



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA REPONSE

COMMUNE
DU KREMLIN-BICÊTRE

(94)

Exercices 2009 et suivants

Observations définitives
délibérées le 7 décembre 2016

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
OBSERVATIONS	7
1. RAPPEL DE LA PROCÉDURE	7
2. ÉLÉMENTS DE CADRAGE SUR LA COMMUNE	7
2.1. Présentation générale de la commune	7
2.1.1. Cadrage territorial	7
2.1.2. Les principaux projets portés par la commune depuis 2008	9
2.1.3. Les principaux équipements et services publics.....	9
2.2. Les précédents contrôles	10
3. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE	10
3.1. L'information présentée lors des débats d'orientation budgétaire (Dob) est perfectible	11
3.2. La qualité des prévisions et de l'exécution budgétaires	12
3.2.1. La fiabilité des prévisions	12
3.2.2. La sincérité du résultat compte tenu des restes à réaliser et des rattachements	13
3.3. La fiabilité de l'information comptable.....	16
3.3.1. Le suivi du patrimoine communal.....	16
3.3.2. Le recouvrement des créances.....	19
3.3.3. La dette.....	21
3.4. La fonction budgétaire et comptable	23
3.4.1. L'efficacité de la chaîne de la dépense est perfectible	23
3.4.2. Le délai global de paiement s'est dégradé.....	24
3.5. Conclusion sur la fiabilité des comptes	24
4. L'ANALYSE FINANCIÈRE	25
4.1. Principales évolutions au cours de la période 2002-2009	25
4.2. Évolution de la situation financière 2010-2015.....	26
4.2.1. La section de fonctionnement	26
4.2.2. La section d'investissement	33
4.2.3. L'endettement	34
4.3. Le budget 2016 et les perspectives d'évolution.....	35
4.4. Conclusion sur la situation financière	36
5. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	36
5.1. Les effectifs.....	36
5.1.1. L'évolution des effectifs.....	36
5.1.2. Les facteurs d'évolution.....	38
5.2. L'organisation du temps de travail et les congés.....	39
5.3. L'absence au travail	41
5.4. Les logements de fonction	42

6. L'ACHAT PUBLIC	43
6.1. L'organisation de la commande publique	43
6.2. Une part importante d'achats hors marchés en section de fonctionnement.....	44
6.2.1. Les achats de produits alimentaires	45
6.2.2. Les fournitures d'entretien	47
6.2.3. Les frais d'impression et de distribution des publications municipales	48
6.3. Les marchés formalisés	49
6.3.1. Les procédures examinées.....	49
6.3.2. Marché de chauffage des bâtiments communaux.....	49
GLOSSAIRE DES SIGLES	51

SYNTHÈSE

Commune du Val-de-Marne de 26 099 habitants, le Kremlin-Bicêtre est limitrophe du 13^e arrondissement de Paris et bénéficie d'une très bonne accessibilité. La ville accueille de nombreux bâtiments et équipements publics (un centre hospitalier universitaire (CHU), le fort de Bicêtre, des établissements d'enseignement supérieur, des équipements sportifs et culturels).

Après une période de reconversion de ses activités et de réhabilitation d'une partie de son habitat, elle dispose d'un tissu économique (centre commercial Okabé, marchés forains) qui concourt à son attractivité. Pour autant, il ne s'agit pas d'une commune aisée, les principaux indicateurs de revenu se situant très légèrement en-dessous de la moyenne d'Île-de-France.

Une information financière perfectible

Les comptes de la commune laissent perdurer depuis de nombreuses années quelques anomalies qui nuisent à la connaissance exacte de son patrimoine. L'inventaire des biens de la collectivité doit être actualisé et faire l'objet d'une mise en cohérence avec l'état de l'actif et certaines inscriptions devenues sans fondement doivent être régularisées.

Les créances irrécouvrables ne donnent pas lieu à la constitution de provisions et leur rythme d'apurement devrait être fluidifié. Par ailleurs, le suivi des engagements est perfectible, afin notamment de s'assurer que les dépenses sont bien imputées à l'exercice auquel elles se rattachent.

Enfin, l'information communiquée à l'assemblée délibérante dans le cadre du débat d'orientation budgétaire devra être complétée conformément aux dispositions de la loi NOTRe. Ces anomalies ne sont cependant pas de nature à justifier un retraitement dans le cadre de l'analyse financière.

La situation financière est tendue mais relativement maîtrisée

Depuis une quinzaine d'année, la situation financière de la commune s'est maintenue, sans dégradation marquée mais sans amélioration jusqu'à une période récente. La section de fonctionnement présente une croissance régulière et continue des dépenses, et en particulier des charges de personnel. La collectivité a pu partiellement faire face à ses dépenses sans augmenter la pression fiscale sur les ménages grâce au dynamisme de ses bases, ce qui lui a garanti une évolution favorable du produit de la fiscalité.

Pour autant, une fois couvertes les dépenses courantes, ces recettes ne permettent pas toujours de couvrir le remboursement de la dette en capital, ce qui se traduit par un autofinancement net négatif sur certains exercices. Dès lors, la collectivité dispose de marges de manœuvre limitées pour financer ses investissements et doit recourir à l'emprunt ou différer certains projets d'équipement. De ce fait, ses ratios d'endettement sont restés jusqu'en 2009 proches des seuils d'alerte même s'ils se sont améliorés depuis.

Au cours de la période récente, dans un contexte d'incertitude marqué par la diminution des dotations et par la contribution croissante aux mécanismes de péréquation, la collectivité s'est efforcée de réduire son endettement, quitte à reporter ou à modifier certains projets d'équipement. Parallèlement, un net effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement a été accompli au cours des exercices 2014 et 2015, qui s'est traduit par une diminution des charges à caractère général et une stabilisation des charges de personnel. Le budget 2016 s'inscrit dans le prolongement de ces tendances récentes.

Une gestion des ressources humaines à optimiser

Le poids des dépenses de personnel est de façon constante plus important au Kremlin-Bicêtre que dans les communes de taille comparable, situation qui s'explique en partie par le fait que la collectivité externalise peu ses services. Toutefois, les effectifs ont continué d'augmenter au cours de la période. Ce n'est que très récemment qu'ils se sont stabilisés et que les départs ont donné lieu à une réflexion sur les possibilités de redéploiement ou de mutualisation, dans le cadre d'un pilotage qui n'est pas encore formalisé.

Par ailleurs, le régime du temps de travail est avantageux pour les agents, puisque ceux-ci observent une durée du travail inférieure d'environ 100 heures à la durée légale annuelle de 1 607 heures ce qui, rapporté à l'effectif global de 516 agents, représente une trentaine d'emplois à temps plein. De plus, les autorisations exceptionnelles d'absence pour événements familiaux sont plus généreuses que dans la fonction publique d'État, et la collectivité accorde, à l'occasion du départ à la retraite, des congés supplémentaires en fonction de l'ancienneté qui peuvent aller jusqu'à 30 jours. Ces divers avantages ne posent pas de problèmes de régularité, mais ils représentent un coût non négligeable.

Les règles de la commande publique ne sont pas toujours respectées

Si la collectivité s'est dotée d'un service des marchés et d'outils qui lui ont permis de professionnaliser la passation de ses marchés publics, notamment s'agissant des marchés formalisés, il reste que les services ne semblent pas avoir pris toute la mesure de l'importance des règles applicables en la matière.

De ce fait, des pans entiers des achats courants ont été effectués hors marché, au coup par coup, alors que les montants en jeu auraient justifié une mise en concurrence. Il en est ainsi, par exemple, des dépenses d'alimentation, des produits d'entretien et de petit outillage, des dépenses de communication (imprimerie, distribution).

Il est à noter toutefois que dans ces trois secteurs, des marchés ont été passés récemment ou sont sur le point de l'être, qui ont déjà eu pour effet de diminuer la part des dépenses hors marché. Il appartiendra à la collectivité de poursuivre et de renforcer la démarche ainsi engagée tout en continuant à sensibiliser les services au respect des règles de la commande publique.

RECOMMANDATIONS

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

Recommandation n° 1 :page 23

Poursuivre, avec les services de la trésorerie, l'identification précise ainsi que la régularisation des écarts constatés entre la dette inscrite au compte de gestion et celle inscrite au compte administratif.

Recommandation n° 2 :page 23

Rationaliser les achats de faible montant, notamment en recourant à des régies d'avance ou en les rattachant à des marchés.

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

OBSERVATIONS

1. RAPPEL DE LA PROCÉDURE

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

Ce rapport a été arrêté au vu des constatations effectuées dans le cadre de l'examen de la gestion de la commune du Kremlin-Bicêtre pour les exercices 2009 et suivants. Le contrôle a été ouvert par courrier du 17 mars 2015 adressé à M. Jean-Luc Laurent, maire de la commune jusqu'au 16 janvier 2016, date à laquelle il a démissionné de son mandat et a été remplacé par M. Jean-Marc Nicolle, précédemment son premier adjoint. L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu avec M. Nicolle le 24 juin 2016 et avec M. Laurent le 5 juillet 2016.

Un rapport d'observations provisoires a été adressé, le 5 septembre 2016, aux ordonnateurs en fonction durant la période contrôlée, des extraits ayant été également communiqués aux personnes physiques et morales, tiers concernés.

La réponse commune des deux ordonnateurs a été adressée à la chambre le 20 octobre 2016 et enregistrée au greffe le 4 novembre 2016.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 7 décembre 2016 sous la présidence de M. Bizeul, vice-président de la chambre, Mme Bergogne, présidente de section, Mme Belkhiri-Fadel, première conseillère, MM. Brodu, Doumeix, premiers conseillers et MM. Simoes et Merlin, conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport : Mme Bergogne, présidente de section, assistée de Mme Dotté, vérificatrice des juridictions financières ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

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

2. ÉLÉMENTS DE CADRAGE SUR LA COMMUNE

2.1. Présentation générale de la commune

2.1.1. Cadrage territorial

Limitrophe de la ville de Paris par la porte d'Italie, la commune du Kremlin-Bicêtre compte 26 099 habitants⁽¹⁾ au 1^{er} janvier 2016 (26 119 en 2012 selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)), en légère augmentation par rapport à 2007 (25 859) sur une superficie de 154 hectares. Déjà aisément accessible par les transports en commun et par la route, la commune doit en outre bénéficier du prolongement de la ligne 14 du métro dans le cadre du projet du Grand-Paris-Express avec la création d'une nouvelle station de métro « Kremlin-Bicêtre-Hôpital ».

⁽¹⁾ Insee, *Population légale en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016*.

Image n° 1 : La situation géographique du Kremlin



Source : guide pratique de la ville

Il est à noter que du fait de la présence de l'hôpital et du fort de Bicêtre, une partie non négligeable du territoire communal (30 % selon le maire) n'accueille ni habitants, ni entreprises, et n'engendre donc pas de recettes fiscales ou de dotations pour la collectivité, même si l'on constate des retombées économiques indirectes sur le commerce de proximité.

La commune précise en outre que ces emprises occasionnent des charges supplémentaires. L'hôpital a notamment ouvert un service état civil dans la maternité en 2009 en plus du service existant en mairie. Plus de 3 500 naissances y sont enregistrées tous les ans. Deux agents communaux travaillent sur place tous les jours pour cette mission, qui mobilise également l'organisation d'un transport hebdomadaire des registres de l'hôpital vers la commune.

Selon les données Insee de 2012, la population active représente 77,5 % de l'ensemble des habitants et, parmi les inactifs, on compte une part significative d'étudiants, élèves ou stagiaires (12,1 %) pour 4,1 % de retraités ou préretraités. Le taux de chômage s'élève à 13,6 %, en progression sensible par rapport à 2007 (11 %). La médiane du revenu disponible par unité de consommation se situe à 21 075 € et la part des ménages fiscaux imposés est de 72,7 %, soit des indicateurs légèrement inférieurs à la moyenne départementale (respectivement 21 359 € et 72,9 %) et régionale (22 180 € et 73,6 %). De même, le taux de pauvreté se situe à 15 % (15 % pour la région, 15,3 % pour le département).

En 2000, le Kremlin-Bicêtre a intégré la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre (CAVB), qui compte six autres communes (Arcueil, Cachan, Gentilly, Fresnes, L'Haÿ-les-Roses et Villejuif). Les compétences suivantes lui ont été transférées :

- compétences obligatoires : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville ;
- compétences optionnelles : la voirie, l'eau, l'environnement, l'élimination et la valorisation des déchets ménagers et l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements sportifs et culturels ;
- compétences facultatives : la promotion de l'enseignement scientifique et technologique et l'assainissement des eaux pluviales et des eaux usées.

La commune est en outre membre des organismes suivants :

- syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne (Sifurep) ;
- syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (Sipperec) ;
- syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (Sigeif) ;
- syndicat intercommunal pour l'édification d'un ensemble scolaire 2^{ème} cycle ;
- syndicat mixte d'études Paris Métropole.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, dans le cadre de la mise en place de la métropole du Grand-Paris, la communauté d'agglomération a été dissoute au profit d'un nouvel établissement public territorial (EPT), dénommé « Grand-Orly-Seine-Bièvre ». Ce territoire, qui regroupe également les ex-communautés d'agglomération de Seine-Amont et des Portes-de-l'Essonne, comprend 24 communes – 18 du Val-de-Marne et 6 de l'Essonne – et compte 680 000 habitants. Son conseil de territoire, qui comprend 92 conseillers, a été installé le 12 janvier 2016 et a élu son président, Michel Leprêtre, adjoint au maire de Vitry-sur-Seine.

2.1.2. Les principaux projets portés par la commune depuis 2008

À la suite des élections de 2008, et conformément à ce qui avait été annoncé dans le cadre de la campagne électorale, un observatoire des engagements a été créé lors du conseil municipal du 24 juin 2010. Cette instance a pour vocation de suivre les engagements pris par la majorité municipale devant la population pendant la campagne électorale et elle répond à un double objectif :

- faire respecter les engagements pris par la municipalité ;
- permettre aux habitants de suivre la mise en œuvre de ces engagements, d'exprimer leurs avis sur les projets et sur les modalités d'application, et de contribuer à leur évaluation.

S'agissant des principaux projets et opérations menés au cours de ce mandat, on relève en particulier l'ouverture, en 2010, d'un centre commercial, Okabé, dans le cadre d'une vaste opération d'aménagement qui a permis également la création d'une nouvelle médiathèque (l'Écho, inaugurée fin 2012).

En 2015, les « grands projets » portés ou soutenus par la commune se sont inscrits dans le cadre de la CAVB, qui a notamment lancé un programme d'intérêt général « habitat dégradé », pour identifier les immeubles concernés et aider les propriétaires sur les plans techniques et financiers.

Pour les actions portées en propre par la commune, le conseil municipal a souhaité recentrer l'action au service des publics « fragiles » (lutte contre le décrochage scolaire, aide à la parentalité, appui au secteur associatif).

Mais surtout, la ville se projette vers les perspectives ouvertes par l'arrivée d'une nouvelle gare de la ligne 14 du métro et à terme d'une gare du Grand-Paris-Express, avec l'aménagement du quartier d'entrée de ville sud-ouest qui est en phase de reconversion. En 2015, la commune a procédé à la révision de son plan local d'urbanisme (PLU) et prévoit de lancer différentes études relatives aux équipements et aux services publics devant répondre à l'évolution des besoins de sa population. Une étude de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Île-de-France (IAU) mettant en perspective les évolutions démographiques et les besoins en matière de services publics et de logements a ainsi été élaborée en 2016.

2.1.3. Les principaux équipements et services publics

La ville dispose actuellement d'un bon niveau d'équipements publics :

- au plan culturel :
 - o le conservatoire intercommunal du Val-de-Bièvre ;
 - o l'espace culturel André-Malraux (ECAM) est une salle de théâtre de 387 places assises, situé au cœur du Kremlin-Bicêtre. Cet établissement culturel fait partie du réseau de trois théâtres de la CAVB, avec le théâtre Jacques-Carat de Cachan et le théâtre Romain-Rolland de Villejuif ;
 - o la médiathèque l'Écho, ouverte fin 2012 ;

- dans le domaine sportif :
 - o une piscine intercommunale ;
 - o le gymnase Jacques-Ducasse (terrain omnisports, plateau de gymnastique et terrain de tennis découvert) ;
 - o une halle des sports (deux terrains omnisports et un mur d'escalade) ;
 - o le stade des Esselières (piste d'athlétisme, sautoir, terrain de football, salle polyvalente, salle de musculation et de boxe) ;
 - o des courts de tennis ;
 - o le COSEC Elisabeth Purkart (dojo, salle d'armes, salle de tennis de table et terrain omnisports) ;
- dans le domaine éducatif et petite enfance : six écoles maternelles, quatre écoles élémentaires, plusieurs crèches.

La ville a par ailleurs choisi de garder la restauration scolaire (qu'elle finance entre 66 % et 90 % selon le quotient familial) en régie municipale.

Seuls deux services publics sont aujourd'hui gérés en délégation de service public (DSP) : les marchés forains et le stationnement urbain.

2.2. Les précédents contrôles

Un premier contrôle a été effectué sur la période 1990-1996, sur demande du maire lui-même, qui indiquait avoir également saisi la mission interministérielle d'inspection du logement social (MiiLOS) à l'époque.

Un deuxième contrôle portait sur la période 1996-2000 (rapport d'observations définitives (Rod) de 2003), suite à une demande motivée du préfet adressée au président de la chambre par courrier du 28 novembre 2001. L'instruction avait porté sur la situation financière, les relations avec les sociétés d'économie mixte et avec les associations, ainsi que sur la délégation de service public des marchés forains.

Dans ses observations définitives, la chambre avait notamment souligné que le niveau de dette était encore trop élevé, malgré une récente amélioration, et que l'autofinancement restait insuffisant, ce qui aboutissait en 2001 à une différence importante entre la capacité d'autofinancement (Caf) brute (+ 15,9 MF) et la Caf nette (- 23,8 MF).

S'agissant des liens avec deux sociétés d'économie-mixte (BISEM et SAERP), la chambre relevait que la contribution de la commune aux déficits prévus de la BISEM et de la SAERP semblait dépasser le remboursement des avances qu'elle leur avait consenties.

Par ailleurs, le suivi de la délégation de service public des marchés forains, conclue par la commune avec la société EGS pour la période 1996-2000 restait perfectible, même si un agent communal était spécifiquement chargé du suivi des conventions correspondantes.

Compte tenu de l'ancienneté de ces observations, leurs suites ne font pas l'objet d'un développement spécifique dans le présent rapport mais sont examinées, le cas échéant, au vu de la situation actuelle, dans les parties du rapport correspondant aux domaines concernés.

3. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

La collectivité ne comporte aucun budget annexe ; l'analyse porte donc sur le seul budget principal. Elle a été conduite à partir des données figurant dans les comptes administratifs de la commune et les comptes de gestion, les données figurant dans les fiches Direction générale des finances publiques (DGFIP)/ Analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) et les données de l'outil ANAFI.

