



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE PIERREFITTE-  
SUR-SEINE (93)

Exercices 2016 et suivants

Observations  
délibérées le 11 mai 2023



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>4</b>
<b>RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE.....</b>	<b>6</b>
<b>PROCEDURE.....</b>	<b>7</b>
<b>OBSERVATIONS .....</b>	<b>8</b>
<b>1 PRESENTATION GENERALE DE LA COLLECTIVITE.....</b>	<b>8</b>
<b>2 SUIVI DES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>8</b>
<b>3 UN PÉRIMETRE DES MISSIONS GLOBALEMENT STABLE.....</b>	<b>9</b>
<b>4 LA FIABILITE COMPTABLE ET BUDGETAIRE A AMELIORER.....</b>	<b>9</b>
4.1 La fiabilité de l'information comptable est globalement satisfaisante mais certains manquements importants affectent la fiabilité budgétaire .....	9
4.1.1 Les indicateurs de la chaîne comptable de paiement sont satisfaisants.....	9
4.1.2 Des écarts importants entre l'actif du comptable et l'inventaire de la commune.....	9
4.1.3 L'amélioration récente de l'apurement des comptes de travaux en cours.....	10
4.1.4 Les immobilisations financières (comptes 26 et 27) à régulariser .....	11
4.1.5 Les règles de l'engagement comptable à respecter .....	12
4.1.6 Des créances à recouvrer importantes et en augmentation.....	13
4.1.7 L'absence et l'insuffisance du provisionnement budgétaire .....	13
4.2 La qualité de l'information budgétaire et financière globalement satisfaisante .....	14
4.2.1 Les budgets de la commune .....	14
4.2.2 La complétude des annexes budgétaires au budget .....	15
4.2.1 La publicité incomplète des actes budgétaires .....	15
4.2.2 L'information satisfaisante dans les documents présentés lors des débats d'orientation budgétaire (DOB) .....	15
4.2.3 La bonne qualité des prévisions budgétaires annuelles .....	16
4.2.4 Les montants votés des autorisations de programme et crédit de paiement progressent, mais leur consommation stagne.....	17
<b>5 UNE SITUATION FINANCIERE QUI CONTINUE DE SE DÉGRADER SUR LA PERIODE.....</b>	<b>18</b>
5.1 Les retraitements budgétaires .....	18
5.2 La stratégie annoncée dans les documents budgétaires pour contenir la dégradation de la situation financière.....	18
5.3 Une augmentation des charges de gestion déconnectée du niveau des recettes de la commune.....	19
5.3.1 Le défi de la stabilisation des charges générales face à la hausse des prix de l'énergie .....	21
5.3.2 Les charges de personnel déjà trop élevées, augmentent deux fois plus vite que le nombre d'habitants .....	23
5.3.3 Les subventions et contributions obligatoires en progression .....	25
5.4 Les produits de gestion faibles mais en progression.....	27
5.4.1 Les produits de la fiscalité en hausse sur la période, mais insuffisants.....	28
5.4.2 Les recettes institutionnelles élevées et en hausse sur la période.....	29

5.4.3	La mauvaise comptabilisation de la population minore les recettes institutionnelles de la commune .....	30
5.4.4	Les recettes d'exploitation faibles et en baisse.....	30
5.5	La capacité d'autofinancement est devenue insuffisante pour financer les investissements de la commune .....	31
5.5.1	Une épargne brute très inférieure à celle des communes comparables .....	31
5.5.2	Une épargne brute en diminution .....	31
5.6	Un niveau d'investissement faible et en baisse sur la période.....	31
5.7	La dette est stabilisée mais encore bien trop importante .....	32
5.8	La gestion de la trésorerie est à améliorer .....	33
5.9	La commune a révisé sa stratégie financière présentée lors du débat d'orientation budgétaire pour 2022 en reportant des travaux.....	34
5.9.1	La prospective budgétaire reste fragile.....	34
5.9.2	Des investissements à prioriser .....	35
5.9.3	Réviser la stratégie financière .....	35
5.10	Les effets de la crise sanitaire sur les finances communales .....	35
<b>6</b>	<b>UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES NON MAÎTRISÉE.....</b>	<b>36</b>
6.1	L'organisation de la fonction RH .....	36
6.2	La hausse continue d'une masse salariale déjà trop élevée .....	37
6.2.1	Une hausse de 23 % de la masse salariale sur la période .....	37
6.2.2	Les effectifs permanents trop nombreux et en hausse de 20 % sur la période.....	38
6.2.3	Le nombre des effectifs de direction dans la norme de la strate .....	40
6.3	Un temps de travail délibéré conforme à la durée légale du travail depuis 2022 .....	40
6.3.1	Une durée du temps de travail qui a été progressivement mise en conformité avec la réglementation. ....	40
6.3.2	Le volume et le coût des heures supplémentaires augmentent beaucoup.....	41
6.3.3	Un compte épargne temps monétisable, croissant et comportant des irrégularités .....	42
6.3.4	L'absentéisme trop important mais en réduction .....	43
6.4	Les éléments de rémunération insuffisamment maîtrisés .....	43
6.4.1	L'application coûteuse du régime indemnitaire du RIFSEEP.....	43
6.4.2	Les rémunérations spécifiques conformes.....	44
6.4.3	L'absence d'avantages en nature.....	45
6.4.4	La nouvelle bonification indiciaire (NBI) .....	45
6.4.5	La prime exceptionnelle « Covid » distribuée sans fondement légal.....	46
<b>7</b>	<b>LA COMMANDE PUBLIQUE : DES MARCHÉS IRREGULIERS.....</b>	<b>48</b>
7.1	La part des achats « hors marché » est trop importante mais en réduction sur la période .....	48
7.2	Le non-respect des seuils de publicité et de mise en concurrence.....	49
7.2.1	De nombreuses dépenses hors marché irrégulières.....	49
7.2.2	De nombreux ordres de réquisitions du comptable public qui ne peuvent remplacer le respect du code de la commande publique. ....	50
7.3	Les procédures de marchés publics formalisées sont bien exécutées quand elles sont utilisées .....	50

7.3.1	Des procédures internes précises et (trop) formalisées au dépend de la performance .	50
7.3.2	Le constat satisfaisant de nombreux groupements de commandes et de procédures de mise en concurrence régulières .....	51
7.3.3	L'examen de la délégation de service public pour l'exploitation de la piscine Claire Supiot.....	52
<b>ANNEXES</b>	.....	<b>53</b>

## SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Pierrefitte-sur-Seine sur les exercices 2016 et suivants.

La collectivité avait fait l'objet d'un contrôle de la chambre sur la période 2006-2012. Certaines améliorations sont à noter sur le plan comptable et budgétaire mais la situation financière globale, la gestion du personnel ou le contrôle interne restent insuffisants.

