



12.7 SEP. 2013

Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

« 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

RAPPORT

**SUR LA GESTION
DE LA COMMUNE DE BOIS-COLOMBES (92)**

Exercices 2006 et suivants

**OBSERVATIONS DÉFINITIVES
délibérées le 17 septembre 2013**

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
OBSERVATIONS	5
1. OBSERVATIONS DE PROCÉDURE	5
2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE	5
2.1. Caractéristiques de la population	5
2.2. Caractéristiques du territoire	7
2.3. Contexte intercommunal.....	8
3. SUITES RESERVÉES PAR LA COLLECTIVITÉ AUX OBSERVATIONS PRÉCÉDENTES DE LA CHAMBRE	9
3.1. La structure des effectifs	9
3.2. Les opérations d’urbanisme	9
3.3. La subvention d’exploitation de la concession de travaux et de service public de l’équipement aquatique municipal	10
4. QUALITÉ DE L’INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE	12
4.1. Qualité de l’information financière.....	12
4.1.1. Qualité de l’information aux élus.....	12
4.1.2. Qualité des prévisions budgétaires.....	14
4.2. Fiabilité des comptes.....	16
4.2.1. Provisions.....	16
4.2.2. Fiabilité du bilan au compte de gestion.....	17
4.3. Appréciation générale sur la qualité de l’information financière et la fiabilité des comptes	18
5. SITUATION FINANCIÈRE	19
5.1. Évolutions concernant la section de fonctionnement	19
5.1.1. Principales évolutions concernant les charges	20
5.1.2. Principales évolutions concernant les produits	23
5.1.3. Conséquences de la réforme de la taxe professionnelle.....	25
5.1.4. Principales évolutions concernant la capacité d’autofinancement	27
5.2. Évolutions concernant la section d’investissement.....	29
5.2.1. Incidences des opérations d’investissement sur le bilan	29
5.2.2. Dépenses d’investissement	29
5.2.3. Endettement	30
5.3. Analyse de la situation financière	32
5.3.1. Des marges de manœuvre recouvrées.....	32
5.3.2. ... mais des perspectives incertaines.....	34
6. GESTION DES PERSONNELS	36
6.1. Dépenses de personnel.....	36
6.1.1. Évolution des dépenses de personnel lors de la période sous revue.....	36
6.1.2. Effets de l’augmentation des effectifs sur les dépenses de personnel	38
6.1.3. Effets de l’évolution des rémunérations par tête sur les dépenses de personnel	39
6.2. Temps de travail.....	42
7. COMMANDE PUBLIQUE	44
GLOSSAIRE DES SIGLES	46

SYNTHÈSE

Entre 1999 et 2009, la population de Bois-Colombes a augmenté de près de 25 %. Dans le même temps, 20 % du territoire ont été réaménagés dans la zone d'aménagement concerté (*Zac des Bruyères*), au sud de la commune : la revitalisation économique de l'ancienne friche industrielle d'*Hispano-Suiza* a conduit de grands groupes à implanter leurs sièges sociaux dans ce quartier.

La ville a donc évolué en profondeur depuis le précédent rapport d'observations définitives (Rod) notifié en 2005. Les remarques alors formulées par la chambre ont été prises en compte, à l'exception de celles relatives aux modalités de subventionnement de la délégation de service public (DSP) de la piscine municipale.

La qualité des documents d'information financière des élus et des administrés pourrait être améliorée : ils devraient, notamment, intégrer des éléments d'analyse prospective et seraient utilement complétés par un rapport sur la dette, donnant lieu à un débat d'orientation devant le conseil municipal, au regard de l'importance de l'encours. Sa part structurée (54,3 % fin 2012) implique, en outre, des dotations aux provisions dont la ville se dispensait jusqu'en 2012. La fiabilité des comptes est, néanmoins, avérée.

Liée à l'installation de la société anonyme *International Business Machines (IBM)* dans la *Zac des Bruyères*, l'accélération de la hausse des recettes à partir de 2010 a permis à la ville d'augmenter sensiblement sa capacité d'autofinancement (Caf) brute. En raison du dynamisme de la fiscalité substituée à la taxe professionnelle, cette tendance s'est prolongée en 2011 et en 2012. La ville dispose ainsi de nouvelles ressources pour ses projets d'équipements et pour le désendettement.

Sa capacité à atteindre les objectifs d'investissement qu'elle s'est fixés à plus long terme reste néanmoins incertaine : ses nouvelles recettes fiscales dépendent, en effet, d'un nombre limité de contributeurs et sont très sensibles à la conjoncture économique. Le risque d'un réendettement ne saurait ainsi être écarté. Pour le prévenir, la ville compte sur son intégration, au 1^{er} janvier 2015 dans une nouvelle communauté d'agglomération et, notamment, sur la mutualisation des charges qui doit en résulter.

Elle ne dispensera sans doute pas la commune d'un effort de rationalisation de ses dépenses et notamment de ses dépenses de personnel qui ont augmenté de 17,4 % de 2007 à 2011, sous l'effet de la hausse des effectifs, mais aussi de la croissance de la rémunération par tête.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : **page 13**

Intégrer des éléments d'analyse prospective dans la note de synthèse accompagnant le débat d'orientation budgétaire (Dob).

Recommandation n° 2 : **page 14**

Organiser un débat d'orientation sur la dette devant le conseil municipal sur la base d'un rapport présentant les résultats de la politique conduite dans ce domaine et la stratégie à venir.

Recommandation n° 3 : **page 18**

Élaborer un règlement financier.

Recommandation n° 4 : **page 19**

Finaliser un engagement partenarial avec le comptable.

Recommandation n° 5 : **page 32**

Constituer des provisions à hauteur des risques financiers.

Recommandation n° 6 : **page 35**

Envisager différents scénarii pour fiabiliser l'analyse financière prospective.

Recommandation n° 7 : **page 41**

Maîtriser les activités génératrices d'heures supplémentaires.

Recommandation n° 8 : **page 42**

Tenir compte du niveau auquel se situent aujourd'hui les dépenses de personnel de la commune, lors des prochaines refontes du régime indemnitaire.

Recommandation n° 9 : **page 44**

Analyser les causes de l'absentéisme lié aux maladies ordinaires et aux accidents du travail, puis mettre en œuvre une politique combinant prévention et effectivité des contrôles.

Recommandation n° 10 : **page 45**

Élaborer et diffuser un guide interne des bonnes pratiques en matière d'achat public.

OBSERVATIONS

1. OBSERVATIONS DE PROCÉDURE

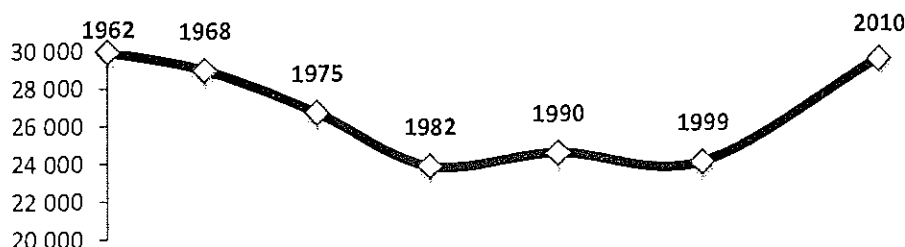
En application de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a examiné la gestion de la commune de Bois-Colombes. Le contrôle a été notifié au maire, le 26 novembre 2012, a donné lieu à un entretien de fin de contrôle, le 1^{er} mars 2013, et à un délibéré, le 23 avril 2013. Il a alors été décidé l'envoi d'un rapport d'observations provisoires (Rop) à M. Réveillon, en sa qualité de maire de Bois-Colombes, dont les réponses sont parvenues à la chambre le 19 juillet 2013. Aucune demande d'audition n'a été effectuée.

2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE

2.1. Caractéristiques de la population

La commune de Bois-Colombes comptait, sur la base du recensement de 2010, une population municipale de 29 284 habitants. En 1999, 23 885 habitants avaient été recensés. L'augmentation récente a succédé à une période de déclin démographique mise en évidence par le graphique ci-dessous.

Graphique n° 1 : Evolution de la population de Bois-Colombes



Source : instruction chambre régionale des comptes (CRC) d'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

Entre 1999 et 2009, la population a augmenté en moyenne de 1,7 % par an quand le taux annuel moyen départemental a été de 0,9 %. La tendance semble, de surcroît, se prolonger : en se fondant sur les données d'un recensement partiel effectué en 2012, l'Insee estime que la population de Bois-Colombes aurait augmenté de plus de 4 % au cours des quatre années précédentes, quand celle du département a augmenté de 0,7 % sur la même période. Ainsi, en 2013, le nombre d'habitants excéderait les 30 000 habitants quand le plan local d'urbanisme (PLU) approuvé en 2007 en prévoyait 29 000 habitants, en 2015, dans l'hypothèse de croissance la plus forte⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Tout en privilégiant un autre scénario, dit de *croissance maîtrisée*, à 28 000 habitants en 2015.

L'augmentation constatée depuis 2009 s'explique par la livraison de logements dans la Zac des Bruyères. Depuis 1999, de même, on constate un solde nettement positif des entrées-sorties. L'Insee décompose ainsi le taux de variation de la population à Bois-Colombes et dans les Hauts-de-Seine :

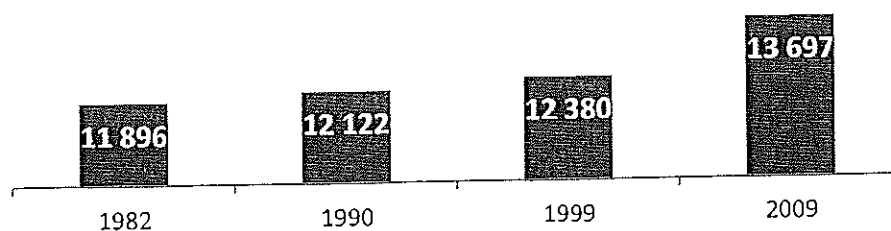
Tableau n° 1 : Soldes des entrées-sorties de la commune et du département entre 1999 et 2009

(en %)	Bois-Colombes	Hauts-de-Seine
Variation due au solde naturel : taux annuel moyen entre 1999 et 2009	1	1
Variation due au solde apparent des entrées sorties : taux annuel moyen entre 1999 et 2009	0,7	-0,1

Source : Insee

À Bois-Colombes, le solde des entrées-sorties traduit la hausse du nombre de logements sur le territoire de la commune et, dans une moindre mesure, la diminution du nombre de logements vacants, qui est passé de 1 421 en 1999 à 949 en 2007⁽²⁾.

Graphique n° 2 : Évolution du nombre de logements



Source : instruction CRC d'après l'Insee

L'augmentation du nombre de logements se combine à une hausse de la part des ménages propriétaires de leur résidence principale (51,8 % en 2009 contre 48,9 % en 1999), par ailleurs sensiblement supérieure à la part des ménages propriétaires au niveau départemental (42,2 %). Les professions intermédiaires et les cadres et professions intellectuelles supérieures représentaient 40,2 % de la population de 15 ans ou plus, en 2009, contre 31,8 % en 1999 ; dans le même temps, la part des employés et ouvriers est passée de 26,4 % à 22,7 %⁽³⁾.

En conséquence, selon l'Insee, la proportion de foyers fiscaux non imposables était inférieure en 2009 (30,4 %) à celle observée dans les Hauts-de-Seine (31,4 %) et, selon la direction départementale des finances publiques (DDFip), en 2010, le revenu net déclaré moyen des habitants de la commune (33 984 €) était supérieur à celui des habitants du département (31 905 €)⁽⁴⁾. En 2009, le taux d'activité (79,3 %) et le taux de chômage (9,9 %) se situaient, également, à des niveaux proches des moyennes départementales.

⁽²⁾ D'après une étude de programmation des équipements scolaires et périscolaires 2010-2020 réalisée en 2010 pour le compte de la ville de Bois-Colombes.

⁽³⁾ La population salariée est donc constituée à 60 % de cadres et de professions intermédiaires et à 40 % d'ouvriers et d'employés. Selon l'étude de programmation susmentionnée, ces proportions s'inversent dans les quartiers nord de la ville.

⁽⁴⁾ 22 900 € au niveau national en 2010, d'après la DDFip.

Les représentants de la ville estiment que le dynamisme démographique de la commune et l'évolution de sa structure par catégories socio-professionnelles (CSP) doivent être accompagnés par des investissements : il s'agit de satisfaire les attentes renouvelées de la population – en rénovant, par exemple, un équipement culturel de proximité, le centre *Jean Renoir* – et ses besoins, notamment dans le domaine scolaire. De 1999 à 2007, de fait, l'indice de jeunesse a progressé de 1,5 point à Bois-Colombes, quand il n'a progressé que de 0,1 point à l'échelle du département⁽⁵⁾.

Cet accompagnement sous forme d'investissement pourrait, de surcroît, s'inscrire dans la durée : en effet, alors que de 1999 à 2009, la moyenne des logements achevés s'est élevée à 112,4 par an, elle pourrait atteindre 136 logements par an d'ici 2020 au regard des programmes connus à Bois-Colombes et, notamment, des 895 logements attendus dans la *Zac Pompidou – Le Mignon (PLM)*.

2.2. Caractéristiques du territoire

Bois-Colombes se situe dans la boucle dite *nord* de la Seine, à neuf kilomètres du centre de Paris, à six kilomètres de la gare Saint-Lazare et à moins de deux kilomètres du quartier d'affaires de La Défense. Bordé par ceux d'Asnières-sur-Seine à l'est et au nord, de Colombes au nord et à l'ouest, de La Garenne-Colombes au sud-ouest et de Courbevoie au sud, son territoire couvre près de 200 hectares (ha).

Il est marqué par quatre grandes caractéristiques. En premier lieu, trois axes ferroviaires le traversent et génèrent d'importantes discontinuités redoublées par un réseau viaire souvent étroit et un nombre insuffisant de ponts franchissant les voies ferrées⁽⁶⁾.

En deuxième lieu, le territoire se caractérise par une morphologie urbaine peu dense liée à la prédominance de l'habitat individuel. Le rapport de présentation du PLU souligne la volonté de protéger ce tissu pavillonnaire présenté comme un vecteur identitaire.

Plus généralement, les représentants de la ville s'opposent à une densification de son territoire par la substitution du collectif à l'habitat individuel, malgré un parc constitué de 19,15 % de logements locatifs sociaux au 1^{er} janvier 2011⁽⁷⁾. Ils insistent également sur la densité en population de la commune qui était de 14 663 habitants par mètre carré en 2009, quand elle était de 8 893,3 à l'échelle du département⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ L'indice de jeunesse correspond à la population des moins de 20 ans rapportée à la population des plus de 60 ans. A Bois-Colombes, d'après l'étude de programmation mentionnée plus haut, il était de 11,3 en 2007 contre 9,8 en 1999 : la population de la commune est donc aujourd'hui plus jeune que celle des Hauts-de-Seine dont l'indice de jeunesse était de 10,9 en 2009 et 10,8 en 1999.

⁽⁶⁾ Huit pour l'ensemble de la commune.

⁽⁷⁾ D'après l'annexe à l'arrêté préfectoral du 24 février 2012 fixant le montant du prélèvement, visé à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, de la commune de Bois-Colombes au titre de l'inventaire des logements locatifs sociaux établi au 1^{er} janvier 2011. D'après l'Insee, en 2009, cette proportion était de 24,4 % à l'échelle du département. Selon le compte administratif 2011, par ailleurs, les garanties d'emprunt accordées par la commune au titre d'opérations de construction portent sur un capital restant dû de 39,6 millions d'euros (M€) dont 39,4 M€ au titre d'opérations de logements aidés par l'État.

⁽⁸⁾ D'après l'Insee.

