



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

**COMMUNE
DE SAINT-OUEN-SUR-SEINE**

(93)

Exercices 2015 et suivants

Observations
délibérées le 22 juillet 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE.....	6
OBSERVATIONS.....	7
1 RAPPEL DE LA PROCEDURE	7
2 LES SUITES DONNEES AU CONTROLE PRECEDENT	7
3 PRESENTATION GENERALE DE LA COLLECTIVITE.....	7
3.1 Les caractéristiques de la commune.....	7
3.2 Enjeux sociaux, urbains et environnementaux.....	8
4 LA PLACE DE LA COMMUNE DANS L'INTERCOMMUNALITE	8
4.1 Les compétences transférées à la communauté d'agglomération	8
4.2 L'adhésion à l'établissement public territorial (EPT) Plaine commune	9
4.3 Les relations avec la MGP	10
4.4 De nouveaux flux financiers entre l'EPT, la commune et la MGP.....	11
4.5 Appréciation générale	13
5 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE	13
5.1 La qualité du processus budgétaire	13
5.1.1 Le calendrier budgétaire	13
5.1.2 L'information présentée lors des débats d'orientation budgétaire (DOB)	14
5.1.3 Le compte administratif.....	14
5.2 La fonction comptable et financière.....	15
5.2.1 Le délai global de paiement.....	15
5.2.2 Les immobilisations financières	15
5.2.3 Les immobilisations en cours	16
5.2.4 Les amortissements	17
5.2.5 Les créances à court terme.....	17
5.2.6 Les provisions pour dépréciation des comptes de tiers et provisions pour risques	18
5.2.7 Les annulations de titres	19
5.2.8 Les comptes de régularisation	19
5.2.9 L'inventaire et l'état de l'actif.....	19
5.3 Appréciation générale	20
6 LA SITUATION FINANCIERE	20
6.1 La stratégie financière de la commune.....	21
6.1.1 Le levier des recettes fiscales	21
6.1.2 La maîtrise des charges de personnel	21
6.1.3 La baisse des subventions accordées.....	22
6.1.4 La maîtrise de la dette.....	22
6.2 Les produits et charges de fonctionnement.....	22
6.2.1 Les produits de fonctionnement	22
6.2.2 Les charges de gestion.....	26
6.3 L'excédent brut de fonctionnement	30
6.4 La capacité d'autofinancement	30

6.5	Les investissements.....	31
6.6	L'endettement	32
6.7	Les conséquences financières de la crise sanitaire liée à la covid-19	33
6.8	Appréciation générale	34
7	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	35
7.1	L'organisation de la direction des ressources humaines	35
7.2	Les orientations de la gestion des ressources humaines.....	35
7.2.1	Le développement d'une culture managériale commune	35
7.2.2	Les chantiers en suspens.....	36
7.3	Les effectifs.....	36
7.3.1	Les emplois budgétaires et les postes vacants	36
7.3.2	La composition des effectifs.....	37
7.3.3	Le taux d'administration.....	39
7.3.4	La masse salariale.....	39
7.3.5	La masse salariale et les effectifs	40
7.3.6	La procédure de recrutement	40
7.3.7	La notation persiste au détriment de l'évaluation professionnelle des agents.....	41
7.4	La rémunération	41
7.4.1	Les bénéficiaires de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).....	41
7.4.2	Une mise en place imparfaite du Rifseep	42
7.5	L'organisation du temps de travail.....	45
7.5.1	Le régime de temps de travail applicable	45
7.5.2	Les heures supplémentaires	46
7.5.3	L'absentéisme.....	46
8	LA COMMANDE PUBLIQUE	49
8.1	L'organisation de la commande publique	49
8.1.1	L'organisation du service de la commande publique	49
8.1.2	La conduite des procédures d'achat.....	50
8.1.3	Une mutualisation insuffisante des achats.....	50
8.2	La passation des marchés de fournitures et services	51
8.3	La démarche qualimétrique.....	53
9	LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT	53
9.1	Les opérations d'aménagement.....	53
9.1.1	Une politique de densification dans un objectif d'attractivité résidentielle et tertiaire	53
9.1.2	Un territoire communal théâtre de nombreuses opérations d'aménagement.....	55
9.2	Le transfert de la compétence d'aménagement.....	56
9.3	Les principales Zac	58
9.3.1	La concession d'aménagement Ouvrard-Villars-Guilux (OVG).....	58
9.3.2	La Zac « Porte de Saint-Ouen ».....	59
9.3.3	La Zac des Docks	60
9.4	Appréciation générale	67
	ANNEXES.....	69

SYNTHESE

La commune de Saint-Ouen-sur-Seine, située dans le département de la Seine-Saint-Denis, connaît une forte croissance démographique. Sa population (51 000 habitants), relativement jeune, est marquée à la fois par un taux de pauvreté élevé (28 %) et un phénomène de « gentrification » caractérisé par l'accroissement rapide de la part des cadres et professions intellectuelles supérieures au sein de la population active.

Le contrôle de la chambre régionale des comptes a porté en particulier sur la politique de développement urbain mise en œuvre par la commune, à l'appui de cette croissance démographique, à travers de nombreuses et importantes opérations d'aménagement. Celles-ci ont un impact significatif sur les finances de la commune. En outre, elles sont conduites dans un nouveau contexte puisque la compétence d'aménagement appartient désormais à la Métropole du Grand Paris (MGP) et à l'établissement public territorial (EPT) Plaine commune, dont la commune est membre depuis le 1^{er} janvier 2016.

D'importantes opérations d'aménagement génératrices de risques financiers et juridiques supportés majoritairement par la commune.

En matière d'aménagement urbain, la commune conduit une politique de densification dans un objectif d'attractivité résidentielle et tertiaire. Elle investit dans de nombreuses opérations de construction de logements et de bureaux auxquelles s'ajoute la rénovation de trois quartiers dans le cadre du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU). Pour faire face à l'accroissement de la population induit par ces opérations d'aménagement, la commune a dû répondre à d'importants besoins en équipements publics, d'autant qu'en 2015 ceux-ci étaient saturés (crèches, écoles primaires) ou vétustes et en nombre insuffisant (équipements sportifs).

Toutefois, plusieurs de ces opérations d'aménagement se sont révélées génératrice d'une charge financière lourde pour la commune ou sa société d'aménagement (Semiso). Ainsi, l'analyse par la chambre des opérations des zones d'aménagement concerté (Zac) Ouvrard-Villars-Guilux et Porte de Saint-Ouen fait ressortir la tendance à l'accroissement des charges d'aménagement par rapport aux bilans prévisionnels des opérations (hausse du prix des terrains, frais contentieux, frais financiers dus aux retards de réalisation, coûts de dépollution des terrains, relèvement de la rémunération de l'aménageur). En outre, malgré d'importantes participations financières de la commune, le programme des réalisations peut comprendre peu d'équipements publics, voire aucun.

Dans le cas de la Zac des Docks, confiée à l'aménageur Sequano sur un quart du territoire communal, le bilan prévisionnel s'élève à 533 M€ et le programme a connu de nombreuses modifications. Une grande incertitude pèse sur les recettes de cession de charges foncières et de terrains. Un quart des équipements publics reste à réaliser et à financer. La commune, dont la participation est prévue à hauteur de 105 M€, s'est en outre engagée à payer le surcoût des travaux de mise en état des sols et à compenser les subventions non perçues. Elle supporte majoritairement le risque financier et peu l'aménageur.

Le 1^{er} janvier 2018, la compétence relative aux Zac et concessions publiques d'aménagement les plus importantes a été transférée à la MGP ou à l'EPT Plaine Commune selon que ces opérations ont été reconnues d'intérêt métropolitain (Zac des Docks) ou intercommunal (Zac Ouvrard-Villars-Guilux et Porte de Saint-Ouen). Toutefois, l'EPT et la MGP ne participent pas à leur financement qui continue d'être assumé par la commune par le biais de subventions.

Certes, les opérations visées représentent un enjeu majeur pour la commune mais elles ont été reconnues d'intérêt métropolitain ou intercommunal. Dès lors, il est juridiquement anormal que la commune reste financièrement impliquée dans la conduite de ces opérations comportant des risques financiers alors qu'elle n'en a plus la compétence. L'enchevêtrement juridique des responsabilités respectives de la MGP, l'EPT et la commune doit donc être dénoué dans les meilleurs délais et leur répartition rendue conforme aux textes qui fixent l'organisation territoriale de la métropole.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que la gestion financière des opérations d'aménagement par la commune demeure insuffisante. De fait, elle n'en assure aucun suivi financier. A cet égard, elle reste tributaire des concessionnaires alors que les enjeux sont majeurs pour les finances communales.

Une situation financière améliorée mais fragile au regard des projets d'investissement

Les rapports d'orientation budgétaire sont conformes à la réglementation et disponibles sur le site internet de la commune. En revanche, la fiabilité des comptes doit encore être améliorée. Les recettes à régulariser sont à des niveaux élevés. L'actif au bilan est incomplet en raison du volume conséquent des immobilisations en cours dont la gestion est imprécise. Les dotations aux amortissements sont donc inexactes.

Saint-Ouen-sur-Seine est une commune relativement riche. La pression fiscale par habitant y est nettement plus élevée que dans la moyenne des communes de la même strate démographique.

La situation financière de la commune à la veille de la crise sanitaire met en évidence les effets des mesures prises au cours de la période 2015-2019 pour abaisser les effectifs et les dépenses de rémunération (- 2 M€) et réduire les subventions versées (- 3,3 M€). Les charges de gestion (après retraitement des flux financiers liés à l'intégration à la MGP et à l'EPT) ont diminué de 4,7 M€, soit de 2,2 %. La commune a respecté ses engagements contractuels à l'égard de l'État (contrats « Cahors ») en 2018 et 2019.

Après le relèvement important en 2015 du taux des impôts « ménages » et malgré la réduction ultérieure de certains abattements, les produits de gestion (après retraitement) ont diminué de 8,7 %, soit 6,90 M€, dans un contexte de baisse des dotations de l'État et de hausse de la contribution au fonds de péréquation intercommunale (FPIC).

Du fait de l'évolution respective de ses charges et de ses produits de fonctionnement, la capacité d'autofinancement de la commune s'est fortement dégradée de 2015 à 2017 puis s'est redressée en 2018 et 2019. Elle paraît néanmoins faible face aux lourds investissements induits par les importantes opérations d'aménagement dans lesquelles est engagée la commune qui, du coup, est très dépendante de ressources extérieures (produits de cessions, subventions) pour les financer.

À la fin de la période sous revue (2015-2019), à la veille de la crise sanitaire, la commune de Saint-Ouen se trouvait dans une situation financière en partie redressée mais sur des bases fragiles au regard de l'ampleur de ses projets d'investissement. Elle avait réussi à réduire significativement l'encours de sa dette qui restait toutefois élevé (par habitant le double de la moyenne des communes de la même strate) de même que son ratio de désendettement ramené juste sous le seuil d'alerte.

Selon les évaluations financières réalisées par la commune, la crise sanitaire aurait eu des conséquences limitées sur ses finances en 2020.

Une gestion des ressources humaines qui doit gagner en précision

En matière de gestion administrative du personnel, la situation est satisfaisante même si des irrégularités ont été relevées par la chambre en ce qui concerne l'application du nouveau régime indemnitaire (Rifseep) et le versement de certaines primes.

En revanche, la commune manque encore d'outils de gestion suffisamment robustes pour une bonne maîtrise des effectifs et de la masse salariale. Il lui reste à s'engager dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). De plus, le dispositif d'évaluation de la manière de servir des agents reste insuffisant.

Par ailleurs, la durée annuelle du travail des agents est inférieure de neuf jours à la durée réglementaire de 1 607 heures. Le niveau élevé de l'absentéisme devrait inciter la collectivité à renforcer rapidement ses actions de prévention et de suivi des absences.

Une fonction achat restructurée qui doit encore progresser pour limiter les achats hors marché

La collectivité s'est doté d'un service chargé de la commande publique au sein de la direction « Finances, commande et contrôle de gestion ». Elle a formalisé les processus de la commande publique et adopté un code de déontologie.

Malgré ces efforts pour garantir la transparence et le libre accès à la commande publique, la chambre a relevé que la part des achats hors marché public reste encore trop élevée.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

- Recommandation régularité 1 : Mettre en place le Rifseep sur les cadres d'emplois conformément au décret n°2020-182 du 27 février 2020 et y intégrer la prime de présence active et passive. 44
- Recommandation régularité 2 : Régulariser la durée annuelle du travail en application de l'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019..... 45
- Recommandation régularité 3 : Mettre en place un système de décompte automatisé du temps de travail. 46
-

Les recommandations de performance :

- Recommandation performance 1 : Fiabiliser les procédures d'apurement des créances irrécouvrables, de traitement des recettes à régulariser et de tenue de l'inventaire du patrimoine communal. 20
- Recommandation performance 2 : Mettre en œuvre une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). 36
- Recommandation performance 3 : Mettre en place un dispositif complet d'évaluation des emplois et des compétences 41
- Recommandation performance 4 : Assurer un suivi des engagements financiers pris par la commune dans les différentes opérations d'aménagement engagées sur son territoire. 68
-

« 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

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2019, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Saint-Ouen (département de la Seine-Saint-Denis), devenue Saint-Ouen-sur-Seine en novembre 2018, pour les exercices 2015 et suivants.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

La réponse de la commune au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 02 août 2021, a été reçue par la chambre le 30 septembre 2021. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

2 LES SUITES DONNEES AU CONTROLE PRECEDENT

Le dernier examen de gestion portait sur les exercices 2004 à 2010. Le rapport d'observations définitives du 9 janvier 2012 comprenait plusieurs recommandations. La chambre a vérifié sur cette base les actions entreprises ou non par la municipalité (tableau en annexe n° 3).

3 PRESENTATION GENERALE DE LA COLLECTIVITE

3.1 Les caractéristiques de la commune

Selon l'Insee¹, la population de Saint-Ouen-sur-Seine s'est accrue de 16 % en 10 ans, pour atteindre 51 000 habitants en 2018, et le nombre de ses logements de près d'un quart (24 %) au cours de la même période. De 2012 à 2018, sa croissance démographique a été en moyenne de 1,5 % par an. La population de Saint-Ouen-sur-Seine est plus jeune que la moyenne nationale mais plus âgée que la moyenne départementale.

Tableau n° 1 : Données sociodémographiques

En %	Saint-Ouen-sur-Seine	Seine-Saint-Denis	France métropolitaine
Part de la population âgée de moins de 20 ans	30,9	35,5	24,1
Part de la population âgée de plus de 60 ans	13,8	11,4	26,2
Médiane du revenu disponible par unité de consommation (en €)	17 329	16 762	20 185
Part des ménages fiscaux imposés	49	50,5	58,2
Taux de chômage des 15 à 64 ans (1) ²	17,6	21,0	9,6
Taux de pauvreté (2)	28,0	29,0	14,50

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) 2016

¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-93070>.

² (1) taux de chômage des 15-64 ans au sens du Bureau international du travail (BIT) ; (2) part de la population percevant moins de 60 % du revenu médian.

3.2 Enjeux sociaux, urbains et environnementaux

➤ Les aspects économiques et sociaux

Plus du tiers de la population (17 200 habitants soit 34 % de la population)³ vit dans un des quatre quartiers prioritaires de la ville (QPV). La part des actifs représente les trois-quarts de la population. Le taux de chômage est nettement supérieur au taux national. Le taux de pauvreté (28 %)⁴ est proche de la moyenne départementale mais nettement plus élevé que la moyenne nationale.

Pour autant, la croissance de la population de Saint-Ouen s'est aussi accompagnée d'une forte hausse de son taux d'activité : de 2007 à 2017, le nombre d'actifs ayant un emploi a augmenté d'un quart (24,5 %).

Cette évolution est marquée par un phénomène de gentrification. Au cours de ces 10 ans, le nombre d'employés est resté stable et celui des ouvriers a baissé. Au contraire, la part des cadres et professions intellectuelles supérieures au sein de la population active de Saint-Ouen a doublé, de 11,8 % en 2007 à 23,2 % en 2017.

➤ Les aspects urbains

Le parc de logements de Saint-Ouen-sur-Seine, dominé par l'habitat collectif, est en cours de diversification. Les locataires représentent 76 % des habitants ce qui est très élevée en comparaison avec la région ou la France métropolitaine.

Près de 7 900 nouveaux logements devraient être réalisés dont 66 % dans le nouvel éco-quartier des Docks. Ce dynamisme s'explique par les disponibilités foncières et une attractivité qui progresse ce qui devrait accentuer encore la montée des prix de l'immobilier.

L'établissement public territorial (EPT) Plaine commune, auquel est rattachée Saint-Ouen, a engagé une politique soutenue de renouvellement urbain grâce à l'inscription dans le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) des quartiers d'habitat social du Vieux Saint-Ouen et de Cordon Lamotte Taupin, qui font partie des quatre quartiers prioritaires.

4 LA PLACE DE LA COMMUNE DANS L'INTERCOMMUNALITE

4.1 Les compétences transférées à la communauté d'agglomération

La commune de Saint-Ouen-sur-Seine a intégré la communauté d'agglomération de Plaine Commune (CAPC) le 1^{er} janvier 2013. Les compétences transférées à la CAPC concernaient :

- la politique de la ville ;
- les équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs : à ce titre, l'ensemble des médiathèques du territoire constituaient le réseau de la lecture publique d'intérêt communautaire est devenu territorial ;
- l'eau et l'assainissement ;
- la gestion des déchets ménagers ;
- l'action sociale, en particulier l'ensemble des actions d'insertion professionnelle et sociale (plan local pour l'insertion et l'emploi - PLIE, missions locales, etc.) reconnues d'intérêt communautaire ;
- le plan territorial « climat air énergie ».

³ Population vivant en quartiers prioritaires : 39,8 % pour la Seine-Saint-Denis ; 12,9 % pour l'Île-de-France – Source : CGET.

⁴ Source : Commissariat général à l'égalité du territoire (CGET).

Ainsi, dès 2013, la CAPC exerçait déjà les compétences que la loi NOTRé⁵ définira comme compétences obligatoires pour les EPT. Ses communes membres lui avaient aussi transféré des compétences en matière de développement économique et d'action touristique, d'habitat, d'espaces publics et d'environnement.

En lien avec les compétences transférées, la commune a transféré 255 agents à la CAPC le 1^{er} janvier 2013⁶.

4.2 L'adhésion à l'établissement public territorial (EPT) Plaine commune

Le 1^{er} janvier 2016, la commune de Saint-Ouen-sur-Seine a intégré la Métropole du Grand Paris (MGP). La communauté d'agglomération Plaine Commune (CAPC) est devenue l'établissement public territorial (EPT) Plaine commune (T6) qui regroupe 9 communes⁷ d'une population totale de 430 000 habitants (Annexe n° 6).

L'ensemble des compétences de la CAPC a été transféré à l'EPT Plaine Commune le 1^{er} janvier 2016. Il n'en est pas résulté de nouveaux transferts de personnels. Deux nouvelles compétences lui ont aussi été transférées : la gestion du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) et les opérations d'aménagement.

L'évaluation des transferts de charges liées à la compétence PLUI s'est appuyée sur la moyenne au cours d'une période de 10 ans des temps d'élaboration et de révision des documents d'urbanisme des communes de l'EPT. Selon la commission locale d'évaluation des charges territoriales (CLECT) du 12 octobre 2016, le coût net hors frais de personnel est :

Tableau n° 2 : Moyenne des charges sur 10 ans afférentes à la compétence Plan local d'urbanisme (PLU)

Coût net hors personnel	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne non inflatée	Moyenne Inflatée
Aubervilliers	47 438	91 283	3 169	56 497	28 414	18 405	- 1 596	3 298	- 56 949	17 508	20 747	22 854
La Courneuve	34 693	101 694	56 286	4 700	7 167	6 812	2 793	57 808	54 370	49 386	37 571	39 316
Épinay	33 488	3 095	0	9 015	0	3 588	3 856	13 455	0	19 640	8 614	9 143
L'Île Saint-Denis	35 919	20 185	19 806	39	15 518	4 063	9 119	3 751	455	0	10 886	11 752
Pierrefitte	7 448	45 631	37 646	27 550	40 317	108	0	8 087	- 3 772	0	16 302	17 366
Saint-Denis	0	49 872	124 096	66 706	38 932	34 437	11 883	5 698	33 700	20 584	38 591	40 228
Saint-Ouen	0	0	0	0	0	8 271	2 037	30 869	3 098	68 447	11 272	11 227
Stains	17 940	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 794	2 047
Villetaneuse	0	0	0	0	5 779	70	78	0	15 893	66 103	8 792	8 792
TOTAL	178 932	313 767	243 011	166 516	138 137	77 765	30 182	124 979	48 809	243 683	154 568	162 725

Source : CLECT du 12 octobre 2016

La commune de Saint-Ouen-sur-Seine est en retrait car son PLU n'a pas fait l'objet de modifications importantes avant 2015.

À compter du 1^{er} janvier 2016, lorsque les dépenses engagées en raison des procédures de révision ou de modification en cours sont supérieures au montant des charges transférées, la commune doit verser une contribution complémentaire égale à la différence entre le montant des charges transférées et le montant des dépenses engagées de manière transitoire dans l'attente de l'achèvement des procédures de PLU des villes. À ce titre, la commune de Saint-Ouen-sur-Seine qui avait engagé des dépenses de 115 109 € en 2016 pour la révision de son PLU a donc dû apporter une contribution complémentaire à l'EPT de 103 882 € en 2016. Les contributions correspondant aux charges liées à la compétence PLUI sont versées à l'EPT via le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT).

⁵ NOTRé : Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

⁶ 40 agents de la filière administrative, 176 de la filière technique, 38 de la filière culturelle et 1 de la filière animation.

⁷ Aubervilliers, La Courneuve, Epinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Stains et Villetaneuse.

Les agents affectés à l'élaboration du PLU relèvent de l'EPT Plaine Commune. Avant 2016, la commune de Saint-Ouen-sur-Seine remboursait les frais de personnel afférents dans le cadre de conventions de mutualisation⁸. À partir de 2016, ces frais sont intégrés dans le FCCT qui, pour Saint-Ouen-sur-Seine, s'élève à 0,084 M€ pour deux équivalents temps plein⁹.

Dès la création de la CAPC, des conventions de mises à disposition de services et de personnels avaient permis à la commune et à l'intercommunalité de réaliser les missions relevant de leurs compétences respectives. Ainsi, des agents du garage municipal et de la médecine professionnelle sont mis à disposition de l'EPT Plaine Commune. Dans la même logique, l'EPT Plaine Commune met à disposition de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine les agents du Service cadre de vie, du service droit des sols, du service foncier et du service mobilité pour l'accomplissement de certaines tâches communales¹⁰. Chaque année, sont comptabilisées et facturées les heures de travail effectuées pour l'autre collectivité, ainsi que le coût de l'utilisation des matériels.

Les conventions de mise à disposition de biens règlent les relations entre le gestionnaire du bâtiment et l'occupant quand il ne s'agit pas de la même personne. Le coût de ces prestations de mise à disposition est intégré au calcul du FCCT avec une part « convention ».

4.3 Les relations avec la MGP

Conformément aux dispositions de la loi NOTRe, certaines compétences ont été transférées de l'EPT Plaine Commune à la MGP à compter du 31 décembre 2017. Ainsi, depuis cette date, la MGP exerce de plein droit les compétences relatives à la lutte contre les nuisances sonores, à la lutte contre la pollution de l'air, aux actions de protection du patrimoine naturel et paysager et aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

Toutefois, lors de délibérations du conseil métropolitain du 8 décembre 2017, il a été décidé que la majeure partie des actions relevant de ces domaines de compétences seront partagées entre la MGP, les communes et les EPT qui les exerçaient déjà. Dès lors, seules les luttes contre les nuisances sonores et la pollution de l'air ainsi que les actions de protection du patrimoine naturel et paysager relèvent exclusivement de la compétence métropolitaine.

Les opérations d'aménagement qui ne sont pas déclarées d'intérêt métropolitain relèvent de la compétence de l'EPT Plaine Commune depuis le 1^{er} janvier 2018. A l'inverse, lorsqu'une opération d'aménagement est déclarée d'intérêt métropolitain, elle relève de droit de la compétence de la MGP. Ainsi, pour Saint-Ouen, la zone d'aménagement concertée (Zac) des Docks, déclarée d'intérêt métropolitain, a été transférée au 1^{er} janvier 2018. Ce transfert de compétences est toutefois limité car si la MGP s'est substituée à la commune comme concédant, la commune de Saint-Ouen-sur-Seine continue à piloter cette opération d'aménagement et à la financer ; seule différence, le financement ne se fait plus sous la forme de participations du concédant mais de subventions d'équipement.

⁸ CLECT du 12 octobre 2016.

⁹ 0,7 ETP de responsable d'unité territoriale, 0,7 ETP de juriste, 0,3 ETP agent administratif et 0,3 ETP de technicien.

¹⁰ Par exemple, des équipes « espaces publics » sont transférées à Plaine Commune pour l'exercice de compétences communautaires, mais mises à la disposition de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine pour assurer l'entretien des espaces extérieurs privés de la ville, l'appui aux fêtes et cérémonies et autres missions ponctuelles.

4.4 De nouveaux flux financiers entre l'EPT, la commune et la MGP

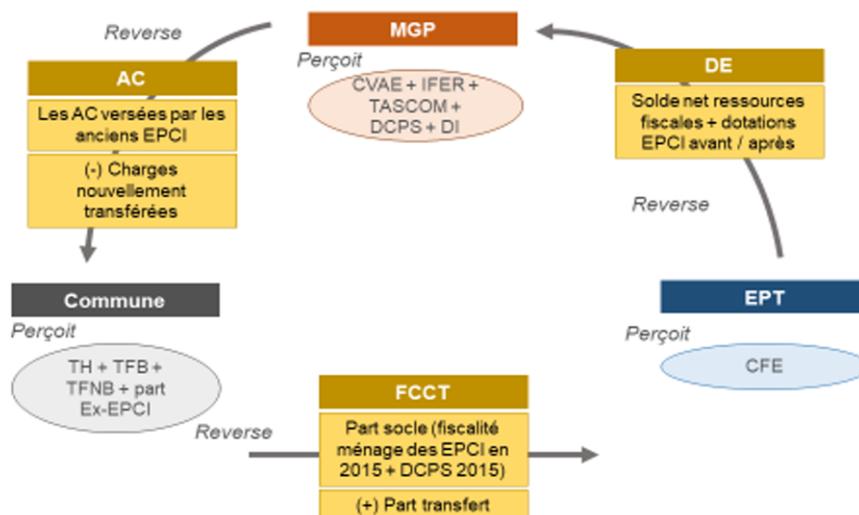
Avant 2016, la communauté d'agglomération Plaine Commune percevait les produits de la fiscalité économique (CFE¹¹, CVAE¹², etc.) et versait aux communes membres une attribution de compensation (AC)¹³ et une dotation de solidarité communautaire (DSC) facultative.

Depuis 2016, la commune reçoit de la MGP une attribution de compensation (AC) d'un montant égal à l'AC perçue en 2015 majorée de la dotation de compensation de la part salaire de la taxe professionnelle (DCPS)¹⁴. Elle perçoit aussi la totalité du produit de la fiscalité « ménages », composée de la taxe d'habitation (TH) et des taxes foncières sur les propriétés non bâties (TFPNB), y compris la part de cette fiscalité « ménages » qui était précédemment perçue par la communauté d'agglomération. D'un autre côté, la commune contribue au financement de l'EPT à travers le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT)¹⁵.

Afin d'établir si la nouvelle organisation territoriale mise en place en 2016 a eu un effet sur les équilibres financiers de la commune, il convient d'analyser ces flux croisés :

- en recettes, un produit supplémentaire d'un montant de 22,2 M€ en 2016, dont 6,1 M€ correspondant à la fiscalité directe sur les ménages (TH et TPNB), auparavant encaissée par l'intercommunalité, et 17,34 M€ de majoration de l'AC au titre de la DCPS;
- en dépenses, le versement à l'EPT via le FCCT d'une contribution (22,2 M€ en 2016) formée de la part de la fiscalité « ménages » et de la DCPS, perçues en 2015 par l'ancienne intercommunalité. Le montant des produits fiscaux ainsi reversé est revalorisé chaque année en fonction du coefficient de revalorisation forfaitaire des bases cadastrales, arrêté en loi de finances.

Schéma n° 1 : État des flux financiers entre l'EPT Plaine Commune, la MGP et la ville



Source : « Alliance des territoires » - 19/03/2019

¹¹ CFE : Cotisation foncière des entreprises.

¹² CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

¹³ Cette attribution correspond à la différence entre des produits (fiscalité économique + dotation CPS) et des charges (établies pour compenser celles relatives aux compétences progressivement transférées à l'EPT).

¹⁴ La DCPS est une composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, qui vise à compenser la suppression progressive, entre 1999 et 2003, de la part salaires des bases de la taxe professionnelle. Cf. art. 44 de la loi de finances pour 1999 n° 98-1266 du 30 décembre 1998. Cette dotation est constante durant la période (cf. p. 6 de la présentation du budget 2018).

¹⁵ Jusqu'en 2023, l'EPT perçoit directement le produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) qui allait précédemment à la communauté d'agglomération. La loi NOTRe prévoyait le transfert en 2021 à la MGP de la totalité de la contribution économique territoriale (CET), composée de la CVAE et de la CFE. La loi de finances pour 2021 a repoussé de deux ans le transfert de la CFE. La MGP perçoit le produit autres impôts sur les entreprises (CVAE, taxe additionnelle sur les surfaces commerciales -Tascom, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux -lfer, taxe additionnelle foncière sur les propriétés bâties).

Tableau n° 3 : Détermination de la part socle du FCCT (en euros)

Produits supplémentaires	2016	2017	2018	2019	Charges supplémentaires-FCCT	2016	2017	2018	2019
	Part fiscale - TH groupement	6 077 623	6 263 878	6 504 594		6 490 322	Reversement TH TFB TFNB	6 088 786	6 278 997
Part fiscale - TF groupement	11 163	15 118	13 436	15 322	Reversement de la CPS/DGF	17 341 252	17 341 252	17 341 252	17 341 252
CPS/DGF (Majoration AC)	17 341 252	17 341 252	17 341 252	17 341 252	Transferts de compétences				
TOTAL PRODUITS	23 430 038	23 620 249	23 859 281	23 846 897	TOTAL CONTRIBUTION FCCT	23 430 038	23 620 249	23 859 281	23 846 897

Source : Chambre régionale des comptes (CRC), d'après les données de la commune, CA et CG

Au vu tableau ci-dessus, le mécanisme paraît donc neutre pour la commune. Toutefois, il faut tenir compte des produits supplémentaires liés au dynamisme des bases qui servent d'assiette aux impôts « ménages ». La part de l'ancienne intercommunalité n'apparaît pas dans les comptes de la commune ni dans les états fiscaux puisque les taux de ces impôts sont désormais la somme des anciens taux communaux et intercommunaux.

Au regard du pacte financier et fiscal conclu entre l'EPT et ses communes membres, il apparaît que, chaque année, la commune garde le bénéfice de l'évolution des bases au-delà de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales. Elle conserve la différence entre la croissance du produit des impôts « ménages » qu'elle perçoit directement, due principalement aux constructions nouvelles, et la revalorisation de la part reversée à l'EPT, à travers le FCCT, en fonction du coefficient voté par le Parlement en loi de finances initiale. L'EPT et la commune arrêtent le montant de fiscalité à transférer dans une délibération en fin d'année.

Ces produits supplémentaires constituent la « compensation TH intercommunalité » (0,98 M€ en moyenne annuelle) en faveur de la commune. Ainsi, l'impact financier de la nouvelle architecture financière métropolitaine est donc légèrement positif pour ses finances :

Tableau n° 4 : Effet financier net de l'intégration à la métropole

en euros	2016	2017	2018	2019
Produits nouveaux	23 430 038	23 620 249	23 859 281	23 846 897
Compensation TH interco. (c/74835)	851 391	1 031 705	1 078 910	970 912
Charges nouvelles	23 430 038	23 620 249	23 859 281	23 846 897
Solde	851 391	1 031 705	1 078 910	970 912

Source : comptes de gestion, calculs CRC Île-de-France

Le FCCT est constitué de la part socle définie ci-dessus, complétée de la revalorisation de l'ancienne fiscalité additionnelle de la communauté d'agglomération Plaine Commune, des éventuels transferts de compétences de la Ville vers l'EPT - PLU à partir de 2016 pour la Ville, des éventuels transferts de compétences de l'EPT vers la MGP - compétences environnement et partiellement compétence aménagement à partir de 2018 et de l'abondement demandé pour compléter le projet de territoire – à partir de 2017.