### **Les caractéristiques socio-économiques du territoire communal marquent les finances de la collectivité**

Située au nord du département de Seine-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine compte 30 828 habitants en 2021, et se caractérise par une densité de population plus élevée<sup>1</sup> que la moyenne départementale et des taux de pauvreté et de chômage supérieurs à la moyenne de la Seine-Saint-Denis. La commune abrite trois quartiers prioritaires de la ville<sup>2</sup> (QPV) et 40,6 % des résidences principales font partie du logement social.

Ces caractéristiques pèsent sur les produits fiscaux et les recettes d'exploitation, qui sont moins importants que dans les communes comparables. Le besoin de services et d'équipements d'une population à forte croissance (+ 7 % sur la période), justifie un niveau de dépenses et d'investissements élevés. Toutefois l'augmentation des dépenses, plus rapide que celle de la population, est désormais déconnectée du niveau des recettes de la commune.

### **Des coûts de fonctionnement par habitant qui augmentent, notamment du fait de la forte croissance des dépenses de personnel**

Les indicateurs des charges de gestion (charges de personnel et charges générales par habitant) restent inférieurs à la moyenne des autres communes comparables, mais s'en approchent fin 2021, alors que les produits par habitant sont bien plus faibles. Si le niveau de charges à caractère général est raisonnable, les charges de personnel augmentent fortement (+ 23 %), avec une progression des effectifs et des coûts par agent. Cette tendance traduit, plus que le besoin de services publics, le manque de contrôle interne dans la gestion du personnel jusqu'en 2022, tant dans les recrutements que dans le contrôle des éléments de rémunération.

Le respect des règles de la commande publique est récent et encore insuffisant

En moyenne sur la période, près de la moitié des achats de la commune sont réalisés hors marché, alors que très souvent, les montants ou la récurrence des achats de même nature, auraient dû conduire à passer des marchés publics. L'organisation progresse cependant en cours de période. L'adoption d'une nomenclature des achats toujours pas mise en œuvre, devrait permettre de mieux respecter les seuils des procédures obligatoires. Au-delà de l'organisation interne qui pourrait être davantage performante, la juste définition préalable des projets par les services et les élus aurait permis d'éviter les 26 ordres de réquisitions du comptable public, passés pour contourner les règles de la commande publique (absence d'avenant ou de marché). Au-delà du respect des procédures, un achat public régulier permet de réduire les charges de la commune.

<sup>1</sup> Insee. Comparateur de territoires.

<sup>2</sup> Centre-ville-Poètes, Joncherolles-Fauvettes, Langevin-Lavoisier.

### **Une situation financière dégradée qui nécessite une révision des projets de la commune**

L'évolution des charges de gestion, plus rapide (+ 20 %) que celle des recettes (+ 13 %) sur la période, amène la commune à ne plus financer ses investissements par l'épargne de fonctionnement depuis 2018. Elle maintient son niveau d'investissement grâce aux subventions extérieures et à la dette, dont l'encours ne se réduit pas sur la période. L'indicateur de capacité de remboursement de la dette avait atteint des niveaux élevés, près de 15 ans fin 2021, alors que le seuil d'alerte national est de 12 ans. On enregistre toutefois une amélioration en fin de période puisque ce ratio a été ramené à 10,4 années en 2022. La priorité de la commune devrait être de se désendetter, et non pas d'augmenter l'encours de dette de 44 % à l'horizon 2025, comme le prévoit sa prospective financière en 2022.

Pour se désendetter, la chambre préconise de reporter certains investissements, ce que la commune a commencé à faire en 2022, et d'augmenter l'épargne par des économies substantielles de fonctionnement, notamment sur la masse salariale et l'achat public. La hausse des produits de la fiscalité locale peut accompagner cette démarche par l'audit des bases fiscales, l'augmentation des taux de la taxe foncière ou une meilleure mixité sociale dans les projets de constructions.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule 9 recommandations dont 6 concernent la régularité (*ex rappels au droit*) et 3 sur la performance de la gestion.

## **RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE**

*La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.*

### **Les recommandations de régularité :**

---

- Recommandation régularité 1 : Tenir une comptabilité d'engagement conformément à l'article L. 2342-2 du CGCT permettant d'engager comptablement l'ensemble des dépenses. .... 12
- Recommandation régularité 2 : En application de l'article R. 2321-2 du CGCT, provisionner le risque de dépréciation des créances et les risques pour charges. .... 14
- Recommandation régularité 3 : Élaborer et tenir à jour un « Document unique d'évaluation des risques professionnels » obligatoire depuis le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001. .... 37
- Recommandation régularité 4 : Conformément au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, assurer annuellement les entretiens individuels des agents. .... 47
- Recommandation régularité 5 : Mieux anticiper le renouvellement des marchés et respecter le code de la commande publique (art. R 2194-1 et suivants) prévoyant la modification des contrats de marchés publics pour en modifier leur durée ou leur montant maximum. .... 50
- 

### **Les recommandations de performance :**

---

- Recommandation performance 1 : Atteindre un niveau d'épargne brute permettant à la commune de financer ses investissements sans augmenter son endettement. .... 35
- Recommandation performance 2 : Respecter les seuils de publicité et de procédure prévus par le code de la commande publique, notamment en mettant en place une « nomenclature des achats » afin de faciliter le regroupement des dépenses de même nature. .... 50
-

## **PROCEDURE**

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Pierrefitte-sur-Seine. Les différentes étapes de la procédure sont présentées en annexe n° 1.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa 2<sup>ème</sup> section, a adopté le présent rapport d'observations définitives lors de sa séance du 11 mai 2023.