Peu dense, le territoire est, néanmoins, intégralement urbanisé : son évolution procède donc, en troisième lieu, d'opérations de renouvellement urbain. Depuis 2001, 10 % de sa superficie (20 ha) ont ainsi été réaménagés dans la *Zac des Bruyères*, située au sud de la commune. Il s'est agi de revitaliser économiquement l'ancienne friche industrielle d'*Hispano-Suiza* en y développant l'activité tertiaire. *Colgate Palmolive* en 2004, *Aviva* en 2005 et *IBM* en 2009 ont implanté leurs sièges sociaux dans ce quartier⁽⁹⁾. Plus récemment, un projet de valorisation du quartier nord a été initié. Il relève, notamment, de l'opération d'aménagement de la *Zac PLM* créée en 2008.

En dernier lieu, le réseau de transport public de voyageurs dont la création est prévue à l'article 1^{er} de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au *Grand Paris* doit desservir les gares de Bois-Colombes et Bécon-les-Bruyères situées sur le territoire de la commune de Bois-Colombes. Dans cette optique, la ville a signé avec l'État, Asnières-sur-Seine, Colombes, Gennevilliers et Villeneuve-la-Garenne, le 29 janvier 2013, un accord-cadre de validation des axes stratégiques, préalable au contrat de développement territorial (CDT⁽¹⁰⁾) prévu par la loi du 3 juin 2010. Le contrat doit donner une vision d'ensemble du développement des territoires sous la forme d'objectifs de principe et d'engagements. Au titre de la territorialisation des objectifs de logements (Tol), le CDT pourrait ainsi prévoir la création de 200 logements par an sur 15 ans à Bois-Colombes⁽¹¹⁾.

2.3. Contexte intercommunal

La ville, qui pourrait intégrer un établissement public de coopération intercommunale au 1^{er} janvier 2015 – une communauté d'agglomération avec les villes d'Asnières-sur-Seine, Colombes et Gennevilliers –, appartient déjà à plusieurs syndicats intercommunaux :

- le syndicat des Hauts-de-Seine pour l'élimination des ordures ménagères (Sielom) ;
- le syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne ;
- le syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (Sipperec) ;
- le syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Ile-de-France ;
- le syndicat des eaux de la Presqu'île de Gennevilliers.

⁽⁹⁾ Le nombre d'emplois à Bois-Colombes a ainsi augmenté de 89,2 % entre 1999 et 2009, d'après l'Insee, alors qu'il avait diminué de 29 % entre 1990 et 1999.

⁽¹⁰⁾ Le projet de CDT a été validé par l'État et les communes le 4 juin 2013. Conformément à l'article 21 de la loi du 3 juin 2010 relative au *Grand Paris*, ces contrats doivent accompagner l'implantation des nouvelles gares du réseau du *Grand Paris* et décliner une vision globale du développement des territoires concernés. Conformément à l'article 7 de la loi du 3 juin 2010, en l'absence de CDT, la compétence en matière d'aménagement « dans un rayon inférieur à 400 mètres autour des gares nouvelles du réseau de transport public » pourra revenir à la Société du Grand Paris (SGP).

⁽¹¹⁾ Lors de l'entretien préalable, le maire a indiqué que cet objectif semble atteignable dans la mesure où il ne tient pas compte des logements détruits chaque année. Par ailleurs, l'implantation des gares à Bois-Colombes a été confirmée, le 6 mars 2013, par le Premier ministre.

3. SUITES RESERVÉES PAR LA COLLECTIVITÉ AUX OBSERVATIONS PRÉCÉDENTES DE LA CHAMBRE

Le précédent contrôle de la chambre sur la commune a porté sur les exercices 1996 à 2002 et a donné lieu à un Rod, notifié le 2 août 2005. Les principales observations de la chambre, et réponses du maire, ont porté sur les points suivants.

3.1. La structure des effectifs

En 2005, la chambre avait relevé une surreprésentation des personnels d'exécution, une légère sous-représentation des personnels administratifs et techniques et un nombre relativement élevé de non-titulaires. Elle avait aussi constaté un nombre de jours de formation (1,5 en 2001) inférieur à la moyenne nationale pour les communes de la même strate (2,3 en 2001).

Selon le bilan social au 31 décembre 2011, la catégorie C représentait 79,7 % de l'effectif, soit un niveau correspondant à la moyenne de la strate (77,9 %⁽¹²⁾), alors qu'elle en représentait 84 % en 2001.

Par ailleurs, fin 2011, les filières technique et administrative rassemblaient 72,8 % des effectifs permanents, alors que la moyenne de la strate, en 2009, était de 71,3 %.

Au 31 décembre 2011, enfin, la part des non-titulaires occupant un emploi permanent était de 18 %⁽¹³⁾ quand elle était de 17 % en moyenne pour les communes de la strate au 31 décembre 2009⁽¹⁴⁾. L'écart à la moyenne nationale s'est ainsi réduit depuis 2001, dans la mesure où elle a augmenté moins vite à Bois-Colombes qu'au niveau de la strate (16 % de non-titulaires à Bois-Colombes en 2001, 13,1 % au niveau de la strate).

Ce dernier résultat a été obtenu, notamment, par l'accompagnement à travers la formation, des non-titulaires dans la préparation aux concours administratifs. Le nombre moyen de jours de formation par an et par agent était, d'ailleurs, de 3,15 en 2011 quand il était, en 2009, pour les communes de la strate, de 2,2 jours⁽¹⁵⁾.

3.2. Les opérations d'urbanisme

Le Rod de 2005 avait relevé que la Zac *Îlots Église et Doussineau* n'avait été créée que le 26 mai 1998, alors que la ville avait attribué à la Sem⁽¹⁶⁾ 92, le 11 avril 1996, une concession d'aménagement ayant pour objet des études, des acquisitions et la réalisation de l'aménagement, dès l'approbation des dossiers de création et de réalisation de la Zac.

⁽¹²⁾ Centre national de la fonction publique territoriale / Direction générale des collectivités locales (CNFPT / DGCL) - *Synthèse nationale des rapports au comité technique paritaire (CTP) sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2009*, p. 25.

⁽¹³⁾ D'après le bilan social 2011.

⁽¹⁴⁾ CNFPT / DGCL - *Synthèse nationale des rapports*, op. cit., p. 21.

⁽¹⁵⁾ *Ibid.*, p. 51.

⁽¹⁶⁾ Sem : Société d'économie mixte.

Depuis le Rod de 2005, la *Zac Pompidou – Le Mignon (PLM)* a été créée dans le nord de la commune par une délibération du conseil municipal en date du 1^{er} juillet 2008. Son aménageur a bien été désigné *a posteriori* par une délibération du conseil municipal en date du 23 mars 2010, qui a aussi approuvé le traité de concession.

En procédant dans cet ordre, la commune a tenu compte des observations formulées par la chambre en 2005. Elle a aussi appliqué la solution dégagée en 2008 par l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille, en vertu de laquelle une opération d'aménagement ne saurait être concédée avant la décision portant création de la Zac à concevoir⁽¹⁷⁾.

La chambre avait également relevé que les éléments relatifs au programme des équipements publics et à leur financement figurant au dossier de la *Zac Îlots Église et Doussineau* étaient lacunaires et imprécis.

Or, l'étude d'impact qui figurait au dossier de création de la *Zac PLM* en 2008 détaille la *projection en termes d'équipements publics* (p. 94), soit un besoin de 6 à 7 classes induit par 1 230 habitants supplémentaires à l'horizon 2015. Les modalités du financement ne sont pas précisées dans la mesure où, selon la délibération du 1^{er} juillet 2008, celui-ci incombe intégralement à l'aménageur⁽¹⁸⁾.

3.3. La subvention d'exploitation de la concession de travaux et de service public de l'équipement aquatique municipal

Le 23 février 2001, le maire de Bois-Colombes a signé un contrat de concession de travaux et de service public afin de déléguer à un groupement d'entreprises la rénovation et l'exploitation de sa piscine municipale⁽¹⁹⁾.

En 2005, la chambre observait :

- que le montant annuel de la subvention d'exploitation prévue à l'article 14 constituait un engagement forfaitaire de la commune, sur la durée de la concession, à compter de la mise en service de l'équipement ;
- que ce montant était mal fondé puisque versé au délégataire à raison des sujétions tarifaires et des contraintes de fonctionnement imposées, sans que celles-ci soient décrites assez précisément pour permettre de quantifier les pertes d'exploitation en résultant ;
- et que, partant, le contrat ne respectait pas les conditions d'attribution des subventions d'exploitation énoncées par la jurisprudence communautaire depuis sa conclusion⁽²⁰⁾ :
 - i. des obligations de service public pesant effectivement sur le délégataire,
 - ii. un mode de calcul transparent de la compensation de ses obligations,
 - iii. et un montant de la compensation qui n'excède pas les charges liées aux obligations.

⁽¹⁷⁾ Cour administrative d'appel de Marseille, 27 février 2008, n° 07MA01727, *Commune d'Estagel*. La solution avait déjà été consacrée par le Conseil d'État (8 décembre 2004, n° 270432, *Société Eiffel-distribution*), mais cet arrêt de la cour est intervenu après que le droit des Zac a été substantiellement modifié par le décret n° 2006-959 du 31 juillet 2006 relatif aux conditions de passation des concessions d'aménagement et des marchés conclus par les concessionnaires.

⁽¹⁸⁾ Conformément au régime de participation de l'aménageur aux équipements nécessaires aux habitants et usagers de la zone en application des dispositions de l'article 1585C du code général des impôts (CGI).

⁽¹⁹⁾ La mise en fourrière des véhicules automobiles sur le territoire de la commune fait aussi l'objet d'une délégation de service public (DSP).

⁽²⁰⁾ Cour de justice des communautés européennes, 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH*.

Dans sa réponse jointe au Rod, en juillet 2005, le maire de Bois-Colombes indiquait que « l'avenant n° 4 au contrat, approuvé par le conseil municipal du 5 juillet 2005 [avait précisé] les modalités de détermination de la subvention d'exploitation et [avait développé] les éléments du contrôle que peut exercer la collectivité sur le concessionnaire en conformité avec l'esprit dégagé par la jurisprudence européenne citée par la chambre ».

Pourtant, cet avenant a laissé inchangés les huitième et neuvième paragraphes de l'article 14 du contrat de délégation dont la chambre avait constaté l'imprécision. Ces clauses, qui n'ont été modifiées ni par l'avenant n° 4, ni par les quatre autres avenants passés ensuite, stipulent en effet : « à la date de signature du présent contrat et sur la base du compte d'exploitation prévisionnel joint à l'annexe n° 15, son montant s'élève à la somme de quatre millions trois cent douze mille trois cent cinquante francs HT.

Le montant de cette subvention a été évalué après prise en compte des paramètres suivants :

- la capacité contributive de l'exploitation au financement des ouvrages,
- une rémunération normale du concessionnaire sur la durée du contrat,
- sa participation aux risques et périls de la construction et du financement des ouvrages et de l'exploitation du service ».

L'avenant n° 4, comme l'indique d'ailleurs son préambule, n'a modifié que la suite de l'article 14 du contrat pour préciser le régime fiscal de l'exploitation, ses modalités de versement et certains indices utilisés pour son calcul.

Comme dans sa réponse au Rod de 2005, dans le cadre de l'instruction, la ville a, en outre, mis en avant, le mécanisme de l'article 24 du contrat de concession instaurant des rencontres triennales entre concédant et concessionnaire pour envisager, en fonction des résultats, une possible réduction de la subvention d'exploitation. Les représentants de la commune ont, néanmoins, admis qu'il n'avait jamais été mis en œuvre compte tenu des résultats financiers de la concession qui ne l'auraient pas permis jusqu'en 2007 – année de rencontre triennale – et pour privilégier « la réalisation d'un programme plus important de grosses réparations sur l'équipement et de mises aux normes afin de maintenir ce dernier en parfait état, à partir de 2010. ».

Ils ont d'ailleurs également indiqué avoir maintenu les clauses relatives au calcul de la subvention d'exploitation car ils privilégiaient « la réalisation par le concessionnaire d'un programme de grosses réparations visant à maintenir l'équipement dans le meilleur état, celui-ci étant un bien de retour pour la commune ».

De fait, l'avenant n° 4 a effectivement pris en compte le décret n° 2005-236 du 14 mars 2005 relatif au rapport annuel du délégataire de service public local et modifiant le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire), en introduisant à l'article 9 du contrat l'obligation faite au délégataire, au 1^{er} juin de chaque année pour l'exercice clos, de remettre les pièces suivantes :

- « un compte rendu de la situation des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public délégué, comportant notamment une description des biens et le cas échéant le programme d'investissement, y compris au regard des normes environnementales et de sécurité,

- un état du suivi du programme contractuel d'investissements en premier établissement et du renouvellement des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public délégué ainsi qu'à une présentation de la méthode de calcul de la charge économique imputée au compte annuel de résultat d'exploitation de la délégation,
- un état des autres dépenses de renouvellement réalisées dans l'année conformément aux obligations contractuelles,
- les engagements à incidences financières liés à la délégation de service public nécessaire à la continuité du service public ».

Cette obligation est respectée par le délégataire. Le maire a d'ailleurs indiqué qu' « à la suite de la remise du rapport annuel 2012, les réunions entrant dans le cadre des rencontres triennales ont débuté entre le concessionnaire et la commune. (...). À cette occasion, la Ville a affirmé son intention de parvenir, en lien avec le concessionnaire, à la recherche d'un mode de calcul transparent de la compensation des obligations pesant effectivement sur le délégataire, sans pour autant remettre en cause l'économie générale du contrat telle que définie lors de la procédure de passation de la concession et permettant au délégataire de faire face aux travaux nécessaires au maintien de l'équipement dans des conditions optimales de fonctionnement technique tout en répondant aux exigences qualitatives des usagers. À défaut, la Commune entend mettre en œuvre les dispositions de l'article 24 du contrat de concession.

L'objectif de la Ville est d'aboutir à l'approbation d'un avenant modifiant entre autres l'article 14 du contrat de concession dont elle pourra rendre compte lors du rapport annuel sur les actions entreprises par la collectivité, afin de donner suite aux observations de la chambre régionale des comptes (...).

La ville tient par ailleurs à souligner la mise en place d'un comité de suivi entre la collectivité et le concessionnaire permettant un contrôle efficace tant de la tenue de l'équipement concédé que du respect des engagements contractuels de chacune des parties. ».

Il n'en demeure pas moins qu'à ce stade, la commune n'a pas donné suite à l'observation relative à l'imprécision des paramètres servant de base au calcul de la subvention d'exploitation. Elle devrait, pourtant, se mettre en situation de justifier le montant de son aide financière : une définition précise servirait ses intérêts – et, notamment, la relance de la délégation qui disposerait d'un équipement en bon état – tout en fournissant au concessionnaire les éléments d'une analyse prospective de l'exploitation de l'équipement.

4. QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

4.1. Qualité de l'information financière

4.1.1. Qualité de l'information aux élus

Le Dob préalable à l'adoption du budget 2013 s'est tenu au conseil municipal du 18 décembre 2012, soit, conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), moins de deux mois avant le vote du conseil municipal qui est intervenu le 29 janvier 2013. Une note explicative avait préparé le débat, conformément aux dispositions de l'article L. 2121-12 du CGCT.

L'information préalable doit permettre un débat au conseil municipal « sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés », selon l'article L. 2312-1 du CGCT. Son contenu attendu à cette fin a été précisé par une réponse du ministre chargé des collectivités territoriales en date du 25 octobre 2011⁽²¹⁾ : « 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 ».

À l'aune de cette exigence, l'information des élus du conseil municipal, en vue de l'adoption du budget 2013 à Bois-Colombes, aurait pu être de meilleure qualité.

Le cadrage financier prospectif de la note qui leur a été transmise s'en tenait, en effet, au budget primitif 2013, sans détailler les crédits nécessaires à la couverture des engagements pluriannuels pour les exercices suivants.