3.1. L'information présentée lors des débats d'orientation budgétaire (Dob) est perfectible

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), un débat doit avoir lieu au conseil municipal sur la base du rapport d'orientation budgétaire diffusé aux membres de l'organe délibérant. Selon l'article précité, ce débat doit porter « *sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés* ».

Le contenu du rapport d'orientation budgétaire a été précisé par une réponse du ministre des collectivités territoriales en date du 25 octobre 2011⁽²⁾ : « *Lorsque la note explicative de synthèse communiquée n'est pas suffisamment détaillée, notamment si elle ne comporte pas d'éléments d'analyse prospective, ni d'informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement, sur son évolution et sur l'évolution des taux de la fiscalité locale, le débat sur les orientations budgétaires doit être regardé comme s'étant tenu sans que les membres de l'assemblée délibérante aient bénéficié de l'information prévue par les dispositions législatives applicables.* » Comme le précise la réponse du ministre et ainsi que le confirme la jurisprudence⁽³⁾, « *cette circonstance constitue une irrégularité substantielle de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'adoption du budget primitif* ». Dans le même sens, l'article L. 2312-1 du CGCT a lui-même été modifié par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, en vertu de laquelle le Dob doit également porter sur « *l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune.* »

L'attention de la commune doit par ailleurs être appelée sur les nouvelles dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, dont l'article 107 réécrit le 2e alinéa de l'article L. 2312-1 du CGCT : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail [...]* ».

Au regard des exigences d'information ainsi rappelées, il apparaît que les rapports d'orientation budgétaire de la commune sont perfectibles. Ceux qui ont été communiqués aux élus à l'appui du vote des budgets jusqu'à l'exercice 2016 inclus présentaient en effet quelques lacunes : si l'information relative aux recettes de fonctionnement (dotations, fiscalité, péréquation), au financement des investissements et à l'endettement pour l'exercice à venir est chiffrée, il n'y figurait pas de liste des investissements prévus et de leurs montants. Seules les principales opérations de l'année sont évoquées de manière littéraire dans les développements consacrés aux orientations politiques de la commune pour l'année à venir. En outre, les rapports ne comportaient pas d'éléments d'analyse prospective ni d'information sur les engagements pluriannuels envisagés.

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ 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*.

La collectivité a indiqué qu'une part importante des investissements fait l'objet d'une gestion pluriannuelle en autorisations de programme et crédits de paiement. Ceux-ci étant votés par le conseil municipal, les élus sont par conséquent informés des investissements prévus sur plusieurs années. Il reste qu'en ne reprenant pas cette information, les Dob ne donnaient pas une information complète et globale sur les engagements pluriannuels de la commune.

Enfin, il appartiendra à l'ordonnateur de veiller, pour les prochains exercices, à rendre le contenu des rapports d'orientation budgétaires conforme aux nouvelles dispositions législatives, afin de garantir une information complète et précise aux membres de l'assemblée délibérante. La commune s'est engagée à renforcer et à compléter son information budgétaire.

3.2. La qualité des prévisions et de l'exécution budgétaires

L'examen des prévisions puis de l'exécution des recettes et des dépenses du budget communal recèle plusieurs enjeux :

- permettre de vérifier, dans un contexte de dégradation des comptes locaux, que les dépenses et les recettes sont évaluées de manière fiable ;
- s'assurer que le principe d'annualité budgétaire est respecté et que sont comptabilisées sur l'exercice toutes les charges et produits engagés sur ce même exercice, sans quoi le résultat ne serait pas sincère ;
- identifier de possibles dysfonctionnements dans l'exécution des recettes et des dépenses.

3.2.1. La fiabilité des prévisions

La persistance d'écarts significatifs entre prévisions et réalisations peut indiquer tout autant une incapacité à évaluer de manière fiable les dépenses et recettes à venir qu'une difficulté à mener à bien les projets d'investissement.

En section d'investissement, les taux d'exécution révèlent des écarts substantiels entre prévisions et réalisations, ainsi que le montre le tableau n° 1.

Tableau n° 1 : Taux de réalisation de la section d'investissement

Dépenses en M€ ⁽⁴⁾	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses réelles d'investissement (BP)	19,15	19,91	13,46	12,16	11,61	10,09
Dépenses réelles d'investissement (exécuté CA)	9,57	14,17	9,12	6,88	7,18	5,11
RAR	8,25	4,62	2,75	3,34	2,57	2,90
% exécuté sans RAR	49,97 %	71,17 %	67,76 %	56,58 %	61,84 %	50,64 %
% exécuté avec RAR	93,05 %	94,37 %	88,19 %	84,05 %	83,98 %	79,39 %
Recettes en M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes réelles d'investissement (BP)	17,37	16,04	11,29	7,30	8,19	7,22
Recettes réelles d'investissement (exécuté CA)	9,23	7,24	9,51	3,67	6,42	2,63
RAR	5,56	0,95	0,11	0,23	0,21	0,50
% exécuté sans RAR	53,14%	45,14%	84,23%	50,27%	78,39%	36,43%
% exécuté avec RAR	85,15%	51,06%	85,21%	53,42%	80,95%	43,35%

Source : comptes administratifs

S'agissant des dépenses, on relève que sur pour certains exercices (2010 et 2015), à peine la moitié des prévisions a donné lieu à réalisation effective en cours d'année, le maximum étant par ailleurs atteint en 2011 avec un taux de réalisation de 71 %. En intégrant les restes à réaliser, ce taux s'améliore mais il ne dépasse 90 % qu'en 2010 et 2011 et se situe à moins de 80 % en 2015.

⁽⁴⁾ M€ : millions d'euros.

Les prévisions de recettes d'investissement sont encore plus éloignées de l'exécution : en dehors des exercices 2012 et 2014 qui affichent des taux proches de 80 % ou supérieurs, les réalisations hors restes à réaliser se situent aux alentours, voire en-dessous de 50 %. Mais même en intégrant les restes à réaliser, l'écart demeure parfois substantiel : taux d'exécution de 51 % en 2011, de 53 % en 2013 et même de 43,35 % en 2015.

Bien que la plupart des investissements fassent l'objet d'autorisations de programme et de crédits de paiement, ce qui devrait permettre en principe d'anticiper le déroulement pluriannuel des opérations correspondantes et de limiter d'autant les annulations de crédit en cours d'exercice, cette situation s'est même aggravée en 2015.

La collectivité a indiqué en réponse qu'elle s'est fixée l'ambition de voter son budget au mois de décembre de l'année N-1, afin d'offrir aux services une meilleure visibilité sur leur action. Cette anticipation entraîne de facto des écarts dans les prévisions qui sont corrigés lors du budget supplémentaire voté en cours d'année. De plus, le resserrement de ses marges de manœuvre (baisse des dotations, incertitudes quant aux droits de mutation et à la taxe de séjour) et la perte de certaines subventions l'ont conduite à étaler certains investissements sur plusieurs années.

3.2.2. La sincérité du résultat compte tenu des restes à réaliser et des rattachements

Le principe d'annualité budgétaire implique que l'ensemble des charges et des recettes qui se rattachent à un exercice donné y soit correctement recensé. En effet, l'existence de dépenses engagées au cours d'une année n et payées sur l'exercice suivant pourrait avoir pour effet d'améliorer artificiellement le résultat de l'année N.

En section de fonctionnement, les charges et les produits non mandatés au cours de l'exercice font normalement l'objet d'une procédure de rattachement, ce que met en œuvre la commune du Kremlin-Bicêtre pour toutes les factures non parvenues en fin d'exercice, dont le montant est supérieur à 1 500 €. De manière beaucoup plus inhabituelle, la collectivité comptabilise également des restes à réaliser notamment en dépenses de fonctionnement, qui sont examinés de manière plus détaillée ci-après.

En section d'investissement, les restes à réaliser correspondent d'une part aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice précédent telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements et, d'autre part, aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre au 31 décembre de l'exercice précédent (R. 2311-11 du CGCT).

➤ Les restes à réaliser en investissement

Un bon indice de la sincérité du résultat consiste à s'assurer que la collectivité n'a pas inscrit des recettes fictives dans les restes à réaliser de la section d'investissement. Il a donc été demandé à celle-ci d'apporter toutes les justifications aux inscriptions suivantes, telles qu'elles sont ressorties de l'état de restes : 2,5 M€ en recette d'emprunt pour l'exercice 2010 et plusieurs subventions pour l'exercice 2013 totalisant un montant de 212 652 € (voir tableau n° 3).

Tableau n° 2 : Restes à réaliser en recettes d'investissements

(en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
restes à réaliser recettes	4 877 933	5 561 096	946 438	109 242	232 470	214 037	503 634
<i>dont 024 - produits des cessions</i>		1 187 000					
<i>dont 10 - dotations et fonds divers</i>	2 018	32 704	96 539	20 379	19 818	92 441	
<i>dont 13 - subventions d'investissement</i>	2 389 737	537 461	616 969	88 863	212 652	121 596	503 634
<i>dont 16 - emprunts et dettes</i>	1 100 000	2 500 000					
<i>dont 27 - autres immobilisations financières</i>	1 303 930	1 303 930	232 930				
<i>dont 458 - opérations d'investissement sous mandat</i>	82 247						

Source : comptes administratifs

Tableau n° 3 : Analyse d'un échantillon de restes

Exercice	Montant	Descriptif / Nature de l'opération	Justificatifs produits	date	Émetteur	Destinataire	Observations
2010	2 500 000 €	Emprunt et dette	convention contrat 60282902948	24 septembre 2009	CA Île de France	Ville du KB	Les tirages (3) effectués sont tous postérieurs à l'exercice 2010. Logiquement la collectivité aurait dû inscrire la totalité du montant du prêt soit 3 M€.
2013	212 652 €	Subventions d'investissement					
	dont 10 428 €		Convention investissement Caf N° SIAS 201200249	aucune	Caisse d'allocations familiales Val-de-Marne	Ville du KB	OK
	dont 17 500 €		Convention pour la rénovation d'un équipement multisports	illisible	département du Val-de-Marne	Ville du KB	OK
	dont 54 096 €		lettre d'information	21 novembre 2012	Conseil Régional IDF	Ville du KB	OK
	dont 63 128 €		lettre d'information	12 juillet 2012	Conseil Régional IDF	Ville du KB	OK
	dont 67 500 €		Courrier de la préfecture	19 novembre 2013	Préfecture du Val-de-Marne	Ville du KB	OK

Source : CRC, d'après les documents de la commune

Les 2,5 M€ de 2010 correspondent à un prêt d'un montant total de 3 M€, signé en novembre 2010, destiné au programme d'investissement. Le contrat prévoyait un déblocage successif en plusieurs tranches (30 % minimum pour la première) avant le 28 février 2011. Si la totalité n'était pas déblocuée au 30 septembre 2012, la consolidation définitive du prêt intervient d'office à hauteur de 2,4 M€. Le montant inscrit en restes à réaliser ne coïncide donc pas complètement avec celui prévu par le contrat, sans que la collectivité ait été en mesure d'apporter davantage de précisions, du fait du caractère ancien de cette inscription.

Les pièces justificatives communiquées à l'appui des subventions inscrites en restes à réaliser de l'exercice 2013 suffisent à établir le caractère certain des recettes correspondantes.

➤ En section de fonctionnement : une part importante des dépenses n'est pas exécutée sur l'exercice

En fin d'exercice, la commune comptabilise d'une part des restes à réaliser, et pratique d'autre part un niveau élevé de rattachements, l'ensemble de ces dépenses « différées » représentant une part non négligeable des charges à caractère général (environ un quart).

Tableau n° 4 : Restes à réaliser et rattachements en dépenses de fonctionnement

(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
c/60-61-62	5 474 647	5 818 463	7 035 016	7 070 203	6 986 828	6 395 610
RAR (B)	229 869	253 055	307 057	287 358	285 380	307 467,11
%	4,20 %	4,30 %	4,40 %	4,10 %	4,10 %	4,80 %
Rattachements (C)	940 696	1 300 663	1 576 601	1 422 466	1 274 190	
Total (B+C)	1 170 565	1 553 718	1 883 658	1 709 824	1 559 570	
%	21,40 %	26,70 %	26,80 %	24,20 %	22,30 %	

Source : Comptes administratifs et comptes de gestion pour la ligne « rattachements »

Une utilisation atypique des restes à réaliser

L'inscription de dépenses et de recettes de fonctionnement en restes à réaliser de l'exercice est une pratique rarissime dans la comptabilité communale, dans la mesure où, sauf cas de marchés de fournitures ou de prestations pluriannuels, les dépenses engagées sur l'exercice et ayant donné lieu à service fait sont ou bien payées, ou bien rattachées, les engagements n'ayant pas donné lieu à service fait étant annulés.

La M14 prévoit toutefois bien la possibilité d'inscrire des dépenses de fonctionnement en restes à réaliser : il s'agit de dépenses engagées mais n'ayant pas donné lieu à service fait au cours du même exercice, auquel elles n'ont donc pas à être imputées.

Les comptes du Kremlin-Bicêtre affichent chaque année des montants non négligeables en restes à réaliser en dépenses et, dans une bien moindre proportion, en recettes :

Tableau n° 5 : Restes à réaliser en fonctionnement

(en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
restes à réaliser dépenses	237 844	231 514	256 553	312 706	293 897	290 734	313 228
<i>dont 011 - charges à caractère général</i>	233 267	229 869	253 055	307 057	287 358	285 380	307 467
<i>dont 012 - charges de personnel</i>	1 476	1 508	3 318	3 162	1 605	1 547	1 004
<i>dont 65 - autres charges de gestion courante</i>	2 951			1 079	1 079	2 269	2 550
<i>dont 67 - charges exceptionnelles</i>	150	137	180	1 408	3 854	1 538	2 207
restes à réaliser recettes	7 385	1 013	2 789	7 457	6 586	13 201	13 785
<i>dont 013 - atténuation des charges</i>	1 846	404	404	1 466	391	948	2 378
<i>dont 70 - produits des services</i>	382	382		500		269	569
<i>dont 73 - impôts et taxes</i>	1 407		1 785	1 550	2 220	6 297	8 166
<i>dont 74 - dotations et participations</i>	3 530	226	400	3 741	3 975	5 687	2 672
<i>dont 75 - autres produits de gestion</i>	220		200	200			

Source : Comptes administratifs

Ces restes à réaliser concernent pour l'essentiel le chapitre 011 « charges à caractère général », et plus précisément les comptes 60, 61 et 62 qui correspondent à des achats courants, dont ils représentent chaque année un peu plus de 4 %.

L'état des restes à réaliser en fonctionnement de l'exercice 2013 a été demandé à la commune et certains mandats correspondants émis en 2014 ont été examinés. Il s'agit de montants extrêmement faibles (de quelques euros à quelques dizaines d'euros), liés à des achats qui ont bien été réalisés en 2013 d'après les justificatifs joints à l'appui (tickets de caisse).

Le service des finances a indiqué qu'en fin d'année, tous les engagements non soldés (service fait ou non) inférieurs à 1 500 € étaient inscrits en restes à réaliser en fonctionnement (la délibération fixant le seuil de rattachement des charges à 1 500 € – soit 10 000 F- a été prise en 1997).

Cette utilisation des restes à réaliser n'est pas conforme à la M14 et ne respecte pas le principe d'annualité budgétaire puisqu'en incluant des engagements pour lesquels il y a eu service fait, elle revient à faire peser sur l'exercice suivant des dépenses se rattachant à l'exercice en cours, pour un montant compris entre 250 et 300 K€⁽⁵⁾. Cette pratique soulève de plus des questions quant à l'efficacité de la gestion budgétaire et comptable (voir point 3.4). En réponse, la commune a indiqué avoir déjà engagé un travail pour résoudre cette anomalie.

⁽⁵⁾ K€ : milliers d'euros.

Un volume important de rattachements

Dans le même temps, un volume non négligeable de dépenses imputables à ces mêmes comptes, effectivement payées au cours de l'exercice suivant, donne lieu à une procédure de rattachement.

L'analyse des charges rattachées effectuée au 31 décembre 2013, montre que des charges ont été rattachées pour un montant de 2 512 399 € dont 1 762 238 € inscrits en charges à caractère général et 1 422 466 € inscrits au compte 408 « fournisseurs factures non parvenues ». En janvier 2014, toutes ces écritures ont été extournées. Interrogée sur le montant important inscrits au compte 408 « fournisseurs factures non parvenues » sur toute la période de contrôle, et particulièrement sur la régularisation de ces charges en 2014, la collectivité a produit un tableau des factures correspondant à ces charges rattachées pour un montant de 874 501,48 € seulement.

Il semble que la collectivité ne prenne pas uniquement en compte les prestations ayant donné lieu à service fait mais tous les engagements non soldés, y compris ceux qui ne donneront pas lieu à prestation effective et devront donc faire l'objet d'une annulation au cours de l'exercice suivant. Il semble donc que ces engagements pèsent indûment sur l'exercice.

De plus, ils révèlent là encore une chaîne de la dépense peu efficiente, les services de la mairie ne transmettant pas dans les temps au service finances l'état des engagements ayant donné lieu à service fait (voir point 3.4).

3.3. La fiabilité de l'information comptable**3.3.1. Le suivi du patrimoine communal****3.3.1.1. L'état de l'actif et l'inventaire**

À la fin de 2014, des écarts importants existaient entre l'état de l'actif du comptable et l'inventaire de la commune, représentant un total de 25,9 M€, dont 21 M€ au titre des biens non amortissables et 4,9 M€ au titre des biens amortissables. Par certificat administratif, l'adjoint aux finances constatait ces différences et indiquait qu'un réajustement de l'inventaire devrait être effectué pour régulariser ces écarts.

Tableau n° 6 : Rapprochement entre l'état de l'actif et l'inventaire

(en €)	Biens non amortissables	Biens amortissables	Total
Inventaire	113 368 895,61	20 171 605,88	133 540 501,49
État de l'actif	92 288 607,63	15 279 106,92	107 567 714,55
Écart	21 080 287,98	4 892 498,96	25 972 786,94

Source : certificat administratif du 17 juillet 2014

Un gros chantier de mise en cohérence concernant les exercices antérieurs à 2008 entre les comptes de l'ordonnateur et ceux du comptable est par conséquent en cours. Les services de la comptable ont décrit par mail du 10 septembre 2015, la procédure suivante :

« Les services de l'ordonnateur transmettent à la trésorerie, à chaque fin d'exercice, un flux informatique des acquisitions de l'année. Cela permet de valider la création des nouvelles fiches inventaire.

Une fois par an, l'ordonnateur émet les titres d'amortissements, auxquels il joint un état. Il envoie aussi un flux informatique permettant la ventilation des amortissements sur chaque fiche. Il est alors possible de vérifier la cohérence des amortissements.