Afin de pouvoir comparer sur un périmètre financier constant les exercices entre 2014 et 2019, le présent rapport retrace les comptes de la commune de la manière suivante :

Tableau n° 5 : Retraitements des états financiers

Retraitements	chap.	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Contributions au FCCT	65			- 23 631 510	- 23 242 126	- 23 509 871	- 23 980 935
Attribution de compensation	73			- 17 341 252	- 17 341 252	- 17 341 252	- 17 312 600
Taxes foncières et d'habitation	73			- 6 088 786	- 6 278 997	- 6 518 029	- 6 505 645
Effet net sur le résultat	-			201 472	- 378 123	- 349 410	162 690

Source : CRC Île-de-France

Ces retraitements permettent d'annuler l'effet du FCCT sur le chapitre 65 (ce versement trouvant sa contrepartie dans de nouvelles recettes elles-mêmes retraitées) et de maintenir le niveau de l'attribution de compensation à celui de 2015 (36,19 M€).

4.5 Appréciation générale

Le 1^{er} janvier 2016, la commune de Saint-Ouen est devenue membre de la Métropole du Grand Paris (MGP). Simultanément, la communauté d'agglomération dont elle était adhérente est devenue l'établissement public territorial (EPT) Plaine commune, qui en a repris toutes les compétences. Deux nouvelles compétences ont été transférées par les communes à l'EPT : la gestion du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) et les opérations d'aménagement autres que celles d'intérêt métropolitain, ces dernières étant transférées à la MGP.

Cette nouvelle organisation territoriale du bloc communal s'accompagne de flux financiers croisés entre les trois niveaux de collectivités. D'un côté, la commune reçoit de la MGP l'attribution de compensation (AC) qui lui était versée précédemment par la communauté d'agglomération. De l'autre, elle reverse à l'EPT le montant de la part intercommunale des impôts « ménages » précédemment perçus par la communauté d'agglomération.

Le retraitement de ces flux croisés tend à montrer que cette architecture complexe n'est pas neutre financièrement mais plutôt favorable à la commune puisqu'il en résulte un effet net positif sur son équilibre financier, dû au dynamisme des impôts « ménages », que la chambre évalue à 1,1 M€ par an en moyenne de 2016 à 2019.

Cependant, ce constat doit être relativisé dans la mesure où l'intégration de la commune de Saint-Ouen à l'EPT Plaine Commune s'est accompagnée d'une forte augmentation de sa contribution au fonds de péréquation financière intercommunale et communale (FPIC), qui est passée de 0,9 M€ en 2016 à un montant moyen de 2,4 M€ de 2017 à 2019 (cf. *infra*).

5 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

5.1 La qualité du processus budgétaire

5.1.1 Le calendrier budgétaire

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités locales (CGCT) prévoit, pour les communes de plus de 3 500 habitants, l'organisation d'un débat sur les orientations budgétaires (DOB) de l'exercice dans un délai de 2 mois précédant le vote du budget primitif.

Ces dispositions sont respectées. Les DOB de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine sont intervenus dans un délai de deux mois avant l'adoption du budget par l'assemblée délibérante et ont fait l'objet d'une délibération distincte de l'assemblée.

Tableau n° 6 : Délais entre les DOB et l'adoption des budgets primitifs 2015-2019

Année	Adoption du budget	DOB
2015	NC	NC
2016	13/03/2016	25/01/2016
2017	27/03/2017	30/01/2017
2018	20/02/2018	11/12/2017
2019	18/03/2019	28/01/2019

Source : PV délibérations du conseil municipal

5.1.2 L'information présentée lors des débats d'orientation budgétaire (DOB)

Les rapports d'orientation budgétaire sont satisfaisants et disponibles à partir de 2018 sur le site internet de la commune. Ils comprennent une présentation générale du contexte économique et financier, les principales réformes intervenues sont retracées (notamment la création de la MGP et l'EPT ou la réforme de la taxe d'habitation) et leurs impacts financiers sur les finances de la commune.

Ils présentent une analyse rétrospective détaillée de la réalisation des budgets. En matière de recettes de fonctionnement, ils retracent l'évolution de la DGF, l'attribution de compensation et la péréquation sont particulièrement explicités.

La partie relative aux dépenses de personnel reprend la décomposition de la rémunération des agents par catégorie hiérarchique, la structure du personnel, la durée du temps de travail. Toutefois, les éléments concernant les avantages en nature et les perspectives d'évolution ne sont pas décrits. La chambre rappelle l'obligation de complétude des rapports d'orientations budgétaires.

La programmation pluriannuelle des investissements est mentionnée et chiffrée de même que les investissements réalisés sur l'exercice. Le coût pour la ville de la participation financière à la Zac des Docks est également indiqué.

S'agissant de la dette, les informations essentielles sont produites, structure et encours, accompagnées d'un tableau d'amortissement des emprunts sur le long terme.

5.1.3 Le compte administratif

Les annexes aux comptes administratifs sont limitativement énumérées par l'article R. 2313-3 du CGCT et l'instruction codificatrice n° 07-009-M14 du 23 janvier 2007. Elles sont présentes pour tous les exercices 2015 à 2018. Toutefois, pour l'état de la dette, des écarts existent entre le compte administratif et le compte de gestion.

Tableau n° 7 : Les écarts entre le compte administratif et le compte de gestion concernant l'encours de dette au 31 décembre de chaque année

au 31/12 en €	2015	2016	2017	2018	2019
solde c/164	169 299 930	162 540 438	160 133 159	150 622 628	139 482 407
solde c/1681	247 620	443 969	413 518	362 548	311 578
Total encours CG	169 547 550	162 984 407	160 546 677	150 985 176	139 793 985
Total encours CA	171 223 556	164 282 097	157 151 718	147 439 377	136 619 993
Écart CA-CG	1 676 006	1 297 690	- 3 394 959	- 3 545 799	- 3 173 992

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

Tableau n° 8 : Les écarts entre le compte administratif et le compte de gestion concernant l'annuité de la dette

en €	2015	2016	2017	2018	2019
débit c/1641	21 274 584	9 759 492	10 174 279	11 071 375	11 376 562
débit c/1681	21 600	30 451	30 451	50 970	50 980
solde 66111	5 758 541	5 440 100	5 068 810	4 573 112	4 180 038
Total annuité CG	27 054 725	15 230 043	15 273 540	15 695 457	11 427 542
Total annuité CA	15 154 666	15 230 044	15 273 540	15 846 297	11 191 190
Écart CA-CG	- 11 900 059	1	0	150 840	- 236 352

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

La commune a apporté des éléments d'explication sur l'encours de dette : à la suite d'une opération de refinancement intervenue en 2015, les écritures comptables correspondantes se sont avérées erronées du fait d'une différence d'interprétation entre la trésorerie et les services communaux. Au vu des échanges produits entre la trésorerie et les services concernés, notamment la méthode à suivre en vue d'une régularisation, la commune a effectué les corrections nécessaires au BP 2020.

Pour l'annexe C2 « liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier » figurant dans le compte administratif de 2018, le montant des parts de capital détenues par la ville (1 272 041,506 €) ne correspond pas à celui enregistré à l'inventaire et l'état de l'actif (1 182 736 € - c/261). Pour 2019, cette annexe n'est pas servie.

5.2 La fonction comptable et financière

La ville n'a pas établi de règlement budgétaire et financier ni conclu de convention de service comptable et financier.

5.2.1 Le délai global de paiement

Le délai global de paiement ne peut excéder 30 jours depuis le 1^{er} juillet 2010 pour les pouvoirs adjudicateurs. Il se décompose en deux parties : le délai de mandatement (20 jours pour les collectivités locales) et le délai de paiement accordé au comptable public (10 jours). Le non-respect du délai global fait courir de plein droit et sans autre formalité, au bénéfice du titulaire ou du sous-traitant, des intérêts moratoires à compter du jour suivant l'expiration de ce délai.

Selon les données communiquées par la ville au cours de l'instruction, les délais globaux de paiement sont supérieurs aux 30 jours réglementaires (hormis un exercice), même s'ils se sont améliorés en fin de période. Ces dépassements sont le fait des services de la ville dont les délais sont systématiquement supérieurs aux 20 jours réglementaires. De plus, ces dépassements n'ont pas donné lieu au versement d'intérêts moratoires comme le prévoit la réglementation (hormis en 2016).

Tableau n° 9 : Délai global de paiement moyen

Année	Ordonnateur	Comptable	DGP Moyen
2015	35,12	12,55	47,67
2016	30,63	1,59	32,22
2017	32,62	1,99	34,61
2018	26,09	3,52	29,61
2019	29,91	2,6	32,51

Source : données ville

La chambre rappelle que la commune de respecter les délais de paiement des fournisseurs et que les intérêts moratoires en cas de dépassement de ces délais constituent une dépense obligatoire. La collectivité est consciente des progrès à réaliser et a d'ores-et-déjà engagé des actions en matière de dématérialisation du processus afin de réduire les délais.

5.2.2 Les immobilisations financières

5.2.2.1 Les participations

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

Tableau n° 10 : Participations et créances rattachées à des participations

(soldes €)	BE	2015	2016	2017	2018	2019
Participations c/261	1 119 586	1 119 586	1 119 586	1 119 586	1 182 736	1 182 736
Participations c/266	172 456	172 456	172 456	172 456	172 456	172 456
Total c/26	1 292 042	1 292 042	1 292 042	1 292 042	1 355 192	1 355 192

Source : comptes de gestion

L'inventaire de l'ordonnateur ainsi que l'état du comptable concordent au 31 décembre 2018. Les montants inscrits correspondent aux participations détenues à la Semiso¹⁶ ainsi qu'à la société Crédit agricole. La chambre relève cependant une discordance entre les documents fournis et le compte administratif sur le détail des participations.

Tableau n° 11 : Les autres participations financières : le compte 27

(soldes €)	BE	2015	2016	2017	2018	2019
Dépôts c/275	254 050	254 050	1 384 050	1 519 050	1 384 050	1 384 050
Créances GFP rattachements c/2763	20 257 906	18 725 451	17 139 206	15 497 284	13 916 279	12 398 329
Créances sur personnes Dt privé c/2764	23 344 820	33 220 410	46 557 268	53 515 293	59 824 254	1 010 791
Total c/27	43 856 776	52 199 911	65 080 524	70 531 627	75 124 583	14 793 170

Source : comptes de gestion

5.2.3 Les immobilisations en cours

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, lorsqu'une immobilisation est achevée, les dépenses portées au compte 23 « Immobilisations corporelles en cours » sont virées au compte 21 « Immobilisations corporelles » par opération d'ordre non budgétaire. Le crédit du compte 231 traduit chaque année le montant des immobilisations en cours transférées vers le compte 21 par une opération d'ordre non budgétaire.

Un contrôle est effectué qui consiste à rapporter le solde du compte 23 « immobilisations corporelles en cours » au solde du compte 21 « Immobilisations corporelles ». Le pourcentage obtenu par cette opération doit être « faible ».

➤ Les transferts des immobilisations en cours

Tableau n° 12 : Évolution des immobilisations en cours

Immobilisations en cours (en €)	2015	2016	2017	2018	2019
Immobilisations corporelles en cours - Solde c/231	136 912 789	138 604 759	143 128 411	149 944 165	162 887 345
Immobilisations corporelles - Solde c/21	298 045 522	291 862 655	297 929 253	298 215 551	439 132 962
Ratio immo. en cours/immo. Corporelles (en %)	46	47	48	50	37

Source : comptes de gestion

Le ratio de la commune sur la période 2015 à 2019 reste élevé en raison d'un volume d'immobilisations anciennes non intégrées (de l'ordre de 135 M€). Toutefois, l'intégration des équipements de la Zac des Docks a permis de réduire ce ratio entre 2018 et 2019 (de 50 à 37 %). Cette situation entraîne un risque de sous-évaluation des dotations aux amortissements.

➤ Les avances sur commandes d'immobilisations

Les comptes 237 et 238 (avances versées sur commandes) sont des comptes d'imputation provisoire qui enregistrent les 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 lors de la justification de l'investissement. Les comptes 237 et 238 sont alors crédités par le débit des comptes 231 et 232 au vu des pièces justificatives de l'exécution des travaux (opération d'ordre budgétaire). Dans tous les cas, lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire.

¹⁶ Semiso : Société anonyme d'économie mixte de Construction et de rénovation de la ville de Saint-Ouen.

Tableau n° 13 : Avances versées

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Avances versées c/237 (solde)	3 113 249	3 113 249	3 113 249	3 113 249	3 173 249	3 182 129
Avances versées c/238 (solde)	250 297	250 297	250 297	250 297	250 297	279 956

Source : comptes de gestion

Lors du contrôle précédent, la collectivité s'était engagée à régulariser une partie des avances portées au compte 238, en les requalifiant en immobilisations, suite à une convention passée avec la Semiso datant de 1986. Le solde doit être apuré par prélèvement de la Semiso sur ses excédents de gestion relatifs à l'immeuble concerné conformément aux engagements de la commune qui ont été suite aux observations de la chambre lors du précédent contrôle. De plus, le non recouvrement de ces sommes s'il s'avère pérenne, doit être couvert par une provision équivalente. Interrogée sur ce point, la commune n'a pas répondu.

5.2.4 Les amortissements

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

La ville a déterminé, par plusieurs délibérations, les modalités d'amortissement applicables aux différentes immobilisations. Les durées d'amortissement sont cohérentes avec le barème indicatif proposé par l'instruction M14. Toutefois, compte-tenu de l'intégration partielle des immobilisations en cours, le niveau des dotations aux amortissements doit être fiabilisé.

Tableau n° 14 : Dotations aux amortissements

Amortissements (en €)	2015	2016	2017	2018	2019
Dotation aux amortissements des immobilisations (c/6811)	2 132 599	2 194 727	2 397 494	2 306 240	2 126 367
Amortissement des immobilisations (c/28)	2 132 599	2 194 727	2 397 494	2 306 240	2 126 367

Source : comptes de gestion

L'amortissement des subventions d'équipement versées et des amortissements des frais d'études n'appellent pas d'observations.

5.2.5 Les créances à court terme

Selon la réglementation, lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité évalué par la collectivité.

Au 31 décembre 2019, le stock de créances à recouvrer atteint 14 M€, représentant 10,2 % des recettes réelles de fonctionnement. Sur la période 2015-2019, le volume des créances à recouvrer a été réduit de moitié environ. La commune s'engage à améliorer sa politique de provisions et met en évidence les progrès réalisés. En effet, la chambre constate que depuis 2015, la ville a considérablement augmenté les dotations au titre des admissions en non-valeur. Toutefois, le provisionnement pour dépréciation des comptes de tiers reste une charge obligatoire, selon le principe de prudence et de sincérité.

Tableau n° 15 : Évolution des créances à recouvrer

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019
Redevables amiables c/4111	2 372 439	1 798 830	2 053 694	1 579 306	2 546 278
Redevables contentieux c/4116	1 956 410	2 150 883	1 790 085	1 532 191	1 290 436
Locataires amiables c/4141	191 053	192 801	415 936	168 855	413 080
Locataires contentieux c/4146	53 793	53 794	23 502	23 453	37 569
Débiteurs amiables c/46721	3 050 598	4 224 094	1 277 016	415 870	8 837 964
Débiteurs contentieux c/46726	677 736	766 039	2 629 774	961 766	939 415
Total	8 302 029	9 186 441	8 190 007	4 681 441	14 064 742
Recettes réelles de fonctionnement	115 749 777	146 520 672	134 746 702	136 200 481	138 093 940
Ratio (en %)	7,2	6,3	6,1	3,4	10,2

Source : comptes de gestion

En 2019, cependant, le montant des créances à recouvrer a augmenté en raison notamment du débiteur EPT Plaine commune pour un montant de 8 345 017 € : « versement Projet Urbain Partenarial - Opération Wonder ». Ce titre a été émis conformément à la convention de Projet Urbain Partenarial conclue entre la commune, l'EPT et la SAS Saint-Ouen Village (opération d'aménagement du site de l'ancienne usine Wonder près des Puces de la ville (Cf. partie politique d'aménagement)).

5.2.6 Les provisions pour dépréciation des comptes de tiers et provisions pour risques

Les titres inscrits sur des comptes relatifs au suivi de contentieux (c/4116, 4146, 46726) ont représenté en moyenne sur la période, 50 % des restes à recouvrer, soit 3,1 M€ en moyenne. Or, les provisions pour dépréciation des comptes de tiers (c/49) s'élevaient au 31 décembre 2019 à seulement 17 546,44 €. La chambre rappelle que la commune doit procéder aux dotations aux provisions pour dépréciation des comptes de tiers dès lors qu'elle constate que le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis.

Sur délibération, la commune doit aussi procéder à des dotations aux provisions dès l'ouverture d'un contentieux en première instance ou d'une procédure collective en évaluant les risques sur les garanties d'emprunt, prêts et créances, participations accordés aux tiers concernés. La commune a indiqué qu'elle n'avait pas délibéré durant la période sous revue. Elle a cependant établi un récapitulatif des dotations aux provisions. Elle procède à des dotations aux provisions sur contentieux dès que le titre est contesté. Une revue annuelle en lien avec le service juridique permet de suivre l'état du contentieux et d'ajuster les provisions.

Tableau n° 16 : Les contentieux

Contentieux (en €)	2015	2016	2017	2018	2019
Redevables contentieux c/4116	1 956 410	2 150 883	1 790 085	1 532 191	1 290 436
Locataires contentieux c/4146	53 793	53 794	23 502	23 453	37 569
Débiteurs contentieux c/46726	677 736	766 039	2 629 774	961 766	939 415
Total Contentieux	2 687 939	2 970 716	4 443 361	2 517 410	2 267 420
Total Restes à recouvrer	8 302 029	9 186 441	8 190 007	4 681 441	14 064 741
Ratio (en %)	32	32	54	54	16

Source : comptes de gestion

Tableau n° 17 : Provisions constituées par exercice

Provisions (en €)	2015	2016	2017	2018	2019
Prov. litiges c/1511	2 889 241	2 993 023	2 903 023	318 320	318 320
Autres prov. risques c/1518	76 225	1 857 865	76 225	76 225	587 217
Total	2 965 466	4 850 887	2 979 247	394 545	905 537

Source : Données de la ville

5.2.7 Les annulations de titres

Le montant des annulations de titres reste modéré sauf en 2018 dont le montant était de 2,6 M€. Une partie de cette somme s'explique suite à un jugement du tribunal administratif de Montreuil défavorable à la commune pour un montant de 1,5 M€.

Tableau n° 18 : Titres annulés

en €	2015	2016	2017	2018	2019
Titres annulés c/673	189 338	85 938	113 512	2 674 314	80 520

Source : comptes de gestion

5.2.8 Les comptes de régularisation

Les soldes des comptes 471 « recettes à classer ou à régulariser » et 472 « dépenses à classer ou à régulariser » correspondent à des titres ou des mandats restant à émettre. Ces recettes et ces dépenses ne sont pas comptabilisées dans les comptes de produits et charges ; de ce fait, elles ne sont pas intégrées dans le compte de résultat, ce qui peut avoir un impact sur le résultat de l'exercice selon le volume des soldes de ces comptes transitoires. Ces comptes doivent être apurés dans les délais les plus brefs par imputation au compte définitif, au plus tard en fin d'exercice.

Le contrôle consiste à comparer le solde des comptes 471 aux produits de gestion (70 à 75) et le solde des comptes 472 aux charges de gestion (60 à 65), le ratio obtenu devant être de faible montant. Un montant inférieur ou égal à 1 % peut être considéré comme normal.

Tableau n° 19 : Recettes et dépenses à régulariser

Opérations à régulariser (en €)	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes à régulariser c/471	363 201	17 465 691	5 081 662	9 190 700	10 695 614
Produits de gestion	108 857 248	128 455 009	125 564 276	123 994 945	124 556 362
Recettes à régulariser en % des produits de gestion	0,3	13,6	4,0	7,4	8,6
Dépenses à régulariser c/472	513 217	26 734	1 739 718	134 406	223 133
Charges de gestion	85 071 038	109 469 687	107 903 453	107 431 173	104 312 827
Dépenses à régulariser en % des charges de gestion	0,6	0,0	1,6	0,1	0,2

Source : comptes de gestion

La chambre constate que les recettes à régulariser ne sont pas soldées en fin d'année. Depuis 2016, des produits significatifs restent en attente d'émission de titres en fin d'exercice. La chambre n'a pas obtenu de réponses sur les recettes à régulariser notamment sur les 17,46 M€ de l'année 2016 et les 10,7 M€ de l'année 2019. La ville explique cette situation par des problèmes d'organisation interne (turn-over et vacance prolongée sur le poste dédié au suivi de ces recettes) qui devraient être corrigés par le recrutement interne effectué.

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

Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable, le recensement et l'identification des biens relèvent de la responsabilité de l'ordonnateur. Celui-ci tient un inventaire physique justifiant de la réalité des biens inscrits dans l'inventaire des immobilisations de la commune. Le comptable est responsable de l'enregistrement de ces biens et de leur suivi au bilan de la collectivité.

La collectivité tient un inventaire physique de son patrimoine. Les indications recensées sont complètes (numéro d'inventaire et de fiche, date d'entrée, valeur nette et brute la désignation du bien, le numéro de compte, amortissements de l'exercice, cumul et durée).

Les données inscrites à l'inventaire des immobilisations de l'ordonnateur comportent cependant un écart avec celles mentionnées à l'état de l'actif du comptable, au 31 décembre 2018. Ainsi, la valeur nette des immobilisations de la commune s'établit à 610,4 M€ alors la valeur nette à l'inventaire est de 493,4 M€. La chambre a relevé les anomalies suivantes :

Tableau n° 20 : Différences inventaire et état de l'actif

compte	Libellé	inventaire de l'ordonnateur	actif du comptable
2031	Frais d'études	2 478 275,04	2 257 732,21
2151	Réseaux de voirie	476 456,85	491 540,40
2764	Créances sur personnes droit privé	60 079 180,01	59 824 254,42
2183	Matériel bureau et informatique	1 402 763,24	1 629 653,47
237	Avances versées - immo. Incorporelles	60 000,00	0,00
238	Avances versées - immo. Corporelles	18 068 501,03	0,00

Source : inventaire et état de l'actif au 31 décembre 2018

La collectivité est donc invitée à poursuivre ses travaux de fiabilisation de son patrimoine entrepris depuis 2019 avec un chef de projet pour encadrer le dispositif « brigade inventaire » et l'acquisition d'un logiciel inventaire pour le recensement et le suivi des équipements afin de fiabiliser l'inventaire physique. La chambre suggère d'inclure ces orientations dans le cadre d'une convention de partenariat avec la Trésorerie.

5.3 Appréciation générale

Les rapports d'orientation budgétaire rédigés par la collectivité sont perfectibles et doivent être complétés en matière de dépenses de personnel. Concernant la fiabilité des comptes, l'état de la dette est décrit mais présente des écarts entre le compte administratif et le compte de gestion qui demeurent inexpliqués par la collectivité. Il en est de même pour l'état de l'actif de l'ordonnateur et celui tenu par le comptable. Les opérations d'intégration des immobilisations en cours après mise en service sont incomplètes ce qu'avait déjà relevé le précédent contrôle de la chambre. Les dotations aux amortissements sont par conséquent également incomplètes.

La chambre s'interroge sur le niveau de provisionnement des créances contentieuses. La procédure d'évaluation des risques ne garantit pas une juste appréciation des risques et leur traduction comptable. Un rapprochement avec le comptable public améliorerait le recouvrement des titres.

Recommandation performance 1 : Fiabiliser les procédures d'apurement des créances irrécouvrables, de traitement des recettes à régulariser et de tenue de l'inventaire du patrimoine communal.

6 LA SITUATION FINANCIERE

La commune possède un budget principal et cinq budgets annexes¹⁷. Il convient de noter qu'en 2016, le budget principal comprend de manière exceptionnelle les flux financiers liés au transfert à l'EPT de la compétence « Assainissement » ainsi que les résultats du budget annexe de l'assainissement pour l'exercice 2015, soit 568 773 € d'excédent en fonctionnement¹⁸ et 153 932 € de déficit d'investissement¹⁹. La recommandation relative à l'individualisation de la comptabilité des centres municipaux de santé au sein d'un budget annexe, formulée lors du précédent rapport de la chambre, n'a pas été suivie.

¹⁷ Annexe C3.5 du compte administratif 2018.

¹⁸ Débit 678 charges exceptionnelles et crédit 002 résultat de fonctionnement reporté.

¹⁹ Crédit 1068 et débit 001 résultat reporté.

L'analyse de la situation financière de la commune s'effectue sur la base de données retraitées afin de prendre en compte l'adhésion à l'EPT à partir du 1^{er} janvier 2016 la neutralisation des flux financiers de cette adhésion permet d'effectuer des comparaisons sur un périmètre constant des exercices 2014 à 2019 inclus.

6.1 La stratégie financière de la commune

Au cours de la période sous revue, la commune s'est attachée à optimiser ses ressources fiscales et à réduire ses dépenses de fonctionnement.

6.1.1 Le levier des recettes fiscales

La collectivité a augmenté ses recettes fiscales, ce qui a généré 2,1 M€ de produits supplémentaires. Ainsi, en 2015, les taux d'imposition ont été relevés de 5,25 points sur le foncier bâti, de 5,23 points sur le foncier non bâti et de 4,89 points sur la taxe d'habitation. Depuis, ils sont restés identiques. La commune a par ailleurs maintenu des dispositifs dérogatoires à vocation sociale.

Tableau n° 21 : Évolution de la fiscalité communale de 2014 à 2019

Fiscalité communale		2014	2015	2016	2017	2018	2019
TFB	Commune de Saint-Ouen	11,67	16,92	16,92	16,92	16,92	16,92
	Total communal	11,67	16,92	16,92	16,92	16,92	16,92
TFNB	Commune de Saint-Ouen	11,64	16,87	18,29	18,29	18,29	18,29
	Intercommunalité CAPC	1,42	1,42				
	Total communal	13,06	18,29	18,29	18,29	18,29	18,29
TH	Commune de Saint-Ouen	10,87	15,76	24,63	24,63	24,63	24,63
	Intercommunalité CAPC	8,87	8,87				
	Total communal (dont CAPC)	19,74	24,63	24,63	24,63	24,63	24,63

Source : CRC Île-de-France à partir des données fiscales communale et intercommunale de la Direction générale des collectivités locales (DGCL)

6.1.2 La maîtrise des charges de personnel

Après retraitement (neutralisation du fonds de compensation des charges territoriales versé à l'EPT), les charges de gestion sur la période 2015-2019 ont diminué de 2,17 %, soit de 4,7 M€ essentiellement répartis sur les dépenses de personnel (- 2 M€) et les subventions de fonctionnement (- 3,3 M€).

Dès le début de la nouvelle mandature, l'équipe municipale a souhaité maîtriser l'évolution des dépenses de personnel par la gestion des effectifs communaux. Les premières actions ont consisté à adapter par des suppressions de postes les effectifs administratifs et techniques à la charge de travail. Ces actions ont produit leurs premiers effets en 2016 et 2017. Ainsi, les effectifs ont baissé de 81 ETP²⁰ faisant ainsi passer les dépenses de personnel de 59 M€ en 2015 à 57 M€ en 2019 (- 3,4 %).

Afin de poursuivre la baisse des charges de personnel, la commune de Saint-Ouen-sur-Seine s'est engagée dans une politique visant à ne pas remplacer systématiquement les agents après leurs départs en retraite. Par ailleurs, la commune a également supprimé la prime d'installation et n'a pas reporté les indemnités pour élections et appliqué la journée de carence.

²⁰ Selon les effectifs ETPT communiqués par la commune.

6.1.3 La baisse des subventions accordées

Depuis 2015, les subventions de fonctionnement ont baissé de 45 % (soit - 3,1 M€) pour atteindre 3,9 M€ en 2019. Cette baisse apparente résulte de la gestion en régie des prestations (3 M€) réalisées antérieurement par l'office vacances loisirs (OVL). La chambre constate que la commune a mis en œuvre une recommandation issue de son précédent contrôle.

La collectivité a renforcé le suivi des subventions aux associations et établi un bilan préalablement à leur renouvellement. Les procédures ont été revues et actualisées au sein de l'unité vie associative de la direction de l'innovation sociale et urbaine.

6.1.4 La maîtrise de la dette

La commune a cherché à réduire l'encours de sa dette qui a en effet connu une relative diminution au cours de la période sous revue mais est resté élevé (139 M€ au 31 décembre 2019). Une baisse est apparue en 2018 avec un recul des nouveaux emprunts (1,56 M€ en 2018 contre 25 M€ en 2017). Ainsi, la collectivité a pu améliorer sa capacité de désendettement qui est passée de 8,5 années en 2015 à 8,1 années en 2019 après un pic à 21,2 années en 2017.

6.2 Les produits et charges de fonctionnement

6.2.1 Les produits de fonctionnement

Les produits de gestion sont constitués des ressources propres de la commune, provenant de ses redevances tarifaires et de sa fiscalité directe, pour lesquelles elle conserve un pouvoir de décision (tarifs et taux), des financements externes (dotations et participations) et de la fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité (MGP et EPT).

Au cours de la période sous revue, les ressources fiscales et les ressources d'exploitation représentaient en moyenne 49 % du total des produits de fonctionnement contre 51 % pour les produits extérieurs à la commune (dotations de l'État et fiscalité reversée). Si les ressources liées à la fiscalité reversée sont restées stables (après retraitement) sur la période, en revanche, les produits de gestion retraités ont baissé de 6,3 % entre 2015 et 2019 (- 6,8 M€).

Tableau n° 22 : Les produits de gestion retraités

	2015	2016	2017	2018	2019
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	40 256 716	45 033 106	44 366 915	44 931 768	45 808 611
Ressources fiscales propres retraitées*	40 256 716	38 944 320	38 087 918	38 413 739	39 302 966
+ Ressources d'exploitation	12 362 337	12 379 024	12 799 463	11 478 863	11 342 018
= Produits propres	52 619 053	51 323 344	50 887 381	49 892 602	50 644 984
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	15 659 956	14 418 989	13 186 588	12 955 839	11 947 237
+ Fiscalité reversée par l'État et l'interco (retraitée)	40 578 240	40 501 378	39 088 798	38 505 962	39 393 288
= Produits retraités	56 238 196	54 920 367	52 275 386	51 461 801	51 340 525
= Produits de gestion	108 857 248	106 243 711	103 162 768	101 354 404	101 985 509

* retraitées de l'ancienne fiscalité ménage intercommunale

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

6.2.1.1 Les ressources institutionnelles

De 2015 à 2019, les ressources institutionnelles ont reculé de 24 %, essentiellement en raison de la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État dans le cadre de la contribution au redressement des comptes publics des collectivités locales de 2014 à 2018.

