



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/158-171/10-0049 C

NOISIEL, le 14 JAN. 2010

N° 09-0397 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la gestion de la commune de PANTIN.

Je tiens à vous informer qu'à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à être jointe au rapport.

Il vous appartient de transmettre ce rapport à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, ce document doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

P.J. : 1

Monsieur le Maire de PANTIN

Hôtel de Ville

93507 PANTIN CEDEX

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations aura été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet et au trésorier-payeur général de SEINE-SAINT-DENIS.

Veillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Yves BERTUCCI



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE PANTIN (93)

EXERCICES 2001 ET SUIVANTS

La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a examiné la gestion de la commune de Pantin à partir de l'exercice 2001.

S'agissant de la tenue des comptes, elle a constaté des anomalies parfois significatives, notamment en matière d'immobilisations. Elle prend cependant acte des engagements de l'ordonnateur de régulariser la situation des comptes concernés, démarche dont elle entend vérifier ultérieurement l'efficacité.

La situation financière tendue de la commune devrait, malgré des charges de fonctionnement, notamment de personnel, élevées et insuffisamment maîtrisées, s'améliorer grâce à un surcroît de recettes fiscales liées au développement ou de l'implantation de nouvelles activités. A cet égard, l'effort de maîtrise des charges de personnel débuté en 2009 devra être poursuivi sur plusieurs exercices pour avoir un impact réel sur les finances municipales. Si la ville dispose désormais d'une capacité d'autofinancement, le recours à l'emprunt reste important et le niveau de la dette élevé. La chambre rappelle à la commune que les recettes fiscales supplémentaires attendues n'amélioreront ses marges de manœuvre budgétaires qu'à la condition de maîtriser ses dépenses de fonctionnement et d'opérer un suivi rigoureux de ses ambitieuses opérations d'aménagement.

Quant aux centres municipaux de santé, la chambre souligne la qualité du suivi de l'activité et les efforts de gestion. Elle relève que la ville, conformément à ses préconisations, entend désormais retracer l'activité de ses centres au travers d'un budget annexe à partir de l'exercice 2010 ou 2011.

Pour ce qui est des ressources humaines, la faiblesse constatée des outils de pilotage devrait normalement être corrigée par la réforme à venir de l'administration municipale. Pour conforter cette démarche, la chambre recommande à la ville, au vu du taux d'agents promouvables, d'éviter toute automaticité des promotions. Elle a, par ailleurs, constaté l'absence de mesures contre l'absentéisme, problème pourtant identifié depuis longtemps. La chambre relève également des anomalies de gestion concernant des agents contractuels et un collaborateur de cabinet, et surtout le versement de primes aux agents municipaux sans délibération du conseil municipal correspondante. Elle souligne la nécessité pour la ville d'effectuer un audit de régularité de sa politique indemnitaire et de prendre les mesures correctrices nécessaires. A cet égard, elle note que certaines des mesures de régularisation prises à la suite des observations de la chambre sont elles-mêmes irrégulières (prime informatique) ou insuffisantes pour remédier aux situations litigieuses (collaborateur de cabinet).

En ce qui concerne les achats municipaux, si la création d'un service dédié et d'outils nouveaux témoignent des efforts de la ville, leur caractère encore perfectible appelle à les poursuivre. De ce point de vue, le projet de réorganisation de la fonction achat annoncée à la chambre par l'ordonnateur est bienvenu, la chambre ayant noté que plusieurs achats avaient été effectués en contradiction flagrante avec les règles de la commande publique, notamment celles relatives à la mise en concurrence et au respect des seuils de passation des marchés à procédures adaptées. En outre, une prestation de conseil relative au contrôle de gestion a donné lieu, durant près de deux ans, à des paiements, sans que la ville ait été en mesure de faire part à la chambre des réalisations concrètes découlant de l'application de ce contrat.

Rappel de la procédure

La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a jugé les comptes des exercices 2001 à 2007 de la ville de Pantin et a, à cette occasion, examiné la gestion de la collectivité, conformément aux dispositions des articles L. 211-8 et R. 241-1 et suivants du code des juridictions financières (CJF).

M. Bertrand KERN, maire de Pantin depuis 2001, a été informé, par lettre du 17 septembre 2008, de l'ouverture de ce contrôle qui a plus spécialement porté sur la sincérité et la fiabilité des comptes de la ville, sa situation financière, ses opérations d'aménagement urbain, ses centres municipaux de santé, sa gestion des ressources humaines, ses achats et ses délégations de services publics.

L'entretien préalable au dépôt du rapport, prévu par l'article L. 243-1 du CJF, s'est tenu le 9 avril 2009 et, dans sa séance du 6 mai 2009, la chambre a décidé de formuler des observations provisoires.

Par courrier du 26 juin 2009, la chambre a transmis ses observations provisoires à M. KERN, maire de Pantin et, pour les extraits les concernant à M. PÉRÈS, agent contractuel de la ville, à M. BON, directeur de cabinet du maire, à Maître SEBAN, avocat ayant réalisé des prestations juridiques pour la ville ainsi qu'à M. BAILLON, consultant ayant effectué des missions contractuelles dont l'objet était la mise en place d'un système de contrôle de gestion.

Par courrier du 22 juillet 2009 enregistré au greffe de la chambre le 23 juillet, le maire de Pantin a fait parvenir des éléments de réponses au rapport d'observations provisoires. Ceux-ci ont été complétés par un envoi du 15 septembre enregistré le jour même au greffe de la chambre, puis par un autre envoi daté du 9 octobre enregistré au greffe de la chambre le 20 octobre.

Par courrier du 23 juillet 2009, enregistré au greffe de la chambre le 27 juillet, M. PÉRÈS a fait parvenir des éléments de réponses relatifs aux extraits du rapport d'observations provisoires le concernant.

Par courrier du 24 juillet 2009, enregistré au greffe de la chambre le 28 juillet, M. BON a fait parvenir des éléments de réponses relatifs aux extraits du rapport d'observations provisoires le concernant.

Par courrier du 25 juillet 2009, enregistré au greffe de la chambre le 27 juillet, M. BAILLON a fait parvenir des éléments de réponses relatifs aux extraits du rapport d'observations provisoires le concernant.

Maître SEBAN n'a pas répondu aux observations provisoires de la chambre.

Aucune demande d'audition n'a été formulée.

Dans sa séance du 22 octobre 2009, la chambre a décidé de formuler les observations définitives qui suivent.

Présentation générale

Située en lisière de Paris, Pantin est limitrophe d'Aubervilliers, Bobigny, Romainville, Noisy-le-Sec, des Lilas et du Pré-Saint-Gervais. Sa population croît fortement depuis 1990, passant de 47 000 à près 54 000 habitants¹ en 2008, soit une hausse de 15 %.

Pantin est attractive pour les entreprises. A titre d'illustration, les ateliers de maintenance des TGV Est se sont récemment implantés sur le territoire communal, créant 400 emplois ; de même, 3 200 salariés de BNP Paribas Security Services viennent de s'installer dans le bâtiment des Grands Moulins de Pantin. Le tissu des entreprises présentes à Pantin lui procure d'importantes recettes de taxe professionnelle (TP).

Par ailleurs, Pantin a créé, avec huit autres villes² de la Seine-Saint-Denis, une association de préfiguration en vue de la constitution, au 1^{er} janvier 2010, d'une communauté d'agglomération dans le centre du département. Cette intercommunalité, regroupant près de 400 000 habitants, sera la plus importante d'Ile-de-France et la cinquième de France en nombre d'habitants. Sa création aura un impact sur les ressources fiscales pantinoises en raison de la mise en œuvre de l'intégration fiscale. La dotation annuelle versée par l'Etat pour le fonctionnement de la communauté d'agglomération serait de 17,7 M€³.

La réforme annoncée de la TP est également susceptible d'avoir également des conséquences sur le niveau des recettes fiscales de la commune.

¹ Chiffres issus du recensement 2008 de l'INSEE.

² Bagnolet, Bobigny, Bondy, Les Lilas, Le Pré-Saint-Gervais, Montreuil, Noisy-le-Sec, et Romainville.

³ M€ : millions d'euros.

1. FIABILITÉ DES COMPTES

1.1 LES COMPTES D'ACTIF DU BILAN

1.1.1 Compte 204 : « subventions d'équipements versées »

L'instruction budgétaire et comptable M 14 rappelle que, conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants, sont tenues d'amortir leurs immobilisations, étant précisé que constituent des dépenses obligatoires pour les immobilisations incorporelles, celles figurant au compte 204 « *Subventions d'équipement versées* », en application de l'article R. 2321-1 du CGCT.

Pour cette catégorie de subventions, la première annuité d'amortissement est constatée l'année suivant celle du versement de la subvention.

La note de service DGCP n° 06-011-M14-M52-M61 du 13 février 2006 apporte, en outre, les précisions suivantes : « *Pour les subventions versées avant 2006 : comptablement, les soldes des comptes 4814 et 4815 apparaissant en bilan de sortie 2005 sont repris, en bilan d'entrée 2006, aux subdivisions concernées du compte 204 ; l'amortissement de ces subventions est poursuivi, aux comptes 6811 et 2804, selon les durées d'amortissement retenues avant 2006 pour les comptes 4814 et 4815 [...] / Pour les subventions versées à compter de 2006 : elles sont amorties, à l'instar des autres immobilisations, à compter de l'exercice suivant celui de leur versement (exemple : à compter de 2007 pour les subventions versées en 2006) (...)* »

La chambre constate, qu'en 2006, la balance d'entrée du compte 204 décrivait des subventions antérieures, mais qu'aucun amortissement n'a été constaté cette année-là, les services de la commune estimant que « *le chapitre 204 ayant été créé au 1^{er} janvier 2006, celui-ci n'a pas fait l'objet d'un amortissement en 2006, l'amortissement étant réalisé en n+1* ».

La chambre considère donc que la commune a méconnu les dispositions de l'instruction M 14 et des articles du CGCT précités puisqu'elle aurait dû procéder à des amortissements.

Elle prend cependant acte de l'engagement de l'ordonnateur de normaliser la situation du compte 204 lors de la prochaine décision modificative du budget municipal, tout en soulignant que si elle juge raisonnable d'amortir sur cinq ans les sommes inscrites sur le compte 2042, elle estime en revanche peu satisfaisant d'envisager une régularisation sur 15 ans des sommes inscrites sur le compte 20417.

1.1.2 Compte 238 : « avances et acomptes versés sur immobilisations corporelles (avances aux SEM) »

Au cours de la période sous revue, le compte 238 présente un solde de 437 053,60 €. Selon l'état de l'actif établi par le comptable pour l'année 2004, ce compte comporte trois lignes intitulées comme suit : « Bibliothèque Jules Verne » : 373 661,47 €, « ZAC Chocolaterie » : 1 417,20 €, « SEMIP⁴ » : 61 974,93 €.

⁴ SEMIP : société d'économie mixte immobilière de Pantin.

Les services de la commune ont indiqué que ces trois sommes correspondent à des avances versées à la SEMIP sans pouvoir justifier de leur inscription au compte 238.

La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur de régulariser dès cette année, la situation du compte 238 en transférant les sommes litigieuses sur le compte 21318, tout en notant le caractère très tardif de cette régularisation.