De plus, l'ordonnateur transmet, une fois par an, un certificat administratif permettant de sortir de l'inventaire les biens de faible valeur. Les cessions sont traitées au cas par cas et les mises au rebut ou réforme sont traitées de manière occasionnelle.

L'ajustement du patrimoine communal (plus de 5 700 fiches d'immobilisations) constitue un très gros chantier, dont il est très difficile de prévoir la fin : cela s'étalera sur plusieurs mois, des tâches quotidiennes et incontournables, ne permettant pas d'y travailler à plein temps ».

Les services comptables espèrent néanmoins le finaliser courant 2017, sachant qu'ils sont aussi tributaires de la disponibilité de l'ordonnateur. Interrogés sur ce point lors de l'instruction, les services de la commune ont indiqué que ce chantier était toujours en cours.

Il importe que la commune, en lien avec la trésorerie, mobilise les moyens nécessaires à la mise à jour de son inventaire dans les meilleurs délais, tout en mettant en œuvre pour l'avenir un suivi régulier des entrées et sorties de biens afin d'éviter une accumulation de tels écarts. Dans sa réponse, la commune a indiqué qu'un travail était engagé pour fiabiliser son inventaire et faciliter le traitement des informations par la trésorerie.

3.3.1.2. Les immobilisations en cours

Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Lorsque ces dernières sont achevées, elles doivent être transférées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire. Cette opération conditionne l'enregistrement de l'investissement correspondant dans le patrimoine de la commune, ce qui permet d'une part de comptabiliser les amortissements afférents aux équipements et, d'autre part, de percevoir le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Il est donc important que la collectivité veille à opérer ces transferts sans tarder.

Tableau n° 7 : Les immobilisations en cours

(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
immobilisations en cours - solde (c/231)	18 963 706	26 043 641	25 070 936	10 312 787	11 274 986	6 517 968
immobilisations corporelles - solde (c/21)	92 369 454	90 663 927	96 106 994	113 766 058	115 871 016	121 825 076
ratio immo. en cours / immo. corporelles (soldes)	20,53 %	28,73 %	26,09 %	9,06 %	9,73 %	5,35 %

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

Depuis 2012, la commune a engagé un effort significatif pour transférer ses immobilisations au compte 21. En effet, en rapportant le crédit du compte 231 (opération non budgétaire) au solde de ce même compte, il apparaît que ce dernier a été apuré de manière significative en 2012 (19,86 %), 2013 (60,59 %) et 2015 (43,38 %). En conséquence, le ratio entre immobilisations en cours (compte 23) et immobilisations corporelles (compte 21) diminue de manière sensible puisqu'il passe de 28,73 % en 2011 à 5,35 % en 2015.

3.3.1.3. Les immobilisations mises à disposition (comptes 24)

Le compte 24 n'enregistre pas d'opérations budgétaires mais comptabilise les immobilisations appartenant à une collectivité mises à disposition d'un autre organisme dans le cadre d'un transfert de compétences. De telles mises à disposition sont constatées par un procès-verbal établi de manière contradictoire entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et ceux de la collectivité bénéficiaire.

Les comptes de la commune présentent ainsi un solde inchangé de 2009 à 2015 de 14,4 M€ au compte 2423, correspondant à des biens mis à disposition de la CAVB.

Tableau n° 8 : Immobilisations mises à disposition d'établissement

solde débiteur au 31/12 (en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Immobilisations mises à disposition EPCI C/2423	14 425 209	14 425 209	14 425 209	14 425 209	14 425 209	14 425 209

Source : comptes de gestion

La trésorerie a transmis à la chambre un récapitulatif de ces immobilisations retraçant d'une part les opérations enregistrées au compte de gestion et, d'autre part, les PV de mise à disposition ainsi qu'un certificat administratif du maire sur le transfert d'un équipement culturel.

Il en ressort que les montants inscrits au compte 2423 ne reflètent pas la totalité des mises à disposition retracées par les pièces justificatives. En particulier, un équipement culturel, transféré à la CAVB et valorisé pour un montant de 5 995 282 €, n'a pas été intégré au compte 24. En même temps, une somme de 1 643 956 €, apparaissant en débit et en crédit au compte de gestion, n'a pu être expliquée. Il s'agirait, selon la trésorerie, d'une « écriture d'ajustement avec l'ordonnateur ». Au total, les sommes inscrites au compte 24 seraient inférieures de 4 361 560 € à la valeur des immobilisations effectivement mises à disposition de la CAVB.

Il conviendra en conséquence que l'ordonnateur se rapproche de la trésorerie pour procéder aux régularisations nécessaires afin que les comptes reflètent correctement les biens de la commune mis à disposition de la CAVB.

3.3.1.4. Les immobilisations financières

Le chapitre 27 « créances sur collectivités et établissements publics » enregistre à son débit :

- les titres (actions autres que celles du chapitre 26, obligations) acquis dans le cadre des placements budgétaires ou détenus suite à donation ;
- les prêts autorisés par les textes (exemple : avances au personnel pour acquisition de véhicules) ;
- les créances résultant des versements effectués à la suite de la mise en jeu des garanties d'emprunt.

Tableau n° 9 : Autres immobilisations financières

solde au 31/12 en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépôts et cautionnements versés C/275	8 841	7 452	3 744	3 744	19 694	23 490
Créances sur GFP de rattachement C/276351	0	419 823	303 549	214 149	156 497	98 428
Créances particulières et autres pers droit privé C/2764	1 081 396	1 081 396	1 081 396	844 609	844 609	844 609

Source : comptes de gestion

Il ressort du tableau n° 9 que le compte c/2764 fait apparaître un solde conséquent, inchangé depuis 2012 à hauteur de 844 609 €. Le détail de ce poste fourni par la comptable fait état des créances suivantes :

Désignation	Date	Montant (en €)
Créance BISEM	01/01/1993	400 000
Créance BISEM	01/01/1996	191 000
Créance SAERP	01/01/1997	251 000
Créance SAERP Zac ⁽⁶⁾ Lacroix	31/12/2013	2 609
Solde au 31/12/2013		844 609

⁽⁶⁾ Zac : Zone d'aménagement concertée.

Il s'agit donc de créances pour la plupart très anciennes, contractées dans le cadre d'opérations d'aménagement, qui n'ont jamais fait l'objet d'un apurement par l'émission d'un titre correspondant et qui ne seront pour l'essentiel pas recouvrées.

En conséquence, la collectivité doit constater la disparition de son actif par une dépense exceptionnelle en section de fonctionnement (compte 67) et une recette équivalente au compte 27 de la section d'investissement.

* * *

En conclusion, il ressort du contrôle effectué sur le suivi du patrimoine que la commune devra apporter des améliorations ou des corrections sur plusieurs points :

- le rapprochement entre l'état de l'actif et l'inventaire reste à finaliser ;
- le compte 24 (immobilisations mises à disposition) doit être mis à jour pour refléter correctement les biens de la commune mis à disposition de la CAVB ;
- le compte 27 (créances sur collectivités et établissements publics) doit faire l'objet d'une régularisation visant à constater le caractère irrécouvrable des créances correspondantes par l'inscription d'une dépense exceptionnelle en section de fonctionnement, laquelle aura par conséquent un impact non pas sur le résultat global mais sur l'autofinancement.

Les vérifications opérées par la chambre sur les écritures de cessions d'actifs, sur les participations de la commune au capital de sociétés publiques et sur les amortissements des immobilisations n'ont pour leur part pas révélé d'anomalies ou de risques particuliers.

3.3.2. Le recouvrement des créances

Les restes à recouvrer sont des créances ayant donné lieu à l'émission de titres de recettes imputés en classe 7 qui, par conséquent, ont abondé le résultat de la section de fonctionnement de l'exercice au cours duquel ils ont été émis. Néanmoins leur encaissement n'a pas été effectif au cours de ce même exercice.

Dans l'attente de leur recouvrement, les créances sont inscrites en classe 4 et présentent des risques plus ou moins élevés quant à l'effectivité de leur recouvrement (débiteurs disparus, insolubles, titres prescrits, émis à tort, etc.).

Ces titres se soldent finalement soit par un recouvrement, soit par une admission en non-valeur ou une annulation. Dans ces deux derniers cas, il y a lieu de constater une charge sur l'exercice au cours duquel elles sont enregistrées (au compte 654 pour les pertes sur créances irrécouvrables et au compte 673 pour les titres annulés sur exercices antérieurs).

Deux comptes de redevables aux montants significatifs ont été examinés : le 4116 (redevables contentieux) et le 4672 (autres comptes débiteurs).

➤ S'agissant des créances sur les redevables, le compte 4116 enregistre automatiquement les créances constatées au compte 4111 dès lors qu'une action contentieuse est engagée. Une augmentation sensible est constatée de 2009 à 2014 comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 10 : Créances envers les redevables

C/4116 - Redevables - contentieux				
(en €)	Balance d'entrée	Débit	Crédit	Balance de sortie
2009	0	35 170	5 185	29 985
2010	29 985	72 591	64 290	38 287
2011	38 287	44 852	47 608	35 531
2012	35 531	84 700	69 265	50 966
2013	50 966	116 816	43 333	124 448
2014	124 448	137 247	130 692	131 004
2014/2009				337 %

Source : comptes de gestion

La trésorière a notamment expliqué cette hausse de la manière suivante :

- la prise en charge des activités périscolaires précédemment imputées sur le budget de la caisse des écoles, dans le budget de la commune à partir de l'année 2012 ;
- les présentations en non-valeur sont moins importantes (budget alloué de 20 000 € à partir de 2014) ;
- un recouvrement moins offensif que souhaité en raison du sous-effectif croissant de la trésorerie et de la trop forte rotation de son personnel.

➤ Les créances envers débiteurs divers sont au contraire en légère diminution au cours de la période tout en présentant encore des montants substantiels et stables sur les derniers exercices.

Tableau n° 11 : Créances envers des débiteurs divers

C/46726 - Débiteurs divers - contentieux				
(en €)	Balance d'entrée	Débit	Crédit	Balance de sortie
2009	192 297	145 765	57 689	280 373
2010	280 373	109 803	241 976	148 200
2011	148 200	43 494	23 844	167 849
2012	167 849	48 317	53 980	162 186
2013	162 186	4 386	4 758	161 814
2014	161 814	14 153	9 553	166 414
2014/2009				- 41 %

Source : comptes de gestion

Selon la comptable, le faible apurement du compte 46726 « débiteurs divers - contentieux » résulte pour l'essentiel de dettes consécutives à des jugements d'astreintes d'urbanisme.

Le solde du compte 46726, qui est passé de 280 373,05 € en 2009 à 166 414 € en 2014, ne varie quasiment plus depuis 2011. Cette stagnation est due à trois débiteurs pour un montant total de 106 741,81 €. Des actions contentieuses ont été engagées mais donnent peu de résultats si ce n'est d'interrompre les prescriptions, d'où le faible apurement de ce compte.

➤ L'apurement des créances irrécouvrables

Tableau n° 12 : Admission en non-valeur

total des charges							
(en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014/2009
SD C/654	28 115	33 006	16 088	2 885	910	19 999	- 29 %
SD C/673	13 628	38 373	272 824	272 566	264 853	266 546	1 856 %

Source : comptes de gestion

Les admissions en non-valeur ont baissé alors que les annulations de créances ont en revanche considérablement augmenté.

La comptable n'explique pas la baisse du montant alloué aux admissions en non-valeur. Par contre, le compte 673 « annulations de titres antérieurs » comprend à partir de 2011 un mandat de 255 000 € pour une créance due à la communauté d'agglomération consécutive à un jugement de la cour administrative d'appel du 9 octobre 2007 et correspond à un titre annulé acquitté initialement par la communauté d'agglomération. En parallèle à cette dépense, la commune enregistre une recette de même montant au compte 74751.

Ainsi, que ce soit par le biais des annulations ou des admissions en non-valeur, le rythme d'apurement des créances reste très limité au regard du montant de ces dernières. Toutefois, s'agissant des redevables des exercices antérieurs, l'augmentation constatée est récente, les titres n'étant pas encore prescrits en 2014 et s'agissant des redevables contentieux, la commune a indiqué que certaines actions étaient susceptibles d'aboutir.

Pour autant, il importe que la collectivité veille à ne pas laisser croître au fil des ans le stock de créances devenues manifestement irrécouvrables, par un niveau trop faible d'admissions en non-valeur, ce qui aurait pour effet de gonfler artificiellement l'actif du bilan puisqu'elle ne constitue pas non plus de provisions à ce titre.

La commune a précisé, dans sa réponse, que les admissions en non-valeur sont proposées chaque année au conseil municipal en fonction de la liste communiquée par la trésorerie. Elle a de plus reconnu que la chaîne de recouvrement amiable et contentieuse pouvait être effectivement améliorée et elle a indiqué s'être rapprochée de la trésorerie pour agir en ce sens.

Il reste que des provisions doivent être constituées, conformément à l'article R. 2321-2 du CGCT, qui dispose que celles-ci sont obligatoires et font l'objet d'une délibération lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences effectuées par le comptable public.

3.3.3. La dette

3.3.3.1. L'encours de dette (comptes 16)

L'exploitation des différents documents a fait apparaître des différences entre les dettes inscrites dans les comptes administratifs et celles inscrites dans les comptes de gestion.

Tableau n° 13 : Encours de dette

solde créditeur au 31/12 (en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2009
Total encours emprunts (CG)	32 821 077	30 786 687	29 981 898	28 573 609	26 138 867	25 448 853	22 788 111	- 30,57 %
Dettes du CA	37 459 361	35 424 972	34 620 183	31 930 602	29 516 358	29 019 995	26 260 825	- 30 %
Écart CG et CA	- 4 638 285	- 4 638 285	- 4 638 285	- 3 356 993	- 3 377 491	- 3 571 142	- 3 472 713	25 %

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

Ces différences relèvent de trois problématiques différentes.

➤ Des emprunts liés à trois opérations avec la SAERP d'un montant de 4,1 M€

La chambre avait déjà relevé cette situation dans son ROD du 2 septembre 2003 auquel l'ordonnateur avait apporté l'explication suivante : « la commune et le comptable considèrent que l'origine de cet écart remonte à 1991, quand trois emprunts d'un montant total de 4 116 K€ souscrits par la SAERP pour la ZAC Lacroix Gambetta ont été repris par la commune sans émission des titres correspondants. Le montant exact de la dette est celui qui est présenté en annexe du compte administratif de la commune ». La chambre avait au demeurant invité la commune à régulariser la situation : « afin de rétablir la cohérence entre la comptabilité administrative et la comptabilité de gestion, il importe qu'avant la clôture de l'opération ZAC Lacroix-Gambetta la commune soutienne les actions entreprises par le comptable en vue d'aligner, dans le compte de gestion, le niveau de la dette communale sur celui qui apparaît en annexe de son compte administratif ».

Par lettre du 22 septembre 2007, la trésorerie avait écrit à la commune : « pour donner suite à la prescription du juge des comptes, je vous sollicite pour la régularisation comptable de ces différences ». Mais seul un montant de 1 067 143,12 € a été régularisé en 2012, à l'occasion de la clôture par la SAERP de la Zac Lacroix-Gambetta intervenue en novembre 2012, permettant de réduire l'écart constaté à 3,75 M€.

Tableau n° 14 : Détail des écarts constatés entre comptes de gestion et comptes administratifs

(en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
total encours (CG)	32 821 077	30 786 687	29 981 898	28 573 609	26 138 867	25 448 853
dettes du CA (avec prise en compte de l'annexe IV)	37 459 361	35 424 972	34 620 183	32 214 751	29 410 009	29 019 995
écart CG et CA	- 4 638 285	- 4 638 285	- 4 638 285	- 3 571 142	- 3 571 142	- 3 571 142
Contrat n° 21039165 Avance Zac Lacroix Gambetta clôturée en 2012	1 067 143	1 067 143	1 067 143	0	0	0
Contrat n° 21039166 Op s/mdt. esp Pierre Brossolette	1 524 490	1 524 490	1 524 490	1 524 490	1 524 490	1 524 490
Contrat n° 21040089 Op s/mdt .ECAM	1 524 490	1 524 490	1 524 490	1 524 490	1 524 490	1 524 490
Montant non identifié	522 161	522 161	522 161	522 161	522 161	522 161

Source : Comptes administratifs, comptes de gestion et réponses de l'ordonnateur et du comptable

Il reste donc à régulariser deux contrats de 1 524 490 € chacun, lesquels, contrairement à ce que pouvait suggérer l'observation de la chambre dans son précédent rapport, ne relevaient pas de l'opération Zac Lacroix mais de deux autres opérations ayant donné lieu à la conclusion de deux conventions avec la SAERP en 1987, l'une pour la réalisation de la salle des fêtes Pierre Brossolette et l'autre du complexe culturel André Malraux (ECAM). Le préfinancement de ces opérations était assuré par deux prêts souscrits par la société d'économie mixte auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour une durée de trois ans avec substitution de la ville à l'échéance.

➤ Un écart « inexplicé » de 522 161 €

Quant à l'écart de 522 161 € restant, une fois identifiés les deux emprunts mentionnés précédemment, ni l'ordonnateur ni le comptable n'ont été en mesure d'en retracer l'origine.

➤ La non reprise dans les comptes 2012 et 2013 d'emprunts figurant à l'annexe IV des comptes administratifs

Tableau n° 15 : Dette inscrite au compte administratif

(en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dette CA	37 459 361	35 424 972	34 620 183	31 930 602	29 516 358	29 019 995
Dettes du CA (avec prise en compte de l'annexe IV)	37 459 361	35 424 972	34 620 183	32 144 751	29 710 009	29 019 995

Source : CRC d'après comptes administratifs

La comptable a indiqué que « toutefois, par suite de mise à jour dans les applicatifs de l'ordonnateur le montant figurant dans le compte administratif de l'ordonnateur doit être apprécié en tenant compte des chiffres figurant dans l'annexe IV et donc le chiffre des dettes au 31 décembre 2012 est de 31 930 601,81 + 214 148,84 soit 32 144 750,65 €, et au 31 décembre 2013 est de 29 516 358,06 + 193 650,74 soit 29 710 008,80 € ».

En conclusion, la chambre invite la commune à se rapprocher dans les meilleurs délais de la trésorerie afin de mettre en cohérence le montant de la dette inscrits dans les documents budgétaires et comptables, ainsi qu'elle l'avait déjà recommandé en 2003.

Dans sa réponse, la commune a indiqué qu'elle s'est déjà rapprochée de la trésorerie pour qu'elles régularisent ensemble cet écart qui permettra par ailleurs une amélioration du ratio de capacité de désendettement, déjà nettement en dessous du plafond indicatif communément fixé à 15 ans.

Recommandation n° 1 :

Poursuivre, avec les services de la trésorerie, l'identification précise ainsi que la régularisation des écarts constatés entre la dette inscrite au compte de gestion et celle inscrite au compte administratif.