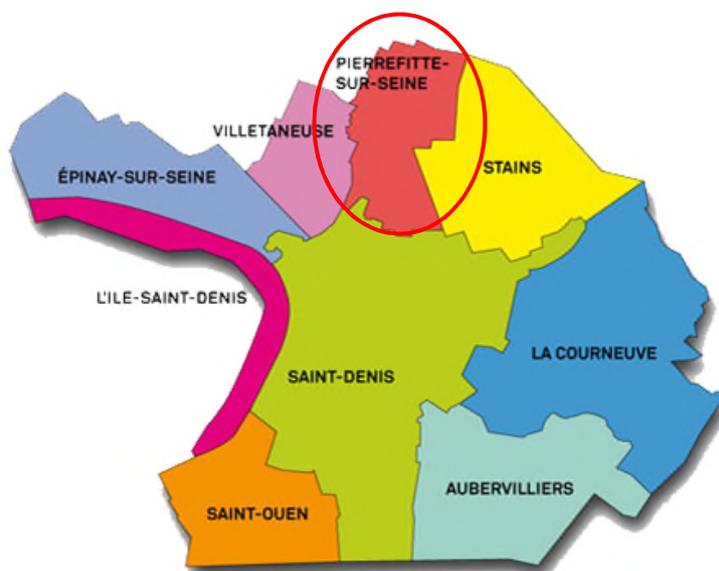
« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »  
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

## OBSERVATIONS

### 1 PRESENTATION GENERALE DE LA COLLECTIVITE

La commune de Pierrefitte-sur-Seine, située au nord du département de la Seine-Saint-Denis, au sein du périmètre de l'établissement public territorial (EPT) Plaine Commune, abrite une population d'environ 30 000 habitants en forte croissance annuelle. Ce territoire dense, avec plus de 40 % de logements sociaux, abrite une population très majoritairement défavorisée et peu imposée. Ces caractéristiques du territoire et de la population pierreffitoise contribuent aux difficultés financières anciennes de la commune

**Carte n° 1 : Carte de situation de la commune de Pierrefitte-sur-Seine au sein de l'EPT Plaine Commune**



Source : site internet

### 2 SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Le précédent rapport de la chambre (2013) relatif à la gestion de 2006 à 2012 notait déjà la situation financière très délicate de la commune. La commune a intégré, depuis 2019, la liste des collectivités qui font l'objet d'un suivi particulier par la DGFIP<sup>3</sup> (« le réseau d'alerte »), preuve que cette situation financière ne s'est pas améliorée.

Le suivi des recommandations permet de constater que plusieurs points se sont améliorés, la qualité comptable, l'information financière et la sécurisation de l'encours de dette. En revanche, les recommandations relatives au contrôle interne ou à la gestion du personnel restent d'actualité.

<sup>3</sup> Direction générale des finances publiques.

### **3 UN PÉRIMÈTRE DES MISSIONS GLOBALEMENT STABLE**

Sur la période, le maire a fait évoluer plusieurs fois l'organisation de ses services, afin que celle-ci retranscrive davantage les choix de politiques publiques. L'évolution la plus récente s'est faite au printemps 2022 avec la dissolution du « service jeunesse » et de la « direction générale des moyens généraux », dont les missions sont réparties au sein des autres services. L'architecture « en râteau » est traditionnelle mais comprend également les services du CCAS, entité juridique pourtant distincte. La chambre invite la commune à présenter un organigramme par entité juridique.

Les missions de la collectivité sont restées stables sur la période (pas de transferts de compétence), mais le périmètre des services a pu évoluer sur la période en fonction de l'internalisation (gestion du parking de centre-ville en 2021), ou de l'externalisation de certaines missions (l'entretien des bâtiments de 2017 à 2019) (cf. partie Ressources humaines).

### **4 LA FIABILITE COMPTABLE ET BUDGETAIRE A AMELIORER**

#### **4.1 La fiabilité de l'information comptable est globalement satisfaisante mais certains manquements importants affectent la fiabilité budgétaire**

##### **4.1.1 Les indicateurs de la chaîne comptable de paiement sont satisfaisants**

Le taux de factures dématérialisées (par le portail chorus) augmente (de 43,1 % à 78,2 %) depuis 2018, et permet une organisation plus performante de la chaîne de la dépense (cf. annexe n° 6).

La commune respecte, avec 23,4 jours sur la période, le délai maximum de paiement des fournisseurs qui est de 30 jours, délai de la commune et délai du comptable inclus. Elle paye peu de pénalités à ce titre. Le DGP moyen de la commune est calculé sur la totalité des factures.

À l'exception de 2018, le nombre de mandats de dépense rejeté par le comptable est ici dans la norme (< 1 %), ce qui atteste de la qualité des éléments transmis par l'ordonnateur au comptable.

##### **4.1.2 Des écarts importants entre l'actif du comptable et l'inventaire de la commune.**

La tenue des actifs immobilisés est partagée entre l'ordonnateur et le comptable.

L'ordonnateur de la collectivité tient l'inventaire physique et comptable, qui retrace la réalité physique des biens et leur valeur comptable. Le comptable, conformément aux articles 53 et suivants du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, tient pour sa part un état de l'actif immobilisé, et une comptabilité générale patrimoniale.

L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre et concourir au même objectif : assurer la fiabilité du bilan.

L'inventaire de la commune, qui retrace les biens du patrimoine communal, ne correspond pas à l'actif, ce qui révèle un suivi insuffisant de son patrimoine par la commune et des écarts résiduels entre l'actif communal et l'actif du comptable subsistent. On relèvera toutefois que la différence entre l'inventaire physique et l'état actif du comptable n'a pas d'influence sur les amortissements, et que la commune indique vouloir engager un travail d'ajustement des inventaires avec l'aide du comptable.