Tableau n° 23 : Détail des ressources institutionnelles

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moy. (en %)	2020
Dotation Globale de Fonctionnement	5 409 057	3 484 101	1 858 571	1 563 151	975 013	- 34,8	986 079
<i>dont dotation forfaitaire</i>	5 012 332	3 087 493	1 288 598	731 268	126 322	- 60,2	0
<i>dont dotation d'aménagement</i>	360 836	360 836	560 738	667 980	762 896	20,6	871 326
Autres dotations	266 281	244 450	244 450	244 450	244 450	- 2,1	244 450
<i>dont dotation générale de décentralisation</i>	266 281	244 450	244 450	244 450	244 450	- 2,1	244 450
FCTVA	0	0	90 078	35 523	82 587		81 083
Participations	6 828 137	7 162 688	7 564 348	7 701 449	7 393 768	2,0	8 910 761
<i>dont État</i>	586 014	488 944	585 714	366 317	144 263	- 29,6	943 027
<i>dont départements</i>	1 791 779	1 457 717	1 472 178	1 511 238	1 466 412	- 4,9	1 408 306
<i>dont groupements</i>	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	0,0	948 051
<i>dont autres</i>	3 450 343	4 216 027	4 506 456	4 823 895	4 783 093	8,5	5 611 378
Autres attributions et participations	3 156 481	3 527 750	3 429 141	3 411 266	3 251 419	0,7	3 835 766
<i>dont compensation et péréquation</i>	3 135 654	3 507 644	3 409 536	3 369 117	3 242 089	0,8	3 739 884
<i>dont autres</i>	20 827	20 106	19 605	42 149	9 330	- 18,2	95 882
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	15 659 956	14 418 989	13 186 588	12 955 839	11 947 237	- 6,5	14 058 139

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

6.2.1.2 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée baisse de 1,2 M€ (- 2,9 %) sur la période en raison de la contribution nette de la commune au fonds de péréquation intercommunale (FPIC), passée de 0,83 M€ en 2015 à 2 M€ en 2019. Comme le précise le DOB pour 2019, le FPIC donne lieu depuis 2016 à une négociation avec l'EPT Plaine Commune. Ainsi, la contribution de la commune a été prise en charge par l'EPT en 2016 grâce au vote d'une répartition dérogatoire du FPIC. Ce mécanisme a été répété en 2017 mais, depuis 2018, aucun n'accord n'ayant été trouvé, la commune supporte seule la charge de sa contribution au FPIC, qui a augmenté (2,8 M€ en 2018 et 2 M€ en 2019). Les autres communes membres de l'EPT, étant toutes en tête du classement (DSU), ne contribuent pas au FPIC.

Tableau n° 24 : Le détail de la fiscalité reversée

en €	2015	2016	2017	2018	2019
Attribution de compensation brute	37 414 198	53 536 710	53 536 710	53 536 710	53 508 058
<i>dont produits de fiscalité ex-intercommunale</i>		- 16 122 512	- 16 122 512	- 16 122 512	- 16 093 860
Attribution de compensation retraitée	37 414 198	37 414 198	37 414 198	37 414 198	37 414 198
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	- 831 257	- 908 119	- 2 320 699	- 2 899 245	- 2 014 973
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	3 995 299	3 995 299	3 995 299	3 991 009	3 994 063
= Fiscalité reversée par l'État et l'interco	40 578 240	56 623 890	55 211 310	54 628 474	55 458 496
= Fiscalité reversée par l'État et l'interco	40 578 240	40 501 378	39 088 798	38 505 962	39 393 288

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Enfin, la commune est bénéficiaire au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR²¹) pour 3,99 M€ par an.

²¹ Le FNGIR (fonds national de garantie des ressources) permet de compenser pour chaque commune et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre les conséquences financières de la réforme de la fiscalité locale mise en œuvre en 2009 pour la loi de finances pour 2010. L'article 40 de la loi de finances du 28 décembre 2011 pour 2012 précisait que « les montants de la dotation ainsi que du prélèvement ou du reversement [...] correspondent aux montants perçus ou versés en 2013 », les montants des prélèvements ou reversements ont donc été figés depuis 2013.

6.2.1.3 Le niveau élevé des impôts sur les ménages

Les ressources fiscales propres de la commune comprennent les impôts sur les ménages (TH, TFB, TFNB), les droits de mutation et les taxes industrielles telles que la taxe sur la consommation finale d'électricité. Elles ont baissé de 2,4 % après retraitement pour atteindre 39,3 M€ en 2019. Les recettes relatives aux impôts locaux (TF et TH) représentent plus de 90 % des ressources fiscales.

Tableau n° 25 : Détail des ressources fiscales retraitées

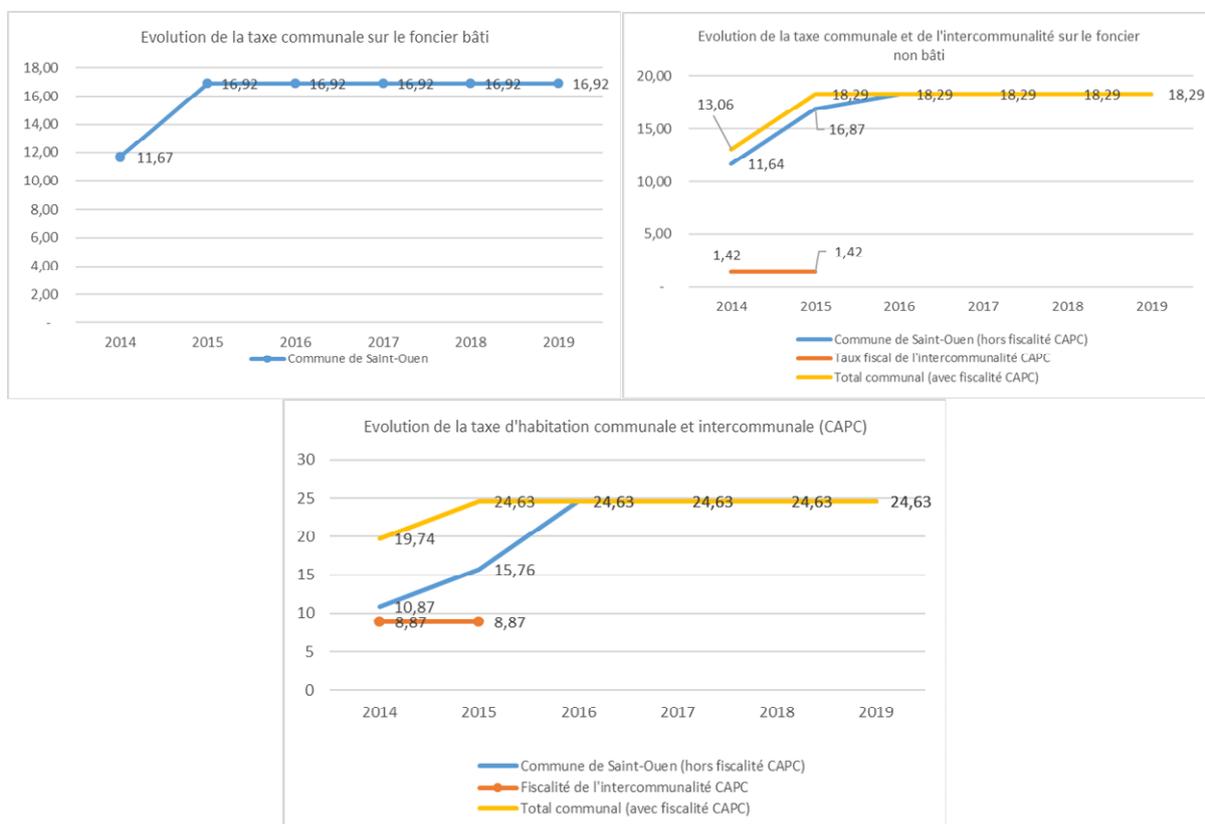
en €	2015	2016	2017	2018	2019
Impôts locaux nets des restitutions	33 676 756	40 388 331	41 026 245	41 693 641	42 346 331
- Ancienne fiscalité ménage intercommunale	0	- 6 088 786	- 6 278 997	- 6 518 029	- 6 505 645
Impôts locaux nets retraités	33 676 756	34 299 545	34 747 248	35 175 612	35 840 686
+ Taxes sur activités de service et domaine	256 158	278 979	301 183	282 169	281 346
+ Taxes sur activités industrielles	808 138	1 012 144	665 590	851 561	832 848
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux (DMTO))	5 515 664	3 353 653	2 373 897	2 104 397	2 348 087
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	40 256 716	45 033 106	44 366 915	44 931 768	45 808 611
Ressources fiscales propres retraitées	40 256 716	38 944 321	38 087 918	38 413 739	39 302 967

Source : Logiciel Anafi avec retraitement CRC Île-de-France

Les recettes des impôts locaux (TF et TH) connaissent, après retraitement, une progression régulière et forte sur la période (+ 6,4 %). Ces produits supplémentaires résultent de l'augmentation par la collectivité des taux de la fiscalité sur les ménages en 2015.

En 2015, la collectivité a procédé à une augmentation de 5,25 points du taux de la taxe sur le foncier bâti et de 5,23 points de la taxe sur le foncier non bâti. À partir de 2016, le taux communal a évolué en intégrant la part de la taxe sur le bâti destinée à la communauté d'agglomération Plaine Commune (CAPC).

Graphique n° 1 : Évolution des taux (en %) des taxes foncières et de la taxe d'habitation de Saint-Ouen-sur-Seine et comparaison avec les communes de la strate



Source : CRC Île-de-France à partir des données DGCL comptes individuels des communes

Le taux de la taxe d'habitation a également augmenté de 4,89 points en 2015 en passant de 10,87 % à 15,76 %. À partir de 2016, ce taux a progressé de 15,76 % à 24,63 % en intégrant la part de la taxe perçue par l'ancienne communauté d'agglomération. Cependant, hors effet intégration à l'EPT, le taux de la taxe d'habitation communal demeure inférieur à celui des communes de la strate.

La commune de Saint-Ouen-sur-Seine applique un abattement général à la base au taux de 15 %, conforme aux dispositions de l'article 1411 du code général des impôts, qui permet un abattement moyen sur la période de 610 € par foyer. Les autres abattements (obligatoires pour charges de famille et facultatif pour handicap) sont compris entre 5 % (pour les personnes à faibles revenus) et 20 % (pour charges de famille) conformément à la réglementation.

La politique d'abattement en matière de taxe d'habitation (TH) a été revue en 2017 : les abattements pour charge de famille ont fortement diminué²² (Annexe n°7). De plus, pour optimiser le produit dont elle est affectataire au titre de l'effort de construction sur son territoire, la commune a mis un terme à l'exonération de deux ans de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les constructions nouvelles. Les autres dérogations en matière de TFPB perdurent : exonération de deux ans pour les constructions neuves financées au moyen de prêts aidés par l'État et exonération de cinq ans pour les locaux commerciaux situés en quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Ainsi, les produits fiscaux de TH et de TFPB s'établissaient en 2018 à 847 €/habitant contre 622 €/habitant pour les communes de la même strate.

Le dynamisme de la fiscalité sur les ménages sur la période est favorisé par les nombreuses opérations d'aménagement qui permettent notamment l'accès à la propriété immobilière ce qui laisse à la commune une marge de progression sur ces ressources.

Les recettes « autres taxes » qui comprennent les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) baissent de 57 % (- 3,1 M€) sur la période. La commune perçoit une taxe additionnelle aux DMTO à chaque transaction immobilière réalisée sur son territoire. L'évolution de cette recette dépend étroitement de la vitalité du marché de l'immobilier ce qui explique son caractère irrégulier.

Depuis 2015, la municipalité s'astreint à optimiser les recettes perçues au titre des nombreuses opérations de construction conduites sur son territoire. Ainsi, le taux de la taxe d'aménagement, qui était de 4 % depuis l'instauration de cette taxe en 2012, a été augmenté d'un point en novembre 2014. La même année, 10 secteurs soumis à une taxe d'aménagement majorée de 20 % ont été délimités. Aujourd'hui, la commune compte au total 23 secteurs soumis à cette taxe d'aménagement majorée.

En parallèle, la municipalité a conclu avec certains opérateurs immobiliers des projets urbains partenariaux (PUP) en substitution de la taxe d'aménagement. Sur les deux derniers exercices de la période analysée, la Ville a ainsi perçu 1 M€ et 8,3 M€ au titre de PUP conclus avec deux sociétés de construction distinctes.

6.2.1.4 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation comprennent les ventes diverses, les produits des services facturés par la commune (restauration, centres de loisirs ou études), les redevances d'occupation du domaine public et les revenus locatifs.

Entre 2015 et 2019, les recettes d'exploitation baissent de 8,25 % passant de 12,3 M€ à 11,3 M€. Elles représentent en moyenne 11,6 % du total des produits sur la période.

²² Ainsi, l'abattement pour charge de famille (1 personne) est passé de 1 390 € en 2016 à 820 € dès 2017 (soit - 41 %), celui pour charge de famille pour deux personnes a été réduit de 544 € (- 25 %) et de 525 € pour trois personnes au foyer (- 18,9 %). L'abattement pour 4^{ème} personne a quant à lui été supprimé.

Les produits issus des domaines et récoltes baissent de 44 % (- 0,5 M€) en raison notamment de la baisse des redevances d'occupation du domaine public versées par le Syctom²³ et le Sipperec. Concernant les redevances versées par le Syctom à compter de 2014, la commune a indiqué que la mise en place d'un contrôle de gestion avait permis un meilleur contrôle du délégataire et ainsi le rattrapage des sommes dues à compter de 2014. En revanche, aucune explication n'a été fournie concernant la redevance versée, à compter de 2014 et jusqu'en 2016, par le Sipperec²⁴.

Tableau n° 26 : Les ressources d'exploitation de la commune

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne (en %)	2020
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	21 717	8 093	6 294	23 599	0	-100	3 920
+ Domaine et récoltes	1 166 525	895 888	856 719	646 375	760 765	- 10,1	867 454
+ Travaux, études et prestations de services	7 812 807	8 238 990	8 861 335	8 137 656	8 475 545	2,1	6 035 744
+ Mise à disposition de personnel facturée	412 724	174 118	117 124	116 941	117 311	- 27	119 698
+ Remboursement de frais	1 880 949	2 239 947	2 047 231	1 615 712	1 024 176	- 14,1	870 226
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais	11 294 722	11 557 036	11 888 702	10 540 284	10 377 798	- 2,1	7 897 042
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	951 927	750 331	753 761	751 004	751 503	- 5,7	770 475
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0		0
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	115 688	71 657	157 000	187 576	212 718	16,4	200 020
= Autres produits de gestion courante	1 067 615	821 988	910 761	938 580	964 220	- 2,5	970 495
= Ressources d'exploitation	12 362 337	12 379 024	12 799 463	11 478 863	11 342 018	- 2,1	8 867 537

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Sur la période 2015-2019, les produits issus des travaux, études et prestations de services vendus enregistrent une hausse de 4,3 % (324 849 €) qui s'explique à hauteur de 1 M€ par la réforme des rythmes scolaires et à hauteur de 0,379 M€ par la hausse des recettes des équipements culturels. A l'inverse, les redevances d'enlèvement des ordures ont diminué de 0,3 M€ à compter de 2016 avec le transfert de cette compétence à l'EPT.

Les produits issus des remboursements des mises à disposition de personnel facturées passent de 412 724 € à 116 941 €. Il s'agit principalement de la mise à disposition de personnel de la commune auprès de la communauté d'agglomération puis de l'EPT Plaine Commune à compter du 1^{er} janvier 2016 pour l'exercice de certaines compétences : plan local d'urbanisme (95 607 € en 2017), éclairage public (67 931 € en 2017), gestion des déchets ménagers (308 715 € en 2017). Cette baisse constatée dès 2016 s'explique par la cessation de certaines de ces mises à disposition suite à la mutation des agents vers l'EPT ou après que ce dernier ait procédé à ses propres recrutements directs.

6.2.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion représentaient 104,3 M€ en 2019 dont 57 M€ de dépenses de personnel et 17,4 M€ de charges à caractère général. Les charges de gestion courante ont augmenté de 5,9 % par an en moyenne au cours de la période sous revue. Après retraitement (neutralisation du fonds de compensation des charges territoriales versé à l'EPT), elles ont en réalité diminué de 2,2 % par an en moyenne, soit de 4,7 M€ durant la période.

²³ Syctom – Syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères.

²⁴ Syndicat Intercommunal de la Périphérie de Paris pour les Énergies et les Réseaux de Communication.

Tableau n° 27 : Évolution des charges de gestion courante retraitée

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne (en %)
Charges à caractère général	17 105 527	17 137 707	17 595 050	17 960 948	17 440 024	0,5
Charges totales de personnel	59 093 905	61 012 280	60 918 535	60 011 287	57 071 690	- 0,9
Subventions de fonctionnement	7 309 261	6 048 171	4 480 037	4 187 630	3 983 807	- 14,1
Autres charges de gestion	1 562 345	25 271 529	24 909 830	25 271 307	25 817 305	101,6
Total des charges de gestion	85 071 038	109 469 687	107 903 453	107 431 173	104 312 826	5,9
FCCT (c/65541)	-	23 631 510	23 242 126	23 509 871	23 980 935	0,15
Autres charges de gestion retraitées		1 640 019	1 667 704	1 761 436	1 836 370	3,85
Total des charges de gestion (hors FCCT)	85 071 038	85 838 177	84 661 327	83 921 301	80 331 891	- 2,2

Source : Anafi

Cette baisse résulte principalement de la maîtrise des dépenses de personnel (- 2 M€) et des subventions de fonctionnement (- 3,3 M€). Les charges financières ont reculé de 5 %, de 5,6 M€ en 2015 à 3,7 M€ en 2019, suite aux efforts de la commune pour maîtriser sa dette.

L'adhésion de la commune de Saint-Ouen à l'établissement public territorial (EPT) Plaine Commune et à la Métropole du Grand Paris (MGP) en 2016 a entraîné un transfert de compétences que la commune finance à travers sa contribution au fond de compensation des charges territoriales (FCCT), qui s'est établie à 23,9 M€ en 2019.

6.2.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général augmentent de 2 % sur la période 2015-2019 avec une progression moyenne annuelle de 0,5 % pour atteindre 17,4 M€ en 2019. Elles représentent 350 €/habitant nettement au-delà des 281 €/habitant de la strate des communes comparables²⁵.

Tableau n° 28 : Évolution des charges à caractère général

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne (en %)	2020
Charges à caractère général	17 105 527	17 137 707	17 595 050	17 960 948	17 440 024	0,5	16 329 943
dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	5 891 776	5 653 527	5 849 275	5 973 233	6 065 302	0,7	5 508 197
dont locations et charges de copropriétés	992 528	868 451	813 549	695 419	660 114	- 9,7	362 681
dont entretien et réparations	1 631 791	1 635 080	1 928 317	1 741 029	1 580 851	- 0,8	2 123 306
dont assurances et frais bancaires	247 516	243 441	256 766	261 481	282 019	3,3	200 958
dont autres services extérieurs	921 450	633 173	582 320	703 012	1 207 021	7,0	2 335 914
dont remboursements de frais (BA ²⁶ , CCAS, organismes de rattachement, etc.)	75 409	29 887	204 059	208 361	0	- 100,0	0
dont contrats de prestations de services avec des entreprises	4 573 037	5 269 896	5 464 498	5 469 540	4 964 308	2,1	3 828 757
dont honoraires, études et recherches	585 897	442 341	121 398	425 478	447 662	- 6,5	241 937
dont publicité, publications et relations publiques	455 780	495 426	462 546	421 240	423 946	- 1,8	262 468
dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	524 827	590 686	492 708	561 358	562 201	1,7	317 289
dont déplacements et missions	367 162	369 563	268 590	338 304	235 683	- 10,5	279 879
dont frais postaux et télécommunications	304 256	287 613	324 868	265 638	216 986	- 8,1	176 422
dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	534 098	618 622	826 155	896 856	793 933	10,4	692 136

Source : Logiciel Anafi

²⁵ Analyse des équilibres financiers fondamentaux – comptes de la commune – DGCL.

²⁶ BA : Budget annexe.

La diminution des charges à caractère général résulte principalement de l'évolution des dépenses relatives aux locations et charges de copropriété (- 0,33 M€), aux frais de déplacements et missions (- 0,13 M€) ainsi qu'aux honoraires, études et recherches (- 0,13 M€) entre 2015 et 2019. Ces baisses résultent d'un meilleur suivi de ces dépenses par la commune.

Il est constaté une forte hausse des remboursements de frais des budgets annexes et CCAS de 176 % (+ 0,13 M€) en 2018. Il n'y a pas de remboursements en 2019 et la collectivité semble avoir cessé cette pratique mais il y a lieu de s'interroger sur la fiabilité des budgets annexes relevant du champ médico-social (CSAPA²⁷ et SSIAD²⁸).

6.2.2.2 Les charges de personnel

Les charges de personnel, qui représentent 55 % des charges de fonctionnement, ont reculé de 3,4 % de 2015 à 2019. Leur niveau est resté étale de 2013 à 2015. Une hausse de 3,2 % (+ 1,91 M€) est enregistrée en 2016 puis une baisse de 6,5 % (- 3,94 M€) jusqu'en 2019.

Cette évolution ne suit pas celle du nombre total des agents qui décroît constamment sur la période 2015-2019 (- 9,4 %). Les raisons en sont analysées *infra*.

Malgré le recul constaté, les charges de personnel s'élevaient à 1 143 € par habitant en 2019, nettement au-dessus de la moyenne des communes de la strate (761 €/habitant).

En particulier, le salaire moyen par tête (SMPT) a progressé régulièrement (+ 0,76 % en 2017, + 1,8 % en 2018 et + 6,6 % en 2019). En 2019, le salaire mensuel brut s'établissait à 2 563 € contre 2 363 €²⁸ dans la fonction publique territoriale.

Tableau n° 29 : Les charges de personnel

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne (en %)	2020
= Rémunérations du personnel titulaire	32 090 957	32 575 511	32 321 433	30 729 300	29 580 187	- 2,0	28 493 110
= Rémunérations du personnel non titulaire	9 211 788	9 657 948	10 265 656	10 492 811	10 757 817	4,0	11 312 048
Autres rémunérations	201 321	167 167	30 342	0	0	- 100,0	0
= Rémunérations du personnel	40 692 729	41 989 242	42 011 533	40 846 180	39 995 571	- 0,4	39 354 915
+ Charges sociales	15 818 599	16 510 122	16 639 367	16 158 889	14 677 083	- 1,9	15 622 048
+ Impôts et taxes sur rémunérations	1 356 891	1 378 858	1 445 907	1 430 357	1 500 984	2,6	1 496 177
+ Autres charges de personnel	288 888	295 670	277 862	276 630	302 310	1,1	184 544
= Charges de personnel interne	58 157 108	60 173 892	60 374 670	58 712 057	56 475 948	- 0,7	56 657 683
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	<i>27,2</i>	<i>27,4</i>	<i>27,6</i>	<i>27,5</i>	<i>26,0</i>		<i>27,6</i>
+ Charges de personnel externe	936 797	838 389	543 866	1 299 230	595 742	- 10,7	473 103
= Charges totales de personnel	59 093 905	61 012 280	60 918 535	60 011 287	57 071 690	- 0,9	57 130 786
- Remboursement de personnel mis à disposition	412 724	174 118	117 124	116 941	117 311	- 27,0	119 698
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	58 681 181	60 838 162	60 801 412	59 894 346	56 954 379	- 0,7	57 011 088
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>53,9</i>	<i>47,4</i>	<i>48,4</i>	<i>48,3</i>	<i>45,7</i>		<i>45,7</i>
Nombre total d'agents	1 388	1 353	1 344	1 284	1 200		
dont titulaires	1 148	1 117	1 088	1 029	977		
dont non titulaires	240	236	256	255	223		
Salaire moyen par tête (SMPT)	29 317	31 034	31 258	31 811	33 329		

Source : Logiciel Anafi

²⁷ Centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie.

²⁸ Service de soins infirmiers à domicile.

Parallèlement, les mises à disposition de personnel communal ont diminué de 0,29 M€ (- 72 %) sur la période, particulièrement à partir de 2015, à la suite de l'intégration des agents à l'EPT après une phase de mise à disposition.

6.2.2.3 Les autres charges de gestion

Durant la période sous revue, les autres charges de gestion retraitées augmentent de 18 % pour atteindre 1,83 M€ en 2019. Les autres contributions incluses dans ce compte progressent également : contribution au service incendie (+ 2 % sur la période) pour atteindre à 0,78 M€ en 2019 et les indemnités des élus (+ 21 % sur la période) qui atteignent 0,41 M€ en 2019.

Tableau n° 30 : Les autres charges de gestion retraitées

en €	2015	2016	2017	2018	2019
Autres charges de gestion retraitées	1 562 345	1 638 410	1 666 112	1 669 115	1 690 732
Autres charges de gestion	1 562 345	25 271 529	24 909 830	25 271 307	25 817 305
<i>dont contribution au service incendie</i>	768 006	761 763	783 536	780 000	784 139
<i>dont contribution aux organismes de regroupement</i>	216 683	23 849 236	23 459 081	23 729 305	24 246 467
<i>dont contribution aux organismes de regroupement (retraité du FCCT)</i>		217 726	216 955	219 434	265 532
<i>dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	19 278	18 548	20 720	20 062	21 724
<i>dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	340 659	434 540	436 319	438 669	411 600
<i>dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	17 820	13 043	8 583	10 950	7 737
<i>dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	198 308	192 790	199 999	200 000	200 000

Source : Logiciel Anafi

Le total des charges de gestion retraitées atteint 37 € par habitant en 2019 contre 60 € par habitant dans les communes comparables de la même strate.

6.2.2.4 Les subventions de fonctionnement

De 2015 à 2019, les subventions de fonctionnement ont diminué de 14 % en moyenne chaque année avec une baisse des subventions aux associations de 3 M€ (- 56 %). En comparaison, les subventions accordées aux établissements publics n'ont diminué que de 5,5 % (1,8 M€ en 2015 à 1,5 M€ en 2019).

La commune a signé des conventions avec les organismes et associations bénéficiaires de subventions dont le montant est supérieur à 23 000 € et les titulaires transmettent leurs rapports d'activité.

Tableau n° 31 : Les subventions versées

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne (en %)	2020
Subventions de fonctionnement	7 309 261	6 048 171	4 480 037	4 187 630	3 983 807	- 14,1	4 514 167
<i>dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	1 897 001	2 103 000	2 063 136	1 799 136	1 497 717	- 5,7	1 595 134
<i>dont subv. autres établissements publics</i>	208 500	215 000	197 600	172 800	197 000	- 1,4	197 000
<i>dont subv. aux personnes de droit privé</i>	5 203 760	3 730 171	2 219 301	2 215 694	2 289 091	- 18,6	2 722 033

Source : Logiciel Anafi

Le total des subventions versées atteignait 80 €/habitant en 2019, ce qui est inférieur aux 106 €/habitant en moyenne des communes de la même strate²⁹.

²⁹ Fiche détaillée des comptes de la commune issue des comptes individuels des collectivités – DGCL.

6.3 L'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement, obtenu après retraitement des flux financiers relatifs à l'adhésion à l'EPT à partir de 2016, s'est dégradé jusqu'en 2018 avec une baisse des produits de gestion (7,5 M€, soit 6,9 %) supérieure à celle des charges de gestion (4,8 M€, soit 5,6 %). À partir de 2019, l'amélioration de l'excédent brut de fonctionnement provient de l'effet combiné de l'augmentation des produits de gestion, notamment des ressources fiscales, et de la poursuite de la baisse des charges de personnel (- 2,9 M€).

Tableau n° 32 : Résultats retraités de la section de fonctionnement

en €	2015	2016	2017	2018	2019
Produits de gestion	108 857 248	128 455 009	125 564 276	123 994 945	124 556 362
Attribution de compensation		- 16 122 512	- 16 122 512	- 16 122 512	- 16 093 860
Taxes foncières et d'habitation		- 6 088 786	- 6 278 997	- 6 518 029	- 6 505 645
Produits de gestion retraités	108 857 248	106 243 711	103 162 767	101 354 404	101 956 857
Charges de gestion	85 071 038	109 469 687	107 903 453	107 431 173	104 312 827
Contributions au FCCT		- 23 631 510	- 23 242 126	- 23 509 871	- 23 980 935
Charges de gestion retraitées	85 071 038	85 838 177	84 661 327	83 921 302	80 331 892
Excédent brut de fonctionnement (EBF)	23 786 210	18 985 322	17 660 823	16 563 772	20 243 535
EBF en %	27,96	17,34	16,37	15,42	19,41
Excédent brut de fonctionnement retraité	23 786 210	20 405 534	18 501 440	17 433 102	21 624 965
EBF retraité en %	27,96	23,77	21,85	20,77	26,92

Source : Anafi et retraitements CRC

6.4 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute suit l'évolution à la baisse puis à la hausse de l'excédent brut de fonctionnement, sauf en 2018 du fait de la réduction de la charge des intérêts de la dette.

L'agrégation de la CAF nette et des autres recettes d'investissement (subventions, cessions, etc.) constitue le financement propre de la collectivité. D'abord en forte baisse, négative en 2017 et 2018, la CAF nette est redevenue positive en 2019 mais ne représentait qu'une faible part (7,3 %) du financement propre disponible.

Les recettes d'investissements (hors emprunt) sont constituées à plus de 81 % de produits de cession de terrain (30 M€) et de subventions d'investissement reçues (76 M€)³⁰, soit au total 106 M€ sur 130 M€. Avant emprunts, la commune est donc très dépendante de ressources extérieures pour financer ses dépenses d'investissement, ce qui montre les limites de son redressement financier.

³⁰ Dont 10,1 M€ de subventions d'investissement et 64,6 M€ d'opérations patrimoniales (intégration des équipements de la Zac des Docks mis en service (Grand Parc, crèche des Galopins, Groupe scolaire Petit Prince et le Gymnase).

Tableau n° 33 : La capacité d'autofinancement et les produits d'investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul	2020
CAF brute	19 927 334	14 556 935	8 425 370	10 214 524	18 592 373	71 716 536	20 902 390
- Annuité en capital de la dette	9 576 448	9 789 944	10 204 730	11 122 345	11 191 190	70 779 114	15 488 651
= CAF nette ou disponible (C)	10 350 886	4 766 992	- 1 779 360	- 907 820	7 401 183	937 423	5 413 739
TLE et taxe d'aménagement	613 010	1 314 871	1 298 119	1 504 426	1 789 145	6 519 572	9 433 727
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2 362 272	1 270 615	790 672	1 029 597	1 221 269	6 674 425	12 153 708
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	126 866	439 890	493 480	756 985	74 769 081	76 586 301	1 419 077
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	418 006	464 880	369 715	- 1 143 980	8 345 017	8 453 638	2 321 922
+ Produits de cession	1 714 830	15 568 600	1 271 233	4 258 126	7 535 318	30 348 107	2 153 888
+ Autres recettes	979 931	939 807	0	0	0	1 919 738	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	6 214 915	19 998 663	4 223 219	6 405 154	93 659 830	130 501 781	27 482 321
= Financement propre disponible (C+D)	16 565 801	24 765 655	2 443 859	5 497 334	101 061 013	131 439 204	32 896 060

Source : Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion avec retraitement CRC Île-de-France

6.5 Les investissements

Les dépenses d'investissement comprennent d'une part, 63,6 M€ cumulés sur la période de dépenses d'équipement qui varient de 7,6 M€ à 25,5 M€ (+ 234 %) et d'autre part, de 31,3 M€ de participations et investissement financiers. Ces participations sont liées aux opérations d'aménagement (Zac) de la commune.

Sur la période 2015-2019, les dépenses d'équipement se répartissaient à hauteur de 48 % sur les dépenses d'investissement et de 52 % sur les participations et investissements financiers. Ce taux élevé de 52 % provient des participations financières de la commune pour l'accompagnement de ses nombreuses opérations d'aménagement.

En 2019, les investissements ont fortement augmenté, tant les dépenses d'équipement (25 M€) que les prises de participation (131 M€). Parmi, les équipements prévus figuraient la construction des groupes scolaires Jean de la Fontaine (9,3 M€), Bauer (2 M€) et Renan (0,5 M€) ainsi que le nouveau conservatoire (0,6M€). Les prises de participation pour un montant de 131,7 M€ correspondent à l'opération d'aménagement de la Zac des Docks (cf. partie sur les opérations d'aménagement).

Le poids des investissements atteignait 3 152 €/habitant en 2019 nettement au-delà de la moyenne de 394 €/habitant dans les communes de la même strate démographique. L'année 2019 est toutefois atypique. Sur la période 2014 à 2018, le ratio est de 251 €/habitant. Ce ratio est élevé alors que les investissements directs sont faibles mais s'explique par le financement de la commune de nombreuses opérations d'aménagement.