1.1.3 Compte 274 : « prêts »

Au 31 décembre 2007, le compte 274 « prêts » présente un solde de 12 700 593,36 €. La reconstitution du solde s'est avérée difficile, ce qui révèle un suivi défectueux de ce compte.

De surcroît, plusieurs montants inscrits au compte 274 posent problème.

Tout d'abord, un montant de 4 954 010,88 € est inscrit au bénéfice de la SEMIP au titre des zones d'aménagement concerté (ZAC) en cours. Cependant, dans les comptes rendus d'activité à la collectivité locale (CRACL) 2007, le cumul des prêts accordés à la SEMIP s'élève à 6 271 486 €.

Ensuite, 3 827 200 € apparaissent, au titre de la convention d'aménagement des « *Grands Moulins* » de Pantin, alors que l'ordonnateur a indiqué que ces sommes ne seront pas remboursées.

Par ailleurs, un montant de 1 729 554,73 € est inscrit au bénéfice de la SIDEC au titre de la ZAC « *Cartier Bresson* », aujourd'hui clôturée. Il s'agit là également d'avances remboursables ou de participations.

Concernant la ZAC « *Vaucansson* », 1 554 979,98 € sont inscrits au titre d'avances de trésorerie à la SEMIP. La ZAC a été clôturée le 27 avril 2006 et les sommes concernées, au lieu d'être remboursées, ont fait l'objet d'autres affectations,⁵ sans qu'il n'y ait eu d'écriture comptable.

Une avance de 400 000 € à la SEM PACT 93, prévue par une délibération du 10 mars 1995, était consentie jusqu'au 31 décembre 2005. Elle n'a pas non plus été remboursée.

Une somme de 48 260 € est, en outre, inscrite au titre d'une convention d'éradication de l'habitat indigne. L'ordonnateur a expliqué qu'il s'agit du solde de deux avances de trésorerie versées à la SEM PACT 93 et d'un titre de recette émis dans le cadre d'écritures de reprise découlant de la cessation des relations contractuelles avec cette dernière. La somme doit être remboursée par la SEM PACT ou récupérée par la ville.

Enfin, 36 587,76 € sont inscrits au bénéfice d'une association de préfiguration d'une régie de quartier. Or, celle-ci étant désormais placée en liquidation judiciaire, la commune ne pourra vraisemblablement pas récupérer les fonds avancés.

⁵ 500 000 euros transférés au profit de la « ZAC Vilette - Quatre Chemins » (délibération du conseil municipal du 1^{er} juillet 2004), 718 000 euros pour l'acquisition d'un équipement public (délibération du conseil municipal du 15 décembre 2005), 264 706,98 euros transférés au profit de la ZAC « Vilette - Quatre chemins » (délibération du conseil municipal du 27 avril 2006), 72 273 euros pour règlement du déficit de l'opération.

La chambre, qui considère que ces nombreuses anomalies ont un impact sur la fiabilité des comptes communaux, demande à l'ordonnateur l'apurement des sommes non justifiées inscrites au compte 274. A cet égard, si elle prend acte des travaux d'ores et déjà entamés avec le comptable pour régulariser à terme ce compte, elle suivra avec attention l'avancement desdits travaux au travers des informations que l'ordonnateur s'engage à lui communiquer.

1.2 LES OPÉRATIONS DE FIN D'EXERCICE

1.2.1.1 Les dotations aux amortissements

S'agissant de l'amortissement des biens du domaine privé, l'instruction comptable M. 14 dispose notamment que *« sont (...) amortissables par les collectivités les biens immeubles productifs de revenus (...) sous réserve qu'ils ne soient pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif (...) L'amortissement obligatoire concerne les immobilisations corporelles ou incorporelles acquises à compter du 1^{er} janvier 1996 »*.

De plus, *« tout plan d'amortissement commencé doit être poursuivi jusqu'à son terme, sauf fin d'utilisation du bien (cession, affectation, mise à disposition, réforme ou destruction du bien). Le plan d'amortissement ne peut être modifié qu'en cas de changement significatif dans les conditions d'utilisation du bien ; cette modification fait l'objet d'une délibération »*.

Or, la chambre constate qu'il n'y a pas eu d'amortissement systématique. Les services de la commune expliquent cette situation par la décision prise de pratiquer seulement *« certaines années l'amortissement de ces immeubles de rapport »*.

La chambre, qui observe que la commune doit procéder à l'amortissement systématique des biens du domaine privé pour respecter le principe de permanence des méthodes comptables, prend acte de l'engagement de l'ordonnateur de s'y plier. Elle prend également note du travail de clarification de l'affectation précise des biens immeubles que l'ordonnateur propose de réaliser dès cette année.

1.2.1.2 Compte 2031 : « amortissement des frais d'études »

Le détail du compte 2031 fait état d'amortissements globaux, mais aussi de frais d'études se rapportant à des travaux réalisés, alors que les sommes afférentes auraient dû être virées sur le compte 23. Les services de la commune ont indiqué que tous les frais d'études comptabilisés sur le compte 2031 étaient suivis de travaux et que l'ensemble des frais d'études imputés sur ce compte faisait l'objet d'un amortissement.

Cependant, aux termes de l'instruction comptable M 14 :

- soit les frais d'études sont suivis de travaux et ils sont alors virés au compte 23 (le compte 2031 est par conséquent apuré à due concurrence) ;
- soit les frais d'études ne sont pas suivis de travaux et ils restent sur le compte 2031, puis sont amortis sur une période de cinq ans maximum.

La chambre, qui a demandé qu'il soit procédé à la régularisation du compte 2031 (en virant au compte 23 les frais d'études correspondant à des travaux réalisés ou en cours de réalisation et en amortissant les frais d'études non suivis de travaux), prend acte de l'engagement de l'ordonnateur de le faire au cours de l'année 2010.

1.2.2 Les restes à recouvrer

Au 31 décembre 2007, les restes à recouvrer inscrits au compte 4116 s'élèvent à plus d'1 M€. Sur la base d'une dotation aux admissions en non-valeur équivalente à celle de 2007, la chambre constate que 24 années seraient nécessaires pour apurer ce compte.

Par ailleurs, elle relève qu'entre 2002 et 2006, les recettes de fonctionnement ont augmenté de 13 %, alors que les restes à recouvrer antérieurs (comptes 4114, 46724 et 4144) ont crû de 126 %⁶. Cette augmentation doit être replacée dans un contexte où les prépaiements n'étaient pas encore généralisés.

Si la chambre approuve la décision de l'ordonnateur d'augmenter la dotation budgétaire annuelle allouée aux admissions en non-valeur (de 40 000 à 100 000 €) et sa volonté de formaliser avec le comptable public ses engagements pour les années à venir en matière de suivi et de traitement des restes à recouvrer, elle lui recommande de porter avant tout son effort sur la limitation en amont des restes à recouvrer, notamment par un recours accru aux prépaiements.

1.3 LA QUALITÉ DE LA DOCUMENTATION BUDGÉTAIRE

La documentation budgétaire vise à compléter l'information des élus et des tiers⁷ sur certains éléments patrimoniaux, certains engagements de la commune, sur les services non individualisés qu'elle gère et sur les établissements publics qui lui sont rattachés. Deux états apparaissent mal tenus.

1.3.1 L'état des personnels

La chambre relève des anomalies dans la tenue de cet état :

- il mentionne, à tort, les collaborateurs de cabinet parmi les personnels titulaires ;
- en 2002, les emplois jeunes sont comptabilisés deux fois, le directeur de l'école de musique est cité parmi les agents titulaires et parmi les non-titulaires ;
- en 2006, le total de la filière police est inexact ;
- en 2007, certains sous-totaux et le total général sont erronés.

S'agissant des agents non titulaires, la chambre observe qu'à partir de 2005, la ville a adopté une présentation différente qui rend les comparaisons dans le temps malaisées.

⁶ La comparaison ne peut être effectuée avec l'exercice 2007, compte tenu de la mise en œuvre d'Hélios.

⁷ Cf. l'instruction codificatrice n°086008-M 14 du 1^{er} février 2008.

1.3.2 L'état des immobilisations

La chambre constate trois différences entre l'état de l'actif pour 2004 et le compte de gestion 2004.

Comptes	Compte de gestion	État de l'actif du comptable
213.2	9 215 591,20 €	8 910 766,52 €
213.5	4 284 952,42 €	4 181 661,17 €.
218.8	8 368 355,85 €	8 364 719,31 €

Par ailleurs, l'état des immobilisations annexé au compte administratif 2004 n'est pas fiable car il ne reprend pas la totalité des comptes de l'état de l'actif.

Comptes	Compte administratif	État de l'actif du comptable
211 à 214	3 267 160,16 €	154 402 837,87 €
215 à 217	2 429 625,13 €	42 149 085,67 €
218	6 897 689,58 €	17 181 376 €

La chambre note néanmoins que l'ordonnateur, qui reconnaît l'existence d'incohérences, a entrepris un travail de vérification.

1.4 LA CONNAISSANCE ET LE SUIVI PATRIMONIAL⁸

L'inventaire de biens communaux est tenu sur fichiers informatiques. Cependant, la saisie informatique des biens en cause n'est pas satisfaisante. En effet, les fiches d'inventaire font l'objet, selon les cas, d'une saisie par le service technique concerné ou le service financier, ce qui peut engendrer des écritures divergentes pour des types de biens identiques. De plus, l'outil informatique utilisé ne génère pas automatiquement des fiches d'inventaire, en cas d'écriture d'immobilisation.

La chambre prend acte que l'ordonnateur a entrepris une démarche d'amélioration de la connaissance et du suivi de son patrimoine, par un travail de mise à jour, de vérification de la concordance des comptes en liaison avec le receveur municipal et l'élaboration d'un guide des achats permettant l'homogénéisation du renseignement des fiches d'immobilisations.

Pour autant, la chambre relève qu'aucune démarche spécifique de suivi physique de l'actif mobilier n'est mise en œuvre (seule la mise en réforme des véhicules est portée à la connaissance du service financier). Le service financier n'a, par conséquent, aucune connaissance des éventuels vols, destructions et mises au rebut, ce qui obère la capacité de la commune à appréhender correctement ses besoins de renouvellement et à répondre aux besoins de la population ou des services.

Dès lors, la chambre note donc avec satisfaction que l'ordonnateur indique vouloir, dans le cadre de la réforme de l'administration municipale, mettre en place une procédure de travail et les outils nécessaires pour intégrer le suivi physique de l'inventaire.

⁸ Note de la commune du 24 octobre 2008.

2. LA SITUATION FINANCIÈRE⁹

2.1 LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

2.1.1 Le niveau des produits de fonctionnement

Entre 2001 et 2007, le niveau des produits de fonctionnement par habitant de Pantin est supérieur à celui des villes de la strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants de la région Île-de-France, même si l'évolution en est moins dynamique (+ 28,2 % contre + 36,5 %). Cette tendance s'inverse toutefois depuis 2006.

RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT PAR HABITANT (2001-2007)

	2001	2006	2007	Évolution 2001-2006	Évolution 2006-2007	Évolution 2001-2007
Pantin	1701 €	2030 €	2182 €	+ 19,3 %	+ 7,5 %	+ 28,2 %
Strate régionale	1415 €	1838 €	1926 €	+ 29,9 %	+ 4,8 %	+ 36,5 %

Source : DELPHI

2.1.2 La décomposition des produits de fonctionnement

En 2007, les recettes fiscales et la dotation globale de fonctionnement (DGF)¹⁰, qui représentent respectivement 54,9 % et 21 % des produits de la section de fonctionnement, y occupent une place prépondérante.

Pour autant, le potentiel fiscal de Pantin est inférieur de près de 15 % à celui des villes de sa strate régionale (1255 € par habitant pour Pantin contre 1465 € pour la strate régionale), cet écart ayant tendance à légèrement augmenter au cours de la période sous revue.

POTENTIEL FISCAL PAR HABITANT (2001-2007)

	2001		2006		2007		2006 - 2007		2001 - 2007	
	Pantin	Strate régionale	Pantin	Strate régionale	Pantin	Strate régionale	Pantin	Strate régionale	Pantin	Strate régionale
Potentiel fiscal	854 €	974 €	1214 €	1403 €	1255 €	1465 €	+3,4 %	44%	+47 %	+50,4 %

Source : DELPHI

Ce potentiel fiscal limité explique que la ville présente des taux de taxe sur le foncier bâti et de taxe professionnelle supérieurs de huit points à ceux des villes de sa strate régionale (la ville ayant fortement augmenté les taux de ces deux taxes en 2002).

⁹ Les analyses menées le sont le plus souvent sur la base des comptes de gestion et s'arrêtent donc à l'année 2007 ; dans la mesure du possible, les chiffres pour l'année 2008 émanant de la DGFIP ont été intégrés.

¹⁰ L'importance de la DGF résulte pour l'essentiel de l'inclusion de la part salariale de la taxe professionnelle en 2004.

TAUX DES IMPÔTS DIRECTS LOCAUX DE PANTIN (2001-2007)¹¹

	Taxe foncière sur le bâti			Taxe d'habitation			Taxe professionnelle		
	2001	2002	2007	2001	2002	2007	2001	2002	2007
Pantin	19,80 %	21,74 %	21,74 %	11,63 %	12,77 %	12,77 %	22,40 %	24,60 %	24,60 %
Strate régionale	11,94%	13,42%	13,24 %	10,83 %	12,31 %	12,61 %	16,41 %	13,93 %	16,66 %

Source : DELPHI

De ce fait, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal était supérieur au seuil d'alerte¹² jusqu'en 2002. Depuis cette date, il s'en est largement éloigné et, en 2007, la ville dispose à nouveau de marges de manœuvre fiscales.

COEFFICIENT DE MOBILISATION DU POTENTIEL FISCAL (2001-2007)

En K€	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Produit fiscal	44502	46146	47582	47706	48609	50380	51622
Potentiel fiscal	44425	44907	47589	50248	51275	61355	63429
CMPF¹³	1,05	1,03	1	0,95	0,95	0,82	0,81

Source : DELPHI

L'implantation sur le territoire communal des ateliers du TGV Est et celle de services de la BNP dans les Grands Moulins de Pantin, auront un effet bénéfique sur le rendement de la fiscalité prélevée sur les entreprises.

Par ailleurs, la vitalité démographique pantinoise devrait soutenir le dynamisme de la DGF.

2.2 LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT**2.2.1 Les charges de fonctionnement**

Entre 2001 et 2007, si le niveau des charges de fonctionnement par habitant de Pantin est supérieur à celui des communes de sa strate régionale, leur évolution est moins dynamique (+ 21,2 % contre + 29,7 %). Cette tendance s'inverse toutefois depuis 2005.

Ce retournement doit être mis en relation avec celui, similaire, des recettes de fonctionnement. Il souligne que la ville n'est pas parvenue à poursuivre la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement.

Dès lors, la chambre approuve la volonté manifestée par la ville, à travers son débat d'orientation budgétaire, le vote du budget primitif 2009 ainsi que la décision modificative du 23 juin 2009, de davantage maîtriser ses dépenses de fonctionnement. Pour autant, elle souligne que cet effort devra être poursuivi sur plusieurs exercices pour produire un impact véritablement significatif sur les finances communales.

¹¹ Les taux de la taxe foncière non bâti ne sont pas mentionnés, compte tenu du faible poids du produit de cette taxe au sein de la fiscalité directe locale.

¹² Pour mémoire, le seuil d'alerte est fixé à un.

¹³ Pour mémoire, CMPF : produit fiscal / potentiel fiscal.

CHARGES DE FONCTIONNEMENT PAR HABITANT (2001-2007)

	2007		Évolution 2001-2007		Évolution 2005-2007	
	Pantin	Strate régionale	Pantin	Strate régionale	Pantin	Strate régionale
Charges de fonctionnement	1912 €	1624 €	+ 21,2 %	+29,7 %	+12,9 %	+10,6 %

Source : DELPHI

Par ailleurs, la décomposition des charges de fonctionnement fait apparaître la prépondérance des frais de personnel, ceux-ci n'étant inférieurs à 55 % du total qu'en 2007 (Cf. *infra*).

CHARGES DE FONCTIONNEMENT DE PANTIN (2001-2008)

	Dépenses réelles de fonctionnement		Dont dépenses de personnel		
	Montant en M€	En € par habitant	Montant en M€	En € par habitant	Poids Relatif
2001	82	1638	46,1	921	56,23 %
2002	78,9	1595	47,1	942	59,02 %
2003	83,8	1674	48,3	965	57,66 %
2004	89,2	1781	50,4	1006	56,47 %
2005	87	1738	51,5	1029	59,21 %
2006	93,8	1873	54,3	1084	57,86 %
2007	103,2	2062	56,4	1127	54,69 %
2008	104,8	2093	59,5	1189	56,74 %

Source : DGFIP

Compte tenu de ces caractéristiques, le ratio de rigidité des dépenses de fonctionnement de Pantin demeure élevé entre 2001 et 2007, ce qui rend d'autant plus difficile la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

RATIO DE RIGIDITÉ DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2001-2007)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
0,63	0,60	0,58	0,60	0,59	0,60	0,60

Source : DELPHI

La chambre prend cependant acte que l'ordonnateur a été informé, par un courrier du 25 juin 2009 conjoint du préfet de la Seine-Saint-Denis et du trésorier-payeur général, de ce que sa ville était sortie du réseau d'alerte après examen des comptes 2008 et que le ratio de rigidité des dépenses de fonctionnement avait connu une amélioration pour atteindre 0,57 en 2008.

2.2.2 Les charges de personnel

Les dépenses de personnel par habitant de Pantin sont très supérieures à la moyenne de la strate nationale¹⁴ (1 189 € contre 882 en 2008¹⁵). Cette situation résulte pour partie d'une préférence pour la gestion en régie directe.

¹⁴ Seules les données de la strate nationale sont disponibles.

¹⁵ Source DGFIP.

En outre, la chambre relève qu'entre 2001 et 2007, ces charges augmentent de 22 %, soit légèrement plus que les charges de fonctionnement. La décomposition du compte 64 fait, de plus, apparaître une hausse de 55,8 % du montant inscrit au compte « *autres indemnités des titulaires* » et de 37,19 % du montant inscrit au compte « *rémunération principale des non titulaires* ».

CHARGES DE PERSONNEL (2001-2007)

En M€	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Évolution (2001-2007)
Charges de personnel (C/64)	45,5	46,4	47,6	49,6	50,7	53,4	55,5	22,1 %
Personnel extérieur au service (C/621)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	57,1 %
Impôts, taxes et versements assimilés (C/63)	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	37,8 %
Total	46,4	47,4	48,6	50,6	51,7	5,5	56,8	22,6 %

Source : compte de gestion

La chambre qui constate le niveau élevé et la dynamique soutenue des dépenses indemnitaires, rappelle qu'une telle augmentation, si elle ne résulte pas d'une stratégie de pilotage des ressources humaines, obère, sans bénéfices particuliers pour la ville, ses marges de manœuvre budgétaire.

CHARGES DE PERSONNEL - PRINCIPAUX COMPTES (2001-2007)

En M€	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Évolution (2001-2007)
Rémunération principale des titulaires (comptes 641.11)	19,2	19,3	19,2	19,7	20,1	21,1	21,3	10,85 %
Autres indemnités des titulaires (comptes 641.18)	3,9	4,1	4,6	5,3	5,5	5,7	6,1	55,78 %
Rémunération principale des non-titulaires (comptes 641.31)	8,8	9,2	9,7	10,2	10,1	10,7	12,1	37,19 %
Total	31,9	32,6	33,5	35,2	35,7	37,5	39,5	23,61 %

Source : compte de gestion

2.3 L'AUTOFINANCEMENT

Entre 2001 et 2007, la capacité d'autofinancement (CAF) brute de Pantin est demeurée constamment positive. Cependant, le taux d'épargne brute, qui s'est maintenu au-dessus du seuil souhaitable de 10 % de 2002 à 2006, est tombé à 8 % en 2007.

Le taux d'épargne brut n'a pas toujours permis de dégager une CAF nette positive, ce qui témoigne soit d'un pic de remboursement d'emprunt dû à une absence de lissage (2006), soit d'une CAF brute ponctuellement insuffisante (2001 et 2004).

En 2008, le surplus de recettes de taxe professionnelle a eu un impact particulièrement positif sur la CAF de la ville, le taux d'épargne brut s'élevant à 17 %.

Si, la chambre prend note du vote du budget primitif 2009 et de la décision modificative du 23 juin 2009, qui tous deux témoignent de la volonté de la ville de maintenir son taux d'épargne, elle rappelle à l'ordonnateur que ce taux ne pourra être maintenu qu'à la condition que la ville maîtrise ses dépenses de fonctionnement. De même, cet effort n'aura de sens que s'il est poursuivi sur plusieurs exercices budgétaires.

CAF DE PANTIN (2001-2008)

En M€	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CAF brute	7,6	12,8	10,5	12,1	11,9	12,6	8,6	20,9
Taux d'épargne brut¹⁶	9 %	14 %	11 %	13 %	12 %	12 %	8 %	17 %
CAF nette	- 778	4324	2340	- 40	2559	- 1101	1642	14 473

Source : DGFIP

2.4 LES INVESTISSEMENTS

2.4.1 L'effort d'équipement

Entre 2001 et 2008, les dépenses d'équipement communal ont atteint le niveau moyen de 16,3 M€, cette moyenne étant tirée vers le haut par les résultats des années 2007 et 2008.

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (2001-2008)

En M€	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne annuelle
Emplois d'investissement	24,2	21,3	34,9	25,9	24,8	31,8	41,7	44,8	31,8
<i>dont dépenses d'équipement</i>	10,7	8,1	13,3	10,8	11,8	13,4	31,4	30,8	16,3
<i>dont remboursement emprunts</i>	8,4	8,5	8,2	12,2	9,6	13,7	7	6,4	9,2

Source : DGFIP

Par habitant, jusqu'en 2007, la commune investit à un niveau sensiblement inférieur à celui des villes de sa strate nationale, alors même qu'elle n'est membre d'aucune intercommunalité.

DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT PAR HABITANT (2001-2008)

En €	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne annuelle
Pantin	213	162	266	215	235	268	622	614	285
Strate nationale	290	248	265	337	401	471	529	529	384

Source : DGFIP

La chambre relève cependant la volonté manifestée par la ville, à travers son débat d'orientation budgétaire, le vote du budget primitif 2009 ainsi que la décision modificative du 23 juin 2009, de maintenir un niveau d'investissement important.

¹⁶ Pour mémoire taux d'épargne = CAF brute / produits de fonctionnement.

La chambre constate, par ailleurs, que le taux de réalisation des investissements présente un profil erratique, oscillant entre 63 % et 48 %, pour une moyenne de 54 %, ce qui reste faible.

TAUX DE RÉALISATION DES INVESTISSEMENTS (2001-2007)

En M€	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moyenne annuelle
Prévisions (C/21 et 23)	ND	11,4	23,4	19,6	21	26,5	41,1	23,3
Réalisations (C/21 et 23)	ND	7,2	12,2	9,4	10,7	12,9	23,3	12,6
Écart	ND	63 %	52 %	48 %	51 %	49 %	57 %	54 %

Source : compte de gestion

Si la chambre prend acte que la ville dispose désormais d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) qui reprend l'ensemble des opérations d'urbanisme engagées mais aussi celles envisagées pour le mandat et qu'il permet, de plus, de mesurer les opérations pour lesquelles des engagements contractuels ont été pris et celles pour pouvant entraîner des aléas financiers, elle tient à rappeler à l'ordonnateur qu'un PPI ne constitue un outil sincère d'aide à la décision que lorsqu'il prend en compte les coûts de fonctionnement actualisés qui représentent en moyenne trois à quatre fois le coût de l'investissement sur la durée de vie de l'équipement¹⁷, ce qui n'est pas le cas de celui de Pantin.

2.4.2 Le recours à l'emprunt

Entre 2001 et 2008, les investissements ont été le plus souvent financés *via* un recours significatif à l'emprunt, en raison de l'insuffisance de la CAF.

RECOURS À L'EMPRUNT (2001-2008)

En M€	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ressources d'investissement	20,4	15,1	37,3	31,8	10,1	37,8	42,7	41,1
Emprunts de l'année	7,9	4,2	9,9	8,2	0	11,5	17,7	18,7
Part des emprunts	39 %	28 %	27 %	26 %	0 %	30 %	42 %	46 %

Source : DGFIP

2.5 LA DETTE

2.5.1 L'encours de dette

Entre 2001 et 2007, l'encours de dette a diminué, passant de 131 à 123 M€, soit une baisse de 6 %. Cependant une grande partie du désendettement constaté entre 2002 et 2006 (l'encours de dette passant de 131 à 113 M€) a été partiellement annulé en 2007, en raison d'un effort d'investissement largement financé par l'emprunt. En 2008, l'encours de dette est à nouveau supérieur à celui de 2001, soulignant que la tendance au désendettement était fragile.

Par ailleurs, l'encours de dette par habitant de Pantin demeure à des niveaux importants : il est en 2008 équivalent à 1,6 fois celui des villes de sa strate nationale.

¹⁷ Estimation de la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, « *Ouvrages publics et coût global* », janvier 2006.

DETTE DE PANTIN (2001-2008)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne annuelle
Encours au 31/12	131 M€	127 M€	128 M€	124 M€	114 M€	113 M€	123 M€	6 M€	123 M€
Dettes / habitant Pantin	2613 €	2528 €	2562 €	2484 €	2291 €	2248 €	2465 €	127€	2487 €
Dettes / habitant Strate nationale	1340 €	1349 €	1401 €	1443 €	1545 €	1604 €	1716 €	716€	1514 €

Source : DGFIP

La chambre prend toutefois note que la décision modificative précitée du 23 juin 2009 a permis de réduire l'encours de dette de 6,9 M€ contrebalançant la tendance observée en 2007 et 2008.

2.5.2 La capacité de désendettement

La durée moyenne d'extinction de la dette de Pantin peut être estimée, en 2007, à 13 ans avec une moyenne sur la période 2001-2007 de 12,2 ans, soit des niveaux légèrement plus élevés que les 10 années communément admises. Pour 2007, cette situation trouve son origine à la fois dans la diminution de la CAF et la hausse du recours à l'emprunt.

CAPACITÉ DE DÉSENETTEMENT DE PANTIN (2001-2007)

En année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moyenne
Pantin	17,4	10,3	8,5	16,3	9,4	10,2	13,1	12,2

Source : DELPHI

2.5.3 Le recours aux produits structurés

Au 31 décembre 2008, moins de 20 % des contrats de prêts de Pantin sont à taux véritablement fixes. A cette date, Pantin disposait de sept contrats relevant de la catégorie des produits structurés, tous ayant été contractés antérieurement à 2008.

Si la chambre constate que lesdits contrats présentent une exposition au risque mesurée, elle relève tout de même que trois de ces contrats de prêts sont indexés sur le Libordollar, le Stibor ou encore le Libor CHF, ce qui en fait des prêts plus aléatoires que ceux indexés sur l'Euribor.

La chambre, qui recommande à la commune d'éviter de recourir à ce type de prêt, dans lequel il est difficile *a priori* de prévoir le coût réel final, prend acte que les emprunts nouveaux de la ville sont des produits « classiques » et approuve que la ville ait entrepris de réduire, dès que les conditions de marché le permettent, la part des produits structurés dans son encours de dette.

2.6 RISQUES FINANCIERS EXTÉRIEURS AU BUDGET PRINCIPAL***2.6.1 Le budget annexe « Habitat insalubre »***

En 2007, Pantin a repris en régie l'opération d'éradication de l'habitat indigne auparavant confiée par convention à la SEM PACT 93. Cette opération est retranscrite, depuis 2007, dans un budget annexe.

En 2007, le budget primitif du budget annexe « *habitat indigne* » représentait 11 % du budget de fonctionnement et 29 % du budget d'investissement de la commune. En 2009, il représente 10 % du budget de fonctionnement et 7 % du budget d'investissement, ce qui constitue encore un montant significatif.

Selon les éléments communiqués par l'ordonnateur, le périmètre de l'opération concerne 36 immeubles. La chambre estime donc que ce budget annexe présente un risque circonscrit, du fait de la possibilité pour la ville de modifier le calendrier des opérations de réhabilitation.

Si des documents ont pu être produits par la commune, la chambre regrette l'absence d'outil de suivi synthétique des opérations de ce budget annexe, ce qui ne facilite ni son pilotage, ni son contrôle, notamment par l'assemblée délibérante.

2.6.2 La participation de Pantin au capital de la SEMIP

Pantin est actionnaire majoritaire de la SEMIP, à hauteur de 55 % pour un montant de 800 000 €. Les deux autres actionnaires principaux sont la SAEP (10 % du capital) et BNP Paribas immobilier (5,80 %).

Au 31 décembre 2007, la ville garantissait des emprunts de la SEMIP, pour un montant de 7,3 M€. En outre, à la même date, le compte 274 « *Prêts* » faisait apparaître une somme de 8,6 M€, au titre d'avances de trésorerie consenties à la SEMIP.

L'analyse du bilan de la SEMIP fait principalement ressortir qu'elle est sous-capitalisée, que son recours à l'emprunt - qui représente plus de la moitié de ses ressources externes - est excessif et que son activité est concentrée sur le territoire pantinois.

Au regard de ces éléments, la chambre considère que la situation financière de la SEM, sans présenter un risque immédiat pour la ville, est tendue. A cet égard, l'évolution de la situation financière de la SEMIP étant liée à celle des ZAC que la ville lui a concédées, la chambre rappelle à l'ordonnateur la nécessité d'un suivi formalisé et périodique de ses opérations.

2.6.3 Les emprunts garantis

Au 31 décembre 2007, le montant des emprunts garantis par Pantin était de 190,6 M€, 76 % ces emprunts concernant Pantin-Habitat. Cet office étant fortement impliqué dans les opérations d'aménagement menées par la ville et notamment dans ses deux programmes de renouvellement urbains (PRU), la chambre demande à celle-ci de prêter une attention accrue à la situation financière de son office.

2.6.4 Les opérations d'aménagement concédées par la commune

La ville poursuit six opérations d'aménagement qui donnent lieu à deux PRU et cinq ZAC.

2.6.4.1 Les cinq ZAC

La ville est engagée financièrement à hauteur de 9,84 ou 14,84 M€ sur la période 2009 - 2014¹⁸.

¹⁸ Une incertitude plane sur une somme de 5 M€ dont le libellé est « bien retour ville ».

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE PANTIN LIÉS AUX OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENTS

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ZAC Vilette – Quatre chemins		4				
ZAC centre-ville	0,7			0,5		
ZAC des Grands Moulins				5 (« bien retour ville »)		
ZAC du port de Pantin						4,2 €
ZAC de l'hôtel de ville			0,4			
Total	0,7	4	0,4	0,5 ou 5,5	0	4,2

Source: CRACL

Elle a, en outre, consenti des avances à hauteur de 5 M€.

Opération	Montant de l'avance de trésorerie en 2007 (en M€)
ZAC Vilette – Quatre Chemins	1,6
ZAC Centre ville	1,3
ZAC Grands Moulins	0,4
ZAC du Port	0,5
ZAC de l'Hôtel de ville	1,2
Total	5

Sources : CRACL et ville

La chambre considère que les opérations d'aménagement en cours présentent des risques financiers circonscrits, à la condition que la ville en maîtrise le suivi et qu'elle soit en mesure de les adapter au contexte immobilier.

Elle rappelle également qu'il est de bonne gestion de provisionner en fonction des risques financiers liés aux opérations. Il doit en être ainsi, par exemple, du « *bien retour ville* » de la ZAC des « *Grands Moulins* », valorisé dans le CRACL à hauteur de 10 M€, mais dont le produit de cession est aujourd'hui estimé à 5 M€.

Enfin, la chambre note que la ville porte une attention soutenue au déroulement de ses opérations d'aménagement et qu'elle organise régulièrement des réunions de suivi de l'avancement des travaux. Elle relève cependant l'absence d'outil de suivi synthétique de l'ensemble des ZAC, ce qui ne facilite ni le pilotage financier global des opérations d'urbanisme, ni leur contrôle par l'assemblée délibérante.

2.6.4.2 Les deux PRU

Les deux PRU - des Courtilières et Quatre Chemins - représentent un montant cumulé de 144,3 M€. La réhabilitation des logements est largement portée par Pantin Habitat, la ville concentrant son intervention sur la requalification des espaces publics et la construction ou restructuration des équipements publics du quartier et, s'agissant du PRU des « *Quatre Chemins* », la résorption de l'habitat insalubre.

Le coût pour la ville, hors résorption de l'habitat insalubre, est estimé à 37,1 M€. Compte tenu des montants en cause, la chambre encourage la commune à suivre très précisément ces projets.

3. LES CENTRES MUNICIPAUX DE SANTÉ

3.1 PRÉSENTATION

La ville compte trois centres municipaux de santé (CMS) dont le budget cumulé approche 7 M€ en 2007.