**Tableau n° 1 : Écarts Inventaire et état d'actif 2020 (valeurs brutes)**

Compte	Libellé	Inventaire de la commune	Actif de la commune	État actif du comptable	Différence Actif commune/comptable	% de l'écart
20	Immobilisations incorporelles	732 769,62	5 901 365,93	6 815 142,40	913 776,47	15
21	Immobilisations corporelles	3 315 791,29	147 255 354,92	146 642 257,29	- 613 097,63	0
22	Immobilisations reçues en affectation	0,00	0	0	0	ns
23	Immobilisations en cours	0,00	28 756 571,97	29 236 321,18	479 749,21	2
24	Immobilisations affectées	0,00	12 481 579,62	12 481 579,62	0	0
26-27	Participations et titres	0,00	1 455 734,59	1 455 735,26	0,67	0
	<b>Total</b>	<b>4 048 560,91</b>	<b>195 850 607,03</b>	<b>196 631 036,75</b>	<b>780 428,72</b>	<b>0,40</b>
	<b>Total des amortissements</b>	<b>1 924 383,75</b>	<b>14 295 467,08</b>	<b>14 256 537,24</b>	<b>- 38 929,84</b>	<b>- 0,30</b>

Source : collectivité/comptes de gestion

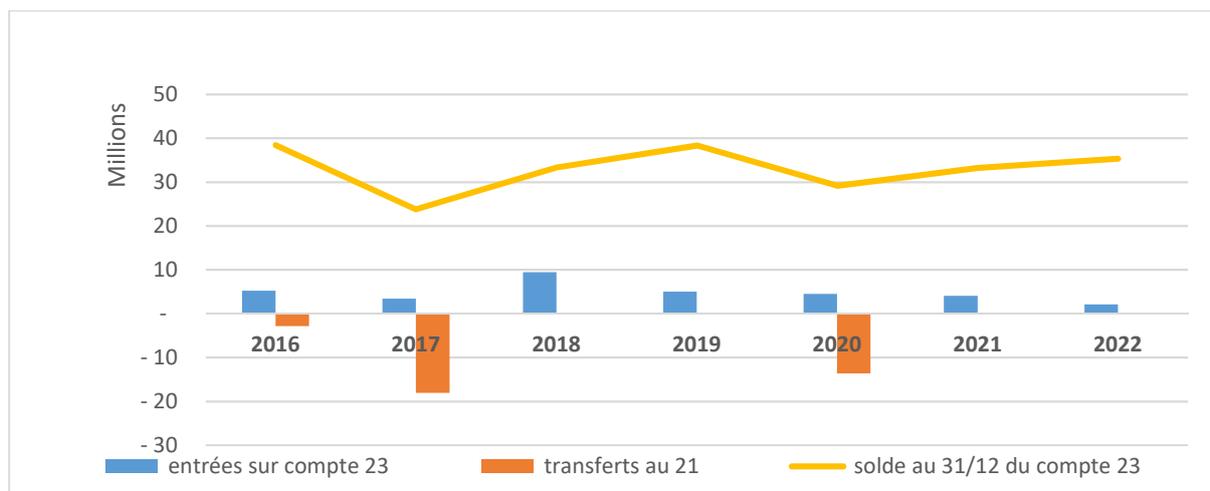
#### 4.1.3 L'amélioration récente de l'apurement des comptes de travaux en cours

Le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non achevées à la fin de l'exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. Lorsque ces immobilisations (C/231 et C/232) sont terminées, elles doivent être transférées par le comptable, sur demande de la collectivité, au compte 21.

Le transfert des crédits sur les comptes 21 à la fin des travaux permet de commencer à amortir les biens amortissables. Ce transfert participe ainsi à la fiabilité budgétaire.

La commune assure le transfert aux comptes 21 (plus de 34 M € sur la période) mais de façon pas assez régulière (aucun transfert en 2018 et 2019) et insuffisante (uniquement 17 % du compte), notamment au regard de son bon taux d'exécution des investissements (cf. partie Finances). La commune indique toutefois avoir commencé un travail de transfert des crédits en coopération avec le comptable.

### Graphique n° 1 : Constitution du solde annuel du compte 23



Source : comptes de gestion

#### 4.1.4 Les immobilisations financières (comptes 26 et 27) à régulariser

Le compte 26 recueille les droits détenus dans le capital d'organismes privés (SEM), matérialisés ou non par des titres. Les participations matérialisées par des titres sont inscrites au compte 261 « titres de participation », sinon, elles sont inscrites au compte 266 « autres formes de participation ».

La commune participe au capital de différentes sociétés (SEM ou SPL) notamment au titre des missions de pilotage des opérations de rénovations urbaines). Ces opérations ne génèrent par ailleurs aucun engagement hors bilan identifié par la commune.

Le compte 27 regroupe les autres immobilisations financières, qui comprennent les titres immobilisés que la collectivité acquiert dans le cadre des placements budgétaires<sup>4</sup>, ou qu'elle a reçus en donation, enregistrés soit au compte 271 quand ceux-ci correspondent à des droits de propriété, soit au compte 272 quand ce sont des droits de créance, ainsi que les créances assimilables à des prêts (dépôts et cautionnements notamment).

Le contrôle a mis en évidence certains montants inscrits par erreur sur ces comptes, et des écarts entre leur solde annuel et les montants inscrits en annexe des comptes administratifs. A la suite des observations de la chambre, la commune s'est engagée à se rapprocher du comptable pour régulariser les écritures.

<sup>4</sup> La LOLF permet de déroger à l'obligation de dépôt des fonds au Trésor dans les conditions prévues par la loi (article 26-3° de la LOLF). La loi de finances de 2004 définit le régime des dérogations, codifié aux articles L. 1618-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

**Tableau n° 2 : Tableau des écarts de valeurs des immobilisations financières avec le compte de gestion**

Titres et participations	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde du compte 26	1 450 700	1 450 700	1 450 700	1 453 200	1 453 200	1 453 200	1 453 200
Montants indiqués en annexe du CA	78 977	78 977	78 977	78 977	78 977	78 977	78 977*
Écarts	- 1 371 724	- 1 371 724	- 1 371 724	- 1 374 224	- 1 374 224	- 1 374 224	- 1 374 224

Sources : comptes de gestion \*données provisoire CA 2022

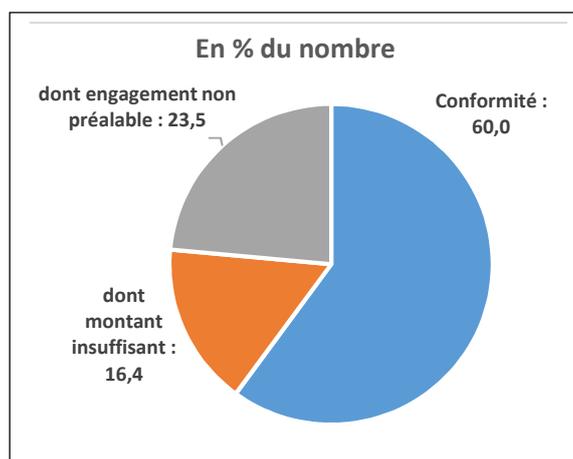
#### 4.1.5 Les règles de l'engagement comptable à respecter

L'engagement comptable permet de réserver une partie des crédits votés, à l'exécution future d'une obligation juridique et financière de la commune (un marché public par exemple). Cette règle budgétaire permet de s'assurer que les crédits seront disponibles pour payer la dépense lors de sa facturation. Le même principe s'applique pour les recettes à percevoir.