La qualité de l'analyse prospective doit pourtant permettre à l'assemblée d'anticiper les conséquences de ses choix budgétaires à moyen terme, en élaborant une véritable stratégie financière fondée, notamment, sur un plan pluriannuel d'investissement (PPI).

Recommandation n° 1.

Intégrer des éléments d'analyse prospective dans la note de synthèse accompagnant le Dob.

La qualité de l'information des élus en matière d'endettement pourrait aussi être améliorée.

Dans la note de synthèse accompagnant le Dob 2013, la stratégie relative à la dette n'est, en effet, évoquée que pour expliquer (p. 24) que « depuis deux ans, Bois-Colombes s'est engagée dans une politique de gestion de dette définie par deux grands axes :

- i. la maîtrise du niveau de sa dette ;
- ii. la volonté de retravailler sa dette selon les critères de la charte *Gissler* en profitant des opportunités de taux ».

Le ratio montant de l'encours / population a effectivement diminué de 12,2 % entre 2007 et 2012⁽²²⁾, mais une telle présentation est insuffisante pour deux raisons.

En premier lieu, selon le PPI 2014-2018, une augmentation du montant de la dette devrait intervenir à partir de 2014 et jusqu'en 2016.

⁽²¹⁾ Réponse du ministre chargé 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.

⁽²²⁾ D'après les données des comptes de la commune figurant sur le site de la direction générale des finances publiques (DGFip).

En second lieu, une part importante de cet encours est constituée d'emprunts structurés (54,3 % de l'encours total fin 2012) qui font l'objet de renégociations entre la commune et les établissements de crédit.

Dès lors, il conviendrait que l'assemblée délibérante soit formellement informée :

- des enjeux afférents à l'endettement ;
- et de la stratégie mise en œuvre par la ville.

Les éléments d'ores et déjà disponibles dans les annexes aux comptes administratifs et la note de synthèse accompagnant le Dob pourraient être complétés par un rapport sur la dette, comme le recommandait la Cour des comptes dans son rapport public thématique (RPT) sur la gestion de la dette publique locale de 2011⁽²³⁾.

La commune pourrait aussi mettre en œuvre une autre recommandation du RPT de 2011 consistant à « instaurer chaque année, sur la base du rapport susmentionné, un débat d'orientation de la dette devant l'assemblée délibérante qui déterminera la stratégie de gestion de la dette, et le cas échéant, définira à cette occasion la délégation de pouvoir accordée à l'exécutif pour souscrire les emprunts et recourir à des opérations de couverture⁽²⁴⁾ ».

Recommandation n° 2.

Organiser un débat d'orientation sur la dette devant le conseil municipal, sur la base d'un rapport présentant les résultats de la politique conduite dans ce domaine et la stratégie à venir.

4.1.2. Qualité des prévisions budgétaires

Le taux d'exécution des dépenses et des recettes d'investissement a été calculé sur trois exercices, en rapportant les dépenses réellement exécutées figurant au compte de gestion aux crédits votés au budget primitif, majorés des restes à réaliser (RAR) de l'exercice précédent.

Tableau n° 2 : Taux d'exécution des dépenses et des recettes d'investissement

(en %)	Taux de réalisation de la section d'investissement	
	dépenses	recettes
2009	89,1	87,3
2010	64,9	44,6
2011	63,8	55,1

Source : instruction CRC d'après les comptes de gestion et les budgets primitifs

⁽²³⁾ « Pour les collectivités les plus importantes (par exemple les communes de plus de 5 000 habitants), accompagner le projet de budget primitif d'un rapport sur la dette, présentant, d'une part, les résultats de la stratégie de gestion de la dette et de la trésorerie du dernier exercice clos ainsi que la stratégie à venir et d'autre part, les caractéristiques de chaque emprunt et contrat de couverture souscrit », p. 93.

⁽²⁴⁾ *Ibid.*

En dépenses, comme l'a indiqué la commune lors de l'instruction, « les taux tenant compte des restes à réaliser, dont l'inscription préalable des crédits est indispensable, sont nettement plus élevés que ceux ne tenant compte que des mandats émis ». En procédant à un tel calcul, en effet, on atteint un taux d'exécution de 98,7 % en dépenses en 2009, 87,8 % en 2010 et 82,2 % en 2011.

En 2010 comme en 2011, par ailleurs, le niveau du taux d'exécution des recettes est lié à celui des dépenses. En 2010, en effet, le montant des subventions versées par le département a été revu à la baisse car le montant de dépenses prévu n'avait pas été atteint sur une opération⁽²⁵⁾ et la mobilisation de l'emprunt a été ajustée en fonction de la réalisation des dépenses de l'exercice. De même, en 2011, les subventions non réalisées ont correspondu à des travaux non réalisés et différés dans le temps et à une cession non réalisée.

Tableau n° 3 : Part de restes à réaliser (RAR) des dépenses (D) et des recettes (R) d'investissement

(en %)	2007		2008		2009		2010		2011	
	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R
Part des RAR dans les crédits ouverts	15	14	13	12	11	10	25	26	23	12

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

En fonctionnement, les taux de réalisation sont résumés ci-dessous :

Tableau n° 4 : Taux d'exécution des dépenses et des recettes de fonctionnement

(en %)	Taux de réalisation de la section de fonctionnement	
	dépenses	recettes
2009	98,2	103,4
2010	97,4	107,3
2011	110,2	123,4

Source : instruction CRC d'après les comptes de gestion et les budgets primitifs

En 2009 et 2010, les taux de réalisation supérieurs à 100 % en recettes résultent des écritures de cession. Comme l'a indiqué la commune, en effet, « la prévision est réalisée au chapitre 024 en recettes d'investissement alors que l'exécution impacte les dépenses et recettes de fonctionnement (676, 675, 776, 775) ».

En 2011, les taux en dépenses et en recettes s'expliquent, en grande partie, par la notification, postérieure à l'adoption du budget primitif (BP) des informations fiscales consécutives à la réforme de la taxe professionnelle (TP) et l'incertitude relative aux modalités de sa transcription comptable.

⁽²⁵⁾ Le passage en liaison froide de la cuisine de l'école Jules Ferry.

4.2. Fiabilité des comptes

4.2.1. Provisions

Au cours des exercices 2007 à 2011, la commune n'a pas constitué de provisions relevant des comptes 15 *provisions pour risques et charges* et 29 *provisions pour dépréciation des immobilisations*. Pourtant, l'article L. 2321-2 du CGCT fait figurer, parmi les dépenses obligatoires, « les dotations aux provisions dont les modalités de constitution, d'ajustement et d'emploi sont déterminées par décret en Conseil d'État ». L'article R. 2321-2 du CGCT précise, à cet égard, les cas dans lesquels une passation de provision est obligatoire⁽²⁶⁾ :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;
- dès qu'un organisme à qui la commune a accordé des garanties d'emprunts, des prêts et créances, des avances de trésorerie et des participations en capital, fait l'objet d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce⁽²⁷⁾ ;
- ou lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

Les représentants de la commune ont indiqué que plusieurs recours avaient été formés par des agents lors de la période sous revue⁽²⁸⁾ :

- en 2007, quatre contentieux ont été formés portant sur le paiement de congés payés, le paiement d'heures supplémentaires, la reprise de rémunération pour absence de service fait et le refus du versement des allocations pour perte d'emploi (qui tous ont été rejetés), ainsi qu'un contentieux relatif à une fin de contrat porté devant la cour administrative d'appel ;
- en 2008, trois contentieux ont été formés portant sur une sanction disciplinaire et deux fins de contrat ;
- en 2009, un contentieux a été formé portant sur une mutation interne ;
- en 2011, quatre contentieux ont été formés portant sur une sanction disciplinaire et une retenue sur traitement pour absence de service fait, deux sur la notation et un sur la non-attribution de l'indemnité pour départ volontaire ;
- en 2012, trois contentieux ont été formés portant sur une fin de contrat, une notation et une sanction disciplinaire.

En général, même si la commune n'a pas été condamnée lors de la période sous revue et même si elle a pu considérer que le risque financier encouru était faible eu égard aux litiges, elle aurait dû inscrire des provisions considérées comme obligatoires, en l'espèce des provisions pour contentieux.

⁽²⁶⁾ Le même article précise qu'« en dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré ».

⁽²⁷⁾ Procédure de sauvegarde, redressement judiciaire ou liquidation judiciaire.

⁽²⁸⁾ D'après les réponses au questionnaire n° 5. Lors de l'entretien préalable, le maire a aussi mentionné un contentieux en instance avec un commerçant évincé de son fonds de commerce situé dans la Zac *PLM* qui doit faire l'objet d'une dotation aux provisions en 2014.

Elle aurait également dû constater des provisions relatives aux restes à recouvrer dont le recouvrement est compromis. Fin 2011, un montant de l'ordre de 28 334 € s'annonçait délicat à recouvrer puisqu'il correspondait à des créances antérieures à 2008. L'absence de dotation aux provisions constitue une irrégularité au regard des dispositions du CGCT. Elle a, par ailleurs, conduit la commune à sous-estimer ses charges de fonctionnement.

Pour l'avenir, en revanche, les risques inhérents au recouvrement des créances sont réduits par la politique de la ville dans ce domaine⁽²⁹⁾. Selon le comptable, le taux de recouvrement était de près de 93 % en 2011. Depuis 2012, de surcroît, les services de la trésorerie et l'ordonnateur ont renforcé leur collaboration sur le recouvrement, grâce, notamment, à la communication des listes de restes à recouvrer et au suivi de certains dossiers sensibles.

Enfin, l'importance de l'encours d'endettement et l'importance de la part des emprunts structurés justifieraient une dotation aux provisions. Le RPT de la Cour des comptes sur la gestion de la dette publique locale de 2011 évoquait ainsi le cas d'une commune qui « n'avait constitué aucune provision pour tenir compte des risques induits par les produits structurés », alors « qu'un provisionnement, certes non obligatoire, aurait par contre relevé d'une gestion prudente⁽³⁰⁾ ».

Toutefois, force est de reconnaître que la commune de Bois-Colombes a passé, en 2012, pour la première fois, une provision de 212 000 € à ce titre.

4.2.2. Fiabilité du bilan au compte de gestion

Le 30 septembre 2008, la commune de Bois-Colombes a souscrit auprès de *Dexia* un emprunt sur quatre ans et demi avec un plafond de tirage stable à 5 250 000 € sur toute la durée de l'emprunt. Fin 2009, à la suite des tirages intervenus en 2008 et 2009, le compte 16441 était créditeur de 5,25 M€.

En 2010, la commune a procédé à plusieurs opérations de remboursement, puis de tirage avant régularisation en fin d'exercice :

- en débitant le compte 47211 et en créditant le compte 515, en remboursement, les 8 juillet et 30 septembre 2010 ;
- puis en créditant le compte 47211 et en débitant le compte 515, en tirage, le 3 décembre 2010, pour un montant correspondant aux deux remboursements.

En infra-annuel, selon la M14, ces opérations auraient dû être retracées via le compte 16449 *Opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie*, mais l'erreur d'imputation comptable n'a pas eu de conséquence sur cet exercice dans la mesure où l'opération du 3 décembre 2010 a rétabli la situation initiale.

⁽²⁹⁾ La commune a créé un point de paiement centralisé regroupant les principales régies de recettes qui procède à l'émission de factures envers les usagers. Les régies acceptent les paiements par plusieurs moyens et le paiement en ligne devrait être mis en place prochainement. Un système de majoration de 10 % en cas de dépassement du délai de paiement a été mis en place.

⁽³⁰⁾ *La gestion de la dette publique locale*, rapport public thématique, 2011, p. 77.

En 2011, en revanche, un remboursement de 5,25 M€ est de nouveau intervenu selon le même schéma d'écritures (en débitant le compte 47211 et en créditant le compte 515), mais la commune n'a pas procédé à un retraitage de fin d'année pour solder les opérations infra-annuelles. Malgré le décaissement, elle n'a pas non plus procédé à un mandatement pour diminuer le compte 16441 du montant de 5,25 M€ à fin de remboursement définitif.

Ainsi, 5,25 M€ sont restés au débit du compte 47211, alors qu'ils auraient dû figurer au débit du compte 16449, avant d'être soldés à la fin de l'exercice 2011 comme l'exige la M14. Partant, la commune a :

- financièrement économisé les intérêts qu'elle aurait dû payer au titre de cet emprunt ;
- au plan comptable, majoré son encours de dette et son fonds de roulement du même montant.

Ce défaut de mandatement a eu pour effet d'altérer la fiabilité des comptes en 2011. La commune a effectivement mandaté le remboursement le 25 mai 2012. Le remboursement définitif de fin de contrat est intervenu le 31 décembre 2012.

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

Comme l'ont mis en évidence les observations précédentes, le dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers reste perfectible. La formalisation de véritables outils méthodologiques à destination des gestionnaires devrait, notamment, être envisagée.

En effet, le contrôle interne réside essentiellement dans la centralisation des procédures que la ville justifie par sa taille et ses moyens. La comptabilité de l'engagement des dépenses⁽³¹⁾, l'enregistrement des factures et leur mandatement relèvent, systématiquement, de la direction des finances. Mais, hormis le cas des modalités de passation et d'exécution des marchés publics qui sont analysés plus bas, la seule procédure véritablement documentée sur l'Intranet de la commune de Bois-Colombes est celle de l'engagement comptable. La ville ne dispose pas, en effet, de règlement financier. À la suite du contrôle, la commune a indiqué que « la direction des finances [avait] procédé au recensement des différentes procédures de travail qu'elle doit formaliser, ainsi que des fiches pratiques thématiques à rédiger, rédaction dont la mise en œuvre [devait débiter] au mois d'août 2013. ».

Recommandation n° 3.

Élaborer un règlement financier.

Par ailleurs, un engagement est en cours d'élaboration entre la commune et le comptable. Jusqu'à présent, en effet, il n'existait ni engagement partenarial, ni convention de service comptable et financier.

L'intérêt de ce type de rapprochement est, en premier lieu, mis en évidence par l'évolution défavorable de l'indice de qualité des comptes locaux mis en place par la direction générale des finances publiques (DGFip) en raison, notamment, d'un délai global de paiement de 35,17 jours qui excède, en moyenne, le délai réglementaire.

⁽³¹⁾ Comptabilité d'engagement mise en place conformément aux dispositions des articles L. 2342-2 et R. 2342-1 du CGCT.

En second lieu, une démarche partenariale permettrait d'éviter la difficulté rencontrée lors du remboursement, fin 2011, de la totalité des tirages effectués au titre du contrat *Presto* conclu avec *Dexia* en 2008 (cf. ci-dessus § 77 à 82).

Recommandation n° 4.

Finaliser un engagement partenarial avec le comptable.

Cependant, s'agissant des provisions qui auraient dû être passées, les montants en cause ne sont pas suffisants pour biaiser l'appréciation de la situation financière de la commune. En général, les anomalies comptables soulevées n'obèrent pas la fiabilité des comptes communaux. Dans l'analyse qui suit, il s'est agi d'en tenir compte seulement :

- dans l'appréciation du bilan au regard de la surestimation du passif en 2011 ;
- et dans le retraitement du ratio dette / capacité d'autofinancement (Caf) en 2011.