3.4. La fonction budgétaire et comptable

3.4.1. L'efficacité de la chaîne de la dépense est perfectible

L'utilisation des restes à réaliser en section de fonctionnement (voir point 3.2.2) occasionne une multiplication des saisies et des traitements et ne permet pas d'assurer un contrôle efficace sur les conditions dans lesquelles sont réalisées ces dépenses. En effet, au vu des pièces justificatives, il s'agit d'achats effectués par des centres de loisirs ou autres services extérieurs à la mairie, chez des fournisseurs qui émettent un ticket de caisse le jour de l'achat et envoient ultérieurement leur facture à la mairie. On peut supposer que l'engagement est effectué sur présentation du ticket de caisse, puis le paiement à réception de la facture.

Mais l'on remarque également des restes à réaliser notamment en matière de fournitures d'entretien (25 K€), fournitures scolaires (27 K€), entretien bâtiments (30 K€), fourniture de petit équipement (12 K€), fêtes et cérémonies (12 K€). Il s'agit d'achats effectués hors marchés, ce qui pose, là aussi, la question des modalités de contrôle et de comptabilisation de ces dépenses (voir partie consacrée à la commande publique).

Par ailleurs, la manière dont sont effectués les rattachements (pour rappel, tous les engagements non soldés de plus de 1 500 € sont rattachés, qu'ils aient ou non donné lieu à service fait) démontre un manque de rigueur dans le suivi de la dépense par les services et dans la transmission des informations au service finances.

Le recours à des régies d'avance permettrait à la commune de préciser les conditions dans lesquelles doivent être effectués ces achats (montant maximum, types d'achats autorisés, personnes habilitées à les effectuer), d'en contrôler le fonctionnement et de simplifier les opérations de saisie et de traitement comptable notamment en fin d'exercice. S'agissant de montants plus importants (par exemple, les fournitures d'entretien), il convient de rattacher à des marchés publics ces dépenses qui sont à la fois récurrentes et prévisibles.

En réponse, la commune fait valoir qu'elle a volontairement réduit le nombre de ses régies d'avance dans un effort de rationalisation de la commande publique. Elle envisage d'autres procédés pour réduire le montant de ses reports et de ses rattachements de charges et précise que « *la récente mise en place du workflow permettra notamment d'améliorer le délai global de paiement.* »

Il importe en tout état de cause que la collectivité améliore la gestion de ses dépenses de petits montants.

Recommandation n° 2 :

Rationaliser les achats de faible montant, notamment en recourant à des régies d'avance ou en les rattachant à des marchés.

3.4.2. Le délai global de paiement s'est dégradé

Régi par l'article 98 du code des marchés publics, le délai global de paiement a été progressivement réduit, passant de 45 jours jusqu'en 2009 à 30 jours à compter du 1^{er} juillet 2010.

Le délai maximal est presque atteint en 2012 et 2013, et dépassé en 2014, ce qui normalement ouvre de plein droit le règlement d'intérêts moratoires aux fournisseurs concernés.

Tableau n° 16 : Délai global de paiement

	2011	2012	2013	2014
Délai global	–	29,13	29,35	35,49
Délai du comptable	4,62	4,96	5,26	6,69

Source : Documents fournis par le comptable

En lien avec le comptable public, il conviendrait que la collectivité analyse les causes de cette augmentation et veille à réduire le délai constaté dans le traitement des factures.

3.5. Conclusion sur la fiabilité des comptes

Plusieurs anomalies, dont certaines perdurent depuis de nombreuses années, altèrent la parfaite fiabilité des comptes de la commune :

- le traitement atypique des engagements non soldés de la section de fonctionnement en fin d'exercice par le biais des rattachements et des restes à réaliser ;
- l'écart important demeurant entre l'état de l'actif et l'inventaire ;
- le montant des immobilisations mises à disposition de la CAVB qui n'englobe pas la totalité des équipements transférés ;
- le compte 27, qui laisse perdurer un important montant d'immobilisations financières, correspondant à des créances anciennes et qui ne seront pas recouvrées ;
- l'absence de provisions pour les créances irrécouvrables alors qu'il s'agit d'une provision obligatoire ;
- un écart entre la dette inscrite aux comptes administratifs, dans les annexes du compte administratif et le compte de gestion qui perdure depuis de nombreuses années.

Ces anomalies ne sont pas de nature à fausser l'analyse financière et n'ont par conséquent pas nécessité de retraitement de la part de la chambre, mais il conviendra que la commune prenne des actions correctrices sur ces différents points.

De plus, afin de prévenir la survenue ultérieure de tels dysfonctionnements, la collectivité gagnerait à formaliser davantage ses procédures. Elle pourrait notamment adopter un règlement budgétaire et financier décrivant l'ensemble des procédures budgétaires et comptables. Même si un tel document n'est pas obligatoire pour les communes, contrairement aux départements et aux régions, le comité national de fiabilité des comptes locaux en recommande en effet l'utilisation⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements, <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>.

4. L'ANALYSE FINANCIÈRE

La période retenue pour l'analyse porte sur les années 2010 à 2015. En effet, le dernier exercice contrôlé par la chambre remontant à 2001, il n'est pas apparu pertinent d'effectuer une étude détaillée de toute la période, seul un bref historique de l'évolution des grandes masses financières ayant été réalisé pour la période 2002-2009. L'analyse, qui porte sur la période 2010-2015, est complétée par une actualisation au vu des prévisions inscrites au budget 2016.

La commune est membre de la CAVB depuis le 1^{er} janvier 2000 et ne comporte aucun budget annexe⁽⁸⁾ ; l'analyse financière porte donc sur le seul budget principal.

Les données utilisées proviennent de l'outil ANAFI, et sont confrontées et complétées le cas échéant avec celles des comptes administratifs et des comptes de gestion. Les éléments de comparaison avec les communes de la strate⁽⁹⁾ sont issus des fiches DGFIP / AEF.

4.1. Principales évolutions au cours de la période 2002-2009

Tableau n° 17 : Principales données financières de la commune de 2002 à 2009

(en K€)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2002
OPERATIONS DE FONCTIONNEMENT									
Total des produits de fonctionnement = A	27 009	27 754	31 753	32 528	28 369	28 965	29 920	31 410	16,29 %
dont : Impôts Locaux	9 783	10 467	10 868	11 797	12 292	12 758	14 378	14 928	52,59 %
Dotations globales de fonctionnement	4 648	4 746	4 838	4 896	4 975	5 076	5 247	6 015	29,41 %
Total des charges de fonctionnement = B	25 831	25 312	30 226	31 127	27 482	28 293	29 470	30 290	17,26 %
dont : Charges de personnel	13 344	13 777	14 448	15 256	15 952	17 070	17 670	18 140	35,94 %
Achats et charges externes	5 382	5 401	5 734	5 972	5 523	5 175	5 634	5 551	3,14 %
Résultat comptable = A - B = R	1 179	2 441	1 527	1 401	888	672	450	1 120	- 5,00 %
OPERATIONS D'INVESTISSEMENT									
Total des ressources d'investissement = C	11 344	19 817	9 873	11 288	14 020	18 293	12 023	11 916	5,04 %
Total des emplois d'investissement = D	11 315	19 160	11 213	13 098	11 970	17 171	11 505	12 023	6,26 %
dont : Dépenses d'équipement	2 607	2 270	3 735	5 279	8 369	4 252	7 998	8 490	225,66 %
Remboursement d'emprunts et dettes assimilées	5 614	3 463	3 507	3 200	3 267	5 609	3 490	3 528	- 37,16 %
= Besoin ou capacité de financement de la section d'investissement = E	- 17	- 658	1 340	1 810	- 2 050	- 1 122	- 457	124	829,41 %
Résultat d'ensemble = R - E	1 195	3 099	187	- 409	2 938	1 793	907	995	- 16,74 %
AUTOFINANCEMENT									
Excédent brut de fonctionnement	4 228	4 939	1 373	1 799	4 051	4 261	4 041	4 397	4,00 %
Capacité d'autofinancement = Caf	2 721	3 656	3 061	3 513	2 752	2 699	2 422	3 179	16,83 %
Caf nette du remboursement en capital des emprunts	- 2 893	193	- 446	312	- 515	- 2 910	- 1 068	- 349	87,94 %
ENDETTEMENT									
Encours total de la dette au 31/12/N	33 932	31 919	31 041	30 341	33 074	32 585	33 596	34 067	0,40 %
Annuité de la dette	7 283	4 818	4 778	4 381	4 609	7 158	5 053	4 832	- 33,65 %
ratio de désendettement (encours dette/Caf)	12	9	10	9	12	12	14	11	

Source : fiches DGFIP

⁽⁸⁾ La compétence assainissement a été transférée à la CAVB à compter du 1^{er} janvier 2002 (arrêté préfectoral n° 2001/5129 du 31 décembre 2001).

⁽⁹⁾ La strate correspondante est constituée des communes de 20 000 à 50 000 habitants. Avec 26 099 habitants, le Kremlin-Bicêtre se situe donc à la limite inférieure de cette strate.

En section de fonctionnement, produits et charges progressent à un rythme proche avec toutefois un léger effet de ciseaux (+ 16,3 % pour les recettes contre + 17,3 % pour les dépenses). Les recettes sont tirées par l'évolution de la fiscalité locale (+ 52,6 %) tandis qu'en dépenses, les charges de personnel connaissent tout au long de la période une hausse soutenue (+ 36 %).

On note une rupture en 2006 : charges et produits diminuent d'environ 4 M€ (baisse des subventions et des contingents et participations en dépenses, baisse des autres impôts et taxes en recettes), ce qui s'explique par le transfert à la CAVB de la compétence déchet.

Fragile, la capacité d'autofinancement brute peine souvent à couvrir le remboursement de la dette en capital, se traduisant par une Caf nette négative, sauf pour les exercices 2003 et 2005, où elle est faiblement positive.

Le financement des investissements repose donc entièrement sur les subventions et le recours à l'emprunt. Les dépenses d'équipement, plutôt atones en début de période, reprennent en 2006, 2008 et 2009.

L'encours total de la dette reste globalement stable et la capacité de désendettement fluctue entre 10 et 14 ans, soit à un niveau proche du ratio d'alerte de 15 années.

En définitive, les principales données présentées dans le tableau ci-dessus font apparaître une situation plutôt tendue mais globalement stable, sans dégradation sensible sur la période 2002-2009. Toutefois, on relève sur cette période une tendance de fond défavorable, liée pour l'essentiel à la progression des dépenses de personnel, qui obère les possibilités de restauration des marges de manœuvre de la collectivité.

4.2. Évolution de la situation financière 2010-2015

4.2.1. La section de fonctionnement

L'évolution des recettes (+ 2,8 % en moyenne annuelle) et des dépenses (+ 2,77 %) se maintient entre 2010 et 2015, la situation financière ne connaissant ni dégradation ni amélioration par rapport à la période précédente. Un effort de maîtrise des dépenses se déduit toutefois de la comparaison entre 2014 et 2015.

4.2.1.1. Les produits de gestion

Les produits de gestion, qui comprennent les ressources fiscales propres, les ressources institutionnelles, la fiscalité reversée par la communauté d'agglomération et les ressources d'exploitation (produits des services et du domaine), représentent les ressources disponibles pour financer les dépenses de fonctionnement courant ainsi que, pour le solde, abonder l'autofinancement.

Tableau n° 18 : Évolution des produits de gestion

(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	17 362 970	18 672 434	18 855 445	19 526 478	19 888 928	20 056 129	2,9 %
+ Ressources d'exploitation	1 334 064	1 425 184	2 093 896	2 442 821	2 272 153	2 703 713	15,2 %
= Produits "flexibles" (a)	18 697 034	20 097 617	20 949 341	21 969 299	22 161 081	22 759 841	4,0 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	8 416 128	8 966 518	8 869 111	9 597 630	8 731 880	7 688 069	- 1,8 %
+ Fiscalité reversée par l'interco. et l'État	3 926 781	4 219 232	3 935 598	4 003 667	3 877 480	5 100 646	5,4 %
= Produits "rigides" (b)	12 342 909	13 185 750	12 804 709	13 601 297	12 609 360	12 788 715	0,7 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	36 529	0	105 229	61 557	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	31 039 942	33 283 367	33 790 580	35 570 596	34 875 670	35 610 114	2,8 %

Source : CRC d'après le logiciel ANAFI

Le total des produits de gestion s'élevait à 35,6 M€ en 2015, en progression de 14,7 % par rapport à 2010, soit une croissance moyenne annuelle de 2,8 %. De façon peu surprenante dans le contexte de baisse des dotations de l'État, ce sont les produits dits « flexibles » qui ont le plus augmenté (+ 4 % en moyenne annuelle), au détriment des produits dits « rigides », dont la hausse n'est que de 0,7 % par an, sous le seul effet de la fiscalité reversée par la CAVB.

En euros par habitant, les produits de fonctionnement sont inférieurs à la moyenne de la strate, sauf en 2011 où ils lui sont supérieurs de 3,21 %⁽¹⁰⁾.

Tableau n° 19 : Produits de fonctionnement

En euros par habitant	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate
Produits de fonctionnement	1 220	1 316	1 203	1 375	1 477	1 431	1 275	1 437	1 377	1 471	1 331	1 474
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	- 7,29 %		- 12,51 %		3,21 %		- 11,27 %		- 6,39 %		- 9,70 %	

Source : fiches DGFIP

➤ Les impôts locaux représentent la part la plus importante des produits de fonctionnement, soit 49,8 % en 2015, et ils augmentent durant la période de 20,41 %. Les produits du foncier bâti comptaient pour 60,16 % de la fiscalité en 2014 contre 39,5 % pour la taxe d'habitation. Leur progression annuelle s'établit respectivement à 29,42 % et 7,25 %. La collectivité ne perçoit pas de fiscalité professionnelle, celle-ci ayant été transférée à la CAVB. En contrepartie, elle bénéficie d'une attribution de compensation.

Tableau n° 20 : Évolution des impôts locaux

(en K€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution 2015/2009
Impôts locaux	14 928	15 493	16 720	17 171	17 554	17 797	17 975	20,41 %
Variation annuelle		3,78 %	7,92 %	2,70 %	2,23 %	1,38 %	1,00 %	
% des produits de fonctionnement	47,53 %	49,48 %	43,07 %	50,74 %	48,53 %	50,69 %	49,80 %	
Taxe d'habitation	6 555	6 740	6 852	6 938	7 052	7 030		
% des impôts locaux	43,91 %	43,50 %	40,98 %	40,41 %	40,17 %	39,50 %		
TFB	8 272	8 627	9 764	10 157	10 439	10 706		
% des impôts locaux	55,41 %	55,68 %	58,40 %	59,15 %	59,47 %	60,16 %		
TFNB	11	11	5	5	3	4		

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEFF

Rapporté au nombre d'habitants, le produit des impôts locaux est sensiblement supérieur (autour de 20 %) à la moyenne de la strate.

Tableau n° 21 : Impôts locaux

En euros par habitant	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	KB	Strate										
Impôts Locaux	580	482	595	506	636	525	647	540	668	556	675	570
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	20,33 %		17,59 %		21,14 %		19,81 %		20,14 %		18,42 %	

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP – AEFF

⁽¹⁰⁾ Ce pic affiché en 2011 provient de ce que les comparaisons portent non pas sur les produits courants mais sur les produits totaux, qui incluent les produits de cession non comptabilisés dans les tableaux d'analyse financière utilisés par la CRC, s'agissant de ressources non pérennes.

Cette différence ne s'explique pas par une pression fiscale plus élevée au Kremlin-Bicêtre, les taux des impôts locaux étant nettement inférieurs aux moyennes de la strate pour la taxe d'habitation et comparables pour les taxes foncières. De plus, ils n'ont pas augmenté au cours de la période, l'augmentation du produit fiscal provenant uniquement du dynamisme des bases ainsi que le montre le tableau n° 22.

Tableau n° 22 : Évolution des bases et des taux de la fiscalité

Bases nettes (en K€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TH	48 281	49 081	49 695	50 519	50 358	50 636
TFPB	37 186	42 086	43 778	44 997	46 144	46 680
TFPNB	73	30	31	18	24	34

Taux (en %)	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	KB	Strate										
TH	13,96	18,03	13,96	17,95	13,96	17,98	13,96	18,00	13,96	18,16	13,96	18,15
TFPB	23,20	23,95	23,20	23,61	23,20	23,66	23,20	23,37	23,20	23,21	23,20	23,18
TFPNB	14,94	58,00	14,94	59,08	14,94	59,04	14,94	58,48	14,94	57,53	14,94	57,46

Source : Fiches DGFIP

➤ Deuxième ressource de la section de fonctionnement, la dotation globale de fonctionnement représente 11,14 % des produits en 2015 et elle diminue de 33,15 % au cours de la période. En euros par habitant, elle est inférieure à la moyenne de la strate : - 12,03 % en début de période, - 28,02 % en 2014.

Tableau n° 23 : Évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

(en K€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution 2015/2009
DGF	6 015	5 489	5 441	5 402	5 225	4 884	4 021	- 33,15 %
% des produits de fonct.	19,15 %	17,53 %	14,02 %	15,96 %	14,44 %	13,91 %	11,14 %	

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEFF.

Tableau n° 24 : DGF

En euros par habitant	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	KB	Strate										
DGF	234	266	211	268	207	267	203	268	199	270	185	257
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	- 12,03 %		- 21,27 %		- 22,47 %		- 24,25 %		- 26,30 %		- 28,02 %	

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEFF

➤ Et enfin les autres impôts et taxes représentent 7,36 % des produits de fonctionnement en 2015 et augmentent de 124,24 % sur la période. En euros par habitant, très inférieurs en début de période à la moyenne de la strate (- 42,5 %), ils rattrapent leur retard et passent à - 0,95 % d'écart en 2014.

