



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

COMMUNE DE PANTIN
(93)

Exercices 2008 et suivants

Observations définitives
délibérées le 9 novembre 2017

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS.....	6
OBSERVATIONS	7
1 RAPPEL DE LA PROCEDURE.....	7
2 PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	7
2.1 Présentation administrative et institutionnelle	7
2.1.1 Présentation du territoire communal	7
2.1.2 Pantin, une commune membre de l'Établissement public territorial (EPT) Est Ensemble	9
2.1.3 Les évolutions de l'administration municipale et du mode de gestion des services publics	12
2.2 Présentation socio-économique	12
2.2.1 La démographie	12
2.2.2 Données socio-économiques.....	13
3 LES SUITES DONNEES AUX PRECEDENTES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE.....	13
4 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE	14
4.1 Le règlement budgétaire et comptable	14
4.2 La structure et le vote du budget.....	14
4.3 Le respect de la procédure budgétaire	15
4.4 Les résultats du compte administratif	15
4.5 Les annexes obligatoires aux documents budgétaires.....	16
4.5.1 Une production régulière des annexes	16
4.5.2 Les lignes de trésorerie : des tirages non conformes aux délibérations	16
4.5.3 Les engagements hors bilan	17
4.6 La gestion du patrimoine communal	18
4.6.1 L'état de l'actif et l'inventaire	18
4.6.2 Les immobilisations en cours.....	18
4.6.3 Les avances versées sur commandes d'immobilisations.....	19
4.6.4 Les immobilisations financières.....	19
4.6.5 Amortissement des immobilisations	20
4.7 Les créances communales (comptes de tiers et restes à recouvrer)	20
4.7.1 Les restes à recouvrer	20
4.7.2 Admission en non-valeur, créances éteintes, et annulations de titres.....	21
4.8 L'application du principe de prudence – les provisions	21
4.9 Le rattachement des charges et des produits.....	22
5 ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE	23
5.1 L'évolution et la formation de l'autofinancement	23
5.1.1 Vue d'ensemble	23
5.1.2 Une nouvelle architecture budgétaire résultant de la création de la Métropole du Grand Paris	24
5.1.3 Les recettes de fonctionnement.....	26
5.1.4 Les dépenses de fonctionnement	37
5.2 L'endettement communal	41
5.2.1 Organisation.....	41
5.2.2 Stratégie financière	42
5.2.3 Le risque associé à la composition de la dette communale	43
5.2.4 Le financement des investissements	44

5.3 Bilan	45
6 LES RISQUES FINANCIERS EXTERIEURS AU BUDGET PRINCIPAL	46
6.1 Le budget annexe « Résorption de l’habitat indigne ».....	46
6.1.1 Présentation.....	46
6.1.2 La subvention d’équilibre du budget principal	47
6.2 Les sociétés publiques locales dont la commune est actionnaire.....	50
6.3 Les opérations d’aménagement	50
6.3.1 Présentation générale	50
6.3.2 Engagements financiers de la ville.....	51
7 LES RESSOURCES HUMAINES	51
7.1 Vue d’ensemble.....	51
7.1.1 Évolution et organisation des effectifs.....	51
7.1.2 Organisation et orientations stratégiques de la politique municipale des ressources humaines.....	56
7.1.3 La mise en place d’une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)	57
7.2 Le recrutement.....	57
7.3 L’avancement de grade.....	58
7.4 Le temps de travail des agents de la commune.....	58
7.4.1 Dispositif de suivi	58
7.4.2 La durée annuelle du temps de travail	59
7.4.3 Heures supplémentaires	62
7.4.4 Les astreintes	65
7.4.5 Le suivi de l’absentéisme.....	65
7.4.6 Le régime indemnitaire.....	69
7.4.7 La prime de fonctions et de résultats et la mise en place du RIFSEEP	70
7.4.8 L’indemnité d’administration et de technicité (IAT)	72
7.4.9 Le complément de rémunération.....	73
7.4.10 La prime de fonction informatique	75
7.4.11 Une prime de présentisme pour certains agents	76
7.4.12 La nouvelle bonification indiciaire (NBI).....	76
7.4.13 La prime dite « ADRI »	77
7.5 Gestion des personnels titulaires et contractuels	77
7.5.1 Les emplois fonctionnels	77
7.5.2 Les agents contractuels.....	78
7.5.3 Les collaborateurs de cabinets	83
7.5.4 Les cumuls d’activité	84
7.6 Les logements de fonction.....	84
7.7 Véhicules de fonction et véhicule de service	86
7.8 Les mises à disposition de personnel.....	87
7.9 Les dispositifs de soutien au personnel par le biais d’associations.....	88
7.9.1 Le Comité d’actions sociales et culturelles (CASC) de Pantin	88
7.9.2 Les moyens hors CASC	90
7.10 Récapitulatif des risques détectés	91
8 LA COMMANDE PUBLIQUE	92
8.1 L’organisation de la fonction Achat	92
8.1.1 La réorganisation du pôle en charge de la commande publique	92
8.1.2 La mutualisation des commandes au sein de l’établissement public territorial	92
8.2 La sécurité juridique des actes et du processus achat	93
8.2.1 Des délégations de fonctions et de signatures régulièrement prises.....	93
8.2.2 Les règles de contrôle interne et de validation de la dépense	93

8.2.3	Des délais de paiement perfectibles	94
8.2.4	Des intérêts moratoires non systématiquement payés	95
8.3	Une définition préalable des besoins et des procédures à préciser	95
8.3.1	Une définition préalable des besoins consolidée depuis février 2017	95
8.3.2	Choix de la procédure au regard des seuils	96
8.3.3	Computation des seuils	96
8.4	Les zones à risque : des besoins non couverts par une procédure de marché	97
8.4.1	Regroupement des besoins non couverts par un marché selon le plan de comptes par nature	97
8.4.2	Regroupement des besoins non couverts par un marché par tiers	97
8.4.3	Illustrations des besoins non couverts et/ou partiellement couverts par une procédure de marché	97
8.4.4	Enseignements issus de l'examen du fichier informatique des mandatements	101
8.5	Examen de la régularité des procédures d'achats à travers le contrôle d'un échantillon de marchés	103
8.5.1	Marchés relatifs à l'organisation de la fête du personnel	103
8.5.2	Un marché de désamiantage et de déconstruction sélective aux lacunes multiples des négociations au suivi de l'exécution	104
8.5.3	Un suivi défaillant de l'exécution du marché relatif à l'entretien et aux travaux neufs de la voirie et réseaux divers	107
8.5.4	Un marché d'animation portant atteinte aux principes fondamentaux de liberté d'accès et à l'égalité des candidats	111
8.6	Récapitulatif des risques détectés	112
9	SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS	113
9.1	Les règles générales encadrant les relations entre les collectivités et les associations	113
9.2	La politique de la commune en direction du secteur associatif	113
9.2.1	L'obligation de conventionnement	114
9.2.2	Les mises à disposition d'aides en nature	114
9.2.3	Les procédures d'instruction	115
9.2.4	Le contrôle de l'utilisation des subventions	115
ANNEXES		116
Annexe 1	: Détail des suites	117
Annexe 2	: États du personnel	124
Annexe 3	: Organigramme	125
Annexe 4	: Effectifs et masse salariale par service	126
Annexe 5	: Échantillon des marchés contrôlés	127
Annexe 6	: Glossaire des sigles	128

SYNTHÈSE

Voisine de Paris et porte d'entrée du territoire d'Est-Ensemble, la ville de Pantin poursuit un développement urbain à la croisée de dynamiques territoriales contrastées avec un paysage urbain fortement marqué par l'implantation d'activités industrielles et d'entrepôts, la présence du cimetière parisien, un patrimoine important de logements sociaux, la présence du canal de l'Ourcq et d'importantes emprises ferroviaires.

En 2016, Pantin comptait 53 816 habitants pour une superficie de 5,04 km², soit une densité de 10 677 habitants/km². La commune se caractérise par une population relativement jeune, composée majoritairement de familles avec enfants.

Au 1^{er} janvier 2016, la communauté d'agglomération Est Ensemble (CAEE) à laquelle appartenait Pantin depuis le 1^{er} janvier 2010 avec huit villes, s'est transformée, comme les autres intercommunalités de la petite couronne francilienne, en établissement public territorial (EPT) de la Métropole du Grand Paris, créée par la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, sans changer de contours géographiques.

Si la commune est entrée dans une phase de modernisation, un certain nombre de suites précédemment recommandées par la chambre, porteuses d'enjeux lourds, n'a pas été mis en œuvre alors que le précédent rapport définitif de la chambre a été notifié il y a sept ans. Ainsi, l'analyse des ressources humaines et de la commande publique notamment met en exergue des dysfonctionnements persistants qui auraient pu être traités par la collectivité depuis.

Dans un contexte de baisse des dotations de l'État, particulièrement marquée pour la commune, la ville a procédé à une augmentation de sa fiscalité par la hausse du taux de taxe foncière et la remise en cause de certains abattements. Ces mesures ont largement permis de compenser la diminution des concours de l'État.

À périmètre constant, c'est-à-dire en neutralisant le développement de l'intercommunalité, on constate en 2016 une augmentation des charges depuis 2012 contenue à 2,2 %. Néanmoins, l'augmentation aurait été de presque 5 % entre 2012 et 2015 avant un exercice 2016 maîtrisé et qu'il sera nécessaire de confirmer.

Les charges de personnel semblent globalement diminuer et, en neutralisant les effets de périmètre, à commencer par les transferts de collaborateurs à l'intercommunalité, on relève une baisse des effectifs d'environ 3,33 % entre 2013 et 2016. On observe toutefois une augmentation de + 3,44 % de la rémunération par agent sur la même période, postérieure à une revalorisation indemnitaire importante en 2012.

Pantin apporte ainsi l'exemple de l'ajustement d'une commune aux baisses de dotations de l'État parvenant même à un désendettement progressif sur la période. Si la stratégie financière a été respectée au prix d'une augmentation de la fiscalité, il conviendrait de la compléter désormais, avec l'adjonction d'un objectif de réduction des dépenses de fonctionnement.

À cette fin, la situation budgétaire de la ville peut encore être améliorée par le traitement des irrégularités et dysfonctionnements relevés par la chambre et au-delà, par la mise en place d'une démarche de performance dans la conduite de ses ressources humaines et de ses achats.

Le temps de travail reste inférieur à la durée légale pour un certain nombre d'agents malgré une refonte du régime indemnitaire destinée à les inciter à s'y conformer et qui a eu pour effet de porter à un niveau élevé la part indemnitaire dans l'ensemble de la masse salariale.

De nombreuses irrégularités ont été identifiées : versement à tous les agents d'un treizième mois sans fondement, primes créées *ex nihilo*, détournées à d'autres fins que leur objet, ou irrégulièrement versées telle la prime d'installation aux contractuels titularisés. Cette dernière entrave en sus un processus de titularisation ouvert par la loi en 2012. Annoncée par la ville, une nouvelle révision du régime indemnitaire est une opportunité pour remettre à plat ces dispositifs.

Comme dans d'autres communes, l'absentéisme en progression constante devient un problème sérieux. Il convient dès lors que Pantin accélère son travail de documentation et de suivi de ce phénomène pour bâtir un plan d'action robuste. La commune pourra ainsi dégager des marges financières et humaines dans un objectif nécessaire de diminution progressive des effectifs communaux. On relevait ainsi fin 2014 un taux d'administration de 21,3 agents pour 1 000 habitants dans les communes dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants. Un tel taux donnerait 1 150 équivalents temps plein travaillé au regard de la population de Pantin, alors que la ville en compte pourtant plus de 1 700 fin 2016.

En matière de commande publique, si la commune dispose désormais d'un service des achats identifié, l'organisation globale de la commande publique demeure encore perfectible, aussi bien au regard du fonctionnement interne du service que dans sa relation avec les services prescripteurs.

À chaque stade, de nombreux risques ont été observés : de l'identification des besoins en passant par la procédure de passation jusqu'à l'exécution des marchés. Ces risques sont notamment matérialisés par une insuffisante appréciation globale et pluriannuelle des besoins récurrents, un fractionnement subséquent des achats entraînant un non-respect des obligations en matière de publicité et de computation des seuils ainsi qu'un suivi défaillant de l'exécution des marchés.

Au regard de ces différents éléments, la chambre considère que l'organisation, le respect des procédures et le suivi de l'exécution par la commune de la commande publique sont très fragiles. En raison des risques pénaux, contentieux et financiers, il convient que la commune revoie profondément son fonctionnement interne et respecte la réglementation en vigueur.

Enfin, le soutien au personnel communal semble élevé, notamment au regard des relations de la ville et de l'association du personnel. Celle-ci bénéficie à elle seule de 20 % des subventions de la commune aux associations, sans compter des journées de sortie organisées avec des chauffeurs, des bus et du carburant communaux gratuitement accordés. En outre, les mises à disposition des agents doivent être sécurisées. En intégrant la fête du personnel, le soutien au personnel communal mobilise environ 800 000 euros par an soit 1,3 % de la masse salariale.

Dans l'ensemble, le contrôle de la gestion de Pantin met en lumière une situation financière solide. Il convient néanmoins de tempérer cette appréciation car l'endettement est toujours élevé et les charges devraient être appelées à diminuer malgré une tendance haussière sur les dernières années. Les pistes de travail sont nombreuses pour l'ordonnateur avec les chantiers des ressources humaines et de la fonction achat dans une stratégie de diminution de ses dépenses de fonctionnement. Cette réduction permettra de soutenir l'effort d'investissement d'une commune qui évolue.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

Rappel au droit n° 1 : Appliquer la durée légale du temps de travail pour l'ensemble des agents de la commune en mettant fin aux régimes dérogatoires et à l'heure de sport.....	61
Rappel au droit n° 2 : Mettre fin à toutes les primes irrégulières : le complément de rémunération irrégulièrement versé à l'ensemble des agents communaux, l'indemnité d'administration et de technicité dévoyée pour les agents passés aux 1 607 heures annuelles, les primes de présentéisme et de maintien du pouvoir d'achat accordées à certains agents...	77
Rappel au droit n° 3 : Mettre fin à la prime d'installation irrégulièrement versée aux contractuels de la commune de Pantin titularisés <i>in situ</i>	83
Rappel au droit n° 4 : Sécuriser les procédures juridiques de mises à disposition en informant les instances et en coordonnant conventions et arrêtés de mise à disposition donnée, conformément à la réglementation.	88
Rappel au droit n° 5 : Poursuivre puis maintenir en dessous des 30 jours la dynamique de réduction des délais de paiement et assurer le paiement systématique des intérêts moratoires dus.	95

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Préciser les relations entre le budget principal et le budget annexe de l'habitat indigne par une délibération et réaliser les bilans intermédiaires de façon à établir et amortir le déficit prévisionnel.	50
Recommandation n° 2 : Mettre en place un suivi précis des heures supplémentaires et identifier les besoins en menant une réflexion sur l'organisation voire le dimensionnement de certains services.....	65
Recommandation n° 3 : Poursuivre et finaliser la mise en place d'un suivi précis de l'absentéisme et d'un plan d'actions en vue de sa réduction progressive.	69
Recommandation n° 4 : Étendre comme prévu le principe d'une rémunération en deux parts, compatible avec le RIFSEEP, tel qu'il est prévu pour les services de l'État.	72
Recommandation n° 5 : Revoir les relations avec l'association du personnel en optimisant ses interventions et en réduisant les coûts.....	91
Recommandation n° 6 : Compléter, ajuster et évaluer le dispositif de contrôle de la computation des seuils de marchés, en analysant les dépenses récurrentes antérieures d'une manière globale, au niveau de l'ensemble des services de la ville dans une perspective annuelle et pluriannuelle.....	102
Recommandation n° 7 : Sécuriser l'ensemble de la fonction achat en revoyant les échanges entre services et en mettant en place des dispositifs de contrôle interne afin de respecter la réglementation et renforcer la performance de l'achat.	112

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

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

L'examen de la gestion de la commune de Pantin a été inscrit au programme de travail de la chambre régionale des comptes Île-de-France pour 2016. Il porte sur les exercices 2008 et suivants, jusqu'à la période la plus récente.

Le dernier contrôle réalisé par la chambre portait sur les exercices 2001 à 2007. Le rapport d'observations définitives (Rod) a été arrêté le 22 octobre 2009 par la chambre et adressé le 14 janvier 2010 par le président de la chambre¹.

Le présent contrôle a été notifié, par courrier le 9 septembre 2016, à Monsieur Bertrand Kern, maire de Pantin et seul ordonnateur de la période sous revue. Un entretien de début de contrôle, avec le maire et ses collaborateurs a eu lieu le 4 octobre 2016. L'entretien avec le maire, prévu, par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, est intervenu le 21 juin 2017².

Un rapport d'observations provisoires a été notifié le 29 août 2017 à l'ordonnateur. La réponse de ce dernier aux observations provisoires a été transmise le 3 octobre puis enregistrée au greffe de la chambre le 13 octobre 2017.

Dans son délibéré en date du 9 novembre 2017, la chambre, en sa 5^{ème} section, a adopté le présent rapport d'observations provisoires. Ont participé au délibéré, présidé par Mme Sanchez, présidente de la 5^{ème} section, Mme Dupuis-Verbeke, première conseillère, M. Henry, premier conseiller, M. Doumeix, premier conseiller et Mme Chastel-Dubuc, première conseillère.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Henry, conseiller-rapporteur, assisté de Mme Chau, vérificatrice ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

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

2 PRESENTATION DE LA COMMUNE

2.1 Présentation administrative et institutionnelle

2.1.1 Présentation du territoire communal

Pantin, située dans la banlieue nord-est de Paris, dans le département de la Seine-Saint-Denis en région Île-de-France, est limitrophe d'Aubervilliers, du 19^e arrondissement de Paris, des communes de La Courneuve, Bobigny, Noisy-le-Sec, Romainville, Les Lilas et Le Pré-Saint-Gervais.

La ville de Pantin connaît un développement à la croisée de dynamiques territoriales contrastées avec un paysage urbain fortement marqué par l'implantation d'activités industrielles et d'entrepôts, un cimetière parisien, un patrimoine important de logements sociaux, la présence du canal de l'Ourcq et d'importantes emprises ferroviaires.

¹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/commune-pantin-seine-saint-denis-0>.

² Lettre d'entretien de fin de contrôle.

La ville est principalement constituée par une plaine traversée par les routes nationales 2 et 3, la ligne de chemin de fer de Paris vers l'Est de la France et le canal de l'Ourcq. Elle est desservie par les transports en commun : le RER E, le tramway circulaire 3b et la ligne 5 du métro. Pantin compte cinq quartiers :

Carte n° 1 : Pantin et ses quartiers



Source : Commune de Pantin

Il en résulte un morcellement du territoire communal. Celui-ci est marqué par des traversées ferroviaires, routières et fluviales qui relient la capitale et qui, par l'intensité de leur trafic et l'étendue de leurs emprises, créent de véritables coupures dans la ville sans compter le cimetière parisien. Selon l'ordonnateur, ces coupures historiques guident l'intervention de la Ville pour réduire les effets de rupture urbaine et accompagner la structuration urbaine sous forme de quartiers :

- les Courtillières : ce quartier, enclavé par le cimetière parisien, est majoritairement composé d'habitat social (2 000 logements). Un premier programme de rénovation urbaine (PRU) conclu en 2006 est arrivé à terme avant de nouveaux développements en lien avec l'aménagement de l'écoquartier du Fort d'Aubervilliers, l'arrivée d'une gare du Métro 15 et la transformation de l'ancien site de l'Association sportive de la police de Paris (ASPP).
- les Quatre-Chemins : ce quartier de faubourg connaît de fortes difficultés sociales et urbaines. Un premier projet de rénovation urbaine (PRU) est en voie d'achèvement alors qu'un second se développe à Pantin et Aubervilliers dans un souci de cohérence urbaine. La zone d'aménagement concerté (Zac) écoquartier, créée en 2013, doit également permettre la transformation des emprises ferroviaires tout en créant un lien stratégique entre le nord et le sud de la ville. Enfin la zone d'activité économique (ZAE) Cartier Bresson accueille de nombreuses entreprises.

- Mairie-Hoche : ce territoire, qui accueille notamment l'Hôtel de Ville et la gare RER, connaît des mutations importantes, portées par la proximité de Paris et la dynamique de développement sur l'axe du canal. Les Zac Grands Moulins, Hôtel de Ville et centre-ville ont fortement contribué à la mutation urbaine de cet espace de centre-ville. La Ville a également défini un périmètre d'étude sur les portes de l'Ourcq (occupé par des succursales automobiles) et obtenu l'inscription de deux secteurs dans un PRU 2 d'intérêt régional.
- église : le centre historique connaît deux dynamiques principales de mutations portées par la collectivité : l'une autour du bassin de Pantin (Zac du Port en rive sud, développement économique en rive nord), l'autre sur le secteur Méhul via la mutation d'emprises industrielles ou d'activité vers une plus grande mixité avec l'habitat.
- Petit Pantin : délimité au nord par le canal de l'Ourcq et au sud par le parc de Romainville, ce quartier est principalement pavillonnaire et connaît des mutations en cours sur sa frange nord dans le secteur de la Zac du Port.

2.1.2 Pantin, une commune membre de l'Établissement public territorial (EPT) Est Ensemble

2.1.2.1 De la communauté d'agglomération Est Ensemble vers l'EPT

Jusqu'en 2016, Pantin appartenait à la communauté d'agglomération Est Ensemble (CAEE), constituée au 1^{er} janvier 2010 avec huit autres villes³. Après une phase préparatoire, les neuf villes, dont le conseil municipal de Pantin, le 26 novembre 2009, ont chacune délibéré sur le périmètre de la future agglomération, fixé par arrêté préfectoral du 24 août 2009.

Les statuts fondateurs de la CAEE ont permis d'acter de sa création, en déterminer son périmètre et en fixer ses compétences obligatoires et optionnelles⁴. L'approbation de l'intérêt communautaire a permis de délimiter le périmètre exact de ses compétences fin 2011.

Au 1^{er} janvier 2016, la CAEE s'est transformée, comme les autres intercommunalités de la petite couronne francilienne, en établissement public territorial territoire (EPT)⁵ de la Métropole du Grand Paris, créée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe). Contrairement à la plupart des autres EPT, les contours géographiques d'Est Ensemble qui regroupe 400 000 habitants, sont demeurés inchangés malgré le changement de statut.

2.1.2.2 Les transferts de compétences vers l'intercommunalité

La définition de l'intérêt communautaire s'est déroulée dans la limite des deux années prévues par les dispositions du CGCT, aboutissant à une série de délibérations adoptées lors du conseil communautaire du 13 décembre 2011 dont une délibération générale, relative à l'adoption du « Pacte territorial d'Est Ensemble », destinée à réaffirmer le projet politique de l'agglomération.

Pour chacune des compétences concernées hormis l'action sociale, des transferts d'équipements, d'opérations ou de dispositifs ont concerné Pantin :

- développement économique : maison Revel et maison de l'Emploi ;
- aménagement de l'espace communautaire : transferts de Zac déclarées d'intérêt communautaires avec un portage financier partagé entre la CAEE et la ville de Pantin ;

³ Bagnolet, Bobigny, Bondy, Les Lilas, Le Pré-Saint-Gervais, Montreuil, Noisy-le-Sec, Romainville et Pantin.

⁴ Arrêté du 24 août 2009, arrêté du 22 décembre 2009, puis celui du 31 décembre 2010, intégrant la compétence en matière de déchets et l'arrêté du 13 juin 2012 relatif à la modification statutaire en vue d'étendre et de préciser ses compétences optionnelles.

⁵ Un EPT est un établissement public de coopération intercommunale soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes, sauf dispositions spéciales prévues dans la loi NOTRe.

- équilibre social de l'habitat avec les opérations programmées d'amélioration de l'habitat de renouvellement Urbain (OPAH-RU) du secteur centre sud ainsi que l'opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI) des Sept Arpents ;
- politique de la ville : le plan local pour l'insertion et l'emploi, la maison de la justice et du droit ;
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire : les bibliothèques E. Triolet, J. Verne et R. Rolland, le Ciné 104, le Pavillon des Arts, le Conservatoire à rayonnement départemental d'une part, la piscine Leclerc et le bassin M. Bacquet d'autre part.

Le déploiement des différentes compétences de la CAEE s'est progressivement effectué entre 2010 et 2013 avec les grandes étapes suivantes :

- au 1^{er} septembre 2011 : transferts des agents dédiés au service de l'eau et de l'assainissement, ainsi que de la collecte des déchets, compétences de plein exercice de la CAEE depuis sa création ;
- courant 2013, d'autres compétences transférées ont donné lieu à des mouvements d'effectifs en plusieurs vagues.

Au total, 174 agents de la Ville ont fait l'objet de transferts obligatoires à la CAEE alors que d'autres, d'ampleur plus limitée, ont pu se produire selon le droit commun de la fonction publique avec l'accord des agents, à l'inverse des compétences transférées.

2.1.2.3 Les liens financiers entre la CAEE et ses communes membres

Aux termes de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI), une commission locale est chargée d'évaluer les charges transférées (CLECT), lesquelles se répercutent sur le montant de l'attribution de compensation, dépense obligatoire de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) vers les communes. Ses travaux sont censés traduire l'impact financier de ces transferts en déterminant le montant de l'attribution de compensation reversée aux communes par l'EPCI.

En matière de dépenses, l'article du CGI précité, dans sa version modifiée par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, opère une distinction entre les dépenses de fonctionnement non liées à un équipement relevant d'une évaluation au coût réel⁶ et les dépenses liées à des équipements afférents aux compétences transférées qui doivent être calculées sur la base d'un coût moyen actualisé⁷.

En 2010, la première CLECT, instituée par délibération du 16 février 2010⁸, a traité de l'eau, de l'assainissement et du traitement des déchets. Seule cette dernière compétence a donné lieu à l'évaluation des transferts de charges dans le cadre de la deuxième CLECT.

Consécutivement à la déclaration d'intérêt communautaire du 13 décembre 2011 qui a acté le transfert effectif de nouvelles compétences début 2012, la troisième CLECT du 20 décembre 2012 a procédé à l'évaluation des charges nettes de fonctionnement liées aux compétences « aménagement de l'espace communautaire », « développement économique », « équilibre social de l'habitat », « politique de la ville » et « équipements culturels et sportifs ».

⁶ D'après celui constaté dans les budgets communaux soit lors du seul exercice précédant le transfert de compétences, soit durant plusieurs exercices antérieurs (période de référence à fixer par la CLECT).

⁷ Obtenu à partir du coût global de réalisation/d'acquisition/de renouvellement de l'équipement, des charges financières et des dépenses d'entretien qui s'y rattachent pour une durée d'utilisation normale de l'équipement rapporté ensuite à une seule année.

⁸ Le conseil municipal désignant des représentants titulaires et suppléants les 24 juin 2010 et 3 avril 2014 puis, avec l'EPT, par délibération du 16 décembre 2015.

Les trois rapports suivants de la CLECT ont poursuivi ce travail d'évaluation des compétences transférées de 2014 à 2015⁹.

Le rapport définitif de la chambre portant sur la CAEE¹⁰ a montré les limites de l'exercice avec de nombreuses difficultés et des travaux qui n'étaient pas encore achevés courant 2015 et que mentionnait le rapport de la 6^e CLECT. Dans l'attente de l'achèvement des transferts, un dispositif conventionnel - expliquant des flux financiers entre l'EPCI et la commune de 2011 à 2016 - a été mis en place entre la commune de Pantin et la CAEE avec des conventions de mise à disposition de services, de prise en charge des marchés mixtes et de mandat de maîtrise d'ouvrage liées à des opérations de construction.

Un projet de pacte financier et fiscal avait été initié en 2011 sans se concrétiser par la suite. Certes, l'élaboration d'un tel document était facultative, résultant d'une démarche volontariste des collectivités mais elle est devenue obligatoire dans le contexte spécifique de la métropole¹¹ voire antérieurement en raison de la conclusion d'un contrat de ville entre l'intercommunalité et les communes membres depuis 2015.

2.1.2.4 Les conséquences de l'adhésion à la Métropole du Grand Paris (MGP)

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la métropole est devenue compétente en matière d'aménagement de l'espace métropolitain, de politique locale de l'habitat, de développement et d'aménagement économique, social et culturel, de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie, certaines de ces compétences étant soumises à la définition d'un intérêt métropolitain.

Des transferts de compétence sont d'ores et déjà à prévoir : élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), animation et coordination des dispositifs contractuels et développement urbain, de développement local et d'insertion économique et social. Les autres compétences actuellement exercées par l'EPT demeurent inchangées dans l'attente de la définition des intérêts métropolitain et territorial. Compte tenu de ces incertitudes, l'ordonnateur n'a pu préciser les impacts sur ses effectifs.

Tableau n° 1 : Les compétences soumises à la définition de l'intérêt métropolitain

Domaine	Compétences
Aménagement	La définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.
	Les actions de restructuration urbaine.
	La constitution de réserves foncières.
Politique locale de l'habitat	L'amélioration du parc immobilier bâti.
	La réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre d'intérêt métropolitain.
Développement et aménagement économique, social et culturel	La création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale et touristique, portuaire ou aéroportuaire.
	Les actions de développement économique.

Source : Commune de Pantin

⁹ 4e CLECT du 16 janvier 2014 : politique de la ville / déplacements / développement économique / équipements culturels et sportifs (pour la ville de Bagnolet) / régularisation au titre de la compétence « collecte et traitement des déchets » (pour la ville de Montreuil) ; 5e CLECT du 10 décembre 2014 : charges de personnel pour la compétence « accès au droit » (politique de la ville) / charges de fonctionnement courant hors masse salariale pour les compétences aménagement, développement éco, équipements culturels et sportifs, équilibre social de l'habitat, politique de la ville ; 6e CLECT du 28 janvier 2015 : équilibre social de l'habitat et des espaces verts / correction des charges des compétences aménagement et développement économique.

¹⁰ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-dagglomeration-est-ensemble-caee-93>.

¹¹ Ainsi, dans un délai de six mois à compter de sa création, - il était prévu que celle-ci adopte à la majorité des deux tiers « un pacte financier et fiscal définissant les relations financières entre [la Métropole], les établissements publics territoriaux et les communes situées dans le périmètre de la métropole. [II] détermine les attributions de compensation revenant aux communes membres (...). »

2.1.3 Les évolutions de l'administration municipale et du mode de gestion des services publics

Postérieurement au dernier rapport de la chambre, la commune de Pantin a mené une réorganisation de sa gouvernance et de son fonctionnement en 2010, qui coïncide par ailleurs avec la démarche intercommunale. Les trois axes principaux ont été :

- la refonte de l'organigramme, désormais « structuré en départements, directions et pôles en adéquation avec les politiques locales » dont la matrice a été maintenue jusqu'à présent ;
- la redéfinition des niveaux hiérarchiques et du régime indemnitaire, « pour répondre à un cadre largement dévoyé au fil du temps » et à un « décalage entre la réalité des lignes hiérarchiques et la fonction assignée » ;
- l'identification de chantiers prioritaires : 1) « optimiser le mode de gouvernance élus-administration » ; 2) « développer une approche usagers » ; 3) « moderniser les fonctions ressources » ; 4) « responsabiliser et professionnaliser le management » ; 5) « favoriser la transversalité » ; 6) « interroger la pertinence des modes de gestion des services publics locaux ».

Concernant ce dernier aspect, la délimitation entre les services publics exploités en régie et ceux faisant l'objet d'une gestion déléguée a connu quelques évolutions :

- le service de médiation urbaine, destiné à prévenir les nuisances nocturnes, assuré en régie depuis 2012 par une dizaine d'agents après l'avoir été, à titre expérimental, par deux associations conventionnées ;
- la politique de stationnement en voirie internalisée à partir de 2014, tandis que l'exploitation des places en ouvrage a fait l'objet d'une délégation de service public ;
- enfin, le centre médico-psycho-pédagogique (CMPP) de Pantin transféré à l'association prévention, soins et insertion (APSI) à compter du 1^{er} janvier 2015, « pour permettre une gestion efficiente et pour nouer les partenariats nécessaires à son évolution ».

2.2 Présentation socio-économique

2.2.1 La démographie

En 2016, la commune de Pantin comptait 53 816 habitants pour une superficie de 5,04 km² soit une densité de 10 677 habitants/km² qui la place parmi les 5 communes de Seine-Saint-Denis appartenant à la strate de population comprise entre 50 000 et 99 999 habitants. Selon le recensement INSEE, la population légale de Pantin, relativement jeune et familiale, progresse de 2009 à 2013 de + 1,65 %. Selon la commune, cette progression serait vraisemblablement à réévaluer à la hausse compte tenu d'autres indicateurs démographiques en progression dans un contexte de mutation urbaine.

Tableau n° 2 : Population de Pantin selon l'Insee (2012-2016)

Population légale	2009	2010	2011	2012	2013
En vigueur du 1 ^{er} /01 au 31/12	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'habitants	52 491	54 464	54 124	53 412	53 816

Source : Insee

Sur une plus longue période et comme le montre l'Institut d'urbanisme et d'aménagement (IAU)¹², la population de Pantin a augmenté avec un certain dynamisme dans les années 1990 avant de ralentir par la suite. Selon l'IAU¹³, environ 17 000 habitants de Pantin vivent dans les quartiers prioritaires soit 28 % de la ville pour un peu plus de 15,4 % de la superficie communale. La population a vieilli, avec un renforcement notable de la part des personnes âgées de plus de 60 ans de 14,5 % à 16,2 %, en deçà, néanmoins, de la moyenne régionale (18,5 % en 2012).

2.2.2 Données socio-économiques

Pantin bénéficie du dynamisme de l'activité économique sur son territoire. La proximité de Paris explique la concentration de nombreux sièges sociaux d'entreprises sur le territoire. Pantin compte près de 2 000 entreprises, dont 21 de plus de 100 salariés.

En 2012, Pantin comptabilisait 27 802 salariés et non-salariés. La part de la population active de 75,7 %, est légèrement supérieure à celle du département (73,4 % en 2013). Néanmoins, le taux de chômage de 18,7 % est comparable à celui de la Seine Saint Denis (18,5 % en 2013). Le nombre de foyers bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) est ainsi de 3 716 personnes et le nombre de domiciliation au centre communal d'action sociale (CCAS) a significativement augmenté de 114 en 2009 à 520 en 2015.

Avec une valeur de 0,38, l'indice de développement humain (IDH)¹⁴ de la ville est inférieur à celui de la région et du pays (0,51) mais comparable à la moyenne départementale.

Comme le montre l'IAU, Pantin garde un certain dynamisme de son immobilier de bureaux et d'entreprise dans les décennie 1990 puis 2000. Dans la période plus récente 2008-2012, les principales mutations sont dues à l'augmentation du nombre de bureaux et la diminution d'entrepôts voire d'espaces verts¹⁵.

3 LES SUITES DONNEES AUX PRECEDENTES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

Certaines recommandations du rapport d'observations définitives précédent n'étaient pas formulées de manière explicite et ont donc fait l'objet d'un retraitement dans le cadre du présent contrôle¹⁶. Les principaux constats suivants ont été relevés :

- en matière de fiabilité des comptes, des anomalies « *parfois significatives notamment en matière d'immobilisations* », d'amortissement et de suivi du patrimoine ;
- une situation financière caractérisée par des charges de fonctionnement insuffisamment maîtrisées. La chambre a en particulier souligné que « *l'effort de maîtrise des charges de personnel débuté en 2009, doit être poursuivi sur plusieurs exercices pour produire un impact significatif sur les finances communales* ». Elle a aussi relevé que le recours à l'emprunt restait important et le niveau de dette élevé ;
- une gestion satisfaisante des centres municipaux de santé que la commune s'était alors engagée à identifier dans un budget annexe ;
- une faiblesse des outils de pilotage en matière de ressources humaines avec des anomalies concernant des agents contractuels et un collaborateur de cabinet.

¹² Abécédaire de la future Métropole du Grand Paris p. 71.

¹³ Abécédaire de la future Métropole du Grand Paris p. 113.

¹⁴ Calculé par la moyenne de trois indices quantifiant la santé, le niveau de vie et le niveau d'éducation, à partir de données pertinentes et disponibles à l'échelle communale. Outil de mesure des inégalités sociales, il constitue l'indicateur majeur permettant à l'Agence Régionale de Santé de considérer la commune comme un territoire prioritaire pour son intervention.

¹⁵ Mode d'occupation des sols, Institut d'aménagement et d'urbanisme.

¹⁶ Le nombre arrêté et la présentation sous une forme retraitée n'a pas donné lieu à objections de la commune.

L'ordonnateur s'était engagé à effectuer un audit de sa politique indemnitaire et prendre des mesures correctrices :

- s'agissant de la fonction achat, l'ordonnateur s'est engagé à revoir le positionnement du service achats/marchés publics et à mettre en place un véritable contrôle interne. En matière de régularité, l'examen d'un échantillon de marchés de prestations de services intellectuels avait révélé une passation sans mise en concurrence ;
- pour deux délégations de service public consenties par la ville, relatives au stationnement payant et aux marchés d'approvisionnement communaux, la chambre avait constaté que les stipulations contractuelles étaient parfois insuffisantes quant aux obligations des délégataires.

Détaillée en annexe n° 1, l'appréciation générale de la chambre concernant la mise en œuvre des suites données à ses observations et recommandations est nuancée. Si la collectivité est entrée dans une phase de modernisation, un certain nombre de suites, porteuses d'enjeux lourds, n'a pas été mis en œuvre alors que le précédent rapport définitif de la chambre a été notifié en 2010. Ainsi, la chambre relève que :

- les recommandations liées à la fiabilité des comptes ont, dans l'ensemble, été mises en œuvre par l'ordonnateur en lien avec le comptable ;
- néanmoins, l'analyse des ressources humaines a montré des lacunes persistantes dans la mise en œuvre des propositions transversales de la chambre, notamment concernant la modernisation du régime des logements de fonction et le suivi de l'absentéisme (cf. chapitre 7) ;
- il en est de même de la commande publique ; si l'organisation proposée par la chambre a été formellement mise en place, les écueils relevés il y a sept ans sont toujours constatés voire amplifiés (cf. chapitre 8) induisant, au-delà de la constitution formelle d'un pôle marché public, une véritable réflexion sur l'organisation et le fonctionnement de la fonction achat.

4 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

4.1 Le règlement budgétaire et comptable

Obligatoire pour les départements et régions mais facultative à l'échelon communal et intercommunal, la mise en place d'un règlement budgétaire et financier est préconisée par le comité national de fiabilité des comptes locaux¹⁷.

La ville de Pantin précise que, dans le cadre du projet de sécurisation et d'homogénéisation des procédures au sein du Département Ressources, le règlement financier a été mis en place début 2016 et complété par un guide des procédures financières et comptables.

4.2 La structure et le vote du budget

Depuis 2013, le budget est constitué du budget principal et d'un seul budget annexe Habitat indigne dès lors que les budgets annexes Assainissement, Régie funéraire et Ciné 104 ont été transférés à l'EPCI. Le budget est voté par nature, sans vote en autorisations d'engagement et crédits de paiement (AE/CP).

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

Selon l'annexe IV-C3.3 du budget primitif 2014 relative à la liste des services individualisés dans un budget annexe, le budget annexe Habitat indigne est géré en comptabilité de stock. Il a été créé le 1^{er} janvier 2007 par délibération du 20 décembre 2006 du fait qu'il s'agit d'une opération d'aménagement faisant l'objet d'une comptabilité de stock et qui est soumise à TVA.

4.3 Le respect de la procédure budgétaire

La qualité de l'information financière et budgétaire au conseil municipal étant indispensable au bon fonctionnement de la démocratie locale, le législateur a précisé la production d'une série de documents et les grandes lignes de leur contenu à leur attention.

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit l'organisation d'un débat sur les orientations budgétaires (DOB) de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, l'évolution et les caractéristiques de l'endettement, dans un délai de deux mois précédant le vote du budget. En outre, dans le cadre des dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT qui permettent au conseil municipal de déléguer au maire, dans des limites qu'il fixe, les opérations en matière d'emprunts et d'instruments de couverture, ce dernier doit produire annuellement un rapport sur l'état et l'évolution de la dette communale.

Le tableau suivant présente les différentes échéances budgétaires durant la période :

Tableau n° 3 : Calendrier annuel de la procédure budgétaire

Exercice	2012	2013	2014	2015	2016
Débat d'orientation budgétaire	09/02/2012	21/02/2013	28/11/2013	12/02/2015	26/11/2015
Vote du budget primitif	12/04/2012	11/04/2013	19/12/2013	09/04/2015	16/12/2015
Approbation du compte administratif n-1	28/06/2012	27/06/2013	26/06/2014	25/06/2015	19/05/2016
Affectation des résultats n-1	28/06/2012	27/06/2013	26/06/2014	25/06/2015	19/05/2016

Source : commune de Pantin ; site internet

La commune de Pantin respecte parfaitement les échéances budgétaires annuelles. Elle applique même l'antériorité dans le cadre du vote du budget primitif pour les exercices récents, hormis 2014, année électorale. Sur le fond, les documents sont clairs et de qualité.

4.4 Les résultats du compte administratif

Outre le taux de réalisation qui permet de comparer les crédits consommés et les prévisions budgétaires du budget primitif ainsi que les restes à réaliser qui ne présentent aucun problème de sincérité, les restes à classer non régularisés ont été analysés par la chambre.

Les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, sont en effet inscrites provisoirement avant d'être régularisées par imputation au compte définitif, au plus tard en fin d'exercice. Sinon, ces opérations ne sont pas prises en compte dans le résultat de l'exercice.

Tableau n° 4 : Ratios recettes et dépenses sur produits et charges de gestion

En M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes à classer ou à régulariser (c471)	1,0	0,1	0,4	2,9	1,9	4,8
Produits de gestion	120,4	120,5	119,0	115,9	109,7	114,4
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	0,8	0,1	0,4	2,5	1,7	4,2
Dépenses à classer ou à régulariser (c472)	0,0	0,2	3,4	0,3	0,3	0,4
Charges de gestion	92,6	94,4	95,4	94,7	92,4	91,6
Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	0,0	0,2	3,6	0,4	0,4	0,4

Source : Chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion (2015 : flux CCI au 30 avril 2016)

Après une période durant laquelle le ratio est resté contenu, on observe, entre 2013 et 2015, que les recettes à classer rapportées aux produits de gestion varient entre 1,7 % et 4,2 %, ratio considéré comme élevé au regard d'un ratio considéré comme normal de 1 %.

Fin 2015, les recettes provenant des régies de recettes (c4711) ont augmenté de 46 186 € à 330 673 €. Les recettes perçues avant émission de titres de recettes ont presque quadruplées (+ 198 %) entre 2014 et 2015, passant de 1,356 M€ à 4,042 M€.

Tableau n° 5 : Détail des Recettes à classer (2010-2015)

Soldes Recettes à classer (En €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Versement régisseurs (c4711)	312 698	72 295	73 826	25 926	46 186	330 673
Virements réimputés (c4712)	5 336	1 244	18 731	250 361	259 472	303 461
Recettes perçues avant émission de titres (c4713)	592 494	31 875	321 367	2 489 320	1 356 557	4 042 203
Recettes perçues en excédent à réimputer (c4714)	40 005	2 856	7 272	11 718	63 049	22 158
Recettes relevé Banque de France-hors Clo Hélios (c4717)	0	0	80	0	0	0
Autres recettes à réimputer (c4718)	55 274	27 147	20 334	143 183	136 039	62 283
Total (c 471)	1 005 807	135 418	441 610	2 920 507	1 861 303	4 760 778

Source : Balances générales

Le trésorier de Pantin explique que l'apurement des comptes 47 combine deux éléments :

- une multitude de petites sommes sur les exercices antérieurs à 2015 n'ont pas été titrées, malgré ses relances ;
- le plus souvent, le motif de non émission tient au manque d'information sur la recette ou la pièce justificative d'encaissement.

Par ailleurs, les encaissements de décembre 2015 n'ont pas fait l'objet de titres en 2015 pour un montant total de 3,55 M€ dont un flux unique entre la commune et la CAEE. L'ordonnateur et le trésorier précisent que la majorité des écritures ont été régularisées début 2016.

Au-delà de ces causes ponctuelles et extérieures à la ville, la chambre rappelle à l'ordonnateur de veiller à ce que ses régies fournissent les pièces justificatives contenant des renseignements clairs.

4.5 Les annexes obligatoires aux documents budgétaires

Ces annexes sont limitativement énumérées par l'article R. 2313-3 du CGCT et l'instruction budgétaire et comptable M14. Elles visent à compléter l'information des élus et des tiers.

4.5.1 Une production régulière des annexes

L'ensemble des annexes obligatoires a été joint à l'appui du budget principal et du compte administratif élaborés par la ville de Pantin et n'appelle pas d'observation.

Les stocks de dettes à moyen et long terme inscrits au compte 16 (solde créditeur) de la balance générale étaient concordants avec ceux inscrits aux annexes du compte administratif. Toutefois, des écarts ont été constatés entre le compte de gestion et les annexes du compte administratif, pour certains de faibles montants, justifiés par la commune de Pantin.

4.5.2 Les lignes de trésorerie : des tirages non conformes aux délibérations

Les lignes de trésorerie permettent aux communes de faire face à des besoins passagers de liquidités sans avoir à mobiliser par avance des emprunts budgétaires à moyen ou long terme.

L'examen du compte 5193 « Ligne de trésorerie » montre un solde nul chaque année, les remboursements étant égaux aux tirages. La ville ne l'utilise donc pas de façon pérenne comme moyen de financement ordinaire. Par ailleurs, les montants de ce compte sont correctement retranscrits dans l'annexe du compte administratif hormis un écart de 0,2 M€ avec le compte de gestion 2014.

Toutefois, le montant des tirages totalise annuellement plus de 20 M€ en 2012 et plus de 35 M€ en 2014 en dépassement de la limite annuelle de 15 M€ autorisée par le conseil municipal, sur la base de l'article L. 2122-22 du CGCT, qui a délégué au maire le pouvoir de « réaliser les lignes de trésorerie d'une durée maximale de 12 mois dans la limite d'un montant annuel de 15 000 000 € » par délibérations du 28 mars 2014 et, préalablement, du 16 mars 2008.

La commune de Pantin fait valoir que « l'annexe du compte administratif présente le cumul des différents tirages et remboursements réalisés dans l'année. Les allers retours entre tirages et remboursement entraîne de fait un volume supérieur au montant unitaire autorisé.

La chambre conteste toutefois l'interprétation donnée par l'ordonnateur, laquelle tendrait à n'imposer aucun montant maximum annuel, pourtant prévu par l'article L. 2122-22 du CGCT. Il apparaît donc que la limite annuelle de 15 M€ fixée par les délibérations précitées n'a pas été respectée en 2012 et 2014 par l'ordonnateur.

4.5.3 Les engagements hors bilan

Les communes peuvent accorder leur garantie aux emprunts contractés par des personnes de droit privé dans les conditions prévues par les articles L. 2252-1 à L. 2252-5 précisées par les articles D. 1511-30 à D. 1511-35 du CGCT. Trois règles prudentielles cumulatives visent à limiter les risques : plafonnement par rapport aux recettes réelles de fonctionnement, division des risques et partage des risques. L'annexe IV-B1.1 du compte administratif prévue à l'article L. 2313-1 6° du CGCT a été produite et les règles prudentielles relatives à la dette garantie ont été rappelées dans le règlement budgétaire et financier.

La ville de Pantin garantit principalement des prêts pour le logement social. Ces garanties concernent deux types d'organismes : les bailleurs sociaux et la société d'économie mixte d'aménagement pour un total cumulé de 17,1 M€ (capital restant dû et intérêts) fin 2015.

Tableau n° 6 : Emprunts garantis par la commune

en M€	Montant initial	Capital restant dû	en intérêts	en capital	Total garanti
Total des emprunts autres que ceux contractés par des collectivités ou des EP (hors logements sociaux)	1,4	1,4	0,0	0,0	0,0
Total des emprunts contractés pour des opérations de logement social	331,7	261,7	6,0	11,0	17,1
Total général	333,1	263,1	6,0	11,0	17,1

Source : Chambre régionale des comptes, d'après compte administratif 2015 ville de Pantin – annexe IV-B1.1

La règle de plafonnement par rapport aux recettes réelles de fonctionnement signifie qu'une collectivité ne peut garantir plus de 50 % du montant total de ses recettes réelles de fonctionnement. Au 31 décembre 2015, le total des annuités des emprunts garantis, hors opérations de logements sociaux, cumulé aux annuités en capital de la dette de la ville s'élevait à 11,787 M€ pour des recettes réelles de fonctionnement de 116,404 M€, soit un ratio de 10,13 %, très inférieur au seuil défini aux articles L. 2252-1 et D. 1511-32 du CGCT.

S'agissant de la règle prudentielle de partage des risques, impliquant qu'un même emprunt ne peut être garanti à 100 % par une ou plusieurs collectivités, excepté pour les opérations de logement social et les associations d'intérêt général, aucune anomalie n'a été relevée.

Enfin, la règle prudentielle de division des risques signifie que le montant des annuités garanties au profit d'un même débiteur ne doit pas être supérieur à 10 % du montant total des annuités susceptibles d'être garanties, seuil que la commune de Pantin respecte.

4.6 La gestion du patrimoine communal

4.6.1 L'état de l'actif et l'inventaire

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification par la tenue de l'inventaire ; il doit exercer un suivi exhaustif de la réalité et la présence des immobilisations (inventaire physique) et connaître son patrimoine immobilisé sur le volet financier (inventaire comptable). Le comptable est responsable de l'enregistrement des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan, conforme à l'inventaire comptable de l'ordonnateur. Il doit y avoir correspondance entre l'inventaire et l'état de l'actif.

Alors que cette recommandation était déjà formulée dans le précédent rapport de la chambre, l'état de l'actif de la ville de Pantin n'a pas été joint au compte de gestion 2014. Des réunions périodiques pour ajustements de l'actif ont eu lieu entre l'ordonnateur et le comptable et le travail d'ajustement des comptes a pu aboutir fin 2017.

4.6.2 Les immobilisations en cours

Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non achevées à la fin de l'exercice et, à son crédit, le montant des travaux achevés. Lorsque ces immobilisations, corporelles et incorporelles, sont terminées, elles doivent être transférées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire réalisée par le comptable, sur la base d'un certificat administratif produit par l'ordonnateur.

Pour vérifier que les immobilisations en cours sont régulièrement soldées, le contrôle de vraisemblance consiste à rapporter les soldes des comptes 231 et 21, le résultat étant un pourcentage qui doit être faible. Un ratio complémentaire rapportant le solde des immobilisations en cours aux dépenses d'équipement de l'année, exprimé en nombre d'années, ne doit être que ponctuellement supérieur à 1 an.

L'examen de vraisemblance montre d'une part que le ratio « Immobilisations en cours rapporté au solde des immobilisations définitives » (compte 23 / compte 21) est relativement important durant toute la période sous revue, oscillant entre 23 % en 2010 et 39,5 % en 2015. D'autre part, le ratio « Solde des immobilisations en cours sur les dépenses d'équipement de l'année » augmente également entre deux à huit années, ce qui tendrait à confirmer que les écritures d'intégration du compte 23 au compte 21 ne sont pas régulièrement passées.

Le comptable confirme l'absence d'intégration entre 2010 et 2014, corrélée avec l'absence d'écriture d'ordre non budgétaire au crédit du compte 23. Toutefois, l'ordonnateur précise qu'un travail de régularisation est mené avec le comptable, qu'un premier transfert a été réalisé en 2015 pour 6,5 M€ et qu'un autre est prévu entre 20 et 30 M€ concernant les équipements transférés à la CAEE. L'examen des comptes indique qu'en 2016, 85,707 M€ ont été inscrits au crédit du compte 231. Ainsi, le ratio « Solde du compte 23 sur solde du compte 21 » s'est amélioré de 39,5 % en 2015 à 10,5 % en 2016¹⁸. Il en est de même du ratio « Solde des immobilisations en cours sur dépenses d'équipement de l'année », qui s'établit à 1,66 année en 2016 contre 8,42 années en 2015, proche du ratio préconisé par les juridictions financières.

¹⁸ Au 31 décembre 2016, le solde du compte 231 est de 39,376 M€ et celui du compte 21, de 374,695 M€, soit un ratio de 10,5 %.

4.6.3 Les avances versées sur commandes d'immobilisations

Les comptes 237 et 238 servent à l'imputation provisoire des paiements d'avances aux fournisseurs d'immobilisations (entreprises ou mandataires). Ils doivent être soldés, par transfert de leur montant au chapitre d'immobilisation définitif de l'équipement, selon sa nature, lors de la justification de l'investissement. La présence ou la permanence d'un solde débiteur peut traduire des difficultés qui peuvent, à terme, se conclure par l'absence de réalisation ou d'achèvement de l'équipement, le rendant inutilisable et sans valeur.

Tableau n° 7 : Avances versées sur commandes d'immobilisation corporelles

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Avances versées compte 238 ¹⁹ (solde)	266 227	803 806	811 942	1 001 054	1 001 054	1 008 528	100 513

Source : Chambre régionale des comptes, d'après comptes de gestion du budget principal (et balance 2016)

Fin 2015, le solde du compte 238 était de 1 008 528 € puis de 100 513 € un an plus tard après une phase de montée en charge. L'ordonnateur précise que le compte est désormais suivi spécifiquement par un agent et que chaque avance est soldée dès que nécessaire par un titre et un mandat au compte définitif. La ville s'est fixée comme objectif d'apurer ce compte en 2017 en transférant les sommes aux comptes définitifs appropriés.