Tableau n° 34 : Les investissements et leur financement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul	2020
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	7 632 705	8 436 551	11 763 079	9 314 873	25 538 685	62 685 892	14 902 314
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	906 456	138 092	87 741	512 839	127 050	1 772 178	146 942
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	131 792 006	131 792 006	- 1 161
- Participations et inv. financiers nets	8 343 135	12 880 613	5 451 103	4 656 107	- 60 331 413	- 29 000 455	5 997 719
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 810	1 260	15 690	- 570	- 2 150	13 420	- 50
Total des investissements	16 881 486	21 456 515	17 317 613	14 483 249	97 124 179	167 263 042	21 045 764
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 315 684	3 309 139	- 14 873 754	8 985 915	3 936 834	1 358 134	11 850 296
Besoin (-) ou capacité (+) de financement (sans retraitement de l'annuité ligne trésorerie)	- 315 684	3 309 139	- 14 873 754	- 27 880 373	3 936 834	- 35 823 838	10 685 856
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	11 078 021	3 226 800	24 984 519	1 560 844	0	40 850 183	705 414
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	10 762 337	5 115 727	9 270 147	- 27 188 859	2 555 403	514 756	11 391 270

Source : Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion avec retraitement CRC Île-de-France

6.6 L'endettement

Les recettes d'investissement ayant laissé un important besoin de financement, particulièrement en 2017 et 2018, la commune a eu recours à l'emprunt (40,8 M€ sur la période 2015-2019). Compte tenu du paiement des annuités en capital relatives aux emprunts antérieurs, l'encours de dette (140 M€ au 31 décembre 2019) a diminué de façon significative (- 18 %) entre le début de 2015 et la fin de 2019. Il restait néanmoins élevé avec un ratio de 2 800 € par habitant contre 1 447 € par habitant pour les communes de même strate démographique.

L'augmentation des annuités de la dette en 2018 résulte d'une écriture de régularisation sur une ligne de trésorerie d'un montant de 18,9 M€.

Tableau n° 35 : Encours de la dette et capacité de désendettement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne (en %)	2020
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	169 802 052	169 627 496	163 063 092	160 609 672	151 048 741	- 2,9	139 859 701
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	9 576 448	9 789 944	10 204 730	30 016 802	11 191 190	4,0	15 488 651
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	- 810	1 260	15 690	- 570	- 2 150	27,7	- 50
+ Nouveaux emprunts	11 078 021	3 226 800	24 984 519	1 560 844	0	- 100,0	705 414
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	169 627 496	163 063 092	160 609 672	151 048 741	139 859 701	- 4,7	125 076 514

Source : Anafi

La capacité de désendettement de la commune, mesurée en années de CAF brute, s'améliore en passant de 8,5 ans en 2015 à 8,1 ans en 2019 après un pic à 21,2 années en 2017.

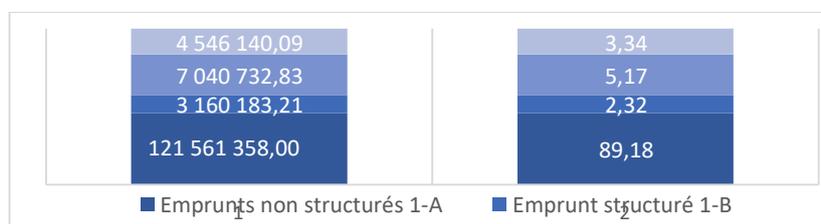
Tableau n° 36 : Principaux ratios d'alerte

Principaux ratios d'alerte	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne (en %)	2020
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	5 615 121	5 343 187	9 650 110	5 026 316	3 724 628	- 9,8	3 512 956
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP) (en %)	3,3	3,3	6,0	3,3	2,7	- 5,1	2,8
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	169 627 496	163 063 092	160 609 672	151 048 741	139 859 701	- 4,7	125 076 514
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	8,5	12,4	21,2	16,2	8,1		6,0

Source : Anafi

L'annexe IV-A2.2 du compte administratif 2019 de la commune présente une répartition des différents emprunts selon les indices de risque sous-jacent et de structure de la « Charte Gissler ».

Graphique n° 2 : Structure du capital restant dû par la commune selon la nature de l'emprunt à partir des critères de la Charte Gissler (en euros et en %)



Source : CRC Île-de-France à partir du CA 2018

Au 31 décembre 2019, il apparaît que 90 % des encours de dettes étaient rattachés à des emprunts non structurés (121,5 M€) donc sans risque, 3,1 M€ étaient sur un emprunt structuré à risque faible (SFIL-CAFFIL) et 2 emprunts (CE et Dexia CL) étaient structurés avec un risque limité (11,5 M€). Ces 3 emprunts structurés représentent 10 % de la dette de la commune. Ces emprunts ont une durée résiduelle de 12 années et des taux d'intérêts se situant entre 1,41 % et 3,71 % sur le Euribor. Leur capital restant dû s'élève à 14,5 M€ sur 136 M€. Compte-tenu des caractéristiques des emprunts et des taux appliqués, les risques financiers sur la partie de la dette risquée, demeurent limités.

6.7 Les conséquences financières de la crise sanitaire liée à la covid-19

L'évaluation détaillée réalisée par la commune en septembre 2020 (annexe n° 7) a mis en évidence un impact financier moins important que prévu. En effet, si la perte des recettes de fonctionnement est conséquente (- 2,3 M€), la crise sanitaire a également entraîné l'annulation ou le report de dépenses (- 1,2 M€).

En matière d'investissement, la crise a engendré des besoins en équipements ou en aménagement d'espace évalué à 0,2 M€. Ces équipements ont porté sur des dépenses de matériel informatique afin de pouvoir équiper les personnels pour leur permettre de réaliser leurs missions en télétravail. La réouverture des établissements scolaires, avec un protocole sanitaire lourd, a entraîné des aménagements des sanitaires dont le coût a été évalué à 0,2 M€.

Parallèlement, certaines dépenses d'investissement ont été annulées ou seront reportées. Ainsi, la commune a estimé à 8,8 M€ le montant des dépenses d'investissement non réalisées (arrêt des opérations de travaux).

Tableau n° 37 : Évaluation de l'impact financier de la crise sanitaire en 2020 sur les produits et les charges de la commune

en €	Fonctionnement	Investissement
Recettes supplémentaires	170 640,00	-
Perte de recettes	- 2 286 514,94	- 333 333,33
<i>Solde recettes</i>	<i>- 2 115 874,94</i>	<i>- 333 333,33</i>
Dépenses supplémentaires	637 963,29	209 779,50
Dépenses non réalisées	- 1 187 088,67	- 8 839 106,00
<i>Soldes dépenses</i>	<i>- 549 125,38</i>	<i>- 8 629 326,50</i>
Solde par section	- 1 566 749,56	8 295 993,17

Source : Commune de Saint-Ouen

En conséquence, selon les évaluations financières réalisées par la commune, la crise sanitaire aurait eu des conséquences limitées sur ses finances en 2020.

6.8 Appréciation générale

L'analyse de la situation financière réalisée avant la crise sanitaire met en évidence les effets des orientations stratégiques prises par la commune avec la réduction de ses effectifs et de ses dépenses de rémunération (- 2 M€ de 2015 à 2019) et celle des subventions octroyées aux tiers (- 3,3 M€). Les charges de gestion (après retraitement des flux financiers liés à l'intégration à la MGP et à l'EPT) ont diminué de 2,2 %, soit de 4,7 M€. La commune a respecté ses engagements contractuels à l'égard de l'État (contrats « Cahors ») en 2018 et 2019.

Après le relèvement important en 2015 du taux des impôts « ménages » et malgré la réduction ultérieure de certains abattements, les produits de gestion (après retraitement) de la commune ont diminué de 8,7 %, soit 4,9 M€, du fait principalement de la baisse des dotations de l'État et de la hausse de la contribution au fonds de péréquation intercommunale (FPIC).

Le revenu médian des habitants de Saint-Ouen était supérieur à celui des autres habitants des communes de l'EPT (17 329 €). La pression fiscale par habitant y est nettement plus élevée qu'en moyenne dans les communes de la même strate démographique.

Du fait de l'évolution respective de ses charges et de ses produits de fonctionnement, la capacité d'autofinancement de la commune s'est fortement dégradée de 2015 à 2017 puis s'est redressée en 2018 et 2019. Elle paraît néanmoins faible face aux lourds investissements induits par les importantes opérations d'aménagement dans lesquelles est engagée la commune qui, du coup, est très dépendante de ressources extérieures (produits de cessions, subventions) pour les financer.

À la fin de la période sous revue (2015-2019), la commune avait réussi à réduire significativement l'encours de sa dette. Toutefois, ce dernier restait élevé (par habitant le double de la moyenne des communes de la même strate) de même que le ratio de désendettement même s'il avait été ramené en dessous du seuil d'alerte.

Ainsi, à la veille de la crise sanitaire de 2020, la commune de Saint-Ouen se trouvait dans une situation financière en partie redressée mais sur des bases fragiles au regard de l'ampleur de ses projets d'investissement.

7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1 L'organisation de la direction des ressources humaines

Durant la période sous revue, une importante réorganisation de l'administration a été opérée afin de mettre en phase le projet politique du nouvel exécutif élu en 2014 avec l'organisation administrative. L'organisation générale a ainsi été resserrée : passant de 6 à 4 directions générales adjointes et les directions de 21 à 13. La direction des ressources humaines est supervisée par un directeur et son adjoint. Un chargé d'études prospectives et du pilotage RH est intégré à cette direction qui s'articule autour de 3 services.

Le projet d'administration, initié mi-2016 et finalisé fin 2017, a instauré une direction générale adjointe « ressources et modernisation de l'action publique » regroupant : ressources humaines, finances, commande publique, moyens généraux et systèmes d'information.

Le service « rémunération-carrières » gère la carrière administrative des agents. Le service « qualité de vie au travail » traite l'ensemble des questions relatives aux conditions de travail, en particulier celles liées à la santé des agents, à leur accompagnement social et à la prévention des risques professionnels. Le service « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » doit organiser l'ensemble des processus en matière de recrutement, formation, gestion des effectifs et accompagner l'évolution des métiers et des services. En outre, il contribue, avec le service « qualité de vie au travail », à la prévention de l'usure professionnelle et au reclassement des agents inaptes à leur fonction.

En 2015, la direction des ressources humaines (DRH) comprenait 39 agents sur 40 postes budgétés³¹ et, en 2019, 35 sur 37 postes³². Le niveau des effectifs et la structure de la DRH semblent satisfaisants pour accomplir les missions qui lui sont dévolues.

7.2 Les orientations de la gestion des ressources humaines

7.2.1 Le développement d'une culture managériale commune

Pour la direction RH, le projet d'administration s'articule autour de quatre axes : la transparence et l'équité de traitement des agents ; l'optimisation et la rationalisation de la gestion des ressources ; la garantie de la qualité de vie au travail et l'harmonisation des conditions de travail ; l'amélioration de la transversalité et le partage de la gouvernance RH.

Le dernier axe vise à développer une culture managériale commune par le partage d'outils (fiches métiers, guide de formation et d'entretien professionnel, guide du management, etc.) et la tenue d'ateliers avec les services opérationnels (10 ateliers entre février et octobre 2019). La direction générale est aujourd'hui davantage impliquée dans les choix et arbitrages RH. Elle intervient ainsi dès le début du processus de recrutement, lors de l'identification du besoin. Il est également envisagé d'élargir le comité « recrutement emplois mobilité » (CREM), instance décisionnelle, à l'ensemble de la direction générale.

Des tableaux de bord établis par la direction des ressources humaines sont désormais partagés avec le directeur général des services (DGS) et les directeurs adjoints permettant un suivi des effectifs et de mesurer les écarts entre budgets projeté et réalisé, les heures supplémentaires et l'absentéisme. La commune met aussi en place des outils d'évaluation et d'aide à la décision : une mission expérimentale rattachée à la DGA « ressources » doit proposer de nouveaux outils, piloter des projets transversaux, définir de nouveaux projets, etc.

³¹ Cf. Bilan social de la commune 2015, p. 14.

³² Cf. organigramme DRH, réponse ordonnateur n° 6.1 - premier questionnaire.

7.2.2 Les chantiers en suspens

La commune ne dispose toujours pas de règlement intérieur mais seulement d'un projet. Le temps de travail des agents n'est donc pas régi par un texte unique et réglementaire mais par plusieurs notes de service. Elle reconnaît ne pas avoir formalisé sa politique de gestion prévisionnelle des emplois alors qu'un des services de la DRH s'intitule « service GPEC ». Elle indique avoir néanmoins fait un effort particulier pour favoriser les recrutements par mobilité interne, rattraper son retard en termes de reclassement des agents et ajuster le programme de formation à ses besoins. Chacun de ces points sera examiné plus avant dans le sous-titre consacré.

Il manque donc à la commune une véritable stratégie de gestion de ses effectifs. En 2016, il était envisagé de redéfinir les cycles de travail en établissant un état des lieux par secteur d'activité (temps de travail, ouverture au public, etc.). Pour l'instant, seul le secteur de l'animation a fait l'objet d'une annualisation du temps de travail.

Recommandation performance 2 : Mettre en œuvre une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

7.3 Les effectifs

7.3.1 Les emplois budgétaires et les postes vacants

La collectivité déploie des efforts pour connaître l'évolution de ses effectifs avec l'examen des tableaux des emplois lors des comités techniques qui ont été actualisés 24 fois durant la période sous revue. L'actualisation des effectifs révèle cependant des écarts significatifs, de 278 ETP (annexe n° 9), entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus. Fin 2015, les postes vacants représentaient 15,4 % des emplois budgétaires et 18,3 % en 2019. Ce phénomène remet en cause la fiabilité des prévisions budgétaires.

Selon la commune, ces écarts sont en partie dus aux difficultés de recrutement dans la police municipale (20 postes vacants sur 31 postes budgétaires) et les filières sociale (12 postes vacants sur 111 postes budgétaires) et médico-sociale (23 postes vacants sur 122 postes budgétaires). Cette explication est partielle car 53 % des emplois non pourvus concernent les filières administrative et technique. Alors que le nombre d'emplois de ces deux filières a diminué de 8 % et 7,5 % de 2015 à 2019, le nombre de postes vacants n'en est pas resté moins croissant. Enfin, la filière animation a vu augmenter le nombre de ses emplois budgétaires en 2018 (de 186 à 207, soit 21 emplois supplémentaires) sans parvenir à les pourvoir (le nombre d'emplois pourvus est resté stable : 167 en 2018 contre 167 en 2015). La collectivité reconnaît ces écarts et s'engage à actualiser le tableau des emplois en fonction des postes et des qualifications conservées dans la nouvelle organisation.

Face à ses difficultés de recrutement, la collectivité n'a pas présenté de plan d'action formalisé pour améliorer l'attractivité des emplois communaux, préalable à une politique de GPEC. Néanmoins, la commune a engagé diverses actions destinées à faire face à la pénurie sur certains métiers en tension³³. La chambre invite la commune à intégrer ces actions dans sa politique sociale.

³³ Diversification des supports de recrutements, utilisation de CVthèques, utilisation des réseaux sociaux, diffusion des annonces de la Ville auprès des organismes de formation et des établissements scolaires, mise en place et participation à des salons, mobilité interne favorisée, développement de l'accueil de stagiaires, développement de liens de collaboration privilégiés avec Pôle emploi et le recours à des cabinets de recrutement.

7.3.2 La composition des effectifs

7.3.2.1 La répartition entre titulaires et non titulaires

La commune de Saint-Ouen-sur-Seine a connu une diminution de 9 % de ses effectifs qui sont passés de 1 438 agents en 2015 à 1 264 en 2019. Les contractuels³⁴ représentaient 24 % des effectifs en 2019 contre 17 % en 2015. Cette évolution résulte de la diminution de 17 % des titulaires (de 1 148 agents en 2015 à 955 en 2019) et de l'augmentation de 29 % des contractuels (de 240 à 309 agents), concentrée surtout en 2019.

Selon le bilan social de 2017, les motifs de départ des titulaires sont davantage les mutations (14 % des départs des agents permanents) que les départs à la retraite (12 %). En contrepartie, les motifs d'arrivée se composent de 70 % de contrats (les 30 % restants pour les arrivées par concours, détachement ou mutation).

Tableau n° 38 : Évolution du nombre de titulaires et non-titulaires

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015-2019 (en %)
Titulaires	1 147	1 137	1 148	1 117	1 088	1 029	955	- 16,8
Non titulaires	291	251	240	236	256	255	309	28,8
<i>dont Emplois de direction</i>	0	0	0	0	0	0	0	
<i>dont Collaborateurs cabinet</i>	3	2	3	2	2	2	2	- 33
Nombre total des agents	1 438	1 388	1 388	1 353	1 344	1 284	1 264	- 8,9

Source : CRC IDF d'après réponses ordonnateur

Cette forte proportion de contractuels résulte d'un recours marqué à ces personnels sur des emplois permanents. Ainsi, 66 agents non titulaires ont occupé des emplois à temps plein et de manière continue entre 2016 et 2018, pour des périodes supérieures à 55 mois en prenant en compte les exercices 2015 et 2019. Si près de la moitié de ces emplois sont occupés par des médecins cliniciens dont le statut particulier des médecins territoriaux est inadaptés, l'autre moitié demeure occupée par des psychologues, des agents des maisons de quartier et des agents de catégorie B de la filière médico-sociale et 29 agents de catégorie C dont les cadres emplois permettent un emploi titulaire. Le manque d'attractivité avancé par la collectivité ne justifie pas le recours à des contractuels sur emplois permanents, l'organisation d'actions de formation à la préparation de concours et l'accès à un emploi permanent constitue un levier pour fidéliser certains personnels qualifiés.

Selon les bilans sociaux, le recours aux contractuels s'explique par la difficulté à recruter un agent public sur des métiers pour lesquels il existe peu ou pas de concours d'accès à la fonction publique. Il s'agit principalement d'emplois de catégorie A à forte spécialité (contrôle de gestion, communication, commerce), de métiers concernant la petite enfance (auxiliaires de puériculture dans les crèches) ou de spécialités médicales.

³⁴ À titre de comparaison, en 2017 la part de contractuels était de 19,3 % pour la commune, soit légèrement inférieur à celle des communes de la Petite Couronne employant plus de 1 000 agents qui était de 20 %³⁴. Pour autant, les dynamiques entre 2016 et 2017 sont plus accentuées pour Saint-Ouen-sur-Seine que pour les autres collectivités de Petite Couronne : les fonctionnaires diminuent de 2,6 % pour la commune contre 1,9 % en petite couronne, les contractuels augmentent de 8,5 % contre 7,0 % en petite couronne.

Tableau n° 39 : Part des contractuels par catégorie et par filière (en %)

						Filières					
						2015	2016	2017	2018	2019	
						<i>Culturelle</i>	49	44	43	45	49
						<i>Médico-sociale</i>	42	42	44	40	42
						<i>Animation</i>	6	12	14	19	32
						<i>Sportive</i>	20	13	5	5	22
						<i>Technique</i>	11	10	13	14	20
						<i>Administrative</i>	8	8	8	10	14
						<i>Police municipale</i>	0	0	0	0	0
						Sur l'ensemble des agents	17	17	19	20	27
Catégorie	2015	2016	2017	2018	2019						
A (en% de contractuel)	47	45	46	43	46						
B (en% de contractuel)	30	27	28	28	34						
C (en% de contractuel)	10	11	13	14	19						
Sur l'ensemble des agents	17	17	19	20	24						

Source : CRC IDF d'après réponses de la commune

De manière générale, au sein de la commune, les principales directions qui emploient des contractuels sont celles chargées de l'enfance (25 % du nombre total de contractuels), la petite enfance (15 %) et la santé (15 %). En 2019, les contractuels occupaient quasiment un poste sur deux en catégorie A, un sur trois en catégorie B et 19 % en catégorie C.

7.3.2.2 La répartition des effectifs

Les effectifs par catégories

Selon les chiffres communiqués par la commune, sur la période sous revue, la proportion moyenne des catégories A, B et C était respectivement de 12,8 %, 13,4 % et 73,8 % du personnel. Cette répartition des effectifs est proche de la moyenne des communes comparables.

Tableau n° 40 : Effectifs pourvus par catégorie

Effectifs par catégorie		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
En nombre	A	220	189	170	164	159	179	176
	B	203	203	200	195	186	153	155
	C	1 016	996	1 018	994	999	952	933
	Total	1 438	1 388	1 388	1 353	1 344	1 284	1 264
En %	A	15,3	13,6	12,2	12,1	11,8	13,9	13,9
	B	14,1	14,6	14,4	14,4	13,8	11,9	12,3
	C	70,6	71,7	73,3	73,5	74,3	74,2	73,8
	Total	100						

Source : CRC IDF d'après réponses ordonnateur

À titre de comparaison, en 2017, la proportion d'agents de catégorie A de Saint-Ouen-sur-Seine était supérieure de 1,3 point à la moyenne des communes de plus de 1 000 agents de la Petite Couronne (11,8 % pour la commune contre 10,5 % en Petite Couronne³⁵). Le taux d'agents de catégorie B en 2017 (13,8 %) correspond à la moyenne locale³⁶. Enfin, la proportion d'agents de catégorie C est inférieure aux comparaisons locales de 1,7 point (74,3 % en 2017 pour la commune contre 76 % pour les communes de la Petite Couronne employant plus de 1 000 agents).

Certains postes d'encadrement sont restés vacants de juillet 2017 à octobre 2019³⁷ pour les services « vie des quartiers », « accueil à la population », « gestion et développement des équipements sportifs », ainsi que la direction adjointe des systèmes d'information en charge de la gestion des projets et études. De décembre 2018 à octobre 2019 sont restés vacants les postes d'encadrement du service « accompagnement social » chargé du logement, de la prévention des expulsions et de l'animation senior, ainsi que les postes de direction « Éducation et Enfance » et « Architecture Bâtiment ».

³⁵ Cf. bilan social 2017 du CIG de la Petite Couronne : le taux d'encadrement ne se fonde pas sur le nombre d'agents de catégorie A mais sur le nombre de directeurs, de responsables de service, d'unité ou d'équipe, de chefs de brigade et d'agents encadrants.

³⁶ En 2017, le taux d'agents de catégorie B est de 13,5 % pour les communes de la Petite Couronne employant plus de 1 000 agents.

³⁷ Cf. Organigrammes de la ville.

Les effectifs par âge

Les effectifs de la commune de Saint-Ouen sont globalement plus jeunes que ceux de la petite couronne (16 % de moins de 30 ans en 2017 contre 10 % sur la petite couronne).

Tableau n° 41 : Répartition des effectifs par âge

Ensemble (en %)	2015		2017		2019
	Saint-Ouen-sur-Seine	Petite couronne	Saint-Ouen-sur-Seine	Petite couronne	Saint-Ouen-sur-Seine
moins de 30 ans	18,3	11	15,8	9,7	15,3
50 ans et plus	30,6	38	33,9	40,3	37,2

Sources : CRC IDF d'après bulletins de paye et bilans sociaux 2015 et 2017 centre interdépartemental de gestion (CIG) petite couronne

7.3.3 Le taux d'administration

Selon le rapport sur l'état de la collectivité (REC) 2017 et le bilan social 2015 du CIG de la Petite Couronne, le taux d'administration de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine était supérieur à 30 agents pour 1 000 habitants au 31 décembre 2015³⁸. La commune dispose d'un nombre d'agents territoriaux supérieur aux communes de la petite couronne francilienne. Son taux d'administration était l'un des 10 plus importants des communes de la Petite Couronne. Il avait diminué en 2017 mais restait élevé en 2017 (29 agents pour 1 000 habitants³⁹).

Du fait du taux de pauvreté de la population communale et de la rareté des médecins installés sur le territoire, la commune a créé trois centres médico-sociaux, trois centres de protection maternelle et infantile (PMI), un service de soins infirmiers à domicile⁴⁰, un centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA), soit près de 66,22 équivalents temps pleins travaillés (ETPT).

De plus, la commune s'est dotée d'une police municipale en 2015, dont l'effectif a progressé jusqu'en 2017 en raison de la mise en œuvre de la vidéo-surveillance, de la création d'une brigade canine et du remplacement systématique des postes vacants d'agents de sûreté de la voie publique par des policiers municipaux. Les préoccupations sécuritaires de la nouvelle municipalité ont entraîné la mise en œuvre de la vidéo-surveillance et l'augmentation de l'amplitude horaire des agents de la police municipale⁴¹. Mais depuis 2018, l'effectif physique de la police municipale est en diminution importante du fait de difficultés de recrutement (24 agents au 31 décembre 2017⁴², 18 agents au 31 décembre 2018⁴³, puis 11 agents en 2019).

7.3.4 La masse salariale

Au budget principal, la masse salariale a augmenté de 1,2 M€ en 2016 (+ 2 %) et de 0,5 M€ en 2017 (+ 0,9 %) pour revenir en 2018 à son niveau de 2015 avec une baisse de 1,3 M€ (- 2,1 %) qui s'est amplifiée en 2019 avec un nouveau recul de 2,0 M€ (- 3,3 %).

³⁸ Cf. bilan social de la commune de 2017.

³⁹ Il est supérieur à la moyenne de la fonction publique territoriale en France métropolitaine au 31 décembre 2015 (25,6 agents pour 1 000 habitants) et de la fonction publique territoriale en Île-de-France hors Paris (26,7 agents pour 1 000 habitants).

⁴⁰ Fin 2018, toutefois, le SSIAD a été transféré au CCAS, ce qui a supprimé 15 postes d'agents municipaux.

⁴¹ Cf. Comité technique du 18 mars 2015.

⁴² Cf. Bilan social de la commune 2017, p. 12.

⁴³ Cf. Compte administratif 2018.

Tableau n° 42 : Décomposition de l'évolution de la masse salariale depuis 2015

En M€	2015	2016	2017	2018	2019
rémunération titulaires - hors charges	32,09	32,58	32,32	30,73	29,58
dont titulaires - part indiciaire	23,60	23,56	23,64	22,43	21,71
dont titulaires - NBI, suppl. familial, indemnité de résidence	1,50	1,99	1,82	1,69	1,59
dont titulaires - régime indemnitaire	6,99	7,02	6,86	6,60	6,28
rémunération contractuels - hors charges	9,41	9,83	10,30	10,49	10,76
personnel affecté par GFP de rattachement	0,48	0,38	-	0,74	-
autre personnel extérieur au service	0,45	0,46	0,54	0,56	0,60
Impôts et autres charges sociales	17,80	18,24	18,86	18,20	17,81
TOTAL (chapitre 012, budget principal)	60,24	61,48	62,02	60,72	58,74

Sources : comptes administratifs budget principal

La contraction de la masse salariale entre le début et la fin de la période s'explique par la diminution du nombre de fonctionnaires titulaires, partiellement compensée par l'augmentation des contractuels : en 2015, la rémunération des titulaires (hors charges) représentait 53,3 % du chapitre budgétaire « 012 » et 15,6 % celle des contractuels (hors charges) ; en 2019, la part des titulaires avait baissé de 2,9 points alors que celle des contractuels avait progressé de 2,7 points.

7.3.5 La masse salariale et les effectifs

L'évolution de la masse salariale n'a pas suivi exactement celle des effectifs qui ont reculé de 9,4 % entre 2015 et 2019. En effet, alors que le nombre d'agents titulaires a diminué de 15,5 %, la masse salariale hors charges et impôts, n'a baissé que de 2,8 %. La rémunération des personnels contractuels est en hausse sur la même période (+ 17 %) alors que le nombre d'agents non titulaires augmente de 33 %. L'écart entre l'évolution de la masse salariale et celle des effectifs résulte de différents facteurs.

La commune a analysé cette déconnexion sur la base des prévisions du budget de 2018 : le non remplacement des départs en retraite (- 2,5 M€), la suppression de la prime d'installation (- 0,1 M€), le non report des indemnités pour élections (- 0,1 M€), la mise en œuvre de la journée de carence (- 0,2 M€). Ces mesures d'économie ne suffisaient pas à couvrir les facteurs d'accroissement des dépenses comprenant, pour une faible part, la hausse des cotisations employeur (+ 0,05 M€)⁴⁴ et différents facteurs internes dont la hausse du Glissement vieillesse technicité (GVT) (0,6 M€), la mise en place d'une prime compensatoire (+ 0,01 M€), les recrutements et réintégrations (+ 2,0 M€) et l'enveloppe prévisionnelle dédiée aux recrutements en cours (+ 0,8 M€).

La commune a indiqué avoir amélioré la gestion et le suivi des bénéficiaires des allocations d'aide au retour à l'emploi (ARE). Un travail de reprise de toutes les situations en cours a permis d'en régulariser certaines, notamment lorsque l'agent bénéficiaire avait retrouvé un emploi sans le signaler à la DRH. Le montant alloué aux ARE a ainsi été réduit passant de 0,8 M€ en 2017 à 0,5 M€ en 2019.

7.3.6 La procédure de recrutement

Toute demande de recrutement fait l'objet d'une fiche d'identification des besoins indiquant les caractéristiques du poste et le profil du candidat à recruter. Cette fiche doit être validée par le responsable du service, le directeur ou le DGA du département, le responsable du service GPEC, le DRH ou son DGA et le DGS. Le recrutement est présenté pour validation en comité recrutement mobilité (CREM), composé du Maire, du DGA ressources et du DRH. Dès validation par le CREM, la procédure de recrutement est alors lancée. Le formalisme de cette procédure de recrutement gagnerait à être allégé. La présence des directeurs généraux au CREM induit la rédaction de nombreux documents de synthèse dont la préparation échoit à la DRH et alourdit sa mission. La rédaction des documents de synthèse pourrait être remplacée par un espace dématérialisé consultable par les différents acteurs.

⁴⁴ Notamment, la hausse du taux de cotisation de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Dans le projet d'administration, la commune a prévu de rendre l'organigramme des services plus lisible afin de favoriser la mobilité interne. Pour ce faire, elle diffuse mensuellement la liste des postes ouverts à l'ensemble du personnel. Ainsi, selon le bilan social de 2017, le taux de mobilité interne⁴⁵ atteignait 94,4 % en 2017 contre 38,6 % en 2015 et de 44,8 % en 2013. Le fort taux de mobilité en 2017 résulte de la mise en œuvre effective du projet d'administration.

7.3.7 La notation persiste au détriment de l'évaluation professionnelle des agents

La loi Maptam⁴⁶ du 27 janvier 2014 a remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2015, la pratique des fiches de notation par celle des comptes rendus d'entretien professionnel (CREP)⁴⁷. La collectivité a mis en place l'entretien professionnel à partir de la campagne d'évaluation de l'année 2015. La direction des ressources humaines a élaboré une grille d'évaluation⁴⁸ qui développe chaque critère réglementaire en sept à huit items prenant en compte notamment la nature des tâches confiées et le niveau de responsabilité assumé. Une fiche d'auto-évaluation est également mise à disposition. L'encadrant a accès, grâce au logiciel métier RH Ciril, à la fiche de poste et à la fiche du CREP de l'agent (CREP).

Cependant, les entretiens professionnels sont de pure forme. Les CREP sont uniformes et ne font pas ressortir d'évaluation précise et circonstanciée des mérites de chaque agent. L'évaluation insuffisante de la valeur des agents, cinq années après la mise en place du compte rendu d'entretien professionnel, constitue une lacune qui doit être levée.

Recommandation performance 3 : Mettre en place un dispositif complet d'évaluation des emplois et des compétences.

7.4 La rémunération

7.4.1 Les bénéficiaires de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Il apparaît, après examen des fichiers de paye, que tous les agents de la commune percevant une NBI sont bien fonctionnaires. Pour autant, la chambre n'a pas été en mesure de vérifier que les bénéficiaires occupaient leur emploi de manière permanente.

Si la collectivité affiche une diminution du nombre de titulaires et des rémunérations afférentes, le coût par agent a fortement augmenté, notamment en 2016 (+ 4,3 %). L'attribution plus large de la NBI en l'un des facteurs explicatifs.

Tableau n° 43 : Évolution de la rémunération des titulaires (facteur NBI)

	2015	2016	2017	2018	2019
rémunération titulaires - hors charges (en €)	32 090 957	32 575 511	32 321 433	30 729 300	29 580 187
nombre de titulaires (compte administratifs)	1 148,20	1 117,10	1 088,20	1 028,90	955,1
coût moyen annuel par titulaire (en €)	27 949	29 161	29 702	29 866	30 971
augmentation coût annuel (en %)		4,3	1,9	0,6	3,7
montant de NBI (en €)	337 675	818 515	660 017	578 094	537 195
nombre de points de NBI rémunérés (tous agents)	73 306	97 326	130 070	121 865	114 895
augmentation annuelle de points NBI rémunérés (en %)		32,8	33,6	- 6,3	- 5,7

Sources : CRC IDF d'après fichiers de paye

⁴⁵ Le taux de recrutement interne correspond au nombre de mobilités internes au cours de l'année rapporté au nombre total de recrutements sur emplois permanents (hors remplaçants) recensés.