5. SITUATION FINANCIÈRE

5.1. Évolutions concernant la section de fonctionnement

Des comptes de gestion ressortent les évolutions suivantes :

Tableau n° 6 : Section de fonctionnement – principales évolutions⁽³²⁾

(en €)	2007	2008	2009	2010	2011
Contributions directes	16 460 007	16 873 026	17 527 550	15 875 719	27 460 233
Autres impôts et taxes (y compris attribution de compensation)	5 136 097	4 886 103	4 688 595	11 031 709	23 040
DGF (y compris DSU)	6 187 593	6 253 842	6 644 257	6 668 822	6 564 170
Autres dotations, subventions et participations	3 773 200	3 907 346	4 079 327	4 725 225	4 960 462
Produits des services et du domaine	3 571 544	4 144 228	4 146 470	4 489 267	4 726 693
Autres recettes	767 293	839 458	936 420	829 154	790 232
Total produits de gestion	35 895 734	36 904 003	38 022 620	43 619 895	44 524 829
Charges de personnel	20 016 320	20 754 563	21 468 880	22 626 199	23 492 112
Charges à caractère général	9 696 487	9 700 713	10 137 642	10 614 125	11 087 025
Subventions	1 788 012	1 992 105	2 187 771	2 223 954	2 374 523
Autres charges	833 417	936 107	1 004 607	1 074 652	1 423 261
Total charges de gestion	32 334 237	33 383 488	34 798 900	36 538 929	38 376 922
Excédent brut de fonctionnement	3 561 498	3 520 515	3 223 720	7 080 966	6 147 906
Transfert de charges					
Produits financiers	10 676	4 838	2 450	10	0
Charges financières	88 689	83 900	52 536	8 424	16 095
Intérêt des emprunts	1 205 817	1 135 145	1 112 941	1 146 817	1 415 689
Produits exceptionnels	1 155 753	1 543 858	1 178 362	1 263 880	3 614 803
Charges exceptionnelles	1 009 117	1 476 056	861 305	1 135 044	3 454 623
DAP	1 378 950	1 305 597	1 268 098	1 162 152	1 222 438
RAP	0	0	0	0	0
Résultat de fonctionnement	1 045 354	1 068 512	1 109 653	4 892 420	3 653 865
Caf brute	2 424 304	2 374 109	2 377 750	6 054 571	4 876 303

Source : instruction CRC d'après les comptes de gestion

⁽³²⁾ Dans ce tableau, les charges de gestion correspondent aux comptes 60 à 65 et les charges de personnel correspondent au périmètre budgétaire du chapitre 012 net du chapitre 013.

5.1.1. Principales évolutions concernant les charges

5.1.1.1. Evolutions générales

Les charges de fonctionnement du budget principal⁽³³⁾ sont passées de 36 M€ en 2007 à 44,5 M€ en 2011. Sur la même période, les dépenses réelles de fonctionnement (DRF⁽³⁴⁾) sont passées de 33,8 M€ à 40,1 M€.

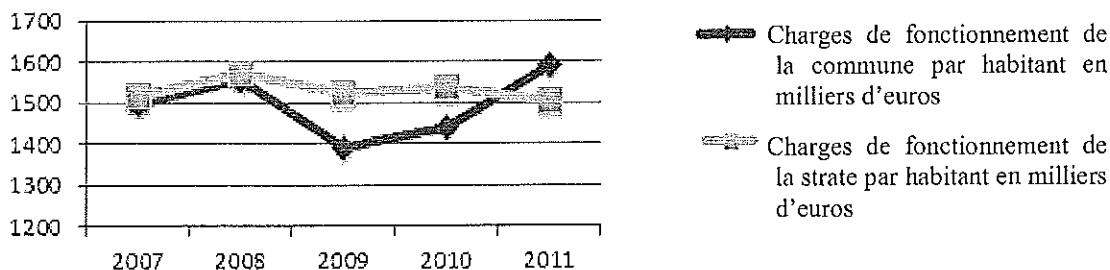
Tableau n° 7 : Colombes – montant annuel des DRF

(en €)	2007	2008	2009	2010	2011
DRF	33 752 159	34 671 459	35 975 421	37 754 117	40 054 012

Source : instruction CRC d'après les comptes de gestion

Cette évolution a conduit la commune à dépasser le niveau de charges de fonctionnement par habitant de sa strate en 2011, alors que, de 2007 à 2010, elle s'était située en deçà de la moyenne des communes de 20 à 50 000 habitants n'appartenant à aucun groupement fiscalisé.

Graphique n° 3 : Évolution des charges de fonctionnement par habitant rapportée à celles de la strate



Source : instruction CRC d'après la DGFip

Du point de vue des représentants de la commune, il convient de relativiser ces comparaisons. Les spécificités de l'agglomération parisienne, et notamment les attentes de la population vis-vis des services publics – par exemple, celui de la petite enfance –, en atténueraient la pertinence.

Néanmoins, même en tenant compte de ce contexte, il apparaît que, si le niveau des charges de fonctionnement de la ville de Bois-Colombes (1 430 €) reste, en effet, inférieur à la moyenne départementale (1 524 €), il est sensiblement supérieur à la moyenne régionale (1 322 €).

⁽³³⁾ Solde débiteur des comptes de classe 6.

⁽³⁴⁾ Les DRF désignent les charges qui donnent lieu à un paiement, à la différence des charges d'ordre telles que les dotations aux amortissements. Le total des DRF et des charges d'ordre correspond aux charges de fonctionnement. Au plan comptable, il s'agit de la somme des montants des soldes des comptes 60 à 67 de laquelle sont soustraits les montants des comptes 675 et 676.

5.1.1.2. Évolutions concernant les charges de gestion

Ces évolutions résultent, principalement, des charges de gestion : leur taux de croissance annuel moyen s'est élevé à 4,35 % entre 2007 et 2011. De surcroît, cette tendance à la hausse est allée en s'accroissant lors de la période sous revue, comme le met en évidence le tableau ci-dessous.

Tableau n° 8 : Croissance annuelle des charges de gestion

(en %)	2008	2009	2010	2011
Taux de croissance annuel des charges de gestion	3,2	4,2	5	5

Source : instruction CRC d'après les comptes de gestion

Au sein des charges de gestion, toutes les composantes ont concouru à cette augmentation. Néanmoins, force est de souligner l'importance de la contribution des charges de personnel qui représentaient 61,2 % du total des charges de gestion en 2011, et qui ont augmenté de 17,4 % lors de la période sous revue. Le taux de croissance annuel moyen des charges de personnel a ainsi été de 4,1 %.

Au sein des grandes masses, par ailleurs, le taux de croissance annuel moyen des charges à caractère général a été de 3,4 %.

Enfin, dans le même temps, même s'il s'agit de dépenses inférieures en volume, le montant des autres charges a augmenté de 14,8 % par an en moyenne et celui des subventions de 7,4 %. La commune estime, notamment, devoir compenser le remboursement, par les associations, de la rémunération des agents qu'elle mettait à leur disposition, à titre gratuit, avant que le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux ne l'interdise.

Incidemment, les délibérations attribuant les subventions ne portent aucune indication sur les modalités du vote : elles ne permettent donc pas de s'assurer que les conseillers membres de l'association n'ont pas pris part au vote de la subvention.

Cette mention permettrait, pourtant, d'écartier tout risque de conflit d'intérêts. En effet, en application de l'article L. 2131-11 du CGCT, « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ». Un élu local membre de l'instance dirigeante d'une association doit donc s'abstenir de participer, même indirectement, à l'élaboration et au vote de toute délibération du conseil municipal intéressant cette association.

Lors de l'entretien préalable, le maire a admis le problème, l'a attribué au fait qu'un seul vote intervient pour l'ensemble des subventions et a indiqué qu'à l'avenir, il serait proposé au conseil municipal d'approuver les subventions des associations concernées par délibérations distinctes, permettant ainsi aux administrateurs de ne pas prendre part aux votes auxquels ils pourraient être intéressés.

5.1.1.3. Évolutions concernant les charges financières

Les charges financières ont augmenté de 23,9 % en 2011, alors qu'elles avaient systématiquement diminué depuis 2007. Cette hausse de 0,3 M€ s'explique :

- par l'entrée en phase d'amortissement de deux emprunts à taux fixe contractés en 2010 (2,5 M€ à 3,83 % auprès de la *Caisse d'épargne* et 3 M€ à 3,33 % auprès de *Dexia*) ;
- et par la fixation des échéances de deux emprunts structurés qui s'est traduite par une augmentation des taux d'intérêts d'origine.

Au plan comparatif, on constate que l'écart à la moyenne de la strate croît depuis 2008.

Tableau n° 9 : Évolution des charges financières de la ville par habitant, rapportée à l'évolution moyenne observée au niveau de la strate

(en €)	2007	2008	2009	2010	2011
Charges financières de la commune de Bois-Colombes par habitant (1)	54	51	43	42	51
Charges financières moyennes de la strate par habitant (2)	45	49	40	35	38
Ratio (1) / (2)	1,20	1,04	1,08	1,20	1,34

Source : instruction CRC d'après la DGFip

Cette évolution est corrélée, avec un décalage d'un exercice, à celle de l'encours de dette retracée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 10 : Évolution de l'encours de dette de la ville par habitant rapportée à l'évolution moyenne observée au niveau de la strate

(en €)	2007	2008	2009	2010	2011
Encours de la dette de la commune de Bois-Colombes au 31/12/N par habitant (1)	1 291	1 397	1 388	1 416	1 238
Encours de la dette de la strate au 31/12/N par habitant (2)	1 116	1 196	1 082	1 065	1 118
Ratio (1) / (2)	1,16	1,17	1,28	1,33	1,27

Source : instruction CRC d'après DGFip

Ainsi, la commune doit acquitter toujours plus de charges financières que la strate parce qu'elle a un encours de dette au 31 décembre toujours plus important que celui de la strate⁽³⁵⁾.

Malgré un poids relativement faible dans les DRF (3,6 % en 2011), cette augmentation des charges financières en 2011 (+ 23,9 %), combinée à la hausse des charges de gestion (+ 5 %), a contribué au taux de croissance global (+ 6,1 %) des dépenses réelles sur cet exercice.

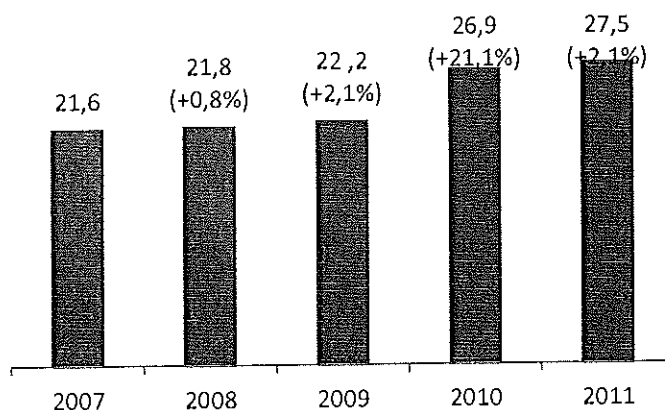
⁽³⁵⁾ Le décalage d'exercice s'explique par la mobilisation de l'emprunt en fin d'année pour des raisons contractuelles.

5.1.2. Principales évolutions concernant les produits

Entre 2007 et 2011, les produits de fonctionnement⁽³⁶⁾ sont passés de 37,1 M€ à 48,1 M€⁽³⁷⁾.

Pour l'essentiel, cette évolution procède de la fiscalité locale dont le produit est passé de 21,6 M€ en 2007 à 27,5 M€ en 2011, soit un taux de croissance annuel moyen de 6,5 %.

**Graphique n° 4 : Produits de la fiscalité locale⁽³⁸⁾ en millions d'euros
(et évolution en % par rapport à l'exercice précédent)**

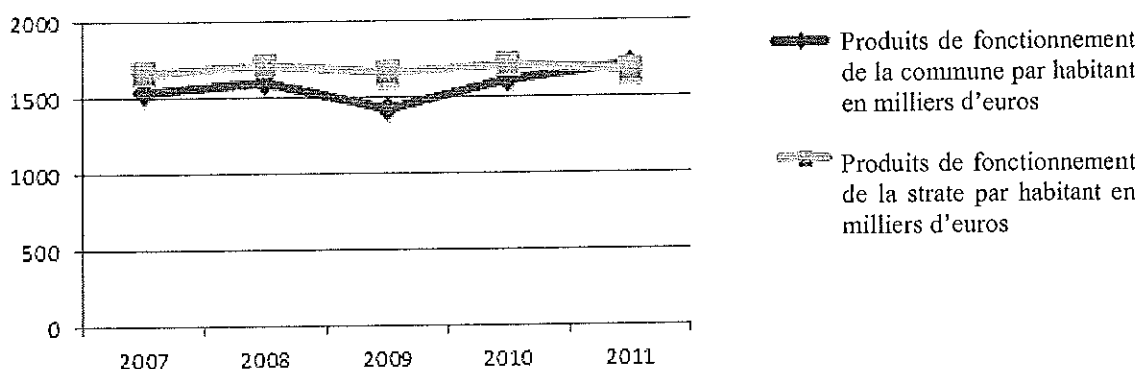


Source : instruction CRC d'après le compte de gestion

Cependant, au sein des produits de fonctionnement, l'ensemble des composantes a contribué à la hausse puisque les taux de croissance annuels moyens des dotations et des produits des services et du domaine ont été, respectivement, de 3,7 % et 7,4 %.

Cette évolution générale a conduit la commune à un niveau de produits de fonctionnement par habitant supérieur à celui de la strate en 2011 alors que, de 2007 à 2010, elle s'était située en deçà de la moyenne des communes de 20 à 50 000 habitants n'appartenant à aucun groupement fiscalisé.

Graphique n° 5 : Évolution des produits de fonctionnement par habitant rapportée à celles de la strate



Source : instruction CRC d'après la DGFip

⁽³⁶⁾ Solde créditeur des comptes de classe 7.

⁽³⁷⁾ Les montants sont similaires pour les recettes réelles de fonctionnement (RRF), compte tenu du faible montant des reprises d'amortissements et de provisions.

⁽³⁸⁾ Solde créditeur du compte 73.

L'essentiel de l'augmentation des produits de fonctionnement est intervenu en 2010.

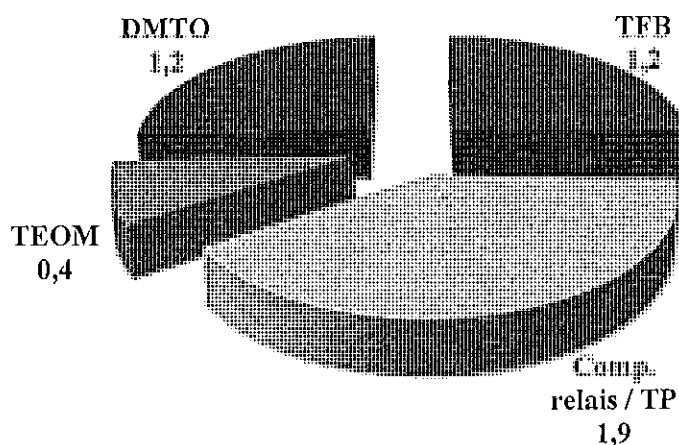
Tableau n° 11 : Évolution des produits de gestion par composante

(en %)	2008	2009	2010	2011
Évolution du montant des produits de la fiscalité	0,8	2,1	21,1	2,1
Évolution du montant des dotations	2	5,5	6,3	1,1
Évolution du montant des produits des services et du domaine	16	0,1	8,3	5,3
Évolution globale du montant des produits de gestion	2,8	3	14,7	2,1

Source : instruction CRC d'après le compte de gestion

En premier lieu, le produit de la fiscalité a crû de 4,7 M€, soit + 21,1 % par rapport à 2009.