4.6.4 Les immobilisations financières

4.6.4.1 Les participations et créances rattachées à des participations : compte 26

Selon l'instruction M14, le compte 26 a vocation à recueillir les droits détenus par la collectivité dans le capital d'établissements privés, matérialisés ou non par des titres.

Entre 2009 à 2015, le compte 26 est composé uniquement du sous compte 261 « Titre de participations » d'un montant stable de 858 469,60 €. La ville a pris part au capital de la Sem Pact 93 (devenue Deltaville puis fusionnée dans Sequano Aménagement) à hauteur de 20 000 € et au capital de la Semip pour 838 469,59 € soit 55 % du capital social. Toutefois, l'annexe IV-C2 du compte administratif concernant la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier, n'est pas renseignée. Dès lors, l'ordonnateur a renseigné cette annexe dans le budget primitif 2017.

4.6.4.2 Les créances sur collectivités et établissements publics : compte 27

La chambre doit s'assurer de la réalité de ce stock de créances et de son caractère recouvrable. Au compte 27, le stock des immobilisations financières de la ville de Pantin s'est élevé à 20,54 M€ au 31 décembre 2015, dont 5,24 M€ de prêt inscrit au compte 274 et 12,99 M€ de créances immobilisées inscrites au compte 27638.

Concernant le compte 274 « Prêts », la balance de sortie au 31 décembre 2016 indique un solde de 5,032 M€, constitué des participations de la ville pour l'opération Zac Centre-ville dont l'achèvement est prévu en 2020.

L'ordonnateur a transmis une facture du 23 octobre 2013 émanant de la Semip d'un montant de 1 435 200 € TTC, accompagnée d'une « convention de participation aux équipements publics de la société civile immobilière [X] » signée le 28 octobre 2008²⁰. Le même montant a été mandaté en 2014 au compte 274, sans pièce justificative. Cette convention de participation prévoit que la société civile immobilière (SCI) X, représentée par son gérant verse à la commune une participation à la réalisation des équipements publics forfaitisée d'un montant de 7 893 600 € TTC par acomptes que la commune s'engage contractuellement à reverser à l'aménageur (la Semip).

¹⁹ Le tableau ne comporte pas de compte 237 car celui-ci n'a pas été mouvementé sur toute la période sous revue.

²⁰ Un titre de recette correspondant à un remboursement d'avance de trésorerie de 500 000 € a été enregistré en 2015 (sans pièce jointe) et un autre de 207 500 € en 2016. Ce paiement correspond au niveau d'inventaire 20130257.

Par ce mécanisme, les fonds ne font donc que transiter par les comptes de la commune et n'ont donc pas vocation à être remboursés à la ville. Dès lors, le compte 274 « Prêts » ne paraissait pas approprié et la chambre s'interroge – au-delà même du dispositif comptable - sur le montage retenu faisant intervenir la ville comme intermédiaire alors que la SCI aurait pu directement verser les sommes dues à la Semip.

4.6.5 Amortissement des immobilisations

Conformément aux dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT, les règles d'amortissement des immobilisations sont fixées pour chaque bien ou catégorie de biens, par l'assemblée délibérante. D'un point de vue comptable, la constatation de l'amortissement se traduit par une dépense de fonctionnement (la dotation) imputée au compte 6811 ; une recette d'investissement (l'amortissement) imputée au compte 28.

La commune de Pantin a déterminé les modalités d'amortissement applicables aux différentes immobilisations : par délibérations du 30 janvier 1997 pour les biens de faible valeur (1 an) et du 20 décembre 2007 relative à la durée d'amortissement des subventions d'équipement versées (5 et 15 ans pour les personnes respectivement de droit privé et de droit public).

Si les amortissements des immobilisations semblent donc effectués, la délibération du 20 décembre 2007 est toutefois devenue obsolète depuis l'entrée en vigueur du décret du 23 décembre 2011 (à compter du 1^{er} janvier 2012) qui a modifié la durée d'amortissement des subventions d'équipement versées, désormais fonction de l'objet financé : 5 ans pour les biens mobiliers, matériel ou études ; 15 ans pour les biens immobiliers ou installations ; 30 ans pour les projets d'infrastructures.

En matière d'immobilisations comme de subventions versées, la ville a adopté une nouvelle délibération en date du 5 octobre 2017 mettant à jour les durées d'amortissement dans le cadre du calcul de la dotation aux amortissements.

4.7 Les créances communales (comptes de tiers et restes à recouvrer)

4.7.1 Les restes à recouvrer

Fin 2015, les impayés dus à la ville de Pantin se sont élevés à 7,453 M€ pour 41 345 titres de recettes émis. Un travail partenarial avec le comptable a été entrepris, permettant d'apurer les créances les plus anciennes et celles de faibles valeurs. Selon le comptable, de nombreuses prises en charges de titres ont été effectuées fin 2015, ne permettant pas d'effectuer le recouvrement, pour partie effectif en 2016. Les soldes de faibles montants (moins de 1 000 €) fin 2016 concernent certains comptes, en cours d'expertise selon le trésorier.

Une revue de l'ancienneté des éléments figurant dans l'état de restes au 30 juin 2017 a été effectuée, l'état des restes à recouvrer au 30 juin 2017 ne faisant plus état que des titres émis depuis 2006. Les restes à recouvrer de moins de trois ans (2015, 2016, 2017) représentent 42 % du total des sommes à recouvrer.

Tableau n° 8 : Ancienneté des restes à recouvrer à mi-2017

Ancienneté	Montant (€)	Part du total (en %)	Nombre de pièces
< 1 an	484 765	15	3 404
1 et 2 ans	869 372	27	7 172
3 à 4 ans	581 958	18	4 480
5 à 10 ans	1 143 683	36	11 079
Sup à 10 ans	112 064	4	1 035
Total	3 191 843	100	27 170

Source : Chambre régionale des comptes, d'après état des restes à recouvrer au 30 juin 2017

L'actualisation des états de restes entre 2015 et 2016 révèle que le travail partenarial entre l'ordonnateur et le comptable a permis d'apurer 43 % des restes à recouvrer de 7,453 M€ fin 2015 à 3,191 M€ au 30 juin 2017. Dès lors, la chambre invite l'ordonnateur et le comptable à poursuivre leur effort de suivi et d'apurement des restes à recouvrer.

4.7.2 Admission en non-valeur, créances éteintes, et annulations de titres

L'admission en non-valeur (ANV) est une mesure d'ordre budgétaire et comptable qui a pour but de faire disparaître des écritures de prise en charge du comptable public les créances irrécouvrables. Contrairement à la remise gracieuse, elle ne fait pas obstacle à un recouvrement ultérieur dans l'hypothèse où le débiteur revient à « meilleure fortune ».

Le cadre juridique du recouvrement des produits locaux (notamment l'article L. 1617-5 du CGCT) suppose un partenariat entre l'ordonnateur, seul compétent pour préparer l'admission en non-valeur des créances irrécouvrables, et le comptable public, seul compétent pour demander l'ANV des créances dont il a constaté le caractère irrécouvrable.

L'ANV s'assimilant à un abandon de créance, il convient en amont d'en prévenir le nombre en optimisant le recouvrement des titres. En aval, il faut à la fois éviter de passer « trop facilement », les créances non recouvrées en créances irrécouvrables et / ou de les maintenir dans les comptes communaux, alors même que leur recouvrement est compromis.

Tableau n° 9 : Les admissions en non-valeur, les créances éteintes

Solde au 31/12 (en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pertes sur créances irrécouvrables (c654)	224 256	40 936	99 597	99 985	120 592	129 983	139 163
dont Créances éteintes (c6542)	NC	NC	NC	NC	NC	NC	21 752

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les balances comptables

L'ordonnateur indique qu'un montant est prévu chaque année pour les ANV, au vu de la liste des titres produits par le comptable, avec pour objectif d'apurer les dettes les plus anciennes sur lesquelles aucun recours ne semble possible. Une fois cette liste analysée et validée, elle est présentée en conseil municipal en fin d'année. Depuis 2012, la ville a respecté son engagement de procéder à une montée en charge du poste des ANV à hauteur de 180 000 €.

4.8 L'application du principe de prudence – les provisions

Le provisionnement permet, entre autres, de constater une dépréciation ou un risque et comprend à la fois une dépense de fonctionnement (la dotation) et un crédit au compte de bilan (la provision). En application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires. La M14 et l'article R. 2321-2 du CGCT précisent, par ailleurs, qu'une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans certains cas, enrichis par les dispositions de l'article 94 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014.

Chaque année, la commune de Pantin constitue une provision de 100 000 € au compte 6815 « Dotations aux provisions pour risques et charges », sauf en 2012. Les délibérations correspondant à l'approbation par le conseil municipal des montants annuels provisionnés pour les exercices 2013 à 2016 ont été produites de même que les délibérations portant reprise des provisions.

Le stock de provisions pour risques (compte 151) s'est élevé à 565 525 € au 31 décembre 2015 et à 665 525 € au 31 décembre 2016. Le stock des autres provisions pour charges (compte 158) était de 7 622 € au 31 décembre 2016. Le solde au 31 décembre 2015 est en concordance avec l'annexe IV. A4 du compte administratif 2015 (État des provisions).

Tableau n° 10 : Provisions constituées par la ville de Pantin

Provisions	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dotation aux provisions pour risques et charges (charge)	100 000	100 000	0	100 000	100 000	100 000
Provisions pour risques et charges (compte de bilan)	100 000	100 000	0	100 000	100 000	100 000
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0
Provisions pour risques et charges (compte de bilan)	0	0	6 000	0	150 048	0
Reprise sur provisions (produit)	0	0	6 000	0	150 048	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0	0

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Les écritures relatives aux dotations aux provisions et aux reprises de provisions, opération d'ordre entre la section de fonctionnement et d'investissement, n'appellent pas d'observations.

Concernant les montants provisionnés, l'ordonnateur explique que la dotation aux provisions doit permettre de couvrir tous les risques encourus par la commune notamment :

- des provisions pour litiges destinées à couvrir la charge probable résultant des litiges ou contentieux (dommages et intérêts, indemnités, frais de procès) ;
- des provisions pour garantie d'emprunts destinées à couvrir des risques liés à un éventuel appel en garantie.

L'ordonnateur a précisé que ces provisions ne sont pas réalisées en vue d'un objet particulier mais plutôt dans l'objectif de permettre à la commune de faire face budgétairement à une éventuelle mise en cause. Sur le principe, cette pratique est contraire à l'article R. 2321-2 du CGCT qui mentionne les cas pour lesquels une provision doit être obligatoirement constituée. De plus, la chambre s'est interrogée sur le niveau de provisionnement au regard des risques.

Les documents produits par la ville pour les exercices 2015 et 2016 font apparaître des contentieux dont les enjeux sont supérieurs aux provisions annuelles.

La ville provisionnait donc chaque année une somme forfaitaire de 100 000 € sans lien avec les cas rappelés à l'article R. 2321-2 du CGCT. *A contrario*, la réalisation desdites conditions n'entraînait pas de provisionnement de la commune à la hauteur des enjeux. Il convient donc que la Ville respecte les normes budgétaires et comptables en matière de provisionnement, ce à quoi elle s'est engagée à l'issue du contrôle de la chambre.

4.9 Le rattachement des charges et des produits

Déoulant du principe d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices, cette procédure consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges de fonctionnement correspondant à des services faits au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être payées en raison de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative mais qui doivent être comptabilisées budgétairement, par émission de mandat sur le sous compte correspondant à la nature de la dépense.

L'importance des rattachements est mesurée en les rapportant aux comptes de charges 60, 61 et 62, soit en nombre de jours de dépenses, soit en pourcentage de ces dépenses. Il est généralement admis qu'une durée comprise entre une et trois semaines et un ratio entre 5 et 10 % sont des valeurs cohérentes.

Selon l'instruction M14, le principe de rattachement des charges peut faire l'objet d'aménagement lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice. Ainsi, chaque collectivité peut déterminer un seuil significatif à partir duquel elle procède au rattachement.

À la ville de Pantin, les dépenses engagées mais non mandatées et correspondant à un service fait au 31 décembre de l'année (compte 408), ont progressé au rythme moyen de 21 % par an, entre 2009 et 2016. En effet, les charges rattachées, de 2,792 M€ en 2015, ont représenté 3 % des charges de gestion (comptes 60 à 65), le pic ayant été atteint en 2014.

Tableau n° 11 : Évolution du rattachement des charges

	2011	2012	2013	2014	2015
Total des charges rattachées (c408, c4286, c4386, c4486, c4686, c487)	916 416	1 565 398	1 347 363	3 278 472	2 792 059
dont c 408 Fournisseurs -factures non parvenues	837 595	1 565 398	1 237 701	3 278 472	2 792 059
Charges de gestion (c60 à c65)	94 404 755	95 414 824	94 673 100	92 420 332	91 582 748
Charges rattachées en % des charges de gestion	1,0	1,6	1,4	3,5	3,0

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

L'ordonnateur explique que dans le cadre de la clôture de fin d'année, une organisation très stricte est mise en place afin de permettre un contrôle et un recensement optimal et exhaustif des rattachements. Il précise que cette procédure permet de limiter les délais de la journée complémentaire mais a pour conséquence de générer un volume important de rattachements chaque année. Aucun seuil minimal n'a été *in fine* retenu, la ville rattachant tous les engagements pour lesquels un service est fait au 31 décembre.

Concernant le rattachement des produits, ils représentent entre 2,9 et 4,4 % des produits de gestion.

Dans l'ensemble, le taux de rattachement des charges et des produits est donc cohérent et n'appelle pas de commentaire particulier.

5 ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière répond à un triple objectif : établir la situation financière exacte de la commune, détecter d'éventuelle zones de risques et déterminer de potentielles marges de manœuvre. L'analyse de la situation financière de la commune a été essentiellement réalisée à partir des comptes de gestion. Elle porte sur le budget primitif, les budgets annexes étant traités comme un risque extérieur au budget primitif, sauf pour ce qui concerne l'endettement, ce dernier bénéficiant de données consolidées.

5.1 L'évolution et la formation de l'autofinancement

5.1.1 Vue d'ensemble

L'examen de la capacité d'autofinancement (Caf) a pour objet de déterminer si l'excédent des recettes sur les dépenses de la section de fonctionnement permet le remboursement en capital des emprunts de la commune et de dégager une ressource susceptible de financer, en tout ou partie, de nouvelles dépenses d'investissement.

La Caf brute qui mesure l'excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement avant le remboursement en capital des emprunts, enregistre une dégradation entre 2012 et 2014, avant de progresser. La Caf nette connaît une évolution comparable, renforcée par la diminution de l'annuité de la dette due à la maîtrise de l'endettement communal. Avant 2016, l'augmentation de la Caf s'explique par un écart grandissant entre les produits et les charges de gestion avant que tous deux augmentent fortement en 2016.

Tableau n° 12 : Capacité d'autofinancement (Caf) communale consolidée (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016
Produits de gestion	120 477 445	117 221 126	111 110 495	116 632 052	138 331 716
Charges de gestion	96 882 548	96 777 335	94 933 167	93 818 719	111 779 267
Excédent brut de fonctionnement consolidé, budgets M14 (A-B)	23 594 897	20 443 791	16 177 328	22 813 333	26 552 448
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	<i>19,6</i>	<i>17,4</i>	<i>14,6</i>	<i>19,6</i>	<i>19,2</i>
+ Résultat financier consolidé (réel)	- 3 584 570	- 3 339 832	- 3 102 900	- 2 873 950	- 2 530 544
+ Résultat exceptionnel consolidé (réel, hors cessions)	78 382	567 779	987 436	55 496	- 376 866
= Caf brute consolidée, budgets M14	20 088 709	17 671 738	14 061 864	19 994 879	23 645 038
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	<i>16,7</i>	<i>15,1</i>	<i>12,7</i>	<i>17,1</i>	<i>17,1</i>
- Annuité en capital de la dette consolidée	11 061 600	11 647 376	12 064 868	11 712 157	9 942 543
= Caf nette	8 109 868	6 024 362	1 996 995	8 282 722	13 702 495
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	<i>6,7</i>	<i>5,1</i>	<i>1,8</i>	<i>7,1</i>	<i>9,9</i>

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

La situation du budget principal, sur lequel se basera l'analyse détaillée, diffère peu :

Tableau n° 13 : Analyse financière du budget principal (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016
Produits de gestion (A)	118 877 756	115 915 671	109 699 232	114 399 808	136 330 249
Charges de gestion (B)	95 245 147	94 672 122	92 420 332	91 582 748	110 446 377
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	23 632 609	21 243 549	17 278 899	22 817 060	25 883 873
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>19,9%</i>	<i>18,3%</i>	<i>15,8%</i>	<i>19,9%</i>	<i>19,0%</i>
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 3 584 686	- 3 339 847	- 3 102 900	- 2 873 950	- 2 530 544
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	- 33 490	-978	0	0	0
+/- Autres produits et charges except. réels	75 138	-231 235	-114 135	46 887	-659 978
= Caf brute	20 089 572	17 671 488	14 061 864	19 989 996	22 693 350
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>16,9</i>	<i>15,2</i>	<i>12,8</i>	<i>17,5</i>	<i>16,6</i>
- Annuité en capital de la dette	11 061 600	11 647 376	12 064 868	11 712 157	9 942 543
= Caf nette ou disponible (C)	9 027 972	6 024 112	1 996 995	8 277 840	12 750 807

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

Les facteurs conduisant à une augmentation des produits malgré la baisse des dotations de l'État ainsi que l'évolution des charges sont analysés *infra*.

5.1.2 Une nouvelle architecture budgétaire résultant de la création de la Métropole du Grand Paris

5.1.2.1 Les relations financières entre l'EPT Est Ensemble et les communes

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la MGP cohabite avec l'EPT et les communes, ce nouveau paysage institutionnel dessinant une nouvelle architecture financière avec de nouveaux flux budgétaires, entre la MGP et l'EPT mais également entre ce dernier et la commune.

Tableau n° 14 : Principales mesures financières prévues par la loi (à compter de 2016) dans le cadre de la création de la MGP

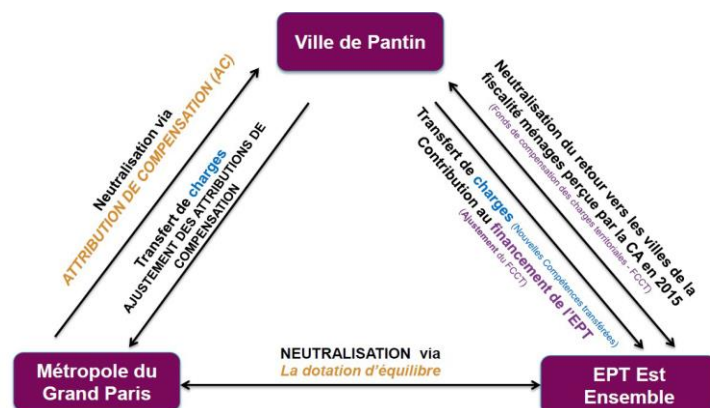
1	Les attributions de compensation (AC) entre EE et ses communes membres disparaissent.
2	Chaque année, les AC 2015 seront versées directement par la MGP aux communes ; le montant de ces AC pouvant évoluer en cas de transfert de compétence entre communes et MGP, mais également en cas d'adoption d'un Pacte métropolitain.
3	Les communes percevront la Compensation Part Salaires de la Dotation Globale de fonctionnement (DGF) et la reverseront aux EPT.
4	Les communes percevront le produit des taxes ménages précédemment perçu par EE, mais le reverseront à l'EPT.
5	Les produits des taxes ménage reversés à l'EPT alimentent le Fonds de Compensation des Charges Transférées (FCCT), ledit Fonds étant ajusté au regard de la valorisation des transferts de compétences (au 1 ^{er} janvier 2016 : prévention de la délinquance, PLUI, eau...).
6	La MGP pourra verser une Dotation de Soutien à l'Investissement Territorial (DSIT) aux communes et / ou aux EPT et / ou une DSC aux communes.
7	Les fonds de concours entre EPT et communes ne sont plus autorisés.

Source : Chambre régionale des comptes

Selon l'article 59 de la loi NOTRe, les communes perçoivent le produit des taxes ménages auparavant perçu par la CAEE, ainsi que la dotation de compensation part salaires versée par la MGP. Ces sommes, ajustées des éventuels transferts de compétences, sont ensuite reversées à l'EPT via un fonds de compensation des charges transférées (FCCT), désormais l'unique flux financier entre les communes et l'EPT.

En 2016, le reversement par Pantin de recettes perçues désormais pour le compte de l'EPT par le biais du FCCT est composé de la compensation part salaire et de la fiscalité ménages : ainsi, la majoration des produits et des charges se neutralisent, hors charges nouvelles constituées d'une fraction dite « équilibre » de 0,387 M€ et d'une 3^e fraction de 26 321 €.

Graphique n° 1 : Relations financières MGP-EPT Est ensemble-Ville de Pantin



1- Mode de calcul du FCCT prévu dans la loi Notre :

FCCT 2016 versé par Pantin à Est Ensemble (Partie neutre) 20,3 M€	=	Produit de la fiscalité ménage perçu par la CAEE en 2015 Taxe d'habitation 7,8 M€ ; Foncier non bâti : 63 000 €	+	Dotation Compensation part salaire (CPS) 12,53 M€
---	---	--	---	---

2- FCCT total versé par Pantin en 2016 à Est Ensemble :

FCCT 2016 versé par Pantin à Est Ensemble 20,7 M€	=	1 ^{ère} fraction part « fiscalité » 20,3 M€	+	1 ^{ère} fraction part « équilibre » 387 k€	+	3 ^{ème} fraction charges « transférées » au titre de la « Cohésion sociale » 26,321 k€
---	---	--	---	---	---	---

Source : Commune de Pantin

En 2017, les montants évoluent en fonction de la revalorisation des bases, soit 0,4 % par rapport à 2016, pour la part « fiscalité » (20,36 M€). La part « équilibre » évolue à 0,39 M€ annuels pour Pantin. Enfin, la troisième fraction diminue à 12 640 €.

5.1.2.2 Le contenu du nouveau pacte fiscal et financier

Le pacte financier et fiscal territorial a été adopté le 29 novembre 2016 et approuvé par le conseil municipal de Pantin le 9 mars 2017.

La part « équilibre » se décompose elle-même en deux moitiés qui dépendent du potentiel financier par habitant de chaque commune et du revenu par habitant sur la base des données de l'État, corrigées dans le cadre intercommunal du rapport entre la moyenne de l'EPT et les données de chaque commune membre.

Pantin voit ainsi augmenter sa part dans le financement de l'EPT, par rapport à une approche brute, du fait de l'écart de potentiel financier (de 13,31 % à 17,72 %) alors que sa part « revenu » est à peu près maintenue (de 13,34 % à 13,24%).

En investissement, le pacte prévoit le maintien du cofinancement à parité entre les communes et l'EPT des « coups partis », principe déjà adopté dans le cadre de la communauté d'agglomération. Les nouveaux projets font l'objet d'une inscription dans un plan pluriannuel des investissements adopté par délibération.

La mise en œuvre de ce pacte est suivie par le comité des élus délégués aux finances qui, en outre, assure le suivi de l'élaboration du pacte métropolitain autour du vice-président d'Est Ensemble délégué aux finances. Comme les autres communes de l'EPT, Pantin est représentée par l'adjoint en charge des finances. Au niveau administratif, un comité des Directeurs des Finances est mis en place pour améliorer la coopération financière territoriale.

5.1.3 Les recettes de fonctionnement

5.1.3.1 Analyse globale des produits de gestion

Les produits de gestion ont augmenté sans que cette évolution ne soit linéaire : après avoir atteint un premier pic en 2012 (à 180,2 M€), ils diminuent puis augmentent à périmètre constant en 2015 avant une année 2016 exceptionnelle.

Tableau n° 15 : Ressources de gestion (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2012-2016 (en %)
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	35 605 400	36 769 046	37 368 993	42 756 633	51 741 312	9,8
+ Ressources d'exploitation	17 565 282	12 819 529	9 959 155	9 425 404	9 467 814	- 14,3
= Produits "flexibles" (a)	53 170 682	49 588 575	47 328 148	52 182 038	61 209 126	3,6
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	20 152 133	20 165 468	18 725 346	16 164 524	14 143 957	- 8,5
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	45 345 005	46 011 955	43 495 739	45 903 308	60 846 947	7,6
= Produits "rigides" (b)	65 497 138	66 177 423	62 221 085	62 067 832	74 990 904	3,4
Production immobilisée, travaux en régie (c)	209 935	149 672	149 999	149 938	130 219	- 11,3
= Produits de gestion (a+b+c = A)	118 877 756	115 915 671	109 699 232	114 399 808	136 330 250	3,5

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

5.1.3.2 Les impôts locaux

Une vue d'ensemble sur la fiscalité locale permet de distinguer l'évolution des différentes taxes locales de celles des impôts locaux, détaillés et analysés ci-après :

Tableau n° 16 : Ensemble des ressources fiscales (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne (en %)
Impôts locaux nets des restitutions	32 379 779	33 524 404	34 235 929	39 168 966	47 587 928	10,1
+ Taxes sur activités de service et domaine	831 634	818 885	748 237	826 001	976 401	4,1
+ Taxes sur activités industrielles	787 359	879 398	677 463	843 685	846 079	1,8
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	0	N.C.
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	1 606 628	1 546 359	1 707 363	1 917 982	2 330 905	9,7
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	35 605 400	36 769 046	37 368 993	42 756 633	51 741 312	9,8

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

La fiscalité issue du sol pantinois est dynamique entre 2012 et 2016 :

Tableau n° 17 : Évolution du produit des impôts locaux à Pantin (2012-2016)

	2012	2013	2014	2015	2016
TH Produits communes	9 530 050	9 701 387	9 793 011	11 748 270	19 520 913
				11 669 053	19 382 687
dont Surtaxe résidences secondaires				79 217	138 226
Produits EPCI	6 245 615	6 360 997	6 426 278	7 713 505	0
Total	15 775 665	16 062 384	16 219 289	19 461 775	19 520 913
TFB	22 587 759	23 340 650	24 208 208	27 233 814	27 563 731
TFNB	72 191	60 415	69 998	63 196	66 456
Dont TFNB communes	64 955	54 355	62 983	56 860	66 456
TFNB additionnelle	57 471	48 083	55 725	50 316	52 917
Total foncières	22 710 185	23 443 088	24 326 916	27 340 990	27 683 104
CFE (EPCI)	13 050 561	12 847 961	12 979 773	13 987 658	14 994 702
Total	51 536 411	52 353 433	53 525 978	60 790 423	62 198 719

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des fiches AEFf du comptable

Tableau n° 18 : Évolutions des différentes impositions (2013-2016)

	2013	2014	2015	2016
Évolution n/n-1	1,59 %	2,24 %	13,57 %	2,31 %
Évolution TH	1,82 %	0,98 %	19,99 %	0,30 %
Évolution Taxes foncières	3,23 %	3,77 %	12,39 %	1,25 %
Évolution CFE	-1,55 %	1,03 %	7,77 %	7,20 %

Source : Chambre régionale des comptes

Ce dynamisme de l'ensemble des impositions locales est particulièrement marqué pour la taxe d'habitation, deuxième impôt majeur dont le produit s'élevait à 11,669 M€ en 2015 soit 218 €/hab. (contre 206 €/hab. et 232 €/hab. pour, respectivement, les moyennes départementales et régionales) avant la rupture de 2016. En sus, la majoration de 20 % de la cotisation de taxe d'habitation des résidences secondaires a été instituée par la commune en 2015 pour un rendement de 79 000 € environ.

Si l'impôt sur les propriétés non bâties -comme pour la plupart des communes du département- ne produit pas un rendement élevé sur le territoire de la ville de Pantin, la taxe foncière sur les propriétés bâties apparaît au contraire très dynamique notamment entre 2014 et 2015.

Derrière ces trajectoires, l'évolution des produits fiscaux doit être distinguée selon plusieurs paramètres : l'effet de la revalorisation annuelle par le Parlement, la dynamique propre à chaque impôt, l'évolution des bases et l'évolution des taux par la collectivité.

▪ La politique de taux de la commune de Pantin

Jusqu'à une période récente, les taux des impôts locaux n'avaient pas augmenté, depuis 2012 et même au-delà, depuis 2002.

Tableau n° 19 : Taux de la fiscalité locale directe (2012-2016)

	2012		2013		2014		2015		2016
	Taux voté	Taux moyen de la strate ²¹	Taux voté	Taux moyen de la strate	Taux voté	Taux moyen de la strate	Taux voté	Taux moyen de la strate	Taux voté
TH	12,77	18,00	12,77	18,07	12,77	18,43	12,77	18,49	21,72
TFPB	21,74	22,3	21,74	22,44	21,74	22,18	23,87	22,34	23,87
TFPNB	20,02	49,99	20,02	49,82	20,02	48,52	20,02	50,01	22,25

Source : Chambre régionale des comptes d'après données du site collectivité-gouv.fr

²¹http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/statistiques.donnees_detaillees;jsessionid=C00HRT2JT2DEJQFIEIPSFEY?paf_dm=shared&paf_gm=content&pagelId=stat_donnees_synthetiques&sfid=4502®ion=&_requestid=27161139#erreur2

En 2016, les taux augmentent en raison de l'intégration des taux qui concernaient la communauté d'agglomération Est Ensemble (CAEE) jusqu'au 31 décembre 2015, dûment voté en conseil municipal et sans effet pour le contribuable.

Augmenté en 2015, le taux de la TFPB dépasse le taux moyen de la strate. Cette augmentation de 9,8 % sur le taux de foncier bâti tranche avec une taxe d'habitation dont le taux est faible et maintenu mais dont le rendement s'accroît, appelant à un examen des bases.

Tableau n° 20 : Évolution des bases fiscales (2012-2016)

	2012	2013	2014	2015	2016
TH	74 627 990	75 972 697	76 691 583	91 376 919	89 241 460
évolution n/n-1 (en %)		1,80	0,95	19,15	- 2,34
TFB	103 897 055	107 362 499	111 353 892	114 093 013	115 472 469
évolution n/n-1 (en %)		3,34	3,72	2,46	1,21
CFE (GFP)	33 748 645	33 226 709	33 566 290	36 172 740	38 777 611
évolution n/n-1 (en %)		- 1,55	1,02	7,77	7,20

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des fiches du comptable

Au-delà de la revalorisation des bases en loi de finances, l'évolution des bases physiques de la fiscalité des ménages est en partie corrélée à la démographie et au nombre de logements.

▪ La politique d'abattement de la commune

Les communes peuvent accorder des réductions de base ou modifier des abattements décidés au niveau national par délibération. La commune avait ainsi accordé des abattements pour charges de famille, l'abattement général à la base et l'abattement spécial. Concernant Pantin, on recense les montants suivants qui indiquent des évolutions sur la période :

Tableau n° 21 : Abattements sur les impôts locaux (2012-2016)

En milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016
TH	14 211	14 551	14 749	5 069	5 817
TLV	Non voté	Non voté	Non voté	Non voté	Non voté
TFPB - Exonérations votées	20	20	20	21	0
TFPB - Exonérations pouvant être supprimés	1 078	197	656	598	15

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des fiches du comptable

À compter de 2014, Pantin a réagi au contexte de baisse des concours financiers de l'État par des hausses de fiscalité. Lors du conseil municipal du 26 septembre 2014, la politique d'abattement de la taxe d'habitation a été modifiée et a permis d'augmenter les recettes fiscales d'environ 1 M€. L'abattement général à la base a connu une suppression partiellement neutralisée pour la population la plus fragile via une réévaluation du taux de l'abattement spécial à la base. D'autres ajustements fiscaux ont été votés et portent sur la suppression de l'exonération de deux ans de taxe fiscale sur les logements neufs et la majoration de 20 % sur les résidences secondaires.

Par délibération du 25 septembre 2014, Pantin a supprimé l'exonération de deux ans de l'article 1383 du CGI, pour l'ensemble des locaux à usage d'habitation et l'exonération de cinq ans des immeubles situés en Zone franche urbaine (ZFU)²² et remplissant les conditions pour bénéficier de l'exonération de Cotisation Foncière des Entreprises. Cette délibération a produit pour la première fois ses effets en 2015 pour des contribuables déjà exonérés en 2014 et pour lesquels 2015 constituait la deuxième année d'exonération. En 2016, le montant pantinois de bases exonérées au titre de l'article 1383 du CGI est presque nul.

²² Remplacées en 2015 par les Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville avec une reconduction des dispositifs fiscaux existants.

▪ Les autres taxes

On recense plusieurs taxes perçues par la commune de Pantin dont notamment les taxes sur les « activités de service et domaine » qui présentent le détail suivant :

Tableau n° 22 : Taxes sur les « activités de service et domaine »

Taxes sur les activités du domaine	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016
droits de voirie	572 851	496 340	332 308	339 388	462 622
N / N-1		-76 512	-164 031	7 079	123 234
taxes de séjours	241 817	294 116	309 043	208 935	261 300
N / N-1		52 299	14 927	-100 108	52 365
spectacles	2 090	13 812	7 892	1 141	76
N / N-1		11 722	-5 920	-6 752	-1 065
emplacements publicitaires	14 875	14 617	98 994	276 537	252 404
N / N-1		-258	84 377	177 544	-24 134
total	831 634	818 885	748 237	826 001	976 401
N / N-1		-12 749	-70 648	77 764	150 400

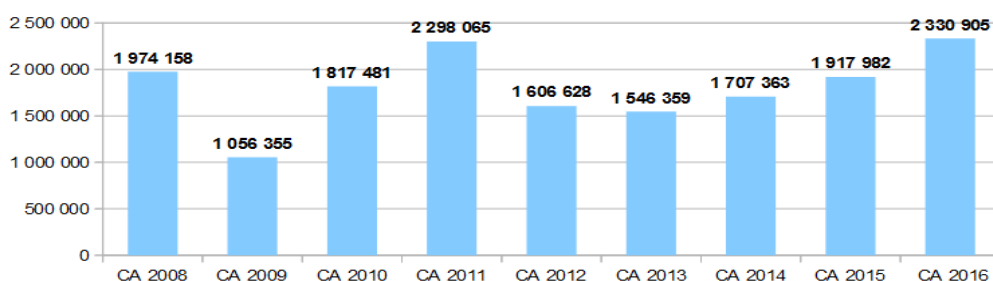
Source : Commune de Pantin

Outre les ajustements annuels, en fonction de l'activité des services ou des déclarations, ce poste évolue principalement du fait de la mise en place en 2014 de la taxe locale sur la publicité extérieure qui atteint son régime de « croisière » à compter de 2015.

Les taxes sur les « activités industrielles » correspondent aux taxes sur l'électricité et sont relativement stables (840 K€) sauf en 2014 (677 K€) du fait d'un décalage de rattachement.

Recette par nature volatile, les droits de mutations redeviennent dynamiques à Pantin depuis 2013²³, tant du fait des nombreux programmes de constructions, que de l'augmentation du prix moyen des logements et de l'augmentation des ventes sur le territoire.

Graphique n° 2 : Évolution des droits de mutation (2008-2016)



Source : Commune de Pantin

5.1.3.3 La fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité

À titre liminaire, la CAEE n'avait pas voté de dotation de solidarité communautaire (DSC), désormais soumise à une délibération de la Métropole. Prévu à l'article 1609 nonies C du CGI, la DSC est destinée à favoriser la solidarité à l'échelle communautaire au moyen du solde de cotisation foncière que l'EPCI peut verser aux communes membres selon les critères fixés par son assemblée délibérante. Facultative pour les communautés d'agglomération, son montant est déterminé librement selon des critères fixés par le conseil intercommunal, tenant compte notamment de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes membres. En 2013, 62 % des communautés d'agglomération avaient institué une DSC, soit 131 CA sur 213²⁴.

²³ En 2009, puis en 2012, ce poste budgétaire a connu de fortes variations compte tenu du contexte économique difficile et du tassement des transactions immobilières.

²⁴ Source : « Les reversements communautaires : attributions de compensation et dotations de solidarité communautaire dans le nouvel environnement législatif », Lettre technique trimestrielle du cabinet Michel Klopfer, n° 66, hiver 2014-15.

La fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité évolue fortement, dans une tendance *a priori* difficile à interpréter :

Tableau n° 23 : La fiscalité reversée par l'État et la CAEE (2012-2016)

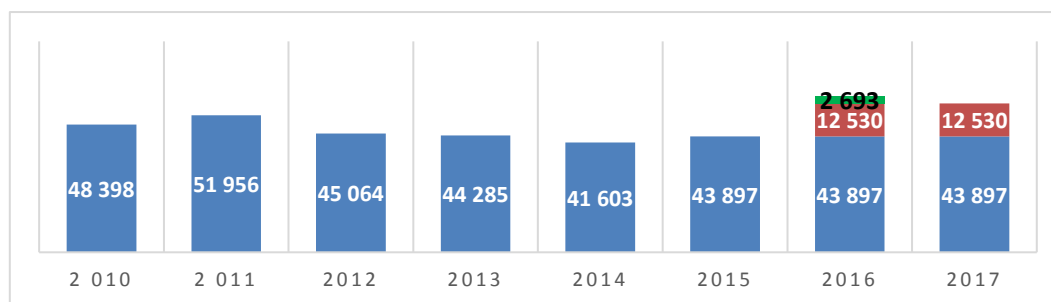
En M€	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2010-2016 (en %)
Fiscalité reversée par l'État et l'EPCI	45 345 005	46 011 955	43 495 739	45 903 308	60 846 947	7,6
dont attribution de compensation brute	45 064 118	44 285 156	41 602 761	43 896 708	59 119 428	7,0
dont dotation de solidarité communautaire brute	0	0	0	0	0	N.C.
dont FPIC ²⁵ et FSRIF ²⁶	280 887	1 726 799	1 892 978	2 006 600	1 727 519	57,5

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

5.1.3.3.1 L'attribution de compensation (AC)

Recette la plus importante de la ville et dépense obligatoire de l'EPCI à destination de ses communes membres, l'AC correspond au solde du produit de la fiscalité professionnelle et de la TEOM perçue par la CAEE et des charges transférées à l'intercommunalité, calculées par la CLECT, pour compenser les transferts entre les neuf villes de la CAEE. En dehors des cas où le périmètre des compétences transférées est modifié, les conditions dans lesquelles le montant de l'AC peut être révisé sont relativement restrictives, bien qu'assouplies à la marge par la loi de finances rectificative pour 2014²⁷. De 2010 à 2014, la fiscalité reversée par la CAEE diminue de 48,4 à 43,9 M€ avant de remonter fortement, en lien avec la métropolisation :

Graphique n° 3 : Attribution de compensation reçue par Pantin (2010-2017)



en K€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Attribution de Compensation	48 398	51 956	45 064	44 285	41 603	43 897	43 897	43 897
Régularisation des années antérieures							2 693	-
Part salaire à reverser à Est ensemble							12 530	12 530
Total	48 398	51 956	45 064	44 285	41 603	43 897	59 120	56 427
Écart N - N-1 (hors Part salaire à reverser à EE)		3 558	- 6 892	- 779	- 2 682	2 294	2 693	- 2 693
%		7,35	- 13,27	- 1,73	- 6,06	5,51	6,13	- 6,14
Écart N - N-1 (dont par salaire à reverser à EE)		3 558	- 6 892	- 779	- 2 682	2 294	15 223	- 2 693
%		7,35	- 13,27	- 1,73	- 6,06	5,51	34,68	- 4,56

Source : Commune de Pantin

²⁵ Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

²⁶ Fonds de solidarité de la région Île-de-France.

²⁷ Trois modalités de révision existent :

- la « révision libre », laissée à l'appréciation de l'EPCI, mais qui doit donner lieu à des délibérations concordantes du conseil communautaire (statuant à la majorité des deux tiers) et de chaque conseil municipal (à la majorité simple) ;
- la révision en cas de fusion d'EPCI ou de modification du périmètre intercommunal ;
- la révision individualisée, permettant de réduire, dans les limites de 5 % de son montant initial, l'AC versée à des communes dont le potentiel financier/habitant est supérieur à 20 % de la moyenne de l'ensemble des communes.

Alors que la fiscalité pantinoise adressée à l'intercommunalité augmentait, le montant de l'AC diminuait progressivement, attestant d'une montée en compétence de l'EPCI. Jusqu'en 2014, les montants étaient provisoires avant que l'AC définitive ne soit fixée à 43,9 M€, dans la perspective de l'intégration à la métropole, lors de la CLECT du 18 novembre 2015. Cet ajustement explique le ressaut d'AC constaté en 2015 d'autant plus important, qu'en 2014, en vue de ce bilan et la détermination d'AC définitives, une provision de 2,7 M€ avait été prélevée sur l'AC de la ville de Pantin.

Depuis 2016, l'attribution de compensation est versée par la MGP. En sus du montant de base déterminé en 2015, la MGP verse à la ville - de façon transitoire - la compensation part salaire de 12,5 M€, reversée à Est Ensemble par le biais du fonds de compensation des charges transférées.

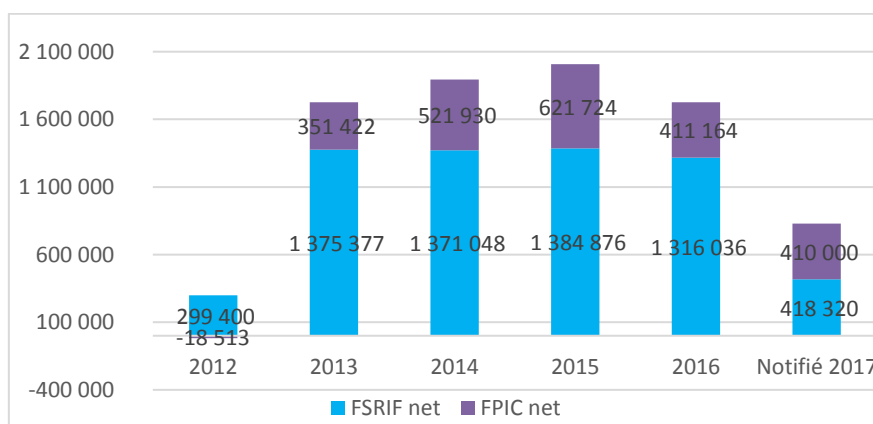
En sens inverse, l'EPT a également reversé à Pantin le solde entre les AC effectivement dues et les AC provisoires versées pour « solde de tout compte » de 2,7 M€ constituant une ressource exceptionnelle en 2016.

5.1.3.3.2 Les dispositifs de péréquation horizontale : FPIC et FRSRIF

▪ Vue d'ensemble

La commune bénéficie du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) introduit par la loi de finances pour 2012, et du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), institué en 1991 et révisés en 2012. Ces mécanismes de péréquation des ressources entre collectivités, respectivement national et francilien ont évolué de la sorte concernant Pantin :

Graphique n° 4 : Montants de péréquation horizontale perçus par Pantin (2012-2017)



	2012	2013	2014	2015	2016	Notifié 2017
FSRIF net	299 400	1 375 377	1 371 048	1 384 876	1 316 036	418 320
FPIC net	- 18 513	351 422	521 930	621 724	411 164	410 000
Total	280 887	1 726 799	1 892 978	2 006 600	1 727 200	828 320
Écart n/n-1		1 445 912	166 179	113 622	- 279 400	- 898 880
Évolution N/n-1 (%)		515	10	6	- 14	- 52

Source : Commune de Pantin

▪ **Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)**

Depuis 2012, le FPIC est prélevé dans le cadre communal et intercommunal et redistribué dans le cadre intercommunal avec pour Pantin, les montants suivants :

Tableau n° 24 : Évolution du solde net de Pantin au FPIC (2012-2017)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (non notifié)
Versement (7325)	105 150	351 422	521 930	686 635	891 241	890 000
Prélèvement (73925)	- 123 663	-	-	- 64 911	- 480 077	- 480 000
Solde net	- 18 513	351 422	521 930	621 724	411 164	410 000
Écart N - N-1	- 18 513	369 935	170 508	99 794	- 210 560	- 1 164
%		- 1998,24	48,52	19,12	- 33,87	- 0,28

Source : Commune de Pantin

En 2012, la CAEE a été à la fois contributrice (à hauteur de 617 K€) et bénéficiaire du fonds (à hauteur de 1,8 M€). Pour Pantin, cette première année s'est traduite par une contribution nette. En 2013, 2 éléments ont modifié favorablement la part de la commune :

- d'une part, sa contribution au FSRIF 2012 était supérieure à sa contribution au FPIC en 2013 signifiant que l'intégralité de son prélèvement serait prise en charge par l'EPCI ;
- d'autre part, le reversement revenant à l'EPCI est désormais calculé en fonction du coefficient d'intégration fiscale et non plus en fonction de la contribution au potentiel fiscal agrégé, diminuant la part des EPCI et augmentant celle des communes.

En 2014, la loi de finances a renforcé le poids du critère « revenu par habitant » dans la répartition du prélèvement, induisant une baisse du prélèvement intercommunal. La commune de Pantin ayant été contributrice au FSRIF en 2013 pour un montant supérieur à sa contribution simulée au FPIC en 2014, l'intégralité de son prélèvement était prise en charge par l'EPCI.

En 2015, la part de reversement revenant à la communauté dépendant du coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI, celle-ci augmente du fait des transferts de charges de 2014, pris en compte avec deux ans de décalage.

À compter de 2016, l'EPT prend en charge le montant assumé jusqu'alors par les EPCI. Le solde est réparti entre les communes membres de l'EPT en fonction des prélèvements théoriques calculés en 2015, ce qui signifie que l'EPT ne prend désormais plus en charge l'équivalent des éventuelles contributions au FSRIF. Pour les ensembles intercommunaux bénéficiaires, l'EPT bénéficie de la somme des attributions perçues en 2015 par les EPCI qui préexistaient ; le solde est réparti entre les communes en fonction des attributions 2015.

Avec la modification du périmètre des EPCI, il est possible que la contribution de l'EPT diminue en 2017, mais son montant n'ayant pas encore été notifié, la ville de Pantin a inscrit au budget primitif un montant équivalent à celui de l'exercice précédent.

▪ **Le Fonds de Solidarité de la Région Île de France (FSRIF)**

Jusqu'en 2011, le FSRIF était alimenté par deux prélèvements sur les communes dont le potentiel fiscal par habitant était supérieur de 25 % à la moyenne, à l'exclusion des communes bénéficiaires de la DSU ou du FSRIF, ainsi que sur les communes et groupements disposant de bases de taxe professionnelle élevées. Le montant du prélèvement était variable avant la fixation d'un objectif de 210 M€ en 2012 puis 270 M€ à partir de 2015. Les critères ont par ailleurs évolué avec une garantie pour prémunir les collectivités de baisses trop importantes.

Une commune peut être à la fois contributrice et bénéficiaire du FSRIF : depuis la refonte du dispositif, c'est le cas de la commune de Pantin devenue contributrice alors qu'elle était, en 2011, seulement bénéficiaire en se positionnant 120^e sur 127 communes éligibles :

Tableau n° 25 : Évolution du solde net de Pantin au FSRIF (2011-2017)

	2 011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (notifié)
FSRIF Versement (7324)	1 834 799	917 400	1 651 319	1 651 319	1 651 319	1 651 319	825 660
Prélèvement (73924)		- 618 000	- 275 942	- 280 271	- 266 443	- 334 964	- 407 340
Solde net	1 834 799	299 400	1 375 377	1 371 048	1 384 876	1 316 355	418 320
Écart N - N-1	142 368	- 1 535 399	1 075 977	- 4 329	13 828	- 68 521	- 898 035
%	8,41	-83,68	359,38	- 0,31	1,01	- 4,95	- 68,22

Source : Commune de Pantin

En 2012, l'abaissement du seuil déclenchant le prélèvement au niveau du potentiel financier moyen a rendu la commune contributrice, là où elle était encore bénéficiaire à hauteur de 1,8 M€ l'année précédente, occasionnant le bénéfice d'une garantie de sortie (917 K€) égale à 50 % du montant 2011.

Malgré la hausse de l'enveloppe, l'évolution de la contribution de la commune en 2013 a été limitée en raison de la sortie du mécanisme de garantie malgré la hausse de la population, revue à la hausse par l'Insee.

Le FRSIF, comme le FPIC, ont fait l'objet d'ajustements dans la loi de finances pour 2014, la pondération du critère du revenu par habitant dans l'indice synthétique utilisé pour déterminer le prélèvement ayant été relevée à 20 %. Ce renforcement s'est avéré favorable à Pantin. Par la suite, en 2015 et 2016, la dotation est demeurée quasiment stable. La situation de Pantin au regard du fonds est particulière car elle est à la limite des seuils d'éligibilité (avant-dernière commune éligible en 2016 – rang 172).

Avec la création de la MGP, les critères de richesse et le périmètre d'analyse ont changé ; la règle de calcul du potentiel financier n'a pas été adaptée au cas spécifique de la MGP alors que le potentiel financier de la ville pourrait progresser. La commune devrait s'éloigner des seuils d'éligibilité bien que 418 K€ lui aient été notifiés en 2017.

Dans l'ensemble, ces dispositifs de péréquation introduisent des incertitudes en recettes compte tenu de facteurs d'évolutions exogènes et des changements institutionnels.

5.1.3.4 Les ressources institutionnelles

Dominées par la dotation globale de fonctionnement (DGF) passée de 11,53 M€ à 5,806 M€ entre 2013 et 2016, les ressources institutionnelles sont en baisse en 2010 et 2015 :

Tableau n° 26 : Ressources institutionnelles de Pantin (2012-2016)

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2012-2016 (en %)
Ressources institutionnelles	20 152 133	20 165 468	18 725 346	16 164 524	14 143 957	- 29,81
dont DGF	11 399 564	11 527 434	10 443 126	7 970 996	5 806 546	- 49,06
dont participations	6 735 490	6 764 537	6 526 951	6 575 508	6 265 650	- 6,98
dont compensation et péréquation	1 722 431	1 592 942	1 454 304	1 317 171	1 727 502	0,29

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

Pour Pantin, la décomposition de la DGF montre une diminution forte de son enveloppe entre 2013 et 2015, tendance prolongée en 2016 :

Tableau n° 27 : Composition de la DGF (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne (en %)
Total	11 399 564	11 527 434	10 443 126	7 970 996	5 806 546	- 15,5
dont dotation forfaitaire	9 342 040	9 433 903	8 322 379	5 831 162	3 645 314	- 21,0
dont dotation d'aménagement	2 057 524	2 093 531	2 120 747	2 139 834	2 161 232	1,2

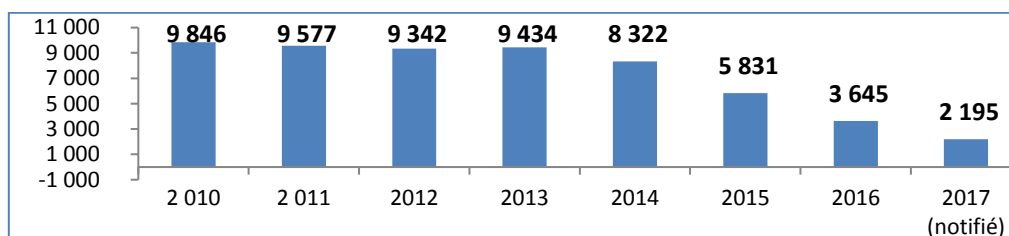
Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

L'évolution de la DGF est toutefois à nuancer pour Pantin entre sa part forfaitaire (en baisse) et sa part aménagement (en hausse) bien que ni les positions initiales ni les pourcentages d'évolution ne soient comparables.

▪ La DGF forfaitaire

Essentiellement basée sur les critères de la population et de la superficie, la dotation forfaitaire est la principale dotation de l'État aux communes qui, pour Pantin, a évolué comme suit :

Graphique n° 5 : Évolution de la part forfaitaire de la DGF de Pantin (2010-2017)



	2 010	2 011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (notifié)
DGF (en K€)	9 846	9 577	9 342	9 434	8 322	5 831	3 645	2 195
Écart N - N-1		- 269	- 235	92	- 1 112	- 2 491	- 4 677	- 3 636
%		- 2,73	- 2,45	0,98	- 11,79	- 29,93	- 56,20	- 62,36

Source : Commune de Pantin

Ramenée à l'évolution nationale²⁸ entre 2014 et 2017, l'évolution de la DGF apparaît fortement négative pour Pantin, particulièrement touchée par la contribution au redressement des finances publiques²⁹ du fait de son potentiel fiscal élevé, la répartition de l'effort s'effectuant au *prorata* des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal.

Tableau n° 28 : Évolution de la DGF (2014-2017)

	2014	2015	2016	2017	2014 / 2017
Dotation forfaitaire Pantin	8 322 379	5 831 162	3 645 314	2 194 705	- 6 127 674
Évolution N/N-1 (en %)		- 29,93	- 37,49	- 39,79	- 73,63
Montant national	12 492 594 982	10 819 281 836	8 477 799 104	7 423 184 638	- 5 069 410 344
Évolution N/N-1 (en %)		- 13,39	- 21,64	- 12,44	- 40,58

Source : Chambre régionale des comptes d'après données du site collectivité-gouv.fr

²⁸ http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/dotations_en_ligne.php.

²⁹ Calculée sur la base de la dotation forfaitaire de l'année précédente, écartée de manière péréquée, sur le critère du potentiel fiscal par habitant lorsque celui-ci est supérieur à 0,75 fois la moyenne nationale, puis minorée au titre de la contribution au redressement des finances publiques (et au regard de la dotation forfaitaire pour la participation au financement des missions de préfiguration).