Pour être conforme à l'article L. 2342-2 du CGCT<sup>5</sup> relatif à la comptabilité d'engagement, celui-ci doit être antérieur à la facturation (règle de l'engagement préalable), et d'un montant supérieur ou égal à celle-ci (règle de la suffisance des crédits). Ainsi pour un marché public, la collectivité doit engager la dépense en fonction du montant total du marché (ou de son maximum).

La commune indique disposer de procédures internes lui permettant de s'assurer de la conformité des engagements. L'analyse du fichier des mandats transmis par la commune montre cependant que seuls 60 % des mandats sont précédés d'un engagement conforme (suffisant et préalable à la facture), et que ceux-ci ne représentent que 41 % des montants payés. La chambre invite la commune à renforcer le contrôle interne sur l'application de ces procédures d'engagement, et à responsabiliser davantage les gestionnaires de crédits.

**Graphique n° 2 : Taux moyen de conformité des engagements comptables (2016 – 2021)**



Source : fichier des mandats Pierrefitte-sur-Seine

**Recommandation régularité 1 : Tenir une comptabilité d'engagement conformément à l'article L. 2342-2 du CGCT permettant d'engager comptablement l'ensemble des dépenses.**

<sup>5</sup> Complété par l'arrêté 26 avril 1996 modifié relatif à la comptabilité d'engagement des dépenses.

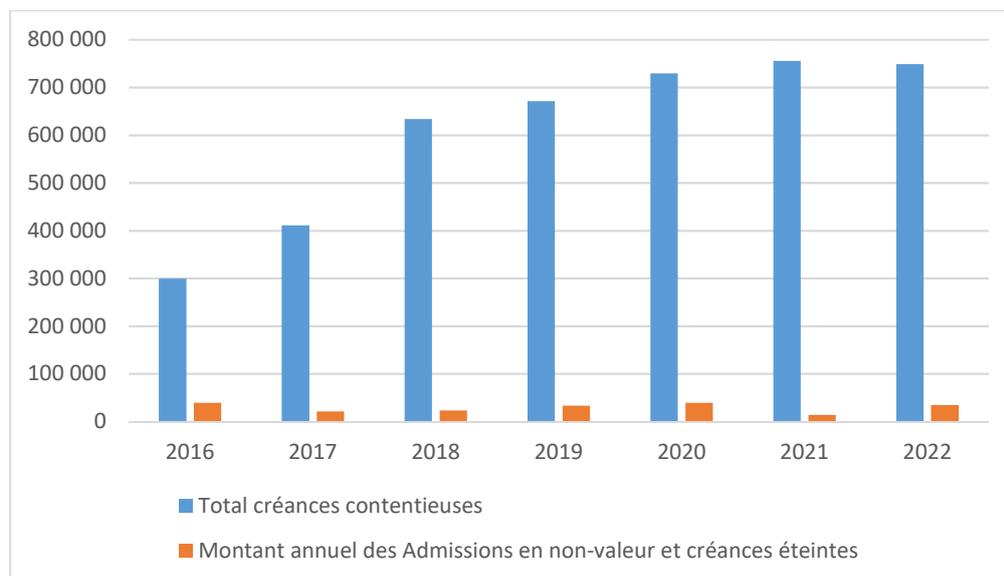
#### 4.1.6 Des créances à recouvrer importantes et en augmentation

Les restes à recouvrer identifient des créances à l'égard de tiers privés ou publics. Ces sommes ont déjà été inscrites en recette au budget mais n'ont pu être encaissées. Il appartient au comptable d'utiliser toutes les voies de droit utiles à l'encaissement de ces recettes. En cas d'impossibilité avérée, il propose alors au conseil municipal des « admissions en non-valeur » se traduisant par l'inscription d'une dépense, compensant la recette antérieurement inscrite et jamais recouvrée. Les créances en phase contentieuses sont les plus complexes à recouvrer.

Le total des créances de la commune représente 3 à 4 % de ses recettes annuelles de gestion, soit 1,7 M€, ce qui n'est pas négligeable mais, surtout, le stock de créances a augmenté de 13 %. Cette augmentation est par ailleurs uniquement portée par les créances contentieuses (+ 152 %). Fin 2021, ces créances contentieuses représentent plus de 750 000 € et sont enregistrées au budget sans réelle perspective d'encaissement.

La commune pratique par ailleurs les admissions en non-valeur. Mais les montants admis en non-valeur à Pierrefitte-sur-Seine sont faibles (5 % en moyenne des créances contentieuses). Cette insuffisance affecte la fiabilité des comptes de la commune. Celle-ci indique qu'elle va s'efforcer d'augmenter de manière significative les moyens budgétaires alloués aux admissions en non-valeur, afin d'apurer progressivement une partie des créances irrécouvrables mais déplore le manque de moyens du poste comptable pour augmenter les recouvrements.

**Graphique n° 3 : Comparaison du stock des créances contentieuses et des admissions en non-valeur (en €)**



Source : comptes de gestion

#### 4.1.7 L'absence et l'insuffisance du provisionnement budgétaire

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Il permet de constater une dépréciation ou un risque, ou bien encore d'étaler une charge.

Une provision ne peut financer qu'un risque de charges exceptionnelles de fonctionnement<sup>6</sup>. On distingue les provisions pour dépréciations, qui anticipent notamment le non recouvrement de recettes auprès des tiers (cf. ci-dessus), et celles pour risques et charges qui anticipent un risque financier, notamment lorsque la commune est partie à un contentieux devant une juridiction (R. 2123-2 al. 29 du CGCT).

Le conseil municipal a délibéré à plusieurs reprises sur la constitution ou la reprise des provisions communales<sup>7</sup>. Depuis 2018, plus aucune provision n'est inscrite, alors que le total des risques contentieux est évalué par la commune à plus de 255 000 € (contentieux portant essentiellement sur les ressources humaines).