Ces CMS proposent une offre de soins diversifiée : médecine générale et dentaire dont l'orthodontie, plusieurs spécialités (diététique, orthoptie, kinésithérapie...), ainsi qu'un centre de radiologie. Outre l'activité médicale *stricto sensu*, les CMS réalisent des actions de prévention et d'éducation à la santé. Le rapport d'activité 2007 en dresse la liste : nutrition, école de l'asthme, planification familiale, SIDA, prévention du cancer du sein etc.

Selon, le bilan établi par la commune, les CMS ont accompli, en 2007, 115 000 actes au bénéfice de 27 000 patients. Deux tiers des patients fréquentant les centres Cornet et Sainte Marguerite sont pantinois, 55 % pour le centre Ténine.

La couverture des dépenses des CMS par leurs recettes est, durant la période sous revue, inférieure à 50 %, à l'exception de 2004. Ce taux de couverture n'a jamais été aussi bas qu'en 2007.

TAUX DE COUVERTURE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES CMS (2001-2007)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moyenne
49,2 %	49 %	51,9 %	47,7 %	47,7 %	44,6 %	48,3 %

Source : CRTC, d'après les bilans annuels des CMS

3.2 LA GESTION DES CMS

Si aucun audit global des CMS n'a été réalisé au cours de la période sous revue, des études spécifiques ont été effectuées. De plus, les bilans d'activité qui sont exhaustifs et précis, renseignent de manière détaillée sur le fonctionnement des CMS.

En matière de charges de gestion, plusieurs font état de dysfonctionnements récurrents, parmi lesquels l'absentéisme des patients et des praticiens, ainsi qu'une « *productivité* » parfois insuffisante.

La ville, dans une note du 18 février 2009, indique que compte tenu de la démographie médicale et des règles relatives à l'exercice des professions médicales (interdiction pour les CMS de recourir à des médecins remplaçants dépourvus de thèse par exemple), il s'avère malaisé de lutter contre l'absence des médecins.

Elle ajoute que la faible « *productivité* » de certains médecins s'explique par les caractéristiques de la patientèle des CMS.

Enfin s'agissant de l'absentéisme des patients, la ville explique que diverses mesures ont été prises, telles que la diminution des délais de rendez-vous, une procédure de « *surbooking* » et le signalement des absents systématiques. Elle indique également qu'à la suite de l'intervention de la chambre, les CMS ont entrepris d'envoyer un courrier aux patients absents.

D'une façon plus générale, si la chambre reconnaît les efforts accomplis pour corriger, dans un environnement particulier (la médecine à caractère social), les dysfonctionnements constatés et améliorer l'encaissement des recettes, elle considère que la maîtrise des coûts est facilitée par leur connaissance exacte, qui reste perfectible car :

- le coût des actions de prévention et leur contribution au taux de couverture des dépenses n'est pas connu ;
- les budgets des CMS ne prennent pas en compte les coûts de structure ;
- le coût global des CMS demeure inconnu pour les gestionnaires, comme pour l'assemblée délibérante.

A cet égard, la chambre note que, conformément à ses recommandations, l'ordonnateur indique vouloir établir un budget annexe en 2010 ou 2001 aux fins de suivre ses CMS. Dans ce cadre, il conviendrait également d'isoler ce qui relève des politiques de prévention de ce qui relève des politiques curatives.

4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 LE PILOTAGE DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

4.1.1 La gestion à terme des ressources humaines

A ce jour, la ville n'a entrepris aucun audit global de son organisation. Si elle a établi des projets de service, ceux-ci n'intègrent pas un projet d'ensemble. En revanche, depuis 2004, elle réalise une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) qui a débouché sur la création d'un répertoire des métiers et la refonte du tableau des effectifs ; son plan de formation est, de plus, désormais établi sur la base de sa démarche de GPEC.

La chambre, qui reconnaît l'existence de ces outils, relève toutefois qu'ils sont insuffisamment documentés et précis pour être opérationnels.

De fait, elle estime que la commune ne dispose, à ce jour, ni d'un document stratégique global, ni d'outils de pilotage suffisants pour assurer la gestion à terme des effectifs. Elle prend, cependant, acte du lancement effectif en mars 2009 du projet de modernisation de son administration municipale qui dont les objectifs sont la mise en place d'une culture de résultats et la rationalisation des dépenses de fonctionnement.

4.1.2 L'évolution des effectifs

L'effectif des employés communaux oscille autour de 1600 agents au cours de la période sous revue. Le différentiel entre emplois budgétaires et pourvus est assez faible, ce qui permet de donner tout son sens à l'autorisation budgétaire de l'assemblée délibérante. Par ailleurs, au cours de la période sous revue, cet effectif est constitué pour un cinquième d'agents non titulaires¹⁹, ce qui correspond à la moyenne observée au niveau national²⁰.

4.1.3 La gestion de l'absentéisme

Un diagnostic financier du cabinet d'audit Arthur Andersen, portant sur les exercices 1998 à 2000, a été présenté au conseil municipal du 13 novembre 2001, préalablement au débat d'orientation budgétaire (DOB). Il évaluait le coût de l'absentéisme des agents à 35 millions de francs pour l'année 2000. L'absentéisme y était décrit comme particulièrement important au sein de trois directions : celle de l'enfance, celle du service à la population et celle des services techniques.

Si les documents communiqués par la ville font état d'une diminution de l'absentéisme depuis 2002 - le taux moyen étant passé de 4,5 % à 4,1 % - elle ne résulte d'aucun plan d'action spécifique : le contrôle administratif de la gestion des arrêts ainsi que celui, médical, en cas de doute sur l'arrêt, actuellement en place au sein de la commune apparaissent davantage comme un suivi ordinaire de la régularité des arrêts de travail que comme un plan d'action permettant une diminution de l'absentéisme.

¹⁹ Le principe est que les emplois permanents des collectivités territoriales doivent être occupés par des fonctionnaires.

²⁰ « *Les collectivités locales en chiffres* », 2007, DGCL. Il s'agit des dernières statistiques nationales, elles datent du 31 décembre 2004.

L'absentéisme restant élevé dans les trois directions mentionnées, la chambre en déduit que la ville dispose d'une marge d'amélioration non exploitée et lui recommande de prendre des mesures en la matière.

A cet égard, le plan d'action annoncée par la commune, qui prévoit le développement du niveau de compétence managériale de l'encadrement, la pratique des évaluations individuelles ainsi que l'amélioration des conditions de travail hygiène et sécurité, apparaît trop inabouti, à ce stade, pour déterminer s'il sera capable de produire des résultats.

4.2 L'APPLICATION DU RATIO PROMUS / PROMOUVABLES

L'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale dispose que les collectivités établissent elles-mêmes leurs ratios de promus / promouvables.

La commune a fixé ce ratio à 100 %, les promouvables étant classés au moyen de sept critères.

S'agissant de ces critères de classement, la chambre estime que si la prise en compte de la manière de servir, de la fonction exercée et de l'absentéisme permettent de justifier tant les refus de promotions que les promotions elles-mêmes, les quatre autres critères utilisés - l'avantage pour la retraite, l'ancienneté dans l'échelon, la date d'entrée dans la collectivité et l'âge de l'agent - ne récompensent pas le mérite individuel des agents. De plus, ces critères ne sont pas hiérarchisés.

S'agissant du ratio fixé à 100 %, si la chambre n'a pas encore constaté de dérive, elle recommande toutefois à la ville de prendre garde à éviter, dans la durée, toute automaticité des promotions. Dans le cas contraire, elle prendrait le risque de déséquilibrer sa pyramide hiérarchique, rigidifier ses dépenses et fragiliser sa situation financière, sans nécessairement répondre aux exigences du service public communal.

4.3 LES AGENTS CONTRACTUELS DE CATÉGORIE A

La situation des agents contractuels de catégorie A de la ville de Pantin a été examinée sur la base d'un échantillon²¹ élaboré à partir d'un fichier du personnel, faisant apparaître le nom et le prénom de l'agent, son statut (stagiaire, titulaire, contractuel), sa position statutaire (mis à disposition etc.), son indice majoré, sa date de recrutement, son grade, sa catégorie, son service, son salaire brut et ses primes.

4.3.1 La procédure de recrutement des agents contractuels de catégorie A

Si la ville respecte globalement la règle de l'antériorité de la décision de recrutement sur la date d'effet de l'engagement, ainsi que celle de la publication de la vacance d'emploi, la chambre regrette de n'avoir pas pu vérifier, faute de document disponible, que le délai entre le recrutement et la déclaration de vacance d'emploi présentait un caractère raisonnable.

A cet égard, l'engagement de l'ordonnateur de procéder à un archivage systématique des entretiens de recrutements permettra pour l'avenir de pallier cette lacune.

²¹ Les dossiers ont été sélectionnés en fonction de leur ancienneté, de leur indice et des fonctions occupées.

S'agissant de la motivation des recrutements effectués sur la base de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, qui doit être précise et circonstanciée, la chambre a pu constater qu'elle est standardisée et insuffisante, se bornant, par exemple, à rappeler que « *le recours aux candidatures internes ou à la liste d'aptitude n'a pas permis de pourvoir le poste vacant* » ou alors « *considérant la qualification du candidat et notamment son diplôme* ».

4.3.2 Le régime indemnitaire des agents contractuels de catégorie A

4.3.2.1 La prime de frais de mission

Au sein de l'échantillon contrôlé, les fiches de paye d'un des agents indiquent qu'il perçoit mensuellement des « *frais de mission* » pour un montant de 100 €.

En matière de frais de mission, le droit positif établit le principe de leur remboursement forfaitaire sur présentation des justifications. Ce principe exclut que de tels frais constituent une partie du régime indemnitaire d'un agent.

Cependant, il résulte des échanges avec les services de la ville qu'il s'agirait de « *frais de représentation* ». Si tel est le cas, la chambre rappelle qu'en application de l'article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, seul le directeur général des services de Pantin peut en bénéficier, ce qui ne correspond pas au cas visé.

Aussi, la chambre prend note avec satisfaction de l'engagement de l'ordonnateur, pour l'avenir, respecter rigoureusement le régime juridique des frais de mission.

4.3.2.2 L'indemnité d'exécution des missions de préfecture (IEMP)

L'IEMP, qui a été instaurée par le décret n°97-1223 du 26 décembre 1997, peut être versée aux agents de la fonction publique territoriale au titre de la parité avec les fonctionnaires de l'Etat. Au 1^{er} janvier 1998, l'IEMP s'est substituée au « *complément de rémunération des agents des préfectures* ». Une délibération de l'assemblée délibérante est nécessaire pour fixer le principe et les modalités de versement de l'IEMP dans le cadre fixé par le décret de 1997.

Au sein de l'échantillon contrôlé, sept agents ont perçu l'IEMP. Cependant, la ville n'a pu fournir que des délibérations datées du 29 septembre 1994 relatives au « *complément de rémunération des agents des préfectures* », soit remontant à une date antérieure à la création de l'IEMP pour les agents de l'Etat.

Par conséquent, le versement de l'IEMP est en l'état irrégulier. En outre, la chambre constate que, sauf exception, le montant de cette prime versée aux agents de l'échantillon est très supérieur au plafond réglementaire de l'IEMP, parfois jusqu'au double.