▪ La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

Bénéficiant aux villes de plus de 5 000 habitants, la DSU constitue l'une des trois dotations de péréquation réservée par l'État aux villes dont les ressources ne permettent pas de couvrir l'ampleur de leurs charges. Les communes sont classées par ordre décroissant selon un indice synthétique de charges et de ressources³⁰. Jusqu'en 2016, cette répartition s'effectuait selon un système à trois étages de répartition afin d'en lisser les effets de seuil qui en résulterait :

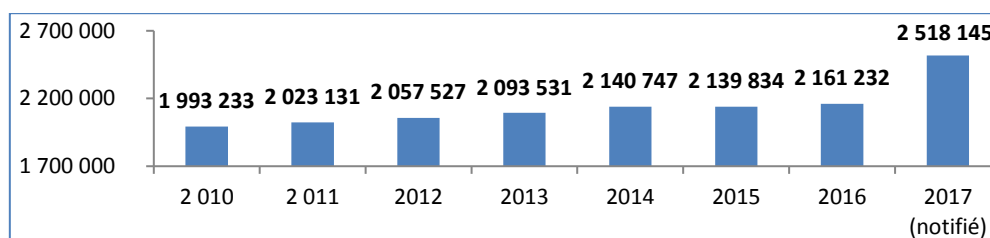
- garantie du maintien aux communes éligibles à la DSU voire majoration de leur attribution ;
- garantie aux communes classées dans la première moitié des communes de 10 000 habitants, majorée du taux d'inflation associé à la loi de finances ;
- étage supplémentaire avec la « DSU cible », afin de concentrer la progression de la dotation entre deux exercices sur un nombre limité de communes, au prorata du nombre d'habitants.

En 2012, le montant de la DSU s'établissait à 1,37 Md€ avant d'être progressivement revalorisé, de 120 M€ en 2015 puis de 180 M€ en 2016 pour atteindre 1,91 Md€³¹. Modifiée par l'article 150 de la loi de finances pour 2016, la nouvelle formule de la DSU n'est entrée en vigueur qu'en 2017. Des ajustements ont été portés par la loi de finances initiale pour 2017 pour un meilleur ciblage des bénéficiaires, un partage plus équitable de la progression annuelle de la dotation et une suppression des effets de seuils³².

Alors que la « DSU cible » bénéficiait aux seules 250 premières communes de plus de 10 000 habitants et 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants, le reliquat issu de la répartition de la DSU de base est désormais réparti entre toutes les communes éligibles (à l'exception des communes nouvellement éligibles) en fonction de plusieurs facteurs.

Une telle réforme a pour effet une augmentation de la DSU pour Pantin, portée à 2,51 M€, malgré une rétrogradation de la 385^e à la 454^e place entre 2011 et 2016, qui la maintient dans les 488 premières communes voyant leur dotation progresser selon l'inflation :

Graphique n° 6 : Évolution de la DSU de Pantin (2010-2017)



	2 010	2 011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (notifié)
DSU (en €)	1 993 233	2 023 131	2 057 527	2 093 531	2 140 747	2 139 834	2 161 232	2 518 145
Écart N - N-1		29 898	34 396	36 004	47 216	- 913	20 485	378 311
%		1,50	1,70	1,75	2,26	- 0,04	0,96	17,68

Source : Commune de Pantin

³⁰ 1) pour 45 %, du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel financier par habitant de la commune ; 2) pour 15 %, du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la part des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de 10 000 habitants et plus ; 3) pour 30 %, du rapport entre la proportion par logement de personnes couvertes par des prestations logement dans la commune et la proportion de personnes couvertes par ces mêmes prestations dans les communes de 10 000 habitants et plus ; 4) pour 10 %, du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu moyen des habitants de la commune.

³¹ De 1 370 738 649,84 € à 1 910 738 650 € selon les circulaires du ministère de l'intérieur.

³² Ceci étant obtenu en :

- resserrant le nombre de communes éligibles : sont désormais éligibles les deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants contre les trois quarts actuellement (soit 668 communes contre 751) ;
- modifiant la composition de l'indice synthétique permettant de classer les communes afin de déterminer leur éligibilité pour renforcer le poids du facteur revenu à hauteur de 25 % (contre 10 %) et diminuer à due concurrence le facteur du potentiel financier à hauteur de 30 % (contre 45 %) pour compenser la hausse du facteur « revenu » ;
- simplifiant le système à trois étages de répartition de la DSU afin de lisser les effets de seuil liés à la répartition de la progression de la DSU.

La décomposition suivante a pu être obtenue via le site du ministère de l'intérieur³³ pour les années 2014, 2015 et 2016 qui marquent des ruptures sur l'enveloppe globale de la DSU :

Tableau n° 29 : Évolution de la DSU (2014-2016)

	2014	2015	2016	2017	2014 / 2017
DSU de Pantin	2 120 747	2 139 834	2 161 232	2 518 145	397 398
<i>Évolution N/N-1 (en %)</i>		0,90	1,00	16,51	18,74
Montant national	1 467 847 716	1 638 005 898	1 808 778 179	1 977 509 810	509 662 094
<i>Évolution N/N-1 (en %)</i>		11,59	10,43	9,33	34,72

Source : Chambre régionale des comptes d'après données du site collectivité-gouv.fr

La commune de Pantin a certes été favorisée par l'augmentation de la DSU jusqu'en 2016, mais dans une proportion toutefois moins importante que l'augmentation de la dotation nationale. La réforme de la DSU en 2017 a néanmoins permis de mieux cibler un profil comme celui de la commune de Pantin, tempérant ainsi la baisse de sa part forfaitaire.

5.1.3.5 Les ressources d'exploitation

Au cours de la période examinée, la commune a vu diminuer ses recettes issues du fonctionnement de ses services publics ou de son patrimoine :

Tableau n° 30 : Ressources d'exploitation de Pantin (2012-2016)

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2012-2016 (en %)
Ressources d'exploitation	17 565 282	12 819 529	9 959 155	9 425 404	9 467 813	- 14,3
<i>dont travaux, études et prestations de services</i>	8 002 483	7 826 829	7 358 709	7 118 777	7 303 972	- 2,3
<i>Revenus locatifs et redevances (hors DSP)</i>	419 779	527 742	636 809	687 256	658 361	11,9
<i>Excédents et redevances sur SPIC</i>	166 820	134 438	108 642	220 790	204 970	5,3
<i>Mise à disposition de personnel facturé</i>	0	0	315 109	126 286	126 436	N.C.
<i>dont remboursements de frais</i>	8 569 433	3 889 138	1 033 946	802 481	651 443	- 47,5

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

Cette baisse est liée à la perte des recettes issues des loyers et équipements transférés alors à la CAEE. Elle est également due aux ressources d'exploitation dépendant des remboursements de frais à propos desquels l'ordonnateur a fourni les éléments suivants :

Tableau n° 31 : Remboursements de frais (détail)

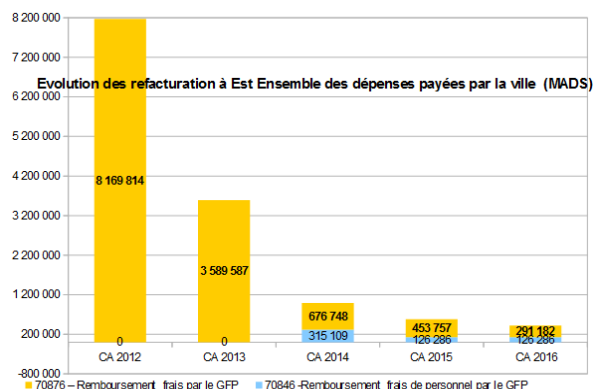
nature	libellé	2012	2013	2014	2015	2016	Objet
70871	remboursement de frais par la collectivité de rattachement			8 193			Remboursement des frais de formation pour les agents mutés
70873	remboursement de frais par les CCAS	71 135	72 315	60 751	70 156	59 119	repas espaces ville + valorisation mad et SSIAD
70876	remboursement de frais par le GFP de rattachement	8 169 814	3 589 587	676 748	453 757	291 182	Refacturation Est Ensemble
70878	remboursement de frais par d'autres redevables	328 484	227 236	288 254	278 568	301 142	Portage des repas à domicile + refacturation des charges énergétiques logements de fonction
	Total CA	8 569 433	3 889 138	1 033 946	802 481	651 443	
	Total CRC	8 569 433	3 889 138	1 033 946	802 481	609 573	
	écarts CA/CRC	0	0	0	0	-41 870	

Source : Commune de Pantin

³³ http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/dotations_en_ligne.php.

Les principales évolutions correspondent aux mises à disposition consenties par Pantin à l'intercommunalité et aux diminutions des refacturations de dépenses liées sur la base de conventions pour traiter les dépenses transférées mais toujours payées par la commune :

Graphique n° 7 : Évolution des refacturations des dépenses à Est Ensemble (2012-2016)



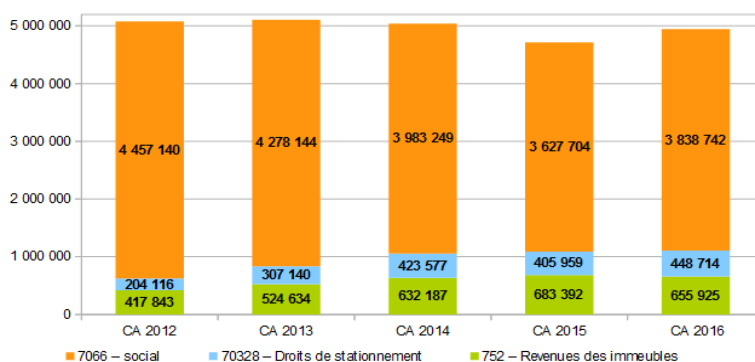
Source : Commune de Pantin

Au 1^{er} juillet 2013, Est Ensemble a repris la quasi-intégralité de la masse salariale puis, depuis 2014, les différentes dépenses de fonctionnement (principalement les fluides), réduisant en parallèle la charge pour la ville et la refacturation. Ces produits s'éteignent donc progressivement au fur et à mesure de la reprise en direct des dépenses par la CAEE.

Par ailleurs, les autres postes de recettes en évolution concernent :

- les droits de stationnement, particulièrement dynamiques du fait de la politique active dans ce domaine, et de la reprise en régie du parking de l'Église ;
- les revenus des immeubles en nette augmentation depuis 2012 du fait d'une gestion dynamique du patrimoine privé de la ville ;
- les produits à caractère social (tarifs des crèches et des centres médico-sociaux jusqu'en 2014 ; transfert de gestion du CMPP en 2015).

Graphique n° 8 : Évolutions des recettes d'exploitation (2012-2016)



Source : Commune de Pantin

5.1.4 Les dépenses de fonctionnement

5.1.4.1 Analyse globale

Au cours de la période sous revue, les dépenses de gestion semblent avoir augmenté mais le reversement de la fiscalité à l'EPT explique cette évolution. Hormis cet effet, une baisse progressive des dépenses de fonctionnement peut être apparemment constatée sur la période 2012-2016. Il s'agirait là d'une orientation budgétaire décidée par la commune, pour mettre en regard l'évolution des dépenses de fonctionnement avec celle des recettes.

Les charges de personnel apparaissent à première vue contenues de même que les charges financières qui ont connu une évolution plus modérée, le coût des intérêts de la dette étant à la baisse en lien avec le désendettement de la commune et un contexte de taux bas.

Tableau n° 32 : Niveau et évolution des dépenses de fonctionnement (2012-2016)

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2012-2016 (en %)
Total des charges courantes	98 829 833	98 011 969	95 523 233	94 456 698	112 976 921	
dont charges de personnel	65 911 493	64 618 797	62 735 468	61 828 035	61 076 767	- 1,9
dont charges à caractère général	22 344 794	22 714 241	21 648 901	21 323 140	20 621 248	- 2,0
dont subventions de fonctionnement	5 167 075	5 502 773	6 035 802	6 495 059	6 057 557	4,1
dont autres charges de gestion	1 821 786	1 836 311	2 000 161	1 936 514	22 690 804	87,9
dont charges financières	3 584 686	3 339 847	3 102 900	2 873 950	2 530 544	3,1

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

La hausse apparente en 2016 est majoritairement due au reversement au FCCT. Afin de comparer les données toutes choses égales par ailleurs, il convient de retraiter des dépenses au moins la part fiscale purement neutre du FCCT (20,3 M€) :

Tableau n° 33 : Évolution des charges hors FCCT (2012-2016)

En M€	2012	2013	2014	2015	2016
Total des charges courantes	98 829 833	98 011 969	95 523 233	94 456 698	112 976 921
FCCT à retraiter					20 300 000
Total hors FCCT	98 829 833	98 011 969	95 523 233	94 456 698	92 676 921
N/N-1		- 817 864	- 2 488 736	- 1 066 535	- 1 779 777
% de diminution n-1		- 0,83	- 2,54	- 1,12	- 1,88

Source : Commune de Pantin

On constaterait donc une baisse des charges courantes de Pantin entre 2012 et 2016 de l'ordre de 6,23 % en cumul, hors FCCT. Englobant les dépenses de personnel dont la contribution propre sera examinée ci-après, il convient d'isoler les dépenses courantes en retenant dans tous les cas l'effet intercommunal qui, à périmètre courant, a permis une baisse des charges.

La ville de Pantin s'est livrée à l'exercice d'une présentation des dépenses de fonctionnement hors dépenses de personnel sur la période en tenant compte des remboursements de frais engagées par la commune et réalisées par l'intercommunalité :

Tableau n° 34 : Évolution des dépenses de fonctionnement de Pantin (2012-2016)

	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses de fonctionnement	29 503 331	30 054 303	29 684 864	29 754 713	28 629 402
Dépenses de fonctionnement évaluées en CLECT	6 612 821	6 887 005	6 991 510	6 991 510	6 991 510
Remboursements de frais	- 1 818 895	- 1 173 073	- 696 455	- 784 965	- 554 390
Total net	34 297 257	35 768 235	35 979 919	35 961 258	35 066 522
Évolution	- 1 465 845 €	1 470 978 €	211 684 €	- 18 660 €	- 894 736 €
% de diminution / n-1	- 4,1	4,3	0,6	- 0,1	- 2,5
% de diminution / 2012		4,3	4,9	4,9	2,2

Source : Commune de Pantin

Loin de diminuer, les dépenses de fonctionnement hors dépenses de personnel de la commune de Pantin ont donc augmenté à périmètre constant entre 2012 et 2016 (+ 2,2 %) et même de presque 5 % si on retient la période 2012-2015. On note néanmoins une évolution favorable en 2016 par rapport à 2015 qui nécessite d'être confirmée.

5.1.4.2 Les charges de personnel

Le suivi de la masse salariale est assuré par la direction des ressources humaines appuyée par la direction des finances. C'est un enjeu de première importance pour Pantin dont les deux tiers des charges de fonctionnement relevait de cette catégorie de dépense en 2016. Ainsi, la masse salariale fait partie des données transmises mensuellement au maire et au directeur général des services. Dans un contexte de baisse des effectifs municipaux, les charges de personnel ont diminué depuis 2012 :

Tableau n° 35 : Détail des charges de personnel (2012-2016)

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne (en %)
Rémunérations du personnel titulaire	34 557 426	34 408 056	32 646 080	32 363 875	31 950 215	- 1,9
<i>Dont rémunération principale</i>	23 943 620	27 235 688	26 525 121	26 469 691	26 130 015	2,2
<i>Dont régime indemnitaire voté par l'assemblée</i>	9 124 721	6 515 459	5 720 129	5 470 343	5 436 429	- 12,1
<i>Dont autres indemnités</i>	1 489 086	656 910	400 830	423 840	383 772	- 28,7
Rémunérations du personnel non titulaire	13 811 966	13 288 454	13 313 623	13 116 781	13 191 892	- 1,1
Autres rémunérations	0	94 549	135 246	122 483	85 241	N.C.
Atténuations de charges	1 364 758	1 259 655	1 067 558	1 036 580	1 267 614	- 1,8
Total des rémunérations du personnel	47 004 634	46 531 404	45 027 391	44 566 560	43 959 435	- 1,7
Charges sociales	17 573 539	16 553 910	16 189 336	15 726 469	15 675 029	- 2,8
Impôts et taxes sur rémunérations	536 226	1 105 815	1 274 026	1 274 971	1 246 539	23,5
Autres charges de personnel	323 665	264 568	215 646	213 604	167 587	- 15,2
Charges de personnel interne	65 438 064	64 455 697	62 706 397	61 781 603	61 048 590	- 1,7
Charges de personnel externe	473 430	163 100	29 071	46 432	28 177	- 50,6
Charges totales de personnel	65 911 493	64 618 797	62 735 468	61 828 035	61 076 767	- 1,9
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	0	315 109	126 286	126 436	N.C.
Charges totales de personnel nettes	65 911 493	64 618 797	62 420 360	61 701 749	60 950 331	- 1,9

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

Sur une période plus longue, cette évolution n'est pour autant pas linéaire avec deux séquences, selon la commune :

- entre les années 2008 et 2012, les dépenses de personnel croissent notamment en fin de période avec la révision du régime indemnitaire, de 60,063 M€ à 66,982 M€ ;
- entre 2013 et 2016 où les dépenses de personnel diminuent grâce au transfert de compétences mais aussi à la maîtrise de la masse salariale.

Concernant la première séquence, la commune met en avant les points suivants :

- des augmentations du point d'indice de 0,5 % en mars 2008, en juillet 2009 et en juillet 2010 pour un coût estimé à 200 K€ à chaque fois et de 0,3 % en octobre 2009 ;
- les revalorisations des valeurs du SMIC et des cotisations patronales ;
- des frais de personnel supplémentaires liées à la tenue des bureaux de vote pour les différentes élections dont chaque tour d'élection représente environ 35 000 € ;
- la refonte du régime indemnitaire en 2011 en lien avec la révision du cadre horaire et la prise en compte de sujétions particulières de métiers pour un montant d'environ 2,3 M€ ;
- le plan de résorption de l'emploi précaire à partir de 2012 qui s'est traduit par la mise en stage de 79 agents de catégorie C en 2012 pour un montant de 160 K€.

Pour la seconde séquence, la masse salariale baisse malgré des mesures nationales et locales impactant à la hausse les dépenses de personnel :

- la poursuite du plan de résorption de l'emploi précaire ;
- la mise en place en 2014 de la réforme des rythmes scolaires qui a nécessité, entre autres, sur le budget ville la requalification des contrats horaires des animateurs permanents de contrats en temps non complet en contrats à temps complet et, sur le budget de la caisse des écoles, l'embauche d'une quarantaine d'animateurs vacataires ;

- le travail d'harmonisation de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) en 2015, dont l'impact est lié au maintien du pouvoir d'achat des agents mais aussi par l'intégration d'un nouveau quartier prioritaire de la ville accroissant ainsi le nombre d'agents bénéficiaires ;
- les revalorisations des valeurs du SMIC et des cotisations patronales.

Malgré ces augmentations, la masse salariale a diminué en raison :

- du transfert de plusieurs compétences à la CAEE avec le transfert des personnels afférents en 2013 soit près de 174 agents pour un montant estimé à 1,3 M€ en 2013 ;
- du transfert des activités du centre médico-psycho-pédagogique à une association début 2015 ;
- du non remplacement systématique des départs des agents et l'instauration d'un délai de carence de trois mois sur certains postes vacants. Ces mesures font partie des actions mises en œuvre afin de renforcer le contrôle de la masse salariale³⁴.

Dans l'ensemble, les éléments relatifs à l'évolution des effectifs et de la masse salariale seront analysés dans la partie dédiée aux ressources humaines.

5.1.4.3 Les charges à caractère général

Second poste de dépenses au sein de la section de fonctionnement, après les charges de personnel, les charges à caractère général semblent diminuer légèrement bien que l'analyse globale montre que, en neutralisant l'intercommunalisation, elles auraient plutôt eu tendance à augmenter durant la période.

Tableau n° 36 : Détail des charges à caractère général (2012-2016)

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne (en %)
Charges à caractère général	22 344 794	22 714 241	21 648 901	21 323 140	20 621 248	- 7,7
<i>dont achats autres que les terrains à aménager</i>	9 364 537	9 856 710	8 678 300	8 674 833	8 254 635	- 11,9
<i>dont locations et charges de copropriétés</i>	1 764 051	1 837 974	1 822 624	1 876 878	1 784 589	1,2
<i>dont entretien et réparations</i>	2 756 485	2 967 564	3 134 660	3 136 813	3 090 857	12,1
<i>dont autres services extérieurs</i>	285 203	324 644	340 556	340 991	340 425	9,7
<i>dont publicité, publications et relations publiques</i>	4 365 461	4 610 086	4 780 399	4 539 923	4 788 922	- 22,4
<i>dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	141 325	134 809	128 464	130 748	144 225	2,1
- Remboursement de frais	8 569 433	3 889 138	1 033 946	802 481	651 443	- 92,4
Charges à caractère général nettes	13 775 361	18 825 103	20 614 955	20 520 660	19 969 805	45

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

Il convient de mentionner que l'ordonnateur soulève quelques écarts avec les données issues des comptes de gestion pour les exercices 2012 (169 677 € d'écart) et 2013 (978 € d'écart).

5.1.4.4 Les subventions

Les subventions de fonctionnement augmentent sur la période (+ 4 %). Cependant, à l'instar des charges à caractère général, ces dépenses reculent entre 2015 et 2016, marquant là encore un infléchissement de tendance³⁵.

³⁴ L'ordonnateur estime ces mesures à 740 k€ d'économies pour 2015.

³⁵ Cf. chapitre 9 pour une analyse de l'évolution des subventions par domaine d'activité.

Tableau n° 37 : Détail des subventions de fonctionnement (2012-2016)

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne (en %)
Subventions de fonctionnement	5 167 075	5 502 773	6 035 802	6 495 059	6 057 557	4,1
dont subventions aux établissements publics rattachés	3 108 678	3 580 915	4 137 670	4 780 000	4 290 000	8,4
dont subventions aux établissements publics	100 157	12 571	0	0	0	- 100,0
dont subventions aux personnes de droit privé	1 958 240	1 909 287	1 898 132	1 715 059	1 767 557	- 2,5

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

Le détail des subventions depuis 2012 fourni par l'ordonnateur est le suivant :

Tableau n° 38 : Détail des subventions versées (2012-2016)

Détail des subventions versées		CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016
657351		80 123	12 571	0	0	0
657361	Subvention CDE	1 626 678	1 859 985	2 239 453	2 900 000	2 460 000
N / N-1			233 307	379 468	660 547	-440 000
657362	Subvention CCAS	1 482 000	1 720 930	1 898 217	1 880 000	1 830 000
N / N-1			238 930	177 287	-18 217	-50 000
65737		20 034	0	0	0	0
N / N-1			-20 034	0	0	0
6574	Subventions aux a*	1 958 240	1 909 287	1 898 132	1 715 059	1 767 557
N / N-1			-48 953	-11 155	-183 073	52 498
total des subventions versées		5 167 075	5 502 773	6 035 802	6 495 059	6 057 557
N / N-1			335 698	533 029	459 257	-437 502

Source : Commune de Pantin

Si les subventions versées aux associations sont en baisse entre 2012 et 2016, les postes de subventions qui augmentent jusqu'en 2015 sont ceux versés à :

- la caisse des écoles ; principalement du fait de la mise en place des rythmes scolaires dont les dépenses ont impacté ce budget, *a priori* stabilisé depuis 2016 ;
- et au CCAS ; le contexte social et les orientations politiques expliquent les ajustements à la hausse de la subvention d'équilibre versée par la ville.

5.2 L'endettement communal

5.2.1 Organisation

La ville ne bénéficie d'aucun conseil extérieur permanent en matière de gestion de dette malgré un accompagnement sur des questions ponctuelles ou d'opportunités.

La gestion de la dette et de la trésorerie fait partie des compétences susceptibles d'être déléguées au maire par le conseil municipal, en application des articles L. 2122-22 et L. 2122-23 du CGCT. Le maire dispose actuellement d'une délégation, en vigueur depuis 2016 qui rapporte la délibération du 28 mars 2014. La délégation de compétence du conseil municipal est générale, dans le respect de l'article 32 de la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires³⁶ sans montant plafond.

Depuis 2014, le premier adjoint bénéficie d'une délégation de fonctions comprenant les emprunts et lignes de trésorerie visés au 20° de l'article L. 2122-22 du CGCT dans le cas d'une absence du maire. Or, si ce dernier bénéficie bien, depuis le 28 mars 2014 d'une délégation de compétence en la matière, la référence pertinente est désormais la délégation de 2016 puisque la subdélégation vise expressément la délégation du maire de 2014.

³⁶ Qui prévoit qu'un contrat de prêt peut certes être libellé en devises étrangères mais devra, en contrepartie, pouvoir être transformé en euros.

5.2.2 Stratégie financière

Depuis 2009, la gestion de la dette est un axe important de la stratégie financière de la commune. Si l'endettement de Pantin demeure élevé, il est aujourd'hui maîtrisé après une phase de désendettement antérieure à 2012.

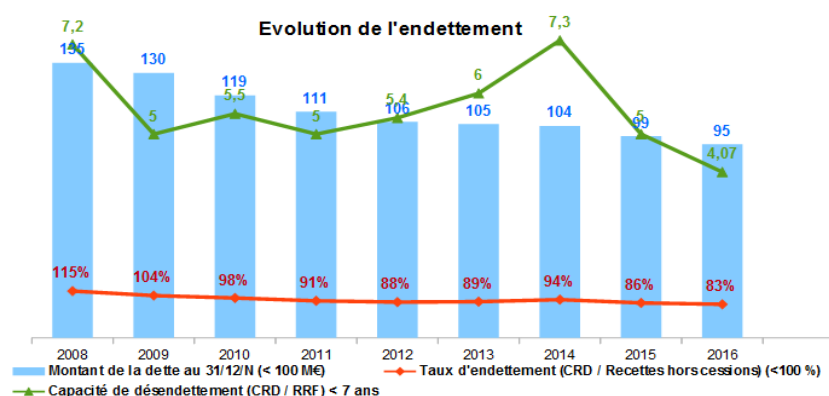
Tableau n° 39 : Encours de dette (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne (en %)
Encours de dettes du BP au 1er janvier	111 233 455	106 520 534	105 582 775	105 010 076	100 240 569	- 2,6
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	11 061 600	11 647 376	12 064 868	11 712 157	9 942 543	- 2,6
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	21 519	-9 617	7 831	-42 650	21 844	N.C.
+ Nouveaux emprunts	6 370 198	10 700 000	11 500 000	6 900 000	5 000 000	- 5,9
= Encours de dette du BP au 31 décembre	106 520 534	105 582 775	105 010 076	100 240 569	95 275 181	- 2,8
Encours de dette des BA net de la trésorerie	3 084 720	7 699 048	9 002 991	6 736 183	13 059 962	60,7
Encours de dette consolidé (BP +BA)	114 318 175	114 219 582	114 585 766	111 746 259	82 216 219	- 5,8
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	104 563 003	104 437 487	97 529 800	88 418 664	82 216 219	- 5,8

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

En 2009, l'objectif de la collectivité était de ramener le taux d'endettement sous la barre des 100 % de recettes réelles de fonctionnement pour 2014, objectif atteint dès 2010. Fin 2017, ce taux devrait être ramené autour de 90 % malgré la baisse des dotations de l'État. Suite à l'élection de 2014, la stratégie financière demeure dotée d'un point spécifique à la dette, à savoir la stabilisation de l'encours de dette aux alentours de 100 M€ en conservant une capacité de désendettement de moins de 7 ans, respectée hormis en 2014 et bien en deçà du seuil d'alerte établi autour de 10 années. Quant au taux d'épargne mesuré par l'épargne brute rapportée aux recettes de fonctionnement de la collectivité, il est supérieur à 14 %, mise à part en 2014, symétriquement à une capacité de désendettement en hausse. L'ordonnateur synthétise ces indicateurs de la façon suivante :

Graphique n° 9 : Évolution de l'endettement (2008-2016)



Source : Commune de Pantin

Entre 2012 et 2016, l'encours de dette au 31 décembre a connu une baisse de 10,5 % entre 2012 et 2016 avec un encours de 95 M€ fin 2016 qui correspond à un montant par habitant d'environ 1 750 € au 31 décembre 2016, ce qui reste malgré tout élevé et au-dessus des moyennes nationales. En outre, fin 2016, la durée résiduelle moyenne de la dette de Pantin est de 10,3 ans et la durée de vie moyenne de 5 ans et 3 mois. Si les indicateurs présentés par la ville sont bons, il est nécessaire de les consolider avec le budget annexe :

Tableau n° 40 : Capacité de désendettement (2012-2016)

En M€	2012	2013	2014	2015	2016
Encours de dette du BP au 31/12	111 233 455	106 520 534	105 582 775	105 010 076	100 240 569
CAF brute	20 089 572	17 671 488	14 061 864	19 989 996	22 693 350
Capacité de désendettement du BP (en années)	5,54	6,03	7,51	5,25	4,42
Encours de dette du BP net de la trésorerie	94 563 003	94 437 487	97 529 800	88 418 664	92 216 219
Caf brute	20 089 572	17 671 488	14 061 864	19 989 996	22 693 350
Capacité de désendettement nette de la trésorerie (en années)	5,50	5,98	7,01	4,70	3,80
Encours de dette consolidé (BP +BA)	114 318 175	114 219 582	114 585 766	111 746 259	106 781 872
Caf brute consolidée	20 088 709	17 671 738	14 061 864	19 994 879	23 645 038
Capacité de désendettement consolidée (en années)	5,69	6,46	8,15	5,59	4,52
Encours de dette consolidé net de la trésorerie au 31/12	113 496 193	113 329 845	107 629 413	100 649 748	92 885 099
Caf brute consolidée	20 088 709	17 671 738	14 061 864	19 994 879	23 645 038
Capacité de désendettement consolidée nette de la trésorerie (en années)	5,65	6,41	7,65	5,03	3,93

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

Le désendettement constaté depuis 2012 a amélioré la solvabilité financière de la Ville avec une capacité de désendettement³⁷ passée de 5,6 ans en 2012 à 3,9 ans fin 2016, très en deçà du seuil d'alerte de l'ordre de 10 ans. La réduction puis la stabilisation du niveau de dette est donc un objectif désormais atteint par la commune de Pantin qui en a fait un des axes majeurs de sa stratégie financière bien que l'endettement reste élevé dans l'absolu.

5.2.3 Le risque associé à la composition de la dette communale

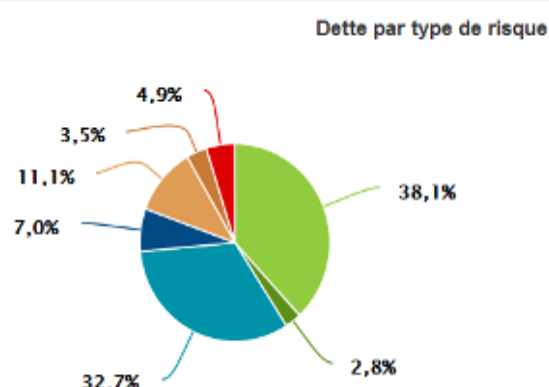
5.2.3.1 Diversification des financements

La commune ne compte aucun emprunt obligataire et l'endettement repose uniquement sur des contrats bancaires classiques. On peut classer la dette de Pantin de la sorte :

Graphique n° 10 : Composition de la dette de Pantin fin 2016

Type	Encours	% d'exposition	Taux moyen (ExEx, Annuel)
Fixe	36 089 992 €	38,15%	3,23%
Fixe à phase	2 610 663 €	2,76%	5,40%
Variable	30 901 495 €	32,66%	0,52%
Livret A	6 611 832 €	6,99%	1,34%
Barrière hors zone EUR	10 491 529 €	11,09%	4,91%
Barrière avec multiplicateur	3 308 852 €	3,50%	4,96%
Pente	4 591 932 €	4,85%	2,83%
Ensemble des risques	94 606 295 €	100,00%	2,50%

■ Fixe
■ Fixe à phase
■ Variable
■ Livret A
■ Barrière hors zone EUR
■ Barrière avec multiplicateur
■ Pente



Source : Commune de Pantin

³⁷ Ce ratio « Encours de la dette / Capacité d'autofinancement », permet de déterminer le nombre d'années nécessaires au remboursement de la dette, si la totalité de la CAF y était consacrée.

La présentation de la dette répond aux préconisations de la circulaire IOCB1015077C du 25 juin 2010. Selon cette nomenclature dite « Gissler », chaque catégorie d'emprunt est affectée d'une codification permettant de mesurer la prise de risque encouru dans une échelle de risques mesurée de 1 (risque faible) à 6 (risque élevé).

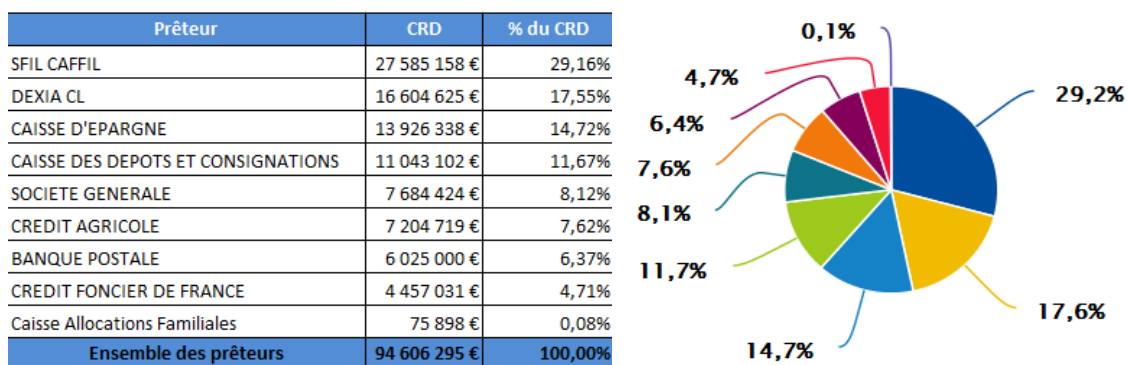
La Ville de Pantin n'est plus exposée à des risques majeurs. Ainsi, plus de 84,06 % de la dette est classée en risque 1 (contre 83,1 % en 2015, 81,49 % en 2014 et 78,07 % en 2013), 15,94 % en risque moyen (risques 3 et 4) et désormais aucun en risque fort (risque 6).

5.2.3.2 Diversification des financeurs

À chaque recours à l'emprunt, la commune procède à des mises en concurrence et des consultations auprès des différents financeurs pour diversifier les prêteurs. L'ordonnateur explique d'ailleurs la diminution du taux moyen actuel de la dette grâce à une importante réduction des marges bancaires pratiquées encore en 2016. Outre l'assouplissement des règles de Bâle III, cette réduction est liée au retour d'une plus grande concurrence.

Les principales évolutions constatées résident dans le retrait progressif de Dexia dans le poids de la dette et dans la montée en charge des deux seuls financeurs de la Ville depuis le pic de la crise des liquidités : la Caisse des Dépôts et Consignations et la Caisse d'Épargne.

Graphique n° 11 : Prêteurs au 31 décembre 2016



Source : Commune de Pantin

5.2.4 Le financement des investissements

Au cours de la période 2012-2016, la commune a dégagé un financement propre disponible de 84,26 M€.

Tableau n° 41 : Ressources propres d'investissement (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
Caf brute	20 089 572	17 671 488	14 061 864	19 989 996	22 693 350	94 506 270
- Annuité en capital de la dette	11 061 600	11 647 376	12 064 868	11 712 157	9 942 543	56 428 545
= Caf nette ou disponible (C)	9 027 972	6 024 112	1 996 995	8 277 840	12 750 807	38 077 726
TLE et taxe d'aménagement	983 948	459 450	347 215	391 894	17 850	2 200 358
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 939 118	1 468 512	2 246 555	2 515 143	2 699 399	10 868 727
+ Subventions d'investissement reçues	3 592 597	482 208	1 906 057	2 265 466	3 468 574	11 714 901
+ Produits de cession	10 482 500	0	5 533 250	557 600	1 650 000	18 223 350
+ Autres recettes	980 805	984 145	560 567	1 048 979	-401 734	3 172 762
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	17 978 968	3 394 315	10 593 644	6 779 082	7 434 089	46 180 098
= Financement propre disponible (C+D)	27 006 940	9 418 428	12 590 639	15 056 921	20 184 896	84 257 824

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

Ces ressources ont permis de financer des dépenses d'équipement effectives cumulées de 90,69 M€ auxquelles il convient notamment d'ajouter les subventions d'équipement :

Tableau n° 42 : Dépenses d'investissements (2012-2016)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	21 694 326	16 553 134	15 749 754	12 946 254	23 750 976	90 694 444
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	5 688 294	5 592 274	5 372 654	4 138 668	2 577 518	23 369 408
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 475 544	0	0	0	0	- 475 544
- Participations et inv. financiers nets	1 656 371	-978 636	1 180 568	1 641 406	-566 722	2 932 988
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	136 187	0	0	0	0	136 187
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	21 519	- 9 617	7 831	- 42 650	21 844	- 1 073

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

Il en ressort un besoin résiduel de financement de – 32 M€, soit une moyenne de – 6,48 M€ par an. La commune ayant emprunté 40,47 M€ de capital, soit 8,09 M€ par an, elle a pu augmenter son fonds de roulement de 8,07 M€.

Tableau n° 43 : Évolution du Fonds de roulement et de la trésorerie (2012-2016)

Au 31/12 en M€	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement net global	6 320 384	5 281 657	7 061 489	10 334 733	9 735 747
En nombre de jours de charges courantes	23,3	19,7	27,0	39,9	31,5
Besoin en fonds de roulement global	5 498 402	4 391 960	115 015	- 761 779	- 4 161 025
= Trésorerie nette	821 982	889 697	6 946 474	11 096 512	13 896 772
En nombre de jours de charges courantes	3,04	3,31	26,54	42,88	45,02

Source : Chambre régionale des comptes d'après données issues des comptes de gestion

Le fonds de roulement net global couvrait moins d'un mois de gestion courante jusqu'en 2014 ne laissant que peu de marges budgétaires autre que l'emprunt pour financer la part des investissements non couverte par l'autofinancement. La situation a évolué, la trésorerie nette étant en augmentation importante sur la période 2012-2016 de 3 à 45 jours.

La commune dispose d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour 2015 à 2020 issu d'un exercice de programmation abouti et partagé par l'ensemble de l'administration et des élus, pour lesquels un séminaire a été organisé à la fin de l'été 2014. L'ordonnateur a fourni une version actualisée pour 2017 à 2020 qui rapporte les recettes d'investissement aux dépenses par départements et services. Des besoins importants sont recensés pour 2018, notamment en matière d'entretien et de rénovation des bâtiments.

5.3 Bilan

Dans un contexte de baisse des dotations de l'État, particulièrement marquée pour la commune, cette dernière a procédé à une augmentation de sa fiscalité par la hausse des taux de taxe foncière et la remise en cause de certains abattements. Ces mesures ont largement permis de compenser la diminution des concours de l'État, notamment la part forfaitaire de la DGF.

À périmètre constant, c'est-à-dire en neutralisant le développement de l'intercommunalité, on constate dans la période récente une augmentation relative des charges grâce à un exercice 2016 venant corriger une tendance à la hausse relevée précédemment. Si l'augmentation a été de presque 5 % entre 2012 et 2015, elle est finalement restée contenue à 2,2 % de 2012 à 2016 grâce à une dernière année maîtrisée, qu'il sera nécessaire de confirmer.

En ne s'en tenant qu'à la masse salariale, sans neutraliser les effets de périmètre, à commencer par les transferts d'effectifs à l'intercommunalité, les charges de personnel diminuent. Néanmoins, postérieurement à la revalorisation indemnitaire de 2012, la rémunération par agents sur la période 2013-2016 augmente de + 3,44 %.

La commune de Pantin s'est adaptée aux baisses de dotations de l'État en augmentant les recettes communales, cet ajustement lui ayant de plus permis, dans un contexte de taux bas, de se désendetter progressivement, même si l'encours de dette fin 2016, à 90 % des recettes de fonctionnement soit 95 Md€, demeure important dans l'absolu. Ce résultat a conduit la commune à s'interroger sur la nécessité de mobiliser l'ensemble des leviers fiscaux utilisés ces dernières années et, pour l'avenir, à préciser sa stratégie financière.

Cette dernière est déclinée par les objectifs suivants :

- la garantie d'un taux d'épargne brute à 14 % ;
- plus aucune augmentation des taux d'impôts jusqu'à la fin du mandat, en 2020 ;
- la stabilisation de l'encours de dette aux alentours de 100 M€ en conservant une capacité de désendettement de moins de 7 ans ;
- la mise en œuvre d'un programme d'investissement d'environ 17 M€ en charge nette.

Selon la projection du conseil de la commune, ces objectifs seraient respectés avec un effort en dépenses synthétisé par une tendance à - 0,41 %, charges de personnel comprises. Cette hypothèse, qui sous-tend la préparation des budgets, pourrait être précisée et projetée à moyen terme avec l'adjonction d'un objectif portant sur la réduction de la dépense, particulièrement nécessaire pour respecter cette projection impliquant donc de véritables économies.

À cette fin, la situation budgétaire de la Ville peut encore être améliorée par le traitement des irrégularités et dysfonctionnements relevés par la chambre dans son fonctionnement interne et au-delà, la mise en place d'une démarche de performance dans la conduite de ses ressources humaines et de ses achats. Ces réformes seraient synthétisées par un objectif d'économies sur les dépenses de fonctionnement destiné à augmenter l'autofinancement des investissements prévus dans les années à venir.

6 LES RISQUES FINANCIERS EXTERIEURS AU BUDGET PRINCIPAL

L'objectif est d'identifier des risques financiers potentiels extérieurs au budget primitif (BP) qui, s'ils se réalisaient, l'impacterait au point de grever significativement et durablement les marges de manœuvre budgétaire de la commune.

6.1 Le budget annexe « Résorption de l'habitat indigne »

6.1.1 Présentation

Le budget annexe de l'habitat indigne regroupe depuis 2008 l'ensemble des inscriptions financières relatives aux opérations de résorption de l'habitat indigne. Le suivi synthétique est réalisé à l'adresse, en fonction des secteurs de projets.

Les outils de suivi de ces opérations sont les suivants :

- convention et maquette avec actualisations successives dans le cadre d'avenants ;
- tableaux de suivi opérationnels et financiers élaborés par Deltaville puis par la Semip, en qualités d'assistants à maîtrise d'ouvrage ;
- tableaux de suivi financiers élaborés en régie par la Ville à partir de 2014, et de suivi opérationnel à partir de 2016.

La mission d'ingénierie foncière ayant été confiée à un cabinet à partir de 2015, des outils spécifiques ont été développés dans ce cadre. Il s'agit du tableau sur l'état d'avancement des acquisitions, au lot, valant pour l'îlot Sainte Marguerite et pour le 94-96 Jean Jaurès.

Ces tableaux sont renseignés et mis à jour en fonction de l'évolution des négociations et de la signature des actes. Des réunions régulières avec le cabinet alimentent la connaissance de l'évolution des négociations avec les différents propriétaires. Des réunions avec l'office notarial de la Ville précisent l'état de traitement des dossiers en instance de mise en signature. Des points dédiés avec le premier adjoint font un état précis de l'avancée des négociations et des délais en résultant pour passage à l'acte.

Selon le compte rendu du conseil municipal du 19 décembre 2013, certaines adresses ont été transférées à Est Ensemble. Ce budget annexe de l'Habitat indigne est depuis composé des opérations relatives au PRU des Quatre-Chemins, à la RHI des Sept Arpents et l'adresse du 4 Méhul.

6.1.2 La subvention d'équilibre du budget principal

La ville de Pantin a inscrit les participations de la ville à l'équilibre du BA au compte 27638 « Autres créances immobilisées - Autres établissements » (budget principal) à compter de l'exercice 2008, pour un montant cumulé de 12,988 M€ au 31 décembre 2016.

Tableau n° 44 : Subvention du budget primitif au budget annexe (2009-2016)

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Compte 27638 Budget principal (mouvement de l'année)	1,47	0,00	2,26	1,75	0,84	0,94	1,93	0
Compte 27638 budget principal (soldes)	5,27	5,27	7,53	9,28	10,12	11,06	12,99	12,99
Compte 1687 Budget annexe	0	0	0	0	0	0	0	0
Compte 1678 (crédit) Budget annexe	1,47	0,00	2,26	1,75	0,84	0,94	1,93	1,93

Source : Chambre régionale des comptes

L'objet de ces versements, selon les procès-verbaux des comptes rendus des conseils municipaux, est bien de participer à l'équilibre du BA. En effet, le déficit entre les recettes réelles de fonctionnement (constituées des cessions foncières et des subventions de l'Anru et de la Caisse des dépôts et consignations) et les dépenses réelles de fonctionnement composées des postes acquisitions foncières et prestations de services relatives à la gestion transitoire des biens acquis ou en cours de portage (démolition, dépollutions et ingénierie foncière), est compensé par une subvention d'équilibre du budget principal au budget annexe.

La lecture des comptes rendus du conseil municipal depuis 2010, indique que cette subvention d'équilibre du BP au BA a été versée chaque année, sauf en 2010 et 2016 (938 883,21 € en 2014 et 1 930 000 € en 2015). En 2016, la ville n'a prévu aucun versement car elle a « réussi à vendre 2,5 M€ [...] ce [qu'elle a] acheté, notamment 4 rue Méhul » et n'a pas besoin « de verser la subvention de 2 à 3 M€ » comme chaque année. C'est exceptionnel puisque l'ordonnateur indique devoir « reconduire [la] subvention au budget de l'habitat indigne l'année prochaine. », soit en 2017.

6.1.2.1 L'utilisation erronée du compte 27638 pour verser une subvention d'équilibre au budget annexe Habitat indigne, sans délibération.

D'après l'instruction M14, « le compte 276 retrace : les créances résultant des versements effectués à la suite de la mise en jeu des garanties d'emprunt et constatés provisoirement, [...] ; les créances résultant du transfert des droits à déduction de TVA de la collectivité sur les immobilisations des services affermés ou concédés [...] ; des créances entre collectivités résultant d'engagement contractuels (cf. compte 1687 ci-dessus) ». Le compte miroir est le compte 1687 « Autres dettes » [qui] enregistre notamment les dettes résultant d'un engagement de rembourser à une collectivité (ou à un établissement) un emprunt contracté par cette dernière, pour réaliser une opération en qualité de mandataire [...]. »

L'ordonnateur a indiqué que lors de la mise en place du BA Habitat indigne, la subvention d'équilibre était une subvention d'équipement ; le versement de cette première subvention en 2007 a été imputé, à juste titre, au compte 204 « Subventions d'équipement versées ». Par la suite, toujours selon l'ordonnateur, cette subvention a été transformée en versement d'avance de trésorerie, imputée au compte 27638 et censée être reversée au budget principal, à la clôture des opérations de l'habitat indigne.

Toutefois, la ville n'a pas été en mesure de produire la délibération portant autorisation de versement de la participation du budget principal au budget annexe et précisant les modalités de remboursement. De surcroît, l'information donnée au conseil municipal était qu'il s'agissait d'une « subvention » d'équilibre.

Dès lors, l'imputation de ces subventions d'équilibre du budget principal au compte 27638, semble irrégulière, ce dernier impliquant un remboursement total à la commune qui n'aura, de par l'économie même des opérations de résorption de l'habitat indigne et selon l'analyse de l'ordonnateur lui-même, pas lieu. Il convient donc que la commune se rapproche du comptable pour mieux appréhender les relations du budget annexe et du budget principal.

6.1.2.2 Une irrégularité aggravée par l'utilisation erronée du compte miroir 1678

Nonobstant le caractère irrégulier des montants inscrits au compte 27638, la ville a utilisé de façon erronée le compte 1678 « Autres emprunts et dettes » au lieu du compte 1687. En effet, selon l'instruction M14, dans le budget annexe, le compte 276 a pour miroir le compte 1687 « Autres dettes », qui enregistre notamment les dettes résultant d'un engagement de rembourser à une collectivité un emprunt contracté par cette dernière³⁸.

L'inscription de 12,99 M€ au solde du compte 1678 du BA pourrait laisser penser que ce dernier a emprunté cette somme à un établissement de crédit, ce qui n'est pas le cas. Aussi, la ville s'engage à régulariser cette erreur matérielle par un certificat administratif dès 2017 afin que la bonne imputation apparaisse dans le compte de gestion 2017.

6.1.2.3 Une absence de suivi comptable et budgétaire

La ville a inscrit sa participation au BA Habitat indigne, non pas sous forme de subvention d'investissement (compte 204) mais sous forme d'avance imputée au compte 27638. La ville soutient que la subvention ainsi versée fera l'objet d'un remboursement à la clôture des opérations, si le BA venait à être excédentaire. Elle précise que « l'intégralité de la somme inscrite au compte 1678 du budget annexe fera l'objet d'un remboursement ; néanmoins, la balance finale du budget annexe permettra de calculer le déficit exact de l'opération de résorption de l'habitat indigne : ce déficit sera basculé en subvention d'équipement sur le budget de la ville (ou en équipement publics le cas échéant). ».

Toutefois, la chambre ne partage pas la vision optimiste de la ville, qui, en l'espèce, n'applique pas le principe de prudence comptable. En effet, l'ordonnateur n'a pas établi de bilan intermédiaire concernant les opérations clôturées depuis 2007, date de sa constitution, bien qu'il indique avoir « réalisé des bilans intermédiaires réguliers des opérations émergeant au budget habitat indigne ». Toutefois, les seuls tableaux fournis concernent la période à venir : 2017-2019.

Par conséquent, aucune écriture d'ajustement de la valeur du stock du BA n'a été opérée. Dès lors, l'ordonnateur n'a aucune vision de la part remboursable par le budget annexe, structurellement déficitaire.

³⁸ S'agissant d'une avance du budget principal de la commune au budget annexe, l'écriture prévue par l'instruction M14 est la suivante : Inscription de l'avance : Débit du compte 27638 budget principal / Crédit du compte 1687 budget annexe ; Remboursement de l'avance par le budget annexe : Débit du c1687 budget annexe / crédit du compte 27638 budget principal.

L'ordonnateur indique qu'« après différents échanges avec le trésorier [...], il a été décidé d'un commun accord, que le stock du budget HI serait ajusté à la clôture finale des opérations ». Cette décision serait justifiée en raison « de la complexité des opérations et du fait que pour chaque adresse, l'ajustement des stocks évolue chaque année, tant à la baisse qu'à la hausse », compte tenu de la progressivité des achats, du nombre d'adresses, des versements ANRU à la fin des opérations, de la longueur des procédures et des dépenses de copropriété à payer jusqu'à l'acquisition de l'intégralité des bâtiments.

Si l'ensemble de ces éléments est pertinent en matière d'opérations de RHI, aucune de ces raisons ne saurait justifier une absence de suivi que permet les règles comptables. Ne pouvant fournir de documents internes ou communs avec le comptable, l'ordonnateur indique que « différentes réunions de travail ont eu lieu entre la ville et le trésor public, qui ont abouti à des décisions communes », à savoir « de continuer le versement et la comptabilisation des avances sur la ville et les constater en recettes d'emprunt sur le budget annexe de l'HI (en recettes d'investissement), de valoriser les stocks in fine, lors de la clôture définitive des opérations, et de constater la subvention d'équipement également à terme. ».

6.1.2.4 Un actif d'environ 10 M€ potentiellement irrécouvrable

La part de l'avance que la ville pense pouvoir être remboursée à la clôture du BA est estimée aujourd'hui à 3 M€, compte tenu des opérations déjà réalisées avec un excédent fin 2016 de 1,114 M€ et du PPI 2017-2019 intégrant un solde final excédentaire de 1,9 M€.

Au le budget annexe, les futures dépenses seront financées par les recettes à venir correspondant aux cessions et aux subventions restants à encaisser (décalage de trésorerie) et « a priori, d'ici la clôture de ces opérations, plus aucune avance ne sera réalisée par la ville. ». Au final, cette dernière estime aujourd'hui que le déficit structurel du budget HI sera de l'ordre de 10 M€ à la terminaison des opérations en cours.

6.1.2.5 Le traitement comptable du déficit attendu du budget annexe

Il convient de rappeler que si l'absence d'émission de titre de recettes relatif aux prêts découle de l'insolvabilité ou de la disparition des débiteurs, la collectivité doit constater la disparition de son actif, opération budgétaire se traduisant par une dépense exceptionnelle (chapitre 67) et une recette d'investissement (sous compte intéressé du chapitre 27).

Selon l'instruction M14, le budget principal peut prendre en charge le déficit du BA, par l'émission d'un mandat au compte 6521 « Déficit des budgets annexes à caractère administratif », et au sein du BA, par l'émission d'un titre de recettes au compte 7552 « Prise en charge du déficit du budget annexe à caractère administratif par le budget principal ».

Concernant les terrains aménagés, les fiches 21 et 22 de l'instruction M14, prévoient la possibilité pour le budget principal d'apporter une subvention au BA afin de diminuer les prix de vente des lots. L'inscription de la subvention d'équilibre en fonctionnement aurait pour conséquence l'augmentation des charges du budget principal et la baisse de l'autofinancement sans possibilité de financement par emprunt.

L'instruction M14 prévoit aussi le cas d'une inscription au compte 204 du budget principal, avec pour corollaire le compte 1314 « Subvention d'équipement », au budget annexe. L'ordonnateur doit dans ce cas, constituer une dotation aux amortissements au budget principal qui impacte le compte de charge (c28-c68) alors que l'inscription d'une avance au compte 27638 ne nécessite pas une dotation aux amortissements.