Tableau n° 25 : Évolution des autres impôts et taxes

(en K€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution 2015/2009
Autres impôts et taxes	1 184	1 870	1 952	2 354	2 711	2 738	2 655	124,24 %
% des produits de fonct.	3,77 %	5,97 %	5,03 %	6,96 %	7,49 %	7,80 %	7,36 %	

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEFF

Tableau n° 26 : Autres impôts et taxes

En euros par habitant	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate
Autres impôts et taxes	46	80	72	89	74	101	89	102	103	105	104	105
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	- 42,50 %		- 19,10 %		- 26,73 %		- 12,75 %		- 1,90 %		- 0,95 %	

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEF

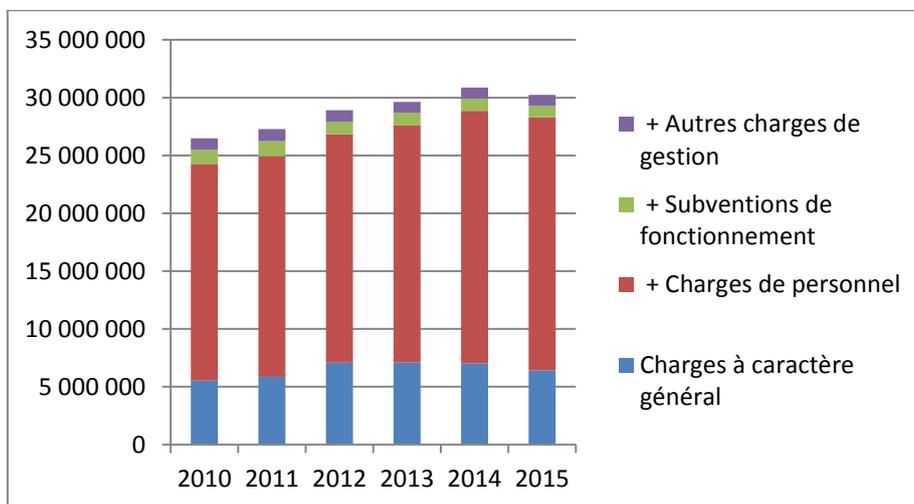
4.2.1.2. Les charges de gestion➤ L'évolution des charges de gestion courante

Avec une croissance moyenne annuelle de + 2,7 %, les charges de gestion passent de 26,47 M€ en 2010 à 30,2 M€ en 2015. On relève pour la première fois une diminution entre 2014 et 2015 (soit -2,1 %).

Tableau n° 27 : Charges de gestion

(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évol. Moy. annuelle
Charges à caractère général	5 526 802	5 857 453	7 063 703	7 101 261	7 017 990	6 420 380	3,0 %
+ Charges de personnel	18 700 924	19 087 613	19 776 536	20 482 607	21 829 723	21 890 076	3,2 %
+ Subventions de fonctionnement	1 266 458	1 295 346	1 081 384	1 111 898	1 069 410	965 124	- 5,3 %
+ Autres charges de gestion	977 168	1 030 425	999 755	944 370	963 925	947 031	- 0,6 %
= Charges de gestion	26 471 353	27 270 837	28 921 378	29 640 135	30 881 048	30 222 611	2,7 %

Source : CRC d'après le logiciel ANAFI

Graphique n° 1 : Évolution et structure des charges de gestion

Source : CRC d'après le logiciel ANAFI

En euros par habitant, les charges de fonctionnement sont globalement inférieures à la moyenne de la strate.

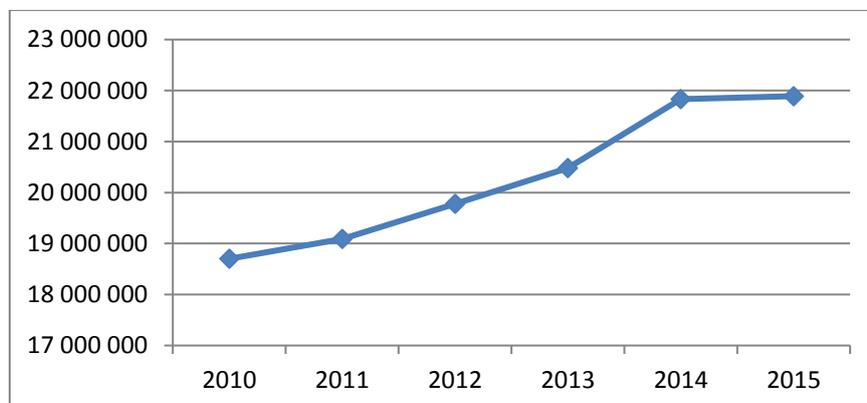
Tableau n° 28 : Charges de fonctionnement

(En euros par habitant)	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate
Charges de fonctionnement	1 177	1 216	1 107	1 250	1 336	1 290	1 186	1 307	1 254	1 350	1 281	1 375
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	- 3,21 %		- 11,44 %		3,57 %		- 9,26 %		- 7,11 %		- 6,84 %	

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEF

➤ Les charges de personnel constituent le premier poste de dépenses, soit 65,32 % des dépenses totales de fonctionnement et 72 % des dépenses de gestion en 2015. Elles augmentent de 17,1 % de 2010 à 2015 (+ 3,2 % en moyenne annuelle), mais se stabilisent en fin de période.

Graphique n° 2 : Évolution des charges de personnel (en €)



Source : CRC d'après le logiciel ANAFI

En euros par habitant, elles sont supérieures à la moyenne de la strate : en 2014, les charges de personnel représentaient 828 € par habitant contre 761 € pour la moyenne de la strate, alors que pour l'ensemble des autres données, le Kremlin-Bicêtre se situe généralement à des niveaux inférieurs. Selon la commune, cette situation provient de ce que de nombreux services et prestations sont réalisés en régie.

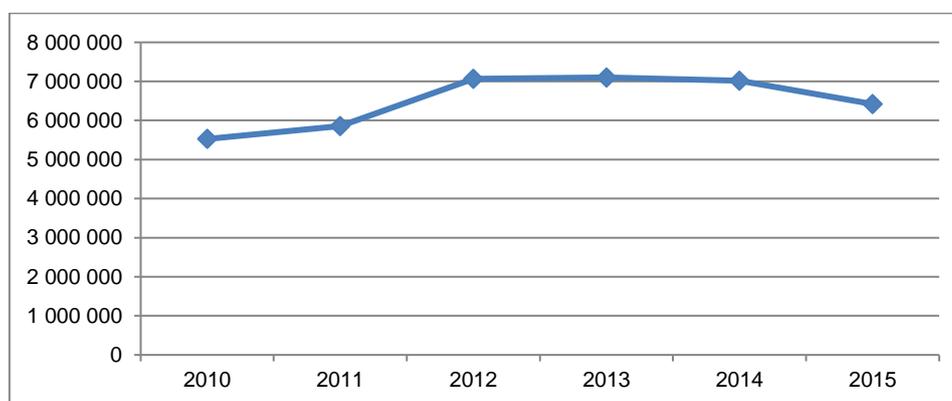
Tableau n° 29 : Charges de personnel

En euros par habitant	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	KB	Strate										
Charges de personnel	705	665	719	684	726	696	745	706	780	733	828	761
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	6,02 %		5,12 %		4,31 %		5,52 %		6,41 %		8,80 %	

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEF

➤ Le deuxième poste de dépenses correspond aux achats et charges externes, qui représentent 21 % des charges de gestion en 2015 avec une augmentation de 15,20 % sur la période. Cette hausse intervient essentiellement entre 2011 et 2012 (+ 1,2 M€), s'expliquant en majeure partie par les dépenses d'alimentation suite à la reprise sur le budget principal de la restauration scolaire. Dès 2012, ces dépenses se stabilisent puis diminuent entre 2014 et 2015.

Graphique n° 3 : Évolution des charges à caractère général (en €)



Source : CRC d'après le logiciel ANAFI

En euros par habitant, ces dépenses sont inférieures à la moyenne de la strate même si l'écart diminue à compter de la reprise de la restauration scolaire sur le budget principal.

Tableau n° 30 : Achats et charges externes

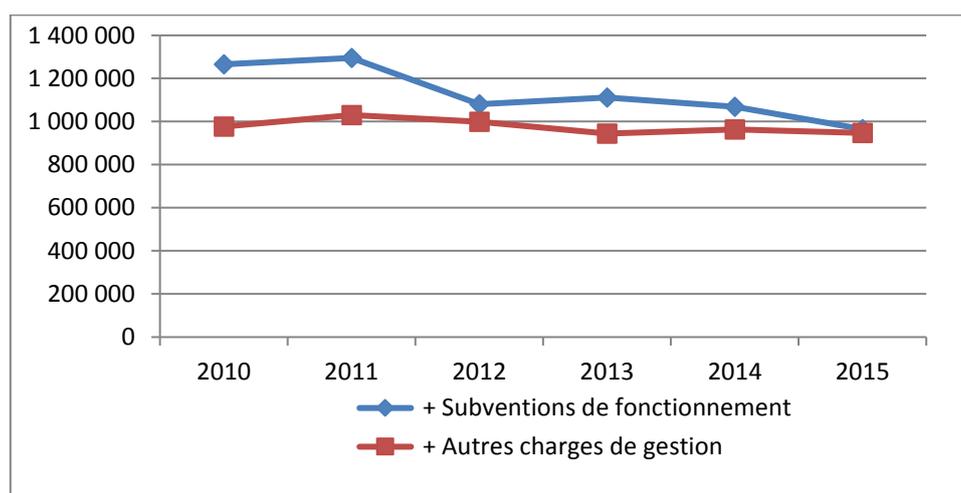
En euros par habitant	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate
Achats et charges externes	216	266	210	271	221	278	265	284	269	296	265	296
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	- 18,80 %		- 22,51 %		- 20,50 %		- 6,69 %		- 9,12 %		- 10,47 %	

Source : CRC d'après le logiciel ANAFI

Compte tenu de leur importance et de leur progression, les charges de personnel et les charges à caractère général font l'objet d'un examen plus détaillé aux chapitres respectivement consacrés à la gestion ressource humaine (GRH) et à la commande publique, afin d'identifier de possibles marges de manœuvre.

➤ Les deux autres postes des charges de gestion (subventions de fonctionnement et autres charges courantes), qui représentent chacun environ 1 M€, ont un poids bien moindre et sont en diminution. Ces dépenses sont également inférieures aux moyennes de la strate.

Graphique n° 4 : Évolution des subventions et des autres charges



Source : CRC d'après le logiciel ANAFI

Compte tenu de leur faible montant, les subventions ont fait l'objet d'un examen rapide qui n'a pas révélé de manquement majeur.

Les autres charges de gestion regroupent différentes contributions (service incendie, organismes de regroupement) ainsi que les indemnités des élus. La diminution constatée en fin de période est liée à une légère baisse de la contribution au service incendie.

➤ Les charges financières représentent 2,82 % des dépenses totales de fonctionnement en 2015 avec une baisse de 28,06 % sur la période, liée à une diminution de l'encours sur la période. En euros par habitant, elles restent toutefois supérieures à la moyenne de la strate sauf en 2013, où elles sont inférieures.

Tableau n° 31 : Évolution des charges financières

(en K€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution 2015/2009
Charges financières	1 315	1 239	1 234	1 143	1 028	974	946	- 28,06 %
% des charges de fonct.	4,34 %	4,30 %	3,52 %	3,63 %	3,12 %	2,88 %	2,82 %	

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEF

Tableau n° 32 : Charges financières

En euros par habitant	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate
Charges financières	51	39	48	36	47	40	43	40	39	44	37	40
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	30,77 %		33,33 %		17,50 %		7,50 %		- 11,36 %		- 7,50 %	

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEF

➤ La péréquation

S'agissant des autres dépenses de fonctionnement, la commune est affectée par la montée en puissance de la péréquation horizontale entre collectivités locales et notamment par l'accroissement de sa contribution au fonds de péréquation intercommunales et communales (FPIC) :

Tableau n° 33 : Contribution au FPIC

(en €)	2014	2015	Estimation 2016
Contribution de la commune	226 020 €	299 225 €	443 000 €

Source : Comptes administratifs et pour 2016 Dob du 27 novembre 2014

4.2.1.3. L'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement augmente de 22,5 % au cours de la période, mais cette évolution n'est pas linéaire (il était en 2014 inférieur à 2009).

Corrélativement, la Caf augmente de 23,5 % mais elle ne permet pas toujours de couvrir le remboursement de l'annuité de la dette. De ce fait, la Caf nette du remboursement des emprunts, qui correspond à ce qui reste à la commune pour financer ses investissements, reste négative sur quatre exercices (2009, 2010, 2012 et 2014) mais dépasse 1,2 M€ en 2013 et 2015.

Tableau n° 34 : Autofinancement

(en K€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution 2015/2009
Excédent brut de fonctionnement	4 397	4 569	6 013	4 869	5 930	3 995	5 388	22,54 %
Capacité d'autofinancement = Caf	3 179	3 501	4 522	3 459	4 760	2 725	3 926	23,50 %
Caf nette du remboursement en capital des emprunts	-349	-333	368	-667	1 275	-365	1 266	462,75 %

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEF

Tableau n° 35 : Autofinancement comparé ville et moyenne de la strate

En euros par habitant	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate
Excédent brut de fonctionnement	171	180	176	207	229	225	183	217	226	207	151	189
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	- 5,00 %		- 14,98 %		1,78 %		- 15,67 %		9,18 %		- 20,11 %	
Capacité d'autofinancement	124	142	135	171	172	186	130	180	181	172	103	151
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	- 12,68 %		- 21,05 %		- 7,53 %		- 27,78 %		5,23 %		- 31,79 %	
Caf nette du remboursement	- 14	42	- 13	70	14	82	- 25	78	49	75	- 14	53
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	- 133,33 %		- 118,57 %		- 82,93 %		- 132,05 %		- 34,67 %		- 126,42 %	

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEF

4.2.2. La section d'investissement

4.2.2.1. Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement baissent de 55,28 % de 2009 à 2015, et cette diminution est continue en dehors d'un pic en 2011.

Tableau n° 36 : Évolution des dépenses d'investissement

(en K€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution 2015/2009
Dépenses d'investissement	12 023	9 580	14 174	9 210	6 889	7 325	5 377	- 55,28 %
Dépenses d'équipement	8 490	5 419	10 014	5 080	3 383	4 210	2 403	- 71,70 %
remboursement d'emprunts et dettes assimilées	3 528	3 834	4 155	4 125	3 485	3 090	2 661	- 24,57 %

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEFF

La commune a manifestement fait le choix de limiter ses dépenses d'équipement au profit de son désendettement. En effet, les dépenses d'équipement sont en baisse de 71,7 % sur la période (sauf en 2011) alors que les remboursements d'emprunt restent relativement stables.

Ces choix de gestion ressortent aussi clairement de la comparaison avec les communes de la strate. En euros par habitant, les dépenses totales d'investissement sont inférieures à la moyenne, avec un écart important à partir de 2013. Cette différence s'explique uniquement par la baisse des dépenses d'équipement, puisque le montant des remboursements d'emprunt par habitant est au contraire supérieur à la moyenne.

Tableau n° 37 : Dépenses d'investissement

En euros par habitant	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate
Dépenses d'investissement	467	474	368	470	539	507	347	538	262	548	278	492
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	- 1,48 %		- 21,70 %		6,31 %		- 35,50 %		- 52,19 %		- 43,50 %	

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEFF

Tableau n° 38 : Dépenses d'équipement

En euros par habitant	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate
dont : Dépenses d'équipement	330	300	208	303	381	327	191	351	129	379	160	328
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	10,00 %		- 31,35 %		16,51 %		- 45,58 %		- 65,96 %		- 51,22 %	

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEFF

Tableau n° 39 : Remboursement d'emprunt

En euros par habitant	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	KB	Strate										
Remboursement d'emprunts	137	100	147	101	158	104	155	102	133	96	117	98
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	37,00 %		45,54 %		51,92 %		51,96 %		38,54 %		19,39 %	

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP – AEFF

4.2.2.2. Le financement des investissements

Les dernières années de la période se sont caractérisées par une très forte diminution des recettes d'investissement hors emprunt, qui passent de plus de 6 M€ en 2010-2011 à environ 1 M€ en 2014-2015. Au demeurant, les niveaux élevés en 2010 et 2011 correspondent à des ressources exceptionnelles : plus de 5 M€ de subventions en 2010 et 5,5 M€ de produits de cession en 2011.

Le financement propre disponible, qui rajoute la Caf nette aux recettes d'investissement hors emprunts, suit une tendance parallèle avec toutefois un niveau plus satisfaisant en 2013 et 2015 (Caf nette supérieure à 1,2 M€).

Tableau n° 40 : Le financement des investissements

(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Caf brute	3 501 272	4 522 481	3 458 676	4 759 546	2 725 449	3 926 469
- Annuité en capital de la dette	3 834 390	4 154 789	4 125 432	3 484 742	3 090 014	2 660 742
= Caf nette ou disponible (C)	- 333 118	367 691	- 666 756	1 274 804	- 364 565	1 265 727
Taxes d'aménagement	56 049	25 192	79 894	93 245	54 963	97 666
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	905 987	842 586	1 252 848	714 456	510 798	487 817
+ Subventions d'investissement reçues	5 153 505	525 397	1 048 611	217 387	236 162	196 943
+ Produits de cession	37 153	5 484 800	692	450 000	196 960	261 800
+ Autres recettes	66 393	12 172	155 736	73 868	0	145 827
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	6 219 087	6 890 147	2 537 782	1 548 956	998 883	1 190 053
= Financement propre disponible (C+D)	5 885 969	7 257 838	1 871 025	2 823 760	634 318	2 455 781
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. TVX en régie)	111,0 %	86,1 %	40,5 %	84,4 %	18,0 %	97,6 %

Source : CRC d'après le logiciel ANAFI

La commune doit donc compléter son financement en recourant à l'emprunt, mais elle s'est efforcée, là encore, de diminuer son endettement. Elle a notamment consenti un effort particulier en 2015 en ne mobilisant aucun nouvel emprunt.

Tableau n° 41 : Évolution des emprunts bancaires

(en K€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Emprunts bancaires et dettes assimilées	4 000	1 800	3 350	1 650	1 050	2 400	0

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEFF

En euros par habitant, les emprunts bancaires sont supérieurs à la moyenne de la strate en 2009 et 2011, et inférieurs en 2010, 2012 et 2013.

4.2.3. L'endettement

Les données relatives à l'endettement confirment l'effort important consenti par la commune pour réduire le poids de sa dette. Durant la période, l'encours a diminué de 29,44 % et l'annuité de 25,35 %.

Tableau n° 42 : Encours et annuité de dette

(en K€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution 2015/2009
Encours total de la dette au 31/12/N	34 067	32 033	31 228	29 820	27 389	26 699	24 038	- 29,44 %
dont dépôts et cautionnements reçus	6	6	6	6	9	9	9	
dont autres dettes	1 240	1 240	1 240	1 240	1 240	1 240	1 240	
Encours hors dépôts et autres dettes	32 821	30 786	29 981	28 573	26 138	25 448	22 788	- 30,57 %
Annuité de la dette	4 832	5 073	5 381	5 265	4 513	4 064	3 607	- 25,35 %

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEFF

En euros par habitant, l'encours de dette est supérieur à la moyenne de la strate jusqu'en 2013, mais passe au-dessous de la moyenne à compter de cet exercice. En revanche, l'annuité reste supérieure à la moyenne de la strate, même si cet écart tend à se réduire considérablement : de 37,23 % en 2009 il passe à 15,79 % en 2014.