La commune indemnise également les jours des comptes épargne- temps (CET) aux agents qui le demandent. Les modalités d'indemnisation sont déterminées par les délibérations de 2013 et 2021. Le solde des jours épargnés sur les CET, qui a doublé entre 2016 et 2021, est au 31 décembre 2021 de plus de 1 200 jours, soit l'équivalent de près de 130 000 €. Aucune provision pour ce risque n'est inscrite par la commune.

La commune doit provisionner, soit obligatoirement (pour les risques contentieux, selon un montant qu'elle doit elle-même estimer, et pour les créances irrécouvrables), soit au titre de la bonne gestion (risques relatifs à l'indemnisation du CET par exemple).

**Recommandation régularité 2 : En application de l'article R. 2321-2 du CGCT, provisionner le risque de dépréciation des créances et les risques pour charges.**

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*La fiabilité des informations comptables de la commune doit encore s'améliorer ; certains manquements qui tiennent à l'absence de provisionnement, à la qualité très perfectible des engagements comptables, ou encore à l'incertitude de la valeur des amortissements, sont importants et doivent être régularisés.*

## **4.2 La qualité de l'information budgétaire et financière globalement satisfaisante**

### **4.2.1 Les budgets de la commune**

La commune de Pierrefitte-sur-Seine n'a, sur la période, qu'un seul budget, le budget principal. Elle dispose par ailleurs d'un CCAS ayant son autonomie juridique, et appartient depuis 2016 à l'EPT Plaine Commune. Cette appartenance génère des écritures budgétaires, de l'ordre de 4 M€/an sur la période, en dépenses et en recettes. Entre 2016 et 2022, il n'y a donc pas eu de changements de périmètre imposant un retraitement des comptes.

<sup>6</sup> M52-TOME2 « Elles n'ont pas vocation à servir à la constitution de réserves budgétaires, à couvrir des charges futures d'amortissement ou de renouvellement de biens, à financer l'augmentation future des charges annuelles récurrentes ou la diminution future de recettes annuelles récurrentes ».

<sup>7</sup> Jusqu'au décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022, il appartenait à l'organe délibérant d'autoriser le montant des provisions et de leurs reprises. La collectivité doit par ailleurs pouvoir justifier l'évaluation des provisions proposées au conseil.

## **4.2.2 La complétude des annexes budgétaires au budget**

Les annexes obligatoires au budget primitif et au compte administratif sont globalement présentes et renseignées. Certaines informations sont cependant erronées (cf. partie sur la fiabilité comptable) ou incomplètes (l'annexe A3 sur la durée des amortissements, l'annexe A4 sur les provisions qui est indiquée « sans objet », ou, certaines années, l'annexe B1.7, relative à la valorisation des avantages en nature accordés à des tiers (associations)). L'état des emplois (annexe C1) était manifestement incomplet en 2017 (filiale animation) et, selon la commune, d'une fiabilité moyenne les autres années (cf. partie RH).

### **4.2.1 La publicité incomplète des actes budgétaires**

Depuis la loi Notré du 7 août 2015, l'art L. 2313-1 du CGCT précise que les délibérations budgétaires et leurs documents annexes doivent être publiés sur le site internet de la commune après leur adoption par le conseil municipal.

Les délibérations, y compris budgétaires, ne sont publiées sur le site internet de la commune, que depuis 2022 mais sans aucune annexe, de sorte que l'information n'est pas pertinente. La publicité des documents budgétaires est tardive.

L'information communiquée aux citoyens n'est donc pas conforme au droit en vigueur sur la période.

À la suite des observations de la Chambre la commune a publié les documents manquants. La Chambre encourage la commune à respecter à l'avenir les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT et à se saisir de la réforme du droit en matière de publicité numérique des actes, issue de la loi 3DS et des décrets d'application qui entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2022, pour se conformer au droit en vigueur.

## **4.2.2 L'information satisfaisante dans les documents présentés lors des débats d'orientation budgétaire (DOB)**

### **4.2.2.1 Un document présenté dans les délais légaux et globalement complet**

L'élaboration proprement dite du budget primitif est précédée d'une phase préalable constituée par le débat d'orientation budgétaire.

Ce débat doit avoir lieu au plus tôt deux mois avant l'examen du budget primitif (article L. 3312-1 du CGCT). Le délai de présentation est respecté par la commune sur la période.

Son contenu est également précisé par l'article L. 2312-1 du CGCT. Il porte sur les orientations générales à retenir pour l'exercice, la composition et l'évolution prévisionnelle des charges et produits, ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés. Les autorisations de programme ou d'engagement et leurs révisions éventuelles sont votées par le conseil municipal, par délibérations distinctes, lors de l'adoption du budget de l'exercice ou des décisions modificatives.

Le contenu du rapport présenté au conseil a évolué favorablement sur la période, celui qui est désormais présenté est globalement complet et détaillé. Il restait à compléter certaines informations techniques portant sur les ressources humaines, ce que la commune a fait à l'occasion du rapport d'orientation budgétaire pour 2023.

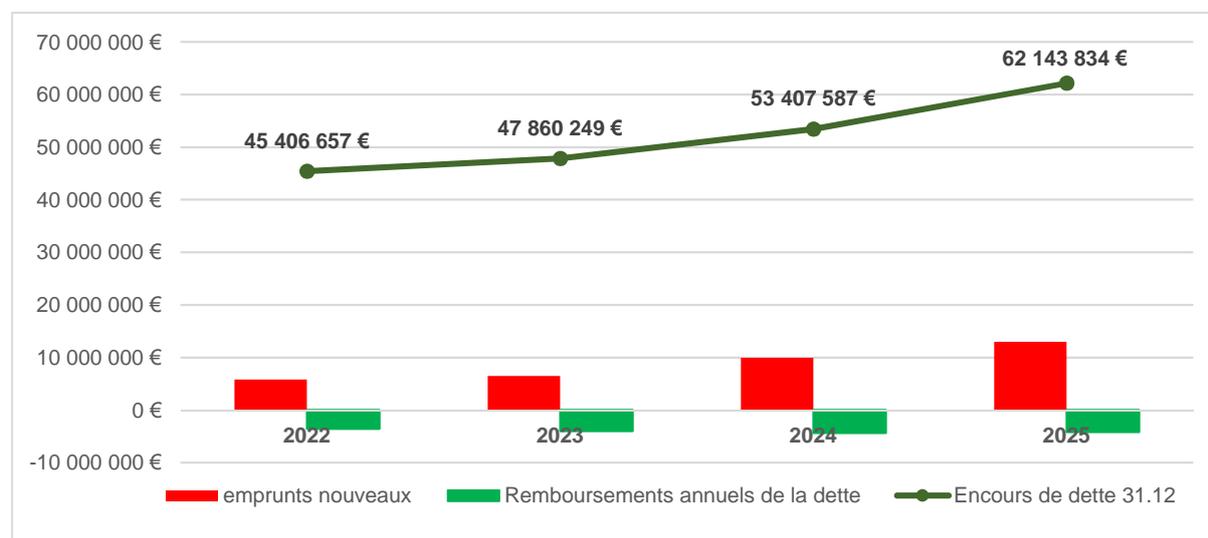
#### 4.2.2.2 La présence d'une programmation pluriannuelle intéressante