Interrogé, l'ordonnateur semble privilégier l'option d'une comptabilisation du déficit final constaté en subvention d'équipement. Selon cette hypothèse, il indique qu'il n'est « pas nécessaire de constituer des provisions pour risques puisque le gain net serait de 3 M€ pour la ville ». Il convient néanmoins d'entamer ces opérations sans plus attendre.

Le maintien des 12,988 M€ au compte 27638 constitue en effet un actif surévalué qui nuit à la fiabilité des comptes. La Ville doit dès à présent prendre les mesures suivantes :

- adopter une délibération relative au versement du budget principal au budget annexe et aux modalités de remboursement ;
- réaliser les bilans intermédiaires afin d'avoir une vision à terminaison des opérations ;
- et le cas échéant, ré-imputer une partie du stock inscrit au compte 27638 au compte 204 subvention d'investissement et prévoir une dotation aux amortissements.

Recommandation n° 1 : Préciser les relations entre le budget principal et le budget annexe de l'habitat indigne par une délibération et réaliser les bilans intermédiaires de façon à établir et amortir le déficit prévisionnel.

6.2 Les sociétés publiques locales dont la commune est actionnaire

La ville est actionnaire de référence de la société d'économie mixte, la Semip, à hauteur de 55 % sur un capital de 1,6 M€ (880 K€). Le Président du conseil d'administration est le maire de Pantin. Six conseillers municipaux sont également administrateurs de la société.

Le dernier rapport transmis, pour l'exercice 2014, a été validé par le conseil municipal lors de sa séance du 26 novembre 2015. L'actionnariat est réparti entre différentes sociétés de travaux ou immobilières et 27 autres actionnaires détenant moins de 1 % du capital.

La ville était également actionnaire à hauteur de 2,82 % sur un capital de 710 K€ (20 K€) de la Sem communément appelée Deltaville, dont le siège est situé à Montreuil, avant que celle-ci ne fusionne au sein de la Sequano en 2017.

6.3 Les opérations d'aménagement

6.3.1 Présentation générale

Avec un foncier historiquement tourné vers l'activité et l'industrie, le projet urbain de Pantin, s'appuie donc aujourd'hui en grande partie sur la mutation de ces fonciers ainsi que la transformation des secteurs dégradés, afin de mener, selon l'ordonnateur « *une politique urbaine de qualité, maîtrisée et préservant les grands équilibres du territoire* ».

Les opérations et interventions publiques, auxquelles s'ajoute l'accompagnement de l'initiative privée, représentent d'ici à 2020 la production de plus de 2 000 logements, d'une offre de locaux neufs ou réhabilités à destination de bureaux, de commerces, d'activités et de services et d'équipements publics structurants dans le cadre suivant :

- deux Zac sont clôturées (Hôtel de Ville) ou en cours de clôture (Villette Quatre-Chemins) ;
- deux PRU sont en voie d'achèvement dans les quartiers Courtilières et Quatre-Chemins ;
- plusieurs opérations d'envergure actuellement en phase opérationnelle : les Zac Grands Moulins, Centre-ville, du Port (compétence Est Ensemble) et le secteur opérationnel Méhul ;
- une Zac a été créée en 2013, l'Écoquartier Gare, sous maîtrise d'ouvrage Est Ensemble, en phase d'études et de négociations foncières avec les propriétaires ;

- deux nouveaux PRU intercommunaux ont été validés en 2016 pour les quartiers Grands Quatre-Chemins et Sept-Arpens Stalingrad, ce dernier intégrant le projet structurant de reprise de la dalle Îlot 27 ;
- des périmètres hors Zac dont la mutation est à l'étude : porte de l'Ourcq, rive nord du bassin de Pantin, secteur Raymond Queneau, en lien avec les enjeux portés par Est Ensemble autour de la Plaine de l'Ourcq.

6.3.2 Engagements financiers de la ville

À ce stade du déroulement des opérations, les engagements en vue de combler les déficits seraient les suivants selon la commune :

Tableau n° 45 : Engagements financiers de la ville

Engagement financier de la Ville – en M€	Echéance opération
ZAC Villette	8 2016
ZAC Hôtel de Ville	0,9 2016
ZAC Centre Ville	2,4 2020
ZAC Grands Moulins	0,5 2020
TOTAL	11,8

Source : Cracl

On note qu'après l'exercice 2016, l'exercice 2020 devrait être principalement impacté par la finalisation des opérations d'aménagement.

7 LES RESSOURCES HUMAINES

7.1 Vue d'ensemble

7.1.1 Évolution et organisation des effectifs

7.1.1.1 Organisation

Depuis la réforme de l'administration communale, la ville est organisée en cinq départements, chacun placés sous l'autorité d'un directeur général adjoint, qui comprennent trois ou quatre directions, elles-mêmes subdivisées en pôles. En février 2016, l'ordonnateur a procédé à plusieurs modifications de l'organigramme en annexe n° 3.

▪ Direction générale

Une mission « Évaluation des politiques publiques » a été créée pour accueillir au plus deux agents par redéploiement interne.

▪ Département Solidarités et proximité

Au sein de la direction des relations avec les usagers, le pôle Démarches enfants familles qui traite les inscriptions scolaires et périscolaires, la facturation et l'encaissement de ces mêmes activités a été rattachée à l'actuelle Direction de l'éducation, des loisirs éducatifs et des sports.

Quant aux pôles Population et funéraire et Relations citoyennes, ils sont intégrés à la Direction de l'action sociale et des relations avec les usagers.

- **Département Développement urbain durable**

La mise en place de la mission « Grands Quatre-Chemins », rattachée à la directrice générale adjointe vise à poursuivre la requalification de ce quartier.

L'incertitude liée à la prise de compétence de la Métropole en matière d'aménagement a conduit au maintien d'une direction de l'aménagement et du commerce en lien avec la suppression de la direction du Développement économique et de l'insertion.

La direction de l'habitat et du logement a connu une adaptation liée au transfert de compétence vers Est Ensemble. Dans la mesure où une reprise en gestion du contingent logement par l'office Pantin Habitat est envisagée, le fonctionnement du pôle logement sera revu, comme devra l'être la direction de l'urbanisme en raison du transfert à l'EPT de la compétence en matière de plan local d'urbanisme au 1^{er} janvier 2017.

- **Département Patrimoine, participation et cadre de vie**

Un pôle « démocratie participative » y est désormais rattaché issu des équipes du Département Citoyenneté et développement de la personne afin de rapprocher les expériences et les espaces de démocratie participative des principaux thèmes et objets qui les caractérisent, principalement liés à la qualité de l'espace public.

- **Département Ressources**

La Direction des relations humaines devrait se renforcer sur les aspects formation. De plus, une unité information et accueil serait ainsi constituée au sein du pôle vie au travail pour garantir un traitement de « bout en bout » des demandes des agents.

Afin de renforcer la fonction achat, la Direction des ressources juridiques et administratives a été transformée en Direction des affaires juridiques, des achats et des marchés et le pôle Commande publique en pôle Achats et marchés publics. La gestion des clauses d'insertion est désormais internalisée alors qu'elle était jusqu'alors assurée par une association.

Constituée de quatre pôles³⁹, la Direction des systèmes d'information et du patrimoine a connu le transfert du pôle Mémoire et patrimoine en son sein compte tenu du développement de nouvelles activités et des interactions avec d'autres directions et notamment la Direction du développement socio-culturel auquel il est désormais rattaché.

- **Département Citoyenneté et développement de la personne**

La création d'une Direction du développement socio-culturel, au périmètre élargi, vise à décroiser les projets des quartiers et les politiques thématiques en vue d'une meilleure efficacité sociale. Le pôle Vie des quartiers est supprimé, les quatre Maisons de quartier étant directement rattachées à la direction ; le pôle Démocratie participative est transféré au Département Patrimoine et cadre de vie.

De la même manière, sont consacrés la création de l'équipement Centre de ressources vie associative, le transfert de la mission Communication et la suppression du pôle Technique du spectacle. Le maintien du pôle Jeunesse dans cette direction est confirmé, tandis qu'elle accueillera le transfert du pôle Mémoire et patrimoine, en provenance de la Direction des systèmes d'information et des patrimoines.

Afin de favoriser la rationalisation des procédures et la cohérence des politiques publiques, la Direction de l'éducation et des loisirs éducatifs accueille le transfert du pôle inscriptions au pôle Éducation en provenance de la direction de la relation avec les usagers.

³⁹ Deux pôles sont consacrés au système d'information, un pôle au courrier, un pôle est en charge de la mémoire et du patrimoine.

Compte tenu des transferts de compétences vers le territoire d'Est Ensemble, il est pris acte du transfert du projet de réussite éducative (PRE) au titre de la politique de la ville.

La Direction de la prévention et de la tranquillité publique est devenue Direction de la citoyenneté, des sports et de la tranquillité publique en raison du transfert du pôle Sports et l'affirmation de la dimension citoyenne de la prévention et de la sécurité.

7.1.1.2 La structure et l'évolution des effectifs communaux

Le tableau suivant montre l'évolution des effectifs pantinois, en conciliant les approches à périmètre courant, tenant compte des changements d'organigramme, et à périmètre constant, c'est-à-dire en se référant à l'organisation administrative 2016.

Tableau n° 46 : Effectifs de Pantin (2013-2016)

	2013	2014	2015	2016	Évolution (en %)
CABINET DU MAIRE	50,8	49,6	45,8	46,7	- 8,0
CABINET DU MAIRE	30,2	26,9	21,0	19,7	- 34,8
DIR. DE LA COMMUNICATION	20,6	22,7	24,8	27,0	31,2
DEPT CITOYENNETE DEVELOP.	982,9	917,3	896,5	909,7	- 7,5
DEPT CITOYENNETE DEVELOP.	2,0	2,0	2,0	2,3	16,7
DIR. DEVELOPPEMENT CULTUREL	98,1	27,1	27,2	134,3	n.r
DIR. DEVELOPPEMENT SOCIO-CULTUREL		1,6	2,0		
DIR. EDUCATION LOISIRS SPORTS	796,3	790,3	766,8	581,5	n.r
DIR. PREVENTION TRANQUILITE PUB	86,5	96,3	98,5	191,6	n.r
DEPT DEV. URBAIN DURABLE	39,5	37,4	39,4	40,1	1,5
DEPT DEV. URBAIN DURABLE	2,6	2,0	1,6	1,7	- 35,5
DIR. AMENAGEMENT	3,5	3,0	3,8	8,3	4,2
DIR. AMENAGEMENT ET COMMERCE	0,4	1,0	1,0		
DIR. DEV.ECO.COMM.EMPLOI	4,1	2,7	3,0		
DIR. HABITAT LOGEMENT	14,3	13,3	14,1	15,2	6,4
DIR. URBANISME	14,7	15,5	15,9	14,9	1,7
DEPT PATRIMOINE CADRE VIE	219,3	220,4	213,6	212,9	- 2,9
DEPT PATRIMOINE CADRE VIE	11,5	10,8	10,0	12,4	8,0
DIR. BATIMENTS	80,3	80,6	78,7	76,3	- 5,0
DIR. ESPACES PUBLICS	123,9	125,3	120,9	120,1	- 3,1
DIR. VOIRIE DEPLACEMENTS	3,7	3,8	4,0	4,2	13,6
DEPT RESSOURCES	90,0	92,8	89,3	84,0	-6,7
DEPT RESSOURCES	3,2	4,1	4,3	3,5	10,5
DIR. FINANCES	13,3	14,0	12,5	11,5	- 13,8
DIR. RELATIONS HUMAINES	29,4	32,4	32,1	34,4	17,0
DIR. RESSOURCES JURIDIQUES ADM	22,0	22,4	19,8	15,3	- 30,7
DIR. SYSTEMES INFORMATION	22,1	19,8	20,6	19,3	- 12,5
DEPT SOLIDARITES ET PROXIMITE	427,1	421,7	405,0	383,8	- 10,1
DEPT SOLIDARITES ET PROXIMITE	2,0	2,0	2,0	2,0	0,0
DIR. ACT SOCIALE – REL USAGERS	41,6	42,8	43,7	73,3	- 15,6
DIR. RELATIONS USAGERS	45,3	43,7	40,4		
DIR. SANTE	164,2	159,8	146,1	139,0	- 15,3
DIR. PETITE ENFANCE ET FAMILLE	174,0	173,3	172,8	169,5	- 2,6
DIRECTION GENERALE SERVICES	13,6	11,8	8,9	10,0	- 26,4
DPT DIVERS	60,6	53,3	60,8	64,2	5,9
DIVERS SERV ADM	6,7	5,9	5,0	5,0	- 25,0
ASSEDIC	48,6	41,7	49,8	53,8	10,8
IMPOTS/RECEVEUR	2,3	2,7	2,1	2,3	0,0
CASC	3,0	3,1	3,8	3,0	0,0
Total général	1 883,8	1 804,3	1 759,3	1 751,3	- 7,0
MAIRE ET ELUS	38,5	39,2	41,8	43,8	13,6

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des données de la commune de Pantin

On observe en premier lieu des écarts entre ce tableau, qui s'appuie sur les données fournies par la ville et les annexes aux comptes administratifs de la période et, en second lieu, une diminution apparente des effectifs de – 7 % environ, de 1 883,8 à 1 751,3 ETPT⁴⁰. Cette diminution est accompagnée par une baisse proportionnelle des effectifs du département ressources, à l'exception de la Direction des ressources humaines dont les effectifs n'ont pas diminué, contrairement aux effectifs gérés.

Les directions de la santé et en charge de l'action sociale perdent environ 15 % de leurs effectifs alors qu'ils n'ont pas été affectés par l'intercommunalisation. Même si le tableau ne le montre pas, la Direction des relations avec les usagers existe toujours en 2016 malgré l'intitulé de la Direction de l'action sociale et des relations avec les usagers et son effectif de 1,3 ETP de catégorie A.

Sur la base des données fournies par l'ordonnateur, la chambre a pu croiser les données de masse salariale par service, hors indemnités des élus et mandats complémentaires. On observe ainsi une augmentation du salaire moyen par ETP de 3,44 %. Cette donnée peut être doublée d'un traitement du pyramidage de la collectivité entre 2013 et 2016.

Une comparaison entre 2013 et 2016 a été également réalisée sur le critère de la catégorie des personnels en les distinguant entre A, B, C et sans catégorie pour les enseignants ou les étudiants, en intégrant également les chômeurs :

Tableau n° 47 : Pyramidage des effectifs de Pantin

Catégorie	2013		2016		Évolution (en %)
A	238,37	12,65 %	215,52	12,31 %	- 9,59
B	299,42	15,89 %	231,92	13,24 %	- 22,54
C	1 177,00	62,48 %	1 122,75	64,11 %	- 4,61
sans cat.	169,00	8,97 %	181,17	10,34 %	7,20
Total	1 883,78	100,00 %	1 751,35	100,00 %	- 7,03

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des données de la commune de Pantin

Le nombre d'agents de catégories B a été réduit au profit du nombre d'agents de catégorie C. Les agents de catégorie A sont relativement stables dans la répartition des effectifs de la commune. L'augmentation de la masse salariale doit donc être appréciée non seulement au regard de la baisse des effectifs mais de surcroît en considération d'un repyramidage incluant des personnels au coût unitaire moins élevé.

Par ailleurs, il semble que la commune ait davantage joué sur les contractuels pour réduire ses effectifs tout en ayant davantage recours à des vacataires ou stagiaires (+ 13 %) :

Tableau n° 48 : Évolution des effectifs selon le statut (2013-2016)

	2013		2016		Évolution (en %)
dont titulaires	1 153,0	61,21 %	1 039,4	59,35 %	- 9,86
dont contractuels	447,6	23,76 %	392,3	22,40 %	- 12,34
dont autres	283,2	15,03 %	319,7	18,25 %	12,88

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des données de la commune de Pantin

⁴⁰ L'ETPT est l'unité de décompte dans laquelle sont exprimés à la fois les plafonds d'emplois et les consommations de ces plafonds. Ce décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année.

▪ Analyse des effectifs à périmètre constant

La commune de Pantin met en œuvre certaines compétences départementales. Ainsi, la mise à disposition des personnels des centres de Protection maternelle infantile (PMI) au 1^{er} janvier 2013 serait donc théoriquement neutre quant à l'évolution sur 2013-2016 des effectifs de la commune mais leur nombre a progressivement diminué, de 11 agents à 4 aujourd'hui, ce qui a permis à la commune de « récupérer » 7 agents entre 2013 et 2016. D'autres compétences départementales sont assurées par la commune. Sur l'ensemble de ces missions, le nombre d'agents représente 40 ETP, mais seulement 27,8 ETP sont subventionnés contre 13,2 ETP non subventionnés, Pantin choisissant d'apporter une qualité de service supérieure à celle financée par le Département. Dans le cadre d'une analyse fonctionnelle, ces effectifs peuvent donc être utilement retranchés sur la période, hormis pour les mises à disposition de la PMI.

L'analyse doit également tenir compte des transferts à la CAEE pour neutraliser l'effet intercommunal de la baisse des effectifs que la commune finance désormais par ailleurs, soit 57,35 ETPT au regard des transferts progressifs durant l'année 2013.

En sens inverse, on doit tenir compte des effectifs mis à disposition et refacturés, estimés par la commune à 5,9 ETP pour 2013 et 2014 puis 3,5 depuis 2015, en les retranchant des effectifs pantinois dans une approche fonctionnelle en ce qu'ils exécutent des missions non communales.

Le transfert du CMPP est également un facteur à retenir puisque les 7 agents contractuels ont été transférés et les 3 titulaires ont été redéployés sur des postes vacants au sein de la collectivité. À ce titre, on peut donc retrancher 10 ETP des années 2013 et 2014, le transfert ayant eu lieu au 1^{er} janvier 2015, pour comparer utilement la baisse des effectifs.

En sens inverse, certains services ont été réinternalisés, tels les agents de la médiation, réintégrés dans les effectifs de la ville en 2012 (équipe composée à l'époque de 12 personnes) et de 2 agents pour la gestion des parkings municipaux depuis le 1^{er} août 2015. On peut dès lors retrancher 2 ETP à l'année 2016 et 1,17 ETP à l'année 2015.

Enfin, la baisse des effectifs s'est accompagnée d'un gain d'ETP interne par la régularisation du régime de travail pantinois. Largement acquise en 2013, la diminution du nombre des effectifs dont le temps de travail est irrégulier a permis de mobiliser jusqu'à + 2,9 ETP fin 2016, dont la commune ne bénéficiait pas en 2013, tempérant les baisses d'effectifs.

La réduction des effectifs s'accompagne également d'une augmentation des heures supplémentaires, limitant les recrutements et facteur de coûts, procurant par conséquent à effectifs inchangés, un « avantage comparatif » aux dernières années par rapport à 2013 qui a pu être chiffré jusqu'à + 5,7 ETP fin 2016 par rapport à 2013.

Enfin, on peut également déduire les effectifs au chômage, en augmentation nette de 5,2 ETP, certes à la charge de la commune mais ne reflétant pas la réalité de ses besoins et inhérent à une collectivité qui réduit ses moyens de personnel. Cette ligne a donc été neutralisée.

L'ensemble de ces effets a été pris en compte dans le tableau suivant :

Tableau n° 49 : Évolution des effectifs retraitée des effets de périmètre (2013-2016)

	2013	2014	2015	2016	Évolution (en %)
Total initial des ETPT	1 883,75	1 804,25	1 759,25	1 751,33	- 7,03
Après retraitement des compétences départementales	1 844,95	1 766,78	1 723,12	1 716,53	- 6,96
Après retraitement EPCI (yc MAD)	1 781,70	1 760,88	1 719,62	1 712,95	- 3,86
Après retraitement CMPP	1 771,70	1 750,88	1 719,62	1 712,95	- 3,32
Après retraitement parkings	1 771,70	1 750,88	1 718,45	1 710,95	- 3,43
Après retraitement temps de travail	1 771,70	1 751,88	1 720,45	1 713,85	- 3,27
Après retraitement heures supplémentaires	1 771,70	1 752,47	1 721,65	1 719,54	- 2,94
Après retraitement ASSEDIC	1 723,12	1 710,80	1 671,82	1 665,70	- 3,33

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des données de la commune de Pantin

En neutralisant les effets de périmètre, la baisse d'ensemble des effectifs correspond ainsi à - 3,33 % entre 2013 et 2016 alors qu'une lecture directe pourrait donner à penser qu'elle aurait été de - 7,03 %.

Dans l'ensemble, on relevait fin 2014 un taux d'administration de 21,3 agents pour 1 000 habitants dans les communes dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants, ce qui donnerait 1 146 ETPT pour Pantin qui en compte 1 751 fin 2016 voire 1 687 en déduisant les agents affectés à des compétences départementales et les autres effectifs hors organigramme. Ceci donne un taux d'administration de 31,3 agents pour 1 000 habitants, donc bien supérieur à la moyenne de la strate en précisant de surcroît que Pantin est très proche de la borne inférieure de cette catégorie de communes.

Une telle analyse doit néanmoins être nuancée par l'exercice de compétences que toutes les communes de la strate ne choisissent pas d'exercer tels les centres médicaux de santé. La direction de la santé représente environ 139 ETP qu'il serait alors possible de déduire des effectifs pantinois afin de comparer toutes choses égales par ailleurs, maintenant néanmoins un taux d'administration élevé à Pantin de l'ordre de 28,8 agents pour 1 000 habitants soit 35 % de plus que la moyenne de la strate des communes comptant 50 000 à 100 000 habitants.

Cette réduction des effectifs a été de surcroît obtenue avec des coûts en termes de masse salariale telle la revalorisation du régime indemnitaire en 2012. La chambre encourage donc la commune de Pantin à poursuivre cet effort dans les années à venir dans la mesure où :

- des marges importantes existent par rapport au taux d'administration des communes de 50 000 à 100 000 habitants ;
- la diminution de l'absentéisme compressible permettrait d'apporter une main d'œuvre endogène ;
- et le déploiement total d'un régime à 1 607 heures annuelles reste à opérer.

7.1.2 Organisation et orientations stratégiques de la politique municipale des ressources humaines

Comme indiqué précédemment, d'importantes transformations sont survenues dans la gestion des ressources humaines, marquée par « *quatre chantiers majeurs entre 2008 et 2016* » :

- « *Une refonte du régime indemnitaire liée à un aménagement du temps de travail en conformité avec la loi* » ;
- « *Une harmonisation de la NBI dans le respect des dispositions réglementaires* » ;
- « *La constitution et l'harmonisation de fiches de poste pour tous les agents* » ;
- « *La mise en place d'une badgeuse et l'harmonisation du temps de travail* ».

Il convient d'analyser les modalités et la portée exactes de ces transformations et de la « mise en conformité » dont se prévaut la commune sur les aspects relatifs aux ressources humaines.

La conduite de la politique municipale en matière de gestion des ressources humaines est placée sous la responsabilité du directeur général adjoint « Ressources » comprenant une direction des ressources humaines constituée en trois pôles : « Carrières/Paie », « Emploi, Compétences et Management » et « Vie au travail ».

Si cette organisation est demeurée stable, la ville a en revanche précisé qu'« *avec l'arrivée d'une nouvelle élue aux ressources humaines en avril 2016, et afin de tenir compte d'un fort taux de renouvellement de l'équipe encadrante de la DRH en 5 ans, il est apparu indispensable de définir et de structurer [s]a politique RH* » avec cinq axes principaux :

- 1) « Le développement des compétences des agents pour répondre aux exigences du service public » ;
- 2) « L'optimisation et la sécurisation des ressources » ;
- 3) « Le développement de la qualité de vie au travail » ;
- 4) « Le développement et le partage d'une culture RH commune » ;
- 5) « La conduite d'un dialogue RH serein et constructif ».

Chacun de ces axes fait l'objet d'une déclinaison en plusieurs actions, dont la mise en œuvre n'est pas encore toujours effective, mais est programmée d'ici à fin 2017. Leur avancement est suivi lors de « revues de projets » organisées sur un rythme semestriel.

La Direction des ressources humaines s'est récemment dotée d'un poste d'assistante de formation afin d'identifier et d'anticiper les métiers à usure professionnelle forte par la définition d'un parcours de formation. Dans cette logique de reconversion professionnelle, a été créée également en 2016 une unité maintien dans l'emploi-formation continue pour les agents en reclassement déclarés inaptes sur leur poste de travail.

En outre, la commune a fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour « l'accompagnement à la formalisation, l'optimisation et la diffusion des processus RH ». Le cahier des clauses techniques particulières établi lors du lancement de la consultation recensait « 5 processus identifiés comme étant prioritaires à ce stade », à savoir : 1) le recrutement ; 2) la discipline ; 3) l'avancement de grade/promotion interne ; 4) la gestion de la fin de contrat ; 5) le traitement d'une plainte relative aux conditions de travail/au harcèlement.

À l'issue de sessions de formation et d'ateliers de travail animés fin 2016 par le titulaire du marché, les livrables finaux consistent notamment en la réalisation d'un logigramme susceptible d'être diffusé aux services, d'une « matrice des rôles et responsabilités » et de la « *liste des procédures détaillées par étape* ».

La chambre a pu en examiner deux, portant sur la procédure disciplinaire et la gestion des fins de contrat. Leur élaboration a été soutenue par l'ensemble du management de la structure dans des délais brefs et devraient se traduire par l'élaboration d'un parcours managérial qui devait démarrer en 2017.

Depuis 2016, un « cahier de reporting RH » compile des données relatives à la masse salariale et aux effectifs auxquelles ont été ajoutées des données sur l'absentéisme, produites par un contrôleur de gestion, actualisées chaque de mois et transmises en direction générale ensuite.

7.1.3 La mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)

Selon l'ordonnateur, « *la GPEC est un enjeu majeur dont la collectivité a fait une de ses priorités dans la politique RH* », traduit par la mise en place en 2012 d'une fiche de poste pour chaque agent avec la définition des compétences à maîtriser, les actions de formation à mettre en place et l'instauration de l'entretien professionnel.

Concernant les reclassements, la collectivité indique déjà mesurer déjà toute l'efficacité de ce dispositif alors que fin 2015, 23 agents en situation de reclassement étaient en stage de professionnalisation dans les services opérationnels en vue de leur reclassement statutaire.

Enfin, deux chargés de formation ont été formés à la réalisation de bilans de compétences, pour améliorer la gestion des formations permettant de répondre aux besoins de demain.

7.2 Le recrutement

Selon l'ordonnateur, l'actuelle procédure de recrutement repose sur une commission de recrutement mise en place en 2012 et réunie environ huit fois par an depuis 2014. Elle est présidée par le maire entouré du directeur général des services, le directeur général adjoint (DGA) en charge des Ressources et ses directeurs aux Ressources humaines et aux Finances.

Les objectifs poursuivis sont notamment la maîtrise des effectifs, l'interrogation des moyens alloués au regard des besoins de service public à accomplir, la priorisation de la mobilité interne, voire l'affectation prioritaire des agents en reclassement sur les postes administratifs vacants et le non remplacement systématique des postes vacants.

À destination des services, un logigramme a été diffusé afin de contextualiser la procédure de recrutement et d'exprimer la demande de recrutement. En amont de la commission, l'avis du directeur compétent puis l'examen par la DGA Ressources sont des préalables indispensables. Plusieurs décisions peuvent être prises comme celle de reconduire le poste en le pourvoyant à nouveau, ou celle de ne pas recruter voire de décaler le recrutement.

Si l'ordonnateur n'a pas pu mettre en perspective le périmètre d'action de la commission au regard de l'intégralité des recrutements réalisés, il considère qu'il s'agirait de recrutements marginaux, l'essentiel passant en commission de recrutement.

7.3 L'avancement de grade

Éviter l'automatisme des promotions était une des observations du précédent rapport. Même si la délibération prévoit que le ratio promu / promouvables est de 100 %, l'ordonnateur indique que « *ce ratio est [dans les faits] minoré par la prise en considération de la manière de servir de l'agent* » et que « *l'automatisme de la promotion n'est pas acquise, mais simplement une possibilité offerte par la délibération.* », ce que la chambre observe également :

Tableau n° 50 : Ratio promu / promouvables (2011-2016)⁴¹

	Promouvables	Promu	%
2011	137	94	68,6 %
2012	103	79	76,7 %
2013	225	158	70,2 %
2014	138	42	30,4 %
2015	238	70	29,4 %
2016	193	53	27,5 %

Source : Commune de Pantin

La diminution d'agents promus est à corréliser aux examens professionnels qui conditionnent les possibilités pour l'ordonnateur, dans un contexte de réduction des effectifs, de jouer sur ces leviers de promotion. Sur ce point, l'ordonnateur indique à la chambre devoir encore investiguer pour déterminer s'il s'agit d'un phénomène de moindre tentative ou de moindre réussite.

7.4 Le temps de travail des agents de la commune

7.4.1 Dispositif de suivi

La commune s'est dotée en avril 2016 d'un règlement intérieur du temps de travail relativement détaillé et exhaustif., accompagné d'un guide pédagogique à l'attention des agents.

Outre certaines évolutions complémentaires de l'organisation du temps de travail, la commune a déployé la gestion du temps automatisée. Expérimentée sur un périmètre restreint de 70 agents fin 2014, l'utilisation de la badgeuse a ensuite fait l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales au printemps 2016, avant une généralisation progressive début 2017.

Assurément vertueuse quant aux objectifs poursuivis⁴², elle n'en est pas moins elle aussi tardive, puisque l'existence d'un dispositif de contrôle automatisé des horaires est normalement un préalable réglementaire à la possibilité même d'accorder des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

⁴¹ Avancements de grade 2011-2016 (voir dossier Avancement).

⁴² D'après la réponse de la commune au questionnaire de la chambre : « s'assurer de règles communes de gestion des temps et une équité entre les agents, favoriser la qualité de vie au travail en introduisant pour certains postes de travail la possibilité d'effectuer des horaires variables, mais aussi diminuer le recours aux heures supplémentaires, vérifier les temps de travail effectifs et la pose des congés ».

Afin d'assurer son déploiement, des tutoriels ont été rédigés à destination des managers et des agents. Une *hotline* est accessible en cas d'urgence. Enfin, un outil, Incovar, permet en toute transparence d'établir et renseigner les agents quant à leur situation. Un comité de suivi permet d'apprécier et de suivre le déploiement du dispositif.

7.4.2 La durée annuelle du temps de travail

▪ Rappel de la réglementation

Les règles relatives au temps de travail dans la fonction publique territoriale sont précisées par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, rendu applicable aux agents territoriaux par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. Le temps de travail annuel est fixé à 1 607 heures à compter du 1^{er} janvier 2005 ; peuvent s'y ajouter des heures supplémentaires.

L'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale dispose cependant que « *les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 [...] peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité [...] après avis du comité technique paritaire, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail.* ». Dès lors, si les collectivités territoriales peuvent conserver leur régime antérieur ou appliquer les 35 heures, elles ne peuvent toutefois cumuler le bénéfice des deux dispositifs.

La loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 a instauré une journée de solidarité dont la date est fixée par une délibération de l'organe délibérant de la collectivité, après avis du CTP concerné.

Tableau n° 51 : Régime relatif au contingent légal de 1 607 heures

Nombre de jours annuels : 365 jours desquels on déduit : - Les repos hebdomadaires : 104 - Les jours fériés : 8 (en moyenne) - Les jours de congés annuels : 25 Nombre de jours non travaillés ; 137 jours Nombre de jours travaillés : 228 jours équivalant à 45,6 semaines de travail. 1 journée de solidarité : 7 heures

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des données de la commune de Pantin

▪ Le dispositif pantinois

À compter du 1^{er} janvier 2012, la référence légale de 1 607 heures a été retenue via le règlement intérieur, contrairement à la situation antérieure où la quotité de travail applicable restait régie par un accord de 1982 signé avec le Préfet, non produit⁴³, à 1 533 heures pour les hommes contre 1 526 pour les femmes⁴⁴ soit respectivement 95,3 % et 94,9 % de la norme.

En l'absence de délibération prise sur le fondement de l'article 21 précité de la loi du 3 janvier 2001, qui aurait, seule, permis de continuer à déroger à la règle des 1 607 heures annuelles, la commune de Pantin a donc conservé pendant plus d'une décennie un régime du temps de travail irrégulier. Ce n'est qu'avec la délibération en date du 19 mai 2016 que cette obligation a été affirmée avec quelques aménagements puisque les agents ont disposé d'un choix entre le maintien et l'évolution d'un régime à l'autre. Dès lors, on observe trois régimes différents, à 35 heures, 36 heures et 37 h 30 hebdomadaires :

⁴³ Dans le compte rendu du CT du 13 octobre 2011 (cr-ctp-13-octobre-2011-pdf), le maire indique qu'il n'y a aucune délibération sur ce sujet, pourtant visé dans la délibération n° 2011.11.17.11.

⁴⁴ L'écart de 7 h correspondant à l'octroi d'un jour de congé supplémentaire pour les agents de sexe féminin au titre de la « journée de la femme ».

Tableau n° 52 : Régimes de travail à la commune de Pantin

Heures de travail hebdomadaires	Soit heures de travail quotidien	Nombre de jours RTT	Nombre de jours de travail	Heures de travail annuelles hors journée de solidarité
35 sur 5 jours	7,0	9 / 10 ⁴⁵	219 / 218	1 533,0 ou 1 526,0
36 sur 4 jours	9,0	5	177	1 593,0
37,5 sur 5 jours	7,5	15	213	1 597,5

Source : Chambre régionale des comptes

Le régime des 36 heures pourrait comprendre 4 plutôt que 5 jours de récupération pour respecter la norme de 1 607 heures, compte tenu de l'imputation de la journée de solidarité. Avant 2012, les agents bénéficiaires de ce régime étaient dans une situation encore plus favorable et éloignée du droit commun, les agents concernés bénéficiant de 6 semaines et 1 jour de congés payés avant la réforme du temps de travail.

La plus importante irrégularité concerne les agents demeurés aux 35 heures qui n'effectuent pas le nombre d'heures annuelles réglementaire. En outre l'égalité hommes / femmes, pourtant érigée en principe décliné en plan local par la commune, n'est pas respectée le nombre d'heures annuelles différant selon le genre.

Concernant les agents désormais soumis aux 1 607 heures annuelles, l'alignement sur la durée légale du temps de travail ne s'est pas effectué sans coût et de manière automatique et uniforme. En effet, alors qu'il est devenu le régime de droit commun applicable aux agents de catégorie A, cet alignement est demeuré optionnel pour les personnels de catégorie B et C, lesquels pouvaient bénéficier d'une revalorisation indemnitaire s'ils y consentaient.

Destiné à accroître « l'acceptabilité sociale » d'un tel changement pour les personnels municipaux, ce mécanisme n'en a donc pas moins eu un coût non négligeable pour les finances communales, d'autant qu'il s'est appliqué avec effet rétroactif, les agents obtenant le bénéfice de cette revalorisation pour l'année 2011, alors que l'augmentation du temps de travail n'a été effective qu'à partir de l'année 2012⁴⁶.

Afin d'inciter l'ensemble des agents à se conformer au cadre horaire, le régime indemnitaire de base a été davantage revalorisé pour les agents de catégorie B et C passant à 1 607 heures⁴⁷. Selon le journal interne, les agents interrogés fin 2011 avaient choisi à 77 % d'augmenter leur temps de travail et de se mettre en conformité avec la réglementation, contre 23 % souhaitant rester sur l'ancien modèle, sur un panel de 1 156 agents.

Au regard de ces éléments, le choix des agents aurait permis à cette époque de générer un temps de travail supplémentaire pour la collectivité d'environ 88 874 heures, soit plus de 55 ETP sur la base des 1 560 agents interrogés, en extrapolant. Sans pouvoir en mesurer le coût de manière distincte, le coût moyen de l'ETP, ainsi généré, s'élève à 36 K€ annuels au regard du montant de revalorisation du régime indemnitaire (2 M€).

Coûteuse, cette régularisation et nouvelle modalité d'aménagement du temps de travail n'est pas non plus nécessairement optimale en matière d'organisation des services puisque trois régimes hebdomadaires distincts coexistent.

Comme prévu, ces chiffres ont évolué avec le temps, car sauf nécessité de service, les agents ayant bénéficié d'une mobilité interne, comme tout nouvel arrivant, sont soumis au régime des 1 607 heures. Aujourd'hui, 162 agents demeurent encore soumis à un régime irrégulier. Le logiciel ne permettant pas d'identifier cette évolution par année, ni même de fournir une répartition entre les différents temps de travail, des hypothèses de linéarité et de parité⁴⁸ ont été retenues pour chiffrer les coûts annuels de cette irrégularité :

⁴⁵ Selon le règlement intérieur p. 17, 9 jours pour les hommes, 10 pour les femmes.

⁴⁶ Rétroactivité revendiquée par le maire dans sa présentation, en conseil municipal, de la délibération instituant cette revalorisation : « L'un des quatre engagements de ce soir me tient particulièrement à cœur, il consiste à revaloriser le régime indemnitaire. Le maire et l'adjointe en charge des Ressources humaines, Mme Plisson, avaient donné leur parole pour que cette revalorisation du régime indemnitaire se fasse de manière rétroactive au 1^{er} janvier 2011, sur la feuille de paie du mois de décembre 2011. » (procès-verbal du conseil municipal du 20 octobre 2011, page 83).

⁴⁷ Ainsi, pour le RI « calendrier », la revalorisation est évaluée à plus de 1 M€ (266 agents x 20 € x 12 mois = 63 840 € + 1 294 agents x 60 € x 12 mois = 931 680 €, soit un total de 995 520 € bruts.

⁴⁸ Soit 1 529,5 heures, qui est la moyenne entre le régime des femmes et celui des hommes.

Tableau n° 53 : Coût annuel des agents ne respectant le temps de travail annuel

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'agents	262,0	242,0	222,0	202,0	182,0	162,0
Volume d'heures	20 305,0	18 755,0	17 205,0	15 655,0	14 105,0	12 555,0
Coût ⁴⁹	552 799,67	510 601,22	468 402,77	426 204,32	384 005,88	341 807,43
ETP	12,6	11,7	10,7	9,7	8,8	7,8

Source : Chambre régionale des comptes

▪ L'heure de sport

Tel que le précise le site intranet à défaut du règlement intérieur, chaque agent peut disposer d'une heure par semaine pour pratiquer une activité sportive au sein de l'Association sportive du personnel communal (ASCP). L'ordonnateur indique que « *cette heure qui peut être fractionnée en 2 fois dans la semaine ne peut être utilisée que sur le temps de la pause méridienne. Elle est comptabilisée dans le temps de travail de l'agent, sous réserve exclusive de fournir à la DRH une attestation de l'ASCP [...]. À ce jour, 83 agents bénéficient de ce dispositif.* ».

Cette heure de sport apparaît difficilement justifiable au regard des textes, l'article 2 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 indiquant que « *la durée du travail effectif s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles.* ».

Ce dispositif n'est prévu ou encadré par aucun texte. Irrégulière, cette heure de sport crée de surcroît des difficultés qui peuvent être présentées à titre subsidiaire. On peut relever en effet :

- des inégalités entre agents dès lors que ceux-ci se voient obliger de pratiquer le sport dans le cadre contraint de l'ASCP ;
- un possible effet d'aubaine pour des agents qui auraient fait du sport durant la pause ;
- le privilège accordé à un type d'activité au détriment d'activités culturelles, dispensées dans le cadre d'autres associations ;
- enfin, elle constitue une dérogation supplémentaire à la durée légale du temps de travail, déjà imparfaitement respectée en dépit de la réforme mise en œuvre en 2012.

Le coût annuel de ce dispositif qui consomme environ 3 818 heures de travail soit environ 2,3 ETP peut être estimé à environ 100 K€ par année⁵⁰ alors qu'il est irrégulier et sans que ses effets positifs sur la productivité aient été recherchés ou démontrés. S'apparentant davantage à un effet d'aubaine et créateur d'inégalités en étant exercé dans un cadre contraint, il convient dès lors de le remettre en cause afin d'assurer l'accomplissement effectif des 1 607 heures annuelles par tous les agents.

L'ordonnateur indique œuvrer dans le cadre de ses différents projets à la régularisation du temps de travail dont le dernier exemple est celui de la réorganisation des centres de santé. À l'issue du travail de concertation actuellement en cours, une quarantaine de postes devrait ainsi basculer sur un contrat horaire de 1 607 heures courant 2017. Plus globalement, la ville s'engage à mettre fin dans un délai raisonnable aux dispositifs dérogatoires portant sur le temps de travail.

On observe encore un coût certes en diminution mais substantiel relatif à un temps de travail inférieur à la durée légale pour un certain nombre d'agents. La chambre invite donc la commune à poursuivre ses efforts de déploiement du régime de droit commun pour l'ensemble de ses agents, aujourd'hui encore en situation irrégulière au regard de la durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures.

Rappel au droit n° 1 : Appliquer la durée légale du temps de travail pour l'ensemble des agents de la commune en mettant fin aux régimes dérogatoires et à l'heure de sport.

⁴⁹ Un coût horaire de 27,12 € a été établi à partir de la masse salariale 2016 et appliqué à toute la période.

⁵⁰ Il peut être chiffré de la façon suivante pour les 83 agents bénéficiaires : (nombre de bénéficiaires * 1 heure par semaine * 46 semaines annuelles (compte tenu des congés et récupérations sur une base de 1 607 heures) * salaire horaire moyen de l'agent communal, calculé avec le ratio (masse salariale 2016/ETP 2016) divisé par 1 607 heures annuelles soit 22,8 € de l'heure

7.4.3 Heures supplémentaires

Les heures effectuées en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail sont des heures supplémentaires, indemnisées dans les conditions définies par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Le décret de 2002 prévoit que le nombre d'heures supplémentaires ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures, sauf exceptions :

- lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée ;
- à titre permanent, pour certaines fonctions après avis du comité technique paritaire.

Le décret précise, en outre, que les IHTS sont versées à condition que soient mis en œuvre préalablement des instruments automatisés de décompte du temps de travail⁵¹. Or, ainsi que cela a été souligné précédemment, la commune ne disposait, jusqu'à une période récente, d'aucun dispositif de contrôle automatisé du temps de travail. Cette seule lacune rendait de fait irrégulier le versement d'IHTS.

Les organes délibérants des collectivités locales peuvent autoriser la réalisation de travaux supplémentaires dans la collectivité pour tout ou partie du personnel. Selon l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, la délibération détermine les catégories de bénéficiaires (les fonctionnaires titulaires et stagiaires, non titulaires), et la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation de travaux supplémentaires en fonction des besoins des services. Or, la commune n'a produit que le protocole d'accord du 31 mai 2013, signé de l'adjointe au maire chargée des ressources humaines et des représentants des organisations du personnel. Elle a confirmé expressément de ne pas disposer de délibération sur ce point. En annexe de ce protocole figure certes un document rappelant, de manière générique, la définition réglementaire des heures supplémentaires, des conditions d'octroi et d'indemnisation de celles-ci, mais un tel document ne saurait être assimilé à une délibération.

Au-delà du caractère irrégulier, il est néanmoins souhaitable d'analyser le dispositif de validation et de suivi mis en place par Pantin ainsi que l'exécution. D'après le rapport sur l'état de la collectivité (REC) 2015, le montant total des heures supplémentaires/complémentaires s'élevait à 23 173 heures cette année-là, en diminution par rapport à 2013 (29 411 heures). Pour autant, les tableaux transmis par la commune dans le cadre de l'instruction divergent sensiblement :

Tableau n° 54 : Heures supplémentaires à Pantin

	2012	2013	2014	2015	Var 2012 / 2015 (en %)
Nombres d'agents	628	666	628	605	- 3,66
Nombre d'heures	19 152	20 090	21 080	28 283	+ 47,68
Montant	505 579	438 940	514 157	529 504	+ 4,73
Soit en ETP	11,92	12,50	13,12	17,60	+ 47,68

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des données de la commune de Pantin

La forte progression du nombre d'heures supplémentaires est expliquée par l'ordonnateur par des raisons conjoncturelles : renfort de la présence de la police municipale dans un contexte d'attentats, prestations en soirées et les week-ends, impliquant une continuité du service public 7 jours sur 7. Cependant, les déplacements des chauffeurs de car avec les associations, notamment du personnel les week-end, ne relève pas du service public.

Il est par ailleurs intéressant de rapporter cette progression du nombre d'heures supplémentaires au nombre d'agents concernés, stable voire en baisse pour 2015 (- 3,66 %). Autre fait notable, le coût des heures supplémentaires ne progresse que de 4,73 % alors que le volume d'heures supplémentaires a progressé de 47,68 % soit 10 fois plus, induisant une régulation au moins financière de la commune.

⁵¹ Un décompte déclaratif est autorisé pour les seuls personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement.

En termes qualitatifs, les services les plus consommateurs d'heures supplémentaires sont principalement les services de la police municipale, et des sports, puis dans une moindre mesure les services des espaces publics, des bâtiments (pour les chauffeurs de car) et le cabinet du maire (relations publiques). Avec 17,56 % des heures supplémentaires effectuées en 2015, le service de la Petite enfance offre un exemple de l'évolution des paramètres puisque les agents concernés par des heures supplémentaires ont diminué de 30 % entre 2012 et 2015 alors que le nombre d'heures supplémentaires a bondi de 121,65 % et ce, pour un coût quasiment stable.

Tableau n° 55 : Heures supplémentaires au sein du service d'accueil familial (2016)

Matricules	Janv.	Févr.	Mars.	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total général
141							11			11	11		33,0
456	20	24,5	20	20,5	20	20	20	20	20	20,5	21	20	246,5
643	20	20											40,0
1590	20	20	20	20	20	20	29,5	20	20	20	20	20	249,5
3221							10						10,0
3892	20	25	22	35	29	34	28,5	20	20	20	25	22,5	301,0
4522	20	20	20	20	20	20	29,5	20	20	20	20	20	249,5
4535	24	21,5	21,5	26	21	27	28,5	10,5					180,0
4991	20	20	20	20	20	20	29,5	20	20	20	20	20	249,5
4992	20,5	20	21	20,5	20	20	29	20	20	20	20	20	251,0
4993	22	29	27,5	24,5	28,5	27,5	26	27	20	20	22	20	294,0
5651	38,5	41	44,5	34	34	35	56,5	23	20	490	27	22	865,5
5937	20	20,5	20,5	21,5	20,5	20	20	20	20	20	20,5	21,5	245,0
7510	21	20	20	22,5	26,5	22,5	21,5	20				20	194,0
9187	21	21,5	20,5	20	20	20	31,5	21,5	20	44	26	25,5	291,5
9350	20	20	20	26,5	28	24,5	23	23,5	20	21	21	20	267,5
9982	21	20	20	20	20,5	22	20	20	20	182,5	20	20	406,0
62460	21	20	21,5	21	21,5	22,5	22	20	20	292	20,5	21,5	523,5
62623							11				11		22,0
62851	20	21	20	20	20	20	27	20	20	40	20	20	268,0
63279									20	20	20,5	20	80,5
63310										20	20	20	60,0
Total général	369	384	359	372	369,5	375	474	325,5	300	1281	365,5	353	5327,5

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des données de paye

La récurrence des heures supplémentaires pour un tel nombre d'agents questionne quant au dispositif de suivi des horaires des agents, de l'organisation du travail retenue et de leurs conditions de travail.

Selon l'ordonnateur, « les assistantes maternelles travaillent en moyenne 10 heures par jour sur une amplitude horaire pouvant aller de 7 heures à 19 heures. Elles bénéficient dans le cadre de leur rémunération d'un forfait mensuel de 20 heures (5 h/semaine x 4 semaines) correspondant aux heures supplémentaires ainsi effectuées, lissées sur l'année ».

La forfaitisation par principe, sans considération ni des besoins du service ni du temps de travail des agents à commencer par les congés effectifs, est critiquable en soi et témoigne d'une organisation défailante voire d'un sous-dimensionnement du service.

Au-delà, on observe le dépassement fréquent des 20 heures forfaitaires pour les assistantes maternelles. Pour le mois d'octobre 2016, il s'agit certes d'une régularisation et non l'accomplissement de nouvelles heures supplémentaires mais il est permis de s'interroger sur le volume de ces régularisations tardives et succédant à des mois systématiquement chargés d'heures supplémentaires.

Ainsi, les assistantes maternelles dépassent systématiquement le plafond de 2 250 heures de travail annuelles, fixé par l'article L. 423-22 du code de l'action sociale et des familles :

Tableau n° 56 : Volume d'heures annuelles consolidé pour les assistantes maternelles

Matricules	Heures supplémentaires annuelles	Heures totales annuelles	Soit dépassement du plafond
456	246,5	2 586,5	336,5
1590	249,5	2 589,5	339,5
3892	301,0	2 836,0	586,0
4522	249,5	2 784,5	534,5
4991	249,5	2 589,5	339,5
4992	251,0	2 591,0	341,0
4993	294,0	2 634,0	384,0
5651	395,5	2 466,0	216,0
5937	245,0	2 585,0	335,0
7510	194,0	2 339,0	556,5
9187	291,5	2 806,5	357,5
9350	267,5	2 607,5	528,5
9982	243,5	2 616,0	179,5
62460	251,5	2 320,0	70,0
62851	268,0	2588,0	338,0

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des données de paye

Au-delà des assistantes maternelles, une analyse globale sur l'année 2016 permet de mieux cerner les contours de l'exécution d'heures supplémentaires à Pantin. De ces données, difficiles à exploiter en raison du nombre de lignes de paye, il ressort que le nombre d'heures supplémentaires a encore augmenté de 28 283 heures en 2015 à 33 224 heures en 2016 soit des augmentations de + 17,5 % d'une année sur l'autre et de + 73,47 % par rapport à 2012.

Le nombre d'agents concernés demeure élevé avec 592 agents et un phénomène de concentration doit en sus être relevé : plus de 14 500 heures supplémentaires auraient été effectuées par 50 agents. En outre, les 25 premiers bénéficiaires d'heures supplémentaires comptent une moyenne de 7,5 mois avec heures supplémentaires dont le total annuel avoisine les 628 heures chacun.

En outre, les heures supplémentaires des 100 agents qui en effectuent le plus sont réparties sur 992 des 1 200 mois de temps de travail, (soit 82,66 %) avec une moyenne de 21 heures mensuelles, ce qui atteste de leur régularité voire de leur automaticité. Quinze dépassent les 300 heures supplémentaires annuelles, c'est-à-dire qu'ils sont structurellement au-dessus de 25 heures mensuelles, seuil maximal autorisé.

En raison des évolutions contrastées des paramètres du tableau précédent, il a semblé en effet nécessaire de s'intéresser en particulier à la situation des agents dépassant les 25 heures supplémentaires par mois. Les situations contrôlées appellent certaines interrogations puisque certains agents ont cumulé 372 heures supplémentaires sur l'année. Par ailleurs, on observe des situations aussi troublantes que celles des assistantes maternelles :

Tableau n° 57 : Temps de travail annuel consolidé de certains agents

Matricule	Service	Nombre d'heures supplémentaires relevées en 2016	Nombre de mois concernés	Nombre d'heures de base	Cumul
7703	Unité chauffeurs	372,75	12	1 820	2192,8
7251	Antenne Courtillières	171,5	10	1 820	1 688,2
61952	Police municipale	546	10	1 225,7	1 771,7

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des données de paye

Il a été identifié des cumuls entre l'IHTS et l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) alors qu'elles sont incompatibles pour environ 72 agents et un coût total de 236 K€ en 2016.

Concernant les heures supplémentaires, il convient donc que la commune de Pantin régularise son dispositif et mette en place un suivi plus poussé afin d'assurer la protection de ses agents, de respecter la réglementation en vigueur et d'optimiser ses ressources, l'organisation même de certains services étant interrogé par les écueils relevés. Le déploiement de la gestion automatisée du temps de travail doit être un puissant levier en ce sens.

Partageant les préoccupations de la chambre, la commune indique vouloir s'appuyer sur les tableaux de bord existants et poursuivre les optimisations de son organisation dont l'un des objectifs principaux sera d'ajuster le volume d'heures supplémentaires.

Recommandation n° 2 : Mettre en place un suivi précis des heures supplémentaires et identifier les besoins en menant une réflexion sur l'organisation voire le dimensionnement de certains services.

7.4.4 Les astreintes

Aux termes de l'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale *« l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique paritaire compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés. Les modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes sont précisées par décret, par référence aux modalités et taux applicables aux services de l'État. »*.

La commune de Pantin a modifié son régime relatif aux astreintes par délibération du 6 octobre 2016. Les astreintes ont été ouvertes à la filière administrative par délibération du 15 décembre 2015 faisant suite à des délibérations de 1983 et 1984 pour la filière technique. Une telle ouverture ne semble pas contraire à la réglementation mais doit être suivie avec prudence pour ne pas démultiplier les astreintes mais au contraire les optimiser.

La délibération de la commune de Pantin opère un renvoi global à la réglementation en vigueur, n'indiquant rien des modalités d'organisation des astreintes et conditions d'attribution, ni des règles telles l'interdiction de verser des astreintes à des personnes bénéficiant d'un logement pour utilité de service.

Ces éléments, s'ils ne sont pas indiqués dans la délibération, pourraient être utilement précisés dans un guide à destination des services voire dans le règlement intérieur du temps de travail. Cet effort semblerait d'autant plus nécessaire que l'ordonnateur indique vouloir réfléchir à une meilleure allocation des ressources humaines déployées selon le type d'interventions attendu, dans un souci de rationalisation des coûts et de plus grande efficacité malgré des contraintes en termes de candidatures et de polyvalence des compétences.