Graphique n° 6 : Contribution des différents impôts à l'augmentation de la fiscalité en 2010



Source : DDFip

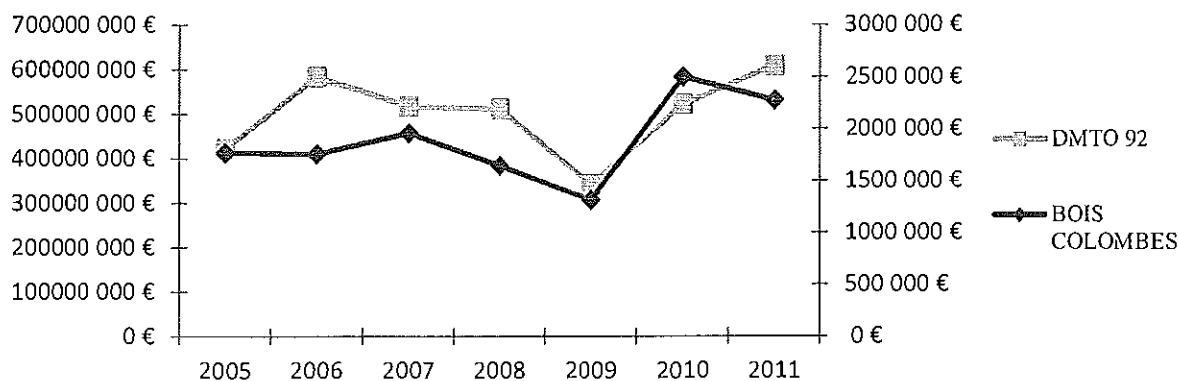
Les taux n'ont pas été modifiés en 2010, ni au cours de la période sous revue : l'augmentation des rendements relève, plutôt, de la combinaison d'un effet base et d'un effet de conjoncture.

IBM France a, en effet, installé son siège dans la *Zac des Bruyères* en 2009. A elle seule, en 2010, la société a contribué à accroître les bases de taxe sur le foncier bâti (TFB) de 6,3 M€ soit une hausse de 15,6 % par rapport à 2009. Au total, le rendement de la TFB a augmenté de 1,2 M€. Par ailleurs, par le même effet base, le montant de la compensation relais⁽³⁹⁾ en 2010 était supérieur de 1,9 M€ à celui de la taxe professionnelle en 2009. Enfin, à taux inchangé en 2010, le rendement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) a augmenté de 0,4 M€.

La conjoncture a aussi contribué à la hausse des produits fiscaux en 2010 : le rendement de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) a augmenté de 1,2 M€ à Bois-Colombes, soit une hausse de 90,5% qui s'inscrivait dans une tendance plus générale observée à l'échelle du département, favorisée par le dynamisme du marché immobilier.

⁽³⁹⁾ A Bois-Colombes, la compensation relais correspondait au produit des bases de TP 2010 par le taux de TP 2009.

Graphique n° 7 : Évolution des DMTO à Bois-Colombes rapportée à la tendance observée à l'échelle du département



Source : direction départementale des finances publiques (DDFip)

En deuxième lieu, le montant des dotations a augmenté de 0,7 M€ en 2010, soit une hausse de 6,3 % par rapport à 2009. Il s'agit, en réalité, d'un effet base indirect : l'augmentation porte essentiellement sur les compensations au titre de la taxe professionnelle, en lien avec l'arrivée du siège d'*IBM* : à l'occasion de son déménagement de Courbevoie (*La Défense*) à Bois-Colombes, en cours d'année 2009, cette société a fait l'objet d'exonérations qui ont été compensées au compte 74833 en 2010.

En dernier lieu, le montant des produits des services et du domaine a progressé de 0,3 M€, soit une hausse de 8,3 % par rapport à 2009. Elle résulte de la refonte de la politique tarifaire de la commune visant à augmenter le taux de couverture⁽⁴⁰⁾, en établissant un lien plus systématique entre le coût de production du service et le prix acquitté par l'utilisateur à compter de la rentrée scolaire 2010-2011.

5.1.3. Conséquences de la réforme de la taxe professionnelle

En 2011, en revanche, les produits n'ont augmenté que de 2,1 %. Dans la continuité de la refonte des tarifs initiée au second semestre 2010, seuls les produits des services et des domaines ont continué à augmenter à un rythme plutôt soutenu (+ 5,3 %). Le montant des dotations a, en effet, stagné (+ 1,1 %) en raison, principalement, du gel de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Les produits de la fiscalité n'ont augmenté que de 2,1 %.

Pourtant, le ralentissement en 2011 est intervenu concomitamment à l'entrée en vigueur de la réforme de fiscalité professionnelle, très favorable à la collectivité. Il n'y a eu stagnation, en effet, qu'au regard de la hausse importante des produits fiscaux en 2010 qui aurait été encore plus importante si le nouveau dispositif avait été appliqué dès cet exercice.

⁽⁴⁰⁾ Rapport entre le coût du service et les participations des utilisateurs.

La comparaison a été menée par la DGFip afin de déterminer si la ville de Bois-Colombes devait contribuer au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) mis en place pour atténuer les effets de la réforme⁽⁴¹⁾.

Tableau n° 12 : Comparaison des montants 2010 avant et après réforme de la TP à fin d'évaluation de la contribution au FNGIR

(en €)	Montants 2010 avant réforme	Montants 2010 après réforme
RESSOURCES FISCALES ET ASSIMILÉES		
Taxe d'habitation	8 053 894	11 102 995
Taxe sur le foncier non bâti (TFNB)	8 175	8 570
Taxe additionnelle au non bâti		3 312
Compensation relais ⁽⁴²⁾	4 711 342	
Cotisation foncière des entreprises		2 666 770
ALLOCATIONS COMPENSATRICES		
Taxe d'habitation	172 123	242 767
Taxe professionnelle (réduction des bases des créations d'établissements)	519 784	235 015
PRÉLÈVEMENT ET PARTICIPATIONS		
Prélèvement France Télécom	426	
CVAE & IFER		
Part de CVAE revenant à la commune		4 617 013
Taxes sur les stations gazières et radioélectriques		13 260
TOTALISATIONS		
Total général	13 464 892	18 889 702
Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)		
Total après DCRTP		18 889 702
FNGIR		
Prélèvement au profit du FNGIR		5 424 810

Source : DDFip

La comparaison met en évidence les gains qu'aurait retirés la commune si la réforme avait été appliquée dès 2010. En effet, sans même tenir compte des autres ressources du panier mis en place pour se substituer à la TP⁽⁴³⁾, le seul rendement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2010⁽⁴⁴⁾ (4,6 M€), correspondait, quasiment, au rendement estimé de la TP la même année⁽⁴⁵⁾ (4,7 M€).

⁽⁴¹⁾ Depuis 2011, les collectivités perçoivent, en remplacement de la taxe professionnelle :

- la contribution économique territoriale (CET), composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- les impositions forfaitaires des entreprises de réseau (Ifer) ;
- des impôts complémentaires et des transferts d'impôts et taxes de l'État (les taxes additionnelles dite de *stockage* et sur les propriétés non bâties, la part État des droits de mutation à titre onéreux, le reliquat de la part État de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances, la taxe sur les surfaces commerciales) ;
- l'équivalent de la réduction des frais de gestion perçus par l'État sur la fiscalité directe locale.

Elles peuvent aussi percevoir une dotation de compensation de la suppression de la taxe professionnelle dans le cas où le montant de ressources avant réforme aurait été supérieur au montant après réforme selon le calcul proposé dans le tableau ci-dessus. Enfin, si une collectivité avait perçu en 2010 moins que ce qu'elle aurait perçu si la réforme avait été appliquée dès cette année, elle devait s'acquitter d'un prélèvement au profit du FNGIR. Tel est le cas de Bois-Colombes.

⁽⁴²⁾ A Bois-Colombes, la compensation relais correspondait au produit des bases de TP 2010 par le taux de TP 2009.

⁽⁴³⁾ CFE, impôts complémentaires et des transferts d'impôts et taxes de l'État dont la part départementale de la TH et Ifer.

⁽⁴⁴⁾ Même si, en 2010, cet impôt a été perçu au profit de l'État. Il n'a été prélevé au bénéfice des communes qu'à partir de 2011.

⁽⁴⁵⁾ Le rendement ne peut être qu'estimé dans la mesure où la compensation relais s'est substituée à la TP en 2010. Comme indiqué plus haut, à Bois-Colombes, elle a néanmoins été calculée en appliquant le taux de TP 2009 aux bases 2010.

La réforme profite, et devrait profiter dans la durée, à la ville de Bois-Colombes : le montant de la compensation est fixe (ses finances sont prélevées de 5,4 M€ par an au profit du FNGIR), alors que la commune conserve l'intégralité du dynamisme de la CVAE qui est très net depuis 2012 : sur cet exercice, le rendement de la cotisation s'est élevé, d'après la DDFip, à 5,2 M€, soit une hausse de 13,2 % par rapport à 2011 ; il devrait s'élever à 8,7 M€ en 2013, soit une hausse de 65,5 % par rapport à 2012.

Comme l'indiquait un rapport sénatorial sur les conséquences de la réforme, en général, ce mécanisme du bénéfice de la dynamique des ressources explique que, malgré le dispositif d'écrêtement des gains, qui est figé à travers le FNGIR, « les collectivités dont les ressources après réforme auraient excédé leurs ressources avant réforme sont bien les vraies gagnantes du nouveau système fiscal mis en place⁽⁴⁶⁾ ».

À Bois-Colombes en particulier, les gains retirés de la réforme s'expliquent également par le choix de la ville consistant, depuis plus de 15 ans, à développer l'activité tertiaire. Dans le périmètre de la *Zac des Bruyères*, l'ancienne friche industrielle d'*Hispano-Suiza* a été réaménagée. Les sièges sociaux de *Colgate Palmolive* (en 2004), *Aviva* (2005) et *IBM* (2009) y sont désormais implantés.

Or, deux facteurs expliquent les différentiels entre les rendements de la TP et de la CET. D'une part, l'activité intensive en main d'œuvre des entreprises de prestation de service contribue à l'importance de leur valeur ajoutée et donc à celle de leur CVAE⁽⁴⁷⁾.

D'autre part, les modalités de calcul de l'assiette de la CET et de son plafonnement mettent à contribution les entreprises à la mesure de leur taille⁽⁴⁸⁾. Grâce à l'installation de sièges sociaux de très grandes entreprises de service, les deux facteurs se combinent à Bois-Colombes.

Cette tendance doit se prolonger à court terme puisque l'arrivée de la *Coface*, numéro un mondial de l'assurance-crédit, est attendue à la fin du premier semestre 2013. Dans l'immédiat, de surcroît, le maire ne redoute pas de départ et souligne qu'*Aviva* a acheté le siège que l'entreprise louait jusqu'en 2012.

5.1.4. Principales évolutions concernant la capacité d'autofinancement

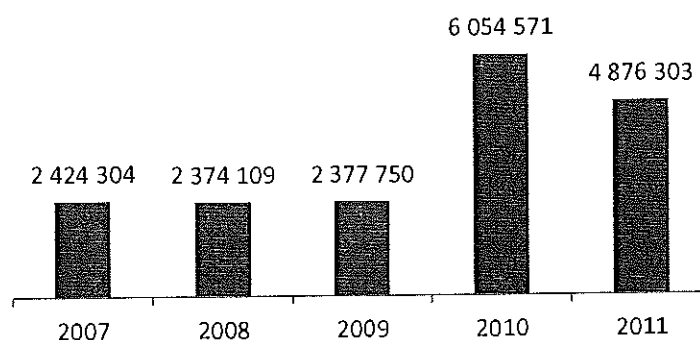
Lors de la période sous revue, compte tenu des données décrites précédemment, la capacité d'autofinancement brute a évolué comme l'indique le graphique ci-dessous.

⁽⁴⁶⁾ *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'État et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale*, par M. Charles Guéné, juin 2012, p. 83.

⁽⁴⁷⁾ *Op. cit.*, p. 28.

⁽⁴⁸⁾ *Ibid.*

Graphique n° 8 : Évolutions de la Caf en euros

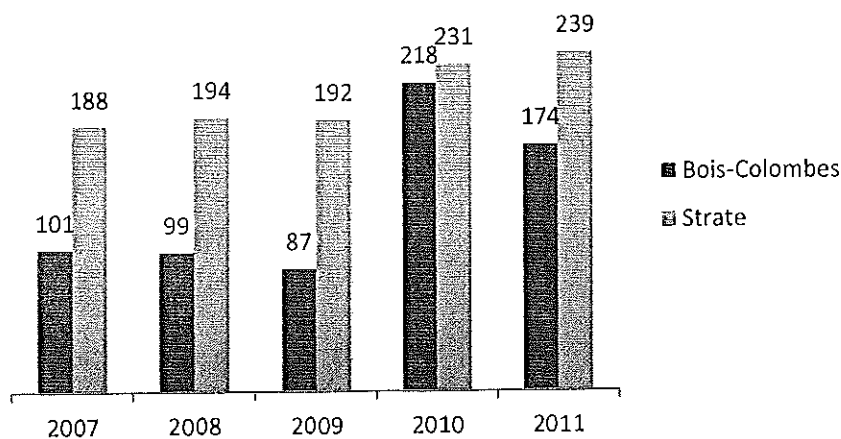


Source : instruction CRC d'après les comptes de gestion

En 2012, d'après les premiers éléments disponibles, la commune évaluait la Caf brute à 5,4 M€.

L'augmentation a d'abord permis de réduire l'écart entre le niveau de la Caf brute par habitant à Bois-Colombes et le niveau moyen de la strate.

Graphique n° 9 : Évolutions de la Caf par habitant en euros, comparée à la moyenne de la strate



Source : instruction CRC d'après les comptes de gestion

La hausse du niveau de la Caf brute a, par ailleurs, permis, en investissement, de réduire le niveau du recours à l'emprunt, comme on le verra plus bas.

5.2. Évolutions concernant la section d'investissement

5.2.1. Incidences des opérations d'investissement sur le bilan

Les opérations de la section d'investissement ont une incidence directe sur l'évolution du fonds de roulement et constituent donc un des déterminants de l'évolution de la trésorerie. En tenant compte du remboursement de 5,25 M€ de dette intervenu en 2012, alors qu'il aurait dû être enregistré en 2011, on constate une diminution du fonds de roulement sur la période récente.

Tableau n°13 : Évolutions du fonds de roulement

(en M€)	2009	2010	2011
Ressources à moyen et long terme	131,4	141,9	146,9
Actif immobilisé brut	130	138,4	146,3
Fonds de roulement net global	1,4	3,5	0,6

Source : DDFip

Elle s'explique, principalement, par l'augmentation des dépenses d'équipement en 2011⁽⁴⁹⁾. Cette hausse excède, en effet, la diminution des ressources de long terme, sous l'effet du désendettement initié en 2011.

5.2.2. Dépenses d'investissement

En exécution budgétaire, de 2007 à 2011, le montant des dépenses d'équipement s'est situé entre 9 et 11 M€ par an. Rapportées au nombre d'habitants, ces dépenses se sont situées, depuis 2009, à un niveau moyen inférieur à celui de la strate.

Lors des exercices suivants, d'après le PPI⁽⁵⁰⁾, l'effort devrait être sensiblement plus important.

Tableau n°14 : Évolutions des dépenses d'équipement à financer à partir de 2012

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses d'équipement	15,1	16,4	12,9	15,6	16,3	10,9

Source : commune de Bois-Colombes

Si le montant des dépenses d'équipement nouvelles inscrites au budget primitif 2013 est sensiblement le même que celui figurant dans le budget primitif 2012, une hausse doit intervenir sur les exercices 2014 (+ 6,6 %, 1 M€), 2015 (+ 9,9 %, 2 M€) et 2016 (+ 2,3 %, 0,5 M€), avant une réduction à compter du budget 2017.

⁽⁴⁹⁾ 9,5 M€ contre 8,8 M€ en 2010 d'après les données de la DGFip.

⁽⁵⁰⁾ L'administration de la ville a élaboré un PPI qui n'est pas voté par le conseil municipal. Au sein de ce PPI, figurent :

- des opérations suivies sous forme d'autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP) ;
- des opérations dont les AP/CP doivent être votées ;
- des opérations qui ne sont pas destinées à être suivies sous forme d'AP/CP ;
- et des enveloppes par services dans le cadre des investissements courants qui leur sont nécessaires.