⁴⁶ Maptam : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁴⁷ L'article 76-1 de la loi du 26 janvier 1984 pose le principe selon lequel « l'appréciation, par l'autorité territoriale, de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct qui donne lieu à l'établissement d'un compte rendu ».

⁴⁸ Cette grille a été présentée pour avis aux représentants du personnel lors du comité technique du 17 juin 2015.

L'évolution du montant global de NBI met en évidence que le nombre de ses bénéficiaires a augmenté. La commune a procédé à un rattrapage de l'année 2015 expliquant le pic constaté en juin 2016. Cette augmentation concerne essentiellement les agents des filières animation, médico-sociale et technique visés par la décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI aux fonctionnaires territoriaux exerçant dans des zones à caractère sensible. Il en résulte que 70 % des agents titulaires percevaient la NBI en 2019 contre 44 % en 2015.

En appliquant les dispositions réglementaires relatives à l'attribution de NBI au regard de fonctions particulières exercées dans une zone à caractère sensible, la commune de Saint-Ouen-sur-Seine prend en charge au travers de la rémunération de ses agents un coût indirect de la politique de la ville.

7.4.2 Une mise en place imparfaite du Rifseep

7.4.2.1 Un déploiement retardé

Dans le cadre du premier axe de son projet d'administration publique concernant la transparence et l'équité de traitement des agents, la commune s'est fixée pour objectif d'harmoniser le régime indemnitaire avec la mise en œuvre du Rifseep dans les seules filières administrative et animation (au 1^{er} mars 2017) et sportive (au 1^{er} juin 2017).

Néanmoins, elle a décidé d'appliquer le Rifseep à l'ensemble des corps d'emplois d'une filière lorsque les textes sont publiés pour l'ensemble des métiers au lieu de procéder cadre d'emplois par cadre d'emplois. Ainsi, la mise en place du Rifseep n'est pas réalisée pour les cadres d'emplois de la filière technique alors que, pour les cadres d'emplois des agents de maîtrise territoriaux et des agents techniques territoriaux de cette filière, l'arrêté⁴⁹ appliquant le Rifseep aux corps équivalents de la fonction publique de l'État est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017. De plus, la commune indique ne pas attribuer la part complément indemnitaire annuel (CIA) du Rifseep en raison des faiblesses de l'évaluation professionnelle. La chambre rappelle à cet égard que depuis la décision du Conseil constitutionnel n° 2018-727 question prioritaire de constitutionnalité (QPC) du 13 juillet 2018, les collectivités territoriales sont tenues de prévoir une part correspondant au CIA quand bien même celui-ci est à zéro.

Le retard de cette mise en œuvre est d'autant plus problématique que la prime de fonctions et de résultats (PFR) a été abrogée au 31 décembre 2015⁵⁰ et l'indemnité d'exercice de missions des préfetures (IEMP) au 31 décembre 2016⁵¹. Dès lors, l'attribution de ces primes postérieurement à ces dates est dépourvue de base légale. Or, les administrateurs territoriaux ont continué à percevoir la PFR jusqu'en février 2017 alors que la transposition du Rifseep pour le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux était possible à compter du 1^{er} juillet 2015. Quant à l'IEMP, les agents de maîtrise territoriaux et les adjoints techniques territoriaux la perçoivent encore aujourd'hui alors que l'application du Rifseep à ces cadres d'emplois est possible depuis le 1^{er} janvier 2017. Les sommes versées au titre de la PFR depuis 2016 s'élèvent à un montant global de 107 487 € annuels.

⁴⁹ Arrêté du 28 avril 2015 pris pour l'application aux corps d'adjoints techniques des administrations de l'État des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

⁵⁰ Le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 instaurant la PFR a été abrogé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

⁵¹ Le décret n° 97-1223 du 26 décembre 1997 et l'arrêté du 24 décembre 2012 instaurant l'indemnité d'exercice de missions des préfetures (IEMP) ont été abrogés par le décret n° 2017-829 du 5 mai 2017 et l'arrêté du 5 mai 2017 (J.O. du 7 mai 2017). Afin de remplacer cette indemnité, les collectivités et établissements publics doivent délibérer pour mettre en place le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep).

L'absence de base légale se retrouve aussi pour la filière technique. En effet, l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP) accordée aux agents de maîtrise territoriaux et aux adjoints techniques territoriaux est abrogée depuis le 31 décembre 2016. Pour autant, jusqu'au 31 décembre 2019, les agents relevant de ces cadres d'emplois ont continué à la percevoir alors que la transposition du Rifseep pour ce cadre d'emplois est possible depuis le 1^{er} janvier 2017. Ainsi, les sommes versées irrégulièrement s'élevaient en moyenne à 378 000 € annuels depuis le 1^{er} janvier 2017.

7.4.2.2 Des primes intégrées au nouveau régime indemnitaire

La prime « Accueil public en difficulté »

Jusqu'en 2017, une prime intitulée « Accueil public en difficulté » de l'ordre de 60 € par mois a été attribuée, sans être prévue par une délibération, à certains agents de la filière administrative et de la filière animation. Ces agents exerçaient leurs fonctions principalement au sein des maisons de quartiers ou des services jeunesse et animation, mais également auprès du secrétariat des élus. Cette indemnité irrégulière aurait pu être substituée par le versement d'une NBI dès lors que les fonctions étaient exercées, à titre principal, dans des zones prioritaires au titre de la politique de la ville et de l'éducation.

Cette prime a disparu en 2017 avec la mise en place du Rifseep dans ces deux filières.

Tableau n° 44 : Le nombre d'agents concernés par la prime « Accueil public en difficulté »

Prime « Accueil public en difficulté »	2015	2016	2017
Montant (en €)	23 951,96	22 276,32	5 288,58
agents concernés	39	35	28
dont titulaires	35	31	28
dont percevant une NBI	31	20	23

Sources : CRC IDF d'après fichiers de paye (codes 7090 et 7091)

L'Indemnité de chaussures et de petit équipement (ICPE)

La prime de chaussure et de petit équipement est versée aux agents titulaires ou contractuels qui accomplissent un travail entraînant une usure des chaussures et de l'équipement anormalement rapide. D'une trentaine d'euros annuels par agent, elle était versée depuis une délibération en date 23 décembre 2011.

Jusqu'en 2017, 16 % des bénéficiaires provenaient de la filière médico-sociale, 12 % de la filière technique, 23 % de la filière animation et 42 % de la filière administrative. Parmi ces derniers, figuraient le DGS, les DGA, les directeurs et les collaborateurs de cabinet.

Tableau n° 45 : L'attribution de l'indemnité de chaussure et de petit équipement (ICPE)

Chaussures et petit équipement	2015	2016	2017	2018	2019
Montant (en €)	26 617,62	22 459,64	21 151,04	6 351,56	5 140,18
Nombre agents concernés	812	686	647	194	156

Sources : CRC IDF d'après fichiers de paye (code 484)

En 2017, l'ICPE a été intégrée au Rifseep pour les filières administrative, animation et sportive réduisant le nombre de bénéficiaires. Toutefois, son versement perdure pour les filières médico-sociale, culture et technique, ainsi que pour le directeur général des services techniques, les emplois rattachés au cabinet comme graphiste, webmaster ou agent de relations publiques. La commune indique que la poursuite du déploiement de l'IFSE aboutira à terme à l'intégration de cette indemnité pour les emplois identifiés par la chambre.

La chambre rappelle que l'ICPE est versée aux agents dont les fonctions imposent de disposer d'un équipement de protection individuelle. Elle résulte de l'article 4122-2 du code de travail applicable aux établissements hospitaliers et aux collectivités territoriales qui dispose que « les mesures concernant la sécurité et la santé au travail ne doivent entraîner aucune charge financière pour les travailleurs ». Dans les cas d'espèce, cette prime doit être intégrée au Rifseep et ne peut être attribuée à des personnels de direction et administratifs.

7.4.2.3 Les indemnités maintenues en contradiction avec le Rifseep

Alors que le Rifseep est exclusif de nombreuses indemnités et primes, certaines n'ont pas été intégrés à l'IFSE par la commune, notamment la prime annuelle⁵² et la prime de présence active et passive⁵³. Le montant global de ces indemnités et primes se cumulant avec le Rifseep est resté relativement constant, variant entre 0,59 M€ et 0,66 M€.

Tableau n° 46 : Montant du régime indemnitaire des trois filières qui ont fait l'objet de la mise en place du Rifseep

Filières administrative, animation et sportive	2015	2016	2017	2018	2019
Nouveau régime			1 980 038	2 296 354	2 281 898
IFSE			1 980 038	2 296 354	2 281 898
Primes intégrées à l'IFSE	2 369 080	2 291 213	440 843	3 655	1 712
IAT	763 311	720 896	123 956	726	- 872
IEMP	669 973	647 054	120 597	459	- 530
Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS)	547 825	539 228	112 373	2 438	3 114
PFR	68 879	88 895	18 592		
informatique	26 798	25 331	3 844		
Chaussures et petit équipements	15 781	15 322	13 980	33	
prime annuelle	63 234	67 306	11 412		
Accueil public en difficulté	23 918	22 276	5 289		
lié aux fonctions	183 580	159 461	28 533		
sujétion spéciale	5 782	5 442	2 267		
TOTAL	2 369 080	2 291 213	2 420 882	2 300 009	2 283 610

Sources : CRC IDF d'après fichiers de paye

Si le régime indemnitaire est arrêté par les collectivités territoriales sur la base du principe de la libre administration, celles-ci sont tenues de respecter le principe de parité posé par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, aux termes duquel les régimes indemnitaires sont fixés dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État.

La prime annuelle peut se cumuler avec le Rifseep en tant que dispositif d'intéressement collectif (PIC) constituant un avantage acquis avant la publication de la loi statutaire précitée, conformément à l'article 111 de cette dernière. Ainsi, cette prime est compatible avec le régime du Rifseep puisqu'une délibération de l'organe délibérant la prévoit (délibération du 5 novembre 1984) et que celle-ci était accordée aux agents de la commune et versée par le comité d'œuvres sociales avant 1984.

La chambre rappelle néanmoins l'obligation de mettre en œuvre le complément indemnitaire annuel (CIA) qui pourrait par ailleurs intégrer la prime de présence active et passive.

Recommandation régularité 1 : Mettre en place le Rifseep sur les cadres d'emplois conformément au décret n° 2020-182 du 27 février 2020 et y intégrer la prime de présence active et passive.

⁵² Coût 2019 : 497 850 €.

⁵³ Cette prime est attribuée aux gardiens remplaçants en fonction de la période de vacation (présence active de 7 à 22 heures et présence passive de 22 à 7 heures). Le coût était de 28 245 € en 2019.

7.5 L'organisation du temps de travail

7.5.1 Le régime de temps de travail applicable

La durée annuelle du travail a été fixée à 1 607 heures, auxquelles peuvent s'ajouter des heures supplémentaires, 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.

Par une délibération du 22 octobre 2001, la commune de Saint-Ouen-sur-Seine a mis en place l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) dans ses services sur la base d'une durée de travail hebdomadaire moyenne de 35 heures. Dans le même temps, ont été conservés les jours de repos ne relevant pas du régime général, c'est-à-dire cinq jours de congés annuels supplémentaires ainsi que trois jours dits « du maire » ou « de la municipalité », alors qu'il incombait à la commune de moduler le nombre de jours de congés et la durée hebdomadaire du temps de travail, de façon à respecter la durée annuelle de 1 600 heures (portée à 1 607 heures en 2004⁵⁴).

Comme déjà souligné dans le précédent rapport de la chambre, avec 1 540 heures/an, la durée annuelle du temps de travail était inférieure à la durée réglementaire. Cette pratique a un coût significatif pour la commune. En effet, si la durée du travail à Saint-Ouen-sur-Seine était conforme à la réglementation, la commune pourrait fournir le même service à la population, avec 52,7 agents ETPT en moins (soit 2,45 M€⁵⁵ d'économies).

L'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a harmonisé la durée du travail de l'ensemble des agents de la fonction publique en supprimant les régimes dérogatoires à la durée légale et a donné aux collectivités territoriales un délai à compter du renouvellement de leur assemblée délibérante pour régulariser leur situation en la matière.

Tableau n° 47 : Comparaison entre le régime réglementaire en matière de temps de travail et son application à Saint-Ouen

Régime légal		Régime adopté par la commune	
1 607	nombre d'heures obligatoires par an	1 607	
365	jours calendaires	365	jours calendaires
104	samedis et dimanches	104	samedis et dimanches
8	jours fériés légaux	7	jours fériés légaux
25	jours de congés légaux	30	jours de congés annuels
		0	journées RTT
		3	jours exceptionnels (3 jours de la municipalité + 1 jour pour 5 ans d'ancienneté, maximum 6 jours) soit de 3 à 9 jours
1	jour férié supplémentaire (lundi de Pentecôte)		
228	jours travaillés	220	jours travaillés au sein de la commune
45,8	Soit, nombre de semaines travaillées	44	Soit, nombre de semaines travaillées
contingent atteint		Niveau du Contingent	
35	228 * 7 heures = 1 596 h arrondies à 1 600 heures + 7 h journée de solidarité = 1 607 heures)	35	Nombre d'heures par semaine adoptées par la commune
1 607		1 540	Nombre d'heures travaillées sur l'année
		- 67	Nombre d'heures < 1 607
		- 9	soit nombre de jours de travail en moins

Sources : CRC IDF d'après les réponses de l'ordonnateur

Recommandation régularité 2 : Régulariser la durée annuelle du travail en application de l'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019.

⁵⁴ Durée de 1 600 heures prévue par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, portée à 1 607 heures par le décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004.

⁵⁵ En prenant en compte les données de 2019 du compte administratif : 1 264 ETPT et 58,74 M€ de masse salariale.

7.5.2 Les heures supplémentaires

Pour accorder régulièrement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), une collectivité territoriale doit adopter une délibération fixant les conditions d'attribution⁵⁶, les emplois éligibles et les modalités de comptabilisation de ces heures notamment par la mise en place d'un dispositif de contrôle automatisé. Si la commune de Saint-Ouen a défini les conditions et les modalités d'attribution des IHTS par la délibération du 26 avril 2004, elle ne s'est pas dotée d'un dispositif de contrôle des horaires. Sur les constats de la chambre, la collectivité prévoit l'acquisition et l'installation d'un tel dispositif.

Le nombre d'heures supplémentaires réalisées (annexe n° 10) et servies connaît une baisse depuis 2017 après une croissance forte en 2016. En moyenne, 96 % des IHTS sont réalisées par les filières technique (45 %), police municipale (27 %), administrative (19 %), animation (6 %). En 2019, les IHTS évaluées à 21 827 heures représentaient plus de 13,6 ETP⁵⁷.

L'augmentation en 2019 des heures supplémentaires dans la filière technique et la diminution de celles de la filière administrative s'expliquent notamment par le transfert de plusieurs agents de surveillance de la voie publique (ASVP) de la filière administrative vers la filière technique. Or ces agents compensent leur nombre insuffisant, dû aux difficultés de recrutement et aux postes non pourvus, en effectuant régulièrement des heures supplémentaires.

Les variations constatées dans la filière animation sont dues au gel de postes de coordonnateurs du service Vie de l'enfant (deux postes sur six) et aussi aux difficultés d'organisation du temps de travail dans les écoles lors de la réforme des rythmes scolaires (passage à la semaine de quatre jours, puis retour à la semaine de quatre jours et demi).

Recommandation régularité 3 : Mettre en place un système de décompte automatisé du temps de travail.

7.5.3 L'absentéisme

7.5.3.1 Un taux d'absentéisme élevé

Le taux global d'absentéisme et le taux d'absentéisme médical des agents la commune de Saint-Ouen-sur-Seine étaient respectivement de 16 % et de 14,1 % en 2017 contre 10,4 % et 9,3 % pour les communes de Petite Couronne⁵⁸.

Cet écart est dû en partie à l'absentéisme pour congé de longue maladie et congé de longue durée, sur lequel la commune possède peu de prise, dont le taux était de 5,7 % et 5,8 % en 2017 et 2018 contre 3,1 % et 3 % en moyenne nationale selon l'étude Sofaxis. Il pourrait s'expliquer par la moyenne d'âge des agents⁵⁹.

Les accidents du travail (2,90 % en 2017) sont plus fréquents qu'au niveau national (2,1 %). Le taux de congé pour maladie ordinaire a légèrement augmenté de 2015 à 2019 (de 5 % à 5,9 %). Cependant, il était inférieur de 0,6 point à la moyenne nationale en 2018, après avoir été supérieur d'un point en 2017, ce qui pourrait résulter de la mise en place du jour de carence.

⁵⁶ Article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

⁵⁷ Sur la base d'un temps de travail réglementaire de 1 607 heures par agent.

⁵⁸ En 2017, selon l'étude Sofaxis parue en 2018, la moyenne nationale du taux d'absentéisme médical dans la fonction publique territoriale, toutes catégories d'agents confondues, était de 9,8 %. Les écarts constatés entre le taux d'absentéisme médical de la commune et la moyenne nationale restent sensiblement les mêmes en 2018.

⁵⁹ Selon les données du bilan social de la commune, 12 % des agents ont plus de 60 ans, 44 % plus de 50 ans en 2017, alors que, dans la fonction publique communale, la part moyenne des agents de plus de 50 ans est généralement de 41 %.

La commune se caractérise également par un fort taux d'absentéisme médical des agents non titulaires. Selon l'étude Sofaxis, le taux d'absentéisme médical des contractuels est en moyenne 2,8 fois moins élevé que celui des titulaires. À Saint-Ouen-sur-Seine, il n'est inférieur que de deux à quatre points à celui des titulaires durant la période sous revue.

7.5.3.2 Les démarches engagées pour lutter contre l'absentéisme

7.5.3.2.1 La création du service « qualité de vie au travail » (QVT)

En mars 2019, le service chargé de la gestion des conditions de travail est devenu service « qualité de vie au travail » (QVT). Il se compose d'un médecin de prévention, d'une secrétaire médicale, d'une correspondante sociale, d'un conseiller de prévention, d'une coordinatrice QVT et d'une responsable du service. Il est dédié aux questions de conditions de travail, de prévention, d'accompagnement social, de maintien dans l'emploi, de suivi de l'absentéisme.

En mars 2018, lors d'un collectif des cadres de la commune, il a été proposé une réflexion collective sur la lutte contre l'absentéisme. L'analyse des productions collectives a permis de proposer, fin 2018, un plan d'action de lutte contre l'absentéisme et d'amélioration de la qualité de vie au travail. Certaines des actions de ce plan ont pu être mises en œuvre ou approfondies (cf. *infra*). Il est prévu qu'il soit adapté prochainement aux dernières évolutions réglementaires.

7.5.3.2.2 Le renforcement de la prévention en matière de santé et de sécurité

L'actualisation du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP)

En 2013, la commune a mis à jour le DUERP avec le concours du conseiller de prévention. L'actualisation du DUERP est réalisée par une unité de travail représentant un métier ou une activité. Chaque unité de travail fait l'objet d'un tableau Excel, inspiré de celui proposé par le centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne. Les DUERP par unité sont classés dans des dossiers reprenant la déclinaison de l'organigramme de la commune. Cette méthode de classement a été définie afin de permettre de retrouver facilement l'évaluation d'un service pour en prendre connaissance et/ou l'actualiser. Depuis 2018, les risques psycho-sociaux (RPS) sont intégrés à toutes les mises à jour d'unité effectuées.

La prévention des risques psycho-sociaux (RPS)

En 2017, la commune de Saint Ouen s'est engagée dans une démarche de prévention des risques professionnels, en particulier psycho-sociaux, avec l'accompagnement méthodologique du CIG de la Petite Couronne. Des indicateurs de RPS ont été définis en plus des quatre indicateurs nationaux. Ils font l'objet d'une présentation annuelle au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

Depuis 2018, la commune développe un programme de formation sur le thème des RPS, destiné aux encadrants, membres du CHSCT, personnes identifiées dans le protocole d'alerte et assistants de prévention.

La mise en place des registres santé et sécurité et d'un réseau d'assistants de prévention

Depuis septembre 2016, la commune s'efforce de tenir des registres santé et sécurité dans toutes ses implantations (CHSCT 28 juin 2016 et janvier 2017). Ces registres constituent des documents obligatoires dans chaque établissement. Ils sont révisés avec l'aide du réseau, constitué en 2018, de 7,5 assistants de prévention qui, à l'issue de leurs visites, signalent les difficultés à la DRH. Ils procèdent également à la mise à jour du document unique.

Ces initiatives sont nombreuses mais les moyens consacrés par la commune restent relativement limités à moins de 11 000 € par an en 2015 et 2017 selon le REC_2017. Par ailleurs, les dépenses pour l'amélioration des conditions de travail ont diminué de près d'un tiers entre 2015 et 2017⁶⁰ et le nombre d'agents affectés à la prévention a diminué de quatre à deux.

La chambre préconise donc de poursuivre les démarches engagées et de mesurer leur efficacité.

7.5.3.3 Le reclassement professionnel des agents inaptes

Depuis 2017, un travail important de recensement et de mise à jour des situations de reclassement a été mené : alors que 19 agents étaient en attente de positionnement en octobre 2014, ils ne seraient plus que 4 en octobre 2019 (cf. bilan reclassement et son annexe, en pièces jointes 6.3). Pour autant, en 2019, 66 agents étaient de nouveau en situation de reclassement. Le service d'origine de ces agents est, pour 73 % d'entre eux, le service « vie de l'enfant » et pour 11 % et 6 % d'entre eux, les services « petite enfance » et « maintien et soins à domicile ».

La commune de Saint-Ouen-sur-Seine a commencé à mettre en œuvre en 2019 le dispositif relatif à la période de préparation au reclassement (PPR) institué par l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 et son décret d'application paru le 5 mars 2019. Ces dispositions prévoient une durée maximale d'un an pour la transition professionnelle des agents déclarés inaptes à l'exercice de leurs fonctions par le comité médical. Ils sont, pendant cette période, considérés comme en position d'activité dans leur cadre d'emplois d'origine et perçoivent le traitement correspondant, hors régime indemnitaire.

Par ailleurs, en 2017, le service a élaboré une plaquette d'information sur la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et présente ce dispositif à tout agent entrant dans une démarche de maintien dans l'emploi. Le taux de bénéficiaires de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés est ainsi passé de 3,3 % en 2014 à 5,2 % en 2019. La loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » réforme l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) mais ne remet pas en cause l'obligation d'emploi de 6 % de travailleurs en situation de handicap. La commune doit poursuivre ses efforts pour répondre à cette obligation.

En définitive, la commune a adopté plusieurs mesures pour diminuer les risques médicaux de ses agents. La chambre invite la collectivité à poursuivre les actions entreprises en matière de prévention des risques professionnels et de leurs conséquences.

7.5.3.4 La formation

Le nombre de jours de formation a diminué de 37 % entre 2013 et 2015, puis faiblement augmenté. Il était respectivement de 1,9 jour, 1,2 jour et 1,36 jour en 2013, 2015 et 2017. En comparaison, en 2017, le nombre moyen de jours de formation dans les communes de la Petite Couronne employant plus de 1 000 agents était de 2,1⁶¹.

Tableau n° 48 : Les données sur la formation continue

	2013	2015	2017
Nombre de jours de formation	2 558	1 602	1 870 jours
Nombre moyen de jours de formation par agent	1,9	1,2	1,36
Dépenses de formation	446 459 €	401 957 €	390 627 €

Source : REC 2015 et 2017 de la commune

⁶⁰ De 294 000 € à 199 000 € selon les REC 2015 et 2017.

⁶¹ Bilan social du CIG de la Petite Couronne 2017.

Selon le REC 2015, cette diminution résulterait de la réduction des places dans les sessions de formation du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). En 2016, la collectivité avait bénéficié de 111 jours de formation organisés par le CNFPT en intra⁶² et 325 agents avaient été acceptés sur des stages extérieurs à la commune. Depuis 2017, elle s'est vue attribuer 45 jours de formation intra, soit une baisse de 59 % par rapport à l'année précédente.

Pour pallier ce problème, la collectivité a décidé de développer les formations en interne, de recourir à des prestataires privés et de lancer en 2017 un plan de formation sur plusieurs années. Pour ajuster ses effectifs à ses besoins, elle inscrit chaque année dans ce plan des formations individuelles qualifiantes sur les métiers en tension⁶³.

Pour autant, les dépenses de formation ont diminué sur la période 2013-2017. Le bilan social indique par ailleurs que l'absentéisme aux sessions de formation est important (27 % des agents inscrits absents à la formation sur la professionnalisation à l'accueil du public par exemple).

8 LA COMMANDE PUBLIQUE

8.1 L'organisation de la commande publique

La chambre invite la collectivité à intégrer les références des marchés publics aux documents budgétaires et comptables au sein du système d'information afin d'en améliorer le suivi financier.

8.1.1 L'organisation du service de la commande publique

8.1.1.1 La mise en place plusieurs outils afin de rationaliser les achats

Depuis 2016, le service en charge de la commande publique est rattaché à la direction « Finances, commande et contrôle de gestion » qui comprend deux unités, l'une dédiée aux marchés publics et l'autre aux achats et à l'approvisionnement. L'unité de marchés publics est animée par trois chargés de marché de catégorie A et l'unité achats et approvisionnement est constituée de deux gestionnaires d'approvisionnement de catégorie C, un gestionnaire administratif de catégorie C et un gestionnaire comptable de catégorie B.

En 2013, la commune de Saint-Ouen s'est dotée d'un guide de la commande publique qui précise les seuils de passation pour chaque type de marché, décrit les différentes étapes de la procédure de passation et indique les services en charge de chaque action. La formalisation a été complétée par la rédaction de nombreuses fiches pratiques. De plus, la commune a également adopté par délibération du 17 novembre 2014 un guide de déontologie de 15 pages qui indique les règles à suivre dans différentes situations à risque. Les guides de la commande publique et de déontologie sont complets et constituent une véritable aide pour les services opérationnels.

En 2016, le service de la commande publique a demandé à chacun des services opérationnels de remplir un tableau recensant les achats effectués sur les trois dernières années afin de réaliser une cartographie des achats. À partir de cette cartographie ont été identifiés cinq produits concernant le plus grand nombre de services opérationnels, qualifiés de « segments transversaux » : les fournitures de bureau, les mobiliers de bureau, le parc de photocopieurs, la dotation vestimentaire des agents et les produits d'entretien. Ces segments transversaux sont gérés intégralement par l'unité des marchés publics.

Un inventaire des biens immobiliers et mobiliers a également été établi et doit être actualisé pour parvenir à l'exhaustivité.

⁶² Au sein de la collectivité.

⁶³ Diplôme d'État de la jeunesse de l'éducation populaire et du sport, au brevet professionnel de la jeunesse de l'éducation populaire et du sport ou au brevet d'aptitude aux fonctions de directeur ou assistant dentaire.

8.1.2 La conduite des procédures d'achat

La conduite des procédures d'achat relève d'un partage de compétences entre les services opérationnels et l'unité des marchés publics. Cette dernière assume pour l'ensemble des services le *sourcing*⁶⁴ et le *benchmarking*⁶⁵.

Selon la fiche procédure rédigée par cette unité, pour les achats d'un montant inférieur à 40 000 € HT, le service opérationnel doit demander à trois fournisseurs différents un devis ou consulter les catalogues de prix pour des achats d'un faible montant. Il est recommandé de communiquer aux candidats les critères d'attribution dès la demande de devis.

Pour les achats d'un montant compris entre 40 000 et 90 000 € HT, la commune adopte une publicité allégée : soit par lettres de consultation, soit par une publication sur le profil acheteur de la commune, soit par une publication dans un journal d'annonces légales en plus de la publication sur le profil d'acheteur afin d'élargir la mise en concurrence.

Pour les marchés à procédure adaptée et les procédures formalisées, l'unité de marchés publics accompagne le service opérationnel tout au long de la procédure : en organisant une réunion dite de définition des besoins, en rédigeant une fiche technique du marché, en fixant le calendrier de la procédure, en rédigeant les pièces administratives du dossier de consultation, en s'occupant de la publicité de la procédure, des éventuelles demandes de précisions des soumissionnaires, de la réception des offres, de la négociation éventuelle, en rédigeant les pièces d'attribution du marché et en prenant en charge leur transmission. La commune indique qu'il existe une commission spécifique (hors la commission d'appel d'offres) pour apprécier les offres sur les marchés de travaux à plus de 500 000 €.

L'achat des « segments transversaux » (fournitures et mobiliers de bureau, parc de photocopieurs, dotation vestimentaire des agents et produits d'entretien) est géré directement par l'unité des marchés publics.

Ces procédures permettent à l'unité des achats publics, grâce à de nombreux allers-retours, de s'assurer du respect des règles de la commande publique. Elles sont correctement formalisées. Si la répartition des compétences est relativement compliquée, les fiches concernant les différentes procédures de passation sont suffisamment détaillées pour permettre au service opérationnel d'identifier ses attributions.

8.1.3 Une mutualisation insuffisante des achats

La commune est membre de plusieurs groupements de commandes dont son centre communal d'action sociale (CCAS), le syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (Sipperec) devenu SIPP'N'CO, le syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (Sigeif) et l'Union de groupement des acheteurs publics (Ugap) pour le réapprovisionnement en carburant de sa flotte automobile.

Cependant, les achats mutualisés sont insuffisants puisqu'ils représentent moins de 2 % des charges à caractère général. Interrogée sur ce point, la commune a indiqué que les prix obtenus par mutualisation étaient moins intéressants que ceux de ses propres marchés. Dans le cadre des relations avec l'EPT, la commune allait adhérer à deux groupements de commande l'un portant sur la création, la requalification et l'entretien des espaces verts et le second marché sur les assurances.

⁶⁴ Dans le monde de l'entreprise, et plus particulièrement celui des achats, Le sourcing focalise sur la recherche, la localisation et l'évaluation des fournisseurs à travers une prospection minutieuse.

⁶⁵ Le benchmarking est une technique marketing ou de gestion de la qualité qui consiste à étudier et analyser les techniques de gestion, les modes d'organisation des autres entreprises afin de s'en inspirer et d'en tirer le meilleur. C'est un processus continu de recherche, d'analyse comparative, d'adaptation et d'implantation des meilleures pratiques pour améliorer la performance des processus dans une organisation.

Tableau n° 49 : Montant des achats mutualisés

en €	2015	2016	2017	2018	2019
Carburant	277 478	201 890	221 229	247 541	233 968
Véhicules	-	-	81 580	25 544	-
Divers (dont mobilier)	3 358	11 241	9 583	2 625	3 209
Total	280 816	213 132	312 392	275 710	237 177
Total des charges à caractère général (chapitre 011 du compte de gestion)	17 105 527	17 137 707	17 595 050	17 960 948	NC
En % des achats mutualisés sur l'ensemble des charges à caractère général	1,64	1,24	1,77	1,54	

Source : commune de Saint-Ouen-sur-Seine

8.2 La passation des marchés de fournitures et services

La chambre a pu constater qu'un nombre important de mandats concernant l'achat de fournitures et services ne comportait pas de numéro de marché⁶⁶.

Tableau n° 50 : Part des achats passés hors marché pour les fournitures et services hors travaux sur immobilier, carburant, assurances, chauffage urbain et énergie

en €	2015	2016	2017	2018	2019
Total général des mandats sans numéro de marché	3 690 810	2 353 116	1 910 328	1 814 718	1 784 320
Total général des achats fournitures et services	9 969 643	10 564 288	10 559 301	10 726 337	10 345 438
En % des mandats sans numéro de marché sur le total des achats	37	22	18	17	17

Source : commune de Saint-Ouen-sur-Seine

En 2015, la part des achats passés hors marché était de plus du tiers, soit 37 %. Elle est tombée à 22 % en 2016 puis 17 % en 2018 et 2019. La commune a donc fourni un véritable effort pour mieux encadrer ses achats. L'annexe n° 9 montre qu'au cours de la période, des marchés ont été passés avec des fournisseurs, auparavant titulaires d'aucun marché, pour des montants d'achats excédant le seuil de 25 000 € HT.