La commune de Pantin a fourni les données relatives aux astreintes de 2013 à 2016 dont le montant annuel avoisine les 100 000 euros annuels. Il n'a par ailleurs pas été détecté de versements d'astreintes qui posent problème au regard de la réglementation.

La chambre conseille donc à la commune de Pantin de préciser dans ses documents internes le dispositif d'astreintes et d'en assurer un suivi précis dans une logique d'adéquation des compétences mobilisées par rapport aux besoins.

7.4.5 Le suivi de l'absentéisme

Selon l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, l'absentéisme caractérise toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce des facteurs de dégradations des conditions de travail entendues au sens large (ambiances physiques, organisation du travail, qualité de relation d'emploi, conciliation des temps professionnels et privés...). Il existe différentes causes d'absence qui ne correspondent pas toutes à de l'absentéisme telles que les absences pour raisons non médicales (congés de formation, congés liés à la maternité ou à l'adoption, les congés pour événements familiaux...).

Une différenciation entre le nombre total de jours d'absences et l'absentéisme en tant que tel semble nécessaire dès lors que la commune ne peut pas agir sur les congés de maternité et paternité et n'est pas non plus décisionnaire de l'octroi des congés longue maladie, ou longue durée et des maladies professionnelles. C'est la raison pour laquelle le Centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne de la région Île-de-France distingue les absences compressibles des absences non compressibles dans ses analyses statistiques. Il faut donc nuancer le taux d'absentéisme pour lequel la collectivité est en mesure d'agir, du taux des absences sur lequel la collectivité ne peut que partiellement intervenir.

Les congés maladie qui constituent la part de l'absentéisme dit compressible regroupent les motifs d'absences pour raisons médicales⁵². Sont considérées comme compressibles les absences relevant de maladies ordinaires ou d'accidents du travail. Ayant mis en place un suivi tardif et partiel de l'absentéisme, l'ordonnateur a fourni les données suivantes :

Tableau n° 58 : Absentéisme compressible / incompressible par services (2016)

Département / Direction	ETP	Absentéisme compressible		Absentéisme incompressible		Absentéisme total	
		Nombre moyen de jours d'absence	Taux absentéisme (en %)	Nombre moyen de jours d'absence	Taux absentéisme (en %)	Nombre moyen de jours d'absence	Taux absentéisme (en %)
Direction Générale des Services	9,38	6,5	1,78	7,7	2,1	14,2	3,9
Bourse du Travail et Casc	7,63	3,0	0,8	48,0	13,1	51,0	13,9
Cadre de Vie et Démocratie locale	210,97	16,3	4,5	5,4	1,5	21,7	5,9
Citoyenneté et Développement de la Personne	692,75	24,3	6,6	11,6	3,2	35,9	9,8
Développement Urbain durable	39,63	8,5	2,3	24,8	6,8	33,3	9,1
Ressources	81,18	13,9	3,8	10,4	2,8	24,2	6,6
Solidarités et Proximité	421,46	25,5	7,0	18,1	4,9	43,6	11,9
Total général	1 501,55	21,9	6,0	12,8	3,5	34,7	9,5

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des données de la commune de Pantin

L'absentéisme pantinois est donc à 63 % compressible. Les taux d'absentéisme ont été calculés non pas sur la base de 227 jours mais de 366 jours. Le dénominateur est donc amplifié des congés, jours de repos, jours fériés et week-ends, ce qui revient à minorer voire fausser le taux d'absentéisme. Selon l'ordonnateur, cette méthodologie serait celle du CIG Petite couronne et est destinée à comparer utilement les données.

Par ailleurs, elle ne joue que pour une partie des effectifs, décomptés par l'ordonnateur lui-même à 1 751 voire 1 687 ETPT en 2016, en ôtant les élus et personnels hors organigramme. Négligeant près de 12,36 % des effectifs, ces données ne sont donc pas exhaustives.

En Petite Couronne⁵³, le taux d'absentéisme global est en augmentation, s'élevant à 8,5 % (contre 7,7 % en 2013), avec comme principaux motifs d'absence la maladie ordinaire à 48 % et la longue maladie à 25 %. Le nombre de jours d'absence, tous motifs confondus, a augmenté de 10 %, avec une importante progression de la maladie ordinaire en volume (+ 14,6 %) et en durée (+ 2 jours). Par conséquent, la commune de Pantin, dont l'absentéisme s'établit à 1 point de plus, dispose de marges pour réduire son absentéisme.

Pour situer plus précisément Pantin par rapport aux autres collectivités, le rapport sur l'état de la collectivité de 2013 faisait état d'une moyenne de 33,2 j/an pour les fonctionnaires et 19,4 pour les non-titulaires, contre 32,7 et 15,0 respectivement pour les communes de petite couronne francilienne⁵⁴. L'écart avec les collectivités comparables, bien que défavorable à la commune, restait donc relativement limité pour les données 2013.

⁵² Il en existe six formes: le congé pour maladie ordinaire, le congé longue maladie, le congé longue durée (semblable au congé longue durée dans ses conditions d'attribution, mais ne concerne que les agents non titulaires), le congé pour grave maladie, le congé pour accident du travail, le congé pour maladie professionnelle.

⁵³ http://www.cig929394.fr/sites/default/files/commun/bilan_social_2015_de_la_petite_couronne_en_bref.pdf

⁵⁴ http://www.cig929394.fr/sites/default/files/commun/bilan_social_2013_web.pdf

En revanche, cet indicateur s'est sensiblement dégradé entre 2013 et 2015, puisque l'absentéisme annuel moyen est alors passé à 41 jours (fonctionnaires) et 24 jours (non-titulaires)⁵⁵ à Pantin. Cette évolution défavorable justifie de s'y attarder :

Tableau n° 59 : Absentéisme 2013-2015 pour les agents de Pantin

		2013	2015	var
Toutes absences confondues	titulaires	33,20	41,00	7,80
	non titulaires	19,40	24,00	4,60
Maladie ordinaire	titulaires	16,90	17,50	0,60
	non titulaires	12,20	12,50	0,30
Accidents/maladies professionnelles	titulaires	4,40	5,40	1,00
	non titulaires	2,40	1,60	-0,80
Longues maladies	titulaires	9,00	12,50	3,50
	non titulaires	0,00	4,20	4,20
Maternité, paternité adoption	titulaires	2,90	4,10	1,20
	non titulaires	4,70	4,70	0,00
Autres	titulaires	0,00	1,50	1,50
	non titulaires	0,00	1,10	1,10

Source : Commune de Pantin

La forte augmentation des longues maladies n'est pas, selon l'ordonnateur, étrangère avec la reprise par le CIG de l'instruction des dossiers fin 2013. Les délais d'instruction peuvent amener à requalifier des congés ordinaires en longue maladie. Il reste que, nonobstant leur classement, ces absences provoquent bien une augmentation globale de l'absentéisme. On constate également de forts écarts selon le statut, les non titulaires étant moins absents que les titulaires.

Si la tendance haussière ne lui est pas propre, la commune de Pantin se situe au-dessus des moyennes observées en Petite Couronne⁵⁶ où en 2015, le nombre moyen de jours d'absence pour raison de santé (hors maternité, paternité et adoption) s'établit à 31 jours pour les fonctionnaires et 13 jours pour les contractuels, soit 27,5 jours pour l'ensemble des agents sur emploi permanent (contre 25,2 jours en 2013).

L'enjeu est majeur pour Pantin puisque le coût de l'absentéisme total identifié par la chambre en 2016 donne les résultats suivants, en indiquant qu'il s'agit d'un coût seulement direct :

Tableau n° 60 : Coût budgétaire de l'absentéisme (méthode CRC)

	2016
Nombre de jours total d'absence sur la période (a)	52 173
Nombre de jours calendaires * ETPT sur la période (b)	227 jours * 1501,55 ETP Soit 322 898 jours
Taux d'absentéisme (a/b)	16,16 %
Coût de l'absentéisme total ⁵⁷	10 064 985 €
Coût de l'absentéisme compressible	6 340 941 €
Soit en ETPT sur un effectif de 1 687,1 ETPT	172

Source : Chambre régionale des comptes d'après données de la commune de Pantin

Pour obtenir la vision la plus objective, la chambre a utilisé l'indicateur le plus synthétique à savoir l'ETPT qui montre le coût réel de l'absentéisme. Une estimation plus précise serait permise par un suivi plus fin de l'absentéisme puisque la masse salariale globale, sans distinction des personnels concernés, a été retenue pour ce chiffrage. En un effet probablement inverse, on peut majorer ce total de 12,36 % au regard du périmètre retenu par la ville dans son décompte de l'absentéisme en 2016, ce que la traduction financière revient à opérer *in fine* en retenant la masse salariale globale comme base de calcul.

⁵⁵ Les données comparatives au sein de la petite couronne n'étant pas encore disponibles.

⁵⁶ http://www.cig929394.fr/sites/default/files/commun/bilan_social_2015_de_la_petite_couronne_en_bref.pdf

⁵⁷ Coût de l'absentéisme tel que : (nombre de jours d'absentéisme / jours travaillés) ramené à la masse salariale 2016 soit 62 292 060 €.

Ainsi, le coût de l'absentéisme compressible identifié par la chambre en 2016 s'élève à 6,34 M€, représentant presque 172 ETP sur le périmètre global des effectifs soit 10,18 % des effectifs de la ville pour un coût de 6,34 M€.

En se rapportant à la masse salariale globale, la formule de calcul tient compte à la fois du coût direct des absences mais aussi, pour partie (le ratio étant appliqué sur ces dépenses alors qu'elles sont totalement imputables à l'absentéisme) celui des remplacements éventuels, qui n'ont donc pas été précisément quantifiés puis isolés. Comme le rappelle en effet l'ordonnateur, les absences coûtent non seulement à la collectivité la rémunération des absents, mais également le coût des remplacements, le coût de la dégradation du service public voire son absence, des disparitions des recettes liées et une dégradation des conditions de travail des agents présents, tous ces éléments restant à évaluer dans une démarche de coûts complets.

La commune de Pantin retient une autre méthodologie, celle du CIG qui permet par ailleurs la comparaison de la ville par rapport aux autres collectivités, et considère que le nombre de jours d'absences est généré par un nombre d'agents en poste quel que soit leur temps de travail au motif que plus le nombre d'agents en poste est grand, plus le risque d'absences augmente. Ainsi, le nombre total de jours d'absences est divisé par les effectifs moyens payés, soit un taux de 11,73 % pour l'année 2016. Par cette méthode, le taux d'absentéisme resterait donc comparable à celui d'autres communes.

Tableau n° 61 : Coût budgétaire de l'absentéisme (méthode Ville)

	2016
Nombre de jours total d'absence sur la période (a)	52 173
Nombre de jours calendaires effectif moyen payés en ETP sur la période (b)	227 jours * 1 960 ETP Soit 444 920 jours
Taux d'absentéisme (a/b)	11,73 %
Coût de l'absentéisme total ⁵⁸	7 672 896 €
Coût de l'absentéisme compressible	4 835 544 €

Source : Commune de Pantin

Cette méthode ne saurait toutefois lier la chambre sauf si elle entend comparer des communes sur la base des données du CIG car ces calculs sont fondés sur une base fictive. La chambre considère en effet cette méthodologie comme étant discutable à deux égards :

- elle fait dépendre le décompte de l'organisation du travail retenue par la collectivité⁵⁹. Entrer dans une telle logique nécessiterait un décompte non pas seulement en jours d'absence mais en heures d'absence par la collectivité dont le suivi de l'absentéisme est encore balbutiant ;
- au-delà, l'effectif moyen payé, mensualisé, ne reflète pas un phénomène comptabilisé à la journée. Ainsi un effectif moyen payé masquera nécessairement un effectif décompté en équivalent temps plein annuel travaillé moins élevé dès lors que de nombreuses vacations auront suscité l'émission de paye sans « *turn-over* » associé avec des emplois saisonniers ou non remplacés.

Le dispositif de pilotage et de contrôle de l'absentéisme reste donc encore à améliorer à Pantin, afin de mieux prévenir et gérer les absences, d'autant que des marges existent puisque 63 % des absences seraient compressibles contre 37 % incompressibles en 2016. Au-delà de cette dichotomie, les motifs d'absence pourraient faire l'objet d'un tableau de bord précis, y compris pour mieux apprécier les conditions de travail. Les jours les plus impactés ainsi que la saisonnalité sont autant d'éléments qui permettraient à la commune de disposer davantage de leviers sur l'absentéisme. Si les directions sont identifiées au sein de chaque direction générale, la déclinaison actuelle ne va pas plus loin et l'absentéisme d'une direction de 500 agents est aussi précisément documenté que celui d'une direction en comptant 10. En 2016, on peut ainsi noter que l'absentéisme est variable et relativement concentré sur certains services.

⁵⁸ Coût de l'absentéisme tel que : (nombre de jours d'absentéisme / jours travaillés) ramené à la masse salariale 2016 soit 65 432 790 €.

⁵⁹ Impliquant soit une présence quotidienne de l'agent avec des horaires aménagés par rapport à la norme, ce qui serait certes neutre dans le décompte, soit une ou plusieurs journées de travail en moins pour un agent qui présente alors une exposition moindre à l'absentéisme.

L'ordonnateur semble avoir conscience de ces limites puisqu'il a constitué des groupes de travail pour établir notamment des indicateurs, partager des constats et réfléchir aux solutions pour lutter contre l'absentéisme dans quatre secteurs d'expérimentation : petite enfance, de la police municipale, des finances et de la voirie propreté. L'objectif serait de positionner les directeurs en tant qu'organiseurs de plans d'actions spécifiques, ainsi que d'associer les agents à la démarche. Une note dressant un état des lieux sur ces secteurs d'expérimentation est en cours d'élaboration et devrait être finalisée avant la fin 2017, les travaux étant en cours. À terme, c'est le levier de la proratisation du régime indemnitaire qui est visé par l'ordonnateur.

Une mesure exogène à la ville et nationale devrait apporter une première réponse puisque le gouvernement a en effet annoncé le rétablissement du jour de carence dans la fonction publique dès 2018, pour lutter contre le micro-absentéisme.

Comme dans d'autres communes, l'absentéisme reste un problème majeur et en progression constante. Il convient dès lors que la commune de Pantin accélère le chantier de documentation et de suivi de l'absentéisme pour bâtir un plan d'action robuste de lutte contre ce phénomène présentant un risque d'hystérèse et de coûts croissants.

En réponse à la chambre, la collectivité indique avoir initié en novembre 2016 une première phase d'expérimentation sur quatre secteurs pilotes. Un état des lieux a été dressé et a permis d'établir avec les secteurs concernés des constats partagés. Ces premières rencontres avec les services ont aussi permis de compléter la liste des indicateurs et des outils à développer pour affiner le travail sur l'absentéisme. Elles ont également permis de formuler et de tester certaines propositions d'actions, comme celles consistant à mettre en place une procédure disciplinaire en cas d'absence pour service non fait, de faire contrôler les arrêts maladie récurrents, d'envoyer des courriers aux agents régulièrement absents pour leur proposer des accompagnements et un suivi particulier ou encore prévoir de former l'ensemble des encadrants de la collectivité aux entretiens de retour. Ce travail va se prolonger et s'étendre en 2018 à l'ensemble des directions de la collectivité

Recommandation n° 3 : Poursuivre et finaliser la mise en place d'un suivi précis de l'absentéisme et d'un plan d'actions en vue de sa réduction progressive.

7.4.6 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire est constitué par l'ensemble des sommes perçues par un agent, en contrepartie ou à l'occasion du service qu'il exécute dans le cadre des fonctions définies par le statut particulier dont il relève. Il se définit comme un complément de traitement distinct des autres éléments de rémunération. Les primes sont attribuées sur la base d'une décision de l'assemblée délibérante, ce qui les distingue des éléments obligatoires de rémunération. Le régime indemnitaire d'une collectivité territoriale s'organise autour du respect de trois règles : le principe de légalité, la compétence de l'organe délibérant et le principe de parité entre les cadres d'emplois territoriaux et les corps de la fonction publique de l'État.

Le poids comparativement important du régime indemnitaire dans les dépenses de personnel de la collectivité doit être relevé avec une proportion substantiellement plus élevée que celle constatée, au niveau national, dans les communes de sa strate (20,9 %) fin 2013⁶⁰ :

Tableau n° 62 : Régime indemnitaire de Pantin par rapport aux communes de sa strate (2013)

	FONCTIONNAIRES				CONTRACTUELS
	Part des primes - article 111 (en %)	Part des primes - article 88 (en %)	Part NBI (en %)	Part de l'ensemble des indemnités (en %)	Part des primes (en %)
Communes et EPCI de 50 000 à 100 000 hab.	5,10 %	14,60 %	1,20 %	20,90	15,70
Pantin	4,88 %	18,88 %	0,99 %	24,75	16,35

Source : Chambre régionale des comptes

⁶⁰ Cf. CNFPT/DGCL, 9e synthèse nationale des rapports sur l'état au 31 décembre 2013 des collectivités territoriales, juin 2016 (page 51). Les données nationales consolidées issues des rapports 2015 ne sont pas encore disponibles.

En 2016, le volume global de cette part indemnitaire (10,34 M€) se décompose entre :

- les primes et indemnités prévues au titre de l'article 111 (maintien des avantages collectivement acquis avant la loi de 1984) ;
- la NBI et les autres primes et indemnités, y compris les heures supplémentaires.

Pour la catégorie distincte des non-titulaires occupant des emplois permanents, l'ensemble des primes et indemnités (y compris heures supplémentaires), qui ne sont pas différenciées, atteint 16,35 % du total des rémunérations brutes. Cette part est là encore supérieure à la moyenne nationale constatée dans les communes comparables (15,7 %).

C'est pour les volets du régime indemnitaire sur lesquels la collectivité dispose de la plus grande marge de manœuvre – les conditions d'attribution de la NBI, réservée aux fonctionnaires, étant quant à elles fixées par le droit national, et peu susceptibles d'aménagements locaux – que la spécificité de Pantin est la plus marquée par rapport aux moyennes nationales.

Cela témoigne d'un choix revendiqué, de la part de l'exécutif municipal, d'offrir des conditions de rémunération attractives. Cette caractéristique justifie néanmoins un examen de l'architecture et de la régularité du régime indemnitaire retenu notamment dans le cadre de la délibération du 20 septembre 2012 portant modification du régime indemnitaire.

Cette refonte a été lancée au printemps 2009 avec un groupe de travail associant la direction générale et les organisations syndicales. Les premières réunions ont abouti à une consultation de l'ensemble du personnel puis un état des lieux faisait ressortir que le montant des primes était forfaitaire sans corrélation avec certaines primes réglementaires.

Selon l'ordonnateur, la refonte du régime indemnitaire a également consisté à croiser les grades avec les fonctions exercées et à reconnaître l'existence de métiers, via un référentiel permettant à des agents exerçant les mêmes métiers de percevoir les mêmes niveaux de primes.

Durant le premier semestre 2011, plus de huit séances de négociation (environ 30 heures) avec les organisations syndicales ont abouti à fixer les grands principes du nouveau régime indemnitaire à l'automne 2011 : un régime indemnitaire de base en lien avec le contrat horaire choisi par l'agent et l'existence de primes particulières en lien avec les sujétions du poste occupé et les compétences requises.

Un calcul détaillé de la revalorisation du régime indemnitaire effectuée en 2011 nécessiterait de revenir sur l'examen de chaque situation individuelle de l'époque. Les débats du conseil municipal évoquaient un montant global de 2 M€ pour la refonte du RI, dont 0,9 M€ pour la part relative aux C et B, ce qui se trouverait vérifié par l'exécution 2012 selon l'ordonnateur.

Malgré son statut, la délibération de 2012 et ses annexes demeurent néanmoins lapidaires et parfois critiquables au regard de la réglementation en vigueur. D'autres délibérations ou documents plus anciens et divers, relevant soit de courriers aux agents, soit de documents internes montrent que la délibération de 2012 n'est pas exhaustive.

La ville évoquant la possibilité d'un audit pour mener à bien la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et afin de poursuivre son travail de mise en conformité du régime indemnitaire, les éléments qui suivent pourront voire devront alimenter ses réflexions.

7.4.7 La prime de fonctions et de résultats et la mise en place du RIFSEEP

Le fondement juridique à la prime de fonctions et de résultats (PFR) est constitué par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008, les arrêtés ministériels du 9 octobre 2009 et 9 février 2011 et la circulaire ministérielle du 27 septembre 2010. Les arrêtés ministériels définissent les cadres d'emploi concernés, et le principe d'individualisation généré par la PFR. Cette dernière a vocation à s'appliquer à l'ensemble des cadres d'emploi dont il peut être établi une parité avec les services de l'État. Cela exclu certains corps spécifiques tels que la police municipale et les sapeurs-pompiers.

Comme pour tous les régimes indemnitaires facultatifs, une délibération, après avis du CTP, doit être adoptée par le conseil municipal qui en déterminera les critères d'attribution. La PFR comprend deux parts avec une part « fonctionnelle » déterminée en fonction du niveau d'expertise de l'agent et une part « liée aux résultats individuels » déterminée en fonction d'une évaluation annuelle sur la manière de servir. Des arrêtés individuels sont ensuite établis pour chaque bénéficiaire. La PFR a pour objet de remplacer les régimes indemnitaires prenant en compte la manière de servir (ainsi l'indemnité d'exécution des missions des préfetures (IEMP) et ne peut donc se cumuler avec ces régimes.

Les collectivités devaient obligatoirement mettre en œuvre la PFR pour les cadres d'emploi concernés. Les modalités de calcul de la PFR s'établissent par cadre d'emploi à partir des plafonds de référence fixés par arrêtés ministériels et suivant, le cas échéant, les montants retenus par l'assemblée délibérante.

Le principe pour chacune des deux parts est la fixation d'un coefficient multiplicateur de 1 à 6 pour la part fonctionnelle et de 0 à 6 pour la part liée aux résultats. En ce qui concerne les agents logés par nécessité absolue de service, la part fonctionnelle ne peut bénéficier que d'un coefficient variant de 1 à 3.

Tableau n° 63 : Montants de référence et plafonds annuels de la PFR

Grade	Part fonctions	Part résultats	Plafond annuel
Administrateur territorial général	4 900 €	4 900 €	58 800 €
Administrateur territorial hors classe	4 600 €	4 600 €	55 200 €
Administrateur territorial	4 150 €	4 150 €	49 800 €
Directeur territorial	2 500 €	1 800 €	25 800 €
Attaché territorial principal	2 500 €	1 800 €	25 800 €
Attaché territorial	1 750 €	1 600 €	20 100 €

Source : Chambre régionale des comptes d'après réglementation

Pour le corps des ingénieurs territoriaux existe une indemnité de performances et de fonctions (IPF) dont l'architecture et les principes sont similaires à ceux de la PFR et instaurée par le décret n° 2010-1705 du 30 décembre 2010 au bénéfice des ingénieurs de ponts, eaux et forêts rendue transposable aux ingénieurs territoriaux en chef, de classe normale et de classe exceptionnelle par un arrêté du 16 février 2011.

En 2016, environ 94 agents, tous de catégorie A, ont bénéficié de la PFR pour un montant global de 1,54 M€ et un montant moyen de 16 343 €. L'enveloppe est à peu près stable par rapport à 2015 alors que 99 agents bénéficiaient de la PFR. Aucune irrégularité n'a été détectée dans l'examen de l'attribution de cette prime.

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a instauré dans la fonction publique de l'État un nouveau régime indemnitaire applicable aux fonctionnaires de l'État. Ce nouveau régime indemnitaire est transposable à la fonction publique territoriale sous réserve de respecter certains préalables. En 2015, la Direction générale des collectivités locales (DGCL) a confirmé que les délibérations des collectivités territoriales qui avaient institué la PFR n'auront plus de base légale dès le 1^{er} janvier 2016 et qu'il leur appartiendra de les abroger d'office dans un délai raisonnable avant de mettre en place le RIFSEEP par délibération.

En application de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, seule l'assemblée délibérante de chaque collectivité est compétente pour instituer par délibération le régime indemnitaire de ses agents. Cette délibération devra préciser les bénéficiaires, la nature (intitulé de la prime), les conditions d'attribution (les critères de modulation individuelle) et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires territoriaux dans la limite du respect du principe de parité. Elle devra être soumise au préalable à l'avis du comité technique compétent conformément à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui prévoit la consultation de cet organisme sur les questions relatives aux grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition y afférents.

Néanmoins, l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 a été modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Il est désormais rédigé ainsi :

« Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État. Ces régimes indemnitaires peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions et de l'engagement professionnel des agents. Lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État. »

Cette dernière phrase semble l'emporter sur le « peuvent » pour les cadres d'emploi dont l'équivalent dans la FPE bénéficie du RIFSEEP ou de la PFR. Vu la formulation retenue, ce régime peut être distinct du RIFSEEP, du moment qu'il est « en deux parts ». D'ailleurs le principe de parité n'oblige pas à retenir exactement le même régime⁶¹.

La circulaire commune Direction générale des Finances publiques (DGFIP) – DGCL du 3 avril 2017 est néanmoins sans équivoque sur la mise en œuvre et le sort réservé aux primes IAT et IEMP, qui, si elles ne sont pas formellement abrogées, ne peuvent plus être attribuées.

En revanche, une extension d'une rémunération à deux parts devra être mise en œuvre par la collectivité. Interrogée, cette dernière souhaite néanmoins s'engager dans cette démarche tout en rappelant que « les délais de mise en œuvre du RIFSEEP ne sont pas strictement encadrés, et que la collectivité dispose d'un « délai raisonnable » à compter de la publication au Journal Officiel de l'arrêté interministériel instaurant le RIFSEEP pour le corps équivalent de la FPE, pour délibérer par cadre d'emploi sur la mise en œuvre (modalités rappelées dans la circulaire du 3 avril 2017 ».

La circulaire du 3 avril recommande de « prendre des délibérations pour les cadres d'emplois concernés au fur et à mesure », ce qui, selon l'ordonnateur, soulève cependant deux difficultés méthodologiques. Cela pourrait d'une part amener à des distorsions, voire des iniquités entre les cadres d'emploi et d'autre part entraîner une dilution dans le temps de la mise en place de la réforme. Cet étalement dans le temps soulèverait des problèmes opérationnels de cohabitation de deux modes de rémunérations distincts et affaiblirait la lisibilité des mesures auprès des agents. Compte tenu de ces difficultés, la ville s'orientera vraisemblablement vers une mise en œuvre groupée du RIFSEEP.

Le délai raisonnable étant placé sous le contrôle du juge administratif, la chambre invite la commune de Pantin à respecter le calendrier qu'elle s'est fixé pour parvenir à la mise en œuvre du nouveau régime de rémunération en deux parts. Cette dernière a indiqué vouloir assurer une transposition de son régime indemnitaire actuel au nouveau régime du RIFSEEP courant 2018 pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019.

Recommandation n° 4 : Étendre comme prévu le principe d'une rémunération en deux parts, compatible avec le RIFSEEP, tel qu'il est prévu pour les services de l'État.

7.4.8 L'indemnité d'administration et de technicité (IAT)

L'indemnité d'administration et de technicité a été instituée par le décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002. Tous les agents de la collectivité, dont le cadre d'emploi le permet, bénéficient de l'IAT à l'exception des agents dont les contrats sont conclus pour une durée inférieure de 3 mois. Cette prime est bien prévue par la délibération de 2012.

⁶¹ CE, 1992, Fédération Interco CFDT et autres.

Néanmoins, la délibération se contente d'indiquer un montant maximum sur la base du coefficient 8 appliqué au montant de référence. Or elle devrait indiquer précisément le coefficient par grade car l'assemblée délibérante, censée voter précisément sur ce point, ne se prononce pas annuellement sur l'IAT. Selon la jurisprudence, ce type de prime est en effet irrégulier car il ne respecte pas le principe de parité⁶².

En dépit de l'article 5 du décret précité qui dispose qu'elle « *est modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions* », la délibération se borne à renvoyer aux bases juridiques et montant de référence 2009 sans indiquer les critères permettant d'établir et d'attribuer cette prime aux agents.

À la demande de la chambre, ont été transmis des tableaux du régime indemnitaire prévoyant par cadre d'emploi les taux d'IAT versés. En fonction du cadre d'emploi, du choix du temps de travail de l'agent et des sujétions particulières du poste occupé, plusieurs taux d'IAT peuvent se cumuler sans dépasser le taux plafond.

Toutefois, il apparaît que l'IAT se voit distinguer entre IAT « responsabilité », « contrainte » et « calendrier ». Cette dernière part découle de la réforme de 2012 lorsque l'IAT fût un outil majeur d'incitation au passage des agents concernés aux 1 607 heures annuelles puisqu'elle a servi, et sert toujours, à revaloriser leur régime indemnitaire. Ceci signifie donc en creux que l'IAT est utilisée comme une prime de présentisme, qui gratifie une obligation de service à savoir le respect des 1 607 heures et est par principe interdit.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique que « la manière de servir d'un agent à 37h30 est plus importante que la manière de servir d'un agent à 35h. L'IAT calendrier repose donc bien sur la notion de manière de servir et est modulée en conséquence ». Loin de partager cette approche seulement quantitative de la manière de servir, la chambre rappelle qu'elle ne se mesure pas uniquement au regard du volume horaire fourni mais selon la qualité du travail effectué dont la disponibilité n'est qu'un élément d'appréciation. Surtout, il convient que ce volume horaire soit au moins égal au seuil réglementaire des 1 607 heures annuelles. Or un agent au régime des 35 heures travaillant pour la ville de Pantin ne respecte pas ce seuil réglementaire, contrairement à l'agent aux 37h30 qui, par le jeu des jours de récupération, le respecte tout juste. Il ne saurait donc être question d'attribuer une prime et a fortiori l'IAT pour rémunérer le respect élémentaire des obligations du fonctionnaire.

Il s'avère donc que la commune de Pantin détourne l'IAT de son objectif initial en l'utilisant pour inciter les agents à se conformer à la réglementation concernant le temps de travail, la transformant ainsi en une prime de présentisme. Par ailleurs, son attribution devrait être sécurisée en prévoyant dans la délibération les modalités de sa répartition et en établissant des arrêtés individuels par agent, obligatoires pour l'attribution et le versement de cette prime. Le déploiement du RIFSEEP à Pantin et la réflexion plus globale de l'ordonnateur sur le régime indemnitaire doivent être l'occasion de régulariser cette prime.

7.4.9 Le complément de rémunération

L'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans la rédaction issue de l'article 70 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire dispose désormais que « [...], les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. ». Pour pouvoir être légalement maintenus, les avantages collectivement acquis doivent donc avoir été institués avant le 27 janvier 1984 et être inscrits au budget de la collectivité. Passé cette date de publication, conformément aux deux principes énoncés ci-dessus, les collectivités locales n'ont plus la possibilité de créer ce type de prime⁶³.

⁶² CAA de Marseille, 6 mars 2013, Commune de Nîmes, req. n° 10MA02791.

⁶³ Arrêt Conseil d'État du 28 novembre 1990 n° 77175 du 28 novembre 1990.

Par ailleurs, la jurisprudence financière considère qu'« à supposer que s'applique l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 [...], il demeure que la décision décidant l'octroi de la prime par référence à l'article 111 de la loi précitée doit se présenter sous la forme d'une délibération du conseil municipal. »⁶⁴. Saisie de la même affaire, la Cour des Comptes a rappelé que « pour rentrer dans le champ d'application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, les primes devaient avoir fait l'objet d'une délibération antérieure à la loi »⁶⁵. Ainsi, une collectivité doit être en mesure de prouver l'existence d'une délibération antérieure à 1984 instituant expressément un avantage collectivement acquis par les agents. Bénéficient de ces compléments de rémunération, non seulement les agents en fonction au 26 janvier 1984, mais aussi tous les agents recrutés ultérieurement par les collectivités territoriales.

Si les revalorisations et les modifications des conditions d'attribution des avantages collectivement acquis sont possibles, elles doivent cependant être fondées sur une disposition constituant elle-même un avantage acquis maintenu, c'est-à-dire qui ait été prévue avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984⁶⁶. Par conséquent, la revalorisation annuelle d'une prime de fin d'année n'est légale que si cette revalorisation constitue, comme la prime elle-même, un avantage acquis au profit des agents et doit donc avoir été instituée avant la loi du 26 janvier 1984⁶⁷. De même, les modifications des conditions d'attribution d'un avantage acquis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 sont illégales.

Pour autant, les collectivités locales et établissements publics peuvent mettre fin aux avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984⁶⁸.

Concernant Pantin, l'annexe 1 de sa délibération de 2012 ne comprend aucune mention de ce type d'avantage, alors que la délibération du 29 septembre 2009 vise le complément de rémunération instauré par l'article 111 de la loi de 1984. La commune n'a pas été en mesure de fournir des documents d'avant 1984 ni même « d'identifier » plus largement les avantages collectivement acquis avant le 27 janvier 1984. La délibération de 2009 ne vise d'ailleurs aucun texte préalable à 1984 mais des délibérations de 1985. La prime est fixée à un plafond correspondant à un salaire à l'indice majoré 565 et versée aux mois de mai et d'octobre. Un certain nombre de lignes pouvant s'y rattacher ou, à tout le moins, ne disposant pas de base juridique autre qu'une délibération, ont été identifiés par la chambre :

Dans le cadre de l'instruction, l'ordonnateur a identifié avec la chambre l'intégralité des rubriques rattachables au complément de rémunération. Ainsi, plus de 2,5 M€ annuels soit plus du quart du régime indemnitaire sont rattachables à un complément de rémunération qui n'est étayé par aucun document antérieur à 1984. Il convient par conséquent de mettre fin au complément de rémunération irrégulièrement versé aux agents communaux.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique que « *si le complément de rémunération n'est pas établi juridiquement, sa suppression n'est pas socialement soutenable* » et « *entraînerait une diminution de rémunération qui contreviendrait au principe de la municipalité d'un maintien du pouvoir d'achat des agents* ». Pour la chambre, ces éléments ne sauraient toutefois pas justifier le maintien d'un régime illégal, charge à l'ordonnateur de mettre à profit la réforme du régime indemnitaire qu'il a annoncé pour régulariser les montants versés en utilisant les régimes de prime prévues par la réglementation en vigueur pour chaque cadre d'emploi.

⁶⁴ Jugement de la chambre régionale des comptes (CRC) de Haute-Normandie du 2 septembre 1999.

⁶⁵ Dans son arrêt du 28 septembre 2000.

⁶⁶ Arrêt Conseil d'État du 2 octobre 1992, n° 92692.

⁶⁷ Arrêt Conseil d'État du 15 février 1995 n° 121429.

⁶⁸ Arrêt Conseil d'État du 21 mars 2008 n° 287771.

7.4.10 La prime de fonction informatique

La prime dite « informatique » des collectivités territoriales est une application directe du régime attribué aux agents de l'État⁶⁹. Elle s'adresse spécifiquement aux agents des services informatiques. Elle a fait l'objet d'une abondante jurisprudence en raison de l'évolution des technologies et la confusion possible avec l'usage de l'outil informatique en général. En réalité, cette prime est exclusivement réservée aux centres de traitement conséquents.

Les décrets n^{os} 71-342 et 71-343 du 29 avril 1971 qui fondent la réglementation de cette indemnité doivent faire l'objet d'une adaptation jurisprudentielle au regard des critères qui déterminent un centre de traitement de l'information dans une collectivité territoriale.

Le juge administratif interprète strictement la notion de « *centres automatisés de traitement de l'information* » et limite l'attribution de ces primes aux collectivités dotées de tels centres « *en termes d'équipe de personnels qualifiés en informatique, capables de créer, d'exploiter et d'adapter les logiciels informatiques pour les besoins d'un ensemble d'acteurs fonctionnant en réseau* »⁷⁰. Les agents bénéficiaires de la prime de fonction informatique doivent occuper des fonctions identifiées de la catégorie A à la catégorie C.

La qualification requise pour les agents doit être confirmée par des certificats d'aptitude délivrés par examens professionnels en interne, pouvant se référer utilement aux épreuves des agents de l'État décrites dans l'arrêté ministériel du 10 juin 1982.

La délibération qui institue le régime indemnitaire doit déterminer les emplois mais également les critères d'attribution se basant sur les textes en vigueur concernant les agents de l'État, mais peut contenir des modulations propres à la collectivité. Chaque bénéficiaire doit faire l'objet d'un arrêté individuel d'attribution. Les primes sont attribuées dans le cadre d'un crédit global budgétaire ainsi que sur la base d'un taux individuel.

Concernant Pantin, l'annexe 1 à la délibération de 2012 ne prévoit pas son versement à des agents de catégorie C et seuls des agents de catégorie B et A l'ont perçue de 2014 à 2016. Néanmoins, contrairement à la réglementation en vigueur, la délibération ne fixe pas les modalités d'établissement de l'enveloppe annuelle et de sa répartition entre les agents. Bien qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale de fixer par la délibération réglant les principes d'attribution des primes le crédit global afférent à celles-ci, ce crédit pouvant être déterminé par une autre délibération ou dans le cadre de l'adoption du budget de la collectivité⁷¹, il appert qu'aucun acte de la collectivité n'arrête de façon précise le montant annuel de la prime informatique.

Par ailleurs, seules des attestations de réussite aux examens professionnels justifient le versement de la prime informatique. Néanmoins, ces actes ne sont pas des arrêtés, ne portent pas directement sur la prime qui n'est qu'incidemment évoquée, ne sont pas directement notifiés à l'agent et ne permettent donc pas d'établir la répartition de l'enveloppe globale. Il convient donc que la commune de Pantin, comme elle s'y est engagée, mette désormais en place une procédure d'attribution de cette prime reposant sur un arrêté.

Malgré des difficultés de forme et de procédure que la collectivité doit régulariser, les montants versés annuellement, de l'ordre de 30 000 €, ne révèlent pas d'irrégularités manifestes dans les modalités d'établissement des primes et attestent du versement de cette prime informatique à un nombre limité d'agents, démontrant une acception désormais stricte de ce dispositif.

⁶⁹ Selon les indications du site emploi.collectivites.fr.

⁷⁰ CAA Marseille 30 juin 2009, Cne Avignon, req. n° 06MA02831- voir aussi CAA Nantes 28 mars 2013, req. n° 10NT02574.

⁷¹ CAA Marseille n° 14MA00690 du 7 décembre 2015.

7.4.11 Une prime de présentisme pour certains agents

La commune verse une prime de présentisme, expressément qualifiée ainsi, au profit de certains agents municipaux. Or, une telle prime n'est prévue par aucun texte particulier, même s'il est possible de moduler certaines primes sur la base d'un critère de présence. Aux termes de la jurisprudence, ce type de prime est irrégulier car contraire au principe de parité⁷². Cette prime a de surcroît été mise en place en l'absence de délibération du conseil municipal.

Il ne s'agit néanmoins pas d'une prime applicable à l'ensemble des agents de Pantin mais spécifique à un cadre d'emploi, celui des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) qui perçoivent 8 € brut par jour de travail effectif sur la base d'un courrier du maire de Pantin en date de 2006. Selon l'ordonnateur, ceci traduit le souhait de rendre un service public de plus grande qualité en augmentant le temps de présence des ATSEM sur les temps pédagogiques et en structurant différemment le temps de nettoyage des écoles. Cette réorganisation s'est accompagnée d'une revalorisation du régime indemnitaire pour ce personnel afin d'intégrer un nouveau temps de travail en passant de la semaine de 4,5 jours à 4 jours et de favoriser leur adhésion. Cette prime concerne aujourd'hui environ 70 agents et son coût annuel s'élève ainsi à environ 90 K€ par an.

Il convient que la commune de Pantin remette en cause ce dispositif irrégulier - le versement de telles primes pour les ATSEM ne reposant sur aucune base légale ou réglementaire - et assure par d'autres leviers la rémunération relative aux sujétions particulières consenties par ses agents. L'ordonnateur s'y est engagé dans le cadre du RIFSEEP.

7.4.12 La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Instituée par le décret n° 91-711 du 24 juillet 1991, la NBI voit ses conditions d'attribution aux agents de la fonction publique territoriale fixées par les décrets n° 2006-779 et n° 2006-780 du 3 juillet 2006. Celles applicables aux emplois de direction des collectivités territoriales sont régies par les décrets n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 et n° 2001-1367 du 28 décembre 2001. Les décrets n° 2006-779 et n° 2006-780 du 3 juillet 2006 distinguent respectivement quatre catégories de fonctions ouvrant droit au bénéfice de la NBI⁷³ et deux catégories de fonctions ouvrant droit au bénéfice de la NBI, dans des zones d'activités particulières.

Avant 2014, la commune de Pantin versait la NBI à certains agents qui ne pouvaient y prétendre. Lors du comité technique du 29 septembre 2015, le Maire a indiqué qu'une régularisation était mise en place avec une transformation de la NBI. En 2016, environ 530 agents ont perçu une NBI pour une moyenne de 13,2 points environ :

Tableau n° 64 : Points de NBI attribués par catégories (2016)

Catégorie	Nombre d'agents	Moyenne annuelle
A	51	23,93 points
B	70	16,41 points
C	412	11,44 points

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des extractions des fiches de paye

L'examen des situations individuelles a permis de lever quelques interrogations et de conclure que le dispositif d'attribution et de versement de la NBI à Pantin est régulier.

⁷² CAA de Marseille, 6 mars 2013, Commune de Nîmes, req. n°10MA02791, le juge administratif indiquant que si « le niveau de responsabilité attachée aux fonctions exercées, les contraintes propres à certains postes occupés, la valeur professionnelle des agents et les absences sont des critères pouvant être légalement retenus par l'organe délibérant compétent pour déterminer les conditions d'attribution et de modulation des primes par l'autorité territoriale dès lors que leur appréciation est librement laissée à cette dernière. Est en revanche illégale l'instauration d'une bonification forfaitaire pour tous les agents n'ayant eu aucune journée de congé de maladie ordinaire, longue maladie, longue durée ou pour enfant malade pendant un an ; les fonctionnaires de l'État ne bénéficient en effet pas d'une telle prime ».

⁷³ Conformément à la réglementation, la NBI ne peut être attribuée aux agents non titulaires et stagiaires.

7.4.13 La prime dite « ADRI »

Le nom de cette prime - qui a coûté environ 111 K€ en 2016 soit environ 0,18 % de la masse salariale - signifie « *Au-delà du régime indemnitaire* ». Instituée en 2011 lors de l'approbation du nouveau régime indemnitaire, elle a pour objectif de garantir le maintien du pouvoir d'achat des agents. Depuis, elle a également été utilisée dans le cadre de la remise à plat des conditions d'attribution de la NBI, garantissant le maintien de la rémunération.

Selon l'ordonnateur, elle a constitué un levier important pour régulariser certaines situations et s'apparenterait dans son fonctionnement à l'indemnité dégressive de CSG telle que proposée par l'État en 2015. Elle serait de surcroît appelée à disparaître progressivement, compte tenu de ses règles de fonctionnement, assurant dans le temps un retour vers la conformité juridique. En effet, à chaque moment de l'évolution de carrière ou de rémunération d'un agent bénéficiaire de l'ADRI (avancement de grade/échelon par exemple), cette dernière est réduite du montant de l'augmentation, absorbée par l'effet GVT.

La collectivité a fourni un tableau de bord de suivi qui montre le caractère dégressif tant sur le nombre de bénéficiaires que sur le montant versé mensuellement. Ainsi, en novembre 2013, le montant mensuel versé en ADRI était de 10 713 € pour 76 bénéficiaires. Avant la régularisation de la NBI, en octobre 2015, il était descendu à un montant mensuel de 4 988 € pour 33 bénéficiaires. Il est ensuite remonté après la régularisation de la NBI à un montant mensuel de 10 461 € pour 138 bénéficiaires, puis à nouveau redescendu en janvier 2017 à 5 753 € pour 86 bénéficiaires. Compte de l'évolution de sa courbe depuis sa mise en place, son attribution s'éteindra progressivement jusqu'à la fin du présent mandat.

Pour l'ordonnateur, cette mesure est transitoire et constitue un véritable outil de gestion politique et managériale car :

- les mesures prises pour assurer une plus grande conformité juridique et un retour à la légalité ne pouvaient se faire raisonnablement au détriment du pouvoir d'achat des agents ;
- son attribution a permis de garantir la qualité du dialogue social tout en assurant la continuité du service public dans un contexte de grands changements.

Étant donnés les enjeux relatifs à cette prime, la chambre enjoint à la collectivité de mettre fin à ce régime qui n'est prévu par aucun texte.

Rappel au droit n° 2 : Mettre fin à toutes les primes irrégulières : le complément de rémunération irrégulièrement versé à l'ensemble des agents communaux, l'indemnité d'administration et de technicité dévoyée pour les agents passés aux 1 607 heures annuelles, les primes de présentisme et de maintien du pouvoir d'achat accordées à certains agents.

7.5 Gestion des personnels titulaires et contractuels

7.5.1 Les emplois fonctionnels

Les emplois fonctionnels correspondent à des emplois de direction limitativement énumérés à l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984. Ils ne peuvent être créés que dans les conditions posées par ce texte et ses décrets d'application. Une délibération est nécessaire et le respect des seuils démographiques est impératif.

Ces emplois sont en principe occupés par des fonctionnaires mis en position de détachement sur ces postes. Il est exceptionnellement possible de recourir, dans les conditions prévues par l'article 47 de la loi précitée, à des agents non titulaires par recrutement direct⁷⁴. Dans ce cas, l'accès à ces emplois par la voie du recrutement direct n'entraîne pas titularisation dans la fonction publique territoriale.

D'après l'organigramme de la collectivité et le tableau des effectifs, dans sa version modifiée au 1^{er} juin 2016, il existe six postes d'emplois fonctionnels – un directeur général des services et cinq directeurs généraux adjoints –, actuellement tous pourvus.

Bien que cette configuration soit relativement récente, puisqu'elle résulte de la réorganisation de l'administration municipale postérieure à 2010, elle n'a pas été formalisée par des délibérations créant expressément ces emplois fonctionnels, ou modifiant le nombre et le périmètre de ceux qui existaient préalablement. De fait, les arrêtés nominatifs de détachement dans les emplois fonctionnels de la commune ne visent aucune délibération.

Or, conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, « *les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé*⁷⁵ ».

Certes ces emplois sont inscrits au tableau des effectifs, pour lequel il existe une délibération au moins annuelle avec une direction générale configurée de la sorte :

Tableau n° 65 : Emplois de direction générale dans l'annexe « État du personnel »

CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	2016 ⁷⁶
1 DGS 6 DGA	1 DGS 5 DGS	1 DGS 5 DGA	1 DGS 3 DGA	1 DGS 5 DGA

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des CA

Néanmoins et bien que les comptes administratifs transcrivent fidèlement les organigrammes, cette formalité ne suffit pas puisque le tableau ne fait que constater une situation de fait qui n'a pas été préalablement autorisée par l'assemblée délibérante. Pour rappel, les recrutements effectués en l'absence de cette formalité substantielle sont susceptibles d'annulation par le juge administratif ; il convient donc que la commune régularise sa situation. La collectivité a toutefois récemment remédié à cette lacune en adoptant une délibération du 5 octobre 2017 créant trois emplois de cabinet.

7.5.2 Les agents contractuels

▪ Rappel de la réglementation

L'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précise que les emplois permanents des collectivités territoriales doivent être occupés par des fonctionnaires. Toutefois, les collectivités peuvent recruter principalement des agents non-titulaires⁷⁷.

Outre l'application statutaire des lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux, la situation juridique des agents non-titulaires est réglementée par le décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée. Les vacataires sont exclus du champ d'application du décret du 15 février 1988.

⁷⁴ Directeur général des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 80 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants ; directeur général adjoint des services des communes de plus de 150 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants.

⁷⁵ Conseil d'État, Section, du 30 octobre 1998, Ville de Lisieux, 149662, publié au recueil Lebon.

⁷⁶ 5.16.1 Tableau des effectifs DEL20160630_6 ; 5.16.2 Tableau des effectifs PJ - DEL20160630_6C

⁷⁷ Sur la base des articles 3, 3-1, 3-2, 3-3, 38, 47, 110 et 110-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

L'article 3 de la loi précitée prévoit que les collectivités peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents :

- 1° pour faire face à un besoin lié à « *un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de 12 mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de 18 mois consécutifs* » ;
- 2° pour faire face à un besoin lié à « *un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de 6 mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de 12 mois consécutifs* ».

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique a éclaté l'article 3 alinéa 1 de l'ancienne réglementation en deux articles 3-1 et 3-2.

L'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 concerne les recrutements d'agents non-titulaires dans le cas d'un remplacement temporaire d'agents sur un emploi permanent. Les contrats sont conclus pour une durée déterminée et renouvelés, par décision expresse, dans la limite de la durée de l'absence du fonctionnaire ou de l'agent contractuel à remplacer.

L'article 3-2 de la loi précitée concerne les recrutements d'agents non-titulaires dans le cas de la vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. Le contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. Sa durée peut être prolongée, dans la limite d'une durée totale de deux ans, lorsque la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire n'a pu aboutir au terme de la première année.

L'article 3-3 de la loi précitée est également utilisé dans le cas de recrutement de contractuels sur des emplois permanents. Le recrutement d'agents contractuels de catégorie A, pour une durée de trois ans, doit être justifié par la nature des fonctions ou les besoins du service conformément à l'article 3-3 alinéa 2 de la loi du 26 janvier 1984 et depuis la loi du 12 mars 2012, « *sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions fixées par la loi* ». La jurisprudence administrative a précisé que :

- si le recrutement d'un personnel contractuel est motivé par la nature des fonctions exercées, les missions doivent présenter des spécificités ou nécessiter une technicité particulière⁷⁸ ;
- le recrutement pour les besoins du service nécessite que le recours à un contractuel comporte un avantage déterminant par rapport à un titulaire, lié à ses qualifications et à son expérience⁷⁹.

Les agents ainsi recrutés sont engagés par contrat à durée déterminée de trois ans, renouvelables par reconduction expresse, dans la limite d'une durée maximale de six ans. Si ces contrats sont reconduits au-delà, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

▪ **Vue d'ensemble sur la situation pantinoise**

Selon le dernier rapport sur l'état de la collectivité (REC) au 31 décembre 2015, 388 agents non-titulaires rémunérés occupaient un emploi permanent, sur un effectif total de 1 413 personnes (tous statuts confondus), soit un taux d'emploi d'agents non-titulaires de 27,5 %. Cette proportion est supérieure à la moyenne nationale, laquelle s'établissait en 2014 à 20 % pour les communes⁸⁰. Elle marque aussi une progression par rapport au REC de 2013, où l'on comptait certes 7 contractuels de moins mais 72 agents de plus.

⁷⁸ CAA Nancy, 16 novembre 2006.

⁷⁹ CAA Marseille, 15 juin 2010.

⁸⁰ http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2016/DGAFP_RA2016_web_signet.pdf (p. 337).

Tableau n° 66 : Part des non titulaires entre 2013 et 2015 (emplois permanents)

Filière	Nombre de contractuels	dont cat A	Nombre de titulaires	Total	Part de non titulaires
Total REC 2015	388	66	1 025	1 413	27,46 %
Total REC 2013	395	79	1 090	1 485	26,60 %

Source : Chambre régionale des comptes

Si le nombre de contractuels diminue entre 2013 et 2015, cette diminution est constituée d'une baisse de 11 agents de catégorie A et de 18 agents de catégorie B contre une hausse de 22 agents de catégorie C dont 50 % sur l'animation en lien avec la mise en place de la réforme des rythmes scolaires. Il y a donc eu à la fois un effet de repyramidage et une mission nouvelle qui ont impacté le nombre et la structure des ETP de Pantin qui auraient donc pu diminuer – à périmètre constant - davantage en 2 ans.

Néanmoins, le nombre de contractuels, relativement élevé, fait l'objet d'interrogations car les bilans sociaux 2013 et 2015 présentent une moyenne d'environ 18,5 % de contractuels sur les emplois permanents pour la Petite couronne soit près de 8 points d'écart avec Pantin⁸¹.

Selon l'ordonnateur, une analyse plus fine des éléments du REC permet de distinguer la répartition des contractuels entre les différentes catégories statutaires. Ainsi, en 2015, près de 56 % des contractuels sont des agents de catégorie C dont la quasi-totalité pourrait être titularisée au regard des règles statutaires. Cependant, cette régularisation souhaitable de leur position statutaire a été contrainte par le versement irrégulier d'une prime d'installation (voir ci-après).

Selon l'ordonnateur, un autre facteur explique également le recours aux agents contractuels. Il s'agit notamment des postes pour lesquels le recrutement d'un fonctionnaire est rendu difficile, tel que visé à l'article 3.3 de la loi du 26 janvier 1984. En effet, des emplois permanents peuvent aussi être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les cas suivants :

- lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;
- pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi.

Sont donc concernés par ces dispositions particulières, les emplois de médecins praticiens pour lesquels il n'existe pas de cadre d'emploi statutaire correspondant, mais aussi d'une manière générale, tous les emplois de la filière médicale ou médico-sociale/médico-technique pour lesquels le recrutement est très difficile. Il s'agit là notamment des emplois d'infirmiers, de cadres de santé ou de psychologues, qui représentent 22 % des agents contractuels en 2015. Les autres postes pour lesquels l'article 3.3 est visé concernent les emplois de communication et d'informaticiens spécialisés et représentent six autres agents.