A partir de 2014, le PPI prévoit, surtout, une augmentation des CP alloués à plusieurs grosses opérations situées dans la Zac PLM ou ses abords : l'accueil de loisirs *Le Mignon*, l'école *Pierre Joigneaux*, l'école *Saint-Exupéry* ou le parc *Pompidou*. Comme la passerelle *Cloarec-Déroulède* située entre le secteur de l'hôtel de ville et le quadrilatère *Jean Jaurès*, il s'agit de projets pour l'instant en phase d'études et dont les travaux, soit l'essentiel de la dépense, devraient débuter en 2013 ou en 2014.

En effet, la stratégie d'investissement de la ville consiste à utiliser les marges de manœuvre qu'elle estime avoir retrouvées grâce à l'augmentation de ses recettes fiscales :

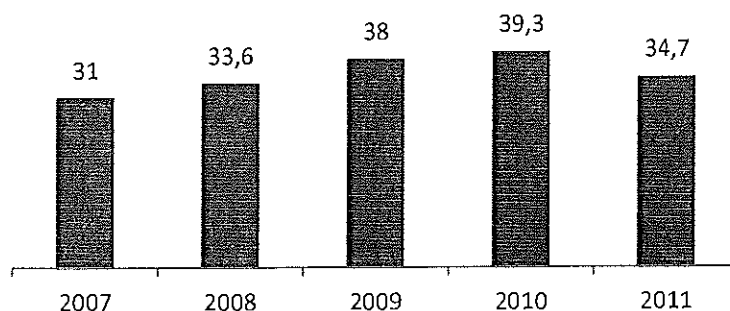
- en donnant la priorité en 2012 et 2013 à la rénovation d'un patrimoine insuffisamment entretenu jusqu'à une date récente ;
- puis en consacrant l'effort d'investissement, dans un second temps, aux équipements neufs ou à des réhabilitations d'envergure.

5.2.3. Endettement

5.2.3.1. Montant de l'encours

L'encours de dette a commencé à diminuer en 2011⁽⁵¹⁾.

Graphique n° 10 : Évolutions du montant de l'encours de dette au 31 décembre en millions d'euros

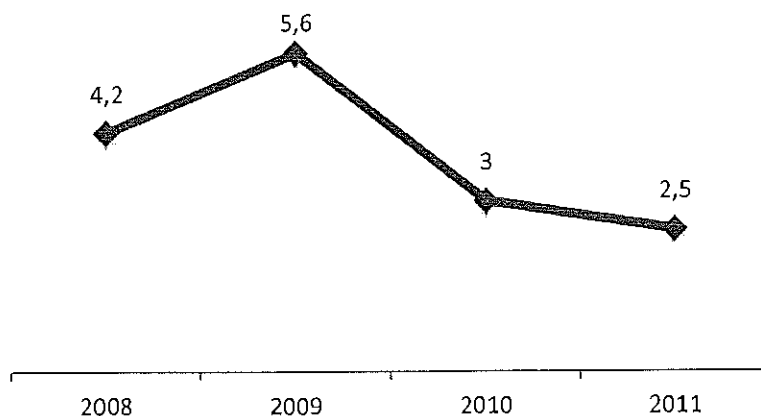


Source : DGFip

Par ailleurs, en 2012, la tendance au désendettement s'est prolongée : d'après le CA 2012, le montant de la dette au 31 décembre 2012 était de 32,3 M€. Le montant de l'encours fin 2012 n'a, ainsi, augmenté que de 2,41 % par rapport à la fin de l'exercice 2007 alors que, dans le même temps, selon la commune, la population a augmenté de 17,9 %.

Comme cela a déjà été indiqué, l'augmentation de la Caf brute à partir de 2010 a contribué au désendettement grâce au moindre recours aux emprunts bancaires et aux dettes assimilées pour financer les dépenses d'équipement.

⁽⁵¹⁾ En retraitant les comptes de cet exercice pour tenir compte du remboursement d'emprunt de 5,25 M€ mandaté en 2012, mais décaissé en 2011.

Graphique n° 11 : Évolutions du montant annuel des emprunts bancaires et dettes assimilées (en millions d'euros)

Source : DGFip

La tendance au désendettement doit se prolonger en 2013 : selon le PPI, le montant de l'encours de dette à la fin de cet exercice s'élèverait à 30,3 M€.

5.2.3.2. Composition de l'encours

Fin 2012, néanmoins, le montant de la part structurée de cet encours représentait 54,3 % du montant total, soit 17,6 M€. Trois emprunts étaient classés F, hors l'échelle de la *charte Gissler*⁽⁵²⁾, pour un montant de 11,8 M€.

Tableau n° 15 : Structure de l'encours au 1^{er} janvier 2013

Structure des emprunts au 1 ^{er} janvier 2013	Nombre de contrats	Encours (en €)	Part
A1	15	12 969 699,62	40,08 %
B4	1	1 783 000,00	5,51 %
E3	1	2 870 328,19	8,87 %
E4	1	2 870 328,19	8,87 %
F1	3	11 834 886,38	36,57 %
Total	21	32 361 159,59	100 %

Source : commune de Bois-Colombes, BP 2013

La commune a obtenu des établissements de crédit une fixation provisoire des taux de deux d'entre eux en 2012, puis en 2013. S'agissant du troisième, elle a considéré que le taux du contrat ne lui était pas défavorable en 2013 (3,27 % à la date du budget).

⁽⁵²⁾ La signature, le 7 décembre 2009, d'une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales a conduit à la mise en place d'une classification des produits structurés (classification dite *Gissler*). Le chiffre (de 1 à 5) indique la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) traduit le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Les produits hors échelle (F) sont déconseillés par la charte.

Dans la durée, la commune n'écarte aucune option. Quatre possibilités ont notamment été examinées :

- une procédure judiciaire à la suite du jugement du tribunal de grande instance de Nanterre du 8 février 2013 qui a remplacé les taux en cours de trois prêts consentis par *Dexia* au département de la Seine-Saint-Denis, par le taux légal fixé à 0,04 % pour 2013 ;
- une sortie complète des trois contrats ;
- une re-fixation des taux en 2013 puis en 2014 ;
- le recours au fonds de soutien aux collectivités territoriales et à leurs groupements ayant contracté des emprunts structurés, créé par l'article 4 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012⁽⁵³⁾.

Il n'en demeure pas moins que l'importance de l'encours d'endettement et celle de la part des emprunts structurés justifient une dotation aux provisions.

Recommandation n° 5.

Constituer des provisions à hauteur des risques financiers.

5.3. Analyse de la situation financière

5.3.1. Des marges de manœuvre recouvrées...

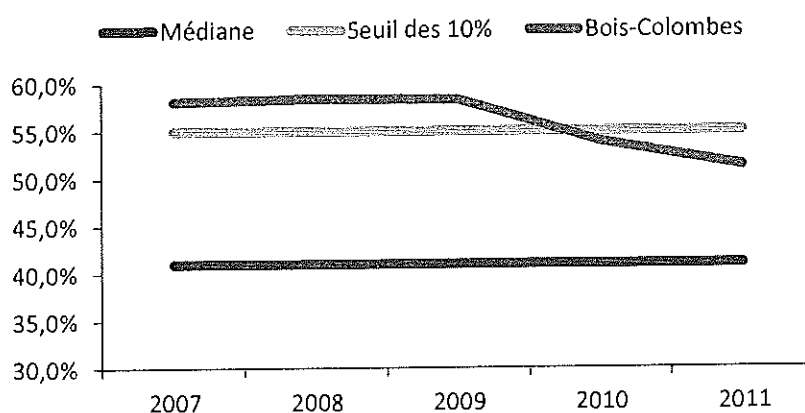
L'augmentation récente des produits, en général, et des ressources fiscales, en particulier, a redonné des marges de manœuvre à la commune de Bois-Colombes, que deux ratios mettent en évidence.

Depuis 2010, en premier lieu, le coefficient de rigidité⁽⁵⁴⁾ de la ville a systématiquement diminué. Comme le montre le graphique ci-dessous, Bois-Colombes ne figure plus dans le dernier décile des villes aux coefficients les plus élevés (supérieur à 55 %), même si le niveau de son ratio se situe encore très au-dessus de la médiane (coefficient de rigidité à 41 %).

⁽⁵³⁾ Ce fonds a été constitué pour aider les collectivités qui n'auraient pas la possibilité de financer le coût de sortie ou de réduction du risque de leurs emprunts structurés. Les collectivités intéressées doivent déposer une demande auprès du préfet avant le 30 septembre 2013. Les versements sont conditionnés à la signature d'une convention, avant le 31 décembre 2013, entre le préfet et la collectivité.

⁽⁵⁴⁾ Le coefficient de rigidité est calculé en rapportant le montant des charges les plus rigides (charges de personnel, contingents et participations versées, charges d'intérêts) aux ressources réelles de fonctionnement.

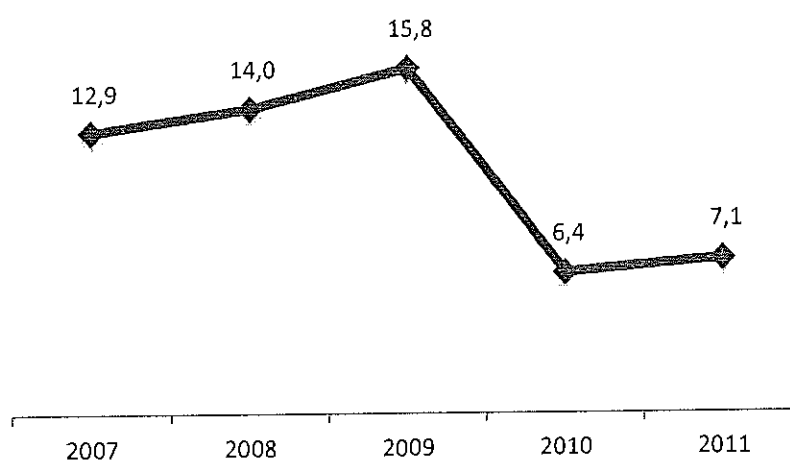
Graphique n° 12 : Évolution du coefficient de rigidité



Source : instruction CRC d'après les comptes de gestion et les éléments de la DDFip

En second lieu, les marges de manœuvre recouvrées sont mises au jour par l'évolution du ratio de désendettement retracée ci-dessous.

Graphique n° 13 : Évolution du ratio de désendettement en années



Source : instruction CRC d'après les comptes de gestion

Depuis 2010, ce ratio est inférieur à 10 ans. En 2012, d'après les éléments transmis par la commune avant le vote du compte administratif et du compte de gestion, le montant de la Caf brute s'élèverait à 5,4 M€, et le ratio de désendettement serait ainsi de six ans.

A court terme, de surcroît, ces marges seront d'autant plus larges que la ville prévoit la vente, en bloc à l'aménageur, du foncier acquis dans le périmètre de la Zac *PLM* pour un montant de 7,8 M€⁽⁵⁵⁾. D'autres recettes de cession sont, par ailleurs, attendues en 2013 : le montant total du chapitre 024 au budget primitif s'élève à 13,1 M€.

⁽⁵⁵⁾ Voir plus bas la partie 8 relative à l'aménagement.

5.3.2. ... mais des perspectives incertaines

L'importance des dépenses d'équipement prévues à partir de 2014 soulève, en revanche, le problème des marges disponibles à plus long terme.

De 2014 à 2018, le besoin de financement est évalué par le PPI à 56 M€. Sur la même période, les recettes mobilisables, d'après ce plan, seraient :

- de nouvelles cessions pour un montant total cumulé de 4 M€ ;
- les dotations d'investissement de l'État⁽⁵⁶⁾ ou du département des Hauts-de-Seine⁽⁵⁷⁾ pour un montant total cumulé de 17,3 M€ ;
- l'autofinancement pour un montant total cumulé de 18,8 M€ ;
- et un nouveau recours à l'emprunt⁽⁵⁸⁾ pour un montant total cumulé de 17,2 M€.

Lors de l'entretien préalable, le maire a, en effet, indiqué qu'après une phase de désendettement initiée en 2011, la ville disposera, en 2014, de nouvelles capacités d'emprunt. Cette stratégie pourrait, toutefois, être contrariée par les difficultés d'accès au crédit que rencontrent les collectivités locales de manière générale⁽⁵⁹⁾.

De surcroît, en choisissant le ré-endettement à partir de 2014, les représentants de la commune sous-estiment le niveau actuel de leur endettement et surestiment l'effet du désendettement conduit jusqu'en 2013. L'encours de dette envisagé au 31 décembre 2014 dans le PPI est de 34 M€. Le montant de l'encours par habitant serait alors de 1 133 €, soit plus que la dernière moyenne connue de la strate (1 118 €).

Par ailleurs, la faculté de la ville à épargner autant qu'envisagé dans le PPI peut aussi être mise en question. Il s'agirait, en effet, de mobiliser plus de 4 M€ d'autofinancement par an en moyenne de 2014 à 2018.

En première approche, les montants des Caf brutes générées en 2010 (6,1 M€), 2011 (4,9 M€) et 2012 (5,4 M€) tendent à crédibiliser la projection de la commune. Mais, sa fiabilité mérite d'être discutée en examinant, en détail, les hypothèses sur lesquelles elle est bâtie.

Le niveau de Caf sur les derniers exercices s'explique, en grande partie, par le dynamisme de la CET. Le modèle fiscal de Bois-Colombes repose, en effet, sur :

- une concentration des bases puisque les deux plus gros contributeurs (*IBM* et *Aviva*) de la CFE représentaient 55,5 % des bases en 2011 et que la seule contribution d'*IBM* représentait 48 % de la CVAE en 2012⁽⁶⁰⁾ ;
- et l'importance relative de certaines ressources puisque le rendement de la CVAE représentait, en 2011, 16,9 % des ressources fiscales de Bois-Colombes, alors qu'en moyenne, il représentait 9,2 % des ressources fiscales des communes de la strate⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁶⁾ Principalement le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

⁽⁵⁷⁾ Les dotations du département font l'objet d'une convention triennale conclue avec la ville de Bois-Colombes.

⁽⁵⁸⁾ La ville n'a pas eu recours à l'emprunt en 2012 et ne doit pas y recourir en 2013.

⁽⁵⁹⁾ Afin de les anticiper, les représentants de la commune ont indiqué, lors de l'instruction, qu'ils organisaient « des rencontres avec les organismes prêteurs potentiels sur la base de son plan pluriannuel d'investissement prévisionnel afin de les sensibiliser en leur présentant ses perspectives financières et ainsi s'assurer de leurs propositions de prêts le moment venu ».

⁽⁶⁰⁾ Selon une analyse financière conduite par le poste comptable, en effet, en 2011, les plus gros contributeurs de CFE en 2011 étaient en terme de bases : la SA *IBM France*, pour plus de 4,3 M€ et la SA *Aviva* (3,3 M€). Le montant des bases globales de CFE s'élevait à 13,7 M€ d'après les données de la DGFip.

⁽⁶¹⁾ D'après les données de la DGFip.

La commune se retrouve ainsi dépendante :

- d'une part, de quelques entreprises qui se sont implantées sur son territoire ;
- d'autre part, de la conjoncture économique, car la CVAE dont les bases ont une élasticité supérieure à 1⁽⁶²⁾ est un impôt dont le produit est particulièrement volatil.

Or, l'analyse prospective de la commune n'envisage ni une dégradation de la conjoncture, ni le départ de l'un des principaux contributeurs de la CET.