Tableau n° 43 : Encours de dette

En euros par habitant	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate	KB	Strate
Encours de la dette au 31/12/N	1 324	1 041	1 231	1 047	1 188	1 049	1 123	1 066	1 043	1 092	1 013	1 097	912	1 109
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	27,19 %		17,57 %		13,25 %		5,35 %		- 4,49 %		- 7,66 %		*17,76 %	

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEF

Tableau n° 44 : Annuité de la dette

En euros par habitant	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	KB	Strate	KB	Strate										
Annuité de la dette	188	137	195	135	205	140	198	138	172	133	154	133	137	138
comparaison entre commune et moyenne de la strate en %	37,23 %		44,44 %		46,43 %		43,48 %		29,32 %		15,79 %		- 0,72 %	

Source : Comptes administratifs et fiches DGFIP - AEF

Au 31 décembre 2015, la dette est constituée de 23 emprunts, répartis selon la charte Gissler à 85,72 % en A1 et à 14,29 % en B1, et ne comporte donc pas d'emprunt risqué⁽¹¹⁾.

Le ratio de désendettement (ou capacité de désendettement) permet de calculer le nombre d'années nécessaires au remboursement de la dette dans l'hypothèse où la totalité de la Caf brute y serait consacrée. Alors qu'au cours de la période précédente, ce ratio représentait 10 à 14 années, il s'améliore de 2010 à 2015 pour se situer entre 5 et 10 ans.

Tableau n° 45 : Capacité de désendettement

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Capacité de désendettement en années (dette / Caf brute du BP)	9,1	6,9	8,6	5,8	9,8	6,1

Source : ANAFI (tableaux 1.3, 1.4 et 2.1)

4.3. Le budget 2016 et les perspective d'évolution

Ainsi qu'annoncé dans le débat d'orientation budgétaire, le budget primitif 2016 s'inscrit dans la continuité des tendances observées en 2014-2015 : modération des dépenses de fonctionnement courant, permettant de ne pas augmenter la pression fiscale sur les ménages et de faire face aux baisses de dotation ; maintien des dépenses d'équipement à un niveau faible, impliquant un recours à l'emprunt suffisamment limité pour ne pas compromettre la soutenabilité de la dette.

En fonctionnement, les dépenses de gestion courante se situent en très légère diminution (- 0,4 % par rapport au BP 2015), dans le prolongement de la tendance observée entre 2014 et 2015. La masse salariale, qui s'était stabilisée entre 2014 et 2015, devrait même diminuer de 0,4 % (- 101 171 €) par rapport au BP 2015. Les charges à caractère général connaîtraient une faible hausse (+ 0,7 %), tandis que les autres charges de gestion courante devraient diminuer de 9 % (- 195 827 €).

⁽¹¹⁾ Destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités, la classification Gissler permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts.

Les recettes de gestion présentent de leur côté une baisse de 1 %, liée pour l'essentiel au recul des dotations et participations de plus de 2,2 M€ (- 26 %) par rapport au budget précédent, partiellement compensé par une hausse du produit des impôts de 1,8 M€ (+ 7,4 %).

En section d'investissement, les prévisions de dépenses d'équipement sont en hausse de 463 463 € (+ 13,4 %) sans s'éloigner pour autant sensiblement de la tendance observée en fin de période précédente. Le financement devrait être assuré à 55 % par le recours à l'emprunt, mais, compte tenu des remboursements prévus au cours de l'exercice, celui-ci ne devrait pas alourdir l'encours de la dette dans des proportions significatives.

4.4. Conclusion sur la situation financière

La situation financière du Kremlin-Bicêtre est restée durablement tendue, caractérisée par une Caf nette souvent négative, la section d'investissement servant alors de variable d'ajustement, soit par des coupes importantes dans les dépenses d'équipement, soit par le recours à l'emprunt.

La commune a en effet tardé à prendre des mesures en vue de rééquilibrer durablement sa section de fonctionnement, qui reste depuis longtemps affectée par un poids élevé des dépenses de personnel par rapport aux communes de taille équivalente.

Toutefois, au moment où la baisse des dotations alourdit encore la contrainte pesant sur les finances communales, la collectivité a consenti des efforts importants sur ses dépenses de fonctionnement, notamment en diminuant, depuis 2014, ses charges à caractère général et en stabilisant la masse salariale, tout en réduisant sensiblement son endettement. Elle a de plus réussi à maintenir une pression fiscale sur les ménages plus faible que dans des communes comparables.

Compte tenu des incertitudes affectant les recettes futures, il importe que la ville consolide ces points positifs en s'appuyant sur les marges de manœuvre qu'elle pourrait dégager de sa gestion, en particulier sur les postes les plus significatifs de la section de fonctionnement : les dépenses de personnel et les charges à caractère général. Ces deux pistes d'économies sont examinées aux deux chapitres suivants du présent rapport.

5. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1. Les effectifs

5.1.1. L'évolution des effectifs

- Répartition selon la catégorie (A, B, C) et le statut (titulaires, non titulaires)

Au 31 décembre 2014, l'effectif de la commune en équivalents temps plein (ETP) était composé 428 agents titulaires et de 88 agents non titulaires, soit un total de 516 agents communaux.

Tableau n° 46 : Répartition des effectifs permanents au 31 décembre selon le statut et la catégorie (ETP)

Catégorie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014/2009	2014/2010
Titulaires	438	438	426	433	439	428	447	-2%	-2%
A	19	18	18	17	20	18			
B	44	42	42	51	49	55			
C	375	378	366	365	370	355			
Non titulaires	49	55	62	43	82	88	75	80 %	60 %
A	5	8	9	9	7	6			
B	15	19	19	25	26	25			
C	29	28	34	9	49	57			
Assistantes maternelles	18	18	17						
Nombre total des agents	505	511	505	476	521	516	522	2 %	1 %
dont emplois de direction	2	2	2	2	2	1		- 50 %	- 50 %
dont collaborateurs de cabinet	2	2	2	2	2	1		- 50 %	- 50 %

Source : comptes administratifs et commune du Kremlin-Bicêtre

Au cours de la période contrôlée, le nombre d'agents titulaires est en baisse de 2 % (438 en 2009 contre 428 en 2014) alors que celui des non-titulaires a augmenté de 80 %, passant de 49 agents en 2009 à 88 agents en 2014. Cette hausse concerne notamment les agents de catégorie B (+ 10 agents) et C (+ 28 agents).

Le nombre total d'agents, est en augmentation de 2 % entre 2009 et 2014, mais il est en diminution entre 2014 et 2015 (- 5 agents, soit - 1 %).

Tous statuts confondus, le taux d'encadrement⁽¹²⁾ s'établit à 4,7 % aussi bien en 2009 qu'en 2014, ce qui paraît un peu faible par comparaison avec une moyenne nationale de 6,8 %⁽¹³⁾. La commune en convient et explique ce sous-encadrement par une forte proportion historique d'agents de catégorie C, liée au maintien en régie de prestations souvent déléguées dans d'autres collectivités (entretien, espaces verts, voirie, etc.).

➤ Répartition selon la filière

L'évolution de la répartition par filière se caractérise par une diminution significative du nombre d'emplois de la filière administrative au profit notamment de la filière culturelle et, dans une moindre mesure, de la filière animation. Cette dernière s'est encore étoffée depuis 2014, suite à la réforme des rythmes scolaires : la collectivité indique que l'ensemble des vacances effectuées par les animateurs à ce titre conduisent à la création de 6 ETP pour cette filière.

Tableau n° 47 : La répartition des effectifs permanents au 31 décembre par filière d'emplois

Filières d'emplois	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2010/2014
Administrative	118	124	120	109	113	110	- 14
Technique	253	253	250	231	254	251	- 2
Culturelle	9	9	9	10	20	17	8
Sportive	3	3	3	1	4	4	1
Médico-sociale	61	59	58	38	58	58	- 1
Sociale	0	0	0	1	5	5	5
Police municipale	2	2	2	1	1	3	1
Incendie et secours	0	0	0	0	0	0	0
Animation	59	61	63	42	62	65	4
Total	505	511	505	433	517	513	2

Source : commune du Kremlin-Bicêtre

⁽¹²⁾ Calculé en rapportant le nombre d'agents de catégorie A au nombre total d'agents.

⁽¹³⁾ Synthèse nationale des bilans sociaux 2011, communes de 20 000 à 50 000 habitants.

➤ Les flux annuels d'entrée et de sortie**Tableau n° 48 : Évolution des flux d'entrée et de sortie des effectifs permanents**

	2009	2011	2013
Départ à la retraite	9	5	6
Mutation	6	4	10
Disponibilité, congé parental	16	9	2
Départ en détachement	9	1	1
Fin de détachement	3	2	0
Démission	6	9	4
Fin de contrat	16	36	9
Décès	0	2	0
Licenciement	2	2	1
Total sorties	69	71	36
Concours	2	3	2
Recrutement de contractuels	34	55	21
Mutation	7	3	5
Détachement	5	3	1
Total entrées	66	86	44
Solde entrées – sorties = évolution des effectifs au 31 décembre	- 3	15	8

Source : commune du Kremlin-Bicêtre

Les données relatives au flux des entrées et sorties n'ont pu être communiquées que pour les années impaires donnant lieu à l'établissement d'un rapport sur l'état de la collectivité. Le solde est positif en 2011 et, dans une moindre mesure, en 2013. Les départs s'expliquent en premier lieu par les fins de contrats (nombreux en 2011), les autres causes étant moins significatives et plus fluctuantes d'une année à l'autre. Quant aux entrées, elles proviennent en premier lieu des recrutements de contractuels qui en représentent plus de la moitié.

5.1.2. Les facteurs d'évolution➤ Les facteurs internes liés à la politique de recrutement

La collectivité n'a pas formalisé de politique de recrutement au travers d'une délibération ou d'un document stratégique et ne dispose pas d'un schéma pluriannuel de recrutement. Elle indique toutefois qu'une analyse des besoins est réalisée en amont, dans le cadre des projets de direction. Avant de procéder à des nouveaux recrutements, une réflexion est menée sur les réorganisations du temps de travail dans certains services (enfance/enseignement, jeunesse, tranquillité urbaine, etc.) et les possibilités de mobilité interne sont examinées à partir des évaluations annuelles ou lors d'entretiens ponctuels.

S'agissant des départs à la retraite, la collectivité a communiqué à la chambre des tableaux qui recensent les agents concernés pour l'année en cours (une dizaine par an). Dans sa réponse, elle a indiqué en outre que des tableaux de bords, qui établissent les prévisions de départ jusqu'en 2023, étaient alimentés au fil du temps mais que cette projection pluriannuelle reste complexe.

Pour chaque agent concerné, les tableaux indiquent la date de la retraite et celle du départ effectif des agents. En 2014, ce délai a représenté en moyenne 6,2 mois (soit 4 ETP) et 5,6 mois (4 ETP) en 2015. Il correspond à des reliquats de congés légaux ainsi qu'à des jours supplémentaires octroyés par la commune à l'occasion de la remise de la médaille d'honneur communale, soit 9 jours ouvrables après 25 ans d'ancienneté, 20 jours pour 35 ans et 30 jours pour 43 ans.

➤ Les facteurs externes : mutualisations, externalisations et réforme des rythmes scolaires

Le périmètre de déploiement des effectifs n'a pas évolué de 2010 à 2015, et a connu des modifications à la marge au cours de la période antérieure.

S'agissant de l'externalisation, la collectivité ne confie à des prestataires extérieurs qu'une part limitée de ses services. Seuls, le stationnement payant et les marchés forains font l'objet d'une délégation de service public depuis de nombreuses années. Et, ainsi qu'évoqué précédemment, la commune effectue en régie l'ensemble des prestations telles que le petit entretien et réparations, les espaces verts et l'entretien de la voirie.

L'intercommunalité n'a pas non plus occasionné de changement de périmètre récent : les transferts ont eu lieu au moment de la création de la communauté d'agglomération, au tout début des années 2000, et ceux-ci n'ont eu qu'un impact limité sur les effectifs. Des mutualisations existent toutefois sur des postes très spécifiques : assistante sociale, psychologue du travail.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, la collectivité précise que différents scénarios de répartition des temps scolaires ont été travaillés et que le choix d'organisation a porté, pour des raisons à la fois d'intérêt pédagogique et de maîtrise des coûts, sur une extension de la pause méridienne. Il a donc fallu mobiliser des animateurs sur ce temps péri-scolaire à hauteur de 6 ETP supplémentaires.

5.2. L'organisation du temps de travail et les congés

Les règles relatives au temps de travail dans la fonction publique territoriale sont précisées par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, rendu applicable aux agents territoriaux par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 : le temps de travail effectif annuel est fixé à 1 607 heures⁽¹⁴⁾ au maximum.

Des régimes dérogatoires à la règle des 1 607 heures sont toutefois appliqués dans certaines collectivités, en vertu de l'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 qui dispose que « *les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 [...] peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité [...] après avis du comité technique paritaire, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail.* »

Ainsi, le maintien de jours de congés conduisant de fait à une durée annuelle inférieure à 1 607 heures n'est possible que si ces jours ont été accordés antérieurement à la mise en œuvre des 35 heures et si une délibération a expressément prévu leur maintien.

Au Kremlin-Bicêtre, le nouveau régime de durée du travail a fait l'objet d'un protocole d'accord signé entre la ville et les organisations syndicales, adopté par délibération du conseil municipal du 25 janvier 2001.

⁽¹⁴⁾ Calcul des 1 607h : 365 jours annuels moins 104 jours (samedi et dimanche) moins 8 jours fériés moins 25 jours de congés légaux) x 7 h (base du temps de travail légal)= 1 596 h arrondis à 1 600 h auxquelles il faut ajouter le jour de solidarité (7h).

Le protocole précise les modalités de calcul de la nouvelle durée du travail, telle qu'elle résulte de l'application combinée de la durée hebdomadaire du travail et des congés annuels. Avant le passage aux 35 heures, le temps de travail annuel des agents était de 1 635 heures par an, chiffre obtenu en appliquant au nombre de jours effectivement travaillés, soit 218 jours⁽¹⁵⁾ ou 43,6 semaines, une durée hebdomadaire de 37 h 30.

Le calcul de la nouvelle durée du travail a simplement consisté à appliquer aux 43,6 semaines de travail une durée de 35 heures, ce qui conduit à une durée annuelle de 1 526 heures, soit 81 heures de moins que la durée légale.

En effet, les congés annuels que la collectivité accordait à ses agents n'ont pas été modifiés même s'ils dépassent de neuf jours le nombre de jours prévu par l'article 1^{er} du décret du 26 novembre 1985 : « *tout fonctionnaire territorial en activité a droit [...], pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours ouvrés* ». « *Un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est de 5, 6 ou 7 jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à 8 jours* ».

Le protocole précise que le calcul n'a intégré ni les deux jours de fractionnement, qui ne sont pris que sous certaines conditions, ni le « jour du maire » qui fait l'objet d'une décision annuelle et ne peut donc être considéré comme automatique. Dans la pratique, ces trois jours sont accordés, ce qui conduit à minorer encore de 21 heures (sur la base de 7 heures par jour) la durée annuelle effective, inférieure de 102 heures par an à la durée légale.

Cette situation dérogatoire, n'est pas irrégulière puisque la commune a délibéré, à l'occasion de l'adoption de la nouvelle durée hebdomadaire, sur le maintien des jours de congés antérieurs. Mais elle représente un coût pour la collectivité : sur le fondement d'un nombre total d'agents de 516 (ETP), la différence entre durée légale et durée effective représente un volume de 26 ETP selon les termes du protocole d'accord et de 32,7 ETP en ajoutant les 3 jours de congés non pris en compte par le protocole. Une fois valorisée financièrement⁽¹⁶⁾, cette différence s'établit à 1,1 M€ (pour 26 ETP) et à 1,39 M€ (pour 32,7 ETP).

Outre les jours de congés fixés par le protocole, les trois jours supplémentaires hors protocole et les congés liés à la médaille d'honneur précédemment évoqués, la collectivité accorde des autorisations exceptionnelles d'absence pour événements familiaux, ainsi que l'y autorise l'article 59 de la loi n° 54-53 du 26 janvier 1984. Dans la mesure où le décret d'application de cette loi n'a jamais été pris pour fixer le nombre de jours par catégorie d'événements, les collectivités disposent d'une marge d'appréciation. La commune a ainsi adopté un régime d'autorisations spéciales d'absences rappelé dans une note de service de janvier 2011, dont il ressort que les durées accordées sont plus généreuses que celles en vigueur dans la fonction publique d'État (par exemple, 8 jours pour le mariage d'un agent contre 5 dans la FPE).

En conclusion, le régime de temps de travail et de congés en vigueur au Kremlin-Bicêtre, tout en respectant les conditions permettant de déroger à la durée légale, est généreux pour les agents mais il représente un coût pour la commune. Certaines collectivités ont déjà fait le choix de mobiliser ces marges de manœuvre par une remise à plat de l'organisation du temps de travail, ainsi que le préconise le rapport de mai 2016 sur le temps de travail dans la fonction publique⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Ce nombre de jours travaillés est obtenu en déduisant 113 jours de week-end et jours fériés, 28 jours de congé annuels et 6 jours « volants ».

⁽¹⁶⁾ En divisant les dépenses totales de personnel, soit 21 890 075 € par 516 ETP et en multipliant par 26 et 32,7. Il s'agit donc d'un coût moyen.

⁽¹⁷⁾ Philippe Laurent, *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique*, mai 2016, recommandation n° 6 : « Mettre fin au maintien de régimes dérogatoires à la base de 1607 heures et à l'attribution de jours d'absence dépourvus de base légale, à sujétion identique ».

5.3. L'absence au travail

Tableau n° 49 : L'absentéisme

En jours	2009			2011			2013		
	titul	Non tit	total	titul	Non tit	total	titul	Non tit	total
total	11 992	1 002	12 994	14 381	1 077	15 458	12 454	1 439	13 893
maladie ordinaire	6 225	398	6 623	5 000	776	5 775	5 727	935	6 662
LM, MLD, GM	3 146		3 146	5 269	0	5 269	3 300	0	3 300
AT (service)	1 538	130	1 667	1 846	9	1 855	1 595	87	1 682
AT (trajet)	819		819	372		372	527	67	594
maladie pro	96		96	215		215	0	0	0
Mat ou adoption	99	456	555	796	225	1 021	1 261	306	1 567
Pat ou adoption	54		54	66		66	44	44	88
autres	16	19	35	798	68	865	0	0	0
Jours/agent (total)	27,38	20,45	26,68	33,76	17,37	31,68	28,37	17,55	26,67
Jours/agent (maladie ordinaire)	14,21	8,12	13,60	11,74	12,52	11,83	13,05	11,40	12,79

Source : CRC, d'après les rapports sur l'état de la collectivité (REC) du Kremlin-Bicêtre

Toutes causes confondues, les absences au travail sont relativement stables de 2009 à 2013, une fois ramenées au nombre d'agents. Elles se situent à un niveau élevé, comparable aux moyennes des collectivités de même taille, notamment chez les agents titulaires : 28,37 jours (toutes causes d'absence confondues) contre 17,55 pour les non-titulaires en 2013⁽¹⁸⁾.