Ainsi au global, près de 80 % des postes des contractuels ne pourraient pas être occupés à ce jour par des fonctionnaires, étant donné les contraintes exposées ci-dessus. Ainsi, les agents non-titulaires sont présents en premier lieu dans les filières médico-sociale, sociale et animation, dont ils représentent environ 30 % des agents.

⁸¹ Bilan_social_2013_web.

Tableau n° 67 : Répartition des agents non titulaires par filière (emplois permanents)

Filière	Nombre de contractuels	Nombre de titulaires	Total	Part de non titulaires (en %)
Technique	132	424	556	23,74
Animation	78	182	260	30,00
Sociale	36	74	110	32,73
Médico-sociale	30	71	101	29,70
Culturelle	3	5	8	37,50
Administrative	40	237	277	14,44
Sportive	1	6	7	14,29
Médico-technique	2	1	3	66,67
Police	0	25	25	0,00
Hors filières	66		66	100,00
Total	388	1 025	1 413	27,46

Source : Chambre régionale des comptes

La part importante d'agents non-titulaires « hors filières » s'explique quant à elle, pour partie, par la comptabilisation des personnels du centre médical de santé qui n'appartient pas aux établissements listés par le statut particulier du cadre d'emplois des médecins territoriaux⁸² et les médecins praticiens qui y officient ne peuvent être intégrés dans ce cadre d'emploi, la pratique de soins médicaux n'étant pas prévue par ledit statut.

Près des trois quarts des agents non titulaires recensés dans ce document ont été recrutés sur le fondement de l'article 3-2 (vacance temporaire d'emploi) ; 30 l'ont été en vertu de l'article 3-1 (remplacement temporaire).

Les conditions de recrutement des contractuels de catégorie A ont pu faire l'objet de lettres d'observations de la part du contrôle de légalité pour des motifs de dossier incomplet, de délai parfois très insuffisant voire de dépassement des délais de deux ans sur le fondement de l'article 3-2 de la loi de 1984.

▪ Le versement de la prime d'installation aux contractuels titularisés

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique vise à répondre aux situations de précarité dans la fonction publique en favorisant l'accès des agents contractuels à l'emploi titulaire, en régulant le recours aux contrats et en améliorant les conditions d'emploi ainsi que les droits de ces agents. Ce texte est la traduction législative d'un protocole signé le 31 mars 2011 entre l'État et six organisations syndicales.

L'ouverture, jusqu'au 13 mars 2016, de voies professionnalisées d'accès aux corps et cadres d'emplois réservées aux non-titulaires permettait de répondre à ces objectifs confirmés et prolongés par l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 qui a notamment pour effet de prolonger ce dispositif de titularisation suite à sélection professionnelle jusqu'au 13 mars 2018, et de modifier les conditions d'éligibilité.

Souhaitant sécuriser le parcours des agents contractuels, la ville a envisagé en 2016 de titulariser l'ensemble des agents remplissant les conditions statutaires. Compte tenu du coût induit, elle souhaitait supprimer le versement de la prime spéciale d'installation, à l'instar d'autres collectivités, sans qu'il soit précisé si cette suppression concernerait les seuls contractuels ou tous les agents. Ce projet a été présenté aux organisations syndicales lors des comités techniques du 15 décembre 2015 et 16 février 2016, lesquelles s'y sont opposées et ont préféré l'option visant à ne titulariser que 25 agents / an tout en assurant le maintien d'une prime qui semble néanmoins irrégulière, indépendamment du nombre d'agents bénéficiaires.

⁸² Décret n° 92-851 du 28 août 1992.

Aux termes de l'article 2 du décret n° 90-938 du 17 octobre 1990, les agents qui, avant leur accès à un grade ou emploi de la fonction publique territoriale ont eu la qualité de stagiaire ou de titulaire peuvent prétendre à l'octroi de la prime spéciale d'installation.

L'ordonnateur a fourni une délibération du conseil municipal de 1978 qui autorise le versement d'une prime au « *personnel de la commune* ». Cette délibération est certes indispensable pour transposer la prime mais elle semble par trop ancienne en ce qu'elle n'a pas été modifiée après la publication du décret de 1990 qui modernisait le régime voilà 27 ans.

Sur le fond, l'article 1^{er} du décret 1990 n'envisage le versement de la prime spéciale d'installation que pour les fonctionnaires. Aucune mention n'est faite pour les contractuels. On peut néanmoins considérer que dès lors qu'il est nommé dans un grade ou emploi dont l'indice afférent au 1^{er} échelon est, au jour de sa titularisation, inférieur à l'indice brut 422 et ce, dans une collectivité territoriale d'Île-de-France ou de l'agglomération lilloise, rien ne s'oppose à ce que l'ancien contractuel, désormais fonctionnaire perçoive la prime spéciale d'installation. Cette lecture serait validée par l'article 2 du décret indiquant que « *la prime [...] peut également être attribuée [...] aux personnels qui [...] ont eu la qualité de stagiaire ou [...] titulaire...* ».

En revanche, la notion de « premier emploi » les empêcherait de recevoir une telle prime dans la mesure où c'est sur la base d'un emploi déjà existant qu'ils bénéficient d'une titularisation. Le juge a néanmoins admis une continuité du type d'emploi pour un fonctionnaire déjà titulaire⁸³ évoluant toutefois d'une collectivité à une autre, ce qui n'est pas le cas du contractuel de Pantin titularisé *in situ*.

Le versement de cette prime implique donc surtout un changement d'affectation figurant dans le décret du 17 octobre 1990 qui, reprenant strictement les dispositions du décret n° 89-259 du 24 avril 1989 applicable aux fonctionnaires civils de l'État, doit être compris comme l'accès à un premier emploi dans la collectivité territoriale qui attribue la prime.

Ce que le juge administratif a admis en 2004 pour un fonctionnaire enchaînant deux emplois identiques de suite est donc strictement circonscrit à des agents, déjà titulaires d'une part et changeant effectivement de résidence administrative d'autre part. En revanche, les contractuels titularisés dans des communes éligibles ne bénéficieraient plus par suite d'une possibilité de percevoir cette prime. Par conséquent, le droit à la prime spéciale d'installation serait ouvert aux anciens agents contractuels de la fonction publique titularisés, sous réserve :

- qu'ils aient été titularisés dans une commune non éligible d'une part ;
- et qu'ils soient mutés dans une collectivité éligible.

Ces deux critères n'étaient pas respectés pour les contractuels de Pantin, titularisés puis demeurant en premier poste dans une commune éligible. Dès lors, les agents titularisés à Pantin n'auraient jamais dû percevoir cette prime. Il s'agissait donc d'une pratique irrégulière mise en place par la commune de Pantin, le maire lui-même reconnaissant que celle-ci s'est transformée en « bonus » dans les débats du comité technique.

Le décret n° 2017-1137 du 5 juillet 2017 modifiant le décret n° 90-938 du 17 octobre 1990 relatif à la prime spéciale d'installation attribuée à certains personnels de la fonction publique territoriale est d'ailleurs très clair sur ce sujet, ne nécessitant plus les développements précédents pour montrer le caractère irrégulier du versement de la prime d'installation en l'absence de changement de résidence administrative.

Le versement de cette prime était et demeure donc, même dans le cadre sélectif de 25 agents titularisés par an, irrégulier. Elle l'est d'autant plus que le versement de cette prime, calibré pour de nécessaires considérations budgétaires, entrave un processus de contractualisation ouvert par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique et prolongé jusqu'en 2018. Il convient donc d'y mettre expressément fin.

⁸³ CAA Douai, 21 septembre 2004, commune de Lambersart.

Rappel au droit n° 3 : Mettre fin à la prime d'installation irrégulièrement versée aux contractuels de la commune de Pantin titularisés *in situ*.

7.5.3 Les collaborateurs de cabinets

L'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que « *l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter ses collaborateurs et mettre fin à leurs fonctions* ». Cette liberté est conditionnée au vote par l'assemblée délibérante, des crédits budgétaires correspondant à ces recrutements. Les emplois sont créés par l'assemblée délibérante⁸⁴ qui, selon l'article 3 du décret 16 décembre 1987, vote le nombre d'emplois créés et le montant global des crédits affectés au cabinet.

Le recrutement d'un collaborateur fait l'objet d'un arrêté qui doit indiquer, les fonctions exercées, le montant de la rémunération et les éléments qui servent à la déterminer : traitement indiciaire, indemnité de résidence, supplément familial, éventuellement régime indemnitaire. L'article 7 du décret du 16 décembre 1987 précise que la rémunération individuelle de chaque collaborateur est plafonnée, le traitement indiciaire ne pouvant dépasser 90 % du traitement correspondant :

- soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé occupé par un fonctionnaire dans la collectivité ;
- soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité.

L'article 10 du décret fixe l'effectif maximum de collaborateurs de cabinet dont peut disposer un maire soit deux personnes lorsque la population de la commune est comprise entre 20 000 et 40 000 habitants et une personne pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 45 000 habitants lorsque la population de la commune est comprise entre 40 001 et 400 000 habitants. Par conséquent, l'effectif maximum des collaborateurs de cabinet du maire de Pantin est de 3.

Quand bien même des arrêtés ont été valablement fournis et ces emplois recensés dans le tableau des effectifs, aucune délibération portant création des emplois de cabinet de la collectivité n'a été adoptée par le conseil municipal, alors qu'en sus, l'inscription des crédits budgétaires doit être prévue ainsi qu'il résulte de l'article 3 du décret du 16 décembre 1987.

Leur nombre est toutefois conforme au plafond réglementaire, avec une typologie classique : directeur de cabinet, chef de cabinet et un collaborateur. Outre leurs attributions respectives dans la conduite des activités du maire et de la majorité, ces trois collaborateurs ont chacun la charge du suivi de dossiers thématiques, en lien avec le périmètre des délégations des élus.

Les CA indiquent que le nombre de collaborateurs de cabinet était le suivant à chaque fin d'année :

Tableau n° 68 : Membres de collaborateurs de cabinet

CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016
2	2	3	2	3

Source : Chambre régionale des comptes

Pourtant les éléments transmis par la commune de Pantin attestent d'une séquence différente puisqu'on retrouve - à compter du recrutement d'un nouveau directeur de cabinet en juillet 2014 - trois collaborateurs de cabinet en comptant également le chef de cabinet et Mme Z alors que la commune n'a indiqué aucun départ. Le CA 2015 comprendrait donc une erreur en indiquant la seule présence de deux collaborateurs de cabinet. Pour Mme Z, de surcroît, il n'est fait aucune mention de son emploi précis au sein du cabinet, ce qui pourtant est une obligation au regard du décret n° 88-145 du 15 février 1988. Son départ règle certes le problème mais n'absout pas la collectivité qui devra être vigilante à l'avenir.

⁸⁴ Articles 34 et 110 de la loi du 26 janvier 1984.

Une délibération du 5 octobre 2017 a approuvé la création de trois emplois de collaborateurs de cabinet et précisé les éléments de leur rémunération, qui serviront de base à l'ouverture des crédits nécessaires au budget de la commune.

7.5.4 Les cumuls d'activité

Les agents, fonctionnaires ou non titulaires, peuvent être autorisés à exercer, à titre accessoire, une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, dès lors que cette activité est compatible avec leurs fonctions. Ce caractère discrétionnaire de l'autorisation plaide pour un suivi au sein de la collectivité.

En matière de cumul public-privé, la liste limitative des activités accessoires susceptibles d'être exercées et autorisées est dressée dans le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007. Ce décret sous-tend la mise en place d'un véritable dispositif de suivi puisque tout changement substantiel intervenant dans les conditions d'exercice ou de rémunération de l'activité exercée à titre accessoire par un agent est assimilé à l'exercice d'une nouvelle activité (article 7). Il en va de même pour les possibilités de cumul d'emplois publics.

La collectivité déclare s'assurer à chaque demande que les dispositions réglementaires relatives au temps de travail sont respectées mais n'a pas mis en place de suivi particulier des demandes d'autorisations de cumul d'activités. La commune s'engage cependant à établir rapidement un tableau de suivi et reste ouverte aux propositions quant aux données devant y figurer.

Dès lors, il semble nécessaire de mettre en place un formulaire d'autorisation de cumul annexé dans les dossiers individuels des agents. De façon transversale, un dispositif de suivi pourrait être mis en place et le règlement intérieur pourrait préciser ces points auprès des agents.

7.6 Les logements de fonction

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 a modifié les conditions d'attribution de logements de fonction, dans le sens de conditions d'octroi plus strictes.

Dans le régime antérieur, un logement pouvait être attribué par nécessité absolue de service (NAS), à titre gratuit, ou par utilité de service (US), contre le paiement d'une redevance. Le premier cas ne concernait que les agents dont l'emploi nécessitait une présence constante des intéressés sur leur lieu de travail⁸⁵, ainsi que certains emplois de direction et de collaborateurs de cabinet⁸⁶. L'US s'appliquait à des fonctions pour lesquelles le logement, sans être absolument nécessaire à l'exercice de la fonction, présentait un intérêt certain pour la bonne marche du service (ancien article R. 2124-66 du code de la propriété des personnes publiques).

Le décret du 9 mai 2012 a substitué à l'US la convention d'occupation précaire (COP) avec astreinte, cette dernière devenant une condition nécessaire à l'attribution d'un logement, le calcul de la redevance de l'agent logé dans ces conditions correspond à 50 % de la valeur locative réelle du bien. La NAS a été restreinte aux seuls agents ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité. Le décret a également précisé les éléments requis⁸⁷ dans l'arrêté individuel d'attribution (article R. 2124-66 du code de la propriété des personnes publiques).

⁸⁵ CE, 30 octobre 1996, commune de Ramonchamp.

⁸⁶ Article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990.

⁸⁷ « Sous réserve des dispositions de l'article D. 2124-75, ces arrêtés sont nominatifs et indiquent la localisation, la consistance et la superficie des locaux mis à la disposition des intéressés, le nombre et la qualité des personnes à charge occupant le logement ainsi que les conditions financières, les prestations accessoires et les charges de la concession ».

Ces dispositions s'appliquent aux concessions de logement postérieures au 11 mai 2012. Les agents bénéficiaires de concessions avant cette date en conservent le bénéfice conformément aux anciennes dispositions. Les collectivités étaient tenues de modifier leur régime en vigueur par délibération au plus tard le 1^{er} mai 2016, après reports. Enfin, un arrêté du 22 janvier 2013⁸⁸ a précisé le nombre de pièces du logement auquel un agent peut prétendre et la limite de superficie autorisée.

Dans sa réponse, la ville de Pantin a dressé un état des lieux des agents bénéficiant d'un logement de fonction pour les années 2015 et 2016. La commune de Pantin a transmis deux délibérations relativement anciennes fixant les conditions d'attribution de logements de fonction. La première, datée du 7 février 1991, fixe la liste des emplois bénéficiant d'un logement de fonction par nécessité absolue ou besoin de service. La seconde, prise le 12 décembre 1991, complète la liste précédente en y adjoignant l'emploi de « responsable des installations sportives ».

Dix-neuf agents de la commune étaient ainsi logés sur ces fondements en 2016, dont quatre gardiens d'équipements scolaires (et une gardienne de bibliothèque), trois régisseurs de centres de vacances situés en dehors de la région parisienne, la responsable d'un centre de loisirs. Les dix agents restants appartiennent vraisemblablement à la catégorie plus générique des personnels des services techniques soumis à des astreintes.

Fin 2016, à la date de l'instruction de la chambre, la commune n'avait toujours pas transposé les dispositions issues du décret du 9 mai 2012, alors que la date butoir prévue par la réglementation – et plusieurs fois repoussée – est désormais largement échue. Aucun arrêté individuel n'a été fourni, suggérant que ces attributions n'ont pas été formalisées.

Or, l'attribution d'un logement de fonction assorti de la gratuité totale des prestations accessoires pour les personnels des services techniques paraissait, déjà, non conforme au cadre réglementaire antérieur car les situations relevaient plutôt de l'utilité de service que de la nécessité absolue. Au regard des nouvelles dispositions, elle est clairement irrégulière puisque ces logements devraient faire l'objet d'une convention d'occupation précaire avec astreinte, qui suppose le paiement d'une redevance et exclut la gratuité des avantages accessoires. Cette dernière devra également être supprimée pour les autres emplois de gardiens d'équipements recensés, même si ceux-ci pourront continuer à bénéficier d'un logement pour nécessité absolue de service.

Dans tous les cas, il revient à la commune de se conformer au plus vite à ce nouveau régime en adoptant une nouvelle délibération établissant la liste des agents qui pourront continuer à disposer d'un logement de fonction et précisant pour chacun les avantages accessoires liés.

Un projet a été présenté en direction générale en février 2016 et a permis de redéfinir les différentes étapes nécessaires à la mise en conformité pour déterminer les cas pour lesquels un logement pour nécessité absolue de service était avéré puis calculer les charges et les valeurs locatives des logements dont la majorité n'est pas dotée de compteurs individuels. Si la collectivité n'a pas encore à ce jour pris de nouvelle délibération, cette mise en conformité reste un objectif majeur pour 2017.

Si la valorisation de cet avantage en nature apparaît bien dans les feuilles de salaire des agents concernés, on recense en revanche le paiement d'astreintes manifestement récurrentes alors que, indépendamment du régime retenu, celui-ci est incompatible avec le bénéfice d'un logement dès lors qu'aucune redevance n'est versée par les agents à la commune.

Bien que ces logements ne soient pas extrêmement nombreux et que la liste des bénéficiaires ne comprenne ni emplois fonctionnels ni cadres, il convient donc que la commune de Pantin, comme elle s'y est engagée, mène à bien son projet de rénovation de son dispositif d'attribution de logements de fonction, celui actuellement en vigueur étant obsolète.

⁸⁸ Arrêté du 22 janvier 2013 relatif aux concessions de logement accordées par nécessité absolue de service et aux conventions d'occupation précaire avec astreinte pris pour l'application des articles R. 2124-72 et R. 4121-3-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

7.7 Véhicules de fonction et véhicule de service

Malgré une réduction récente, Pantin dispose d'une flotte conséquente de 200 véhicules immatriculés. Selon l'ordonnateur, si la commune a une superficie limitée, elle dispose de nombreux équipements dispersés. Les fonctions de pilotage sont regroupées au centre administratif et à l'hôtel de ville ce qui implique des déplacements sur l'ensemble du territoire.

L'utilisation d'un véhicule recouvre deux cas de figure distincts :

- les véhicules de service, dont les agents ont l'usage uniquement pour faire face aux nécessités absolues du service, excluant donc un usage privatif. Leur utilisation est soumise à une autorisation – permanente ou temporaire – du supérieur hiérarchique qui peut inclure, à titre exceptionnel, une autorisation de remisage à domicile. L'employeur territorial fixe également les conditions d'utilisation de ces véhicules. En l'absence de réglementation propre aux collectivités territoriales, celles-ci se réfèrent aux textes applicables aux agents de l'État⁸⁹, qui exigent notamment la tenue d'un carnet de bord pour tous les véhicules administratifs.
- les véhicules de fonction, pouvant être utilisés pour les besoins du service mais également à titre privé. La mise à disposition d'un tel véhicule doit être justifiée par des nécessités de service, et la liste des bénéficiaires potentiels est limitée par l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 à certains emplois fonctionnels des collectivités⁹⁰.

On note pour l'instant l'absence d'un règlement d'utilisation des véhicules municipaux de la ville de Pantin visé dans les exemplaires d'autorisations de remisage à domicile, l'ordonnateur indiquant que celui-ci était en cours de refonte. Il semble particulièrement nécessaire afin de préciser le périmètre de circulation autorisé, qui précise les emplois ou missions qui permettent l'octroi d'un véhicule ainsi que les conditions de son utilisation.

Une partie des véhicules de Pantin semblaient nominativement attribués mais l'ordonnateur a indiqué que seul le DGS disposait d'un tel véhicule comme le permet l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990. Néanmoins, ceci semble témoigner d'une pratique de fléchage des véhicules qui semble expliquer au moins partiellement le dimensionnement actuel de la flotte communale, dû à une gestion rigide en lieu et place d'une gestion par roulement.

La procédure d'attribution doit faire l'objet d'une délibération de la collectivité. Conformément à la disposition nouvelle issue de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (article 34), le nouvel article L. 2123-18-1-1 du CGCT ne modifie pas cette liste limitative de bénéficiaires mais annualise l'obligation préexistante de prendre une délibération sur les véhicules de fonction accordés aux élus ou aux agents. Cette délibération concerne tant les véhicules attribués aux élus que les véhicules de fonction et en l'espèce, celui du DGS⁹¹. Sollicité, l'ordonnateur a indiqué que cette délibération n'a pas été prise jusqu'alors mais qu'il prenait l'engagement de soumettre prochainement au conseil municipal ces dispositions.

Dans un objectif de réduction des dépenses de la commune, de rationalisation de ses moyens et de réduction de ses effectifs, la chambre considère qu'il serait souhaitable que la commune de Pantin réduise sa flotte automobile, constituée actuellement de 200 véhicules pour un périmètre communal de 5 km², en repensant les modalités d'utilisation des véhicules, ce que la refonte et la diffusion d'un règlement d'utilisation des véhicules peut contribuer à amorcer.

⁸⁹ En l'espèce, à la circulaire DAGEMO/BCG n° 97-4 du 5 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service et des véhicules personnels des agents, à l'occasion du service.

⁹⁰ Pour les communes et EPCI dont la population est comprise entre 20 000 et 80 000 habitants telle la commune de Pantin, seul le DGS peut prétendre à un véhicule de fonction.

⁹¹ Cf. art. L. 2123-18-1-1 du CGCT : « Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage. ».

7.8 Les mises à disposition de personnel

La mise à disposition (MAD) correspond à la situation de l'agent qui, tout en demeurant dans son cadre d'emplois ou corps d'origine et en percevant la rémunération correspondante, exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir. Seuls les fonctionnaires titulaires et les agents contractuels en contrat à durée indéterminée peuvent être mis à disposition.

Les modalités de mise en œuvre de la MAD au sein des collectivités sont régies par la loi du 26 janvier 1984 dans sa version consolidée au 1^{er} juillet 2014, notamment dans ses articles 61 et 61-1. Ce dernier dispose que la MAD est envisageable, entre autres, au profit « *des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes* ». Il dispose également que « *la mise à disposition donne lieu à remboursement* », sauf dérogations limitativement énumérées.

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 a précisé les dispositions réglementaires à suivre en la matière. Les collectivités doivent produire un rapport annuel spécifiquement consacré aux MAD qu'elles soient entrantes ou sortantes qui précise « *le nombre de fonctionnaires mis à disposition, les organismes bénéficiaires de ces mises à disposition, ainsi que le nombre des personnels de droit privé mis à disposition* ». Prévu à l'article 62 de la loi du 26 janvier 1984, ce rapport n'a jamais été présenté par l'ordonnateur.

La commune de Pantin a indiqué que, fin 2016, onze de ses agents étaient concernés par une mise à disposition dans des structures d'accueil différentes : quatre sont affectés au conseil départemental de la Seine-Saint-Denis à la direction Petite enfance et famille, un auprès du conseil régional de la Nawa en Côte d'Ivoire, deux auprès du comité d'activités sociales et culturelles (CASC) et trois à la Bourse du travail de Pantin.

Concernant ces deux derniers organismes qui sont des associations, ces cas de mises à disposition ne figurent pas à l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984 fixant les cas de mise à disposition. La réforme de 2007 clarifie et assouplit le régime de la mise à disposition en l'ouvrant, autorisant explicitement une mise à disposition en faveur d'une association sous réserve que la collectivité vérifie que celle-ci s'est vue confier la gestion d'un service public.

Cette dernière notion a pu être précisée par le juge administratif dans une décision de principe dite A.P.R.E.I. du 22 février 2007⁹². Le Conseil d'État impose trois critères, l'activité d'intérêt général, le contrôle d'une personne publique et la détention de prérogatives de puissance publique mais confirme que l'existence d'un service public peut être reconnue malgré l'absence de prérogatives de puissance publique. Une réponse du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités en date du 2 août 2007 confirme qu'un fonctionnaire pourrait être mis à disposition si l'association contribue « *à la mise en œuvre d'une politique nécessaire à l'exercice d'une mission de service public* ».

Sans préjuger de l'intérêt général de l'activité de la Bourse du travail et de celle du CASC ou de l'effectivité de la mission de service public que la commune leur aurait confiée, conditions impératives à la régularité des mises à disposition de personnel au profit de ces deux organismes, la chambre en a contrôlé les modalités de mise en œuvre.

S'agissant du CASC, un remboursement de l'association à la commune est prévu mais l'article 6 de la convention le neutralise toutefois dans la mesure où cette dernière, « *en contrepartie du remboursement effectué par le CASC auprès de la commune de la rémunération de l'ensemble des charges affectées des 3 agents mis à disposition* », verse « *une contribution directe financière correspondant strictement au montant de ce remboursement* ». Le sujet n'est même pas abordé dans la convention avec la Bourse du travail alors que la loi pose le principe d'un remboursement obligatoire par le bénéficiaire sauf dérogation. L'association Bourse du travail ne relevant d'aucune dérogation, l'absence de remboursement des personnels mis à disposition apparaît donc irrégulière. Relancé, l'ordonnateur indique qu'une régularisation est en cours dans la prochaine convention (2017-2019).

⁹² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000018259406>

Étrangement, la commune distingue dans sa réponse le cas des agents dont la mise à disposition est soutenue par une seule convention ou par un simple arrêté. Or, la mise à disposition doit être prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination après avis de la Commission Administrative Paritaire et accord de l'intéressé et du ou des organismes d'accueil dans les conditions définies par la convention.

Pour les associations, il n'y a en outre pas de convention de MAD à proprement parler puisque c'est la convention cadre entre l'association et la ville qui fait référence, sans mention nominative ou précision supplémentaire, alors même que la convention avec le CASC prévoit elle-même, en son article 6, la conclusion d'une convention de MAD. Le respect de cette obligation ne dispense pas l'autorité territoriale de prendre en sus, pour chacun des agents concernés, un arrêté nominatif prononçant sa mise à disposition, qui doit être obligatoirement transmis au contrôle de légalité. Or, aucun arrêté n'a été fourni, ce que confirme l'ordonnateur.

Les conditions juridiques de la mise à disposition n'ont donc pas été respectées et semblent peu protectrices des droits des agents mis à disposition des associations. L'ordonnateur s'engage à corriger ce point dans le cadre de la nouvelle convention 2017-2019. Il conviendrait plus largement qu'il remplisse ses obligations d'information des instances et sécurise ses procédures juridiques de mises à disposition en coordonnant convention et arrêté.

Rappel au droit n° 4 : Sécuriser les procédures juridiques de mises à disposition en informant les instances et en coordonnant conventions et arrêtés de mise à disposition donnée, conformément à la réglementation.

7.9 Les dispositifs de soutien au personnel par le biais d'associations

7.9.1 Le Comité d'actions sociales et culturelles (CASC) de Pantin

Selon ses statuts et l'intranet de la commune, le CASC de Pantin est une association loi 1901 créée le 2 novembre 1972, bénéficiant d'une subvention et du soutien de la ville. Son conseil d'administration est élu tous les trois ans par les agents de la ville, membres de droit. Le CASC organise des voyages au long cours, voyages solidaires, individuels à la carte, « à des prix défiant toute concurrence ». De par son financement et l'adhésion de droit de tous les agents communaux, le CASC est une association dont les enjeux dépassent le simple cadre des subventions pour se confondre avec la politique des ressources humaines de la commune.

Son financement est prévu par une convention triennale et calculé sur la base de 1 % des salaires bruts des effectifs. Par ailleurs, des agents sont mis à disposition de cette association et le CASC, comme en atteste la présentation de l'ordonnateur de ses effectifs, est considéré comme un quasi service de la commune.

En particulier, l'association du personnel mobilise ainsi chaque année 20 % des crédits dévolus aux associations pour les 1 700 agents que compte la commune sur un budget qui concerne potentiellement les 53 000 pantinois. À ces moyens financiers doivent être ajoutés les moyens matériels et humains prévus par la convention.

▪ Des moyens financiers et matériels importants fournis par la commune

Outre les locaux, on dénombre des cars et des chauffeurs pour des sorties, à raison de 25 journées par an et deux semaines de séjours en sus. Ainsi, les charges des activités de sortie apparaissent très faibles pour le CASC dès lors qu'il s'appuie sur les moyens de la collectivité. Le rapport sur les comptes 2015 du CASC le mentionne.

L'ensemble, incluant ces déplacements, les reversements des agents mis à disposition, des moyens matériels et un droit de tirage de 2 910 heures sur le temps de travail des agents consentants comme il est prévu par la convention peut être valorisé de la façon suivante :

Tableau n° 69 : Effort consolidé de la commune au profit du CASC

		2014	2015	2016
Contribution		366 000 €	354 000 €	350 000 €
Locaux administratifs <i>Coût estimé pour la commune</i>	Permanent	7 650 €	7 650 €	
	Occasionnels	Refacturation	Refacturation	Refacturation
Équipements (téléphones, ordinateurs et imprimantes)		Non connu	Non connu	Non connu
Fournitures de bureau		100 €	100 €	100 €
Reprographies		Non connu	Non connu	Non connu
Cars municipaux	Nombre de déplacements	Non connu	29 jours	Non connu
	Coût journalier		550	
	Coût estimé pour la commune		15 000 €	
Chauffeurs municipaux	Nombre d'heures	Non connu	196,5 h	Non connu
	Coût estimé pour la commune		4 268 €	
Publipostage		590	590 €	590
Agents mis à disposition du CASC		80 300	64 800 €	Non connu
Recours aux véhicules de service		Non connu	Non connu	Non connu
Crédit de 2 910 heures	Consommation	2 910	2 910	
	Valorisation	63 380	63 380 €	Non connu
Total consolidé		Non connu	509 788 €	Non connu

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des données de la commune de Pantin

Dans la mesure où seules les données 2015 sont complètes, cette année a servi de référence, encore que le coût des agents mis à disposition ne reflète pas l'effort de la commune les années précédentes en raison d'une vacance de poste à l'association. Par conséquent, le montant total des moyens apportés par la commune de Pantin à l'association du personnel dépasse les 500 000 € annuels, ce qui représente environ 0,8 % de la masse salariale brute. On peut également mentionner que les prestations en nature permettent de majorer de 44 % le montant de la subvention accordée par la commune.

Rappelons que, par comparaison avec une entreprise de plus de 50 salariés, le comité d'entreprise (CE) bénéficie d'une subvention de fonctionnement versée par l'entreprise d'un montant minimal annuel équivalent à 0,2 % de la masse salariale brute. Ce montant s'ajoute à la subvention destinée aux activités sociales et culturelles, sauf si l'employeur fait déjà bénéficier le CE d'une somme ou de moyens en personnel équivalents à 0,2 % de la masse salariale brute.

Il faut de surcroît noter que cette association dispose de confortables réserves, estimées à plus de 200 000 €, alimentées, en 2015, par un excédent de presque 30 000 € comme le rapport de l'expert-comptable en atteste.

La convention 2017-2019 a été l'occasion de réviser certaines lignes. En particulier, le droit de tirage d'heures d'agents municipaux a été diminué de 400 heures environ à 2 500 heures. En revanche, le nombre de journées de cars a été augmenté de 29 à 32 sans aucune refacturation prévue. Par ailleurs, le droit de tirage illimité et maintenu sur les véhicules de service apparaît par trop général et disproportionné.

▪ Une démarche d'audit ancienne et à reconduire

Un audit datant de 2012 a été fourni par la ville. Réalisé par un cabinet, il s'attache à évaluer la situation financière sur les quatre derniers exercices ainsi que la participation aux activités du CASC. Les auditeurs préconisaient entre autres de valoriser les contributions indirectes de la ville, ce qui n'est pas le cas actuellement, même s'il ne s'agit pas nécessairement d'une obligation légale ou réglementaire.

Par ailleurs, ils semblaient favorables à la définition d'objectifs dans la convention triennale, ce qui a été fait dès la convention sortante sans que ni cette dernière, ni la nouvelle courant jusqu'à fin 2019, ne précisent ces objectifs au moyen d'indicateurs. Or, une telle définition semble nécessaire étant donnés les moyens attribués par la ville au CASC et les enjeux pour l'employeur en termes sociaux.

Enfin, une telle démarche d'audit nécessiterait d'être reconduite, cinq années après le dernier rapport et alors que la nouvelle convention a été signée sans aucun bilan portant sur la précédente. La nouvelle convention aurait dû s'appuyer sur un compte-rendu annuel des activités du CASC, présentant les activités menées, les moyens engagés et le public concerné par les activités de l'association. Or, la commune de Pantin, malgré les importants moyens apportés au CASC, n'établit aucun suivi régulier des activités de cette association pourtant très intégrée aux services communaux.

7.9.2 Les moyens hors CASC

Selon l'intranet de la commune, l'association sportive du personnel communal (ASCP), créée en 1972, propose des activités sportives que les agents peuvent pratiquer notamment grâce à « l'heure de sport » de septembre à juin. Elle existe grâce au personnel bénévole et à l'aide de la municipalité (une subvention et la mise à disposition des infrastructures sportives de la ville).

Les subventions annuelles à l'ASCP dont la gestion administrative dépend de la direction de la citoyenneté, des sports et de la tranquillité publique de la collectivité, sont passées de 8 000 € en 2013 à 5 000 € en 2016.

La ville de Pantin a passé une convention cadre de partenariat avec l'ASCP, précisant l'objectif de développer le sport au sein de la commune. La question d'une internalisation des missions de l'ACP par le CASC, à l'ambition plus globale, pourrait se poser.

Selon l'ordonnateur⁹³, l'ASCP déclare 125 adhérents en 2016, exclusivement salariés de la ville de Pantin. Elle développe 12 activités sportives de loisirs et de compétition distinctes et organise divers entraînements et séances de sports notamment durant la pause méridienne ainsi que plusieurs tournois et manifestations sportives.

Il convient d'ajouter au dispositif de financement de l'ASCP et plus globalement au financement d'associations servant au personnel de la commune de Pantin, le coût de l'heure de sport financée par la commune pour les 83 agents bénéficiaires qui représente selon les calculs précédemment établis environ 90 K€.

Enfin, il convient de mentionner le financement de la fête du personnel sur les moyens budgétaires de la commune soit environ 160 000 € par an en moyenne comme relevé précédemment. Ces dépenses imputées au budget de la ville sont exclusivement réservées aux personnels de la ville. Elles n'ont pas le caractère de dépense à caractère général et public, de dépenses liées aux diverses cérémonies communales publiques.

La chambre invite donc la ville à reconsidérer le financement de la fête du personnel qui pourrait être prise en charge par le CASC bénéficiant chaque année d'une importante subvention doublée de prestations diverses fournies par la ville.

Au total, les moyens affectés au personnel par la commune peuvent être détaillés comme suit en retenant 2015 comme année de référence puisque cet exercice s'avère complet :

⁹³ Questionnaire_associations_V060317.

Tableau n° 70 : Ensemble des moyens hors masse salariale consacrés par la Ville à ses agents

<i>En milliers d'euros</i>	2015
Subvention et moyens CASC	510
ASCP + heure de sport	95
Fête du personnel	160
Total	805
Masse salariale	61 828
Soit	1,3 %

Source : Chambre régionale des comptes

In fine, la contribution par le biais d'associations au personnel de la ville mobilise donc plus de 800 000 € en intégrant la fête du personnel soit 1,3 % de la masse salariale. En réponse à la chambre, la commune indique s'engager « d'ici la fin de la convention pluriannuelle 2017-2020 à mener un travail d'optimisation des financements accordés au CASC ».

Recommandation n° 5 : Revoir les relations avec l'association du personnel en optimisant ses interventions et en réduisant les coûts.

7.10 Récapitulatif des risques détectés

L'examen des ressources humaines de la commune de Pantin a montré un certain nombre d'irrégularités dans les dispositifs prévus et de dysfonctionnements tenant à l'inapplication voire le détournement de la réglementation ainsi qu'à la gestion des effectifs avec des conséquences juridiques et/ou financières.

Au-delà d'une sur-administration d'au moins 35 % par rapport à la moyenne des communes de sa strate, Pantin dispose de leviers pour dégager en son sein d'une force de travail de l'ordre de 10 % des effectifs par la réduction de l'absentéisme compressible. Cette objectif peut être atteint à condition de se doter d'une stratégie et, en amont, d'outils de suivi que la commune est seulement en train d'élaborer.

Comme il n'est pas possible d'éliminer tout absentéisme compressible, la chambre a retenu la cible de -30 % qui serait, selon l'étude de l'Association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités (ADRHGCT), la réduction obtenue par les seuls outils de la prévention et de l'amélioration des conditions de travail. C'est cette cible de très court terme, qui n'a été appliquée que sur la part compressible de l'absentéisme, négligeant volontairement d'autres causes d'absentéisme compressible et leviers de diminution de plus long terme, qui a été chiffrée en tant qu'économie. Ceci fait, il appartiendra à la commune de se fixer un objectif annuel et progressif de réduction de l'absentéisme.

Par ailleurs, de nombreuses primes ont été identifiées comme irrégulières et la chambre appelle la commune à en cesser l'attribution dans une refonte du régime indemnitaire qui, contrairement à celle de 2012, devra s'effectuer sans surcoût et au contraire, dégager non pas des économies, terme inapproprié pour traiter d'une régularisation, mais retrouver des marges au regard de dépenses récurrentes irrégulières.

In fine, la chambre chiffre à près de 7,6 M€ les économies annuelles réalisables sur la masse salariale de Pantin et dont les motifs ont été développés dans les pages qui précèdent :

En réponse, l'ordonnateur propose de retenir une cible de réduction de l'absentéisme compressible de l'ordre de 10 à 20 %. Concernant le complément de rémunération et dans la continuité de ses observations sur cette prime pourtant irrégulière, il se refuse à chiffrer l'économie résultat d'une mesure de suppression qu'il ne compte pas mettre en œuvre. Ce faisant, il aboutit à un chiffrage de 1,27 M€, plus de quatre fois inférieur à celui de la chambre tout en maintenant nombre d'irrégularités constatées

Tableau n° 71 : Coût des irrégularités et dysfonctionnements en matière de ressources humaines

	Coût 2016
1. Régime de temps travail irrégulier	341 807
2. Absentéisme	1 902 282
3. Régime indemnitaire irrégulier	5 364 315
<i>dont Indemnité d'administration et de technicité</i>	2 566 024
<i>dont complément de rémunération</i>	2 593 943
<i>dont prime « ADRI »</i>	111 132
<i>dont prime de présentéisme</i>	93 216
Total	7 608 404 €

Source : Chambre régionale des comptes

8 LA COMMANDE PUBLIQUE

8.1 L'organisation de la fonction Achat

8.1.1 La réorganisation du pôle en charge de la commande publique

Le pôle « Achats et marchés publics » assure deux missions :

- l'acquisition de fournitures et ou de services transversaux avec la mise en place d'outils pour les achats, le conseil aux services et le recensement des besoins, la validation des bons de commande (600 bons de commande par mois), l'approvisionnement et la gestion des factures des produits et des services pour l'ensemble des services de la ville de Pantin, le centre communal d'action sociale (CCAS) et la Caisse des écoles.
- la passation des procédures de mise en concurrence, du conseil aux élus et aux services à la transmission des pièces du marché au services opérationnels.

En 2016, des changements sont intervenus afin de tendre vers une optimisation procédurale et économique. Les profils des postes ont été modifiés afin de renforcer la dimension achat conduite par un même gestionnaire. La fonction « approvisionneur » de l'actuel gestionnaire achat a été décentralisée au sein des services afin d'assurer un véritable rôle d'acheteur et de conseil sur chaque montage contractuel. Des formations ciblées au cours de l'année 2017 ont été prévues pour les agents.

La fiche de poste transmise précise que l'une des missions du gestionnaire est de « *construire des tableaux de bord en collaboration avec les chargés des achats et marchés publics et les exploiter afin de suivre les achats transversaux gérés par le pôle (gestion des stocks, suivi des consommations, suivi budgétaire...) et d'évaluer la performance des achats* ».

En matière d'outils d'aide à la passation, la ville dispose de l'application d'aide à la rédaction des marchés, Marco web. Elle dispose aussi d'un guide interne des marchés publié dans l'intranet. Toutefois, ce guide datait de 2010 jusqu'à sa mise à jour début 2017 avec pour objectif affiché par l'ordonnateur de sécuriser et optimiser les achats. Enfin, une commission des moyens a été mise en place en interne, ayant pour objet de valider des enveloppes par domaine tels que les abonnements aux revues ou le budget mobilier.

8.1.2 La mutualisation des commandes au sein de l'établissement public territorial

La commune indique réaliser des économies d'échelle grâce aux groupements de commande. En effet, la ville de Pantin participe d'une part au groupement du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (SIPPEREC) et d'autre part, à ceux menés dans le cadre de l'EPT.

Les groupements de commande mis en place avec le SIPPEREC portent sur les services de communication électroniques.

La ville de Pantin est engagée dans la démarche de mutualisation avec les communes de l'EPT. D'après la convention, les marchés du groupement concernant la ville portent sur des baux, des fournitures et des prestations, Pantin étant coordinateur de certains marchés⁹⁴. Il convient de noter que la ville de Pantin ne participe pas au groupement « produits de pharmacie » et que les procédures mises en œuvre ne couvrent pas toutes les dépenses.

À ce stade, la commune n'est pas en mesure d'estimer précisément les économies à réaliser. La chambre encourage la commune à poursuivre la mutualisation de ses achats. Comme le précisent l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des finances dans une des revues de dépense relative au projet de loi de finances pour 2016⁹⁵, les économies réalisables par les collectivités territoriales grâce à différents leviers d'action dont, au premier chef, l'augmentation de l'achat groupé, ont été évaluées entre 1,4 Md€ à 2,7 Md€.

En réponse à la chambre, la commune indique se placer « *désormais dans la perspective d'un déploiement rapide des outils de mutualisations, permis par une convention-cadre relativement souple* » et en conclut que « *le nombre de prestations couvertes par la mutualisation a donc vocation à augmenter significativement à moyen terme* ».

8.2 La sécurité juridique des actes et du processus achat

8.2.1 Des délégations de fonctions et de signatures régulièrement prises

Par délibération du 28 mars 2014, le conseil municipal a donné délégation au maire dans les matières énumérées à l'article L. 2122-22 4° du CGCT et l'a autorisé à accorder une délégation de signature au directeur général des services et au directeur général adjoint des services.

La commission d'appel d'offres (CAO) est présidée par le premier adjoint au maire, par délégations du maire prises par arrêtés. La délibération du 3 avril 2014 a permis l'élection des cinq représentants titulaires et autant de suppléants à la commission d'appel d'offres.

8.2.2 Les règles de contrôle interne et de validation de la dépense

De l'engagement au paiement, le guide de procédures comptables et budgétaire, en état de projet en octobre 2016, décrit le circuit comptable des dépenses et recettes.

8.2.2.1 L'élaboration des bons de commande

L'élaboration des bons de commande est effectuée par les services opérationnels dans le logiciel Ciril. Un circuit de contrôle est mis en place afin de sécuriser les dépenses. Une fois établi, le bon de commande est visé selon un circuit de validation avec quatre visas obligatoires du chef de pôle jusqu'au gestionnaire budgétaire et comptable. Une fois les quatre visas posés, un mail est automatiquement envoyé au créateur du bon de commande pour l'informer. Le bon peut alors être envoyé au fournisseur.

⁹⁴ Ont été recensés : le bail d'entretien du réseau de l'éclairage public (mais pas l'entretien des voiries et trottoirs) ; l'impression des supports de communication ; la fourniture de carburant et de cartes accréditives ; Fourniture et entretien de copieurs (Pantin étant coordonnateur) ; la fourniture d'équipement de protection individuelle ; la fourniture et la maintenance de matériel informatique, la fourniture de matériel (Pantin étant coordonnateur) ; les transports en bus, car et minibus ; l'assurance de la flotte automobile ; la fourniture des besoins administratifs et papier reprographie (2 lots) ; le marché dit "4D" (dératation, désinsectisation, dépiégeonisation et désinfection) ; la fourniture de mobilier de bureau (septembre 2016) ; et la fourniture de consommables informatiques (Pantin étant coordonnateur).

⁹⁵ https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/finances_publiques/revues_depenses/2016/RD2016_achats_collectivites_territoriales.pdf

Les factures peuvent être adressées par courrier ou par courriel à la direction des finances :

- si la facture arrive par courrier, elle est réceptionnée par le service courrier et tamponnée à sa date d'arrivée avant d'être transmise au pôle comptabilité. Dans une démarche de dématérialisation des pièces comptables, des pièces justificatives et des signatures, les gestionnaires du service comptabilité utilisent le logiciel Air Captur pour numériser la facture qui est ensuite enregistrée et intégrée dans le logiciel Ciril via une interface. Un numéro de facture interne est attribué et renseigné sur la facture originale. Ce numéro permet de suivre l'état de la facture durant son traitement ;
- si la facture arrive par courriel, chaque gestionnaire comptable récupère la facture qui le concerne et l'enregistre dans le logiciel pour enregistrement et numérotation interne.

Si les factures sont réceptionnées directement par les services opérationnels, ceux-ci doivent les transmettre au service comptabilité pour qu'elles suivent la procédure classique : numérisation, enregistrement, et numérotation.

8.2.2.2 La constatation du service fait par une validation dans le logiciel Ciril

La dématérialisation totale permet aux services opérationnels de valider électroniquement les factures réceptionnées dans les services pour vérification. Deux visas électroniques sont nécessaires pour la validation du service fait de la facture : par le créateur du bon de commande puis par les directeurs concernés.

8.2.3 Des délais de paiement perfectibles

Permettant de mesurer un des aspects de la performance de l'achat, le délai global de paiement (DGP) d'un marché public est le délai imparti à la collectivité pour payer le titulaire du marché. Régi par l'article 98 du code des marchés publics (CMP), ce délai a progressivement été réduit de 45 jours jusqu'en 2009 à 30 jours à compter du 1^{er} juillet 2010 (délais de mandatement de 20 jours pour l'ordonnateur et de paiement de 10 jours pour le comptable). Le dépassement du délai de paiement ouvre de plein droit et sans autre formalité, pour le titulaire du marché ou le sous-traitant, le bénéfice d'intérêts moratoires, à compter du jour suivant l'expiration du délai.

Aux termes du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, « *le délai de paiement court à compter de la date de réception de la demande de paiement [...]. Le délai de paiement court à compter de la date d'exécution des prestations, lorsque la date de réception de la demande de paiement est incertaine ou antérieure à cette date* ».

D'après le tableau de synthèse transmis par le trésorier, le DGP était de 45 jours en 2015, avec un taux de représentativité de 97,31 % (pour 14 081 lignes de mandats payés). Pour 2016, le DGP a été réduit à 32,86 jours au 30 octobre 2016 (10 524 lignes de mandats payés). Selon l'ordonnateur, le DGP présente une moyenne de 28 jours, le délai de mandatement étant en moyenne de 25 jours, soit 5 jours de plus que la durée réglementaire.

Ce délai repose en outre sur des données fragiles. Selon le guide de procédures comptables et budgétaires (page 7) daté du 10 octobre 2016, « *le délai de paiement de la facture débute à compter de la date de réception de la facture au service courrier de la commune* ». Dans les faits, la vérification d'un échantillon de factures jointes aux mandats de paiements 2015 montre que le tampon de la date d'arrivée de la facture n'y apparaît pas systématiquement. Il arrive également que les factures soient transmises directement aux services opérationnels. Dans ce cas de figure, leur temps d'envoi au service de la comptabilité, ne paraît pas être prise en compte dans le calcul du délai de mandatement.

Malgré une réelle amélioration de ses délais, la ville de Pantin demeurait en 2016 au-dessus des 30 jours prescrits par l'article 98 du CMP à compter du 1^{er} juillet 2010. Elle se situe sur de meilleures bases en 2017 qui devraient lui permettre de tenir l'objectif des trente jours.

8.2.4 Des intérêts moratoires non systématiquement payés

Le dépassement du DGP ouvre de plein droit et sans autre formalité, pour le titulaire du marché ou le sous-traitant, le bénéfice d'intérêts moratoires, à compter du jour suivant l'expiration du délai. L'ordonnateur a précisé que les intérêts moratoires n'ont pas été payés sur le budget ville (sauf en 2005 pour 230 € à la SNCF). Sur le budget de la caisse des écoles, les intérêts moratoires se sont élevés à 1 838 € étalés entre 2008 et 2016 au bénéfice de la SNCF.

Selon le comptable, la ville ne verse pas d'intérêts moratoires en cas de dépassement du délai global de paiement, sauf lorsque l'entreprise le demande. D'après les balances du budget principal, 14 472,39 € ont été mandatés sur le compte 6711 Intérêts moratoires dont 12 523,14 €⁹⁶ d'intérêts moratoires versées par la ville à l'entreprise Péchon qui en a fait la demande. Toutefois, selon le « décompte d'intérêts moratoires sur le chantier École du centre à Pantin », joint au mandat, les intérêts moratoires sont dus pour le retard de paiement de 19 factures d'un montant cumulé de 1 065 314,37 €.

Tableau n° 72 : Montants payés pour les intérêts moratoires et les pénalités sur marchés

Compte	2012	2013	2014	2015	2016
Intérêts moratoires et pénalités sur marchés (c 6711) (€)	15,39	0,00	14 472,39	0,00	0,00

Source : Balances générales

Réduit de 45 jours en 2015 à 32,86 jours en 2016, le délai global de paiement a connu une amélioration notable en un an sans toutefois respecter le délai de 30 jours fixés par le code des marchés publics qui devrait être tenu pour 2017. Il conviendra donc que la ville de Pantin, en lien avec le comptable, pérennise ce résultat et assure le paiement systématique des intérêts moratoires dus, jusqu'alors payés uniquement lorsqu'ils ont été réclamés par les entreprises concernés.

Rappel au droit n° 5 : Poursuivre puis maintenir en dessous des 30 jours la dynamique de réduction des délais de paiement et assurer le paiement systématique des intérêts moratoires dus.

8.3 Une définition préalable des besoins et des procédures à préciser

La définition des besoins est une obligation réglementaire qui incombe au pouvoir adjudicateur. L'article 5 du code des marchés publics précise que « *la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminés avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence, en prenant en compte des objectifs de développement durable* ». Aussi, la chambre s'est attachée à vérifier si la ville de Pantin effectue une analyse préalable, globalisée et sincère et non abusivement fractionnée des besoins.

8.3.1 Une définition préalable des besoins consolidée depuis février 2017

La ville de Pantin a établi une nomenclature qui recense ses besoins regroupés par catégorie homogène de fournitures et de services et selon la notion d'opération pour les marchés de travaux. Le document paraît complet et n'appelle pas d'autres commentaires.

⁹⁶ La somme restante, soit 1 949,26 €, a été réglée à l'entreprise PH industrie pour la résiliation d'un marché. Mandat n° 12729 du 16 décembre 2014, compte 6711.

Par une note datée du 25 juillet 2016 et applicable à compter du 2 février 2017, une procédure écrite a été mise en place afin que le pôle Achats et marchés puisse recenser les besoins auprès des services et les regrouper par famille homogène à l'échelle de la ville. Auparavant, la procédure était moins cadrée. L'agrégation globale des besoins à l'échelle de la ville apparaît particulièrement nécessaire.

8.3.2 Choix de la procédure au regard des seuils

Pour les achats de fournitures et services inférieurs à 15 000 € HT (25 000 € depuis le 1^{er} octobre 2015), la ville de Pantin a recours à une procédure dite « des trois devis », déléguée aux services qui peuvent, le cas échéant, demander au Pôle Achats et marchés publics de mener la procédure pour leur compte. Le pouvoir adjudicateur précise que « *le contrôle de ces dépenses est désormais effectué en amont, en début d'année, à l'occasion du recensement exhaustif des marchés à passer sur l'année civile* ».

Pour les marchés à procédure adaptée dont les montants sont situés entre 25 000 € et le seuil de la procédure formalisée, la ville ne sollicite pas la CAO. Les documents non obligatoires tels que les procès-verbaux de dépôts des candidatures et des offres ne sont pas rédigés.

Ainsi, le marché de désamiantage, déconstruction sélective de 9 sites, rue Berthier à Pantin d'un montant initial de 1 061 735,00 € HT fournit un bon exemple puisque l'ordonnateur indique que « *la ville de Pantin n'établit pas de procès-verbal de dépôt des candidatures et des offres, pour les marchés passés en procédure adaptée* ». En effet, conformément à l'article 25 du décret précité [article 28 du CMP] « *l'acheteur peut recourir à une procédure adaptée dont il détermine librement les modalités* ». « *Ainsi, la ville de Pantin a choisi d'alléger la procédure en établissant uniquement les documents obligatoires, sans compromettre la traçabilité de la consultation* ».

Toutefois, l'examen des marchés de travaux conclus pour la période sous revue montre que le seuil de la procédure formalisée (5,186 M€) n'a été atteint que pour le marché relatif à l'éclairage public. Dès lors, pour renforcer sa procédure, la ville aurait pu fixer des seuils internes intermédiaires à partir desquels la CAO serait consultée, ce que, en réponse à la chambre, elle a indiqué mettre désormais en place au seuil de 1 M€ pour sécuriser et optimiser ses procédures.

8.3.3 Computation des seuils

Le logiciel financier Ciril bloque systématiquement pour toutes les familles d'achats supérieures ou égale à 25 000 € HT, les achats dits « isolés ». Au moment d'établir un bon de commande, si le seuil du marché est susceptible d'être dépassé, un message d'alerte apparaît. Le créateur du bon de commande ne peut donc poursuivre l'établissement de son bon et doit se rapprocher du Pôle achats et marchés publics. En outre, le visa du pôle achats et marchés publics permet un contrôle au cas par cas de la computation des seuils et, le cas échéant, un conseil aux services sur le montage contractuel possible.