La chambre, tout en regrettant qu'il ait fallu attendre son contrôle, prend acte de la délibération du conseil municipal du 22 septembre 2009 qui instaure à compter de cette date l'IEMP, l'ordonnateur s'engageant, par ailleurs, à ce que les montants individuels servis aux agents, lorsque ceux-ci sont supérieurs au plafond réglementaire, soient revus et compensés par les autres primes légales en vigueur.

4.3.2.3 La prime informatique

Au sein de l'échantillon contrôlé, deux agents bénéficient de la prime informatique, pour un montant mensuel de 509,37 € pour l'un et de 319,71 € pour l'autre.

La délibération du conseil municipal du 27 septembre 1995 a effectivement institué « *une prime de fonction aux agents affectés au traitement de l'information (...) les agents concernés par ladite prime sont les agents titulaires affectés au service informatique et justifiant de la qualité requise pour occuper des fonctions informatiques* ».

Si la délibération est conforme à la réglementation, les agents qui perçoivent cette prime ne remplissent pas les conditions fixées par la collectivité elle-même, l'un travaillant au sein la direction financière et l'autre au service communication. Par conséquent, ces deux agents perçoivent irrégulièrement cette prime.

La chambre prend cependant acte que la ville s'engage pour l'avenir à attribuer la prime informatique conformément à la délibération du conseil municipal. Elle prend également note de la modalité de régularisation des situations individuelles mis en place depuis le 1^{er} septembre. Elle relève toutefois que le versement sans autorisation du conseil municipal aux agents concernés d'une indemnité différentielle, diminuant progressivement à chaque avancement de grade, excède les pouvoirs normaux du maire.

4.3.2.4 Appréciation générale

La chambre constate avec satisfaction que l'ordonnateur a mis fin, conformément à sa demande, aux irrégularités qu'elle avait recensées. Elle regrette cependant que certaines des mesures prises (par exemple s'agissant de l'indemnité différentielle) apparaissent aussi irrégulières que les anomalies antérieures.

La chambre note également que, conformément à sa demande, l'ordonnateur s'engage à réaliser, à l'occasion de la réforme de son administration municipale, un audit de régularité de l'ensemble de son système indemnitaire, puis à prendre toutes les mesures correctrices qui s'imposeraient. Au regard du caractère particulièrement grave des situations recensées, la chambre croit devoir insister sur le caractère éminemment prioritaire de cette démarche.

4.3.3 La gestion des carrières des agents contractuels de catégorie A

Sur l'échantillon contrôlé, la chambre a relevé de sérieuses anomalies concernant la gestion de la carrière de M. Olivier PÉRÈS qui occupe des fonctions de juriste.

La chambre rappelle tout d'abord que le recours aux agents contractuels ne peut intervenir que dans les cas prévus à l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, c'est-à-dire pour faire face temporairement à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu par un fonctionnaire titulaire ou stagiaire (alinéa 1^{er}) ou lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emploi de fonctionnaires susceptible d'assurer les fonctions demandées ou encore pour les agents de catégorie A exclusivement, lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient (alinéa 3).

Par ailleurs, les agents contractuels ne bénéficient pas du droit à la carrière et ne peuvent être traités plus favorablement que les agents titulaires.

Or, la chambre constate que cet agent a été recruté par contrat du 29 janvier 2003, pris sur la base de l'article 3 alinéa 1^{er} de la loi du 26 janvier 1984, en tant qu'attaché territorial non titulaire à temps complet, pour la période allant du 10 février 2003 au 9 février 2004 inclus. L'article 2 de son contrat stipulait que sa situation administrative était fixée comme suit : « *échelon 03, indices brut 442, majoré 388* ». L'intéressé occupait des fonctions de juriste.

Le 30 janvier 2004, il a été, à nouveau, recruté comme attaché territorial non titulaire à temps complet, pour la période allant du 10 février 2004 au 9 février 2005 inclus.

Son poste est reconduit le 7 février 2005, sur la base de l'article 3 alinéa 3 de la loi du 26 janvier 1984 pour la période allant du 10 février 2005 au 9 février 2008 inclus, cette fois à « *l'échelon 06, indices brut 542, majoré 460* ».

Ce contrat a été renouvelé le 29 janvier 2008, pour la période allant du 10 février 2008 au 9 février 2011 inclus. De plus, par avenant daté du même jour, l'article 5 du contrat d'engagement de M. PÉRÈS a été modifié comme suit « *« la situation administrative de l'agent est fixée comme suit : 10^{ème} échelon, indices brut 703, majoré 584* », la justification avancée étant qu'en raison de l'augmentation des affaires traitées par le service juridique, celui-ci devrait être transformé en direction juridique à partir du 1^{er} avril 2008.

L'ordonnateur a expliqué qu'en 2003, le service juridique était rattaché au secrétariat général et avait pour mission de gérer les contrats d'assurance et les relations avec les avocats de la ville. Avec le recrutement de M. PÉRÈS, ce service s'est recentré sur la gestion du contentieux et, fin 2003, un autre cadre est arrivé afin de faire face à ce nouvel enjeu. Par ailleurs, en 2003, deux secteurs à fort risque contentieux géraient eux-mêmes les dossiers les concernant (« *ressources humaines* », « *marchés publics* »). Or, fin 2004, le service « *marchés publics* » a absorbé le service achat et s'est recentré sur sa fonction d'acheteur puis, en février 2007, le référent juridique « *ressources humaines* » a quitté les services municipaux ; le service juridique a été réorganisé en conséquence et a absorbé, à effectif constant, la charge de gestion de ces secteurs. C'est pourquoi une augmentation du régime indemnitaire (IFTS, IEMP) a été octroyée à M. PÉRÈS en contrepartie de l'évolution de ses missions.

La chambre, qui ne se prononce pas sur la valeur de l'agent et situe ses observations sur le seul plan de la régularité juridique de sa situation²², formule quatre constats.

Tout d'abord, M. PÉRÈS a été recruté à deux reprises sur la base de l'article 3, alinéa 1^{er} de la loi du 26 janvier 1984, puis deux fois sur la base de l'article 3 alinéa, 3 de cette même loi. Cette base de recrutement apparaît étonnante pour un poste de juriste, dont la compétence n'est pas rare chez les titulaires, dès lors qu'il ne s'agissait pas de faire face au cas d'un remplacement ou à un besoin momentané ne pouvant être immédiatement pourvu par un titulaire. Les motifs mentionnés « *considérant que le recours aux candidatures internes et à la liste d'aptitude n'a pas permis de pourvoir le poste vacant* », puis « *considérant la qualification du candidat et notamment son expérience dans une fonction équivalente* » aux contrats apparaissant d'ailleurs peu opérants. Le contrat signé en 2008 ne fait plus apparaître aucune motivation. La chambre rappelle enfin que le recours à un non-titulaire pour ce type de poste est susceptible de recours en annulation devant les tribunaux administratifs.

²² A cet égard, le silence du contrôle légalité est sans incidence sur l'opinion que se forge la chambre : le préfet dispose d'une marge d'appréciation pour déterminer sa position quand bien même il détecterait des irrégularités.

Ensuite, M. PÉRÈS est passé du 3^{ème} au 6^{ème} échelon de son grade en deux ans, alors qu'il faut normalement six ans et six mois à un attaché territorial titulaire pour y parvenir. Il est par ailleurs passé du 3^{ème} au 10^{ème} échelon en cinq ans, alors qu'il faut en moyenne 15 ans et six mois pour un attaché territorial titulaire²³. Il a donc bénéficié d'un véritable déroulement de carrière, de surcroît, plus favorable que celui d'un titulaire de même niveau.

De plus, la procédure de recrutement de 2008 a été biaisée car, par avis de vacance de poste, la ville déclarait proposer l'emploi de chef de service occupé par l'intéressé. Or, c'est un poste de directeur juridique et le traitement y afférant qui aurait dû faire l'objet de la déclaration de vacance de poste. M. PÉRÈS s'est ainsi vu confier la direction du service sans la procédure de publicité du poste idoine, interdisant ainsi à tout titulaire de postuler.

Enfin, l'indication que « *la transformation en direction des affaires juridiques se fera officiellement avec la réforme de l'administration* », autorise la chambre à considérer que la promotion à la fonction de directeur de M. PÉRÈS, qui date du 29 janvier 2008, était particulièrement prématurée ; la circonstance alléguée par la ville qu'il en assume déjà les fonctions étant, par construction, invérifiable. Il a donc été nommé à la tête d'une direction qui n'existait pas encore et a bénéficié des avantages liés à cette fonction.

4.4 LES COLLABORATEURS DE CABINET

Le maire de Pantin emploie deux collaborateurs de cabinet ; la chambre relève des anomalies significatives concernant l'un d'entre eux, M. Philippe BON.

Cette personne a été nommée collaborateur de cabinet, par arrêté municipal du 1^{er} octobre 2004, pour la période correspondant à la fin du premier mandat du maire de Pantin. Par arrêté municipal du 1^{er} avril 2008, l'intéressé a été renouvelé dans ses fonctions pour toute la durée de l'actuelle mandature.

L'arrêté municipal du 1^{er} octobre 2004 prévoyait que ce collaborateur percevrait une rémunération forfaitaire de 5 510 €, calculée en fonction de l'évolution des traitements applicables aux agents de la ville de Pantin, sans autres précisions. L'arrêté du 1^{er} avril 2008 a porté cette rémunération à 7 000 €.

Au vu de ces arrêtés, la chambre relève qu'en contradiction avec les dispositions de l'article 5 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, les deux arrêtés mentionnés ne précisent ni le champ des missions exercées par l'intéressé, ni les éléments qui servent à déterminer sa rémunération.

De plus, le décret n° 2005-618 du 30 mai 2005 portant modification de certaines dispositions relatives aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, qui a notamment affecté les règles relatives au traitement des collaborateurs de cabinet à compter du 1^{er} juin 2005, imposait une modification de l'arrêté municipal du 1^{er} octobre 2004, ce qui n'a pas été fait.

Enfin, une augmentation de traitement de 27 % lui a bénéficié au 1^{er} avril 2008, alors même que rien n'indique que ses fonctions aient évolué.

²³ Cf. article 17 du décret n°87-1099 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux.

Aux termes du décret de 1987 précité, son traitement ne pouvait excéder l'indice 866 soit, pour la période, un traitement mensuel de 3 807 €. Or, au vu de ses fiches de paye, la chambre constate qu'entre le 1^{er} octobre 2004 et le 31 mai 2005, il a perçu un traitement mensuel de 4 906 € dont 457,50 € au titre d'une prime de frais de mission²⁴ dont aucune délibération du conseil municipal n'a prévu l'existence, étant rappelé que le décret de 1987 précité prohibait, à cette époque, toute rémunération accessoire.

