché, y obtenant la meilleure note (45/60), soit 15 points de plus que ses principales concurrentes (30/60).

Cette avance de 15 points repose exclusivement sur le sous-critère « moyens affectés spécifiquement aux prestations ainsi que la qualité et l'expérience des intervenants », pour lequel la société D a obtenu la note de 30/30. Cette notation repose sur l'appréciation suivante : son offre est qualifiée de « complète et très détaillée et de nature à établir une prestation fiable ». Or, selon le barème établi par le règlement de consultation, cette appréciation aurait dû conduire à une note de 15/30, et non de 30/30. Si la société D avait obtenu 15/30 à ce second sous-critère, elle aurait été classée en 5^{ème} position.

8.4.5.3. Un marché ayant partiellement profité au comité des œuvres sociales et non à la seule commune

En exécution, ce marché a été utilisé non seulement au bénéfice de la commune, mais aussi du comité des œuvres sociales (COS) d'Alfortville, l'association AEVA. La société D a en effet réalisé le catalogue COS, facturé 3 907,20 € TTC en décembre 2015.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle demanderait au comité des œuvres sociales le remboursement de ces prestations réalisées pour son compte.

8.4.6. Les relations avec une société de création de sites internet

Alfortville a attribué le 28 août 2015 un marché public de conception, intégration et hébergement de son site internet à une société spécialisée dans ce domaine (ci-après « la société E ») au prix global et forfaitaire de 40 510 € HT. Ce marché comprend en outre la maintenance du site, son hébergement et des actions de formation pendant une durée de quatre ans.

Avant ce marché, la commune avait eu recours à plusieurs reprises à ce même prestataire. La société E était en effet le concepteur, puis l'hébergeur du précédent site internet. Depuis 2010, les prestations réalisées hors marché par la société E ont concerné l'hébergement du serveur de la commune (de 2013 à 2015), la mise en place d'un site mobile et de deux mini applications (en 2013) ainsi que la création graphique pour le site internet lancé par Alfortville dédié au centenaire de la Première guerre mondiale (en 2014).

Les sommes totales dépensées par la commune d'Alfortville pour la société E entre 2013 et juin 2016 s'élèvent à 50 804 € TTC, dont 17 576 € TTC hors marché.

8.4.6.1. Une passation de marché contestable

Comme le prévoyait le règlement de consultation, une négociation a été engagée avec les trois candidats disposant des meilleures notes au classement provisoire. Avant celle-ci, la société E occupait la troisième position.

Il ressort de la comparaison entre le rapport d'analyse des offres et les offres elles-mêmes que la note attribuée à la société E a reposé sur des arguments infondés. Ainsi, la société a obtenu la meilleure note pour le sous-critère consacré au service après-vente (10 points), au motif que « *le support technique propos[ait] une garantie d'un an, un traitement par ticket avec une hotline et une assistance 24/24 et 7/7* ». Or, dans l'offre de la société E, l'assistance n'est proposée que 5 jours sur 7 de 9h à 17h. Selon le barème utilisé, les candidats n'offrant qu'une assistance aux heures de bureaux n'obtenaient que la note de 7,5 sur 10. Si la société E avait obtenu la note correspondant à son offre réelle, elle aurait perdu 2,5 points et n'aurait atteint que la quatrième place du classement provisoire, ce qui l'aurait empêchée de participer à la négociation et, a fortiori, de parvenir en tête du classement définitif.

Durant la phase de négociation, l'audition des trois candidats en lice n'a pas eu pour effet de modifier leur note technique. En revanche, ils ont été invités à modifier leur offre de prix. La société E a proposé un nouveau prix de 28 665 € HT contre 52 515 € HT avant négociation, soit une remise de 45 %. Cette opération lui a permis de gagner 7 points au classement final des candidats, dont elle a pris la première place avec 1 point d'avance sur 100.