Toutefois, aucune procédure ne paraît avoir été mise en place afin de contrôler que les marchés à procédure adaptée ne font pas l'objet de fractionnement artificiel. En effet, si un besoin ponctuel dépasse les 25 000 €, un marché à procédure adaptée est passé dans l'année. Mais, *in fine*, ce MAPA⁹⁷ peut contribuer à fractionner le marché, qui aurait ainsi pu dépasser le seuil des 90 000 €, seuil à partir duquel une publicité n'est plus laissée à l'appréciation de l'acheteur.

La chambre observe que pour une meilleure sécurisation des marchés, la ville pourrait :

- renforcer sa procédure interne pour les marchés de travaux en consultant la commission d'appel d'offres à partir d'un seuil interne qu'elle aura fixé ;
- et renforcer sa procédure de contrôle des seuils, en examinant les achats dans leur globalité, sur une année entière, notamment à partir du budget exécuté N-1.

⁹⁷ Pour rappel, les marchés à procédure adaptée (MAPA) dont les seuils sont situés entre 25 000 € et 90 000 €, la procédure est au choix de l'acheteur. Au-delà, entre 90 000 € et le seuil de procédure formalisée, le pouvoir adjudicateur est soumis aux dispositions de l'article 40 III du code des marchés publics (CMP), notamment un avis d'appel public à concurrence est obligatoirement publié au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) ou au journal d'annonces légales (JAL) et sur le profil acheteur.

8.4 Les zones à risque : des besoins non couverts par une procédure de marché

La chambre a détecté les besoins dont les montants annuels sont situés entre 25 000 € et 90 000 €, et pour lesquels aucun MAPA n'a été passé sur la base du fichier des engagements-mandatemements de 2013 à 2016, avec une approche par ligne de compte et par tiers. Ont été identifiées les dépenses dont le montant total est supérieur au seuil de dispense de procédure (15 000 € puis 25 000 € depuis le 1^{er} octobre 2015) et sans numéro de marché correspondant.

8.4.1 Regroupement des besoins non couverts par un marché selon le plan de comptes par nature

Ont été comptabilisés les montants des comptes par nature pour lesquels un marché est requis lorsque le seuil réglementaire est atteint. Au-delà du seuil de dispense de procédure, les règles de publicité et de mise en concurrence sont définies par le pouvoir adjudicateur et proportionnées à l'objet et au montant du marché.

En 2016, 22,9 M€ sur un total de 40 M€ ont été mandatés sans numéro de marché, ventilés dans les comptes pour lesquels la passation d'un marché est requise lorsque le seuil est atteint. Si on exclut le compte 6042, sur lequel est imputé le paiement au syndicat intercommunal de restauration des villes du Blanc-Mesnil et de Pantin (SIVURESC) chargé des frais restauration scolaire, ces dépenses « hors marchés » représenteraient 36 % du total général en 2016.

Tableau n° 73 : Part des dépenses sans numéro de marché rattaché (2013-2016)

en €	2013	2014	2015	2016
Total des dépenses hors marché par nature de comptes (1) (supérieur à 15 000 € puis 25 000 € à partir de 2015)	11 033 797	14 232 744	12 074 327	17 131 193
Total des mandatemements avec numéro de marché	23 610 916	18 645 400	21 103 392	22 922 838
Total général	34 644 713	32 878 143	33 177 718	40 054 032
Part des dépenses hors marché (en %)	32	43	36	43
Total hors marché (sans prise en compte 6042)	7 801 653	10 904 594	8 680 564	14 558 288
Part des dépenses hors marché (en %)	23	33	26	36

Source : Fichier informatique des engagements-mandatemements ville de Pantin (1) Total des comptes 20 (sauf 204), 21 (sauf 211 et 217), 23, 60 (sauf 60611,60612,60613), 61 (sauf 611, 612, 6132, 614), 62

Pour 2016, le détail des sommes ainsi agrégées en fonction de la nomenclature de comptes par nature (réalisé par la chambre) montre que certains comptes « à risques » non couverts par un marché en dépenses de fonctionnement comme en investissement.

Après avoir interrogé le fichier des mandatemements par compte, la chambre s'est attachée à examiner le contenu des comptes, en effectuant une interrogation du fichier par tiers, en partant de l'hypothèse que des mandats payés au même tiers et imputés dans un même compte regroupent des besoins homogènes.

8.4.2 Regroupement des besoins non couverts par un marché par tiers

La chambre a travaillé sur le fichier informatique des mandatemements, en regroupant par tiers les mandatemements pour lesquels il n'y a pas de marché en vue de sélectionner les dossiers examinés plus précisément et sans qu'il s'agisse de mandatemements irréguliers.

8.4.3 Illustrations des besoins non couverts et/ou partiellement couverts par une procédure de marché

La chambre a examiné les tiers récurrents pour lesquels il semblait que la ville aurait dû passer un marché.

▪ **Le tiers H, fournisseur d'appareils médicaux et produits pharmaceutiques**

En 2013, 2014 et 2015, la ville a mandaté au profit de ce distributeur de produits et prestataire de services médicaux pour les centres municipaux de santé de la ville la somme de 284 216,75 € ventilée aux comptes 2188, 60632, 6068 et 6158. Seuls cinq mandats sont rattachés à un numéro de marché, pour 49 338,45 €⁹⁸. Ceci signifie que la ville a dépensé 234 878,30 € sur trois exercices, sans avoir passé de marché.

Tableau n° 74 : Mandatements de la ville à la société Henry Schein (2013-2016)

Compte	2013	2014	2015	2016	Total	Dont avec marché
2188	50 223,61	8 343,26	1 778,02	20 497,00	80 841,89	49 338,45
60632	117,76	0,00	0	0	117,76	
6068	81 162,94	59 358,87	58 399,49	60 785,05	259 706,35	0
61558	13 025,68	7 623,73	4 183,39	8 492,05	33 324,85	0
Total général	144 529,99	75 325,86	64 360,90	89 774,10	373 990,85	49 338,45
Dont hors marché	100 409,54	70 107,86	64 360,90	89 774,10	324 652,40	
Soit en %	69	93	100	100	87	
Nombre de mandats	121	73	53	60		

Source : Équipe de contrôle, à partir du fichier informatique des mandatements – ville de Pantin

En 2013, les dépenses effectuées dans le cadre d'un marché totalisent 44 120 €. En 2014, le mandatement rattaché au marché n° 2014-105⁹⁹ lot 4 relatif à l'acquisition de matériel médical pour les centres municipaux de santé¹⁰⁰ est de 5 128 € (mandat n° 13563 émis le 31 décembre 2014, compte 2188). Ainsi, des « petits » marchés ont été passés, ponctuellement au fur et à mesure des besoins exprimés dans l'année, sans prévision annuelle des besoins. En revanche, les dépenses hors marchés se sont élevées à 259 706 € de 2013 à 2016.

Hormis les marchés, les autres dépenses (324 990 € de 2013 à 2016) ont été effectuées sans publicité ni mise en concurrence, et réglées au vu d'un devis et d'une facture, concernant l'exercice 2015 (comptes 6068 et 61558).

L'examen de quelques mandats et de leurs pièces justificatives montre que les fournitures et services auprès de l'entreprise H sont homogènes¹⁰¹. Par exemple, au compte 6068, les sommes annuelles mandatées varient entre 81 162,94 € en 2013 à 60 785,05 € pour l'achat de petites fournitures et produits dentaires ou pharmaceutique pour les centres municipaux de santé de la ville.

De surcroît, ces achats figurent dans la nomenclature arrêtée par la ville, dans la famille « médical », divisée en 16 codes regroupant des fournitures ou services homogènes. Pour autant, aucun marché n'a été passé pour toute la période examinée (2013 à 2016) pour les fournitures médicales réglées sur le compte 6068.

De 2013 à 2016, la ville n'a passé aucun marché pour les besoins qui paraissent homogènes, imputés au compte 6068 et 61558. Le compte 6068 est utilisé pour l'imputation des dépenses de fournitures dentaires. De 2013 à 2016, la somme de 259 706 € a été mandatée sur ce compte sans qu'un marché n'ait été passé. Le compte 61558 où sont imputées les dépenses de réparation de matériel dentaire, totalise 33 324 € sur la période, au profit du tiers H. Lorsque des reconductions sont envisagées, l'évaluation des besoins pour déterminer la procédure de marché à passer, doit en tenir compte.

⁹⁸ Mandats avec numéro de marché : mandat 2445 émis le 11/04/2013 marché n°2012127 ; mandat 15483 émis le 31/12/2013 marché n°2013084 ; mandat 15653 émis le 31/12/2013 marché n°2013084 ; mandat 14692 émis le 19/12/2013 marché n°2013116 ; mandat 13563 émis le 31/12/2014 marché n°2014105.

⁹⁹ L'équipe de contrôle a vérifié la publicité et l'analyse des offres de ce marché qui a été régulièrement passé.

¹⁰⁰ Le marché n° 2014-105 dont l'offre a été acceptée par l'ordonnateur le 31 octobre 2014, est intitulé « Acquisition de matériel médical pour les centres municipaux de santé pour l'année 2014 ». L'article 2 de l'acte d'engagement précise que le montant total maximum des commandes pour la durée du marché est défini comme suit (en € HT) : lot n° 1 : Matériel médical : 3 175,00 € ; lot n° 2 : Matériel de tri sélectif des déchets d'activité de soins : 1 650,00 € ; lot n° 3 : Matériel de cardiologie : 2 000,00 € ; lot n° 4 : Matériel dentaire : 5 000,00 € soit total : 11 825,00 €.

D'après l'analyse des offres, le lot 4 a recueilli quatre offres, celle d'Henry Schein étant arrivée en tête.

¹⁰¹ Pour les fournitures et services, la valeur totale des fournitures et des services est considérée comme représentant une catégorie homogène au sens des marchés publics, soit parce qu'ils ont une caractéristique propre, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle c'est-à-dire parce qu'ils servent à la même chose (ensemble des prestations nécessaires à un même projet).

Dès lors que les besoins se situent entre 90 000 € HT et le seuil de procédure formalisée de 200 000 € en 2013, la ville aurait dû publier l'avis d'appel public à concurrence soit au BOAMP soit dans un journal d'annonces légales et sur son profil acheteur.

▪ **Le tiers S1 : travaux de remplacement et de réparation de stores ou rideaux métalliques des bâtiments municipaux.**

Pour la période 2013 à 2016, sur un total de 383 108 €, un seul marché a été passé pour 35 746 € TTC ayant pour objet des travaux de couverture avec une bâche de la cellule de stockage du sel de déneigement de la ville de Pantin.

Tableau n° 75 : Mandatements de la ville à la société S1 (2013-2016)

Compte	2013	2014	2015	2016	Total	Dont avec n° marché
61522	27 987,95	34 918,80	70 483,20	65 846,80	199 236,75	0,00
6156	5 573,36	4 624,80	0,00	41 464,80	51 662,96	0,00
2312	0,00	0,00	35 746,80	0,00	35 746,80	35 746,80
2313	4 186,00	4 932,00	0,00	16 422,00	25 540,00	0,00
2315	5 122,48	10 592,40	12 361,20	42 846,00	70 922,08	0,00
Total général	42 869,79	55 068,00	118 591,20	166 579,60	383 108,59	
dont hors marché	42 869,79	55 068,00	82 844,40	166 579,60	347 361,79	
% hors marché	100	100	70	100		
Nombre de mandats/an	24	19	30	41		

Source : fichiers informatiques des mandatements, ville de Pantin

Hormis ce marché, les achats et prestations ont été payés sans qu'aucun marché n'ait été passé, pour 347 361 € ventilés entre les compte 615 « Réparation » et 231 « Immobilisations corporelles en cours ». L'examen de 10 mandats et pièces justificatives montre que les paiements ont été opérés au vu d'un devis et d'une facture (parfois, le devis est postérieur au mandatement), et au mieux de 3 devis et de 1 facture. Dans l'unique cas où 3 devis ont été demandés, le choix s'est porté sur S1 avant même de réceptionner les 2 autres devis dont les dates sont postérieures à la date de la facture S1. Les montants facturés sont pour la plupart forfaitaires, sans individualisation entre les prix de déplacements, fournitures et intervention. De plus, lorsque le prix de déplacement et intervention est individualisé, celui-ci est variable, oscillant entre 700 € hors taxe et 1 080 €.

Il résulte de l'ensemble de ces mandats que la ville n'a pas procédé à l'évaluation de ses besoins en matière de réparation de stores et volets roulants alors même qu'une famille homogène a pourtant été prévue par la ville dans sa nomenclature : famille « Portes-Portails-Fenêtres, clôtures », code 62S03 « Maintenance et réparation des stores et volets roulants ». La ville n'a pas eu de vision globale de ses besoins en la matière.

Selon le document « Procédure MP-en cours de validation », une mise en concurrence de trois candidats minimum est prévue lorsque le montant est inférieur à 25 000 €. L'échantillon des pièces ci-dessus montre que pour déterminer la procédure de passation, chaque besoin a été traité individuellement.

En 2015, sans le marché de 35 746,80 €, le seuil des 90 000 € HT à partir duquel un avis d'appel public à concurrence est obligatoire, aurait été dépassé. Le marché n'a été passé que pour un besoin ponctuel supérieur au seuil de dispense de procédure mais l'agrégation annuelle des besoins est supérieure au seuil de 90 000 €.

D'après la procédure interne, c'est au prescripteur qu'il appartient de définir les besoins. Toutefois, aucune procédure ne semble avoir été prévue pour jouer le rôle d'alerte en cas d'absence de définition des besoins et de saisine du pôle Marché pour la rédaction d'un marché.

- **Le tiers M pour la dépose, fourniture et pose de clôture, portail à l'état initial ou en réparation ou remplacement d'une clôture existante**

Certaines prestations ont été réalisées dans le cadre d'un marché pour environ 68 % :

Tableau n° 76 : Mandatements de la ville à la société M (2013-2016)

Compte	2013	2014	2015	2016	Total
60628		3 588		0	3 588
61521		4 068	2 166	0	6 234
61522	1 543	1 620	1 851	0	5 014
2312	235 201	124 557	157 784	185 333	702 874
dont avec n° marché	235 201	37 642	95 886	132 463	501 192
2313	27 760	2 981	21 439	0	52 179
dont avec n° marché	27 760				27 760
2315	0	0	2 513	2 586	5 099
Total général	264 503	136 814	185 753	187 919	774 988
dont hors marché	1 543	99 172	89 867	55 456	246 037
% hors marché	1	72	48	30	32
Nombre total de mandats dans l'année	20	15	18	8	

Source : Fichier informatique des mandatements, ville de Pantin

Les dépenses hors marché sont concentrées en 2014 et 2015 sur le compte 231. En 2014, les dépenses hors marchés se sont élevées à 99 172 € dont 89 895 € imputés au compte 231. En 2015, des mandatements pour un total de 89 867 € (dont 85 849 € au compte 231) ont été émis, sans rattachement à un numéro de marché.

Pour chaque mandat, la ville a demandé soit trois devis ou bien a fait directement appel à l'entreprise M sans mise en concurrence, comme l'a constaté la chambre sur huit mandats représentant 84 % des sommes mandatées.

En 2015, l'échantillon de mandats ci-dessus indique que les travaux se rapporte à un même objet, la pose de poteau et de clôtures ou de portail, se rapportant à la famille homogène déterminée par la ville qui est « Portes-Portails-fenêtres-Clôtures ».

Sur un seul exercice, les dépenses hors marchés n'ont pas atteint le seuil des 90 000 €, néanmoins dépassé avec un total cumulé sur quatre exercices de 246 037 € de dépenses non couvertes par un marché et majoritairement imputées au compte 231. Pour une prestation récurrente, le seuil doit s'apprécier en tenant compte des reconductions, ce que la ville de Pantin s'est abstenue de faire.

- **Le tiers S2, techniverrier-métallier, à Sucy en Brie (94)**

Sur 3 ans, 67 % des sommes mandatées au profit de S2 ont été effectués hors marché, sur un total de 63 mandats :

Tableau n° 77 : Examen des mandats de la ville au tiers S2 (2013-2016)

Comptes	2013	2014	2015	2016	Total
2313	0	68 506	0	24 730	68 506
dont avec n° marché		64 354			64 354
2315	0	0	19 512	0	19 512
61522	17 651	58 523	30 265	45 106	106 439
Total (1)	17 651	127 028	49 777	69 835	194 456
dont hors marché (2)	17 651	62 675	49 777	69 835	130 103
% hors marché (2) / (1)	100	49	100	100	67
Nombre total de mandats/an	12	26	25	27	63

Source : Fichiers informatiques des mandatements, ville de Pantin

Un échantillon de dix mandats sur 25 (soit 40 %) représentant près de 40 000 € a été vérifié. La ville fait appel ponctuellement à l'entreprise S2, avec ou parfois sans demande de devis préalable. En 2014, sur 127 028 €, la ville a passé un marché d'un montant de 64 354 €¹⁰².

Les dépenses hors marchés se sont élevées à 130 103 € de 2013 à 2016 dont 62 675 € en 2014 et 49 777,20 € en 2015. Or, d'après l'échantillon de factures payés en 2015, le besoin est homogène au compte 61522 pour un montant de 106 439 € au total de 2013 à 2016, dépassant ainsi le seuil de 90 000 €.

8.4.4 Enseignements issus de l'examen du fichier informatique des mandatements

L'examen du fichier des mandatements a permis de détecter des risques pour lesquels les besoins homogènes et récurrents de la ville n'ont pas été appréhendés globalement sur une année considérée, ce qui est contraire à l'article 27 du CMP selon lequel *« pour les marchés d'une durée inférieure ou égale à un an, conclus pour répondre à un besoin régulier, la valeur totale mentionnée ci-dessus est celle qui correspond aux besoins d'une année »*.

Différents cas ont été relevés :

- au regard des mandatements au profit des sociétés H et S2, aucun marché n'a été passé pour des dépenses comprises entre 25 000 € et 90 000 € annuels. Le paiement est effectué sur la base d'un devis de l'entreprise et de la facture sans même que plusieurs devis aient été demandés ;
- au regard des mandatements relatifs aux sociétés M et S1, la ville a procédé à la mise en concurrence par la demande de plusieurs devis, ou en passant un marché à procédure adaptée. La procédure choisie est fonction de la valeur du seul marché envisagé, en le considérant individuellement et sans computation des seuils sur l'année alors que les prestations payées au même tiers ont dépassé le seuil des 90 000 € HT, seuil au-delà duquel un avis d'appel public à concurrence est obligatoirement publié au BOAMP ou JAL et sur le profil acheteur ;
- s'agissant de besoins récurrents, une évaluation pluriannuelle de ces besoins montre que le seuil des 90 000 € est largement dépassé, sans qu'un marché n'ait été passé. En effet, l'appréciation des montants mandatés sur une période de trois ans, révèle qu'à l'égard de certains tiers, le seuil au-delà duquel une procédure formalisée est requise, est atteint sans que celle-ci ait été mise en place. Or, le risque de fractionnement du marché est réel puisque les besoins concernés sont récurrents. Cela contrevient aux dispositions de l'article 16 du CMP prévoyant que l'évaluation des besoins tienne compte des reconductions prévisibles.

La chambre rappelle à l'ordonnateur les risques financiers mais également juridiques afférents aux faits relevés. Par un regroupement des besoins et le jeu de la mise en concurrence de prestataires, les coûts de la commune auraient été assurément minorés. En outre, la sécurité juridique est un paramètre essentiel avec, sous l'appréciation souveraine du juge pénal, la qualification de présomption de favoritisme sur la base de l'article 432-14 du code pénal.

Au regard de la jurisprudence, le caractère intentionnel du délit est seulement caractérisé par la violation en connaissance de cause des dispositions garantissant l'égal accès à la commande publique. Le juge pénal considère, en outre, que la qualité d' élu titulaire d'une fonction élective telle que celle de maire ou de vice-président d'un conseil général met cet élu en position de ne pouvoir ignorer les règles qu'il a la charge d'appliquer. Le juge apprécie le degré de conscience de bénéficier d'un avantage injustifié et le niveau de connaissance du code des marchés publics pour sanctionner éventuellement les personnes responsables¹⁰³.

¹⁰² Il s'agit du marché n° 2013-138 concernant les travaux de mise aux normes accessibilité des bâtiments municipaux pour les personnes en situation d'handicap (lot 2 : Menuiseries extérieures, intérieures et vitrerie).

¹⁰³ TGI Paris, 7 janvier 1998 ; TGI Nantes, 19 décembre 1997 ; CA Colmar, 11 septembre 1997.

Ainsi, il considère qu'il est des fonctions où l'ignorance n'est pas admise : par exemple, un maire ne peut se réfugier derrière la méconnaissance de la procédure d'appel d'offre¹⁰⁴.

En dépit d'un tel élément intentionnel qui pourrait entraîner la qualification de favoritisme, le seul caractère répétitif du non-respect des seuils peut être retenu par le juge : ainsi, la Cour de Cassation a considéré qu'un président d'université devait constater que le montant annuel des dépenses relatives aux services des traiteurs, en constante augmentation depuis plusieurs années, était supérieur au seuil légal de 90 000 € et qu'il devait mettre en œuvre la procédure de mise en concurrence des prestataires de service. En laissant, en connaissance de cause, se prolonger la pratique du traitement de gré à gré avec les prestataires des années précédentes, il leur a accordé un avantage injustifié¹⁰⁵.

L'avantage injustifié s'induit nécessairement de la violation de la norme légale ou réglementaire gouvernant la commande publique¹⁰⁶. La simple méconnaissance des règles garantissant la liberté et l'égalité des candidats est suffisante pour caractériser le délit sans qu'il soit nécessaire d'établir l'octroi d'un avantage injustifié.

Au regard de l'analyse des mandats relatifs à un échantillon de tiers, de nombreuses faiblesses ont été identifiées tenant au traitement des devis en-dessous des seuils, à la computation des seuils pluriannuelle et annuelle ainsi qu'à l'appréciation des besoins récurrents.

L'ordonnateur semble avoir pris conscience des lacunes constatées puisqu'il indique, en réponse à la chambre, avoir mis en place une procédure spécifique dans le nouveau guide interne pour les achats, en dessous comme au-delà de 25 000 € HT.

Il indique en outre mettre en place une nouvelle procédure de recensement des besoins récurrents articulé avec le calendrier de préparation budgétaire. En outre, une procédure de relance et d'alerte auprès des services prescripteurs est mise en place pour assurer son suivi. Le Pôle Achats et Marchés publics exerce désormais un contrôle resserré sur les services partenaires pour cet exercice de programmation.

Dans une perspective de gestion des risques, une coordination entre ce pôle et la direction des finances a été mise en place afin d'identifier conjointement les zones de risques nécessitant la construction d'une procédure marché public. Il s'agit de solliciter la nomenclature mise en place fin 2010 pour faire des recherches ciblées sur les comptes à risques. Un tableau de bord partagé et des indicateurs de suivi aux procédures passées hors support d'achat » et « taux de dépenses hors support d'achat » permettront d'évaluer mensuellement les améliorations produites par cette démarche.

Ces procédures ont été présentées en comité des directeurs en février 2017 soit durant l'instruction et donc postérieurement aux dysfonctionnements relevés par la chambre. Si cette posture et ces éléments nouveaux vont indéniablement dans le bon sens, il restera à leur donner une application effective qui pourra être éprouvée au moyen d'un contrôle interne adéquat et une évaluation du dispositif par l'ordonnateur, dans l'attente d'une évaluation par la chambre elle-même lors du prochain contrôle de la commune. En raison des risques potentiels, qu'ils soient financiers, juridiques et pénaux, la chambre recommande donc à la ville de Pantin de déployer et d'ajuster en l'évaluant le dispositif de contrôle interne qu'elle a bâti

Recommandation n° 6 : Compléter, ajuster et évaluer le dispositif de contrôle de la computation des seuils de marchés, en analysant les dépenses récurrentes antérieures d'une manière globale, au niveau de l'ensemble des services de la ville dans une perspective annuelle et pluriannuelle.

¹⁰⁴ Cass. crim. 15 septembre 1999, 98-87588 ; Cass. crim. 24 octobre 2001, 01-81089 ; Cass. crim. 8 mars 2006, n° 05-85276.

¹⁰⁵ Crim. 17 déc. 2008, n° 08-82319.

¹⁰⁶ Crim, 13 décembre 2000 n° 99-86876 ou Crim 14 décembre 2005, n° 05-83205 ou Crim 23 mai 2007, n° 06-87898.

8.5 Examen de la régularité des procédures d'achats à travers le contrôle d'un échantillon de marchés.

L'échantillon de marchés consultés sur place est constitué de marchés de travaux et de fournitures et services pour un montant global de 16 M€¹⁰⁷ et issu de la liste des engagements-mandatements et de la liste des marchés notifiés. Le choix s'est porté sur des marchés à fort enjeu (entretien de la voirie et éclairage public), dont l'exécution est terminée en 2016, ou récemment passés et dont le titulaire retenu est récurrent.

8.5.1 Marchés relatifs à l'organisation de la fête du personnel

La chambre a examiné les mandatements au profit du tiers M en raison de sa récurrence dans la base de données. Certains mandatements ne sont pas rattachés à un numéro de marché alors que d'autres le sont, le tiers ayant été choisi par la ville depuis 2013, année à partir de laquelle les fichiers des mandatements ont été transmis.

Ce prestataire organise la fête annuelle du personnel qui a lieu de chaque année. Les marchés sont passés annuellement, sans tacite reconduction. Les prestations comprennent l'animation, la décoration et le repas (excepté la boisson). Certains mandats ont été réalisés hors marchés. La chambre a examiné trois marchés sur sept attribués à M.

Les marchés 2015010 et 2016089 concernent les prestations relatives à l'organisation de la fête du personnel. Ils sont conclus à prix forfaitaire incluant la restauration¹⁰⁸, la décoration et l'animation pour un nombre d'invités estimés à 700 personnes d'après l'avis d'appel public à concurrence. Tous deux prévoient la possibilité de négociation mais aucune négociation n'a été effectuée. Or, trois offres ont été reçues avec une proximité notable entre M (8,95) et E (8,16).

Les mandatements non rattachés à un numéro de marché sont les dépenses imputées au compte 6288 « Autres services extérieurs- Autres » pour 16 120 € en 2015. Elles concernent la décoration et la sonorisation de diverses fêtes qui auraient dû être regroupées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies » et non au compte 6288.

Tableau n° 78 : Décomposition des mandats pour la fête du personnel

N° marché		Montant avec marché
2013017		88 030
2013125	Concert	17 000
2014014		61 991
2014116	Concert	38 000
2015010	Organisation Fête	60 440
2016008		97 500
2016089	Organisation Fête	104 530
Total avec marchés, Fête du personnel (1)		467 491
Total hors marché, Fête du personnel (2)		77 600
Total Dépenses Fête du personnel réglé à M... 2013-2017 (1) + (2)		545 091
Total général réglé à M... 2013-2017		637 305,91

Source : Chambre régionale des comptes, à partir du fichier informatique des mandatements

Entre 2013 et 2017, la ville de Pantin a dépensé 545 091 € pour la fête du personnel, dont 77 600 € hors marché, soit au total une moyenne de presque 110 000 € par an. Les dépenses hors marché, imputées au compte 6135 « Locations mobilières », concernent la location de velum et une prestation supplémentaire relative au concert du 10 janvier 2014, pour 18 000 € TTC. Ces dépenses auraient dû être rattachées aux marchés précédemment passés.

¹⁰⁷ Annexe n° 8.

¹⁰⁸ Le cahier des clauses particulières précise que le champagne est fourni par la ville et donc non inclus dans les marchés.

Par conséquent, il convient que la commune rattache l'intégralité des dépenses aux marchés qu'elle passe, *a fortiori* lorsque le besoin est récurrent. En réponse, la ville entend construire un accord-cadre avec émission de marchés subséquents pour ces événements afin de regrouper l'ensemble des prestations commandées.

8.5.2 Un marché de désamiantage et de déconstruction sélective aux lacunes multiples des négociations au suivi de l'exécution.

8.5.2.1 Absence de traçabilité des négociations menées

Le marché à procédure adaptée n° 2014-091 relatif au désamiantage, déconstruction sélective de 9 sites à Pantin d'un montant initial de 1 274 082 € TTC, concerne les habitats dégradés dont les dépenses et recettes sont retracés dans le budget annexe Habitat indigne. Il a été notifié à l'entreprise B le 2 mars 2015.

Selon l'article 28 du code des marchés publics, modifié par le décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015, « le pouvoir adjudicateur peut négocier avec les candidats ayant présenté une offre. Cette négociation peut porter sur tous les éléments de l'offre, notamment le prix ».

La chambre relève que la traçabilité¹⁰⁹ et la transparence de la négociation de ce marché n'apparaissent pas dans les documents archivés, ces derniers faisant défaut. Pourtant le règlement interne des marchés publics de la ville rappelle les contraintes liées à la négociation, à savoir « *assurer l'égalité de traitement des candidats durant toute la procédure, assurer la transparence de la procédure [...]* » en maintenant « *les candidats à un même niveau d'information* » par « *un rapport écrit sur le déroulement de la consultation et des négociations [...] pouvant être réclamé par les organismes de contrôle tels que la préfecture ou la chambre régionale des comptes* ».

Le rapport d'analyse fait état d'un courriel du 15 septembre 2014 envoyé aux trois sociétés. Il explique également qu'un candidat n'a pas apporté les clarifications techniques relevées dans le premier rapport d'analyse. Cependant, aucun de ces documents - courriels aux candidats, réponses des candidats et le rapport d'analyse avant la négociation - n'étaient archivés, rendant ainsi impossible le contrôle de leur régularité. La ville explique que « *l'agent chargé du dossier a quitté ses fonctions sans procéder à l'archivage* ».

La traçabilité de la négociation n'est pas relatée dans le rapport d'analyse des offres qui ne précise pas les offres de chacun des candidats mais mentionne seulement l'enregistrement des trois dossiers de candidature. Interrogée, la ville a pu préciser les prix proposés par chacune des entreprises, avant négociation : l'entreprise M avait proposé 1 428 873,50 € HT, l'entreprise B 1 133 700,00 € HT et B1 975 000 € HT. Pourtant aucun acte d'engagement d'un montant de 1 133 700 € HT n'a été trouvé dans le dossier d'archivage. Par contre, est présent dans le dossier d'archivage, un deuxième acte d'engagement de B d'un montant de 649 550 € HT signé par l'entreprise B et signé par le représentant du pouvoir adjudicateur, Directeur général adjoint des services.

Cet acte est également daté du 18 août 2014 mais le prix de l'offre diffère. Il ne contient pas la ligne « travaux sur mètre », conformément au modèle de l'acte d'engagement du dossier de consultation des entreprises. Le total de la tranche ferme et conditionnelle est de 649 550 € HT soit 779 460 € TTC et celui du désamiantage de 450 000 € HT.

¹⁰⁹ Concernant le marché relatif au remplacement des fenêtres et portes au rez-de-chaussée, entresol et 1^{er} étage de l'hôtel de ville (marché n° 201-092) de 360 000 € HT (432 000 € TTC), la négociation menée a été régulièrement décrite dans les pièces de marchés ; et les documents y afférents, archivés dans le dossier. De même que le marché n° 2016-073 relatif à l'accompagnement à la formalisation, l'optimisation et la diffusion des processus RH.

Tableau n° 79 : Règlement de consultation

Montant Maximum : 450 000 €HT

Travaux de déconstruction : L'ensemble des prestations entrant dans le cadre de la déconstruction des sites sera rémunéré par application d'un prix global et forfaitaire (D.P.G.F.), à indiquer ci-après

Montant de l'offre par tranche			
Tranche	Montant H.T.	Montant T.V.A.	Montant T.T.C.
Tranche ferme: Travaux de déconstruction :	495 550,00	99 110,00	594 660,00
Tranche conditionnelle : Travaux de déconstruction :	154 000,00	30 800,00	184 800,00
Montant du marché :	649 550,00	129 910,00	779 460,00
Soit en toutes lettres (Montant T.T.C.) : ...sept cent soixante dix neuf mille quatre cent soixante Euros...			

Aucune variante n'est autorisée, et aucune prestation supplémentaire ou alternative n'est prévue.

Source : Extrait du règlement de consultation

Le bordereau des prix unitaires relatif aux travaux de désamiantage a été renseigné et signé. Le devis quantitatif estimatif (DQE) renseigné par B affiche un total de 412 185 € HT. En totalisant les 412 185 € HT aux 649 550,00 € HT, on parvient à 1 082 985 €, différent du prix proposé par B avant négociation.

La chambre relève que la passation de ce marché n'est pas claire. Les documents archivés paraissent contradictoires et la traçabilité de la négociation est défaillante, fragilisant ainsi la procédure de passation. Aussi, la chambre rappelle à la ville la nécessité d'archiver les pièces de marchés de manière complète, en assurant la continuité du service, indépendamment de la mutation de l'agent en charge du dossier.

En réponse, l'ordonnateur indique que le Pôle Achats et Marchés publics centralise désormais les négociations, ce qui permet d'archiver les documents en question pour assurer la traçabilité de la procédure. Par ailleurs, dans le cadre de l'évolution des fiches de postes des gestionnaires marché public, il est prévu qu'ils deviennent pilotes des négociations à mener, renforçant, entre autre, le besoin de traçabilité de la procédure.

8.5.2.2 Un bouleversement de l'économie du marché par avenant

Après le 28 juillet 2014, date limite de remise des offres, l'acte d'engagement a été signé le 18 août 2014 par le titulaire du marché. La lettre de notification du marché du 2 mars 2015¹¹⁰ mentionne que « le marché est conclu pour un montant total de 1 061 735 € HT décomposé : Tranche ferme travaux de désamiantage et de déconstruction : 495 550 € HT ; Travaux sur mètre : 412 185 € HT ; Tranche conditionnelle : travaux de désamiantage et de déconstruction : 154 000 € HT ».

Deux avenants ont été signés. Le premier daté du 7 mai 2015 a pour objet d'augmenter le prix initial de 1,733 % à 1 080 135 € HT au motif que « *l'état intérieur très dégradé de l'immeuble sis au 3 rue Berthier nécessite la mise en place de confortements internes, afin de poursuivre la démolition de ce dernier, et notamment les opérations de désamiantage* ». Le second signé le 2 octobre 2015 a pour objet d'« *augmenter le montant du contrat pour le(s) motif(s) suivant(s) : sujétions techniques imprévues. L'état très dégradé du bâtiment [...] n'ayant pas permis de finaliser les opérations de diagnostic amiante et de désamiantage avant démolition, il est décidé de procéder à l'évacuation de l'ensemble des matériaux en filière amiante* ». Le montant total de l'avenant au contrat est fixé à 300 064,17 € HT portant le montant du contrat à 1 380 199,17 € HT avec une plus-value de 29,99 % du contrat initial.

¹¹⁰ Le premier ordre de service est daté du 30 novembre 2016, signé par la ville de Pantin et réceptionné le 5 décembre 2016 par le représentant de l'entreprise B. Il invite le titulaire du marché à démarrer les travaux de la tranche ferme alors que les travaux de la rue Berthier avaient déjà commencé.

Dès lors, la présence de ces deux avenants renforce l'idée que l'offre initiale de B aurait dû faire l'objet d'une demande de précision qui, si elle n'était pas satisfaisante, aurait dû être rejetée. De plus, le montant de l'avenant de près de 30 % du montant initial est supérieur au seuil généralement admis de 10 à 20 %.

L'ordonnateur justifie cet avenant au regard de circonstances exceptionnelles, d'enjeux de sécurité et de santé des personnels résultant d'un chantier complexe. D'une part il n'était pas possible d'estimer le montant des travaux compte tenu de la dégradation des locaux et, d'autre part, l'accélération de cette dégradation a rendu obligatoire la réalisation de ces travaux dans un temps restreint. Plus globalement, l'ordonnateur précise être vigilant sur les avenants puisque, depuis le 1^{er} janvier 2016 jusqu'à aujourd'hui, une cinquantaine d'avenants aurait été réalisée, dont la moitié concerne des avenants d'augmentation avec des plus-values comprises entre + 0,58 % et 19,44 %.

8.5.2.3 La non application des clauses d'insertion sociale

Le cahier des clauses administratives particulières précise les pénalités pour non réalisation des engagements en termes d'insertion professionnelle : « dans le cas où le titulaire ne respectait pas ses engagements de réalisation d'heures d'insertion, le pouvoir adjudicateur appliquera une pénalité de 30 € TTC par heure non réalisée » (page 8 CCAP).

L'annexe 3 de l'acte d'engagement relative à l'insertion et à l'emploi a été paraphé, sans que l'une des trois options ne soit choisie, à savoir :

- 1^{ère} option : recours à la sous-traitance d'une partie des travaux à une entreprise d'insertion ;
- 2^{ème} option : mutualisation des heures d'insertion (recours à une entreprise de travail temporaire d'insertion, à une association intermédiaire ou à un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification) ;
- 3^{ème} option : embauche directe dans l'entreprise.

La chambre constate que sur l'acte d'engagement de 649 555 € HT, une croix est faite manuellement devant la 2^{ème} option et l'annexe du 14 août 2014.

Interrogée au sujet de l'application des clauses d'insertion, la ville explique que « *la société titulaire n'a pas respecté ses engagements contractuels en matière d'action d'insertion sociale et être « en attente des propositions de la société titulaire »*. Selon le courriel de la ville du 7 février 2017, l'option choisie par l'entreprise B serait la réalisation des heures d'insertion.

Le gérant de l'entreprise B, s'engage seulement à recontacter la ville lorsque le chantier de démolition du 2 rue Sainte Marguerite sera « débloqué » alors même que l'ordre de service du 30 novembre 2016 indique le démarrage d'autres sites du marché.

Selon l'ordonnateur, la nature spécifique des missions de désamiantage rend difficile le positionnement des publics en insertion sur ces chantiers et donc l'application de cette clause. Toutefois, la ville a elle-même choisi d'insérer une telle clause dans le marché et ne s'est donc saisie que tardivement de l'application ou non de la clause d'insertion, dont elle avait délégué le contrôle à une association.

8.5.3 Un suivi défaillant de l'exécution du marché relatif à l'entretien et aux travaux neufs de la voirie et réseaux divers

8.5.3.1 Un marché à fort enjeu financier

Le marché relatif à l'entretien et aux travaux neufs de la voirie pour les années 2013 à 2016 (marché n° 2013-038) a été sélectionné en raison de son enjeu financier puisque sur la période, la ville de Pantin y a consacré 7,858 M€. De plus, pour la période suivante 2017-2018, il a été de nouveau attribué à l'entreprise L¹¹¹ alors même qu'existe au niveau territorial un groupement de commande pour les travaux de voirie.

Le marché n° 2013-038 pour la période 2013-2016, est un marché à procédure formalisée, passé en appel d'offres ouvert en application de l'article 33 3° alinéa et 57 et 59 du CMP. Il suit par ailleurs les dispositions de l'article 77 du CMP relatifs aux marchés à bons de commande.

8.5.3.2 Un critère du prix déterminant pour retenir l'offre de la société L

Selon le règlement de consultation, les offres sont analysées en fonction des critères prix pour 40 %, de la valeur technique pour 55 % et de la démarche d'insertion professionnelle pour 5 % :

Selon le rapport d'analyse des offres, L est la mieux noté en terme de prix (4/4) arrivant en tête, le second candidat (C) ayant obtenu 2,03. Concernant la valeur technique (pondéré à 55 %), L a obtenu 3,8, deuxième derrière E (4,65).

Le critère prix pondéré à 40 % est basé sur les devis type. Pour le devis type « Cour d'école », le prix de L est inférieur de 51 % à celui de l'entreprise C, classé deuxième pour ce critère. Au regard de l'entreprise E, classé deuxième *in fine*, le prix proposé par L est inférieur de 53 %.

La ville aurait pu s'interroger sur la question de savoir si l'offre proposée par L, inférieure de plus de 50 % à celle de ses concurrents au regard du devis type, n'était pas anormalement basse, au sens de l'article 55 du CMP¹¹². La note finale de L est de 7,9 arrivant en première place devant E (6,63), avec 1,27 point d'écart. Le critère du prix a donc été déterminant dans le choix de l'entreprise retenue.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique que les offres des autres candidats lui ont semblé au contraire particulièrement élevées et que l'offre de la société L s'inscrit en cohérence avec les devis précédents et suivants sur des prestations similaires. On peut alors au contraire s'interroger sur les offres des autres candidats, assez proches en termes de prix et donc assez peu concurrentielles au regard de l'offre *in fine* retenue.

¹¹¹ En effet, le conseil municipal du 14 décembre 2016 a approuvé la signature de l'accord-cadre relatif à l'entretien et travaux neufs de la voirie et des réseaux divers pour la période 2017 à 2020, lot 1 « Voirie et réseaux divers ».

¹¹² Article 55 CMP Modifié par décret n° 2010-1177 du 5 octobre 2010 - art. 2.

Si une offre paraît anormalement basse, le pouvoir adjudicateur peut la rejeter par décision motivée après avoir demandé par écrit les précisions qu'il juge utiles et vérifié les justifications fournies. Pour les marchés passés selon une procédure formalisée par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, à l'exception des établissements publics sociaux ou médico-sociaux, c'est la commission d'appel d'offres qui rejette par décision motivée les offres dont le caractère anormalement bas est établi. Peuvent être prises en considération des justifications tenant notamment aux aspects suivants :

- 1° Les modes de fabrication des produits, les modalités de la prestation des services, les procédés de construction ;
- 2° Les conditions exceptionnellement favorables dont dispose le candidat pour exécuter les travaux, pour fournir les produits ou pour réaliser les prestations de services ;
- 3° L'originalité de l'offre ;
- 4° Les dispositions relatives aux conditions de travail en vigueur là où la prestation est réalisée ;
- 5° L'obtention éventuelle d'une aide d'État par le candidat.

8.5.3.3 Application partielle des clauses d'insertion sociale

Selon les dispositions de l'article 9.5 du CCAP, des conditions particulières d'exécution ont été prévues concernant les mesures sociales, la ville souhaitant « *promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion et lutter contre le chômage* ». Le CCAP précise qu'« *il leur sera obligatoirement réservé, à l'occasion de l'exécution du marché, un nombre d'heures d'insertion égal à 152 heures par tranche de 100 000 € consommés (marchés à bons de commande)* ». Le CCAP prévoit également qu'il sera procédé au contrôle de l'exécution des actions d'insertion pour lesquelles le prestataire s'est engagé et qu'« *en cas de non-respect des obligations relatives à l'insertion, l'entrepreneur subira une pénalité égale à 35 euros par nombre d'heures d'insertion non réalisées* »¹¹³.

Aux termes de l'annexe 3 de l'acte d'engagement, le prestataire s'est engagé sur « 5 heures supplémentaires de personnel en insertion par tranche de 20 000 € par rapport au minimum exigé au point 9.5 CCAP »¹¹⁴, en choisissant l'option 2 « mutualisation des heures d'insertion et recours à une entreprise de travail temporaire d'insertion. »

En réponse à la chambre, la ville a transmis quatre attestations d'heures d'insertion réalisées par deux jeunes de moins de 26 ans. Néanmoins, ces attestations ne concernent que les exercices 2016 et 2017, alors que le marché a débuté le 24 mai 2013. La clause d'insertion ne paraît donc pas avoir été exécutée entre 2013 et octobre 2016 jusqu'au premier état daté du 30 novembre 2016, et les pénalités prévues n'ont pas été appliquées.

8.5.3.4 Inapplication des rabais consentis

Le cahier des clauses administratives particulières précise que « *les prestations font l'objet d'un marché à bons de commande avec minimum et maximum passé en application de l'article 7 du code des marchés publics. Les bons de commande sont notifiés par le pouvoir adjudicateur au fur et à mesure des besoins.* ». L'acte d'engagement prévoyait que l'entreprise titulaire du marché appliquerait un rabais dont le pourcentage est fonction du montant de la commande. Le montant des rabais consentis en fonction des tranches de dépenses est précisé dès l'acte d'engagement sans dépendre des propositions des candidats¹¹⁵ :

Tableau n° 80 : Extrait de l'acte d'engagement signé par l'entreprise L

Article 2 : Prix			
Les travaux seront rémunérés par application aux quantités réellement exécutées des prix du bordereau des prix unitaires.			
Selon l'importance de chaque bon de commande, les rabais minima suivants devront être appliqués :			
Tranche de prix	Rabais minima par bon de commande		
	%	en lettres	
dépense comprise entre 30 000,00 € HT et 50 000,00 € HT	5 %	cinq pour cent	
dépense comprise entre 50 000,00 € HT et 100 000,00 € HT	8 %	huit pour cent	
dépense supérieure à 100 000,00 € HT	10 %	dix pour cent	
Le montant des commandes pour la période initiale du marché est défini(e) comme suit :			
Lot	Minimum H. T.	Maximum H. T.	Valeur
Lot N°1 : Voirie et réseaux divers	500 000,00	2 000 000,00	Euros
Lot N°2 : Signalisation horizontale et verticale	30 000,00	400 000,00	Euros
Total	530 000,00	2 400 000,00	Euros
Les montants seront identiques pour chaque période de reconduction.			
Aucune variante n'est autorisée, et aucune prestation supplémentaire ou alternative n'est prévue.			

Source : Commune de Pantin

¹¹³ Cf. CCAP, page 12.

¹¹⁴ Cf. CCAP page 16.

¹¹⁵ Les offres des candidats non retenues ne sont pas archivées par la ville.

Les bons de commande examinés par la chambre montrent que les rabais prévus n'ont pas été appliqués, sans qu'aucune réclamation n'ait été effectuée. À titre d'illustration, un bon de commande a été émis par la ville de Pantin d'un montant de 200 000 € TTC. Les six paiements ont été opérés sur la base des six factures émises pour un total de 199 997,03 € TTC au profit de l'entreprise L. L'examen des factures montre qu'aucun rabais n'a été appliqué, les factures ayant été traitées individuellement et non en référence au montant global du bon de commande. Or, l'acte d'engagement précise bien que les rabais sont appliqués « *selon l'importance de chaque bon de commande* » et non selon le montant individuel de la facture qui peut scinder le règlement en plusieurs actes.

Tableau n° 81 : Mandats relatifs au bon de commande n°TE1400221

Numéro Bon de commande	Date Facture	Date Service Fait	Marché (Numéro)	Mandat (Numéro)	Date de mandat	Montant TTC	Date de paiement perception
TE140221	30/05/2014	26/06/2014	2013038	5844	27/06/2014	18 145,50	06/08/2014
TE140221	31/07/2014	06/08/2014	2013038	7929	09/09/2014	35 402,40	07/10/2014
TE140221	30/04/2014	27/05/2014	2013038	4715	02/06/2014	35 885,22	30/06/2014
TE140221	30/05/2014	26/06/2014	2013038	5843	27/06/2014	36 509,35	06/08/2014
TE140221	30/05/2014	26/06/2014	2013038	5841	27/06/2014	36 600,60	06/08/2014
TE140221	30/05/2014	26/06/2014	2013038	5842	27/06/2014	37 453,96	06/08/2014

Source : Fichiers informatiques des engagements-mandatements 2014, ville de Pantin

Ainsi, pour le bon de commande n° TE1400221, le montant total payé était de 199 997,03 € TTC. Si les rabais avaient été appliqués conformément à l'acte d'engagement, la ville n'aurait dû verser que 185 997,35 € TTC soit un écart de 13 999,68 €.

Tableau n° 82 : Rabais effectifs et théoriques

Tranche de prix	Rabais minima par bon de commande	Rabais BC TE 140221
Dépense comprise entre 30 000 € HT et 50 000 € HT	5	1 000,00
Dépense comprise entre 50 000 € HT et 100 000 € HT	8	4 000,00
Dépense supérieure à 100 000 € HT	10	6 666,40
Total rabais pour le bon de commande TE 140221		11 666,40
Total à payer après rabais HT		154 997,79
Total à payer après rabais TTC		185 997,35
Total réglé par la Ville		199 997,03
Écart		13 999,68

Source : Chambre régionale des comptes

Il en est de même de l'engagement n° ST140008 du 22 janvier 2014. Le montant total réglé en référence à ce même engagement était de 299 977,33 € TTC (soit 249 981 € HT).

Tableau n° 83 : Mandats relatifs au bon de commande n° ST140008

N° engagement	Date facture	Date service fait	N° marché	N° mandat	Date de mandat	Montant TTC	Date de paiement
ST140008	31/03/2014	22/04/2014	2013038	3394	28/04/2014	19 083,90	16/05/2014
ST140008	31/03/2014	22/04/2014	2013038	3395	28/04/2014	32 928,62	16/05/2014
ST140008	30/04/2014	02/06/2014	2013038	4784	02/06/2014	33 223,90	20/06/2014
ST140008	30/04/2014	02/06/2014	2013038	4785	02/06/2014	35 262,60	20/06/2014
ST140008	30/04/2014	02/06/2014	2013038	4842	05/06/2014	35 433,66	25/06/2014
ST140008	30/04/2014	27/05/2014	2013038	4717	02/06/2014	35 623,44	30/06/2014
ST140008	31/03/2014	22/04/2014	2013038	3396	28/04/2014	35 953,26	16/05/2014
ST140008	30/04/2014	27/05/2014	2013038	4716	02/06/2014	36 021,43	30/06/2014
ST140008	30/04/2014	06/06/2014	2013038	5050	11/06/2014	36 446,52	02/07/2014
					Total	299 977,33	

Source : Fichier des engagements - mandatements 2014

Pour l'engagement n° ST140008 du 22 janvier 2014 de 300 000 €, la ville a réglé les travaux sur la base de plusieurs factures pour un montant total TTC de 299 977,33 €. Or, si les rabais avaient été appliqués comme prévu dans l'acte d'engagement, elle n'aurait payé que 275 979,60 € TTC soit un écart de 23 997,73 €.

Tableau n° 84 : Rabais théoriques et rabais effectifs

Tranche de prix	Rabais minima par bon de commande	Rabais
Dépense comprise entre 30 000 € HT et 50 000 € HT	5%	1 000
Dépense comprise entre 50 000 € HT et 100 000 € HT	8%	4 000
Dépense supérieure à 100 000 € HT	10%	14 998,11
Total rabais pour ST 140008		19 998,11
Total à payer après rabais HT		229 983,00
Total à payer après rabais TTC		275 979,60
Total réglé par la Ville		299 977,33
Écart		23 997,73

Source : Chambre régionale des comptes

On peut également illustrer ce point sur les mandatements de 2015 de l'engagement n° TE15036401 du 18 juin 2015 pour un montant de 300 000 € TTC.

Tableau n° 85 : Bon de commande n° TE15036401

Date facture	Montant facture	Date service fait	N° marché	N° mandat	Date de mandat	Montant	Date de paiement
29/10/2015	32 599,68	06/11/2015	2013038	11740	10/11/2015	32 599,68	03/12/2015
29/10/2015	35 248,56	06/11/2015	2013038	11739	10/11/2015	35 248,56	03/12/2015
29/10/2015	31 872,96	06/11/2015	2013038	11738	10/11/2015	31 872,96	03/12/2015
26/10/2015	27 785,78	06/11/2015	2013038	11737	10/11/2015	27 785,78	03/12/2015
29/10/2015	34 675,45	06/11/2015	2013038	11736	10/11/2015	34 675,45	03/12/2015
29/10/2015	35 030,88	06/11/2015	2013038	11735	10/11/2015	35 030,88	03/12/2015
29/10/2015	35 559,12	06/11/2015	2013038	11734	10/11/2015	35 559,12	03/12/2015
29/10/2015	32 632,44	06/11/2015	2013038	11733	10/11/2015	32 632,44	03/12/2015
29/10/2015	34 593,84	06/11/2015	2013038	11732	10/11/2015	34 593,84	03/12/2015

Source : Chambre régionale des comptes, d'après le fichier des engagements-mandatements, ville de Pantin, exercice 2015

Pour un mandatement total de 299 998,71 €, l'application des clauses sur le rabais aurait permis à la ville d'économiser 24 000 € pour les travaux relatifs au bon de commande n° TE1500364. Très opportunément, aucune des factures émises par la société L ne dépasse les 30 000 € HT ; elles s'en approchent toutes sans jamais dépasser ce montant.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique que « *cette facture condense plusieurs bons de commandes dont le montant de chacun d'eux est inférieur à 30 000 € HT, indiqué par des sous totaux sur les factures* ». L'ordonnateur semble néanmoins renverser l'ordre des choses puisqu'il s'agit au contraire d'un même bon de commande composé de plusieurs factures. De plus, rien ne distingue les délais d'exécution du marché puisque chacune de ces facturations relève des mêmes dates et rien n'atteste du caractère mensuel des travaux et des factures produites avec des adresses sans lien ni cohérence entre elles. L'entreprise a raisonné par facture plutôt que par bon de commande et élaboré celles-ci en groupant des opérations par sites sans cohérence et de façon à ne jamais dépasser 30 000 € et n'opérer aucun rabais.