Les marchés passés avec les sociétés Sainclair depuis 2016 et SB Graphic depuis 2017 ont ainsi permis de réduire de 7 % la part des achats sans marché à 0 % en 2019. Il en est de même pour les sociétés Pichon Papeterie et Chomette Favor, pour lesquels les achats hors marché ont pratiquement disparu en 2019. Pour les sociétés Allo Dics et Cristal Distribution, le taux d'achats passés hors marché a diminué de 100 % à 20 % en 2019. Comme le marché a été passé cette même année, il est permis d'espérer que la part des achats hors marchés avec ces fournisseurs se réduira significativement les années suivantes.

En revanche, malgré de nouveaux marchés passés avec la société A Table, la part des achats hors marchés reste encore significative. Ces marchés ont uniquement pour objet des prestations de traiteur pour la cérémonie des vœux du maire. Les mandats sans numéro de marché ont pour objet d'engagement d'autres motifs (gala de boxe, réunion de la majorité, bureau municipal, plateaux repas etc.). Les prestations de traiteur feront à l'avenir l'objet d'un accord cadre afin de mettre un terme aux achats hors marché.

⁶⁶ Sont pris en compte les mandats se rapportant aux comptes 6042, 60623, 60628, 60631, 60632, 60636, 6064, 6065, 6067, 6068, 611, 61551, 61558, 6156, 617, 6182, 6184, 6185, 6188, 6226, 6228, 6231, 6232, 6236, 6237, 6238, 6241, 6247, 6251, 6256, 6262, 6281, 6282, 6283, 6288.

Tableau n° 51 : Les achats hors marché aux sociétés Framaco et Isor de 2015 à 2019

Fournisseurs	n° de marché référencé	2015	2016	2017	2018	2019	Total général
FRAMACO ENTREPRISE	09SE	44 745	56 574	51 166	48 881	98	201 463
	(vide)	14 461	3 610	2 422	28 028	42 083	90 602
Total général		59 206	60 183	53 587	76 909	42 180	292 065
part sans n° de marché (en %)		24	6	5	36	100	31
ISOR	1118SE	218 967	33 486				252 453
	(vide)	27 312	239 024	21 846			288 181
Total général		246 278	272 510	21 846			540 634
Part sans n° de marché (en %)		11	88	100			53

Source : CRC à partir des extractions budgétaires et comptables de la commune

La commune avait passé plusieurs marchés avec la société Framaco avant 2019 mais le plus souvent pour des opérations de fourniture ponctuelles : acquisition et installation de lave-vaisselles dans quatre écoles par le biais de deux marchés et, en 2015, pour du mobilier, de l'électroménager et des ustensiles de cuisine. Bien que ces marchés concernent uniquement la fourniture de biens, la société Framaco a été bénéficiaire de plusieurs mandats sans numéro de marché référencé ayant pour objet la maintenance ou la réparation de matériel de cuisine d'un montant total de 292 065 € sur les années 2015-2019. Des achats ont donc été passés hors marché alors que le seuil réglementaire de mise en concurrence en procédure adaptée était dépassé. La commune a passé en 2019 avec cette même société un marché ayant un objet plus large à savoir l'acquisition, l'installation et la maintenance du matériel de cuisine sous tension électrique. Une partie des prestations de la société Framaco pourrait donc rentrer dans un cadre régulier à l'avenir. Sur ces constats, la commune indique que l'analyse préalable des besoins est en cours de définition et devrait aboutir à la conclusion d'un accord cadre relatif à l'acquisition et à la maintenance curative et préventive des équipements électroménager avant la fin de l'année 2021.

Pour la société Isor, les chiffres relevés semblent indiquer que le précédent marché a expiré courant 2016 mais que les achats continuent de s'effectuer avec ce fournisseur hors de tout cadre réglementaire.

Le tableau suivant montre que des achats d'un montant supérieur à 25 000 € ont été passés avec plusieurs fournisseurs qui n'étaient pourtant titulaires d'aucun marché. Seuls sont recensés les plus importants fournisseurs dans cette situation. Apparemment, le système d'alerte de la commune concernant le dépassement des seuils réglementaires de mise en concurrence n'est pas totalement opérant et performant.

Tableau n° 52 : Fournisseurs pour lesquels l'ensemble des achats est passé hors marché

Fournisseur	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	Total général
Maitre Benoit Jorion	37 352	45 212	61 580	34 760	37 420	216 324
MBM Euro Managers	34 496	28 529	28 280	23 083	8 086	122 473
PLB	43 887	15 636	24 478	12 632	20 832	117 466
ACE Hygiène	10 039	10 965	16 190	42 864	35 730	115 789
CGE Distribution V L G	28 607	32 606	19 417	18 395	13 904	112 929
Payby Phone Mobile Payment Services	8 818	14 265	13 779	22 793	35 743	95 397
Groupe Moniteur	3 780	7 295	23 968	39 152	20 540	94 735
Legallais Bouchard	14 420	10 919	15 211	32 215	20 321	93 086
Carpa	48 005				38 901	86 906

Source : CRC à partir des extractions budgétaires et comptables de la commune

La commune indique que sur les prestations confiées à « Legallais Bouchard » ont fait l'objet d'un marché de métallerie-serrurerie notifié en novembre 2020 afin de permettre de couvrir les futurs achats sur ce segment. Les prestations d'avocat feront prochainement l'objet d'une consultation pour un accord-cadre alloti multi-attributaires. Enfin, pour les autres tiers relevés par la chambre, la commune s'engage à circonscrire les achats hors-marché et à conclure de nouveaux contrats.

8.3 La démarche qualimétrique

Le guide de la commande publique met l'accent sur une relation proactive entre la collectivité et son cocontractant. Ainsi, les services sont incités, dans le cadre des marchés à procédure adaptée, à recourir à la négociation afin de baisser les prix⁶⁷. La commune doit s'assurer que les formalités qui en découlent ; mentionnent systématiquement l'existence d'une négociation et, le cas échéant, la limitation du nombre de candidats retenus pour négocier.

De même, la fiche qualimétrique devrait être systématiquement complétée par les services opérationnels au cours de l'exécution du contrat afin d'apprécier la qualité des services ou des biens fournis. En cas de manquement du co-contractant et si des mesures correctives ne sont pas prises, le directeur des achats recommandait d'exclure le fournisseur du marché suivant. La commune doit utiliser avec prudence les fiches de qualimétrie et veiller à ne pas exclure systématiquement un candidat du seul fait de la mauvaise exécution d'un précédent marché.

La chambre rappelle que l'article 48 du code de la commande publique encadre strictement la possibilité d'exclure un candidat de la procédure de passation d'un marché public⁶⁸. De plus, la jurisprudence administrative pose le principe selon lequel le pouvoir adjudicateur ne peut se fonder uniquement sur l'existence alléguée de manquements d'une entreprise candidate dans l'exécution de précédents marchés pour décider de ne pas examiner son offre. Il doit préalablement rechercher si d'autres éléments de son dossier de candidature permettent à cette entreprise de justifier des garanties qu'elle présente⁶⁹.

Si la chambre constate une politique des achats bien formalisée (guide des achats, fiches de procédure, carte des achats, etc.), elle relève que certains marchés supérieurs à 25 000 € sont attribués en dehors de toute procédure échappant à une mise en concurrence systématique. Enfin, le référencement des marchés dans le système d'information économique et financier n'est pas réalisé ce qui empêche de suivre la vie du marché.

9 LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT

9.1 Les opérations d'aménagement

9.1.1 Une politique de densification dans un objectif d'attractivité résidentielle et tertiaire

La politique d'aménagement de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine répond à une prévision d'une croissance démographique importante. La commune investit ainsi dans la construction de nouveaux logements, bureaux et activités auxquelles s'ajoute la rénovation de 3 quartiers dans le cadre du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU). Dès 2020, il est prévu dans le quartier des Docks, dans le quartier des Pucés et dans le centre-ville la création respectivement de 5 000, 1 400 et 900 logements supplémentaires ainsi que l'arrivée de 10 000 habitants. Cette politique de développement est ancienne puisque 2 336 logements ont été construits entre 2007 et 2012, ce qui a entraîné une hausse de la population de près de 4 000 habitants durant cette période.

⁶⁷ Cf. fiche sur la négociation. La négociation constitue une simple faculté pour le pouvoir adjudicateur dans les marchés à procédure adaptée.

⁶⁸ Peuvent seuls être exclus les candidats qui « au cours des trois années précédentes, ont dû verser des dommages et intérêts, ont été sanctionnées par une résiliation ou ont fait l'objet d'une sanction comparable du fait d'un manquement grave ou persistant à leurs obligations contractuelles lors de l'exécution d'un contrat de concession antérieur ou d'un marché public antérieur ».

⁶⁹ Doivent notamment être pris en compte les références produites ultérieurement par le candidat (CE, 10 juin 2009, Région Lorraine, 324153 ; CAA Nancy, 26 février 2019, société PBTP et Démolitions c/ Commune du Doubs 18NC00064).

Avant 2014, la commune encourageait en priorité le développement du parc social. Elle compte actuellement 8 730 logements sociaux, soit 41 % des résidences principales⁷⁰. Le droit de préemption était par ailleurs utilisé pour empêcher un enchérissement du marché immobilier.

Après 2014, la commune constate l'arrivée de populations plus aisées, source de mixité sociale. Le taux de logements sociaux a été diminué dans le programme immobilier de la Zac des Docks en 2015 (de 40 % à 30 %). La commune encourage également la création de logements plus grands.

L'abandon de la politique de préemption et l'évolution du marché immobilier en Île-de-France entraîne un phénomène de « gentrification » de Saint-Ouen⁷¹. Les prix au mètre carré, qui ont fortement augmenté (de 3 730 € en 2014 à 5 360 € TTC/m² en 2017 dans le neuf), sont les plus chers de l'EPT Plaine Commune même s'ils restent inférieurs à la moyenne des communes limitrophes non membres de cet EPT⁷². En 2017, les acquéreurs proviennent à 40 % de Paris. Ils sont constitués à 40 % de cadres et à 25 % de professions intermédiaires. Selon le rapport de présentation du plan local d'urbanisme adopté en 2017, la majorité des résidents sont des locataires (entre 75 % et 91 % selon les quartiers) du fait de la structure du logement audonien, composé de petites superficies⁷³. Le prolongement de la ligne 14 dont deux stations devront à terme desservir la commune rendra celle-ci encore plus attractive.

Les nombreuses opérations d'aménagement doivent densifier encore le territoire communal déjà dense⁷⁴. Au PLU de 2017, la superficie totale de la zone naturelle N ne représentait que 73 hectares, soit cinq fois moins que la superficie totale des zones U (358 hectares). La superficie des espaces verts avait toutefois augmenté de 5,3 hectares entre 2010 et 2017 en raison notamment de la création du Grand Parc (9 hectares). Hormis celle-ci, les opérations d'aménagement se caractérisent plus par des verdissements en cœur d'îlot que par la création de parcs ou d'espaces naturels autonomes.

Les opérations d'aménagement ont favorisé la construction de bureaux (273 000 m² surface de plancher (SDP) de bureaux prévus dans la Zac des Docks notamment) pour répondre à la demande de ces 10 dernières années où se sont installés GFI informatique, GDF Suez Énergie Service et Samsung, puis le groupe SNCF, le groupe Allianz ou encore l'entreprise Wolters Kluwer.

Le taux de vacance des locaux commerciaux reste élevé (de 9 % à 14 % selon les secteurs) malgré l'attractivité des secteurs considérés (centre-ville, présence de transports en commun, etc.). Ce phénomène s'explique par les conditions de circulation et de stationnement difficiles, l'importance des migrations pendulaires⁷⁵ et la faiblesse du revenu médian des ménages audoniens : le niveau de consommation est inférieur de 14 à 25 points à la moyenne nationale en secteur alimentaire, et de 30 à 50 points en secteur non alimentaire. Il en résulte que le commerce audonien souffre d'un manque de diversification : la plupart des commerces relèvent de la restauration⁷⁶. L'évolution socio-démographique de la population audonienne devrait modifier cette situation et favoriser l'émergence d'un mail commercial reliant le futur quartier des Docks au centre-ville.

⁷⁰ 35,5 % de ces logements ont été construits après l'année 2 000, alors que les logements sociaux construits durant cette même période dans le département ne représentent que 2 % des nouveaux logements.

⁷¹ Depuis 2017, sur l'ensemble de l'EPT Plaine Commune, les acquéreurs parisiens sont plus nombreux que ceux issus du territoire et les cadres et les professions intermédiaires en constituent une part prépondérante (66 %).

⁷² Cf. Diagnostic du PLUi.

⁷³ Selon le rapport de présentation du PLU de 2017, les logements d'une ou deux pièces constituent plus de la moitié du parc résidentiel audonien, contre 38,2 % à l'échelle de l'EPT Plaine Commune.

⁷⁴ En effet, en 2017, la hauteur moyenne des bâtiments à Saint-Ouen-sur-Seine est la plus élevée de l'EPT Plaine Commune, soit 9,5 mètres (alors que, dans les autres communes du territoire, elle est en moyenne de 4,8 mètres) et le coefficient d'emprise moyen (65 %) est supérieur à la moyenne du territoire.

⁷⁵ Les achats du quotidien sont de plus en plus effectués en-dehors de la commune de résidence, sur le lieu de travail ou au cours de déplacements en-dehors du territoire.

⁷⁶ Cf. le diagnostic du PLUi de 2017.

Le développement démographique induit par ces opérations d'aménagement entraîne des besoins en équipements publics. Ceux-ci étaient saturés en 2015. Le taux de couverture des crèches était de 35,5 %, supérieur à celui des autres communes de l'EPT Plaine Commune, mais inférieur à la moyenne métropolitaine (50,6 %)⁷⁷. La commune prévoyait l'arrivée de 1 260 enfants supplémentaires de moins de 3 ans de 2015 à 2020⁷⁸ alors que les écoles primaires étaient déjà toutes occupées à la rentrée 2015-2016. De même, la densité des équipements sportifs (4 équipements pour 10 000 habitants en 2017) est inférieure à la moyenne du territoire. De plus, les équipements existants sont particulièrement vétustes, 54 % datant d'avant 1974. La livraison de 2 groupes scolaires et de 2 gymnases est prévue dans le quartier des Docks. En dehors de ce quartier, la nouvelle école primaire et élémentaire Jean de la Fontaine de 20 classes a été inaugurée en 2019 située sur le site Ampère.

Afin de financer cette politique, la commune de Saint-Ouen-sur-Seine a augmenté en 2015 le taux de la taxe d'aménagement et créé 23 secteurs soumis à une taxe d'aménagement majorée de 20 % (cf. supra). La municipalité a également conclu deux projets urbains partenariaux⁷⁹ (PUP, cf. infra) au titre desquels elle a perçu 0,5 M€ et 8,8 M€ en 2018 et 2019.

Tableau n° 53 : Recettes issues du produit de la taxe d'aménagement et des PUPs

	2015	2016	2017	2018	2019
Produit taxe d'aménagement	516 003,28	1 316 188,58	1 298 119,32	1 504 426,45	1 789 144,91
PUP	-	-	-	518 538,00	8 863 555,00
Total	516 003,28	1 316 188,58	1 298 119,32	2 022 964,45	10 652 699,91

Source : Commune de Saint-Ouen-sur-Seine

9.1.2 Un territoire communal théâtre de nombreuses opérations d'aménagement

Pendant la période sous revue, outre de nombreuses Zac, il faut aussi citer des concessions publiques d'aménagement moins volumineuses (Hugo-Péri, Pasteur-Zola), le projet de restauration immobilière du 49, boulevard Biron, la construction d'un nouveau conservatoire municipal et du village olympique à cheval sur les communes de Saint-Denis, Saint-Ouen-sur-Seine et L'Île-Saint-Denis, la rénovation du stade Bauer.

Le territoire de la commune est également concerné par quatre projets de renouvellement urbain. Trois secteurs sont inscrits dans un projet de renouvellement urbain d'intérêt national : « Vieux Saint-Ouen », « Cordon-La Motte-Taupin » et « Quartier sud » (situé en grande partie sur L'Île-Saint-Denis). Ces trois quartiers doivent devenir le prolongement naturel des éco-quartiers voisins que sont l'éco-quartier fluvial de L'Île-Saint-Denis et l'éco-quartier des Docks de Saint-Ouen⁸⁰. Le quatrième secteur, « Rosiers-Debain », est inscrit en projet de renouvellement urbain dit d'intérêt régional.

Plusieurs de ces opérations d'aménagement se sont révélées déficitaires et constituent une charge financière lourde pour la commune.

Le projet de renouvellement urbain « Rosiers-Debain » a pour objet la restructuration de 10 îlots d'habitat dégradé par la production de logements plus grands et plus performants énergétiquement, le traitement de la place centrale du quartier Debain et la construction d'équipements petite enfance ou enfance manquant dans ce quartier. Le coût prévisionnel de l'opération est de 22,6 M€ mais la revente des charges foncières n'est estimée qu'à moins de 4,5 M€ et les subventions sont de 7,4 M€. Le déficit prévisionnel de cette opération est donc de 10 7 M€, porté par l'EPT Plaine commune (8,0 M€) et la commune de Saint-Ouen (2,7 M€).

⁷⁷ Cf. le diagnostic du PLUi de 2017.

⁷⁸ Constatations du rapport de présentation du projet de modification du PLU en 2017.

⁷⁹ Le PUP est un contrat librement négocié entre une collectivité et un opérateur pour financer les équipements publics nécessaires à une opération d'aménagement : en échange de ce financement l'opérateur est exonéré de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement pour une durée maximale de 10 ans fixée dans la convention de PUP.

⁸⁰ Cf. rapport de présentation du PLUi.

La restauration immobilière du 49 boulevard Biron est achevée mais les immeubles n'ont pas trouvé preneurs. Ils ont été reclassés en stock propre dans les comptes de la Semiso (détenue à 75 % par la commune).

La concession publique d'aménagement Pasteur Zola n'est pas encore achevée mais les comptes rendus annuels d'activité à la collectivité (CRACL) font apparaître un déficit de 1,9 M€ en 2017 et 0,5 M€ en 2018.

Le nouveau centre hospitalier universitaire sera finalement implanté dans la zone de la concession publique d'aménagement Hugo Péri, ce qui entraîne des bouleversements trop importants pour passer par un simple avenant. Une résiliation anticipée de cette concession est prévue en juin 2021 et un protocole d'accord entre l'État, la Semiso et l'EPT Plaine Commune, désormais compétent, est en cours de discussion afin d'indemniser la Semiso. Au 31 décembre 2018, cette opération était déficitaire à hauteur de 9,5 M€.

La concession publique d'aménagement Jules Vallès, confiée à la société Sequano, a pour objet la rénovation d'un immeuble insalubre. Sequano connaît des aléas financiers importants car elle n'a pas obtenu les subventions attendues de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). En outre, le retard de réalisation a augmenté ses frais de portage foncier et financier : 750 000 € sont nécessaires à l'équilibre de l'opération (cf. *infra*).

Afin de mieux assurer le financement de ses opérations d'aménagement, la commune a signé deux projets urbains partenariaux (PUP). Le premier, relatif à l'aménagement du site de l'ancienne usine Wonder, a été signé entre la commune, l'EPT Plaine Commune et la SAS Saint-Ouen Village. La SAS Saint-Ouen Village a financé le réaménagement de la voie Marie Curie et le renforcement des réseaux ERDF à hauteur de 90 %, la construction d'une école au 111 rue Bauer à hauteur de 32 % et la construction d'une crèche à hauteur de 74 %.

Le deuxième PUP concerne un aménagement réalisé par la société civile de construction vente (SCCV) Arago Labinal sur un terrain d'assiette situé entre les rues Arago et Albert Camus. Le montant de la participation au coût des équipements publics à la charge de la société SCCV Arago Labinal s'élève à la somme de 1 037 760 €⁸¹.

L'ancien PLU et l'actuel PLUi prévoient un zonage, un règlement et des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) spécifiques pour les zones concernées par une opération d'aménagement, qualifiées de « zones projet » : tel est le cas notamment pour l'éco-quartier des Docks, le projet de la porte de Saint-Ouen, les projets sur les anciens sites Wonder et Valéo. Les règles ont été adaptées à la mise en œuvre de chaque projet à l'issue d'une collaboration entre la commune, l'aménageur et l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine.

9.2 Le transfert de la compétence d'aménagement

Le 1^{er} janvier 2018, la compétence d'aménagement a été transférée à la MGP pour la Zac des Docks et à l'EPT Plaine Commune pour les Zac Porte de Saint-Ouen et OVG ainsi que les concessions publiques d'aménagement Hugo Péri, Pasteur Zola et Jules Vallès. L'ensemble de ces Zac et concessions ont fait l'objet d'avenants de transfert, la plupart par délibération du conseil territorial de Plaine Commune du 17 décembre 2019.

⁸¹ Soit 90 % du renforcement ERDF, 4 % du coût de construction d'un groupe scolaire équivalent à 0,62 classe et 10 % du coût de construction d'une crèche équivalent à 1,92 places.

Toutefois, les conditions financières et patrimoniales de ces transferts, hormis pour la Zac des Docks, n'ont pas été arrêtées préalablement. Elles devaient faire l'objet d'une négociation en 2020 pour les opérations Jules Vallès et Porte de Saint Ouen. Selon le principe qu'elles ont posé pour les opérations en cours au moment du transfert, l'EPT et la MGP ne participent pas à leur financement qui continue d'être assumé par la commune. Ainsi, la commune continue de financer la Zac des Docks par le biais de subventions. Elle a demandé à être destinataire des CRACL. Ainsi, en termes opérationnels, les conventions de participation signées sur la Zac entre la Métropole, la Sequano et le constructeur, encadrent le versement de la participation à l'aménageur qui l'impute sur le bilan d'opération. Les participations des constructeurs et cessions de charges foncières perçues par l'aménageur conformément au contrat de concession, sont ensuite reversées à la commune via l'EPT Plaine Commune ou la MGP.

La neutralité financière n'est toutefois pas totale car le traité de concession met à la charge du concédant certaines dépenses qui relèvent ainsi de l'EPT ou de la MGP. Ce dispositif est donc particulièrement délicat à mettre en œuvre. En contrepartie de ses obligations financières, la commune exige de participer au pilotage de ces opérations et négocie des chartes de gouvernance afin de déterminer plus clairement le partage des compétences et la prise en charge des frais (une charte de gouvernance a été signée pour la Zac des Docks). L'EPT est toutefois réticent à signer une charte de gouvernance spécifique pour chaque opération d'aménagement et préfère intégrer quelques éléments de gouvernance dans les avenants de transfert tout en se référant à la charte de gouvernance de Plaine Commune, très générale⁸².

Des incertitudes demeurent sur les responsabilités de l'EPT, de la MGP ou de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine selon le type de zones d'aménagement. L'EPT comme la MGP souhaitent faire peser le poids financier de ces opérations sur la Semiso, qui est l'aménageur de la plupart d'entre elles (hormis la Zac des Docks et la concession Jules Vallès), et donc sur la commune qui est l'actionnaire majoritaire de la Semiso⁸³. La commune de Saint-Ouen détient un niveau de participation élevé au capital de la Semiso malgré le transfert de la compétence aménagement à l'EPT. À ce stade, la commune continuant à exercer la compétence habitat, cette situation trouve partiellement sa justification. Toutefois, après adoption du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), la seule personne publique compétente sur le logement social sera Plaine Commune (en articulation avec la MGP). Dès lors, l'EPT⁸⁴ devra devenir le seul actionnaire public de référence pour la Semiso. Ainsi, la commune doit, sans délai avec Plaine Commune, préparer son entrée au capital de la société, conformément à l'article L. 1521-1 du CGCT, et définir avec lui les modalités financières de la cession ultérieure de l'essentiel du capital de la société, dès l'adoption du PMHH.

Pour l'opération publique d'aménagement Jules Vallès, dont la Séquano est l'aménageur, la commune a été destinataire, dans le cadre du transfert de cette concession d'aménagement, d'un projet d'avenant prévoyant qu'elle verserait une participation financière nouvelle d'un montant de 0,75 M€ HT, ce qu'elle conteste.

Dans ce contexte, la chambre attire l'attention sur ce partage opaque des responsabilités des collectivités intervenant dans ces opérations d'aménagement. La commune assume la gestion financière et le pilotage d'opérations d'aménagement alors que cette compétence a été transférée à l'EPT.

⁸² Cf. courrier du 25 novembre 2019.

⁸³ Rapport d'observations définitives et sa réponse, Exercices 2011 et suivants, délibéré du 12 septembre 2019.

⁸⁴ Détenant déjà la compétence aménagement.

9.3 Les principales Zac

9.3.1 La concession d'aménagement Ouvrard-Villars-Guilux (OVG)

Lancée en 2005, l'opération d'aménagement « OVG » avait initialement pour objet la reconversion d'un ancien site industriel par la réalisation de 6 000 m² de logements sociaux, 10 000 m² de bureaux et/ou d'activités ainsi que des espaces paysagers et de desserte, notamment une placette. La Semiso a été désignée aménageur pour une durée de 10 ans.

En 2009, le promoteur des 10 000 m² de bureaux initialement prévu n'a pas donné suite à la promesse de vente qu'il avait signée en décembre 2007 et la Semiso n'est pas parvenue à trouver un autre promoteur. Le programme a été modifié par un avenant n° 1 signé en décembre 2011 : les 10 000 m² de bureaux et/ou d'activités ont été remplacés par 51 logements en accession à la propriété (3 800 m² Shon⁸⁵) et une résidence de tourisme social (5 800 m² Shon), réalisés par la SCCV Saint-Ouen Bauer et livrés au deuxième trimestre 2015. Une placette de 670 m², une noue paysagère, une voie nord-sud et deux voies est-ouest ont été réalisées.

Trois avenants au traité de concession ont été signés pour proroger la durée de la concession⁸⁶ qui s'est finalement achevée en 2018. La chambre rappelle que si l'article 36 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession autorise la modification de la durée des concessions par avenant, ce texte n'était pas encore en vigueur pour les deux premiers avenants. En application de la loi NOTRé, l'EPT Plaine Commune est devenu la collectivité concédante à compter du 1^{er} janvier 2018 mais ce transfert de compétences n'a pas entraîné de modification du financement de l'opération.

Les dépenses inscrites au bilan de clôture sont d'un total de 8,1 M€, supérieur de 13 % aux inscriptions du compte de résultat prévisionnel initial. Cette augmentation est essentiellement due aux travaux de dépollution, de plus de 1 M€, qui n'avaient pas été prévus initialement⁸⁷. Interrogée sur ce point, la commune a répondu qu'il était initialement prévu que les coûts de dépollution soient assumés par le promoteur mais que, du fait des difficultés de commercialisation rencontrées, la Semiso a appliqué une clause du contrat de vente conclu avec la commune lui permettant de faire porter sur celle-ci les coûts de dépollution. La chambre considère que la commune a supporté à tort les coûts liés à la dépollution du site.

L'article 26.3 du traité de concession prévoit que la Semiso perçoit une rémunération de gestion d'un montant hors taxes égal à 3,8 % « de la somme des dépenses et recettes TTC hors frais financiers » à laquelle s'ajoute une rémunération de clôture d'un montant fixe de 55 000 € HT pour les opérations de liquidation et une éventuelle rémunération de commercialisation.

Ces modalités de calcul aboutissent à présenter un taux minoré de moitié pour la rémunération de gestion (de 3,8 % au lieu de 7,6 %) car cette rémunération est généralement calculée sur le seul total des dépenses (et non sur la somme des dépenses et des recettes).

La rémunération de commercialisation, fixée à 129 000 € HT dans le premier compte de résultat prévisionnel, a finalement été portée à 213 670 € HT alors que les biens ont été vendus à l'office public de l'habitat (OPH) de Saint-Ouen et à un acheteur unique, la SCCV Saint-Ouen Bauer. Selon la commune, ces frais ont été calculés, pour les années 2012 et 2013, selon la même formule que pour les frais de gestion (3,8 % des recettes TTC). La rémunération totale de l'aménageur incluant les rémunérations de gestion, de commercialisation et de clôture atteint donc 8,7 % des charges totales de l'opération. Or, un tel taux de rémunération est plus élevé que ce qui se pratique généralement.

⁸⁵ Shon : Surface hors œuvre nette.

⁸⁶ Le dernier avenant a prolongé la durée de la concession jusqu'au 18 décembre 2017, par décision du conseil municipal en date du 12 décembre 2016.

⁸⁷ Le compte de résultat prévisionnel ne fait apparaître dépense à la rubrique « mise en état des sols ».

Aux termes du traité de concession, la Semiso peut conserver le solde final de l'opération s'il s'avère positif mais, en cas de solde négatif, elle doit supporter seule ce déficit, sans pouvoir formuler aucune réclamation ou revendication en direction de la collectivité.

Le bilan de clôture fait apparaître un solde d'exploitation de 200 344 € qui aurait pu être supérieur.

D'une part, la commune de Saint-Ouen a vendu à la Semiso un terrain de 9 798 m² pour 2 897 000 € HT⁸⁸. Ce prix, s'il est inférieur à ceux du marché, il est conforme à l'évaluation réalisée par les services de France Domaine. Par suite, la vente sera actée par délibération du conseil municipal du 22 octobre 2007. D'autre part, la commune a versé près de 0,9 M€ à la Semiso au titre des frais de dépollution sous la forme d'une déduction du prix de vente précité⁸⁹.

La chambre observe que malgré cet investissement de la commune, le programme des réalisations ne comprend aucun équipement public. Les espaces paysagers et de desserte devaient initialement devenir publics mais, situés en cœur d'îlot, ils ont finalement été rétrocédés à une union de copropriétaires et ont un statut privé.

De même, la chambre constate que les CRAC de l'année sont généralement examinés deux ans plus tard ce qui ne permet pas un contrôle efficient par la commune de l'avancement de l'opération.

9.3.2 La Zac « Porte de Saint-Ouen »

La Zac « Porte de Saint-Ouen », initiée en 2003, vise à aménager un secteur de deux hectares situé en entrée de ville avec la construction de près de 58 000 m² de Shon, dont 32 000 m² de bureaux. La Semiso a été désignée comme aménageur de la Zac par un premier traité de concession signé le 8 juillet 2003. L'avancement de cette opération d'aménagement a été retardé par de nombreux contentieux ayant conduit à l'annulation des déclarations d'utilité publique, arrêtés de cessibilité et traités de concession afférents⁹⁰, ce qui a conduit la municipalité à reprendre ces actes.

L'opération a véritablement démarré en 2011 et n'est toujours pas clôturée. Le réalisé au 31 décembre 2017 était de 14,8 M€ en dépenses (soit 39,5 % des dépenses totales) et de 16,2 M€ en recettes (40,1 % des recettes totales).

Le bilan prévisionnel des dépenses, qui était initialement de 24,4 M€ en 2011, a atteint la somme de 37,5 M€ comme mentionné dans le CRAC de 2017. Est en cause le montant des acquisitions foncières, de 17,8 M€ alors qu'il était évalué à 8,7 M€, en raison de l'augmentation des prix immobiliers à Saint-Ouen et des contentieux précités qui ont obligé la commune à utiliser l'acquisition par préemption, l'acquisition amiable ou la signature d'un traité d'adhésion⁹¹. Pour financer ces acquisitions, la Semiso a dû contracter des emprunts plus lourds alors que, dans le même temps, les procédures contentieuses ont retardé la commercialisation, d'où des frais financiers qui ont doublé.

⁸⁸ Cf. CRACL 2012, p. 5.

⁸⁹ Cf. CRACL 2013, p. 5.