De surcroît, si le rendement de la CET venait à décliner pour l'une de ces deux raisons, les autres ressources fiscales pourraient difficilement la relayer. Comme l'indique la commune, l'effet base résultant des surfaces de bureaux à construire dans la *Zac des Bruyères* et des logements neufs a déjà été intégré dans son PPI : un supplément d'effet base semble improbable, sauf à remettre en cause la politique d'abattement de taxe d'habitation de la commune⁽⁶³⁾. Le poids de ces abattements dans les bases de taxe d'habitation (TH) à Bois-Colombes est, de fait, l'un des plus élevés du département (28,6 %).

La ville de Bois-Colombes a, par ailleurs, le plus fort taux de TH du département (24,98 %)⁽⁶⁴⁾, un taux de taxe sur le foncier bâti (TFB) particulièrement élevé (16,28 %) par rapport à la moyenne départementale (12,02 %) et le cinquième taux de CFE le plus important du département (23,86 %)⁽⁶⁵⁾.

Enfin, les estimations de la commune n'envisagent pas :

- de possibles évolutions du FNGIR ;
- des augmentations éventuelles du Fonds de péréquation communale et intercommunale (FPIC)⁽⁶⁶⁾ ;
- les effets de la réduction des dotations de l'État en fonctionnement ;
- ou une hausse importante des frais financiers liée aux emprunts structurés.

Recommandation n° 6.

Envisager différents scénarii pour fiabiliser l'analyse financière prospective.

⁽⁶²⁾ Qui va même en s'accroissant dans les périodes de récession - *Rapport d'information fait au nom de la mission commune...*, *op. cit.*, p. 99.

⁽⁶³⁾ L'abattement est calculé sur la valeur locative moyenne des habitations de la commune ou de la collectivité intéressée. Il est de :

- 10 % pour chacune des deux premières personnes à charge. Chaque collectivité peut l'augmenter jusqu'à 20 % ;
- 15 % pour chacune des personnes à charge à partir de la troisième. Ce taux peut être augmenté sans excéder 25 % par décision de la collectivité.

⁽⁶⁴⁾ La combinaison d'un taux élevé et d'abattements importants permet à la ville de se situer à un niveau de rendement de TH (406 € / habitant) proche de la médiane départementale, d'après la DDFip.

⁽⁶⁵⁾ D'après la DDFip.

⁽⁶⁶⁾ La commune a contribué en 2011 au fonds à hauteur de 194 017 € car son potentiel financier par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier par habitant moyen constaté au niveau national. Ce potentiel financier par habitant détermine aussi la participation au Fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF). Sont contributrices les communes dont le potentiel financier est supérieur au potentiel financier par habitant des communes de la région ; tel n'est pas le cas de Bois Colombes.

Dans ces conditions, même si la commune indique détenir « un certain nombre de propriétés foncières notamment en centre-ville représentant des surfaces importantes et dont les cessions apporteraient des ressources propres conséquentes », ses capacités à tenir les objectifs qu'elle s'assigne dans son PPI, et qui correspondent aux besoins de sa population, ne sont pas garanties. Ceci est d'autant plus vrai que certains investissements envisagés par la collectivité ne figurent pas dans le PPI comme l'aménagement du quadrilatère *Jean Jaurès*.

Cet aménagement consiste, notamment, à construire une nouvelle médiathèque qui se substituerait à l'espace *Charlemagne*. Lors de l'instruction, les représentants de la ville ont indiqué que le nouvel équipement présentait un caractère d'intérêt intercommunal et qu'il devrait donc être pris en charge par la communauté d'agglomération dont la création est prévue en 2015.

Plus généralement, l'intégration à cette communauté (Asnières, Bois-Colombes, Colombes et Gennevilliers) est envisagée par les représentants de la ville comme une opportunité au plan financier. Elle doit, en effet, permettre une mutualisation des dépenses d'équipement. Elle permettrait aussi de diminuer le montant de la contribution au FPIC – car le potentiel financier est calculé à l'échelle de l'agglomération – et limiterait la dépendance aux contributeurs les plus importants de la CET. Incidemment, elle limiterait les effets d'éventuels départs d'entreprises⁽⁶⁷⁾.

L'intégration à un EPCI doit aussi se traduire par des économies d'échelle en fonctionnement. La mutualisation des charges au niveau communautaire ne saurait, cependant, dispenser la commune de rationaliser ses propres dépenses et, notamment, ses dépenses de personnel, comme le met en évidence la partie suivante.

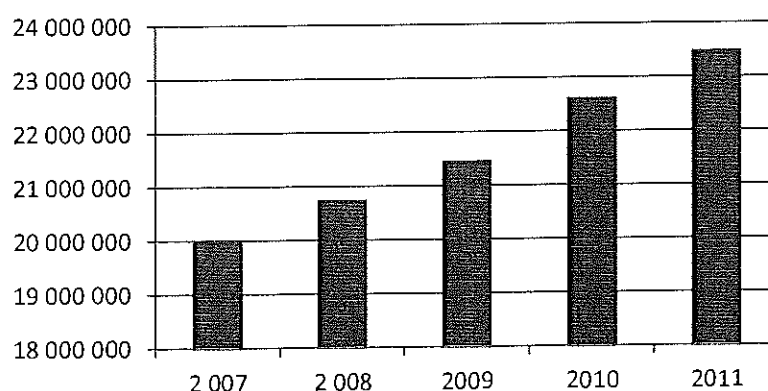
6. GESTION DES PERSONNELS

6.1. Dépenses de personnel

6.1.1. Évolution des dépenses de personnel lors de la période sous revue

De 2007 à 2011, les charges du chapitre 012⁽⁶⁸⁾ ont augmenté de 17,4 %. Elles avaient déjà augmenté, en 2007, de 9,4 % par rapport à l'exercice précédent.

Graphique n° 14 : Dépenses du chapitre 012 de 2007 à 2011 (en €)



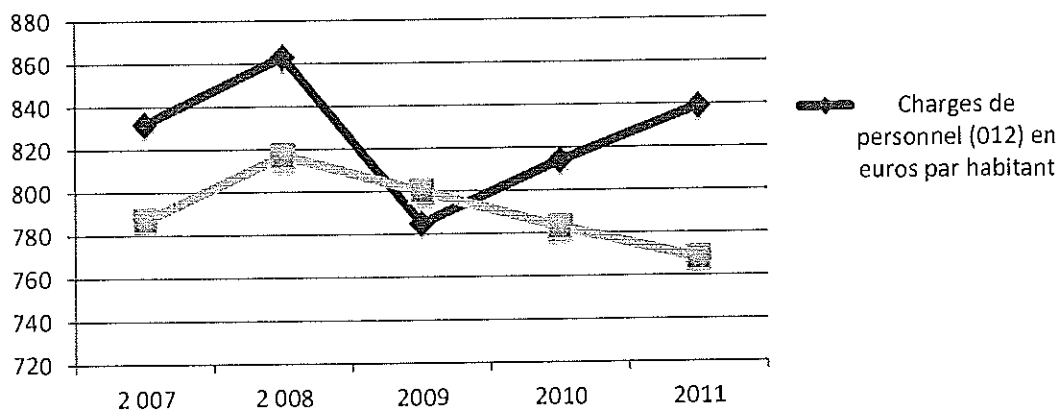
Source : instruction CRC d'après le compte de gestion

⁽⁶⁷⁾ Les représentants de la commune indiquent le cas, emblématique de leur point de vue, de *Thalès* qui a quitté Colombes pour Gennevilliers en 2012 : dans une communauté d'agglomération, l'incidence d'un tel déménagement aurait été limitée.

⁽⁶⁸⁾ Au sens de l'instruction M14, tome 2, titre 1, chapitre 3, ce chapitre de dépenses regroupe les comptes 621, 631, 633 et 64 des comptes de gestion.

À l'exception de l'exercice 2009, les dépenses de personnel sont, de surcroît, systématiquement supérieures à celles de la strate : l'évolution des charges de personnel de la commune ne s'inscrit pas dans la tendance générale à la baisse constatée depuis 2008.

Graphique n° 15 : Évolution des charges de personnel par habitant



Source : instruction CRC d'après la DGFip

Certes, comme l'indiquent les représentants de la ville et comme le met en évidence le graphique ci-dessous, la part des charges de personnel dans les dépenses réelles de fonctionnement est restée stable lors de la période sous revue (elle a même diminué en 2011) et leur part des recettes réelles de fonctionnement diminue depuis 2008, malgré une légère augmentation en 2011.

Graphique n° 16 : Part des dépenses de personnel dans les RRF et les DRF



Source : instruction CRC, d'après le compte de gestion

Cependant, la diminution du ratio dépenses de personnel/RRF en 2010 s'explique, d'abord, par l'augmentation importante des ressources fiscales en 2010 (+ 14,2 % par rapport à 2009). De même, celle du ratio dépenses de personnel/DRF en 2011 tient plus à l'augmentation du dénominateur (et, notamment, les charges financières et les autres charges) qu'à la baisse du numérateur.

Tableau n° 16 : Charges de personnel rapportées aux RRF et aux DRF

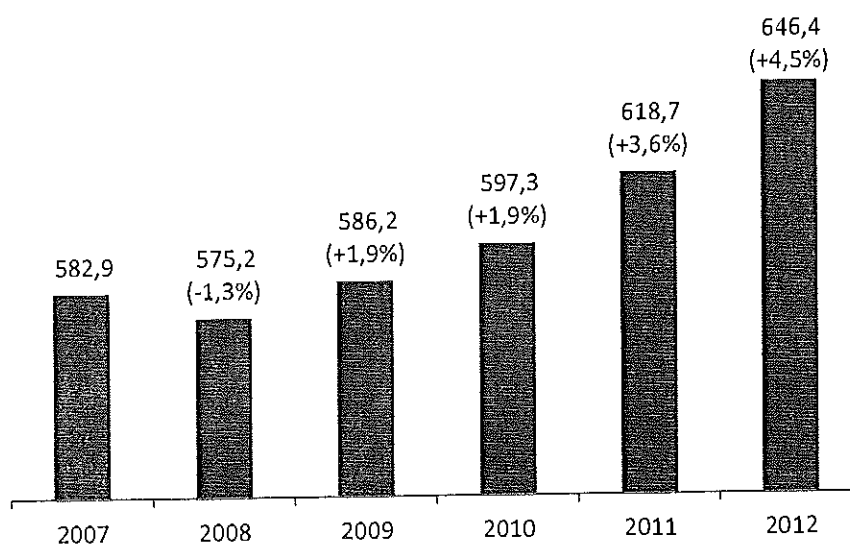
(en €)	2007	2008	2009	2010	2011
Charges de personnel (012)	20 016 320	20 754 563	21 468 880	22 626 199	23 492 112
Dépenses nettes de personnel	19 984 101	20 730 549	21 438 417	22 593 909	23 455 053
Recettes réelles de fonctionnement	36 176 463	37 045 569	38 353 171	43 808 688	44 930 315
<i>Ratio Dépenses de personnel/RRF (en%)</i>	<i>55,2 %</i>	<i>56,0 %</i>	<i>55,9 %</i>	<i>51,6 %</i>	<i>52,2 %</i>
Dépenses réelles de fonctionnement	33 752 159	34 671 459	35 975 421	37 754 117	40 054 012
<i>Ratio Dépenses de personnel/DRF (en%)</i>	<i>59,2 %</i>	<i>59,8 %</i>	<i>59,6 %</i>	<i>59,8 %</i>	<i>58,6 %</i>

Source : instruction CRC, d'après le compte de gestion

6.1.2. Effets de l'augmentation des effectifs sur les dépenses de personnel

Cette augmentation tient d'abord à celle des effectifs lors de la période sous revue.

Graphique n° 17 : Effectifs en équivalent temps plein (ETP) (et évolution en % par rapport à l'exercice précédent)



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

L'augmentation des effectifs doit être rapportée à celle de la population : les effectifs comptabilisés en ETP ont augmenté de 6,14 % entre 2007 et 2011 quand, dans le même temps, le nombre d'habitants augmentait de 16,4 %.

Reste que :

- les charges de personnel par habitant en 2007 étaient supérieures à celle de la moyenne de la strate et elles l'étaient encore en 2011 ;
- en 2011 et 2012, on constate une accélération de l'augmentation des effectifs (respectivement + 3,6 % puis + 4,5 %).

Dans son détail, l'augmentation des effectifs relève de plusieurs orientations, au nombre desquelles :

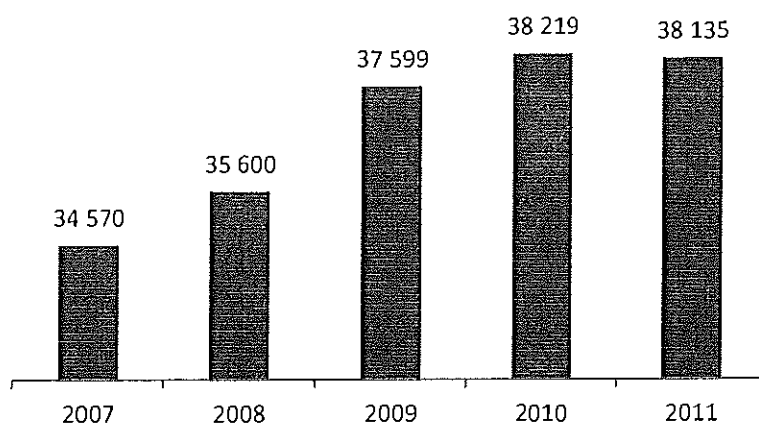
- le renforcement de l'encadrement (cinq postes d'ingénieurs créés entre 2009 et 2011 au pôle aménagement urbain et services techniques compte tenu des projets de la municipalité, un poste d'attaché à la direction des finances et un autre à la direction des affaires juridiques et de l'achat public en 2011, une directrice de l'action culturelle, etc.) ;
- la priorité accordée à la sécurité publique (recrutement de huit opérateurs de vidéo-protection en 2011 et d'un chef de salle en 2012, augmentation des effectifs de la police municipale de trois agents en 2008 à 19 agents en 2012) ;
- la satisfaction des besoins en matière de petite enfance (31 postes supplémentaires budgétisés entre 2007 et 2011) ;
- l'amélioration qualitative des espaces verts (un poste de chef d'équipe espaces verts créé en 2007, trois postes de gardiens de square et cinq postes de jardiniers créés entre 2007 et 2011).

La mise en place prochaine d'un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (Gpec) pourra permettre à la ville de mieux cerner ses priorités en matière de recrutement : dans cette perspective, une nouvelle procédure de préparation budgétaire et un nouveau logiciel de gestion du personnel sont en cours de déploiement et devraient servir de support à la Gpec.

6.1.3. Effets de l'évolution des rémunérations par tête sur les dépenses de personnel

L'augmentation des dépenses de personnel s'explique aussi par l'évolution des rémunérations par tête.

Graphique n° 18 : Évolution de la rémunération par tête (en €)



Source : instruction CRC d'après des données de la commune de Bois-Colombes

Plusieurs facteurs ont contribué à cette hausse de 10,3 % entre 2007 et 2011⁽⁶⁹⁾ dont :

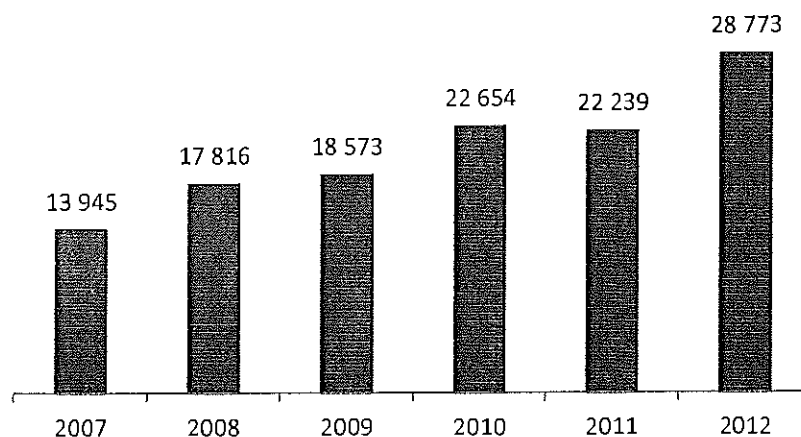
- le glissement vieillesse technicité (GVT)⁽⁷⁰⁾ que la commune estime à 2 % par an,
- l'évolution du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) horaire⁽⁷¹⁾ ;
- dans une moindre mesure, l'augmentation de la valeur du point (+ 2,21 % lors de la période sous revue) ;
- et l'augmentation du taux de cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)⁽⁷²⁾.