À la suite du précédent contrôle et depuis 2015, l'exécutif présente, en annexe de son ROB annuel, une programmation pluriannuelle des investissements (annexe 2 du ROB), indiquant sur quatre ans les crédits prévisionnels en dépenses et en recettes (annexe 3 du ROB). Cet exercice non obligatoire, assez peu effectué généralement dans les communes, est à souligner.

Le solde de la prospective communiquée montre un besoin de financement par la dette de 35 M€ à l'horizon 2025, soit une hausse de 44 % de l'encours de dette au 31 décembre 2021.

La commune indique n'engager aucune dépense d'investissement sans avoir préalablement obtenu les assurances concernant les subventions demandées, ce qui est de nature à éviter tout dérapage du budget d'investissement. Par ailleurs elle assure un suivi au travers de la procédure des AP/CP qui permet d'informer les élus du rythme des investissements. Toutefois, cette situation paraît peu supportable compte tenu de la situation financière actuelle de la commune (cf. partie Finances).

**Graphique n° 4 : Prospective de l'encours de dette suivant la programmation pluriannuelle d'investissements**



Source : rapport ROB 2022

#### 4.2.2.3 La présentation en annexe du projet budgétaire de l'EPT Plaine Commune

Fait original et pertinent, la commune présente également en annexe n° 5 de son rapport, le projet de budget de son EPT de rattachement, Plaine Commune. Cette information permet aux conseillers municipaux qui ne sont pas conseillers territoriaux, de s'informer sur les projets de l'EPT, et de s'assurer de leur cohérence avec les projets municipaux.

#### 4.2.3 La bonne qualité des prévisions budgétaires annuelles

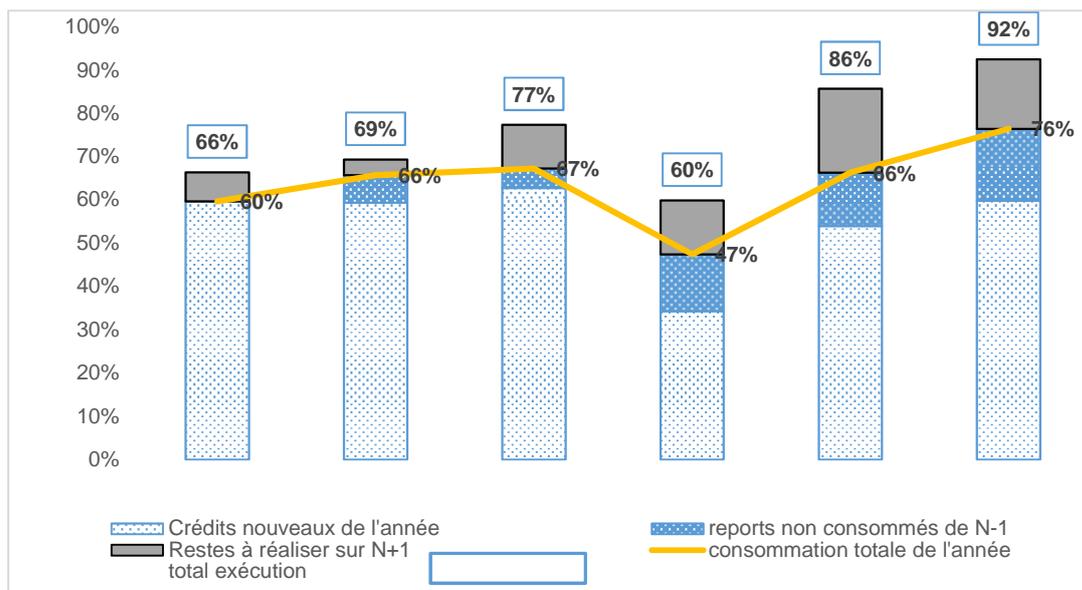
Le budget primitif étant un document prévisionnel, il est nécessaire pour la commune d'ajuster en cours d'année ses prévisions, notamment par l'intégration des résultats de N - 1.

Le taux d'exécution mesure la consommation des crédits inscrits pour l'année, hors décisions modificatives. Un faible taux d'exécution traduit une qualité des prévisions insuffisante, au regard des capacités réelles de la collectivité à mener ses projets dans l'année.

Les taux de consommation initiaux des crédits budgétés en dépenses sont satisfaisants, tant en fonctionnement (99 % en moyenne) qu'en investissement (81 % en moyenne en incluant les restes-à-réaliser sur l'exercice suivant).

S'agissant des dépenses d'investissement, la consommation constatée comprend les crédits votés dans l'année (modifications comprises), les reports de N - 1 et les restes à réaliser (donc engagés mais non terminés) à reporter sur N + 1. Le graphique ci-dessous met en évidence que le taux d'exécution progresse sur la période, sur une masse financière par ailleurs croissante. Il indique également une consommation correcte des crédits nouveaux et reportés de l'année (65 % en moyenne hors 2019), sans compter ceux à reporter sur l'année suivante.

**Tableau n 3 : Taux d'exécution des dépenses d'investissement**



Source : compte de gestion et comptes administratifs

#### 4.2.4 Les montants votés des autorisations de programme et crédit de paiement progressent, mais leur consommation stagne

Dans la continuité de sa programmation pluriannuelle des investissements, la commune utilise également la procédure des autorisations de programme et de crédits de paiement (AP/CP). L'autorisation de programme (AP) donne une vision pluri annuelle d'un projet mais n'a pas d'incidence budgétaire directe. Les crédits de paiements votés permettent d'identifier la planification de la consommation prévisionnelle de l'AP. Ils permettent de limiter les niveaux d'engagements comptables au montant des crédits de paiement de l'année, et non au montant total des marchés, et donc d'étaler la charge budgétaire du projet sur plusieurs années.