8.5. Appréciation générale sur les dépenses de communication

Alfortville développe depuis 2012 une communication institutionnelle particulièrement étoffée passant par différents canaux : un magazine, un site internet, mais également un site mobile, une web TV, le recours à des objets promotionnels et une présence sur les réseaux sociaux. Sa programmation événementielle a aussi été fortement renforcée.

Cette orientation a conduit au doublement des dépenses de fonctionnement liées à la communication entre 2010 et 2015, pour atteindre 2,0 M€, soit 44 € par habitant. En 2015, les seules cérémonies des vœux coûtaient six fois plus qu'en 2012. En outre, de nouveaux locaux ont été acquis pour le service communication, soit un investissement de 1,3 M€.

De nombreuses anomalies de gestion émaillaient la conduite de cette politique, qui devra donc faire l'objet d'une vigilance particulière.

Ainsi, plusieurs recrutements d'agents contractuels – un directeur général adjoint et trois directeurs - ont eu lieu dans des conditions contestables, certains à la faveur d'anciens collaborateurs du maire. Deux d'entre eux ont été assortis de niveaux de rémunération anormalement favorables au regard des qualifications et de l'expérience de leurs titulaires.

D'autre part, les lacunes et irrégularités constatées par la chambre en matière de commande publique se concentrent sur les marchés relevant de la direction générale de la communication. Plusieurs d'entre eux ont été attribués sur la base d'analyses des offres erronées et un dépassement de prix a été observé. La chambre s'interroge enfin quant au lien de certaines prestations avec l'intérêt communal.

ANNEXES

Annexe 1 : Compétences de la communauté d'agglomération Plaine Centrale du Val-de-Marne

(article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales)

<p>Compétences obligatoires</p>	<p>Développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire qui sont d'intérêt communautaire, et les actions de développement économique d'intérêt communautaire.</p> <p>Aménagement de l'espace communautaire : schéma directeur et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi.</p> <p>Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : programme local de l'habitat (PLH) ; politique du logement, notamment social, d'intérêt communautaire et actions, par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.</p> <p>Politique de la ville : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.</p>
<p>Compétences optionnelles</p>	<p>Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.</p> <p>Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés.</p> <p>Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels, sportifs et de loisirs d'intérêt communautaire.</p>
<p>Compétences facultatives</p>	<p>Fabrication et livraison de repas pour la restauration scolaire, des centres de loisirs et des personnes âgées.</p> <p>Transport des enfants handicapés fréquentant les établissements scolaires.</p> <p>Construction et gestion des aires d'accueil et de stationnement des gens du voyage.</p> <p>Création, aménagement, entretien et gestion des refuges pour animaux.</p>

Source : statuts de la CAPCVM

Annexe 2 : Bilan de clôture de la Zac des Bords de Marne

(en €)	comptes de clôture	bilan prévisionnel initial
Charges	23 885 713,24	19 494 722,98
1 Études	265 145,72	259 163,33
2 Acquisitions foncières et immobilières compris portage foncier SAF 94 ¹⁹²	10 935 370,94	10 226 280,08
3 Frais d'acquisition	3 487 815,00	
4 Impôts fonciers	254 384,63	
5 Charges locatives et frais relogements	254 759,64	
6 Frais de gardiennage	621 310,55	
7 Travaux Voies et réseaux divers VRD	319 203,99	2 759 327,21
8 Travaux Bâtiment - Démolitions	2 470 538,23	
9 Honoraires sur Travaux	171 881,66	
10 TVA non récupérable	227 204,80	
11 Participation équipements publics superstruc	5 473,61	2 624 714,73
12 Frais financiers de court terme	1 414 000,00	457 347,05
13 Frais financiers sur emprunts	290 123,67	
14 Frais financiers sur emprunts	906 215,47	1 172 332,94
15 Rémunération de l'aménageur	1 867 631,66	1 995 557,64
16 Frais divers	393 492,92	
16 Frais de commercialisation	1 160,75	
Produits	23 963 916,16	19 557 836,87
a) Cessions droits à bâtir	11 814 265,18	15 472 203,21
a') Cessions au SAF 94	3 487 814,64	
b) Subventions HT 11è plan	542 287,79	
c) 12è plan :	-	
État	990 084,06	884 204,30
Région	1 003 589,50	3 201 429,36
Ville	1 497 521,01	
d) Cession lots copropriété à la Ville	830 001,00	
d') Cession terrain d'assiette de l'École à la ville	1 350 000,00	
d'") Rétrocession travaux à la ville	1 630 315,27	
e) Produits de gestion	736 059,31	
f) Produits financiers	81 978,40	
Solde	78 202,92	63 113,89