La commune n'avait pas pris sur ces évolutions. Trois décisions de gestion ont, en revanche, impacté le niveau de rémunération par agent.

En premier lieu, la commune a choisi de renforcer son niveau d'encadrement, conformément à ce que préconisait le Rod de 2005. La proportion de catégorie A (7,5 %) est désormais supérieure à celle observée en moyenne nationale (6,4 %), alors qu'elle lui était inférieure en 2001 (5 % à Bois-Colombes et 5,7 % pour les communes de la même strate).

En deuxième lieu, le nombre d'heures supplémentaires effectuées par les agents de la commune a systématiquement et sensiblement augmenté lors de la période sous revue.

Graphique n° 19 : Nombre total d'heures effectuées et rémunérées sur l'année de référence



Source : instruction CRC d'après les éléments de la commune de Bois-Colombes

⁽⁶⁹⁾ Cette hausse ne s'explique pas par le coût de la protection sociale complémentaire des agents car la ville ne participe pas à ces dépenses.

⁽⁷⁰⁾ Le GVT traduit l'effet combiné de l'avancement sur la grille indiciaire et des changements de grades par le biais d'une promotion ou d'un concours.

⁽⁷¹⁾ Plus 11,1 % lors de la période sous revue et un coût annuel estimé à 300 000 € par la commune en 2012.

⁽⁷²⁾ Conformément au décret n° 2010-1749 du 30 décembre 2010 portant relèvement du taux de cotisation des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers des établissements industriels de l'État, le taux de cotisation est passé de 7,85 % en 2010 à 8,12 % en 2011, puis 8,39 % en 2012.

Selon la commune, cette hausse régulière des heures supplémentaires constatées s'expliquerait, notamment, par l'augmentation du nombre de manifestations publiques qu'elle organise et qui requièrent des agents pour encadrer le public, l'organisation de spectacles *hors les murs* lors de la rénovation de la salle *Jean Renoir* ou la mise en place d'un service minimum d'accueil lors des grèves.

Elle se traduit par une augmentation de la rémunération indemnitaire et donc de la rémunération par tête à travers le paiement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En 2012⁽⁷³⁾, par exemple, en retenant un coût d'IHTS moyen de 12,432 €⁽⁷⁴⁾, les 6 533,12 heures supplémentaires effectuées en plus par rapport à 2011 ont coûté 80 064 € à la ville.

Recommandation n° 7.

Maîtriser les activités génératrices d'heures supplémentaires.

En dernier lieu, le niveau de rémunération par tête a augmenté en raison du recours à l'intérim : la ville a passé un marché à cette fin en 2011 puis de nouveau en 2012 à la suite du renoncement du premier titulaire, la société *Axxis*. Il est décomposé en trois lots : *Manpower*, métiers du bâtiment et des services techniques, *Adecco*, métiers d'expertise et *JBM*, métiers de la petite enfance et de l'enfance.

En pratique, la commune n'a eu recours à l'intérim que pour ce dernier secteur : deux fois en 2011 pour pourvoir des postes d'auxiliaire de puériculture et huit fois en 2012, afin de pourvoir trois postes d'éducateurs de jeunes enfants et cinq d'auxiliaires de puériculture. En 2012, le coût financier global s'est élevé à 58 519,46 €⁽⁷⁵⁾.

Selon les éléments transmis par la commune, « le coût horaire de l'intérim est calculé sur la base du coût horaire de base brut que percevrait un agent non titulaire nouvellement recruté, de qualification équivalente, occupant le même emploi au sein des services de la commune. Ce coût intègre le traitement indiciaire, l'indemnité de résidence, le régime indemnitaire, le complément de rémunération et les congés payés ». Est appliqué sur ce coût horaire de base, un coefficient lié au service d'intérim qui va de 2,1 pour un auxiliaire de puériculture ou un éducateur de jeunes enfants, à 2,25 pour un emploi de directeur de crèche. Dans ce dernier cas, le coût du service est ainsi de 32,38 € de l'heure (14,39 € bruts auquel est appliqué un coefficient de 2,25). Enfin, les heures supplémentaires sont rémunérées dans les mêmes conditions que pour un agent non titulaire.

En fin de période sous revue, par ailleurs, le régime indemnitaire a évolué : la délibération municipale du 27 novembre 2012 a introduit une prime de fonction et de résultats (PFR) pour les attachés (seul grade éligible) et la prise en compte de l'absentéisme. Ce nouveau régime indemnitaire ne modifie pas, en revanche, les conditions de versement des IHTS.

⁽⁷³⁾ Les IHTS supplémentaires en 2012 s'expliquent, aussi, en partie par l'organisation des élections législatives et présidentielles.

⁽⁷⁴⁾ Hypothèse retenue par la commune : le coût d'une IHTS dépend de la rémunération de l'agent (grade, échelon, indice) et des circonstances (jour, nuit, etc.).

⁽⁷⁵⁾ Le coût global de l'emploi des auxiliaires de puériculture intérimaires s'élève à 35 539,44 € bruts, celui des éducateurs de jeunes enfants à 22 980,02 € bruts.

En fonction des évaluations et de leurs conséquences sur la part résultat, la ville estime que l'introduction de la PFR pourrait se traduire financièrement par un surcoût d'au maximum 100 000 €.

Toute nouvelle refonte du régime indemnitaire devrait, à l'avenir, tenir compte du niveau auquel se situent aujourd'hui les dépenses de personnel de la commune, même si celle-ci invoque des problèmes d'attractivité⁽⁷⁶⁾.

Recommandation n° 8.

Tenir compte du niveau auquel se situent aujourd'hui les dépenses de personnel de la commune lors des prochaines refontes du régime indemnitaire.

6.2. Temps de travail

Le règlement du temps de travail adopté dans le cadre de la délibération municipale du 22 juillet 2005 se réfère à l'horaire réglementaire annuel. Ainsi, en pratique, la totalité des agents permanents à temps complet⁽⁷⁷⁾ est soumise à une durée du travail de 1 607 heures annuelles et 37,5 heures hebdomadaires (article 3 du règlement du temps de travail).

Le nombre de jours de congés annuels fixé à l'article 20 du règlement du temps de travail est, en effet, de 25 jours conformément aux dispositions du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux. Par ailleurs, l'article 40 du règlement du temps de travail accorde 14,5 jours liés à l'aménagement du temps de travail, conformément aux dispositions du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Tableau n° 17 : Décompte du temps de travail

Nombre de jours fériés tombant un jour ouvré (moyenne)	8,5
Nombre réglementaire de jours de congé	25
Nombre de jours liés à l'aménagement du temps de travail	14,5
Durée hebdomadaire du travail	37,5
Durée hebdomadaire de travail annualisée	35
Moyenne quotidienne exprimée en heures	7,5
Nombre d'heures travaillées par an	1 607

Source : règlement du temps de travail de la commune de Bois-Colombes

⁽⁷⁶⁾ La ville doit, notamment, proposer un régime indemnitaire compétitif dans la mesure où il lui est difficile de proposer des évolutions de carrière à ses cadres car les grades de directeur territorial, d'administrateur ou d'ingénieur en chef ne peuvent être ouverts dans les communes de moins de 40 000 habitants.

⁽⁷⁷⁾ Le statut des assistants maternels est dérogatoire.

Trois dispositifs sont en vigueur. L'intégralité des agents des services de l'hôtel de ville, du centre administratif, du pôle éducation et du service entretien/restauration doit *badger*. En raison de la spécificité des activités (police municipale, gardiens de squares,...), la présence de certains agents est, par ailleurs, encadrée par des plannings prévisionnels, sous la surveillance des chefs de secteurs et chefs de service. Enfin, certains personnels sont soumis à un système d'horaires fixes sous contrôle des chefs de service comme, par exemple, les agents affectés dans les établissements culturels.

Au quotidien, le contrôle interne est assuré par les chefs de service et les directeurs à qui sont remontées des feuilles de *badgeage*. Le logiciel de gestion du temps de travail signale les anomalies éventuelles qui peuvent conduire à des rappels à l'ordre sous forme de rapports.

La commune s'est donc dotée d'un règlement interne et d'un dispositif de contrôle lui permettant d'appliquer la loi et les règlements relatifs au temps de travail.

En revanche, l'absentéisme est relativement important. Parmi les personnels titulaires, le nombre moyen de jours d'absence par agent et par an était de 22,73 en 2009, soit moins que la moyenne de la strate (30,1⁽⁷⁸⁾), mais il a augmenté en 2011 (27,85). Parmi les personnels non titulaires, le nombre moyen de jours d'absence par agent et par an était de 31,5 en 2009 (27,56 en 2011), soit sensiblement plus que la moyenne de la strate (16,4⁽⁷⁹⁾).

Tableau n° 18 : Évolution de l'absentéisme

		Fonctionnaires (en jours moyens par agent)	Agents non titulaires (en jours moyens par agent)
2007	Toutes absences	24,4	9,1
2007	Maladie ordinaire	11,8	7,6
2007	Accident du travail, maladie professionnelle	3,8	1,4
2009	Toutes absences	22,7	31,5
2009	Maladie ordinaire	12,6	15,3
2009	Accident du travail, maladie professionnelle	1,4	12,6
2011	Toutes absences	27,85	27,6
2011	Maladie ordinaire	14,8	13,85
2011	Accident du travail, maladie professionnelle	2,8	1,1

Source : commune de Bois-Colombes

⁽⁷⁸⁾ CNFPT / DGCL - *Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2009*, p. 60.

⁽⁷⁹⁾ *Ibid.*

La ville met en avant les différentes actions qu'elle aurait entreprises pour remédier à cet absentéisme et pour prévenir les accidents du travail :

- un mécanisme introduit lors de la refonte du régime indemnitaire en novembre 2012 « visant à réduire le régime indemnitaire des agents en fonction des absences pour maladie ordinaire » ;
- le développement d'une « politique en matière de dotations vestimentaires adaptées, d'équipements de protection individuelle, d'acquisition de matériels (camion à haillon par exemple) et mobiliers (sièges ergonomiques...) adaptés ainsi que de formation aux gestes et postures pour ces agents allant jusqu'à l'intervention d'un ergonome pour analyser les postes de travail, qui font ensuite l'objet de réaménagement ou/et d'équipement adapté en fonction de ses préconisations » ;
- et, enfin, « lors de la conception de nouveaux équipements ou de la réhabilitation des équipements existants (centre technique municipal, crèches, écoles, gymnases...) », la demande formulée « aux groupements de maîtrise qui candidatent de comprendre en leur sein un ergonome qui a entre autres pour mission de veiller à la prise en compte, dans les études, des problématiques liées aux conditions de travail et de sécurité des agents. ».

Recommandation n° 9.

Analyser les causes de l'absentéisme lié aux maladies ordinaires et aux accidents du travail puis mettre en œuvre une politique combinant prévention et effectivité des contrôles.

7. COMMANDE PUBLIQUE

Le suivi des marchés de la ville de Bois-Colombes est particulièrement centralisé. Si les services rédigent les pièces techniques, les bordereaux des prix et analysent les candidatures et les offres⁽⁸⁰⁾, la direction des affaires juridiques et de l'achat public (Dajap), rattachée au directeur général adjoint en charge du pôle administration générale, intervient sur tous les marchés pour :

- choisir la procédure à mettre en œuvre et valider l'allotissement ;
- rédiger et transmettre l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) ;
- rédiger ou valider les pièces administratives (acte d'engagement et annexes, règlement de la consultation, etc.) ;
- vérifier la légalité et examiner l'efficacité économique et fonctionnelle des clauses du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) ;
- participer à l'analyse des candidatures ;
- vérifier la conformité du rapport d'analyse des offres aux dispositions du règlement de la consultation ;
- gérer les litiges éventuels survenant en cours d'exécution du marché ;
- rédiger ou valider les projets d'avenant.

⁽⁸⁰⁾ L'exécution financière des marchés relève de la direction des finances.

Un tel dispositif se révèle efficace pour assurer la régularité des procédures en passation et en exécution, comme l'a montré la revue de 30 procédures intervenues de 2009 à 2011⁽⁸¹⁾.

La politique d'achat reste, en revanche, à définir⁽⁸²⁾ : il s'agit d'un des objectifs assignés par la ville à la Dajap en 2013.

Recommandation n° 10.

Élaborer et diffuser un guide interne des bonnes pratiques en matière d'achat public.

⁽⁸¹⁾ D'après les listes publiées sur le site Internet de la ville, conformément aux dispositions de l'article 133 du code des marchés publics, ces 30 procédures doivent être rapportées aux 36 intervenues en 2009, 77 en 2010 et 70 en 2011. L'échantillon examiné représentait ainsi 16,4 % du total du nombre de marchés passés de 2009 à 2011.

⁽⁸²⁾ La commune est adhérente à deux groupements d'achat permanents : le groupement pour les services de communication électronique organisé par le Sipperec et le groupement pour l'achat de gaz et de services d'efficacité énergétique organisé par le syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Ile-de-France. Elle peut aussi créer des groupements avec les communes avoisinantes, tel que le groupement de commandes en cours avec la ville d'Asnières portant sur une étude pluridisciplinaire relative à la réhabilitation de la rue des Bourguignons. Enfin, elle a eu recours au service de l'Union des groupements d'achats publics en 2009, 2010, 2011 et 2012 (matériel informatique et audiovisuel, électroménager, mobilier, véhicules).

GLOSSAIRE DES SIGLES

AAPC	Avis d'appel public à la concurrence
AP/CP	Autorisations de programme / Crédits de paiement
BP	Budget prévisionnel
Caf	Capacité d'autofinancement
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CDT	Contrat de développement territorial
CET	Cotisation économique territoriale
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CRC	Chambre régionale des comptes
CSP	Catégories socio-professionnelles
CTP	Comité technique paritaire
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
Dajap	Direction des affaires juridiques et de l'achat public
DCRTP	Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DDFip	Direction départementale des finances publiques
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotations globales de fonctionnement
DGFip	Direction générale des finances publiques
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
Dob	Débat d'orientation budgétaire
DRF	Dépenses réelles de fonctionnement
DSP	Délégation de service public
ETP	Équivalent temps plein
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FNGIR	Fonds national de garantie des ressources
FPIC	Fonds de péréquation communale et intercommunale
FSRIF	Fonds de solidarité de la région Ile-de-France

Gpec	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GVT	Glissement vieillesse technicité
IBM	<i>International Business Machines</i>
Ifer	Imposition forfaitaire des entreprises de réseau
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
PFR	Prime de fonction et de résultats
PLM	<i>Pompidou – Le Mignon</i>
PLU	Plan local d'urbanisme
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
RAR	Restes à réaliser
Rod	Rapport d'observations définitives
Rop	Rapport d'observations provisoires
RPT	Rapport public thématique
RRF	Recettes réelles de fonctionnement
Sielom	Syndicat des Hauts-de-Seine pour l'élimination des ordures ménagères
Sipperec	Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication
Smic	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFB	Taxe sur le foncier bâti
TFNB	Taxe sur le foncier non bâti
TH	Taxe d'habitation
Tol	Territorialisation des objectifs de logement
TP	Taxe professionnelle
Zac	Zone d'aménagement concerté