La maladie courte constitue la première cause d'absence (près de la moitié des jours d'absence). Viennent ensuite les absences pour maladie longue, qui représentent environ le quart des causes d'absence. Les accidents de travail (service) sont également élevés et stables, avec près de 1 700 jours d'absence pour les seuls accidents imputables au service et plus de 2 200 jours si l'on y rajoute les accidents de trajet.

Au total, le nombre de jours d'absence recensés en 2013 représente 60 ETP⁽¹⁹⁾. Avec les seules absences pour maladie courte et accidents de travail, sur lesquelles des mesures de prévention peuvent être envisagées, la collectivité perd l'équivalent de 39 ETP.

Cette situation s'explique probablement par la sociologie du personnel de la collectivité : une population plutôt vieillissante, exposée, du fait de l'importance des filières techniques, à une pénibilité accrue du travail.

De fait, pour analyser l'évolution de l'absentéisme, la collectivité a élaboré des tableaux de bord de suivi annuels depuis 2009. L'analyse de ces tableaux a permis d'identifier les services entretien/offices et propreté urbaine ainsi que les postes d'agent technique, et la filière médico-sociale comme étant ceux ayant le taux d'absentéisme le plus élevé.

La collectivité a indiqué avoir parfois recours au contrôle médical ainsi qu'à des expertises médicales ou à la saisine de commission de réforme, tout en évoquant l'impact limité de ces actions, auxquelles sont préférés un repérage et un suivi au cas par cas des situations problématiques.

⁽¹⁸⁾ La synthèse nationale des REC 2011 comptabilisent, pour les communes de 20 000 à 50 000 habitants un nombre de jours d'absence de 31,8 au total dont 14,4 jours au titre de la maladie ordinaire.

⁽¹⁹⁾ Nombre de jours X 7 (durée de la journée de travail) / 1607 (durée légale annuelle d'1 ETP).

5.4. Les logements de fonction

Fixées par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, les modalités d'attribution des logements de fonction ont été modifiées par le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement. Le nouveau cadre réglementaire a rendu plus restrictives les conditions d'octroi de logements de fonction :

- seuls les personnels ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité pourront bénéficier d'un logement par nécessité absolue de service ;
- les fonctions qui peuvent ouvrir droit à l'attribution d'une convention d'occupation précaire doivent comporter un service d'astreinte et une redevance d'occupation est due, par les bénéficiaires, représentant 50 % de la valeur locative réelle des locaux, calculée sur le montant des loyers du marché immobilier local ;
- la gratuité des avantages accessoires (eau, gaz, électricité, chauffage) a été supprimée ;
- les surfaces sont limitées et déterminées en fonction du nombre de personnes à charge du bénéficiaire occupant le logement.

Dans les collectivités qui avaient déjà pris une délibération pour prendre en compte les dispositions du décret de mai 2012, le nouveau régime s'appliquait aux agents disposant d'un logement de fonction avant le 11 mai 2012 ainsi qu'aux nouveaux bénéficiaires. Dans les collectivités n'ayant pas encore pris de délibération, la situation des agents demeurait sans changement et restait régie par l'ancien dispositif tant que la collectivité n'avait pas délibéré, ce qu'elles devaient faire au plus tard le 1^{er} septembre 2015 (décret n° 2013-651 du 19 juillet 2013).

La commune a mis à jour par délibération n° 2012-023 du 29 mars 2012 la liste des emplois, ouvrant droit à logement de fonction, soit antérieurement à l'entrée en vigueur du décret précité. Cette liste se décompose comme suit :

9 ou 10 logements pour nécessité absolue de service

- 6 postes de gardiens d'école,
- 2 poste(s) de gardien de centre technique municipal (CTM),
- 1 gardien de stade,
- 1 gardien de mairie.

4 logements pour utilité de service

- 1 poste de directeur de la tranquillité et de l'espace public,
- 1 poste de directrice de crèche (Dolto),
- 1 poste de directeur général adjoint des services (DGAS),
- 1 poste de coordinateur des services opérationnels de la direction de la tranquillité et de l'espace public.

Aucune délibération n'a été prise pour mettre en œuvre le nouveau régime des concessions de logement qui aurait dû intervenir au plus tard le 1^{er} septembre 2015. Il conviendrait de remédier à cette lacune dans les meilleurs délais.

6. L'ACHAT PUBLIC

L'analyse de l'achat public visait tout d'abord à s'assurer que la collectivité s'est dotée de l'organisation et des outils destinés à garantir aussi bien l'efficacité que la régularité de ses procédures. Un examen plus particulier a ensuite été réalisé, à partir du fichier des engagements en section de fonctionnement, sur certains postes de dépenses. Enfin, quelques marchés ont fait l'objet d'une revue rapide destinée à s'assurer que les grands principes de la commande publique étaient respectés dans les procédures de passation.

6.1. L'organisation de la commande publique

La collectivité s'est dotée d'un règlement intérieur de la commande publique par délibération du 16 décembre 2004 puis, en 2006, d'une première nomenclature⁽²⁰⁾ des achats. Ces documents, complétés en 2009 par un guide des procédures, ont depuis lors été régulièrement actualisés pour tenir compte des évolutions de la réglementation⁽²¹⁾.

Au plan opérationnel, la commande publique fait l'objet d'un suivi centralisé par un service des marchés publics, rattaché à la direction des ressources, et qui comprend trois personnes. Il s'agit d'un service d'appui, les procédures elles-mêmes étant en principe mises en œuvre par les services acheteurs.

Le service des marchés publics intervient tout d'abord dans la programmation des achats : il établit, à partir des besoins recensés chaque année et rassemblés dans une matrice, la liste des marchés à passer qui sont ensuite suivis dans un tableau de bord. À cette occasion, conformément aux dispositions du règlement intérieur de la commande publique, les prévisions d'achats sont rapprochées de la nomenclature des familles homogènes élaborée par la collectivité, ce qui permet de déterminer les montants et la procédure à retenir en fonction des seuils, dans le cadre de marchés transversaux.

Si la collectivité affiche ainsi la volonté de s'assurer du respect des seuils pour ses achats, on note toutefois que la vérification est effectuée manuellement sur des tableaux Excel sans qu'existe un mécanisme d'alerte automatisé lorsque le montant d'achats de même nature dépasse les seuils fixés par la collectivité pour procéder à une mise en concurrence et, *a fortiori*, lorsque ce montant dépasse les seuils du code des marchés publics.

Au demeurant, et selon l'avis même des agents qui l'utilisent, le progiciel de suivi des marchés (Marco) mériterait d'évoluer. Mis en œuvre depuis 2001, cet outil permet une assistance à la rédaction des différents documents du marché (avec des alertes et des rappels sur les différents types de procédures) et à la gestion des offres. Il est de plus interfacé avec la plateforme de dématérialisation de la collectivité. Toutefois, bien que régulièrement mis à jour en fonction des évolutions de la réglementation, il ne permet pas de prendre en charge la totalité des tâches de rédaction et d'édition, dont bon nombre sont réalisées à l'aide d'outils bureautiques classiques, impliquant là encore des interventions manuelles de la part des agents du service. Un module complémentaire devrait être prochainement installé pour résoudre cette difficulté.

Par ailleurs, ce service est également chargé d'appuyer les services pour leurs procédures d'achat, à la fois par l'élaboration et la diffusion de guides et d'informations régulières sur le cadre réglementaire, et par un accompagnement spécifique à la mise en œuvre des marchés, de la détermination des besoins à la rédaction des documents. Chaque marché donne ainsi lieu à une réunion de lancement de la procédure avec le service acheteur afin de compléter et valider le cahier des charges, de choisir le type de marché en fonction des caractéristiques de la commande (montant, durée, récurrence, etc.).

⁽²⁰⁾ Nomenclature des achats 2006, 2011.

⁽²¹⁾ Délibérations du 16 décembre 2004, 29 juin 2006, 21 février 2008, 30 avril 2009, 13 décembre 2011.

Les services acheteurs sont incités à prendre une part plus importante dans la mise en œuvre de ces procédures, le service des marchés étant en principe chargé d'un simple appui. Mais bien souvent, celui-ci doit se charger des tâches d'élaboration et de suivi normalement assumées par les services, à défaut pour ceux-ci de disposer d'une « culture » des marchés publics leur permettant de mener à bien l'ensemble des étapes. Cet accompagnement se fait parfois au détriment des missions plus générales de veille juridique, d'élaboration d'outils et de suivi global qui incombent au service des marchés.

La direction générale s'efforce par conséquent de sensibiliser les chefs de services, et une douzaine de cadres ont participé à des formations aux marchés publics ces deux dernières années. Mais il s'agit de formations centrées sur la réglementation alors que la difficulté réside davantage dans la formulation des caractéristiques des achats à effectuer et dans la rédaction des documents. La collectivité pourrait envisager non seulement d'élargir l'effort de formation à un plus grand nombre d'agents, mais aussi de prévoir des contenus plus spécifiquement orientés sur l'aspect opérationnel.

6.2. Une part importante d'achats hors marchés en section de fonctionnement

Les documents internes de mise en œuvre des règles de la commande publique rappellent les procédures applicables par catégorie d'achats, en fonction des montants atteints pour des commandes de même nature.

Les services de la commune ont fourni à la chambre un fichier Excel extrait de sa comptabilité, comportant l'ensemble des engagements, pour la section de fonctionnement et pour la section d'investissement. En fonctionnement, ce fichier recense les achats effectués dans le cadre d'un marché, dans le cadre d'un contrat, et hors marché, pour les années 2012 à 2014. Ce fichier a été retraité pour en extraire les lignes correspondant aux seuls achats de fournitures, de prestations et de services susceptibles de donner lieu à une procédure de mise en concurrence.

Tableau n° 50 : Les achats en section de fonctionnement

	Achats hors marchés	Total achats	% Achats hors marché
2012	3 080 626	5 876 722	52,4 %
2013	3 230 542	5 879 657	54,9 %
2014	3 309 208	5 769 979	57,4 %
2014/2012	7 %	- 2 %	

Source : CRC à partir des données fournies par la collectivité

Il ressort du tableau ci-dessus que si le montant total des achats diminue légèrement (- 2 %), ce qui est conforme avec les objectifs de maîtrise des charges à caractère général affichés par la collectivité, la part des achats réalisés hors marché a augmenté à la fois en valeur (7 %) et en proportion (de 52,4 % du total des achats en 2012 à 57,4 % en 2014).

Un examen portant plus précisément sur certains comptes fait ressortir plusieurs anomalies : des achats de même nature dont le montant cumulé aurait justifié un marché, des achats hors marchés à un prestataire pourtant inclus, pour le même type d'achats, dans un marché.

6.2.1. Les achats de produits alimentaires

Les achats de produits alimentaires représentent l'un des principaux postes des charges à caractère général après la reprise au budget principal, à compter de 2011, des opérations auparavant effectuées sur le budget de la caisse des écoles afin de « *rationaliser les dépenses liées à la restauration collective et les dépenses des centres de loisirs* » (délibération du 13 décembre 2012). Le compte 60623 « alimentation » passe ainsi de 37 374 € en 2011 à 1 034 206 € en 2012. Il se stabilise ensuite à des montants situés entre 700 et 800 K€. C'est d'ailleurs à l'occasion de ce transfert que le conseil municipal a décidé de refondre sa nomenclature des achats afin de pouvoir prendre en compte correctement l'ensemble des produits alimentaires.

Par ailleurs, le compte 6232 « fêtes et cérémonies » comporte des dépenses portant presque exclusivement sur des produits alimentaires. D'un montant de 378 865 € en 2012, celles-ci sont passées à 506 398 € en 2013 et à 557 242 en 2014 avant de connaître une baisse en 2015 (365 427 €).

Un marché « denrées alimentaires et produits annexes » n° 2011-03 a été passé en 2011 et notifié le 17 novembre 2011. L'examen des conditions de passation de ce marché n'appelle pas de remarques particulières. En revanche, une revue détaillée des achats d'alimentation effectués en 2013 a révélé plusieurs anomalies.

➤ De nombreux achats ont été effectués hors-marché à des fournisseurs pourtant inclus dans le marché

Ce constat concerne tout d'abord la société « Cercle vert », titulaire du lot n° 2, auprès de laquelle 157 681 € TTC d'achats ont été effectués en 2013 dans le cadre du marché, et 29 283 € hors marché. Pourtant, les factures montrent qu'il s'agit de produits d'épicerie, de nature analogue aux livraisons effectuées dans le cadre du marché.

Dans une moindre mesure, d'autres titulaires de lots de ce marché ont été sollicités hors marché : Davigel (159 318 € dans le cadre du marché, 3 989 € hors marché) ; Boucheries du Cotentin (159 988 € dans le cadre du marché, 2 810 € hors marché), Rouesnel-Boulangerie (25 109 € dans le cadre du marché, 1 719 € hors marché).

La collectivité a expliqué l'existence de ces achats par le fait que le marché avait été passé par le responsable du service de restauration qui en avait par conséquent défini les caractéristiques en fonction de ses propres pratiques de gestion, lesquelles auraient évolué depuis lors ce qui aurait pu conduire à acquérir des produits non prévus par le marché.

En tout état de cause, « *un nouveau marché lancé en 2015 et exécutoire depuis le 1^{er} janvier 2016 a repris les produits de l'ancien marché, mais certaines lignes ont été ajoutées ou au contraire supprimées afin de s'approcher au plus près des pratiques actuelles du service restauration et des obligations auxquelles ce service doit faire face* ».

Il n'en reste pas moins que, du moins pour les achats effectués auprès de Cercle vert, les montants en cause auraient justifié un minimum de formalisation.

➤ Des achats ont été effectués auprès de fournisseurs autres que les titulaires du marché pour des denrées équivalentes

Des achats de produits laitiers ont été effectués auprès de la société Quintin (11 420 €), de produits d'épicerie auprès de la société Capal-Ets Négrier (7 317 €), de surgelés auprès de Picard (3 417 €) alors que ces trois familles de produits font l'objet de lots respectivement attribués à Codifrais, Cercle vert et Davigel.

Il est apparu toutefois que ces achats ont été effectués hors marché par le service petite enfance (crèches) en raison de conditionnements spécifiques en très petites portions qui ne correspondent pas aux lots du marché et sont en quantité trop limitée pour justifier des lots spécifiques de très petits montants.

➤ Des achats divers ont été effectués auprès d'enseignes de grande distribution

De très nombreux achats, souvent de montants minimes (inférieurs à 10 €) sont effectués tout au long de l'année chez Leclerc (8 839 €) et Auchan (6 207 €) et concernent divers services de la commune. On y trouve des achats de boissons, de biscuits, bonbons, etc. qui semblent destinés à des goûters ou des apéritifs, des ingrédients destinés à la confection de gâteaux (« atelier cuisine »), mais aussi des achats fréquents, en très petites quantités, d'aliments divers.

La ventilation de l'ensemble de ces achats hors marché par « sous-rubrique » permet d'identifier les services qui en sont à l'origine. Ainsi, une part importante des achats hors marché est réalisée par la restauration collective (sous-rubrique 251) pour un montant de 40 105 € en 2013. Vient ensuite la petite enfance (sous-rubrique 64) pour 24 611 €. Pour cette dernière catégorie, les factures à l'appui des mandats montrent que l'essentiel des livraisons est effectué auprès de la crèche Françoise Dolto. Or, cette crèche commande également des denrées dans le cadre du marché (notamment sur le lot attribué à Rouesnel-Boulangerie).

La collectivité a fait valoir en cours d'instruction que « ces achats relèvent le plus souvent de services qui effectuent ces achats au coup par coup en fonction de la survenance des demandes et des évènements » et que, par ailleurs, les produits alimentaires posent des problèmes particuliers de stockage qui ne permettent pas de procéder à des commandes trop importantes.

Cette explication n'est recevable qu'en partie, s'agissant notamment des achats effectués dans le cadre de la restauration collective.

➤ D'autres achats de produits alimentaires ont été imputés sur le compte « fêtes et cérémonies »

La quasi-totalité des dépenses d'alimentation imputées sur ce compte ont lieu hors marché. On relève en particulier qu'en 2014, de nombreux achats de faible montant ont eu lieu chez Auchan (boissons diverses, biscuits) pour un total de 13 103 €, cependant que la même année, des dépenses de nature équivalente, imputées pour un montant total de 11 734 € sur le comptes 60623 « alimentation » ont eu lieu chez Auchan et Leclerc. Près de 25 000 € d'achats de nature équivalente sont ainsi réalisés par différents services, en petites quantités, et sans coordination ni contrôle.

Par ailleurs, plusieurs prestations de cocktails, notamment à l'occasion des vœux du maire, ont été passées en 2014 auprès de la société Lecointe, pour un montant cumulé de 72 429 €. Celles-ci ont donné lieu à quatre contrats principaux :

Date facture	Montant	Nature de la prestation
21/01/2014	18 994 €	Cocktail du 11 janvier 2014 – vœux à la population
22/01/2014	22 276 €	Repas 450 couverts vœux au personnel
22/01/2014	25 798 €	Repas 612 couverts – banquet des anciens
20/11/2014	4 366 €	Repas 120 couverts – anciens combattants

Si chacune de ces prestations a donné lieu à un contrat, leur caractère prévisible, la similitude de leur contenu et leur montant cumulé significatif auraient justifié que ces commandes soient regroupées en un seul marché à procédure adaptée. Dans sa réponse, la commune a indiqué qu'en 2015, un MAPA avait été lancé pour les vœux du maire 2016.

➤ En conclusion, pour les achats de produits alimentaires, il ressort des vérifications effectuées que la gestion des commandes reste à améliorer, tout d'abord au vu de l'objectif affiché par le conseil municipal de rationaliser les dépenses de restauration collective et des centres de loisirs.

D'une manière plus générale, bien que les montants hors marché ne soient individuellement pas très élevés, ils représentent une fois cumulés une part non négligeable de la totalité des achats (87 159 € en 2013), alors même qu'il s'agit d'achats récurrents, prévisibles et, pour une bonne part d'entre eux, susceptibles d'être rattachés au marché de produits alimentaires. De plus, on relève en 2014 environ 100 000 € supplémentaires d'achats alimentaires effectués hors marché au titre des fêtes et cérémonies.

La collectivité a fait part des améliorations apportées depuis la procédure lancée en 2011. « Une nouvelle procédure a été lancée en 2015 pour les années 2016 à 2019. Ces nouveaux marchés ont pris en compte les difficultés, omissions ou erreurs rencontrées au cours de l'exécution des précédents.

Alors que lors des précédents marchés, les services avaient été invités et incités à bien vouloir effectuer leurs commandes dans le cadre de ces marchés, il s'agit dorénavant d'une obligation pour laquelle il leur est demandé d'anticiper leurs consommations. Il en est de même pour l'ensemble des services qui doivent s'approvisionner auprès des fournisseurs retenus et ce dans le cadre des marchés attribués. »

6.2.2. Les fournitures d'entretien

Les dépenses de fournitures d'entretien (60631) ont également été examinées, dans la mesure où elles sont effectuées en quasi-totalité hors marché, pour des montants néanmoins significatifs : 338 K€ en 2012, 385 K€ en 2013 et 390 K€ en 2014.