Source : Convention d'aménagement du 7 janvier 1997, rapport de clôture

¹⁹² Syndicat mixte d'action foncière du Val-de-Marne, en charge du portage foncier de l'opération.

Annexe 3 : Synthèse de la situation financière

	Montant (en M€)						Évolution (en %)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2015	Moyenne annuelle
Produits réels de fonctionnement en M€, dont :	48,20	50,67	52,00	54,32	53,17	54,60	5,1	2,6	4,5	-2,1	2,7	13,3	2,5
ressources fiscales propres (dont impôts locaux)	23,89	25,54	26,23	27,66	27,48	28,56	6,9	2,7	5,4	-0,6	3,9	19,5	3,6
fiscalité reversée par l'EPCI	2,68	2,65	2,77	3,52	2,78	2,67	-1,2	4,7	27,1	-21,1	-3,9	-0,4	-0,1
ressources institutionnelles (dont DGF)	15,73	16,19	15,98	16,19	16,19	15,93	2,9	-1,3	1,3	0,0	-1,6	1,3	0,3
fonds de péréquation (FSRIF - FPIC)	1,83	2,04	2,23	2,20	2,46	2,51	11,1	9,4	-1,1	11,7	1,9	36,9	6,5
ressources d'exploitation	3,66	3,81	3,99	4,24	4,20	4,01	4,2	4,6	6,4	-1,1	-4,5	9,6	1,8
produits exceptionnels	0,40	0,39	0,72	0,38	0,05	0,92	-2,8	85,4	-46,9	-87,1	1762,0	130,5	18,2
Charges réelles de fonctionnement	40,04	42,44	44,35	46,38	49,73	49,18	6,0	4,5	4,6	7,2	-1,1	22,8	4,2
charges de personnel	21,49	21,85	22,96	23,88	25,79	25,47	1,7	5,1	4,0	8,0	-1,2	18,5	3,5
charges à caractère général	10,94	12,64	13,50	14,07	14,97	14,75	15,5	6,8	4,2	6,4	-1,5	34,8	6,2
subventions de fonctionnement (associations, CCAS, etc.)	4,44	4,81	4,91	5,41	5,50	5,55	8,3	2,1	10,2	1,6	1,0	25,0	4,6
autres charges de gestion	1,36	1,24	1,30	1,23	1,21	1,27	-9,2	5,2	-5,4	-1,5	4,5	-6,9	-1,4
charges d'intérêt et pertes de change	1,75	1,50	1,58	1,61	1,81	2,08	-14,3	5,3	1,9	12,8	14,9	19,1	3,6
charges exceptionnelles	0,04	0,41	0,11	0,18	0,46	0,06	828,1	-73,5	67,7	150,7	-86,1	43,2	7,4
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt et 1068)	6,02	3,99	5,01	3,74	5,16	8,27	-33,8	25,8	-25,3	38,0	60,2	37,5	6,6
fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1,53	2,60	1,13	1,20	2,58	2,36	69,6	-56,4	6,3	114,6	-8,5	54,3	9,1
subventions d'investissement reçues	1,79	0,82	0,95	1,79	2,38	0,75	-54,0	15,1	88,5	33,4	-68,4	-58,0	-15,9
produits de cession	2,17	0,05	2,02	0,28	0,01	2,61	-97,8	4159,2	-86,0	-97,1	31903,7	20,2	3,8
autres recettes	0,15	0,14	0,57	0,28	0,00	0,58	-8,3	309,2	-51,9	-99,4	36466,0	279,7	30,6
participations et investissements financiers	0,26	0,23	0,01	0,00	0,00	1,77	-11,9	-96,2	-60,5	-100,0	-	583,0	46,9
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	18,60	12,92	12,78	20,92	28,37	20,77	-30,5	-1,1	63,7	35,6	-26,8	11,7	2,2
dépenses d'équipement	18,48	10,88	9,84	19,25	21,55	17,67	-41,1	-9,6	95,5	12,0	-18,0	-4,3	-0,9
subventions d'équipement versées	0,00	0,79	2,18	1,12	1,20	2,91	-	176,5	-48,7	6,8	143,3	-	-
participations et investissements financiers	0,12	1,25	0,75	0,56	5,63	0,18	917,4	-39,7	-26,2	911,4	-96,7	49,4	8,4
Caf brute	8,16	8,62	7,65	7,94	3,43	5,42	5,6	-11,2	3,8	-56,7	57,7	-33,6	-7,9
annuités en capital de la dette	2,50	2,39	2,57	3,58	2,96	4,06	-4,4	7,5	39,5	-17,3	37,2	62,6	10,2
Caf nette	5,66	6,23	5,08	4,36	0,47	1,35	10,0	-18,4	-14,3	-89,2	186,7	-76,1	-24,9
Encours de la dette au 1^{er} janvier	42,57	44,47	43,38	44,82	52,23	71,27	4,5	-2,4	3,3	16,6	36,4	67,4	10,9
annuités en capital de la dette	2,50	2,39	2,57	3,58	2,96	4,06	-4,4	7,5	39,5	-17,3	37,2	62,6	10,2
nouveaux emprunts	4,40	1,30	4,00	11,00	22,00	9,00	-70,5	207,7	175,0	100,0	-59,1	104,5	15,4
Encours de la dette au 31 décembre	44,47	43,38	44,82	52,23	71,27	76,21	-2,4	3,3	16,6	36,4	6,9	71,4	11,4