⁹⁰ L'arrêté de cessibilité de 2007 a été annulé définitivement par arrêt du Conseil d'État du 21 juin 2018. En raison de cette procédure, les services préfectoraux ont édicté un nouvel arrêté de déclaration d'utilité publique et un autre arrêté de cessibilité, en date du 4 février 2014. Celui-ci a également été annulé par jugement du tribunal administratif de Montreuil en date du 7 avril 2016. Une troisième ordonnance d'expropriation avait été délivrée le 5 avril 2016 pour deux logements complémentaires ; l'arrêté de cessibilité afférent, en date du 27 novembre 2015, a également été annulé par jugement du tribunal administratif de Montreuil du 12 juin 2017. Un appel a été interjeté contre ces deux jugements d'annulation. En outre, suite à l'annulation du traité de concession par jugement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise du 3 mai 2010, un nouveau traité de concession a été signé le 5 juillet 2011, pour une durée de huit ans, soit jusqu'au 4 juillet 2019. La concession a été prorogée de trois ans (jusqu'au 4 juillet 2022) par l'avenant n° 1 approuvé par le conseil municipal de la Ville de Saint-Ouen en date du 11 décembre 2017.

⁹¹ Il s'agit d'un traité par lequel l'exproprié exprime son accord sur le montant de l'indemnité proposée.

La rémunération de l'aménageur et le poste équipements publics ont par ailleurs augmenté de 0,6 M€ chacun. La rémunération de l'aménageur représente 5,4 % des charges totales.

Le bilan prévisionnel du CRAC de 2017 montre un solde positif de 2,0 M€ et le traité de concession prévoit que le boni de liquidation est à partager entre le concédant et la Semiso. Ce solde s'explique par la hausse des prix de l'immobilier sur la commune.

Il ne serait pourtant pas positif sans les efforts financiers de la commune qui a cédé gratuitement des terrains d'une valeur de 5,7 M€ et a participé aux équipements publics à hauteur de 1,3 M€. Ces participations sont bien mentionnées dans le traité de concession.

La participation financière de la commune est particulièrement élevée sachant que, outre les opérations de voirie, le seul équipement public réalisé est une structure de la petite enfance que la commune devait racheter à l'aménageur au prix de revient. Désormais, la cession du foncier bâti de la crèche collective est prévue à titre gracieux. La collectivité supportera l'aménagement intérieur. L'achat de cette coque était prévu pour un montant de 1,8 M€ dans le bilan prévisionnel du CRAC de 2017.

Par ailleurs, depuis le transfert de la compétence aménagement, l'EPT Plaine Commune est le concédant de cette opération. Il en résulte que, si les termes du contrat de concession étaient strictement appliqués, la commune ne serait pas bénéficiaire de l'éventuel boni de liquidation malgré les efforts financiers qu'elle a consentis. Inversement, en cas de solde négatif, c'est la Semiso, dont la commune est actionnaire majoritaire, qui devrait le supporter. La commune est actuellement en cours de négociation avec l'EPT pour obtenir que le boni de liquidation soit partagé entre le concessionnaire et elle⁹².

L'équilibre de cette Zac est basé sur des prévisions de recettes encore incertaines. Les cessions réalisées au 31 décembre 2017 n'étaient que de 5,85 M€ sur les 27,85 M€ attendus pour l'ensemble de l'opération.

La rémunération de l'aménageur et le poste équipements publics ont par ailleurs augmenté de 0,6 M€ chacun. La rémunération de l'aménageur représente 5,4 % des charges totales. De plus, le suivi de l'opération est assuré avec retard par la commune. En effet, les CRACL sur 2013, 2016 et 2017 ont été examinés deux ans plus tard. Le CRACL de 2018 n'avait pas été fourni à la chambre en 2020 dont l'examen relève de l'EPT, désormais concédant.

9.3.3 La Zac des Docks

9.3.3.1 L'évolution du programme et du budget

Créée en 2007, la Zac des Docks d'une superficie de 100 hectares environ, soit un quart du territoire communal, consiste en la transformation d'un secteur à dominante industrielle en un éco-quartier de ville mixte. La commune a concédé à la société Sodedat 93, devenue depuis Séquano Aménagement, l'aménagement de cette Zac pour une durée de 18 ans.

Cette opération a aussi pour vocation de changer l'image de la ville. Elle est engagée dans le processus de labellisation nationale ÉcoQuartier mené par l'État depuis décembre 2012. L'ensemble du quartier est labellisé « ÉcoQuartier étape 2 » (ÉcoQuartier en chantier) et la phase 1 de l'opération est labellisée « ÉcoQuartier étape 3 » (ÉcoQuartier livré). L'opération des Docks a également été désignée « Nouveau Quartier Urbain » par la région Île-de-France en 2009. Elle est lauréate du programme « 100 quartiers innovants et écologiques » porté par la région depuis 2016. La société Séquano a élaboré un système de « management environnemental » qui s'est concrétisé par la certification ISO 14001 de l'opération.

⁹² Cf. courrier du 4 décembre 2019.

L'investissement est considérable : près de 633 M€ de recettes et charges globales prévues dans le bilan prévisionnel du CRACL 2018. Ce montant, qui était initialement de 538 M€, a connu des évolutions importantes depuis sa création du fait surtout des modifications apportées au programme.

Cette concession, à la durée très longue, a été affectée par plusieurs modifications du PLU (en 2011 et 2015 notamment) et l'adoption du PLUi en 2020⁹³. Malgré les modifications des hauteurs des constructions, les potentiels de constructibilité n'ont, pour autant, pas été réduits. Le programme immobilier a évolué, passant de 740 000 m² à 878 000 m².

Le développement de projets métropolitains sur le territoire de la commune a aussi provoqué d'importants changements qui se sont imposés à elle. Ainsi, le programme de la Zac des Docks a été modifié à deux reprises à la suite de la signature en décembre 2016 du protocole prévoyant l'implantation du campus hospitalo-universitaire Grand Paris Nord puis lors de l'abandon en 2018 de ce projet, le campus étant finalement prévu dans un autre quartier de Saint-Ouen-sur-Seine. De même, après l'appel à projets Inventons la Métropole du Grand Paris, la restructuration du stade Bauer, initialement prévue dans le secteur 6 de la Zac, devait être remplacée par une opération de reconstruction en dehors de la Zac. Un septième avenant acte les changements intervenus dans le secteur 6 qui devient à dominante résidentielle. La nouvelle municipalité issue des élections de 2014 est revenue à l'option de la réhabilitation de l'enceinte sportive avant 2024.

Le programme immobilier qui porte sur 878 000 m² prévoit la construction de 4 000 logements selon le rapport de présentation du PLU de 2017. Depuis la création de la Zac, la part des logements a été accrue par rapport à celle des bureaux et des commerces, ces derniers étant plus difficiles à commercialiser. Le programme annexé à l'avenant n° 7 prévoit encore une augmentation de logements car le secteur 6 devient à dominante résidentielle.

En décembre 2015, l'avenant n°4 adopté par la nouvelle municipalité a allégé le programme des équipements publics dans un souci d'économie budgétaire⁹⁴. Le budget a diminué de 47 M€ par rapport au bilan prévisionnel annexé à l'avenant n° 2⁹⁵. Restent à la charge du concessionnaire deux groupes scolaires, deux gymnases, un parc de 12 hectares, deux équipements de proximité, un réseau pneumatique de collecte des ordures ménagères, un réseau de vidéosurveillance et l'installation de la fibre optique. Le programme comprend également des parkings mutualisés dans les secteurs où les fonctions résidentielles, tertiaires, de commerce et d'équipements sont imbriquées, mais les parkings sont pris en charge par les promoteurs dans les secteurs à dominante résidentielle. Sur le programme immobilier, la part de logements sociaux (qui était initialement de 40 %) a été diminuée.

Depuis 2016, le programme des équipements publics n'a pas été substantiellement modifié : seul un parking de 315 places a été ajouté. Pourtant, il existe une différence de 23 M€ entre le bilan prévisionnel de l'avenant n° 4 et celui figurant au CRACL de 2018 : le sous-poste « Parkings » relevant du poste « Équipements publics » a augmenté de 8,6 M€ et le coût des terrains s'est enchéri de près de 6 M€. Selon Séquano, le surcoût résulte d'une sous-évaluation du coût du foncier dans le projet initial prévoyant l'acquisition d'un immeuble de la ville de Paris et des jugements d'évictions commerciales défavorables.

Un projet d'avenant n° 7 prévoit la construction d'un nouveau groupe scolaire de 21 classes sur le secteur 6 comprenant un gymnase. Par suite, la salle omnisports serait supprimée du programme des équipements publics.

⁹³ La modification apportée par délibération du conseil municipal du 10 octobre 2011 a réduit les hauteurs des constructions à socles de 16 à 10 étages.

⁹⁴ Ont été retirés du programme la maison du parc et deux équipements de proximité. L'aménagement des berges de Seine a été transférée au département.

⁹⁵ - 63 M€ sur le poste « Équipements publics » et - 8 M€ sur le poste « Parc et Berges » qui devient un poste « Parc ».

Par rapport au programme initial au bilan prévisionnel du CRACL de 2018, les dépenses d'équipements publics sont majorées de 270 % et celles de voies et réseaux divers (VRD) de 45 %.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la Zac des Docks est reconnue d'intérêt métropolitain et la compétence relative à sa définition, sa création et sa réalisation a été transférée à la MGP qui se substitue de plein droit à la commune pour l'exécution de l'ensemble des contrats et les éventuels contentieux afférents. Ce transfert de compétence a été acté par délibération de la MGP en date du 12 novembre 2018 traduite par un avenant au traité de concession le 19 avril 2019. Une charte de gouvernance précisant les engagements respectifs de la MGP et de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine a également été conclue : la MGP s'engage notamment à respecter le programme de l'opération d'aménagement et à ne pas y apporter de modification substantielle sans accord préalable de la commune. Le suivi de l'opération est assuré par des comités de pilotage et de suivi comprenant des représentants de la commune, de l'EPT Plaine Commune et de la MGP.

La première phase de la Zac des Docks (secteur 1 nord et 3b) s'est déployée entre 2012 et 2016 permettant la livraison d'un morceau de ville⁹⁶. La deuxième phase de l'opération a été engagée en 2017 dans les secteurs Dhalenne, Bateliers Sud, Ardoin Sud et RER Sud ; les livraisons sont prévues entre 2018 et 2021 avec, notamment, le deuxième immeuble du siège du conseil régional en 2020 et la réhabilitation de la halle Alstom en 2021.

Une troisième phase, de 2019 à 2024, visera l'aménagement de terrains non encore maîtrisés par la société Séquano. Plusieurs terrains ont été acquis en 2018. L'acquisition de terrains SNCF sur le secteur Ardoin Sud, qui était anciennement concerné par le projet du Campus hospitalo-universitaire, est en cours.

Selon l'aménageur, au 31 décembre 2020, seulement 61 % des recettes prévisionnelles et 61 % des dépenses prévisionnelles ont été exécutées alors que l'achèvement de l'opération est prévu pour 2025.

9.3.3.2 Les recettes de la Zac

Une charge financière importante pour la commune

Initialement, la commune de Saint-Ouen-sur-Seine devait participer financièrement à la Zac à hauteur de 132,58 M€. Ce montant a été ramené par les avenants n^{os} 3 et 4 à 105,23 M€ en raison de l'allègement du programme des équipements publics. Selon le CRACL de 2018, la commune n'avait versé que 56 % des financements lui incombant et devait encore accorder 43 M€ de subventions.

Le transfert de la compétence d'aménagement à la MGP a eu un impact limité sur l'implication financière de la commune qui continue de financer l'opération à la même hauteur sous forme de subventions d'équipement et non plus de participations du concédant. La MGP ne finance pas, même partiellement, la Zac des Docks. La charte de gouvernance prévoit que la commune maintient les garanties qu'elle avait accordées aux deux emprunts souscrits par Séquano Aménagement et que, le cas échéant, le boni de liquidation sera reversé par la MGP à la commune. Cette opération d'aménagement reste donc, aujourd'hui encore, une charge financière lourde pour la commune.

⁹⁶ Livraison de 2 000 logements, du Grand Parc, de 2 groupes scolaires, d'une crèche et d'un gymnase ainsi que de 3 parkings comprenant en tout 1 500 places.

Au regard de sa participation, la commune bénéficie des éventuels gains réalisés par rapport au bilan d'équilibre. Ainsi, dans le cas où ressortirait du bilan financier prévisionnel actualisé de l'année n, un montant de recettes de commercialisation des terrains aménagés supérieur à celui figurant dans le CRAC de l'année n-1, alors que le montant global des dépenses actualisé demeure constant, le concessionnaire s'engage à affecter cette augmentation à la diminution des postes afférents aux subventions. Par ailleurs, la charte de gouvernance prévoit que la commune sera attributaire de l'éventuel boni de liquidation. Aux termes de l'avenant n° 7 au traité de concession, les augmentations des recettes foncières non affectées au financement de dépenses nouvelles, viennent diminuer la subvention de la ville de Saint-Ouen à hauteur de 70 % et réduire les subventions restant à obtenir à hauteur de 30 %.

Dans le bilan prévisionnel, le poste des subventions provenant d'autres organismes (État, région, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a été diminué de près de 50 % depuis l'avenant n° 4 et s'élève actuellement à 36,4 M€. Au 31 décembre 2018, 22,7 M€ avaient été encaissés et 4,3 M€ restaient à verser au titre des subventions déjà accordées. Sur les restes à réaliser de 13,8 M€, 4,3 M€ sont donc assurés et 9,2 M€ restent à trouver. Le CRACL de 2018 indique deux accords de principe de financement dont la concrétisation dépend de la finalisation du dossier par la collectivité : l'un de l'État et de l'Ademe au titre de l'appel à projets concernant les territoires à énergie positive pour la croissance verte et l'autre de l'État et du réseau Écocité, dont la démarche devrait être portée par l'EPT Plaine Commune. En revanche, la demande de subvention à Île-de-France Mobilité a été rejetée ainsi que la candidature auprès de la Commission européenne dans le cadre de la KIC-Climat. Pour le Feder 2014-2020, aucune réponse n'a été reçue. Selon le CRACL de 2018, l'EPT Plaine Commune maintient une veille sur les appels à projets européens.

**Tableau n° 54 : Montant des subventions au 31 décembre 2018
(hors subventions de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine) (en €)**

Total des subventions du bilan prévisionnel	Montant des subventions accordées au 31/12/2018	Montant encaissé au 31/12/2018	Montant restant à appeler	Montant restant à trouver pour atteindre le montant du bilan prévisionnel
36 449 706	27 222 119	22 680 681	4 261 013	9 227 587

Source : CRACL 2018

Si le montant global de 36,4 M€ de subventions n'était pas atteint, le concédant devrait, aux termes de l'article 10.4 de la concession d'aménagement, ajuster le programme de l'opération.

Les recettes de cession restent incertaines

Tableau n° 55 : La commercialisation des surfaces de la Zac des Docks

en m ²	Logements	Bureaux	Commerces, activités	Total
Programme (en agrégeant les surfaces exprimées en Shon et en SDP)	462 790	273 002	61 753	797 545
En % de surfaces non contractualisées sur le programme total	22	16	4	20

Source : Données au 31 décembre 2020 fournies par l'aménageur

Les cessions de charges foncières et de terrains constituent 60 % des recettes totales de l'opération. Elles restent à réaliser à hauteur de 61 % (cessions de charges foncières) et 94 % (cessions de terrains) alors que 36 % des surfaces du programme (hors équipement) ne font pas encore l'objet d'une contractualisation⁹⁷. L'équilibre financier de l'opération reste encore aujourd'hui largement tributaire des efforts de commercialisation de l'aménageur alors que près de 20 % des surfaces construites n'a pas tous trouvé preneur.

⁹⁷ Cf. CRACL 2018.

Les participations des constructeurs et les cessions de charges foncières ont été relevées (respectivement de 68 % et 53 %) par rapport au bilan prévisionnel initial en raison de l'augmentation des dépenses de VRD et d'équipements publics ainsi que de la hausse du prix de l'immobilier. Au 31 décembre 2020, près de 81 % de ces participations et cessions de charges foncières attendues étaient versées. Le versement des participations des constructeurs était lié au calendrier de validation du projet de requalification de la halle et d'animation du cours des Lavandières et à l'obtention des permis de construire. Depuis le 26 mars 2021, les permis de construire ont été délivrés, dès lors les dernières participations devraient être honorées au cours de l'année. Par ailleurs, le développement des secteurs 5 et 6 était conditionné par le projet de l'avenue de la Liberté dont la gouvernance souffre encore d'incertitudes concernant les communes de Clichy-la-Garenne et de Saint-Ouen-sur-Seine ainsi que les départements des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis. Le secteur 5 a d'ores-et-déjà été commercialisé avec une livraison en 2021 des logements et en 2022 pour les bureaux grâce à une voirie provisoire préfigurant la future avenue de la Liberté.

Le contrat de concession prévoit que le concédant a la faculté, et non l'obligation, de racheter les terrains qui n'ont pas trouvé preneur. En théorie, la société Séquano devrait supporter le déficit résultant des terrains non cédés. Dans le passé, toutefois, la commune a été amenée à pallier les difficultés de commercialisation rencontrées : la Semiso s'est ainsi portée acquéreur du tiers des surfaces commerciales de la première phase pour près de 3,4 M€.

La chambre relève que la Zac des Docks ayant été reconnue d'intérêt métropolitain, le concédant est juridiquement la MGP et non plus la commune de Saint-Ouen qui ne devrait donc pas supporter intégralement le financement de cette opération.

9.3.3.3 Les charges

Bien que la Zac doive être achevée en 2025, la moitié des dépenses d'études préalables et d'acquisition des terrains reste encore à réaliser. L'abandon de l'implantation du centre hospitalier universitaire Grand Paris Nord a obligé à revoir la programmation d'ensemble du secteur 4a (Ardoin Sud) et a entraîné de nouvelles études. Le développement de certains secteurs est par ailleurs conditionné par la libération des terrains occupés par le chantier de la ligne 14 du métro, dont l'achèvement prévu en 2017, puis en 2020, a encore été reporté. La commune indique que la durée de la Zac est prorogée pour trois années pour permettre sa finalisation.

Le projet d'implantation avait entraîné d'importantes études de faisabilité réalisées par Séquano. L'Assistance publique des hôpitaux de Paris (AP-HP) n'a pas voulu les rembourser mais, après une réunion avec le préfet de Seine-Saint-Denis, un protocole transactionnel a été signé par lequel elle a consenti à rembourser 0,97 M€ sur les 1,7 M€ réclamés.

De même, le taux de réalisation des dépenses d'aménagement des sols s'est amélioré passant de 34 % à 45 %⁹⁸ mais reste faible. La base de données BASOL recense trois sites pollués sur le territoire de la commune dont deux dans la Zac des Docks (l'emplacement de la société Alstom Grid SA, le site du dépôt pétrolier Total). Sur le territoire communal, un grand nombre de sites sont identifiés comme potentiellement pollués. L'incertitude demeure quant au montant définitif de ce poste car les coûts de dépollution sont difficiles à estimer avant acquisition et sondages des terrains. Or, la maîtrise de ce poste constitue un enjeu fort pour le concédant car, si le montant de la dépollution venait à excéder ce qui est prévu au bilan financier prévisionnel, les parties devraient, en application du traité de concession, se rapprocher pour trouver un accord. À cet effet, l'aménageur indique que les travaux de dépollution ont été pris en charge partiellement par les promoteurs pour les parcelles acquises. Ce risque est porté désormais par la MGP depuis l'avenant n° 6 du traité de concession.

⁹⁸ Au 31 décembre 2020.

Un quart des équipements publics reste à réaliser

Une part importante des équipements publics a été livrée (annexe n°10) : l'école Pef, le gymnase du Grand Parc, la crèche Les Galopins de 60 berceaux, le groupe scolaire Petit Prince comprenant 15 classes et 1 centre de loisirs, les 3 parkings du Grand Parc, du Château et de la Halle⁹⁹. Il reste à construire une crèche de 60 berceaux dans le secteur Ardoin sud et un nouveau parking public de 315 places, dont les coûts sont respectivement de 6,1 M€, et 9 M€. Le projet d'avenant n° 7 a effectivement remplacé la construction d'une 2^{ème} salle omnisport par un gymnase intégré au groupe scolaire de 21 classes. Un gymnase est intégré au programme du collège inscrit dans le programme de la Zac et à réaliser par le département de la Seine-Saint-Denis. Par ailleurs, la commune a décidé de créer dans le périmètre de la concession Hugo Péri, une école primaire dont une partie des classes répondra aux besoins des futurs habitants de la Zac des Docks. Ce nouvel équipement, d'un coût total de 18 M€, sera financé par un fonds de concours à verser par le concessionnaire à hauteur de 9 M€¹⁰⁰.

L'implantation précise de la crèche n'est toujours pas décidée. Pratiquement aucune dépense n'a été exposée jusqu'ici, sauf une somme minimale de 9 500 € en 2018 pour les premières études et l'acquisition de la coque de la future crèche.

Il était initialement prévu que les parkings seraient gérés en délégation de service public et livrés sans équipement d'exploitation. Toutefois, la procédure de mise en concurrence pour le choix du délégataire a été déclarée sans suite en 2015 et le temps manquait pour organiser une nouvelle procédure permettant une mise en service avant la livraison des logements de la première phase. Par suite, la commune de Saint-Ouen-sur-Seine a dû reprendre en régie l'exploitation des parkings publics et financer des travaux de nature à leur ajouter des équipements d'exploitation.

Le projet avorté du centre hospitalier universitaire (CHU) et le chantier de la ligne 14 ont retardé l'avancement de la Zac. Le décalage entre les acquisitions et les cessions entraîne des frais de gestion importants (12 M€) car les terrains en attente de commercialisation génèrent des impôts fonciers, la souscription d'assurances ainsi que des frais de gardiennage.

La société Séquano a contracté deux emprunts, l'un de 30 M€, signé en 2008 avec la banque Dexia et garanti par la commune à hauteur de 80 %, et l'autre de 36 M€, garanti à hauteur de 65 %. Selon l'annexe du budget primitif de 2019, les annuités garanties en 2019 au titre de ces deux emprunts étaient de près de 4,6 M€.

De surcroît, trois lignes de trésorerie ont été contractées auprès de la Caisse d'Épargne en 2017, remboursées intégralement comme celle mobilisée en 2018 pour 15 M€ auprès de la banque Arkéa. Selon la commune et confirmé par l'aménageur, le solde de trésorerie est devenu positif avec le recouvrement des recettes de cessions de charges foncières et des participations des constructeurs en 2019 (72,2 M€) et en 2020 (33,8 M€).

En 2015, la société Séquano a souscrit une convention de couverture de taux pour le prêt de 30 M€, ce qui a permis d'échanger un taux variable (Euribor 1 mois + 0,45 %) par un taux fixe de 1,12 % valable jusqu'en 2025. Cette convention a permis de stabiliser le montant des frais financiers qui sont aujourd'hui inférieurs à ceux prévus au bilan prévisionnel initial (16 M€) même s'ils restent importants en raison de la durée de l'opération d'aménagement.

En définitive, vu l'état d'avancement de la Zac, des incertitudes demeurent quant à son équilibre financier et au coût supporté par la commune de Saint-Ouen-sur-Seine qui s'est engagée et à compenser les subventions non perçues.

⁹⁹ Pour ces équipements, il ne reste plus qu'à solder les marchés de travaux et honoraires, sauf pour le gymnase qui nécessite encore quelques travaux de finition, et ils doivent faire l'objet d'un transfert de propriété.

¹⁰⁰ Cf. projet d'avenant n° 7.

9.3.3.4 La part du concessionnaire

L'augmentation de la rémunération du concessionnaire

Séquano Aménagement perçoit une rémunération qui se décompose en fonction des missions¹⁰¹ confiées¹⁰². Le traité prévoit un montant minimal de rémunération annuelle¹⁰³. Or, ce montant a été augmenté par les avenants n^{os} 2 et 4. Le traité de concession prévoyait une rémunération minimale de 12,95 M€ sur la durée de la concession, qui a été portée à 21,5 M€ par l'avenant n^o 4. En fait, le CRACL de 2018 prévoit une rémunération de plus de 19 M€ sur la durée totale de la concession.

La minimisation du risque supporté par le concessionnaire

Aux termes de l'article 23.1 du traité de concession, « les charges supportées par le concessionnaire pour la réalisation de l'opération concédée sont substantiellement couvertes par le produit à provenir de cessions ou de concessions d'usage et des locations de terrains ou d'immeubles bâtis. ». L'article 28 de ce même traité stipule que le résultat de l'opération concédée est à la charge ou au bénéfice exclusif du concessionnaire, sauf si le bénéfice de l'opération venait à excéder 10 % du montant de la participation financière initiale de la collectivité concédante au coût de l'opération. L'article 4.3 de la convention de transfert de la Zac à la MGP, signée le 9 janvier 2019, entre la commune de Saint-Ouen-sur-Seine et la métropole du Grand Paris, indique que cette dernière s'engage à reverser la quote-part de l'excédent à la commune de Saint-Ouen-sur-Seine. Enfin, au terme de la concession, la collectivité concédante aura la faculté, mais non l'obligation, d'acquérir tout ou partie des biens immobiliers situés dans le périmètre de l'opération destinés à être cédés aux tiers et non encore revendus.

Pourtant, plusieurs dispositions du traité de concession minimisent fortement le risque supporté par le concessionnaire, ainsi que le résume le tableau en annexe n^o 13. Le traité de concession modifié prévoit que le concédant a l'obligation de compenser certaines charges exceptionnelles par la conclusion d'un avenant modifiant sa participation financière ou le programme de l'opération dans certains cas. S'il refuse de conclure un tel avenant, le concessionnaire est en droit de demander la résiliation judiciaire de la convention. Les hypothèses sont les suivantes :

- modification du programme à l'initiative du concédant qui entraînerait une augmentation des charges (article 10.3) ;
- impossibilité de mobiliser le montant total de subventions prévu au bilan financier prévisionnel : sur ce point, le traité modifié par l'avenant n^o 6 prévoit qu'en cas de déséquilibre financier résultant de cette impossibilité, le programme de l'opération devra être ajusté (article 10.4) ;
- lorsque les prix d'acquisition du foncier ou le coût de sa mise en état (notamment les frais de dépollution) et/ou les taux d'intérêt viennent à augmenter de manière substantielle les coûts d'acquisition des terrains d'assiette de l'opération et/ou les frais financiers supportés par le concessionnaire et que cette augmentation substantielle des charges ne peut être compensée par une hausse concomitante des recettes commerciales générées par l'opération (article 10.5).

¹⁰¹ Au titre de la mission d'acquisitions foncières, au titre des missions de commercialisation, au titre de l'ensemble des autres missions ; au titre de la mission de liquidation.

¹⁰² Article 27.3.2 du traité de concession.

¹⁰³ Article 27.4 du traité de concession.

L'aménageur précise qu'il supporte les risques liés aux acquisitions foncières, fixé à 187 M€ en 2007, qui ont augmenté de près de 5 % entre 2007 et 2018. Pour le concédant, la maîtrise foncière des terrains d'assiette de l'opération est réalisée à plus des deux tiers de la superficie nécessaire à la réalisation du projet et que les risques relatifs aux surcoûts d'acquisition des terrains et de dépollution sont fortement atténués pour les raisons évoquées *supra*. La commune indique que la Métropole du Grand Paris assume, conformément aux termes du traité de concession d'aménagement le risque financier de non perception des subventions attendues sur l'opération. Ce risque est estimé à la date du transfert à environ 9 M€ de subventions à mobiliser contre 60 M€ prévus au bilan du traité de concession.

En revanche, les autres risques financiers afférents à l'évolution des postes de dépenses de l'opération, notamment aux travaux, ne peuvent donner lieu à la conclusion d'un avenant destiné à augmenter la participation financière de la commune au coût de l'opération.

Il résulte de ces dispositions que sont garantis 87 M€ de subventions en recettes, le plafonnement des frais de mise en état des sols à hauteur de 81 M€, la différence prévue au bilan prévisionnel entre acquisition et cession des charges foncières, soit 188 M€. S'ajoutent également les participations de la commune déjà perçues, soit 53,8 M€ et la rémunération du concessionnaire, soit 30 M€. Le traité de concession de 2007 indiquait que les recettes étaient garanties pour un montant de 192,5 M€. Au 31 décembre 2019, 137 M€ étaient recouverts soit 20,6 % des recettes totales attendues. S'ajoutent également les participations de la commune déjà perçues, soit 53,8 M€ et la rémunération du concessionnaire, soit 30 M€.

Tous les postes de recettes, soit 83 % des recettes, sont ainsi garantis, à l'exception des participations des constructeurs. Ces dernières étant toutefois destinées à couvrir le coût des équipements publics et collectifs, leur montant évolue mécaniquement en fonction du coût de ces équipements, ce qui limite le risque de déficit : ainsi, la participation des constructeurs inscrite au bilan prévisionnel du CRACL 2018 est supérieure de 68 % à celle inscrite au bilan prévisionnel initial.

De plus, l'impact d'une hausse trop importante des prix des terrains, des coûts d'aménagement des sols ou des frais financiers, soit 46 % du montant des charges, doit être neutralisé par le biais d'un avenant.

Par ailleurs, la collectivité accorde sa garantie au service des intérêts et tous frais y afférents, ainsi qu'au remboursement des emprunts contractés par le concessionnaire pour la réalisation de l'opération. Séquano a contracté deux emprunts, l'un de 30 M€ garanti par la commune à hauteur de 80 % et l'autre de 36 M€ garanti à hauteur de 65 %.

Le risque financier assumé par Séquano Aménagement est réduit par rapport au concédant. Il portait sur près de 819 M€.

En définitive, la conduite des opérations d'aménagement présente des risques juridiques et financiers qui reposent encore beaucoup sur la commune. Or, la chambre a constaté que le suivi administratif et financier est assuré par l'aménageur sans réel contrôle de la commune. Au regard des risques évoqués, la collectivité doit être en capacité d'assurer le suivi effectif juridique et financier de l'ensemble des opérations d'aménagements engagées.

9.4 Appréciation générale

La chambre relève que la commune assure le financement et le pilotage de nombreuses opérations d'aménagement alors que la loi NOTRe a transféré cette compétence à l'établissement public territorial Plaine Commune et à la Métropole du Grand Paris pour les opérations déclarées d'intérêt métropolitain dont la Zac des Docks.

La gestion financière des opérations d'aménagement par la commune demeure insuffisante. Aucun suivi financier n'est assuré par celle-ci alors que les enjeux financiers sont majeurs. La Charte de Gouvernance a permis d'associer aux différents comités (COPIL et COTECH), organisés par le concessionnaire, la Métropole du Grand Paris, les élus et les services de la commune ainsi que l'EPT Plaine Commune, pour la Zac des Docks. Toutefois, la gestion financière des nombreuses opérations d'aménagement pilotées par la commune demeure insuffisante. Pour le suivi financier, celle-ci commune reste tributaire des concessionnaires.

Si les prérogatives et les responsabilités de chacun tant sur le plan juridique que financier semblent se clarifier, il n'en demeure pas moins que des conclusions intermédiaires permettraient de préciser les risques financiers supportés par la commune et le transfert effectif du pilotage de ces opérations aux nouveaux concédants (MGP et EPT).