Entre le 1^{er} juin 2005 et le 31 mars 2008, si le traitement annuel brut de ce collaborateur - soit 72 409,82 € - respectait le plafond légal instauré par le décret de 31 mai 2005 précité, il a perçu mensuellement au cours de l'année 2007, deux primes dénuées de base légale : une prime de frais de mission²⁵ et l'IEMP, pour des montants annuels respectifs de 5 490 € et de 3 360 €, étant précisé que pour ces deux primes, toute délibération du conseil municipal qui en prévoirait le versement à un collaborateur de cabinet serait illégale. La chambre note, en outre, que le traitement mensuel servi, en 2007, à l'intéressé - soit 6 034 € - apparaît faiblement corrélé avec l'arrêté du 1^{er} avril 2004.

Enfin, entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2008, si son traitement annuel brut de - soit 84 174,49 € - respectait le plafond légal, il a perçu ponctuellement deux primes sans base légale : une prime semestrielle et une prime intitulée « *complément de rémunération* ». En outre, alors que l'arrêté du 1^{er} avril 2008 prévoyait un traitement forfaitaire brut de 7 000 €, celui-ci s'élève, à la fin de 2008, à 7 300 €, sans aucune décision modificative.

Si, la chambre prend acte qu'un arrêté municipal du 24 août 2009 a fixé son traitement mensuel à 7 300 €, elle ne peut que souligner que ledit arrêté ne met pas fin aux autres irrégularités constatées et que cette situation reste donc irrégulière. La chambre demande donc à l'ordonnateur qu'il prenne toutes les mesures nécessaires pour régulariser définitivement pour l'avenir la situation de M. BON.

4.5 LES LOGEMENTS DE FONCTION

L'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, modifié par l'article 67 de la loi du 19 février 2007, dispose que les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. Ce même article dispose que les décisions individuelles sont prises en application de cette délibération par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination.

Pour l'ensemble du parc de logement de fonction, la chambre constate deux situations irrégulières concernant deux agents municipaux logés par nécessité absolue de service, alors qu'au titre de leurs fonctions, ils ne peuvent - aux termes d'une délibération du conseil municipal du 27 mars 1997 - bénéficier d'un logement que par utilité de service.

La chambre souhaite qu'il soit mis fin à ces situations irrégulières. A cet égard, si elle se félicite que l'ordonnateur ait régularisé, au 1^{er} septembre 2009, trois situations litigieuses, elle se voit conduite à réitérer sa demande qui concernait deux autres agents, de la filière médico-sociale.

²⁴ Cf. chapitre 4.3.2.1

²⁵ Qui se révèlent être des « frais de représentation » appelés à tort « frais de mission ».

5. LES ACHATS EFFECTUÉS PAR LA COMMUNE

5.1 LA GESTION DE L'ACHAT

En 2006, la commune a créé un service « *achats / marchés publics* », comptant six agents, rattaché à la direction générale des services techniques. Son objet est de répondre aux nouvelles exigences réglementaires de la commande publique et d'optimiser les procédures d'élaboration et de passation des marchés publics. Pour ce faire, ce service s'est doté d'un projet de service et a élaboré un guide de procédure interne à l'usage des services.

Si la chambre constate que la ville a poursuivi un effort d'adaptation à l'évolution du cadre juridique de la commande publique et a su réorganiser ses services, elle souligne le caractère perfectible de la démarche entamée.

En effet, si le service s'est fixé une série d'objectifs, il n'utilise aucun indicateur de résultat. De plus, lorsqu'un outil de mesure de la performance est prévu (l'enquête de satisfaction « *clients* »), il n'est pas mis en œuvre.

En outre, la chambre estime que le rattachement du service « *achats / marchés publics* » à la direction générale des services techniques ne lui permet pas d'asseoir son autorité vis-à-vis des services techniques qui sont les principaux acheteurs de la ville. Un rattachement au secrétariat général, donc à un service non opérationnel, paraîtrait plus approprié.

S'agissant du guide de procédure interne dont la deuxième version a été publiée en juillet 2008, la chambre considère que ce guide, qui se fixe pour objectif de rappeler les principes fondamentaux de la commande publique et de faire connaître les procédures internes à appliquer par les services municipaux, s'apparente davantage à un *vade mecum* qu'à un outil d'aide à la passation des marchés publics.

La chambre regrette, en outre, que le service n'ait mesuré ni le degré d'utilisation du guide par les services, ni leur degré de satisfaction.

Par ailleurs, l'audit précité du cabinet Arthur Andersen qualifiait de « *faible* » la qualité du dispositif de contrôle du cycle de la commande publique. Or, à l'exception d'un dispositif rudimentaire de suivi sous tableur des procédures enregistrées par le service « *achats / marchés publics* », la chambre constate que la ville ne disposait, jusqu'au 1^{er} janvier 2009, d'aucun dispositif de contrôle interne.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, les services de la commune disposent d'une « *nomenclature des acheteurs publics de la ville de Pantin* », conçue pour permettre un recensement *ex ante* homogène des besoins et d'un outil informatique capable de bloquer toute commande ou succession de commandes supérieures à 19 999 € HT.

La chambre en prend acte tout en rappelant à la ville que le contrôle interne, qui est indispensable à la sécurisation de la fonction « *achat* », ne se résume pas au suivi de seuils préfixés.

Elle se félicite, par ailleurs, que l'ordonnateur lui ait indiqué vouloir suivre ses recommandations concernant le futur positionnement du service achats-marchés et la mise en place d'un véritable contrôle interne.

5.2 LA RÉGULARITÉ DES PROCÉDURES D'ACHAT

L'article 1^{er} du code des marchés publics (CMP) définit des principes fondamentaux s'appliquant aux achats publics : principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

L'article 5 du CMP, pour sa part, oblige l'acheteur public à définir préalablement ses besoins, cette définition ne devant pas avoir pour conséquence de soustraire l'achat en cause aux règles ordinaires de la commande publique.

Par ailleurs, depuis 2006, au-dessous d'un seuil fixé à 90 000 €, la procédure retenue doit être "adaptée" au montant du marché et à ses caractéristiques. Au-delà de ce seuil, le code définit des procédures formalisées précises ; seuls les achats inférieurs à 4 000 € HT peuvent faire l'économie d'une publicité et d'une mise en concurrence préalable.

La régularité des procédures de passation des marchés publics de la ville a été examinée sur la base d'un échantillon élaboré à partir d'un fichier sous format Excel transmis par la municipalité retraçant le numéro d'engagement de la commande, sa date d'engagement, le montant engagé, la date et le montant de la facture, sa date de réception, la date du service fait, le numéro du marché, la date de mandatement, le montant mandaté, la référence du mandat (année, bordereau, numéro, imputation), le bénéficiaire du mandat.

5.2.1 Achats de prestations d'assistance juridique auprès du cabinet d'avocat SEBAN Didier

La chambre a constaté que la ville avait, en 2007, passé des commandes auprès du Cabinet « SEBAN Didier » pour un montant de près de 59 813,96 € TTC, dont 40 529,65 € relevaient de prestations de conseil soumises aux dispositions du code des marchés publics.

Interrogée sur l'absence de marché public, la ville a, dans une note du service juridique du 4 février 2009 apporté les précisions suivantes : « *Le décret n°2006-975 du 1^{er} août 2006 soumet les relations entre les collectivités publiques et leurs avocats, pour des raisons d'assistance juridique dans les matière gracieuse et contentieuse, aux règles du code des marchés publics (...) Malgré l'entrée en vigueur du décret de 2006, la situation restait incertaine sur le plan juridique, car plusieurs barreaux ont exercé des recours devant le Conseil d'Etat en vue de poursuivre l'annulation des articles 28, 30, 146 et 148 du nouveau code des marchés publics. Le Conseil d'Etat a finalement tranché cette difficulté par un arrêt rendu le 9 juillet 2007, en indiquant que les dispositions du décret ne méconnaissaient aucun des principes régissant la profession d'avocat (...). Cette controverse juridique et judiciaire, qui a donc perduré jusqu'en juillet 2007, constitue une des raisons pour lesquelles la ville n'a pas mis en œuvre de procédure de marché pour 2007 (...). Certains dossiers gérés par d'autres services de la ville n'ont pas fait l'objet d'une déclaration prévisionnelle lors de la préparation budgétaire pour l'année 2007 : ces besoins n'ont donc pas pu être utilement quantifiés en amont ; et ne l'ont pas davantage été au cours de l'année 2007 (...). L'ensemble de ces dossiers ont donc été confiés au cabinet SEBAN, qui est historiquement l'avocat de la ville, sans qu'il soit fait application des procédure de marché ».*

La chambre considère que l'argumentaire développé par la direction juridique, pour justifier l'absence d'un marché, n'est pas convaincant.

D'une part, un recours pour excès de pouvoir n'a pas d'effet suspensif. D'autre part, les explications données à l'absence d'analyse préalable des besoins ne sont pas de nature à exonérer la ville de la passation d'un marché public.

Enfin, le Conseil d'Etat ayant rendu sa décision le 9 juillet 2007, la commune disposait à compter de cette date du temps nécessaire pour formaliser un marché pour les années 2008 et 2009, ce qu'elle n'a toujours pas fait à ce jour.

La chambre prend acte que les services municipaux ont lancé une procédure de marché public de prestations de services juridiques - matérialisée par un avis d'appel public à la concurrence envoyé au bulletin officiel des annonces de marchés publics le 9 juillet 2009 - ce qui constitue la première étape d'une démarche permettant à la ville de respecter à l'avenir les règles de la commande publique. Elle regrette cependant qu'il ait fallu attendre les remarques de la chambre pour que ladite procédure soit lancée.

5.2.2 Achats de prestations de contrôle de gestion à M. BAILLON, consultant

La chambre a constaté que la ville avait, en 2007, versé à M. Denis BAILLON la somme de 23 400 € TTC sans passer de marché public. Les relations contractuelles entre la ville et M. BAILLON ont cependant été organisées par deux conventions.

La première, datée du 20 juillet 2006, a été conclue pour une durée d'un an. Son article 1^{er} stipulait qu'elle avait pour objet « *de confier au prestataire (...) une mission transversale de contrôle de gestion communale en direction des élus et de la direction des différents services municipaux. Dans ce cadre, le prestataire devra :*

- *assister la direction générale de la commune dans l'orientation et le suivi de la stratégie qu'elle s'est fixée, en anticipant sur les résultats, et en l'alertant sur les conséquences prévisibles des choix envisagés ;*
- *aider au pilotage des services municipaux dans le but d'optimiser leur fonctionnement ;*
- *exercer le contrôle de la gestion de services municipaux. »*

L'article 6 ajoutait que « *en contrepartie de sa mission, le prestataire percevra la somme totale de 23 400 €TTC. Le versement de ce montant sera fractionné en 12 versements, qui seront effectués au profit du prestataire, à la fin de chaque mois, sur présentation d'une facture reprenant les prestations effectuées au cours de chaque période de référence.»*

Une seconde convention a été signée le 18 septembre 2007, confiant au prestataire les mêmes missions, pour une durée identique et un même niveau de rémunération.

Le mode de paiement était par contre différent, la rémunération étant fractionnée en quatre versements.

Cette convention a été résiliée d'un commun accord entre les parties le 28 mars 2008, avec date d'effet le 31 mars. Sur les 23 400 € prévus au titre de la seconde convention, M. BAILLON a perçu 17 550 €.

La chambre relève, en premier lieu, que la commune n'a pas été en mesure de fournir de pièces justifiant d'une mise en concurrence.