Source : données comptables

Annexe 4 : Composition de la dette au 1^{er} janvier 2016

établissement bancaire	type	date de signature	taux d'intérêt	montant nominal	durée résiduelle	CRD au 1/1/2016
Caisse de dépôts	1A	01/10/2000	Livret A + 1,2 %	3 048 980,34	4,75	917 661,86
Caisse de dépôts	1A	01/01/2001	Livret A + 1,2 %	762 245,09	5,00	275 184,22
Caisse de dépôts	1A	01/06/2001	Livret A + 1,2 %	4 421 021,50	10,42	2 279 692,26
Société générale	1B	29/11/2001	TF 4,4 % à barrière 6,5 % sur Euribor 12m postfixé (marge de 0,1 %)	2 300 000,00	0,91	153 333,38
SFIL CAFFIL	1B	13/06/2002	TF 4,79 % à barrière 6 % sur Euribor 3m (marge de 0,08 %)	3 000 000,00	1,75	540 137,38
Caisse d'épargne	1A	28/11/2002	(moyenne Euribor 3m - floor -0,08 sur moyenne euribor 3m) + 0,08 %	2 000 000,00	1,91	342 167,14
Caisse de dépôts	1A	01/01/2003	Livret A + 1,2 %	860 280,00	2,75	196 915,55
SFIL CAFFIL	1A	19/02/2004	(Euribor 3m - floor -0,08 sur Euribor 3m) + 0,08 %	1 500 000,00	2,92	369 074,59
Société générale	1A	29/10/2004	4,11 %	1 500 000,00	3,83	400 000,00
Société générale	1A	06/07/2006	4,10 %	3 000 000,00	10,51	1 891 170,69
Dexia CL	1A	15/12/2006	3,91 %	3 000 000,00	10,92	1 931 671,22
SFIL CAFFIL	1A	12/04/2007	4,27 %	5 000 000,00	17,00	3 969 665,33
Société générale	1B	31/10/2008	(Euribor 3m + 0,27)-floor à 4,78 activant à 3,3 sur Euribor 3m	5 000 000,00	13,50	3 879 668,68
SFIL CAFFIL	1A	01/01/2009	4,74 %	4 000 000,00	18,00	3 333 675,58
Caisse de dépôts	1A	29/12/2009	LEP + 0,2 %	6 000 000,00	2,96	6 000 000,00
Caisse d'épargne	1A	31/03/2010	4,42 %	2 200 000,00	14,24	1 750 945,83
Caisse d'épargne	1A	27/12/2010	3,51 %	3 000 000,00	15,01	2 553 257,90
BNP Paribas	1A	29/06/2011	4,15 %	500 000,00	10,97	394 905,44
Caisse de dépôts	1A	13/04/2012	4,51 %	1 000 000,00	11,33	849 163,79
Crédit mutuel	1A	20/04/2012	Euribor 3m + 2,6 %	1 000 000,00	16,33	825 000,00
Caisse d'épargne	1A	13/06/2012	Euribor 3m + 2,52 %	2 000 000,00	17,00	1 700 000,00
Crédit mutuel	1A	13/05/2013	Euribor 3m + 1,85 % * 365/360	2 000 000,00	17,50	1 750 000,00