Recommandation performance 4 : Assurer un suivi des engagements financiers pris par la commune dans les différentes opérations d'aménagement engagées sur son territoire.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	70
Annexe n° 2. Suites données aux observations de la chambre lors du précédent contrôle .71	
Annexe n° 3. Saint-Ouen-sur-Seine au sein de la MGP et du Territoire 6 (T6).....	71
Annexe n° 4. Compétences et charges nettes transférées au CAPC au 1 ^{er} janvier 2013	72
Annexe n° 5. Évolution des impôts locaux (TH, TFPB et TFNB)	73
Annexe n° 6. Les abattements sur TH 2014 – 2019 par foyer	73
Annexe n° 7. Évaluation détaillée de la crise sur les produits et les dépenses de la commune	74
Annexe n° 8. Écart entre effectifs budgétaires et pourvus de 2015 à 2019 par filière.....	75
Annexe n° 9. Le coût des heures supplémentaires par filière sur la période sous revue	76
Annexe n° 10. Le taux d'absentéisme dans la commune de Saint-Ouen-sur-Seine	76
Annexe n° 11. Les équipements et leur financement	77
Annexe n° 12. Détail des recettes et charges du bilan prévisionnel du CRACL 2018 et des sommes garanties	78
Annexe n° 13. Glossaire des sigles.....	79

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 [ou R. 243-23 pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux et des établissements de santé de droit privé] et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Objet	Dates	Destinataire
Avis de compétence du ministère public	Sans objet	
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	20 décembre 2019	William Delannoy
Entretien de début de contrôle	30 juin 2020	William Delannoy
Entretien de fin d'instruction	30 novembre 2020 4 décembre 2020	William Delannoy Karim Bouamrane
Délibéré de la formation compétente	21 janvier 2021	Romuald du Breil de Pontbriand Thomas Thiébaud David Tourmente Nicolas Defaud Guillaume Dumay Mathieu Marceau Hervé Merlin Régis Roget Roland Desbordes Patricia Cophornic Maxime Boubée Lionelle Nivore
Envoi du rapport d'observations provisoires	26 février 2021	William Delannoy Karim Bouamrane
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	26 février 2021	4 extraits
Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits	21 mai 2021 Relance 1 3 juin 2021 Relance 2 27 avril 2021 2 juin 2021 Relance 17 juin 2021 26 avril 2021 3 mai 2021 21 mai 2021 Relance 1 2 juin 2021 Relance 2	4 réponses
Auditions		
Délibéré de la formation compétente	22 juillet 2021	Romuald du Breil de Pontbriand Thomas Thiébaud David Tourmente Mathieu Marceau Régis Roget Patricia Cophornic Reynald Husson
Envoi du rapport d'observations définitives	02 août 2021	William Delannoy Karim Bouamrane
Réception des réponses annexées au rapport d'observations définitives	30 septembre 2021	Karim Bouamrane

Annexe n° 2. Suites données aux observations de la chambre lors du précédent contrôle

Observations de la chambre	Appréciation sur la mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation portée
Régulariser le compte 238 « acomptes et avances versés sur immobilisations corporelles »	Non mise en œuvre	Solde inchangé
Améliorer le recouvrement des recettes par une coopération plus étroite avec le comptable et inscrire des provisions pour ses admissions en non-valeur.	Partiellement mis en œuvre.	Apurement des comptes de redevables amélioré ; Dotations annuelles pour les admissions en non-valeur. Pas de convention avec le comptable
Maîtriser le niveau d'endettement	Partiellement mis en œuvre	Renégociation des dettes anciennes.
Améliorer le dispositif de suivi de la Semiso	Non mise en œuvre	Absence de suivi financier
Améliorer la transparence administrative, comptable et financière des centres municipaux de santé	Partiellement mise en œuvre,	Tarifification distincte pour les non audoniens Absence d'indépendance budgétaire
Mettre en œuvre la durée annuelle du temps de travail conformément à la réglementation	Non mise en œuvre	Temps de travail effectué inférieur à la réglementation ARTT
Améliorer la régularité du dispositif indemnitaire et des heures supplémentaires	Partiellement mis en œuvre	Mise en place partielle du Rifseep par filière et corps ; absence de suivi des Heures supplémentaires et de dispositif automatisé.
Mettre un terme au bénéfice de logements par nécessité absolue de service à des directrices de crèches	Totalement mis en œuvre	Aucune attribution de logement par nécessité absolue de service pour les directrices de crèches collectives.
Mettre en conformité les attributions de logement avec la réglementation en vigueur	Partiellement mise en œuvre	Fin de l'octroi de logements pour utilité de service depuis le 1 ^{er} janvier 2015.
Assurer un suivi efficace des effectifs communaux et la maîtrise de la masse salariale	Partiellement mis en œuvre	Les efforts consentis sur la masse salariale doivent être maintenus. Le suivi des effectifs doit être fiabilisé sur l'ensemble des budgets
Assurer un suivi rigoureux des relations avec l'OVL dans le cadre de la DSP dont la fréquentation est très faible	Totalement mise en œuvre	(Mise en régie de la gestion des séjours de vacances municipales)
Assurer un suivi efficace des subventions annuelles	Totalement mise en œuvre	Conventionnement mis en place, procédure formalisée de demandes et d'attribution des subventions

Partiellement mise en œuvre – Totalement mise en œuvre – Non mise en œuvre

Source : CRC Île-de-France

Annexe n° 3. Saint-Ouen-sur-Seine au sein de la MGP et du Territoire 6 (T6)



Source : Métropole du Grand Paris

Annexe n° 4. Compétences et charges nettes transférées au CAPC au 1^{er} janvier 2013

	Compétences transférées au 1^{er} janvier 2013	Charges nettes de fonctionnement transférées à la CAPC Plaine Commune selon CLECT du 27 novembre 2013	Charges nettes d'investissement transférées à la CAPC Plaine Commune selon CLECT du 27 novembre 2013
Développement économique	<ul style="list-style-type: none"> • L'ensemble des activités relatives au développement économique : <ul style="list-style-type: none"> - Relations / animations réseaux entreprises, - Accueil et liens avec les salariés des entreprises, - Étude économique et immobilier d'entreprises, - Contribution au pôle de la création. • Les activités stratégiques / d'ingénierie liées au commerce : <ul style="list-style-type: none"> - Programmation, - Urbanisme commercial, - Marketing territorial, politique d'enseigne, - Schéma de cohérence, également sur le secteur des Puces. • Le tourisme, à travers notamment les liens avec l'office du tourisme de Saint-Ouen 	815 544 €	13 737 €
Emploi et insertion	L'insertion et l'emploi : Accompagnement des bénéficiaires du RSA <ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre des clauses d'insertion - Accompagnement, suivi, pilotage et financement des structures telles que le PLIE, la MIJ ou le Comité Bassin Emploi 	Emploi 453 109 €	
Aménagement	Schéma directeur et schéma de secteur (SCOT) Les ZAC et opérations d'aménagement en phase opérationnelle	Aménagement et réglementation urbaine 666 587 €	Aménagement / Études 57 342 €
Politique foncière	Le volet foncier associé à la compétence aménagement pour les activités à objet communautaire L'instruction du droit des sols est déléguée mais signature par le Maire des permis de construire.		Acquisitions foncières 306 593 €
Politique de la Ville & rénovation urbaine	Contrat de Ville et suivi des projets « ANRU »		
Équilibre social de l'habitat	<ul style="list-style-type: none"> • Opérations Programmées d'amélioration de l'habitat • Plans de sauvegarde • Suivi des copropriétés en difficultés • MOUS Insalubrité 2009 – 2013 • RHI • procédures d'hygiène hors protocole et hors OPAH • Élaboration d'une stratégie en matière de construction neuve • Études et analyses permettant d'identifier à court et à long terme les besoins en matière de logement sur la ville, notamment par l'intermédiaire d'un Programme Local de l'Habitat • Financement du logement social (garanties d'emprunt, surcharge foncière) 	Habitat 467 608 €	Habitat 486 516 €
Espaces publics	<ul style="list-style-type: none"> •Création et entretien de l'ensemble de la voirie à l'exception de la surveillance (chaussées, trottoirs, stationnement de surface, panneaux, éclairage, etc.) •Propreté de la voirie •Création / aménagement / entretien des parcs de stationnement « en ouvrage » •Création / aménagement / entretien de l'ensemble des espaces verts à l'exception de la surveillance et du gardiennage •Plan communautaire de déplacements urbains (délégation de la mobilité) 	Espaces publics : 1 727 126 € Environnements / espaces verts : 7 379 408 €	Espaces publics : 1 502 475 € Environnements / espaces verts : 406 672 €
Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés	Intégralité de la compétence collecte et traitement via l'adhésion au Sycotom pour le traitement		
Eau & Assainissement	Intégralité des deux compétences , via l'adhésion au SEDIF pour l'eau	Eaux pluviales 51 494 €	
Lecture Publique	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion et élaboration du budget • Programmation culturelle relative à la lecture publique et communication associée • Gestion de la base de données • Acquisition des collections • Traitement intellectuelle des collections et gestion matérielle • Accueil des publics • Médiation culturelle • Gestion des bâtiments 	Lecture publique 2 256 921 €	Lecture publique 563 885 €
Charges transverses		780 615 €	788 290 €
dont frais financiers		0 €	788 290 €
dont personnel fonctionnel		576 600 €	0 €
TOTAL		3 991 315 €	4 125 511 €

Source : réponse de la commune

Annexe n° 5. Évolution des impôts locaux (TH, TFPB et TFNB)

Les taxes principales		2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015-2019 (en %)
TAUX	TH ¹⁰⁴	10,87	15,76	24,63	24,63	24,63	24,63	+ 56,28
	TFB ¹⁰⁵	11,67	16,92	16,92	16,92	16,92	16,92	0
	TFNB ¹⁰⁶	11,64	16,87	18,29	18,29	18,29	18,29	+ 8,41
BASES	TH	66 613 995	68 518 864	70 618 697	73 332 513	73 171 617	74 711 075	+ 9,03
	TFB	124 426 956	126 735 810	132 096 531	132 267 857	137 288 685	137 934 896	+ 8,83
	TFNB	585 340	786 117	1 064 668	946 167	1 079 047	1 113 694	+ 41,67
PRODUITS	TH	7 240 941	10 798 573	17 393 385	18 061 798	18 022 170	18 401 338	+ 70,4
	TFB	14 520 626	21 443 699	22 350 733	22 375 158	23 245 827	23 409 835	+ 9,17
	TFNB	68 134	132 618	194 728	173 054	197 358	203 695	+ 53,6
Total		21 829 701	32 374 890	39 938 846	40 610 010	41 465 355	42 014 868	+ 29,77

Source : à partir des États fiscaux communaux 2014-2019

Annexe n° 6. Les abattements sur TH 2014 – 2019 par foyer

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	(en %)	
							Taux d'évolution 2014/2019	Taux
Abattement général à la base	578	586	596	615	634	649	12,28	15
Abattement pour charge de famille (à partir de la 1 ^{ère} pers.)	1 348	1 368	1 390	820	845	865	- 35,83	20
Abattement pour charge de famille (2 ^{ème} pers.)	2 118	2 150	2 184	820	845	865	- 59,16	20
Abattement pour charge de famille (à partir de la 3 ^{ème} pers.)	2 696	2 736	2 780	615	634	649	- 75,92	15
Abattement pour charge de famille (à partir de la 4 ^{ème} pers.)	578	586	596	0	0	0		0
Abattement spécial à la base	0	0	199	205	211	216	108,54	5
Abattement spécial pour les personnes handicapées	385	391	397	410	423	432	12,21	10

Source : À partir des États fiscaux 1386 bis TH de la commune 2014-2019

¹⁰⁴ Taxe d'habitation.¹⁰⁵ Taxe sur le foncier bâti.¹⁰⁶ Taxe sur le foncier non bâti.

Annexe n° 8. Écart entre effectifs budgétaires et pourvus de 2015 à 2019 par filière

FILIÈRES	effectifs	2015	2016	2017	2018	2019
Emplois fonctionnels	budgétaires	6	6	6	6	6
	pourvus	4	3	5	5	4
	écart	2	3	1	1	2
Administrative	budgétaires	412	415	385	376	379
	pourvus	334	322	310	289,6	276
	écart	78	93	75	86,4	103
Technique	budgétaires	532	535	500	502,6	492
	pourvus	458	452	434	421,6	448
	écart	74	83	66	81	44
Sociale	budgétaires	104	107	108	111	111
	pourvus	89	92	87,6	91	99
	écart	15	15	20	20	12
Médico-sociale	budgétaires	137	137	138	119	122
	pourvus	119	117	113	102	100
	écart	18	20	25	17	22
Sportive	budgétaires	28	28	28	28	27
	pourvus	25	24	18,8	19	21
	écart	3	4	9,2	9	6
Culturelle	budgétaires	40,3	42,8	42,4	41,6	62
	pourvus	34,4	35	36,2	34,1	33
	écart	5,9	7,8	6,2	7,5	29
Animation	budgétaires	187	195	186	207,1	209
	pourvus	167	167	166	165	193
	écart	20	28	19	42,1	16
Police	budgétaires	31	31	31	31	31
	pourvus	21	25	24	18	11
	écart	10	6	7	13	20
Emplois non cites	budgétaires	81	80	80	80	76
	pourvus	67	63	61	59	53
	écart	14	17	19	21	23
TOTAL	budgétaires	1 558	1 576	1 504	1 502,3	1 515
	pourvus	1 318	1 299	1 256	1 204,3	1 236,7
	écart	240	277	248	298	278

Source : comptes administratifs 2015 à 2019

Annexe n° 9. Le coût des heures supplémentaires par filière sur la période sous revue

IHTS par filière (en € et nombre d'heures)		2015	2016	2017	2018	2019
Technique	montant	210 264,02	226 705,68	220 142,39	197 977,93	247 524,41
	nb d'heures	10 136,10	10 268,50	9 741,42	8 683,30	10 888,03
Police	montant	99 445,68	140 999,53	168 190,21	157 285,01	107 372,49
	nb d'heures	4 382,00	5 271,00	5 885,50	5 390,25	3 686,50
Administrative	montant	72 580,76	87 299,66	112 004,07	109 412,45	81 089,68
	nb d'heures	3 568,15	4 323,25	5 202,87	4 721,00	3 508,50
Animation	montant	26 615,19	29 993,93	35 369,60	18 094,53	39 175,98
	nb d'heures	1 583,00	1 846,70	2 345,15	926,26	2 133,35
Médico-sociale	montant	1 633,60	569,36	505,46	816,86	1 374,20
	nb d'heures	87,50	26,50	23,50	48,50	70,00
Sportive	montant	4 950,57	3 072,13	4 763,07	1 426,22	2 350,56
	nb d'heures	300,00	168,00	221,50	75,00	120,50
Culture	montant	58,31	785,44			
	nb d'heures	3,50	51,00			
Autres (vacataires et emplois d'avenir)	montant	2 290,09	15 265,00	14 535,53	15 040,01	23 178,79
	nb d'heures	141,00	1 037,25	908,25	675,50	1 419,80
TOTAL	montant	417 838,22	504 690,73	555 510,33	500 053,01	502 066,11
	nb d'heures	20 201,25	22 992,20	24 328,19	20 519,81	21 826,68

Sources : CRC IDF d'après fichiers de paye et réponse ordonnateur

Annexe n° 10. Le taux d'absentéisme dans la commune de Saint-Ouen-sur-Seine

Année	Statut des personnels	Taux global d'absentéisme ¹⁰⁷	Taux d'absentéisme médical ¹⁰⁸	Taux d'absentéisme accident travail ¹⁰⁹	Taux d'absentéisme maladie ordinaire ¹¹⁰	Taux d'absentéisme pour LM, MLD et grave maladie
2015	Titulaires	13,01	11,27	1,63	4,84	4,60
	Non Titulaires	11,98	9,11	1,10	7,36	0,65
	Total	13,29	11,10	1,58	5,05	4,28
2016	Titulaires	15,43	13,18	1,64	5,38	5,89
	Non Titulaires	11,73	8,86	0,93	7,07	0,87
	Total	15,08	12,77	1,58	5,54	5,40
2017	Titulaires	16,03	14,36	2,23	5,48	6,20
	Non Titulaires	15,22	11,32	2,20	8,05	0,95
	Total	15,96	14,09	2,22	5,71	5,73
2018	Titulaires	15,82	13,95	1,50	5,56	6,30
	Non Titulaires	19,89	14,51	2,90	9,58	2,03
	Total	16,23	14,01	1,64	5,97	5,87
2019	Titulaires	14,41	12,73	1,73	5,91	4,72
	Non Titulaires	10,36	8,42	1,60	6,01	0,81
	Total	13,63	11,89	1,71	5,93	3,96

Source : Réponse de la commune et Bilan social du CIG de la Petite. Couronne 2017

¹⁰⁷ = nombre total de jours d'absence x 5/7/ (ETP x nombre de jours travaillés moyen).¹⁰⁸ = nombre total de jours d'absence pour motif médical x 5/7/ (ETP x nombre de jours travaillés moyen).¹⁰⁹ = nombre de jours d'absence pour accident de trajet ou de service x 5/7/ (ETP x nombre de jours travaillés moyen).¹¹⁰ = nombre total de jours d'absence pour maladie ordinaire x 5/7/ (ETP x nombre de jours travaillés moyen).

Annexe n° 11. Les équipements et leur financement

Équipements	Programme	Prise en charge du financement	En % financement bilan de Zac	En % finance ment Ville de Saint-Ouen	Remise d'ouvrage à	Date	Destinataire final
Groupe scolaire PEF	17 classes Environ 4 900 m ² Shon	Aménageur, Commune, autres financeurs	39	61	commune	02/09/2013	Commune
Groupe scolaire Petit Prince	15 classes Environ 4 000 m ² SDP	Aménageur, Commune, autres financeurs	26	74	Commune	03/08/2016	Commune
Gymnase du Grand Parc	Environ 1 900 m ² Shon	Aménageur, Commune	21	79	Commune	14/09/2016	Commune
Gymnase n°2 (Salle omnisports)	Environ 1 200 m ² SDP	Aménageur, Commune	25	75	Commune	à programmer	Commune
Crèche Les Galopins	60 berceaux 1 000 m ² SDP	Aménageur, Commune, autres financeurs	270/6	73	Commune	09/10/2015	Commune
Crèche n°2	60 berceaux et environ 1 100 m ² Shon par Équipement	Aménageur, Commune, Autres financeurs	39	61	Commune	en cours de conception	Commune
Parking public du Grand Parc	435 places	Aménageur, Commune	47	53	Commune	23/07/2015	Commune
Parking public de la Halle	725 places	Aménageur, Commune	57	43	Commune	10/12/2015	Commune
Parking public du Château	312 places	Aménageur, Commune	49	51	Commune	17/06/2017	Commune
Parking du DI	800 places	Aménageur, Commune	45	55	Commune	2019	Commune
Parking public Ilot N7	314 places	Aménageur, Commune	22	78	Commune	en cours de programmation	Commune
Grand Parc (+ parvis)	12 ha	Aménageur, Commune, autres financeurs	57	43	Commune	Par phase à partir du 15/04/2013	EPT
Équipements d'accompagnement du parc	Environ 300 m ² d'équipements divers				Commune		EPT
	Une serre pédagogique d'environ 1 400 Shon				Commune		Commune
VRD / Espaces publics	8 km environ	Aménageur, Commune, autres financeurs	100	0	Commune	Par phase à partir du 13/03/2014	EPT
CPOM	Réseau environ 5.8 km + centrale	Aménageur, Commune	100	0	Commune	Par phase à partir du 29/08/2016	EPT

Source : CRACL 2018

Annexe n° 12. Détail des recettes et charges du bilan prévisionnel du CRACL 2018 et des sommes garanties

Type de recettes ou charges	Montant total inscrit au bilan prévisionnel 2018 (en €)	Aléa supporté par le concessionnaire
RECETTES		
Subventions	87 074 713	Article 10.4 : en cas de non obtention des subventions prévues au bilan prévisionnel et de déséquilibre financier en résultant, le programme devra être ajusté en conséquence
Participations Saint Ouen	53 788 771	Participations déjà versées et dont le montant avait un caractère contractuel
Participations constructeurs	108 643 174	Non garanti
Cession de charges foncières	383 227 337	Si le montant de ce produit n'est pas garanti en soi, en revanche, la différence entre les taux d'acquisition des terrains et le produit de leur revente, soit la plus-value, est garantie (article 10.5)
Total	632 733 995	
CHARGES		
Études préalables	15 451 487	
Coût des terrains	195 339 426	Si l'augmentation de ces charges venait à diminuer le coût de revient des terrains et la plus-value de leur revente, le concessionnaire pourra demander la conclusion d'un avenant augmentant la participation financière du concédant ou modifiant le programme de l'opération (article 10.5). En cas de refus du concédant de compenser cette augmentation de charges, le concessionnaire peut solliciter la résiliation judiciaire de la convention (article 10.6)
Aménagement des sols	81 029 609	
Frais financiers	16 192 633	
Gestion provisoire	12 085 836	
Parc	34 321 105	
VRD	114 942 862	
Équipements publics	126 307 705	
Frais divers	7 012 702	
Rémunération	30 050 631	Ce poste n'est pas susceptible d'évoluer défavorablement pour le concessionnaire

Source : CRC d'après CRACL de 2018

Annexe n° 13. Glossaire des sigles

ARTT	Aménagement et réduction du temps de travail
BP	Budget principal
BP	Budget primitif
CAPC	Communauté d'agglomération Plaine Commune
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges territoriales
CPS	Compensation part salaires
CVAE	Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises
CSAPA	Centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGS	Directeur général des services
DSP	Délégation de service public
EPT	Établissement public territorial
EPT	Équivalent temps plein (agent)
FCCT	Fonds de compensation des charges territoriales
FCTVA	Fonds de compensation de la TVA
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
IFSE	Indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
MGP	Métropole du Grand Paris
PFR	Prime de fonction et de résultat
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
RH	Ressources humaines
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
Sedif	Syndicat des Eaux d'Île de France
SSIAD	Service de soins infirmiers à domicile
SPIC	Service public à caractère industriel et commercial
Tascom	Taxe sur les surfaces commerciales
TFB	Taxe foncière sur le bâti
TFNB	Taxe foncière sur le non bâti
TH	Taxe d'habitation
Zac	Zone d'activité concertée

REPONSE

**DE MONSIEUR KARIM BOUAMRANE
MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-OUEN-SUR-SEINE
(*)**

() 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.*



SAINT-OUEN-SUR-SEINE



Saint-Ouen, le mercredi 29 septembre 2021

A Monsieur Christian MARTIN
Président de la Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, cours des Roches
NOISIEL – BP 187
77 315 MARNE-LA-VALLEE Cedex 2

Lettre recommandée avec accusé de réception et envoi par courriel sur la plateforme d'échanges <https://correspondancejf.ccomptes.fr>.

Objet : réponse au rapport d'observations définitives suite au contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de Saint-Ouen-sur-Seine.

Monsieur le Président,

Par lettre en date du 2 août 2021, vous avez bien voulu me communiquer le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Ouen-sur-seine au titre des exercices 2015 et suivants (rapport N° 2021 – 019 R).

Après avoir pris connaissance de ce rapport avec le plus grand intérêt, je tiens à vous remercier pour la qualité de ce rapport, qui apporte des éclaircissements précieux sur la situation de la collectivité et de nombreuses observations de gestion qui seront fort utiles à l'administration de la collectivité.

Ce contrôle ayant porté sur la période 2015 à 2020, la majeure partie des considérations émises relèvent de l'exercice du mandat précédent pour lequel je n'étais pas en responsabilité.

Conformément à la procédure en vigueur, je souhaite néanmoins vous apporter des précisions sur les trois recommandations de régularité et les quatre recommandations de performance priorisées par votre chambre.

Concernant les recommandations de régularité, dont je note qu'elles portent en exclusivité sur des sujets de gestion des ressources humaines, je tiens à vous apporter les éclairages suivants.

Recommandation régularité 1 : Mettre en place le RIFSEEP sur les cadres d'emplois conformément au décret n°2002-182 du 27 février 2020 et y intégrer la prime de présence active et passive.

Dans la période sous revue par la Chambre, seuls les cadres d'emplois des filières administratives, d'animation et sportive avaient fait l'objet d'une délibération par la Ville au titre du RIFSEEP. Le déploiement s'est poursuivi en 2020 (cadre d'emplois des ingénieurs en chef par délibération du conseil municipal du 15 juillet 2020, puis ensemble de la filière technique le 18 mai 2020) et en 2021 pour couvrir l'ensemble des cadres d'emplois éligibles au RIFSEEP, à l'exception des cadres d'emplois de la filière police municipale et des assistants et professeurs des enseignements artistiques. Ainsi trois délibérations seront présentées au conseil municipal du 30 septembre 2021 pour la mise en place du RIFSEEP pour les filières culturelle, sociale et médico-sociale.

En ce qui concerne la prime de présence active et passive, je tiens à vous préciser qu'elle est en voie d'extinction au sein de la Ville. Elle n'a pas été intégrée au régime mis en place dans le cadre du RIFSEEP car elle concerne des personnels vacataires (rémunération horaire). Or le RIFSEEP ne concerne que les personnels titulaires ou contractuels sur emplois permanents.

Recommandation régularité 2 : Régulariser la durée annuelle du travail en application de l'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019.

L'article 47 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique octroie aux employeurs territoriaux un délai d'un an à compter du renouvellement de leur assemblée délibérante pour redéfinir, par délibération, de nouveaux cycles de travail, pour une entrée en application avant le 1^{er} janvier 2022.

La Ville de Saint-Ouen est engagée depuis le début de l'année en cours dans une démarche concertée de mise en conformité de la durée légale annuelle, avec l'accompagnement d'un assistant à maîtrise d'ouvrage pour spécifier les modalités d'organisation du temps de travail aux contraintes métiers des différents services. Une restitution du diagnostic général est attendue à l'automne 2021 pour une mise en place effective dès l'année prochaine.

Recommandation régularité 3 : Mettre en place un système de décompte automatisé du temps de travail.

Dans le cadre de la mise en conformité de la durée annuelle du travail, la Ville de Saint-Ouen-sur-Seine prévoit l'acquisition et l'installation d'un dispositif de contrôle horaire automatisé du temps de travail, dans des modalités de déploiement à définir en concertation avec les organisations syndicales et à adapter aux spécificités métiers des différents services.

Concernant les recommandations de performance, vous trouverez ci-après mes principales observations pour chacune d'entre elles.

Recommandation performance 1 : Fiabiliser les procédures d'apurement des créances irrécouvrables, de traitement des recettes à régulariser et de tenue de l'inventaire du patrimoine communal.

Consciente des enjeux de trésorerie, les services de la Ville ont instauré des temps de travail réguliers avec la Trésorerie Municipale afin d'identifier et de suivre les créances présentant un risque d'irrécouvrabilité. Cette collaboration partenariale doit notamment permettre au comptable public de disposer des informations nécessaires aux opérations de recouvrement.

Des moyens humains complémentaires vont être affectés au niveau de la direction des finances pour traiter les recettes et les dépenses à régulariser.

Enfin, dans le cadre de la mise en place de la M57 prévue pour le 1^{er} janvier 2023, la Ville va engager, en collaboration étroite avec la Trésorerie Municipale, un travail de réconciliation de l'actif et de l'inventaire communal dès 2022 (notamment sur le transfert des immobilisations).

Recommandation performance 2 : Mettre en œuvre une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Comme mentionné dans le rapport de la Chambre, la Ville de Saint-Ouen a d'ores et déjà fait évoluer son organisation pour consacrer des moyens humains à un service GPEC. Néanmoins, la Chambre relève à juste titre un écart significatif entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus.

La direction des ressources humaines a développé et systématisé progressivement des outils de suivi des emplois (fiches de poste, organigrammes présentés en comité technique, etc). Elle est ainsi en capacité d'actualiser le tableau des effectifs et d'en améliorer la lisibilité (par exemple, présentation par poste et non par grade).

La dimension prospective de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences devra également être développée, afin de mieux anticiper les besoins à venir, en fonction notamment de la pyramide des âges et du renouvellement des équipes et de prévoir des mesures d'attractivité de la collectivité notamment sur les filières ou métiers en tension (petite enfance, spécialités médicales, police municipale, salubrité, etc).

Recommandation performance 3 : Mettre en place un dispositif complet d'évaluation des emplois et des compétences

Dès l'année 2015, la Ville a supprimé la notation au profit de campagnes annuelles d'évaluation professionnelle.

Je partage néanmoins le constat dressé par la Chambre de l'insuffisance formelle des outils d'accompagnement des entretiens professionnels, laissant perdurer des pratiques disparates dans la réalisation de cet exercice en fonction des encadrants.

En amont de la prochaine campagne d'évaluation, la direction des ressources humaines engagera ainsi un travail de refonte des supports d'évaluation (comptes rendus d'entretien professionnels, évaluation de la pertinence de procéder à l'acquisition du nouveau module

du logiciel RH Ciri) et veillera à des actions de sensibilisation de la chaîne hiérarchique et de formation à la conduite d'entretien d'évaluation professionnelle des cadres.

Recommandation performance 4 : Assurer un suivi des engagements financiers pris par la commune dans les différentes opérations d'aménagement engagées sur son territoire.

La chambre relève que la Ville participe financièrement à de nombreuses opérations d'aménagement malgré le transfert de compétence à l'établissement public territorial Plaine Commune et la classification de certaines opérations d'intérêt métropolitain.

Je partage votre préoccupation de préserver les intérêts financiers de la commune et vous remercie d'avoir souligné que « *les prérogatives et les responsabilités de chacun tant sur le plan juridique que financier semblent se clarifier* ».

En effet, dès le début de mon mandat, et sous l'égide de l'adjoint en charge de l'aménagement qui est aussi vice-président de Plaine Commune sur la même délégation, j'ai souhaité renforcer l'expertise des équipes municipales sur ces sujets en dotant en effectifs la direction générale adjointe du patrimoine et du développement durable, tout en veillant à ce que ses missions ne se substituent pas aux compétences dévolues à Plaine Commune. Ainsi, nous allons élaborer un « schéma directeur de la ville durable » et nous assurer que les projets d'aménagement soient réalisés en cohérence avec les besoins en équipements publics, en mobilier urbain, avec les enjeux de renouvellement urbain et de sécurisation de l'espace public, d'accessibilité de tous, de végétalisation et d'écologie urbaine, de diversification de l'offre commerciale de proximité, etc. Ce schéma a également vocation à prioriser et à optimiser les dépenses d'investissement prévues par la Ville au cours des cinq prochaines années.

La Ville conserve ainsi le pilotage partagé sur ses opérations afin d'en ajuster la programmation aux exigences légitimes des habitants.

A titre d'exemple, cette nouvelle exigence a déjà porté ses fruits sur la ZAC des Docks, dont le projet initié il y a une douzaine d'années sur une centaine d'hectares a été amendé par nos soins afin de préserver au mieux les intérêts des Audoniens de ce nouveau quartier, en améliorant sa végétalisation (+ 6000 m² depuis juillet 2020), en veillant à la préservation des équilibres en termes de mixité sociale, à la qualité et à la diversification de l'offre en commerces de proximité encore insuffisants en nombre et en renforçant les mobilités douces.

La programmation de l'opération a également été revue de façon à réduire les participations et subventions de la ville en optimisant la politique de commercialisation des terrains, des charges foncières de logements ou de bureaux. La participation financière de la commune a été convertie en subvention aux équipements publics de l'opération destinés à être remis à la ville. Elle est désormais inférieure à 29 M € alors que le bilan financier prévisionnel initial prévoyait une participation de 132,58 M €. Elle pourrait encore se réduire avec les projections positives des cessions à venir (avec proposition faite au concédant de proroger par avenant pour trois ans).

Ce pilotage financier destiné à préserver les intérêts de la commune et des Audoniens a également été mené sur les autres opérations d'aménagement.

Nous avons ainsi revu la négociation foncière de terrains cédés à l'AP/HP sur la concession d'aménagement Hugo/Péri (aménageur Sté SEMISO), ce qui a permis de la clôturer sur un résultat excédentaire (boni de 3,7 M€) par délibération du conseil de territoire de Plaine Commune en décembre 2020.

La ZAC Porte de Saint-Ouen (aménageur Sté SEMISO) au risque partagé du concédant et de l'aménageur affiche également un résultat excédentaire de 2,8M€, avec un taux de rémunération de l'aménageur (5,4% des charges totales) jugé élevé par la Chambre, mais conforme aux taux communément observables en Seine Saint Denis. Sa programmation est en cours d'évolution pour y permettre la création d'un espace vert de proximité.

La concession Pasteur Zola (aménageur Sté SEMISO) devrait rester déficitaire, afin de préserver un espace vert (jardin partagé) suite à la concertation menée avec les riverains et usagers déplorant que ce terrain soit voué, dans sa version initiale, à un programme de construction.

La concession 17/19 rue Jules Vallès (aménageur Sté SEQUANO) est une opération très complexe qui affichera également un déficit (4,1 M €). Cette opération comporte un immeuble insalubre et en péril pour lequel la Ville a procédé à son évacuation et à sa mise en sécurité après des années d'inertie.

Ainsi, vous l'aurez compris, je ne peux que souscrire à la recommandation de la Chambre qui nous invite à poursuivre l'effort engagé, et à améliorer le suivi des engagements financiers pris par la commune dans les différentes opérations d'aménagement engagées sur son territoire.

En conclusion, je vous renouvelle l'expression de ma détermination à poursuivre la mise en œuvre positive des recommandations émises par votre institution.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Marim BOUAMRANE
Maire de Saint-Ouen-sur-Seine
3^e Vice-Président du Département de la Seine-Saint-Denis



« 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