De plus, dans une note du 11 avril 2009 transmise par la ville, un ancien responsable des services de Pantin précise que « *la ville a été sollicitée par M. Baillon, récent retraité de l'administration, qui souhaitait prolonger son activité professionnelle en effectuant une mission d'une durée limitée afin de mettre au service d'une collectivité territoriale l'expérience et la connaissance des administrations publiques acquises tout au long de sa carrière. C'est ainsi que la ville de Pantin a confié à M. Denis Baillon (...) une mission relative au contrôle de gestion...* ».

La chambre estime que cette réponse ne justifie pas l'absence de mise en concurrence ; elle apparaît même clairement en contradiction avec les dispositions de l'article 1^{er} du CMP.

En outre, la chambre a également constaté la faiblesse quantitative et qualitative des prestations fournies par M. BAILLON au cours de ses 21 mois de travail :

- un rapport de 38 pages dont 16 pages en annexe daté du 3 août 2006 - actualisé le 25 août - et intitulé « *proposition pour l'élaboration et la mise en place du contrôle de gestion* » ;
- une série de 25 comptes rendus de réunion ;
- un document intitulé « *Indicateurs de gestion de la petite enfance de la ville de Pantin* ».

S'agissant du rapport, la chambre relève qu'il n'apparaît que très rarement relié au contexte pantinois (outre la mention, pages 15 et 16, de quelques unes des écoles municipale, Pantin n'est citée que quatre fois dans le corps du rapport²⁶) et s'apparente davantage à une présentation du contrôle de gestion qu'à un rapport circonstancié préalable à la mise en place du contrôle de gestion.

De plus, la première page du rapport reproduit partiellement une circulaire de l'administration pénitentiaire du 31 juillet 2002 relative à la mise en œuvre du management par objectifs, sans en donner la référence.

Ainsi, par exemple, les paragraphes suivants sont identiques, les mentions relatives à l'Etat ou à l'administration pénitentiaire étant remplacées par celle de la ville de Pantin : « *L'organisation du système administratif français s'est trop longtemps inspirée d'un modèle fondé sur le cloisonnement des structures et la division des tâches et des actions. Les nécessités (...) exigent un engagement progressif vers une culture du résultat pour assurer la modernisation de ce dernier.*

Les premières étapes de ce changement dans l'administration d'Etat trouvent leur traduction en 1973, avec l'étude sur les centres de décision et de responsabilité, puis en 1983, avec la démarche "plan objectifs-moyens" lancée par le ministère de l'équipement destinée à doter les

²⁶ Deux fois en page une, une fois en page deux et en page quatre.

services déconcentrés d'outils de management cohérents. L'année 1987 marque quant à elle un pas supplémentaire dans ce processus avec la création des cercles de qualité ayant vocation à décloisonner les services et les hiérarchies pour favoriser l'expression et la participation des fonctionnaires.

Mais c'est la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public qui concrétise cette démarche de modernisation et consacre le management par objectifs (...) Il s'agit désormais à la fois de satisfaire aux attentes des bénéficiaires du service public, mais aussi d'améliorer la performance de la dépense publique qui est une des clés de la compétitivité des nations, tout en assurant rigueur et transparence dans la gestion des finances publiques.

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 traduit précisément ces nouvelles orientations qui induisent pour la première fois le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et celle d'une budgétisation des moyens à une définition des budgets par objectifs. »

La circonstance que M. BAILLON ait été l'un des rédacteurs de ladite circulaire, loin d'en justifier la « réinsertion » dans le document remis à la municipalité, ajoute au contraire, selon la chambre, à la faute déontologique de M. BAILLON.

Quant au document intitulé « *Indicateurs de gestion de la petite enfance de la ville de Pantin* », la chambre relève qu'il n'est accompagné d'aucune note explicitant les choix arrêtés par le consultant, la façon de recenser l'information ou encore les modalités d'analyse des résultats délivrés par les indicateurs. Ce document n'est donc pas opérationnel.

Au total, la chambre constate que M. BAILLON n'a produit qu'un rapport très général, peu utile pour la ville et rédigé en tout début de mission, ainsi qu'un document de cinq pages, peu abouti, ce qui lui semble très en deçà des obligations contractuelles.

La commune et M. BAILLON ont fourni un certain nombre d'explications.

Tout d'abord, dans sa note précitée du 11 avril 2009, il est précisé qu'il avait été « *décidé, au printemps 2007, en accord avec M. BAILLON de faire porter son effort sur un secteur qui s'est avéré dynamique (petite enfance), de réaliser les tableaux de bord pour ce secteur...* »

M. BAILLON, quant à lui, dans une note non signée et non datée, précise que « *devant les réticences de certains services, il est décidé de centrer l'étude, à titre expérimental, sur un service, la petite enfance* ». Il poursuit en précisant que « *de juillet 2007 à mars 2008, la poursuite de l'étude méthodologique pratique pour l'élaboration de tableaux de bord et d'indicateurs de gestion sur le secteur de la petite enfance a été poursuivie. Celle-ci s'est révélée insuffisamment concluante* ».

La chambre considère que ces explications s'avèrent peu cohérentes avec les prestations mentionnées sur les factures émises en 2007 par M. BAILLON et ayant donné lieu à paiement. Sur ses factures, M. BAILLON indique, en effet, qu'il a :

- organisé des réunions de travail avec des chefs de services et construit des indicateurs et tableaux de bord de gestion en matière de contrôle de gestion (janvier 2007) ;

- construit des indicateurs et tableaux de bord de gestion en matière de contrôle de gestion pour le service population (février 2007) ;
- construit des indicateurs et tableaux de bord de gestion en matière de contrôle de gestion pour le service des centres de vacances (mars 2007) ;
- construit des indicateurs et tableaux de bord de gestion en matière de contrôle de gestion pour les services (avril 2007) ;
- construit des indicateurs et tableaux de bord de gestion en matière de contrôle de gestion pour les services (mai 2007) ;
- construit des indicateurs et des tableaux de bord en matière de contrôle de gestion pour appréhender les principales activités des différentes services²⁷ (juin 2007) ;
- construit un tableau de bord par service et des indicateurs pertinents pour appréhender ses principales activités (3^{ème} trimestre 2007) ;
- construit un tableau de bord par service et des indicateurs pertinents pour appréhender ses principales activités (4^{ème} trimestre 2007).

La chambre formule les constats suivants :

- sur les 25 comptes rendus fournis, aucun ne concerne des réunions organisées en janvier 2007 ;
- pour 2007, M. BAILLON n'a fourni qu'un document intitulé « *Indicateurs de gestion de la petite enfance de la ville de Pantin* », ce qui ne correspond pas aux indications figurant sur les factures ;
- les services de l'ordonnateur ont certifié le service fait et payé M. BAILLON, alors même que la note de M. ROCHE indique clairement que la ville savait que M. BAILLON avait concentré son activité sur le seul service petite enfance ;
- les indications contenues dans les factures s'articulent mal avec les explications données par MM. BAILLON et ROCHE.

La chambre considère donc que les factures produites par M. BAILLON font état de prestations qui n'ont pas été réalisées et que la ville a pourtant réglées.

Enfin, en ce qui concerne le contenu même de la mission confiée à M. BAILLON, la chambre ne peut que constater l'absence de mise en place de tout système de contrôle de gestion.

En effet, selon la définition qu'en donne la Cour des comptes²⁸, le contrôle de gestion peut être défini « *comme un système de pilotage mis en œuvre par un responsable d'un service en vue d'atteindre des objectifs préalablement fixés, en suivant et en analysant, à la fois en temps réel et ex post, les réalisations pour en expliquer et en réduire les écarts avec les objectifs. Il permet d'assurer tout à la fois le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements des services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats. Il permet de mesurer la performance d'une entité, soit son coût, son efficience (quel est le rapport entre le coût et le résultat ?) et son efficacité (quel est l'écart entre le résultat et l'objectif ?). Il peut s'exercer sur l'activité des services de la collectivité elle-même comme vers ses partenaires, par exemple dans la préparation et le suivi d'une délégation de service public. Il repose le plus souvent sur un service central du contrôle de gestion, qui agit comme une interface entre la direction générale et les services, mais même dans les collectivités*

²⁷ Direction aménagement et politique de la ville, direction éducation, culture, sports et jeunesse, direction santé, social, petite enfance et logement, direction des moyens généraux et logistique, direction des services techniques, direction des ressources humaines,

²⁸ Cf. le rapport public annuel 2009 de la Cour des comptes, page 281

dépourvues d'un service dédié certaines des fonctions du contrôle de gestion peuvent être effectuées au sein des services opérationnels, en particulier dans les directions techniques. »

Au regard de cette définition, la chambre remarque que la ville, en 2009, ne dispose d'aucun système de contrôle de gestion et ce, alors même que M. BAILLON a été rémunéré pendant près de deux ans pour exercer le contrôle de gestion de la commune, en application de l'article 1^{er} des contrats de 2006 et 2007 passés entre la commune et ce dernier.

5.2.3 Autres achats

Pour 2007, la chambre a constaté que la ville avait passé des commandes de mobilier urbain auprès de la même de société pour un montant cumulé de 95 000 € TTC, à une société de location de cars pour 84 000 € ainsi qu'à une entreprise de travaux publics pour 48 000 € TTC, sans mise en concurrence et procédure de passation de marché public, ce qui est particulièrement irrégulier.

La commune a reconnu²⁹ que ces achats auraient nécessité la passation de marchés publics et s'engage désormais à faire une stricte application du code. A cet égard, même si cela n'enlève en rien aux irrégularités du passé et tout en regrettant qu'il ait fallu attendre son contrôle, la chambre note avec satisfaction le lancement d'une procédure de marché public pour les prestations de location de cars pour les années 2009 à 2011.

6. LES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC

La ville a consenti deux délégations de service public (DSP) : l'une relative au stationnement payant sur et hors voirie et confiée à la SEREP, l'autre portant sur les marchés d'approvisionnement communaux et confiée à la société « Marchés publics Cordonniers »

La chambre note la durée relativement courte des deux DSP, ce qui accroît les marges de manœuvre de la ville pour en modifier le contenu ou changer de prestataire.

Elle relève, cependant, que si la commune reçoit de ses délégataires, le rapport annuel prévu par l'article L. 1411-3 du CGCT, ce rapport n'est pas transmis à la commission consultative des services publics locaux³⁰

En outre, les données chiffrées contenues dans les rapports annuels sont parfois succinctes, offrant peu de précisions notamment quant aux dépenses des délégataires ; la ville n'effectuant, de plus, aucun contrôle sur place, elle ne peut vérifier l'exactitude des informations transmises.

Enfin, la chambre constate que les stipulations contractuelles des deux DSP sont parfois insuffisantes quant aux obligations des délégataires, ce qui minore le pouvoir de contrôle de la ville.

La chambre prend cependant acte que l'ordonnateur s'engage à suivre ses observations dans le cadre du renouvellement prochain de la DSP relative au stationnement payant sur et hors voirie.

²⁹ Notes des 18 décembre 2008, 5 février 2009 et 17 février 2009.

³⁰ Cf. réponse de la commune de Pantin en date du 16 décembre 2008.