Caisse d'épargne	1A	12/06/2013	Euribor 3m + 2,32 %	3 000 000,00	18,00	2 700 000,00
Caisse d'épargne	1A	22/07/2013	Euribor 3m + 2,32 %	3 000 000,00	17,00	2 700 000,00
Crédit mutuel	1A	20/12/2013	Euribor 3m + 1,6 % * 365/360	4 000 000,00	18,50	3 700 000,00
Banque postale	1A	28/12/2013	Euribor 12m + 1,45	4 000 000,00	18,50	3 800 000,00
Société générale	1A	16/06/2014	2,269 %	4 000 000,00	18,50	3 700 000,00
Crédit mutuel	1A	27/06/2014	Euribor 3m + 1,5 % * 365/360	4 000 000,00	19,00	3 800 000,00
Société générale	1A	02/07/2014	3,06 %	4 000 000,00	18,97	3 800 000,00
Crédit agricole	1A	25/11/2014	2,18 %	4 000 000,00	18,97	3 838 592,22
Crédit agricole	1A	25/11/2014	2,18 %	4 000 000,00	19,05	3 879 273,74
Caisse d'épargne	1A	31/03/2015	Euribor 3m + 1,17% Euribor 3m + 0,95	10 000 000,00	20,50	0,00
Crédit agricole	1A	30/04/2015	1,90 %	5 000 000,00	19,45	4 875 000,00
total						73 096 156,80

Source : Budget primitif 2016

GLOSSAIRE DES SIGLES

BP	Budget Primitif
CAA	Cour administrative d'appel
Caf	Capacité d'autofinancement
CAP	Commission administrative paritaire
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDI	Contrat à Durée Indéterminée
CE	Conseil d'État
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIG	Centre interdépartemental de gestion
CMP	Code des marchés publics
CRC	Chambre régionale des comptes
DGA	Directeur général adjoint
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGS	Directeur général des services
DRH	Direction des ressources humaines
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DSP	Délégations de service public
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
JO	Journal officiel
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
PFR	Prime de fonction et de résultat
PPI	Planification pluriannuelle des investissements
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
SAERP	Société d'aménagement et d'équipement de la région parisienne
SAGECHAU	Société alfortvillaise de gestion et de chauffage urbain
SMAG	Syndicat mixte pour la production et la distribution de chaleur
Zac	Zone d'aménagement concertée