Un tri par fournisseur a été effectué, et un examen plus particulier a été mené sur ceux qui représentaient un total de commandes supérieur à 10 000 € par an.

Tableau n° 51 : Principaux fournisseurs de fournitures d'entretien

Fournisseur	Nature des achats	2012	2013	2014
5S Groupe SAS	Fournitures et produits d'entretien	22 878	16 602	8 493
Adage le Goff	Fournitures et produits d'entretien	24 754	22 777	9 160
Cédéo	Matériel de plomberie	24 222	19 785	32 123
Franco-Belge	Matériel électricité	35 380	51 044	49 909
ODI Le Goff	Fournitures et produits d'entretien	65 209	69 067	28 119
PCD Azko Nobel	Matériel de peinture	23 085	29 183	36 028
Total produits d'entretien :		112 841	108 446	45 772

Source : tableau des engagements communiqués par la collectivité

L'examen des factures à l'appui des mandats montre qu'il s'agit, là encore, d'achats de même nature mais effectués au coup par coup auprès d'un même fournisseur, pour des montants individuels limités mais dont le cumul sur une année devient significatif et justifierait une mise en concurrence. C'est le cas des fournitures d'électricité (49 909 € en 2014 auprès de la société Franco-Belge), du matériel de plomberie (32 123 € à Cédéo), etc.

S'agissant plus particulièrement des achats de fournitures et produits d'entretien, on note tout d'abord que leur montant cumulé s'est élevé à 112 841 € en 2012 et 108 446 € en 2013, soit un niveau supérieur au seuil de 90 000 € HT, nécessitant une publicité sur plateforme dématérialisée et dans un journal d'annonces légales. Pourtant, l'examen des factures montre qu'il s'agit de produits de nature tout à fait similaire. Parmi les trois principaux fournisseurs, le groupe Le Goff a été sollicité par l'intermédiaire de deux sociétés (Le Goff-Adage et Le Goff-ODI) pour des montants proches de ce seuil (89 963 TTC en 2012 et 31 844 TTC en 2013).

Il est à noter que, pour ces achats de fournitures et produits d'entretien, la situation s'améliore en 2014. Un marché à bon de commande a été passé avec la société Sanogia, qui a donné lieu en 2014 à des achats pour un montant de 54 454 € et, corrélativement, à une diminution significative des achats hors marché (de 108 446 € à 45 777 €).

La collectivité a indiqué que passé pour une durée d'un an et reconductible un an, ce marché de produits d'entretien avait depuis lors été relancé et comprenait de nouveaux lots. S'agissant des fournitures d'entretien, la procédure est en cours pour un commencement d'exécution en 2017.

6.2.3. Les frais d'impression et de distribution des publications municipales

Les dépenses d'impression des supports de communication municipaux (bulletins d'information, programmes, invitations et affiches de manifestations culturelles, etc.) sont imputées sur le compte 6237 « publications », les prestations de distribution de ces documents étant comptabilisées en « divers ». Ces deux postes liés à la communication de la commune, qui représentent entre 200 et 400 K€ par an, sont en diminution en 2015 :

	(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
6237	Publications	180 804	238 310	317 127	288 095	219 124	162 928
6238	Divers	61 595	36 123	78 610	70 137	57 184	60 641
	Total	242 399	274 433	395 737	358 232	276 308	223 569

Il ressort de l'examen du fichier des engagements ainsi que des mandats et des factures à l'appui qu'aucune de ces dépenses n'a fait l'objet d'un marché.

Ainsi, de 2012 à 2014, des commandes de travaux d'impression ont été passées tout au long de l'année auprès de l'entreprise Poptel Publicité pour des montants HT de 90 001 € en 2014, 111 244 € en 2013, 77 042 € en 2012. Les factures font état de fabrication de flyers, d'invitations, d'affiches, de brochures ou de journaux. Une autre entreprise, la société LVRI a également été régulièrement sollicitée, notamment pour les travaux d'impression du journal municipal : pour 17 221 € HT en 2014, 56 266 € en 2013, 48 452 € en 2012.

Les montants cumulés de ces prestations de nature analogue auraient largement justifié une procédure de type MAPA, d'autant qu'il s'agit de besoins récurrents et prévisibles.

Une remarque analogue peut être formulée s'agissant de la distribution de ces documents, assurée au coup par coup notamment par la société Proximes communication pour des montants annuels de 12 000 € HT (2014) ou 18 459 € (2013).

Manifestement consciente de ces anomalies, la collectivité s'est engagée en 2014 dans la passation d'un marché d'impression pour deux publications, *Le Kremlinois* et *Entre nous*. Un cahier des charges a été établi et des lettres de consultation ont été adressées en février 2014 à trois entreprises mais le 7 mars, les trois candidats ont été informés par un courrier du maire que la procédure était déclarée sans suite pour motif d'intérêt général. La procédure aurait été relancée en 2015 pour être à nouveau abandonnée suite au changement de maire, une évolution dans la politique éditoriale de la collectivité étant à l'étude, avec pour conséquence des modifications substantielles dans la définition du besoin. Toutefois, la commune a précisé dans sa réponse qu'une nouvelle procédure de marché avait été engagée et que le marché devait être notifié en octobre 2016.

Il reste qu'entre temps, les journaux municipaux ont continué d'être publiés hors marché.

6.3. Les marchés formalisés

Les dossiers de sept marchés, sélectionnés pour couvrir plusieurs exercices, plusieurs types de prestations et de procédures, ont fait l'objet d'un examen portant sur les conditions de passation, visant à s'assurer qu'au moins formellement, les principes généraux s'appliquant à la commande publique étaient respectés.

6.3.1. Les procédures examinées

N° de marché	Procédure	Désignation	Date	Commentaire
PA-14-04	Adaptée	Impression pour le service de communication de la ville		Procédure sans suite pour motif d'intérêt général – niveau de publicité insuffisant, erreur élément technique dans dossier de consultation. Le marché a été relancé en 2015 puis à nouveau abandonné.
2011-03	AOO	Fourniture marché de restauration municipale (9 lots)	Décembre 2011	Durée de 12 mois à compter du 2 janvier 2012, renouvelable par période de 1 an 3 fois maximum et jusqu'au 31 décembre 2015 pour la dernière période. Nouveau marché passé en 2015.
2012-02	AOO	Acquisition et livraison de documents pour la médiathèque	Octobre 2012	Art. 79 du CMP.
2008-05	AOO	Chauffage urbain		Voir développements ci-dessous.
PA 15-19	Adaptée	Marché d'AMO	Août 2015	
PA-12-11	Adaptée	Travaux d'aménagement au RdC de l'hôtel de ville	Novembre 2012	
PA-13-10	Adaptée	Travaux d'aménagement au RdC de l'hôtel de ville	Juillet 2013	

6.3.2. Marché de chauffage des bâtiments communaux

La société Dalkia était titulaire depuis 2004 du marché de chauffage des bâtiments communaux, comportant à la fois l'approvisionnement en combustible et la maintenance des chaufferies. Le marché arrivant à échéance au 1^{er} décembre 2008, un appel d'offres ouvert a été envoyé à la publication le 25 août 2008.

Alors que cette date était déjà tardive compte tenu de l'échéance du marché (ne laissant qu'un délai de trois mois pour mener à bien la totalité de la procédure), laquelle survenait au surplus en pleine période hivernale, plusieurs péripéties sont venues ralentir le déroulement de la passation.

Tout d'abord, une rectification du marché a été adressée le 1^{er} septembre 2008 au Journal officiel de l'Union européenne (modification de la forme juridique que devrait revêtir l'attributaire du marché et précisions concernant les équipements), qui a eu pour effet de reporter encore d'une semaine la date de retrait du cahier des charges et celle de réception des offres, lesquelles ont été portées respectivement au 6 octobre 2008 et au 16 octobre 2008.

Par la suite, il a été relevé que la commission d'appel d'offres (CAO) s'était réunie les 17 et 23 octobre 2008 mais n'a pu procéder à l'ouverture des plis et à l'examen des offres, faute de quorum. Ce n'est que le 14 novembre qu'elle s'est prononcée sur l'admission du candidat unique (Dalkia) et le 18 novembre sur l'offre proposée, laquelle a été jugée inacceptable. Le marché a donc été déclaré infructueux.

Or, compte tenu du caractère tardif de la procédure, il n'a pas été possible de passer un avenant permettant de prolonger le marché au-delà du 1^{er} décembre 2008. La société Dalkia, précédemment attributaire a donc été informée officieusement qu'elle aurait à poursuivre les prestations. À la suite d'un échange par mail avec la sous-préfecture, le comptable a été réquisitionné pour payer ces prestations hors marché, d'un montant de 350 214 €, par arrêté du maire en date du 8 décembre 2009.

La CAO a ensuite décidé de relancer la procédure sous forme de marché négocié, avec publicité préalable et mise en concurrence. Suite à l'envoi d'une nouvelle publicité le 22 décembre 2008, sept candidatures déclarées complètes et conformes ont été reçues dans les délais. Cinq offres, dont l'analyse a été effectuée d'après le critère unique du prix (marché régulé ou dérégulé), ont été reçues dans les délais. L'offre de Dalkia, du même montant que celle qui avait été précédemment jugée inacceptable (soit 513 444 € TTC par an), n'était pas la moins-disante, la société Coriance proposant les mêmes prestations pour un montant TTC de 470 643 €.

Le pouvoir adjudicateur a souhaité négocier avec chacun des cinq candidats. Chacun a été reçu pour une durée de 45 minutes durant lesquelles il lui a été demandé de présenter son projet et de préciser la teneur de son offre ainsi que l'origine des coûts (régulés ou non).

Le choix d'un tarif dérégulé permettait à l'acheteur de bénéficier à certains moments de prix intéressants susceptibles d'évoluer rapidement dans un sens positif ou négatif qui seraient naturellement répercutés par le titulaire du marché sur le contrat avec la ville. Ce choix ne permettait pas de revenir au système initial (régulé) avant quatre années.

Deux possibilités s'offraient à la ville :

- soit la ville conservait un coût d'énergie régulé, ce qui plaçait Dalkia en position favorable avec une nouvelle offre s'élevant à 484 122 € TTC ;
- soit elle optait pour un marché dérégulé, et c'est l'offre de la société Coriance qui était au meilleur prix (425 748 € TTC).

Le marché a été attribué de nouveau à la société Dalkia le 4 mai 2009 pour une période de 48 mois à échéance du 30 mai 2013⁽²²⁾.

En conclusion, les conditions dans lesquelles ce marché a été passé n'ont pas permis, dans un premier temps, de faire émerger une concurrence suffisante. Les délais extrêmement resserrés, outre qu'ils témoignent d'une mauvaise anticipation, ont eu pour effet probable de décourager des offres multiples puisque parmi les entreprises ayant retiré un dossier, seule la société titulaire du marché a été en capacité de proposer une offre.

De plus, faute de délais suffisants pour pouvoir recourir à un avenant, cette situation a conduit la ville à recourir à des fournitures hors marché pendant cinq mois, pour un montant de plus de 350 K€, nécessitant la réquisition du comptable public et l'engagement de la responsabilité du maire.

On relève toutefois qu'en décidant de déclarer la procédure infructueuse et en relançant le marché, la commune a pu obtenir, par le biais de la négociation avec les différents candidats, une diminution du prix proposé par son prestataire de 6 % par rapport à son offre initiale.

⁽²²⁾ En mai 2013, une nouvelle procédure a été mise en œuvre par la ville en vue du renouvellement de ce marché qui a donné lieu, là encore, à une offre unique, que la CAO a de nouveau jugée inacceptable, décidant de déclarer le marché infructueux. La ville a cependant suffisamment anticipé pour passer dans les temps un avenant lui permettant de prolonger cinq mois le marché.

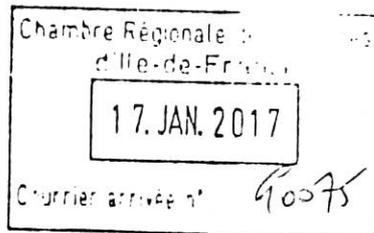
GLOSSAIRE DES SIGLES

AEFF	Analyse des équilibres financiers fondamentaux
Caf	Capacité d'autofinancement
CAO	commission d'appel d'offres
CAVB	communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CHU	Centre hospitalier universitaire
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
Dob	Débat d'orientation budgétaire
ETP	Équivalents temps plein
PLU	Plan local d'urbanisme
PV	Procès-verbal

REPONSE

**DE MONSIEUR JEAN-MARC NICOLLE
MAIRE DE LA COMMUNE DU KREMLIN-
BICÊTRE (*)**

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



Le 10 Janvier 2016

Monsieur Gilles BIZEUL
Vice-président de la Chambre Régionale des
Comptes d'Île de France
6, Cours des Roches
77315 Noisiel

Monsieur le Président,

Nous avons bien reçu le rapport d'observations définitives de la CRC sur la gestion de la commune du Kremlin-Bicêtre pour la période 2009-2015 et nous vous en remercions.

A titre liminaire, nous tenons à souligner que les préoccupations et les recommandations formulées par la Chambre sont utiles à la Commune et l'accompagneront notamment dans son travail déjà engagé sur la simplification de sa comptabilité. Par ailleurs, nous sommes reconnaissants à la Cour d'avoir intégré dans ce rapport définitif la très grande majorité des précisions que la Ville avait émise en réponse aux observations provisoires.

Au terme de ses travaux, la chambre a adressé deux recommandations à la Commune. La première encourage l'identification précise des écarts constatés entre la dette inscrite au compte de gestion et la dette inscrite au compte administratif. Cette régularisation sera conduite en lien étroit avec la trésorerie.

La deuxième recommandation incite, pour rationaliser les achats de faible montant, soit de recourir à des régies d'avance soit de rattacher ses achats à des marchés. C'est précisément dans cette seconde voie que la Collectivité s'est d'ores et déjà positionnée, en recherchant avant tout à mutualiser et regrouper ses achats dans des marchés ciblés.

Dans le détail de vos observations, vous invitez la Ville à prendre des mesures correctives pour améliorer certains points relevant de l'information financière. Vous relevez que ces difficultés ne sont pas de nature à fausser l'analyse financière et n'ont par conséquent pas nécessité de retraitement.

Cela confirme que la Collectivité, malgré des procédures encore perfectibles est engagée dans la voie du sérieux budgétaire. Le débat d'orientation budgétaire, que la loi NOTRe du 8 août 2015 a rendu plus contraignant, sera ainsi renforcé d'éléments de contrôle et de prospective sur les grands équilibres financiers de la ville et sur ses ambitions. Par ailleurs un travail en étroite collaboration avec la trésorerie permettra de gagner en efficacité sur certains aspects de comptabilité que vous mentionnez, mais qui n'ont aucune conséquence sur la stabilité financière de la collectivité.

Concernant la situation financière de la commune, les observations de la Chambre objectivent une situation maîtrisée dans son ensemble, mais qui peut faire apparaître une certaine difficulté à maintenir un niveau d'épargne important et de façon récurrente. Ces difficultés s'expliquent largement par le coup porté aux équilibres financiers du Kremlin-Bicêtre du fait de la baisse importante des dotations décidée par l'Etat dès 2013. En effet, la dotation forfaitaire a chuté de 1.8 millions d'euros entre 2013 et 2016.

Face à cette perte soudaine, l'ensemble des collectivités ont vu, comme le Kremlin-Bicêtre, leur marge de manœuvre se resserrer d'autant plus fortement que des nouvelles dépenses se sont imposées. Ainsi, la réforme des rythmes scolaires décidée par l'Etat a été en partie financée par les communes. Malgré cela, la Collectivité a réussi à se désendetter et affiche désormais une solvabilité solide, sans pour autant avoir eu recours à la hausse des taux de la fiscalité locale.

Aussi, lorsque la Cour évoque une épargne nette parfois négative, la Commune souhaiterait rappeler dans un premier temps qu'il n'existe aucune disposition légale obligeant les collectivités à dégager une épargne nette positive. Par ailleurs, le niveau d'épargne de la Ville s'est toujours accompagné d'un fort désendettement et n'a jamais remis en cause sa capacité à respecter les exigences d'équilibre budgétaire mentionnées dans le Code Général des Collectivités Territoriales.

Bien sûr, la raréfaction des ressources conduit la Commune à renforcer ses efforts dans la recherche d'économie et à les poursuivre dans les exercices futurs. A ce titre, la Chambre mentionne l'effort important de maîtrise des charges à caractère général et une stabilisation de dépenses de personnels sur la période 2014, 2015 et 2016.

S'agissant des dépenses de personnels, si la Chambre observe que les effectifs se sont stabilisés et qu'un pilotage de la masse salariale est amorcé, elle renouvelle souvent le constat du poids de ce poste dans le budget de la Collectivité. Ce niveau s'explique par le choix, débattu et décidé par le conseil municipal, de gérer la quasi-totalité de ses services en régie et de ne pas recourir à des prestataires et opérateurs extérieurs, à l'exception des marchés forains et du stationnement qui font l'objet d'une délégation de service public. Par ailleurs et pour mettre en perspective ce choix dans le budget total de fonctionnement, il faut noter que le Kremlin-Bicêtre affiche un niveau de dépense de gestion inférieur à la moyenne, avec 1271 euros par habitant contre une moyenne nationale de 1358 euros par habitant.

Aussi, la Commune partage l'analyse de la Chambre sur la nécessité de piloter la masse salariale. Cependant elle considère les dépenses de personnels comme des dépenses utiles au développement et à l'amélioration de ses services publics. La Médiathèque ou le Centre de Surveillance Urbaine de vidéoprotection en sont des exemples marquants.

Enfin, il convient de souligner que la Ville a fait le choix d'intégrer dans son budget l'ensemble des actions municipales (en dehors du CCAS qui doit légalement faire l'objet d'un budget autonome). C'est ainsi que des structures sur lesquelles la Chambre avait appelé l'attention de la Ville ont été dissoutes suite au rapport de 1996. Ce mouvement de re-budgétisation permet au Conseil Municipal et aux citoyens d'avoir une parfaite connaissance des finances de la Ville qui sont totalement retracées dans le budget voté par le Conseil et dans le budget du CCAS.

Telles sont les observations que nous souhaitons formuler à notre tour sur le rapport d'observations définitives que vous avez bien voulu nous transmettre.

Nous vous remercions de votre attention et vous prions de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de notre considération très distinguée.

Le député du Val-de-Marne,

Maurent

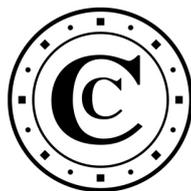
Jean-Luc Laurent



Le Maire,

Nicolle

Jean-Marc Nicolle



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

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

Chambre régionale des comptes d'Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/ile-de-france