Dès lors, même lorsque l'entreprise a appliqué des rabais, elle l'a fait de façon erronée, toujours au regard du montant de la facture et non du montant global d'une prestation donnée. Ainsi, pour le bon de commande TE140069 émis le 6 février 2014 d'un montant de 143 261,46 € TTC, deux factures ont été émises de montants de 89 064,35 € TTC et de 54 116,11 € TTC (après rabais), jointes aux mandats n°2358 du 31 mars 2014 et n° 3392 du 28 avril 2014 (non joint à

la liasse 26). Si les rabais avaient été appliqués sur la totalité de la prestation (143 261 € TTC), la ville aurait réglé 134 854 € au lieu de 143 180 € TTC (soit environ 8 300 € de moins). La circonstance que le paiement fasse l'objet de plusieurs facturations ne doit pas exonérer l'entreprise de l'application des clauses contractuelles alors qu'elle semble avoir volontairement dévoyé les termes du contrat initial à son avantage sans que la ville réagisse.

Au mieux, ce dispositif révèle une inattention de la ville : un suivi financier de l'exécution du marché lui aurait permis de mieux faire appliquer la clause contractuelle relative au rabais. Faute d'avoir veillé à l'application des rabais qu'elle avait elle-même prévus, la ville de Pantin a inutilement dépensé des sommes importantes rapportées au montant du marché, en période de contrainte budgétaire. Il importe donc qu'elle renforce le suivi de l'exécution de ses marchés, *a fortiori* lorsqu'elle est à l'origine de dispositifs spécifiques de cette nature.

8.5.4 Un marché d'animation portant atteinte aux principes fondamentaux de liberté d'accès et à l'égalité des candidats

Relatif à la « location, installation et maintenance d'un jardin d'hiver pour les fêtes de fin d'année », le marché n° 2015-067 a été retenu en fonction de la récurrence du prestataire, titulaire du marché en 2014, 2015 et 2016 pour un montant de 82 225 € HT. L'avis d'appel public à concurrence a été publié sur une plateforme en ligne le 13 août 2015 et le marché notifié le 2 novembre 2015 à l'entreprise retenue, E, sise à Asnières. Cette dernière a adressé une proposition à la ville de Pantin dès le 4 juin 2015 qui porte sur la création d'une animation autour d'un ou de plusieurs espaces de neige sous un chapiteau de 1 350 m².

Les prix des prestations et options sont détaillés, annotés manuellement et entourés, l'ensemble ayant été additionné manuellement (total 82 225 € HT). Le dossier de consultation des entreprises a ensuite été bâti en fonction de la proposition de la société E du 4 juin 2015. Dans le cahier des clauses particulières, les spécifications techniques de la solution de base et des deux options retenues, sont en tout point identiques à l'offre d'E.

L'article 2 de l'acte d'engagement relatif au prix demande que les prix soient proposés pour la solution de base « chapiteau + jardin des neiges (dont butte de luge) et une piste de ski de fond », et les deux options (piste de luge et système de récupération des eaux de fonte).

Le règlement de consultation précise que la date limite de réception des offres est fixée au 21 septembre 2015 et que le projet de marché comprend l'acte d'engagement et ses annexes, une note méthodologique, l'offre financière.

L'offre signée de la société E, transmise après la publication de l'avis d'appel public à concurrence, est constituée d'une note méthodologique du 10 septembre 2015 décrivant le projet, à savoir le dispositif de base et les deux options ainsi que les moyens techniques et humains. L'offre financière est contenue dans l'acte d'engagement signé le 10 septembre 2015 : « Prix : solution de base : chapiteau, jardin des neiges, et piste de ski de fond : 53 475 € HT (64 170 € TTC) ; Option 1 piste de luge : 27 000 € HT (32 400 € TTC) ; Option 2 système de récupération des eaux de fonte : 1 750 € (2 100 € TTC) ».

La rapport d'analyse des offres précise qu'un seul pli a été reçu, celle de l'entreprise E, qui a obtenu une note de 10 sur 10. Ayant répondu à l'ensemble des spécifications, l'entreprise E a été retenue.

La consultation engagée en août 2015 n'a été réalisée qu'en vue de régulariser le choix de l'entreprise E, choix attesté par les notes de services et échanges de courriels entre les services de la ville qui confirment que le choix du titulaire du marché a été opéré avant le lancement de la consultation. Le descriptif du projet reprend les termes et les caractéristiques de l'offre de la société E. Ce prestataire est nommément désigné et le choix déjà acté, il ne reste à la ville qu'à acter les options, avant même que la publicité n'ait été lancée. Le tableau des prix contenu dans la note du 3 août 2015 est identique à celui de l'offre d'E du 4 juin 2015.

En conclusion, la publicité a été effectuée le 13 août 2015 sur une plateforme en ligne. Le dossier de consultation des entreprises et particulièrement le cahier des clauses particulières, a été bâti en fonction de l'offre d'E du 4 juin 2015.

À nouveau, la chambre rappelle les risques financiers et juridiques que présente un tel dossier qui pourrait, sous l'appréciation souveraine du juge pénal, entrer dans la qualification de présomption de favoritisme sur la base de l'article 432-14 du code pénal.

En formalisant son besoin au regard d'une offre qu'elle avait sollicitée préalablement à la consultation, la ville de Pantin n'a pas respecté les principes fondamentaux de la commande publique énoncés à l'article 1^{er} du CMP à savoir la liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures¹¹⁶. En réponse, la commune indique qu'elle comprend ces critiques qui ne sont en aucun cas révélatrices de difficultés répandues.

8.6 Récapitulatif des risques détectés

En matière de commande publique, les risques sont nombreux de l'identification des besoins en passant par la procédure de passation jusqu'à l'exécution :

- malgré une amélioration récente mais notable, le délai global de paiement ne respecte toutefois pas le plafond de trente jours fixés par le code des marchés publics ;
- si la commune dispose désormais d'un service des achats identifié, l'organisation globale de la commande publique demeure encore perfectible, aussi bien au regard du fonctionnement interne du service que dans sa relation avec les autres services ;
- on note en effet un certain nombre de pièces manquantes et des procédures peu sûres entre les services prescripteurs et le service chargé des marchés ;
- la computation des seuils n'est pas assurée et à chaque stade des procédures de marchés, de nombreux risques ont été identifiés tenant au nombre de devis demandés, au non-respect des obligations en matière de publicité, à la computation des seuils sur l'année et à l'appréciation pluriannuelle des besoins récurrents.

Au regard de ces différents éléments, la chambre considère très fragiles l'organisation, le respect des procédures et le suivi de la commune en matière de commande publique. En raison des risques pénaux, contentieux et financiers que pourraient faire peser ces dysfonctionnements constatés, il convient que la commune revoie profondément son fonctionnement interne et soit plus respectueuse des règles de la commande publique.

En réponse, la commune a apporté des éléments qui ont permis de clarifier certains points. Par ailleurs, la chambre constate que l'ordonnateur souhaite mieux lier le pôle marché et les services prescripteurs en mettant en place une organisation plus robuste. Ceci permettra de répondre à une recommandation générale portant sur l'ensemble de la fonction achat.

Recommandation n° 7 : Sécuriser l'ensemble de la fonction achat en revoyant les échanges entre services et en mettant en place des dispositifs de contrôle interne afin de respecter la réglementation et renforcer la performance de l'achat.

¹¹⁶ « II. - Les marchés publics et les accords-cadres soumis au présent code respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ».

9 SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS

9.1 Les règles générales encadrant les relations entre les collectivités et les associations

La notion de subvention a, pour la première fois, fait l'objet d'une définition légale dans la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire qui a créé un nouvel article 9-1 de la loi n° 2000-231 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Dès lors que les conditions énoncées dans cet article¹¹⁷, communes à l'ensemble des autorités publiques, sont respectées, une collectivité peut accorder des concours financiers ou des aides en nature à des organismes sans but lucratif.

Les subventions accordées aux associations ne font pas l'objet d'un plafonnement¹¹⁸, mais sont soumises aux mêmes règles de contrôle que les autres catégories de subventions accordées par les collectivités territoriales, conformément à l'article L. 1611-4 du CGCT. Afin de garantir la transparence financière des concours versés aux associations, l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 énonce par ailleurs que « l'autorité administrative ou l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial mentionné au premier alinéa de l'article 9-1 qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée ». Ce seuil a été fixé à 23 000 € par an par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

Conformément à l'article L. 612-4 du code de commerce, les associations recevant un montant annuel de subventions publiques excédant 153 000 € sont soumises à des obligations complémentaires avec l'établissement, la certification et la publicité des comptes annuels.

9.2 La politique de la commune en direction du secteur associatif

Selon l'ordonnateur, les orientations générales de Pantin consistent en le développement de la vie associative répond aux nécessités actuelles de satisfaire des besoins sociaux essentiels et de créer entre les citoyens des solidarités plus fortes.

À cette fin, la Ville met en œuvre une politique de partenariat avec les associations locales, passant par la conclusion de conventions d'objectifs pluriannuelles. Dans le cadre de sa politique en faveur du développement culturel, la Ville conclut des conventions avec certaines associations dont les objectifs rejoignent les siens. En les distinguant par direction, les sommes versées aux associations sont les suivantes :

Tableau n° 86 : Subventions attribuées par la commune par services de rattachement

	2013	2014	2015	2016
Dir. Citoyenneté sports et la tranquillité publique	434 800	411 300	389 785	413 721
Dir. De l'habitat et du logement	3 737			
Dir. Du développement socio-culturel	840 055	773 176	726 500	644 800
Dir. L'éducation et des loisirs éducatifs	40 068	44 472	23 590	20 500
Dir. Petite enfance et familles	163 912	178 434	179 934	228 223
Dir. Ressources humaines	433 906	426 000	414 000	410 000
Mission environnement et développement durable	5 700	0	3 000	0
Patrimoine et cadre de vie	17 500	18 500	14 500	4 600
Total général (€)	1 939 678	1 851 882	1 751 309	1 721 844
		- 4,53 %	- 5,43 %	- 1,68 %

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des données fournies par la commune de Pantin

¹¹⁷ Caractère facultatif de la contribution, existence d'un intérêt général, initiative des actions laissée à l'organisme bénéficiaire, absence de contrepartie prenant la forme de prestation individualisée répondant aux besoins de l'autorité accordant la subvention.

¹¹⁸ À l'exception de certaines catégories spécifiques d'associations, pour lesquelles les aides sont plus strictement réglementées et encadrées : établissements privés d'enseignement secondaire général (10 % des dépenses annuelles de l'établissement), associations syndicales, à caractère culturel ou associations sportives professionnelles.

Le budget consacré aux associations a baissé de 11,23 % entre 2013 et 2016. À elle seule, l'association du personnel de la ville représente plus de 20 % de cette dotation avec une part en hausse :

Tableau n° 87 : Part de financement de l'association du personnel de Pantin (2013-2016)

	2013	2014	2015	2016
Total général (€)	1 939 678	1 851 882	1 751 309	1 721 844
CASC PANTIN (€)	373 906	366 000	354 000	350 000
Part CASC	19,28%	19,76%	20,21%	20,33%

Source : Chambre régionale des comptes

Comme vu précédemment, cette association mobilise d'importantes ressources non financières de la ville. Outre des moyens financiers, la commune de Pantin offre en effet des prestations en nature aux associations qui correspondent à des locaux mis à disposition.

9.2.1 L'obligation de conventionnement

La commune a valablement présenté toutes les conventions conclues avec les associations recevant un concours annuel supérieur à 23 000 € soit 19 conventions couvertes par des délibérations pour l'année pour les associations et les montants suivants :

Ces associations sont effectivement dotées de conventions annuelles, ou pluriannuelles pour trois d'entre elles en plus du CASC, selon la réponse de l'ordonnateur :

En matière sportive, les procédures internes de la ville mentionnent qu'une convention doit être mise en place pour toutes les associations sportives, en particulier pour celles subventionnées à hauteur de 23 000 € ou plus.

9.2.2 Les mises à disposition d'aides en nature

La définition énoncée par la loi du 31 juillet 2014 précitée énonce que « *les contributions facultatives de toute nature* » sont constitutives de subventions, dès lors que celles-ci sont « *valorisées dans l'acte d'attribution* ». Comme le rappelle le comité national de fiabilité des comptes locaux, une telle valorisation des prestations en nature n'est certes pas obligatoire, mais « *présente des avantages pour la sincérité des comptes mais aussi en termes d'image pour la collectivité* ».

L'article L. 2313-1 du CGCT dispose en outre que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, « *les documents budgétaires [...] sont assortis en annexe : [...] 2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif* ».

Outre les subventions et les mises à disposition de personnels, l'octroi par la commune de Pantin d'une aide en nature aux associations locales est relativement fréquent qu'il s'agisse de mise à disposition de locaux, de matériel, ou de véhicules.

Ces prestations sont consignées dans l'annexe dédiée du compte administratif. Alors que le compte administratif 2013 comprenait encore une interprétation erronée des prestations en nature, cet aspect a été corrigé dès 2014. Retracées depuis 2014 dans les comptes administratifs, ces aides semblent pouvoir être mieux renseignées et/ou précisées.

Au-delà des documents budgétaires, la commune a fourni des tableaux internes précisant l'intégralité des moyens mis à disposition des associations dans l'ensemble. Ces données sont issues des services Urbanisme, qui procède à l'estimation des loyers potentiels des locaux, et Vie associative pour les autres prestations, toutefois non valorisées. Aucun des fichiers ne semblent néanmoins exhaustifs, comme le reconnaît la Direction des finances.

On observe donc qu'aucun service de la ville ne dispose d'un tableau consolidé et centralisé sur les avantages fournis aux associations. Ceci est d'autant plus dommageable qu'il permettrait de mieux accompagner et disposer d'une vue d'ensemble des efforts de la commune à l'égard des associations pantinoises. Comme le rappelle la circulaire du Premier ministre en date du 29 septembre 2015, *« les contributions en nature, le plus souvent effectuées par une autorité publique à titre gratuit, ne sont cependant pas dépourvues de toute valeur et peuvent utilement faire l'objet d'une valorisation [...] dans une démarche de transparence de l'utilisation des fonds publics. [...] La valeur de cette contribution déterminée doit apparaître dans l'acte d'attribution de la subvention. »*

La commune pourrait donc désormais mieux rendre compte de l'utilisation des moyens matériels qu'elle accorde aux associations voire intégrer cette valorisation dans les arrêtés de subvention afin de définir une stratégie plus globale et véritablement proportionnée.

9.2.3 Les procédures d'instruction

Les tâches d'instruction des demandes de subventions et de contrôle des conditions de leur utilisation ne sont pas centralisées, mais réparties entre les directions sectorielles au regard des domaines d'activité des associations.

On peut ainsi distinguer le cas des associations sportives et à caractère culturel qui reçoivent un traitement spécifique ainsi que de toutes les autres associations.

9.2.4 Le contrôle de l'utilisation des subventions

L'article L. 1611-4 du CGCT dispose que *« toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité. »*

Selon la réponse de l'ordonnateur, des contrôles sont opérés pour les associations du secteur du sport avec la vérification annuelle des comptes, des assemblées générales et des objectifs, le suivi de l'indicateur du nombre d'adhérents de l'association originaires de Pantin et le repérage des dysfonctionnements.

Pour les associations du secteur de la vie des quartiers, des conventions d'objectifs et de moyens sont mises en place dans le cadre de la politique de la ville. Par ailleurs, de nouvelles conventions sont en cours d'élaboration avec la déléguée à la Préfète à l'égalité des chances.

Les associations du secteur culturel font l'objet de conventions avec une évaluation triennale ainsi qu'un contrôle annuel des pièces.

Enfin, pour les autres associations percevant des montants peu importants, une vérification annuelle basée sur un indicateur de participation au salon de la vie associative et/ou fêtes de quartier est effectuée.

ANNEXES

Annexe 1 : Détail des suites	117
Annexe 2 : États du personnel.....	124
Annexe 3 : Organigramme	125
Annexe 4 : Effectifs et masse salariale par service	126
Annexe 5 : Échantillon des marchés contrôlés	127
Annexe 6 : Glossaire des sigles	128

Annexe 1 : **Détail des suites**

1. LES SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS PORTANT SUR LA FIABILITE DES COMPTES

1.1. Les subventions d'équipement versées (compte 204)

Les subventions d'équipement devaient faire l'objet d'amortissement et l'ordonnateur s'était engagé à normaliser la situation du compte 204. Ce dernier indique avoir régularisé le défaut d'amortissement des montants inscrits en balance d'entrée au 1^{er} janvier 2006, sur l'exercice 2009 et que les subventions d'investissement sont amorties conformément à la réglementation : sur 5 ans pour les subventions privées et sur 15 ans pour les subventions publiques.

Les délibérations relatives aux d'amortissement datent du 15 décembre 2009 concernant l'amortissement des subventions d'équipement versées, et du 20 décembre 2007 concernant les durées d'amortissement alors préconisé par l'instruction M14 applicable au 1^{er} janvier 2006.

La chambre considère que la recommandation a été partiellement mise en œuvre car la ville de Pantin n'a pas appliqué les durées d'amortissement effectives depuis 2012, qui sont fonction de l'objet financé et non plus du statut du bénéficiaire, la chambre demande à la collectivité de mettre à jour sa délibération portant sur les durées d'amortissement.

1.2. Avances et acomptes versés sur immobilisations corporelles (compte 238)

Le compte 238 présentait un solde de 437 053,60 € composé selon l'état de l'actif 2004 de la bibliothèque Jules Verne 373 661,47 €, Zac Chocolaterie 1 417,20 €, Semip 61 974,93 €. L'ordonnateur s'est engagé à régulariser la situation du compte en transférant les sommes sur le compte 21318.

Selon l'ordonnateur, la situation du compte 238 a été régularisée par une opération d'ordre non budgétaire. En effet, les écritures référencées sur ce compte concernaient les opérations de la bibliothèque J. Verne et du commissariat. La ville étant à l'époque propriétaire de ces bâtiments publics, il avait été convenu, en accord avec le receveur municipal, d'intégrer ces bâtiments dans l'actif de la ville au compte 21318.

La chambre relève que selon l'inventaire au 31 décembre 2015, la somme de 1 417,20 € y figure toujours¹¹⁹ et invite par conséquent la ville à mettre à jour son inventaire.

1.3. Prêts accordés dans le cadre d'opération d'aménagement (compte 274)

Le précédent rapport de la chambre relevait que le compte 274 qui présentait un solde de 12 700 593,36 € au 31 décembre 2007, des prêts accordés dans le cadre d'opération d'aménagement (pour certains clôturés) n'ont pas donné lieu à remboursement. La chambre avait demandé à l'ordonnateur l'apurement des sommes non justifiées.

Selon l'ordonnateur, des écritures de régularisations ont été réalisées et intégrées dans la décision modificative n° 2 de l'exercice 2009 : 72 K€ pour la clôture de la zone d'aménagement concertée (ZAC) de Vaucansson ; 36 K€ pour la régie de quartier (transférés au compte 2042) ; 718 K€ transféré au compte 2128 concernant le jardin public de la Zac Vaucansson ; 4,5 M€ virés au compte 1346 pour la régularisation d'écritures de convention à des participations de Zac antérieures.

¹¹⁹ n° d'inventaire 2000079- Appel de fonds 5 Zac de la Chocolaterie.

Prêts au compte 274 (2009-2015)

Soldes (en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Prêts (c 274)	9 483 566	9 483 566	7 883 566	7 483 566	5 206 641	5 489 801	5 239 801

Source : Comptes de gestion

La chambre considère donc que la recommandation concernant les prêts à rembourser a été mise en œuvre.

1.4. Les dotations aux amortissements des biens du domaine privé

L'ordonnateur s'est engagé à procéder à l'amortissement systématique des biens du domaine privé pour respecter le principe de permanence des méthodes comptables.

L'ordonnateur a précisé qu'un travail avec le département du développement urbain a été mené pour différencier au compte 2132, les immeubles qui étaient productifs de revenus (amortissables) et ceux qui ne l'étaient pas.

Lorsque les immeubles n'étaient pas productifs de revenus, la ville a régularisé le compte en les transférant au compte 2138. Elle précise qu'une personne spécifique est en charge de l'inventaire au sein de la direction des finances.

La chambre considère donc que la recommandation de la chambre concernant les dotations aux amortissements des biens du domaine privé a été mise en œuvre.

1.5. Amortissement des frais d'études (compte 203)

L'ordonnateur s'est engagé à procéder à la régularisation du compte 2031 (en virant au compte 23 les frais d'études correspondant à des travaux réalisés et en amortissant les frais d'études non suivis de travaux) au cours de l'exercice 2010.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir entrepris un travail de régularisation du compte 2031 et que les études non suivies de travaux sont bien amorties, dans le cadre du travail mené sur l'actif en lien avec le trésorier. Les études suivies de travaux sont individualisées et transférées au compte 23 (travaux en cours de réalisation) ou au compte 21 (pour les travaux réalisés). En 2015, 3,2 M€ ont été transférés en 2015 du compte 2031 vers les comptes définitifs 2112, 21312, 21318, et 21311 et 23121 (cf. ci-après extrait du CA 2015). Ces écritures sont passées en opération d'ordre au chapitre 041 « Opérations patrimoniales ».

En 2016, il est prévu de finaliser ces opérations d'ajustement : 7 M€ de crédits sont inscrits à ce titre en opérations patrimoniales, en décision modificative n° 1 au conseil municipal du 6 octobre 2016 pour régulariser le compte 2031 et passer ce montant au compte 21311.

La chambre constate qu'en 2015, le compte de gestion indique bien au crédit du compte 2031, la somme de 3 247 594 € virée au compte d'immobilisation s'agissant des frais d'études suivi de réalisation (ce montant oscillait entre 11 196 € et 229 614 € auparavant). Le même montant de 3 247 594 € a été inscrit en dotation aux amortissements des frais d'études (crédit du compte 28031). En 2016, à la date de l'instruction, l'ordonnateur précise avoir ouvert les crédits et que les écritures ont été mandatés et titrés le 8 décembre 2016 pour 6,5 M€.

La chambre considère donc que la recommandation concernant les amortissements des frais d'études a été mise en œuvre.

1.6. Restes à recouvrer

La chambre a recommandé à l'ordonnateur de porter son effort sur la limitation en amont des restes à recouvrer, notamment par le recours accru aux prépaiements.

L'ordonnateur explique qu'un important travail a été mené en interne au niveau des régies de recettes et du suivi des usagers endettés. Le prélèvement automatique a été développé et le paiement en ligne mis en place. L'absence de dette est vérifiée avant toute inscription aux différentes activités municipales. Un travail sur la qualité des informations renseignées dans la base des tiers a été mis en œuvre, afin d'éviter notamment les retours de courriers. De plus, un travailleur social reçoit les familles ayant une dette de plus de 500 € et une commission de résorption des dettes périscolaires est réunie tous les mois. Par ailleurs, la politique d'optimisation du recouvrement est menée en partenariat avec le trésorier (réunions régulières, communication des états de restes). L'ordonnateur précise par ailleurs qu'un travail précis sur les restes à recouvrer de plus de 1 000 € a été engagé.

La chambre considère que la recommandation concernant les restes à recouvrer a été mise en œuvre.

1.7. Mise en cohérence de l'état de l'actif

Des différences avaient été constatées entre l'état de l'actif 2004 et le compte de gestion 2004. L'ordonnateur a reconnu l'existence d'incohérence et a entrepris un travail de vérification.

L'ordonnateur explique qu'un travail sur l'actif a été mené en lien avec le trésorier. Un poste de référent inventaire a été créé au sein de la direction des finances et la personne formée sur l'utilisation du logiciel dédié. Elle est notamment chargée de constituer des tableaux de bord de suivi et vérifier la cohérence entre l'état de l'actif et l'inventaire physique. Ce travail de mise en cohérence serait finalisé en 2016, selon l'ordonnateur.

L'ajustement n'étant pas encore finalisé à la clôture de l'instruction, la chambre considère que la recommandation est partiellement mise en œuvre.

1.8. La connaissance et le suivi du patrimoine

L'ordonnateur a indiqué vouloir, dans le cadre de la réforme de l'administration municipale, mettre en place une procédure de travail et les outils nécessaires pour intégrer le suivi physique de l'inventaire.

L'ordonnateur explique que la personne recrutée chargée du dossier inventaire est aussi pour mission d'assurer la coordination de l'inventaire avec les référents désignés dans chaque direction pour actualiser chaque année l'inventaire physique. Concernant les biens meubles, il n'existe pas d'inventaire physique mais les achats sont centralisés à la direction des finances et les demandes soumises à une commission des moyens. S'agissant des biens immeubles, les acquisitions et cessions font l'objet d'un acte notarié qui est retranscrit dans le tableau général des acquisitions et cessions mis à jour par les agents du pôle foncier. Pour les acquisitions et cessions anciennes (avant l'obligation faite aux notaires de publier les actes aux Hypothèques), l'ordonnateur interroge l'office notarial, les bases DGFIP ou formule une demande de renseignement sommaire et urgente auprès des Hypothèques.

La chambre considère que la recommandation relative à la connaissance et au suivi du patrimoine est partiellement mise en œuvre.

1.9. Outil de suivi synthétique des opérations du budget annexe habitat indigne

Le précédent rapport avait regretté l'absence d'outil de suivi synthétique des opérations du budget annexe Habitat indigne. L'ordonnateur explique que ce budget annexe regroupe depuis 2008 l'ensemble des inscriptions financières relatives aux opérations de résorption de l'habitat indigne, et que le suivi synthétique est réalisé à l'adresse, en fonction des secteurs de projets.

Les outils de suivi des opérations de résorption de l'habitat indigne sont divers¹²⁰. Il existe par ailleurs des tableaux de suivi des acquisitions tenus par les services de la ville, en collaboration avec le cabinet SEGAT chargé d'ingénierie foncière.

Les opérations des quartiers des Sept-Arpes (27-29 et 36 rue des Sept-Arpes) concernent trois adresses inscrites dans le cadre du dispositif RHI (ANAH). Toutes les acquisitions ont été réalisées depuis 2014. Le suivi de la fin d'opération consiste à mettre au point les modalités de cessions des fonciers.

Pour les adresses 4 rue Méhul et 53 Sept-Arpes, la ville a opté pour une démarche coercitive de rachat des lots de copropriété avec mise en place d'une procédure RHI. Pour l'adresse 4 Méhul, le suivi financier est réalisé en régie par les services de la ville. Pour l'adresse 53 Sept-Arpes, l'EPT Est Ensemble s'est déclaré compétent, obtenant la maîtrise d'ouvrage de ces opérations, déléguée par voie de convention d'aménagement depuis 2016.

On peut donc considérer que la ville de Pantin a partiellement mis en œuvre cette recommandation qui n'épuise néanmoins pas le sujet du budget annexe.

2. LES SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS PORTANT SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1. Le renforcement des outils de pilotage de la fonction RH

La chambre relevait, dans ses observations, l'absentéisme particulièrement important au sein des directions de l'enfance, du service à la population et des services techniques. Elle recommandait la mise en place d'un plan d'action afin d'endiguer ce phénomène.

Dans ses éléments de réponse, la collectivité concède que l'absentéisme demeure encore important ; il est même en augmentation comme il le sera précisé dans la partie dédiée aux ressources humaines. S'y ajoutent les nombreuses incidences négatives – plus difficilement quantifiables – sur le bon fonctionnement des services (désorganisation, surcroît de travail pour les agents présents, dégradation du service rendu aux usagers, etc.).

La commune précise avoir identifié deux axes d'actions à mettre en œuvre, assez classiques :

- un volet de prévention d'une part : suivi médical et accompagnement des agents renforcés (notamment pour les filières courtes et les carrières longues), sensibilisation aux risques professionnels, signalement des médecins délivrant des arrêts de travail de complaisance aux autorités compétentes (Conseil de l'Ordre, caisse d'assurance-maladie) ;
- des mesures de nature plus curative/corrective d'autre part : outre l'élaboration de meilleurs outils de suivi, un renforcement des exigences de justification des absences par les agents (et, en symétrique, des sanctions en cas d'absence injustifiée) et du contrôle des arrêts de travail par des contre-visites ou des expertises, une plus grande modulation du régime indemnitaire à l'assiduité, une systématisation des « entretiens de reprise » à l'issue d'une absence prolongée...

Pour autant, la plupart de ces mesures n'étaient pas encore déclinées fin 2016, la commune envisageant une mise en œuvre en plusieurs phases, conduite « en mode projet », d'ici à décembre 2018, et qui concernera dans un premier temps certains services expérimentateurs : petite enfance, police municipale, propreté et finances. Par ailleurs, les données ne montrent pas une réelle amélioration sur le sujet, bien au contraire.

Sur la base de ces éléments, la recommandation de la chambre n'apparaît donc pas mise en œuvre mais comme restant à mettre en œuvre à la date d'ouverture du présent contrôle.

¹²⁰ Les conventions et maquettes ANRU, les tableaux de suivi opérationnels et financiers élaborés par Deltaville en qualité d'AMO et puis par SEMIP, les tableaux de suivi financiers élaborés en régie par la ville à partir de 2014, et de suivi opérationnel à partir de 2016.

2.2. La régularisation d'anomalies relatives au régime indemnitaire ou aux avantages en nature

▪ Frais de représentation et frais de mission

Il était rappelé que seul le DGS peut bénéficier des frais de représentation, en raison des responsabilités et des sujétions liées à cette fonction¹²¹. Pour tout autre agent, les frais de mission sont remboursés forfaitairement sur présentation d'un justificatif.

L'ordonnateur s'était engagé à respecter rigoureusement le régime juridique des frais de mission, ce que confirment la commune dans sa réponse ainsi que l'analyse des fichiers de paie.

▪ Versement de l'indemnité d'exécution des missions de préfecture (IEMP) et de la prime informatique

Pour l'IEMP, la chambre relevait que les montants servis pouvaient être dans certains cas supérieurs au plafond réglementaire. L'ordonnateur avait indiqué que ces montants seraient revus et, le cas échéant, compensés par les autres primes légales en vigueur. Concernant la prime informatique, il était relevé que certains agents la percevaient alors qu'ils ne remplissaient pas les conditions prévues par les textes.

La réponse de la commune sur le premier point rappelle, plus largement, la refonte du régime indemnitaire qui est survenue en 2011 à l'issue de négociations avec les organisations syndicales. Une telle réforme globale était en quelque sorte déjà annoncée par l'ordonnateur en réaction au précédent rapport, puisqu'il avait pris l'engagement de mener, dans le cadre de la réorganisation de son administration municipale, un « audit de régularité » du régime indemnitaire, comme prélude à des mesures correctrices.

Compte tenu de ses enjeux qui excèdent les seules vérifications au titre des suites, le régime indemnitaire rénové de la commune sera analysé de manière plus approfondie dans la partie relative à la gestion des ressources humaines, pour en vérifier la conformité à la réglementation en vigueur.

▪ Logements de fonction

La chambre avait recommandé à l'ordonnateur de mettre fin à la situation de deux agents de la filière médico-sociale qui ont bénéficié de logement de fonction par nécessité absolue de service alors qu'ils ne pouvaient prétendre qu'à un logement par utilité de service.

La commune de Pantin a indiqué à l'équipe d'instruction avoir « *dressé un état des lieux des agents bénéficiant d'un logement de fonction* », présenté en direction générale début 2016. Elle précise que ce travail a consisté, en premier lieu, à déterminer les emplois ouvrant droit à un logement pour nécessité absolue de service, par opposition à ceux ne permettant qu'une simple convention d'occupation précaire. La seconde étape a consisté à calculer les coûts des charges et des valeurs locatives de ces logements, travail plus long qu'escompté initialement du fait de l'absence de compteurs individuels dans la plupart d'entre eux. En conséquence, aucune délibération mettant en œuvre le nouveau régime des concessions de logements n'a encore été prise à la date de l'ouverture du présent contrôle, mais « *cette mise en conformité reste un objectif majeur pour 2017* ».

Compte tenu de ce retard par rapport au précédent contrôle notifié voilà sept années et du caractère obsolète du régime pantinois par rapport à une réglementation qui a évolué depuis désormais cinq années, la recommandation n'a donc pas été suivie à ce stade.

¹²¹ Cf. art. 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990.

2.3. La correction d'anomalies statutaires

Les lacunes constatées concernaient la gestion des carrières de certains agents contractuels de catégorie A – renouvellements successifs de contrats, promotion accélérée par rapport au déroulé de carrière d'un titulaire – ou encore la situation de l'un des collaborateurs de cabinet dont le contrat était lacunaire quant à ses missions et à la détermination des éléments de sa rémunération.

Concernant le fonctionnement du cabinet, la commune a précisé que ce collaborateur évoqué dans le précédent rapport avait quitté la collectivité depuis lors. Dans l'ensemble, la situation des contractuels, notamment de catégorie A, n'appelle pas de commentaires particuliers.

2.4. Les suites données aux recommandations portant sur les centres municipaux de santé

L'ordonnateur s'est engagé à établir un budget annexe en 2010 ou 2011 aux fins de suivre les dépenses liées aux centres municipaux de santé (CMS).

En réponse au questionnaire général, l'ordonnateur explique que les centres municipaux de santé ne sont pas suivis en budget annexe. Mais, afin d'en suivre et analyser les coûts, la ville a instauré une comptabilité analytique suivie par la direction des finances, et au sein de la direction de la santé, des tableaux de bord opérationnels, d'activité et financiers ont été mis en place afin de permettre un suivi précis par centre de santé et type de soin.

La chambre considère donc que la proposition est devenue sans objet car l'ordonnateur a fait un autre choix avec la mise en place d'une comptabilité analytique qui peut permettre de pallier l'absence de budget annexe.

2.5. Les suites données aux recommandations relatives aux délégations de service public

Deux délégations de services publics ont été consenties par la ville, relatives au stationnement payant et aux marchés d'approvisionnement communaux. La chambre a notamment constaté que les stipulations contractuelles étaient parfois insuffisantes quant aux obligations des délégataires.

L'ordonnateur s'est engagé à suivre ses observations dans le cadre du renouvellement prochain de la délégation de service public relative au stationnement payant.

2.6. Les suites données aux recommandations relatives à la fonction achat

La chambre a recommandé à l'ordonnateur de revoir le positionnement du service achats et la mise en place d'un véritable contrôle interne. Des achats de prestations d'assistance juridique ont été passés auprès d'un cabinet d'avocats sans mise en concurrence alors qu'ils doivent l'être selon le code des marchés publics. Des prestations à un consultant engagé pour exercer le contrôle de gestion de la commune, ont été payées par la ville alors que le service ne paraissait pas avoir été fait. Des commandes de mobilier urbain, de location de cars et de travaux publics ont été passées sans mise en concurrence. La ville s'est engagée à faire une stricte application du code.

L'ordonnateur explique avoir diffusé sur l'intranet de la ville, un guide interne de la commande publique. De plus, le pôle achats et marchés publics travaille en réseau avec le service juridique afin de prévenir les risques. Des réunions sont organisées avec les directions opérationnelles afin de les accompagner dès le stade de la définition des besoins, ainsi qu'avec le pôle juridique afin de les associer aux procédures d'appel d'offres à fort enjeu financier ; un tableau retraçant l'ensemble des procédures en cours est mis à jour chaque semaine et présenté au directeur général et à ses adjoints, en identifiant les procédures à risque. Un nouveau guide des procédures intégrant les dernières évolutions réglementaires est actuellement en cours de validation, en y apportant une dimension « planification annuelle ».

Le recensement annuel suivra le calendrier de la préparation budgétaire et permettra d'identifier l'étendue des achats à réaliser dans l'année, de mieux identifier et regrouper les besoins par familles homogènes à l'échelle de la commune et de planifier avec les directions l'essentiel des marchés correspondants sur l'année.

Cette dimension de programmation répond au double enjeu de corrélation des procédures lancées avec les arbitrages décidés et d'une vue d'ensemble des montages envisagés, permettant d'identifier et de traiter les risques très en amont du lancement de la procédure.

Le caractère récent des procédures mises en œuvres ne permet pas à la chambre de se prononcer sur l'ensemble des suites données aux recommandations précédentes de la fonction achat. Néanmoins, l'examen d'un échantillon de mandats et de marchés a fait la démonstration de la persistance d'un certain nombre de dysfonctionnements dans la formalisation et le suivi des marchés.

2.7. Récapitulatif

Le suivi des suites peut donc être synthétisé de la sorte :

	Devenue sans objet	Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre
1. Fiabilité des comptes				
Subventions d'équipement			x	
Avances et acomptes sur immobilisations corporelles			x	
Prêts accordés dans le cadre d'opération d'aménagement				x
Dotations aux amortissements des biens du domaine privé				x
Amortissement des frais d'études				x
Restes à recouvrer				x
Mise en cohérence de l'état de l'actif			x	
Connaissance et le suivi du patrimoine			x	
Outil de suivi synthétique des opérations du budget annexe habitat indigne				
2. Ressources humaines				
Renforcement des outils de pilotage de la fonction RH			x	
Logements de fonction		x		
Versements de prime			x	
Frais de représentation et frais de mission				
Correction d'anomalies statutaires				x
3. Centres municipaux de santé	x			
Délégations de service public			x	
Commande publique			x	

Annexe 2 : États du personnel

Emplois/Filières	CA 2012		CA 2013		CA 2014		CA 2015		au 01/06/2016	
	EB	EP	EB	ETPT	EB	ETPT	EB		EB	
DGS de 40 à 80 000	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
DGA 40 à 150 000	6	6	5	5	5	5	5	3	5	5
Collaborateurs de cabinet	3	2	3	2	3	3	3	2	3	3
Filière administrative	348	323	309	300	306	294	297	289	295	282
Filière technique	584	566	605	595	594	579	577	571	575	557
Filière sociale	118	109	121	119	121	111	124	113	116	109
Filière médico-sociale	141	115	105	103	107	101	117	114	105	104
Filière médico-technique	4	3	3	3	4	4	4	4	3	3
Filière culturelle	186	118	12	11	7	7	7	7	8	8
Filière sportive	20	18	10	9	9	7	9	7	9	7
Filière animation	357	276	275	271	275	267	276	261	258	258
Police municipale	31	23	30	26	30	27	30	25	30	25
Emplois spécifiques	386	205	177	131	178	178	194	196	174	172
Total général	2185	1765	1656	1576	1640	1584	1644	1593	1582	1534

Source : CRC, d'après les annexes IV-C1 du compte administratif

Annexe 3 : Organigramme



Annexe 4 : Effectifs et masse salariale par service

	2013			2016			Évo. 2013/2016 (en %)
	ETPT	Masse salariale	Moyenne	ETPT	Masse salariale	Moyenne	
CABINET DU MAIRE	50,8	2 375 512	46 808	46,7	2 123 967	45 514	- 2,8
CABINET DU MAIRE	30,2	1 482 907	49 157	19,7	996 061	50 647	3,0
DIR. DE LA COMMUNICATION	20,6	892 606	43 365	27,0	1 127 907	41 774	- 3,7
DEPT CITOYENNETE DEVELOP.	982,9	28 542 689	29 039	909,7	26 907 234	29 579	1,9%
DEPT CITOYENNETE DEVELOP.	2,0	179 589	89 794	2,3	206 354	88 437	- 1,5
DIR. DEVELOPPEMENT CULTUREL	98,1	3 073 809	31 339	134,3	4 470 899	33 303	6,3
DIR. DEVELOPPEMENT SOCIO-CULTUREL							
DIR. EDUCATION LOISIRS SPORTS	796,3	22 480 807	28 230	581,5	16 601 726	28 550	1,1
DIR. PREVENTION TRANQUILITE PUB	86,5	2 808 484	32 468	191,6	5 628 255	29 378	- 9,5
DEPT DEV. URBAIN DURABLE	39,5	1 947 315	49 299	40,1	1 951 163	48 678	- 1,3
DEPT DEV. URBAIN DURABLE	2,6	179 889	69 635	1,7	94 807	56 884	- 18,3
DIR. AMENAGEMENT	8,0	436 735	54 592	8,3	437 728	52 527	- 3,8
DIR. AMENAGEMENT ET COMMERCE							
DIR. DEV. ECO. COMM. EMPLOI							
DIR. HABITAT LOGEMENT	14,3		45 280	15,2	690 961	45 558	0,6
DIR. URBANISME	14,7	685 444	46 735	14,9	727 667	48 782	4,4
DEPT PATRIMOINE CADRE VIE	219,3	8 911 564	40 630	212,9	9 140 284	42 929	5,7
DEPT PATRIMOINE CADRE VIE	11,5	605 767	52 675	12,4	729 305	58 736	11,5
DIR. BATIMENTS	80,3	3 396 889	42 329	76,3	3 352 081	43 962	3,9
DIR. ESPACES PUBLICS	123,9	4 723 807	38 121	120,1	4 834 511	40 260	5,6
DIR. VOIRIE DEPLACEMENTS	3,7	185 101	50 482	4,2	224 388	53 853	6,7
DEPT RESSOURCES	90,0	4 259 560	47 328	84,0	4 137 238	49 253	4,1
DEPT RESSOURCES	3,2	163 846	51 741	3,5	243 658	69 616	34,5
DIR. FINANCES	13,3	653 786	49 034	11,5	568 155	49 405	0,8
DIR. RELATIONS HUMAINES	29,4	1 334 127	45 353	34,4	1 577 401	45 832	1,1
DIR. RESSOURCES JURIDIQUES ADM	22,0	1 047 797	47 627	15,3	732 507	48 033	0,9
DIR. SYSTEMES INFORMATION	22,1	1 060 004	48 000	19,3	1 015 518	52 527	9,4
DEPT SOLIDARITES ET PROXIMITE	427,1	17 031 621	39 879	383,8	15 997 002	41 677	4,5
DEPT SOLIDARITES ET PROXIMITE	2,0	159 086	79 543	2,0	239 255	119 627	50,4
DIR. ACTION SOCIALE	41,6	1 761 268	42 355	73,3	3 001 473	40 929	- 48,9
DIR. RELATIONS USAGERS	45,3	1 710 444	37 730				
DIR. SANTE	164,2	6 885 528	41 942	139,0	6 058 729	43 588	3,9
DIR. PETITE ENFANCE ET FAMILLE	174,0	6 515 297	37 444	169,5	6 697 545	39 514	5,5
DIRECTION GENERALE SERVICES	13,6	794 787	58 512	10,0	642 181	64 218	9,7
DPT DIVERS	60,6	910 682	15 032	64,2	873 735	13 617	- 9,4
DIVERS SERV ADM	6,7	189 422	28 413	5,0	167 026	33 405	17,6
ASSEDIC	48,6	592 652	12 199	53,8	597 434	11 098	- 9,0
IMPOTS/RECEVEUR	2,3	16 262	6 969	2,3	17 452	7 480	7,3
CASC	3,0	112 345	37 448	3,0	91 823	30 608	- 18,3
Total général	1 883,75	64 773 730	34 386	1 751,33	62 292 060	35 568	3,44

Source : Chambre régionale des comptes sur la base des données de la commune de Pantin

Annexe 5 : Échantillon des marchés contrôlés

	Objet	Titulaire	Type	Montant HT en € (acte d'engagement)
1	Bail d'entretien et de travaux neufs de la voirie et réseaux divers pour les années 2013 à 2016	L	AOO (4 ans)	6 000 000,00
2	Prestations d'assistance et de représentation juridique	Lot 1 : A Lot 2, 3 et 4 : S3 Lot 4 et 6 : S4	MAPA (3 ans)	240 000,00
3	Accompagnement à la formalisation, l'optimisation et la diffusion des processus RH	P	MAPA	23 275,00
4	Bail Eclairage public, signalisation tricolore et illuminations Années 2015 à 2018	D	Accord-cadre (4 ans)	6 400 000,00
5	Bail Eclairage public, signalisation tricolore et illuminations Années 2015 à 2018	D	Accord-cadre (4 ans)	1 600 000,00
6	Désamiantage, déconstruction sélective sur site 3 rue Berthier à Pantin	B	MAPA	1 061 735,00
7	Désamiantage et déconstruction sélective d'un bâtiment sis au 36 rue des Sept-Arpents	B	MAPA	73 475,00
8	Remplacement des fenêtres et portes au rez-de-chaussée, entresol et 1 ^{er} étage de l'Hôtel de Ville.	L2	MAPA	360 000,00
9	Couverture motorisée en toile PVC des cellules de stockage du sel de déneigement	S1	MAPA	29 789,00
10	Chèques cadeaux pour le personnel	S5	MAPA -Marché à bon de commande	100 000,00
11	Location, installation et maintenance d'un jardin d'hiver pour les fêtes de fin d'année 2015	E	MAPA	82 225,00
12	Fête du personnel du 6 janvier 2017	M	MAPA	93 617,90
13	Organisation de la fête du personnel de la ville de Pantin janvier 2015	M	MAPA	54 363,32
14	Concert pour la fête du personnel 2015	M	MAPA	34 530,01
			Total	16 153 010,23

Annexe 6 : **Glossaire des sigles**

AC	Attribution de compensation
ANV	Admission en non-valeur
ASCP	Association sportive du personnel communal
BA	Budgets annexes
BOAMP	Bulletin officiel des annonces des marchés publics
BP	Budget primitif
CAEE	Communauté d'agglomération Est Ensemble
Caf	Capacité d'autofinancement
CAO	Commission d'appel d'offres
CASC	Comité d'activités sociales et culturelles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CE	Comité d'entreprise
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CIG	Centre interdépartemental de gestion
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CMP	Code des marchés publics
CMPP	Centre médico-psycho-pédagogique
DGA	Directeur général adjoint
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des Finances publiques
DGP	Délai global de paiement
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DSU	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein annuel travaillé
FCCT	Fonds de compensation des charges transférées
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FSRIF	Fonds de solidarité de la région Île-de-France
IAT	Indemnité d'administration et de technicité
IEMP	Indemnité d'exécution des missions des préfetures
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires

JAL	Journal d'annonces légales
MAD	Mise à disposition
MAPA	Marchés à procédure adaptée
MGP	Métropole du Grand Paris
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NOTRe	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République
PFR	Prime de fonctions et de résultats
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
PRU	Programme de rénovation urbaine
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
Zac	Zone d'aménagement concerté

REPONSE

**DE MONSIEUR BERTRAND KERN
MAIRE DE LA COMMUNE DE PANTIN (*)**

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



Monsieur Gérard TERRIEN
Président
Chambre Régionale des Comptes
6 cours des Roches
BP 187
77315 MARNE-LA-VALLEE CEDEX 2
Pantin, le 4 décembre 2017

Réf. BP/FJ/BK 17-95

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives

Référence : n° de contrôle : 2016-012
n° de rapport : 2017-0113 R

Monsieur le Président,

Par lettre du 1er décembre 2017, vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives relatif aux contrôles des comptes et de la gestion de la commune de Pantin pour les exercices 2008 et suivants.

Je déplore que dans ces observations définitives, les éléments qui vous ont été apportés le 3 octobre en réponse à votre rapport d'observations provisoire du 29 août 2017 n'aient été que partiellement pris en compte.

Je tiens tout d'abord à rappeler que si la situation financière de la ville peut être améliorée, elle est non seulement, comme vous le concluez, « solide » mais, surtout, en nette amélioration depuis 15 ans. Or, il me semble que cette évolution est très insuffisamment rappelée et soulignée dans le rapport.

Alors que la perte cumulée de la Dotation Globale de Financement (DGF) de la commune s'élève à 17,7 M€ entre 2013 et 2017, alors que la population de Pantin a augmenté de plus de 5% entre 2008 et 2016, il convient donc d'insister sur la stratégie financière que j'ai mise en œuvre avec la municipalité. Cette stratégie a permis un redressement très net de la situation financière de la ville :

- sous l'effet des transferts vers Est Ensemble depuis 2013, et sous l'effet des efforts de gestion depuis 2014, la masse salariale est en diminution tout en maintenant un haut niveau de service public,
- le taux d'épargne brute est supérieur à 14% durant la période considérée, ce qui permet de continuer à investir,
- la dette diminue de près de 30% en étant totalement assainie et sans risque, elle passe de 135 M€ en 2008 à 99M€ en 2015 et sera de 93M€ avec une capacité de remboursement de moins de 5 ans à fin 2017,
- le maintien d'un niveau élevé de dépenses d'équipement par habitant, il s'élève à 333€ entre 2008 et 2015 et est supérieur de 79€ aux autres communes de 25 000 à 75 000 habitants d'Ile-de-France.

Grâce à cette stratégie financière, la commune de Pantin satisfait aujourd'hui largement aux objectifs qui devraient être fixés dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et dans la loi de finances 2018. Cela s'incarne au niveau de l'évolution des dépenses de fonctionnement prévues au budget primitif 2018 de la ville qui sont en baisse de 0,67 % par rapport au budget primitif 2017, tandis que la loi prévoit une hausse maximale de 1,1%. Cela s'incarne aussi dans la capacité de désendettement de 4,7 ans pour la ville de Pantin en 2017 contre les 11 ans prévus par la loi. Cela s'incarne enfin dans le rythme de désendettement de 1M€ prévu au budget 2018.

En matière de gestion du personnel, je souhaite rappeler les nombreuses réformes d'ampleur qui ont été réalisées. Vous constatez le passage aux 1 607 h pour 90 % des agents et la mise en place de la gestion des temps automatisée par l'installation de badgeuses. Vous constatez une réorganisation de l'administration pour rendre plus lisible l'organisation des services, améliorer la cohérence des politiques publiques et favoriser les logiques de coopération entre services. Vous constatez la refonte du régime indemnitaire pour mieux prendre en compte les responsabilités et les sujétions des agents.

L'ensemble de ces réformes dont vous me donnez gré, ont pu se faire parce qu'elles ont été mises en œuvre progressivement. Peut-être est-ce une divergence de conception de ce que doit et peut être le dialogue social, mais, au risque de vous décevoir, l'injonction brutale en sacrifiant le pouvoir d'achat des agents n'est pas dans ma culture et n'est certainement pas ce pour quoi j'ai été élu. C'est la raison pour laquelle, si d'autres réformes sont nécessaires, elles continueront d'être menées tout aussi progressivement en continuant de garantir le maintien du pouvoir d'achat. C'est parce que j'ai procédé ainsi que ces réformes ont été acceptables pour les agents et qu'elles ont pu s'ancrer dans la durée.

S'il est particulièrement important que la Chambre Régionale des Comptes puisse exercer un contrôle sur la régularité et la sincérité des comptes, sur l'application des dispositions statutaires concernant le personnel communal, sur le respect des principes de la commande publique. il est particulièrement regrettable qu'elle éprouve le besoin de s'éloigner de ces domaines.

Ainsi en considérant, par exemple, que « *la diminution progressive des effectifs municipaux* » puisse constituer un objectif pour la commune ou que le « *soutien au personnel communal semble élevé* », outre la démarche dogmatique, je me permets aimablement de rappeler qu'il appartient uniquement au Conseil Municipal, au premier rang duquel le Maire, de décider des politiques publiques qu'il souhaite mener et des moyens qu'il entend y consacrer.

Ainsi en considérant que le taux d'administration de la commune serait trop élevé dans un contexte d'augmentation de la population, de la demande sociale et de la fragilité socio-économique d'une partie toujours importante de cette population, tout cela sur un territoire fragmenté, c'est exprimer qu'il serait urgent de baisser le niveau de service public et la qualité du service rendu à l'usager. Ce taux d'administration dépend du mode de gestion des services publics, si autrefois la gestion en régie était privilégiée, ce mode de gestion peut être légitimement interrogée. En revanche, il ne me semble pas que l'arbitrage parmi les modes de gestion revienne aux organismes de contrôle.

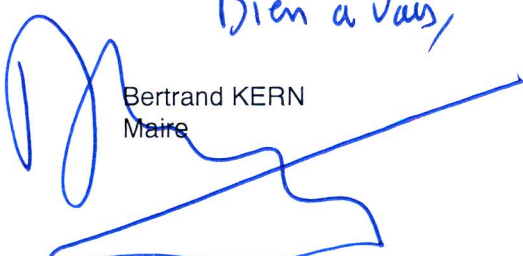
Ainsi en considérant que les moyens alloués au soutien du personnel communal sont trop élevés, c'est laisser penser que les agents qui en bénéficient ne le mériteraient pas. Si les modalités techniques de soutien peuvent être revues et améliorées, j'entends, avec la municipalité conserver l'objectif de développement d'actions et de soutiens à caractère social, culturel et de loisirs à destination du personnel communal. C'est parce que nous soutenons un fort taux de service public avec des agents investis dans leurs missions que nous nous devons de les soutenir. Vous êtes libres de penser le contraire, je suis moins convaincu qu'il soit du rôle de la Chambre de le préconiser.

Enfin, en matière de commande publique, je tiens à vous assurer que la commune est parfaitement consciente des enjeux tant juridique que financier qui s'attachent à sa sécurisation et à son optimisation. C'est pourquoi nous poursuivons la sécurisation et l'optimisation des procédures d'achats. Cela a donné lieu à un plan d'actions comprenant la diffusion du guide de procédures achats, la mise en œuvre d'une procédure de recensement des besoins, la constitution de tableaux de bord de suivi. La Ville fait aussi sienne une préconisation de la Chambre Régionale des Comptes en fixant à 1M€ le seuil des marchés de travaux pour lesquels la Commission d'Appel d'Offres serait consultée alors que la loi fixe le seuil à 5,225M€.

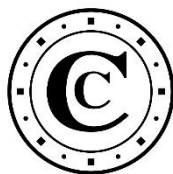
Dans un contexte financièrement dégradé pour les collectivités locales, la commune de Pantin poursuivra le travail qu'elle a engagé depuis plus de quinze ans et qui a porté ses fruits et permet aux Pantinoises et aux Pantinois à continuer de bénéficier d'un haut niveau de service public de qualité. C'est dans ce cadre que la commune ne manquera pas de s'appuyer sur les recommandations de la Chambre Régionale des Comptes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes respectueuses salutations

Bien à vous,



Bertrand KERN
Maire



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

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

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

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