Au 31 décembre 2021, selon les annexes du compte administratif, la commune utilise cette technique pour quatre opérations de construction et de rénovation de bâtiments scolaires<sup>8</sup>. Le montant des crédits consommés sur ces opérations stagne depuis 2018. Le taux de consommation est d'environ 56 % sur la période en moyenne. La commune indique que pour l'avenir, l'écart entre les AP et CP devrait baisser rapidement dans la mesure où le marché de maîtrise d'œuvre pour l'école A. France a été attribué début 2023, que les travaux de construction de l'école D. Mitterrand se sont achevés en 2022 (et les crédits ont été entièrement consommés), et que l'opération de construction de l'école R. Boivin a été reportée entraînant la suppression des crédits inscrits.

<sup>8</sup> Rénovation GS Varlin et construction CS MCP, École R. Boivin, GS Anatole France, École D. Mitterrand.

Tableau n° 3 : Taux de consommation des autorisations de programme (M€)

	Antérieurs	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Montants ouverts des AP	21,20	20,56	20,51	30,81	30,76	49,36	52,83
AP consommées	1,80	8,48	16,51	20,61	20,65	20,66	21,83
Taux de consommation en %	8,5	41,3	80,5	66,9	67,1	41,9	41,3

Source : comptes administratifs

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information budgétaire de la commune est satisfaisante ; en particulier le contenu de ses rapports d'orientations budgétaires et de sa programmation pluriannuelle des investissements est riche. La commune devra veiller à la complétude de ses rapports sur la durée et utiliser les dispositions de la loi 3DS sur le droit en matière de publicité numérique des actes.

## 5 UNE SITUATION FINANCIERE QUI CONTINUE DE SE DÉGRADER SUR LA PERIODE

### 5.1 Les retraitements budgétaires

La chambre procède à des retraitements budgétaires afin de faciliter la lecture des évolutions

Les recettes réelles de fonctionnement n'incluent pas les recettes liées aux cessions d'immobilisations. Celles-ci ont été intégrées aux recettes d'investissement.

Par ailleurs, la chambre procède à l'agrégation de charges et de produits concernant les charges à caractère général, (intégrant les remboursements de frais (7087) et atténuations de charges (609x)), les charges de personnel (intégrant les remboursements de personnel mis à disposition (7084) et les atténuations de charges (6419)), afin de faciliter la lecture des évolutions nettes.

Le montant des annuités en capital de la dette, ainsi que des nouveaux emprunts contractés la même année, sont retraités des emprunts renégociés et des remboursements anticipés refinancés.

### 5.2 La stratégie annoncée dans les documents budgétaires pour contenir la dégradation de la situation financière

Sur la période examinée, les rapports d'orientation budgétaire (ROB) 2017 et 2020, mentionnent les points fondamentaux de la stratégie financière des élus de la commune.

Les constats préalables à l'établissement de la stratégie sont similaires en 2016 et en 2020 : la commune est endettée (une capacité de désendettement de plus de 11 années<sup>9</sup>), dispose de peu de marges de manœuvre fiscale (les taux de TH et TFB sont déjà plus élevés que la moyenne de la strate, et les besoins en services publics croissent du fait notamment de l'augmentation de la population<sup>10</sup>).

<sup>9</sup> Le seuil d'alerte est de 12 ans.

<sup>10</sup> Variation annuelle de population due au solde naturel : 1,6 % contre 1,3 % en Seine-Saint-Denis et 0,9 % en IDF (données Insee 2019).

La situation financière dégradée de la commune sur la période, résulte pour partie des particularités socio-économiques de sa population (cf. introduction), peu fiscalisée et nécessitant des services importants (scolaires, sociaux, sportifs...).

La comparaison des ratios par habitant de la commune (« Coll » dans les tableaux) et de ceux d'un échantillon de communes comparables en petite couronne parisienne<sup>11</sup> (« petite couronne » dans les tableaux) ou en France<sup>12</sup>, montre que la faiblesse des recettes s'accompagne également de charges plus faibles, mais pas assez faibles pour ne pas affecter les capacités d'investissement.

**Tableau n° 4 : Comparatif des charges et produits constituant le résultat de fonctionnement (moyenne de période 2016-2021, en €/hab)**

	COLL	Petite couronne	France	Écarts avec petite couronne
<b>Produits de gestion</b>	<b>1 478</b>	<b>1 640</b>	<b>1 425</b>	<b>- 162</b>
Ressources fiscales propres	670	876	735	- 206
Fiscalité reversée	241	295	238	-54
Recettes Institutionnelles	502	308	321	194
Recettes d'exploitation	65	159	128	-94
<b>Charges de gestion</b>	<b>1 344</b>	<b>1 421</b>	<b>1 214</b>	<b>- 77</b>
Charges générales brutes	215	333	289	- 118
Charges de personnel	815	793	751	22
Dépenses de subventions	78	75	95	3
Contributions obligatoires	219	203	62	16
Indemnités et frais des élus et des groupes d'élus	10	10	11	0
Diverses de gestion	8	7	7	1
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>133</b>	<b>219</b>	<b>211</b>	<b>- 85</b>

Sources : comptes de gestion

La stratégie énoncée dans les rapports d'orientation budgétaire pour 2016 et 2020, consiste à poursuivre l'effort d'investissement, par une maîtrise des charges de fonctionnement et une maximisation des recettes, fiscales et d'exploitation. La diminution de la dette n'est pas ici énoncée comme un objectif. À la suite des observations de la Chambre, la commune a fait savoir qu'elle était consciente de la nécessité de dégager une capacité d'autofinancement plus importante

### **5.3 Une augmentation des charges de gestion déconnectée du niveau des recettes de la commune**

Les charges de gestion évoluent de 19,8 % sur la période alors que l'inflation cumulée jusque à fin 2021 était de 6,3 %<sup>13</sup>.

La croissance de ces charges de gestion s'explique essentiellement par le poids croissant des charges de personnel (+ 23,5 %) et, dans une moindre mesure, des charges générales.

<sup>11</sup> 21 communes de 25 à 35 000 habitants de la petite couronne parisienne.

<sup>12</sup> 139 communes de 25 à 35 000 habitants du territoire métropolitain.

<sup>13</sup> Indice hors tabac. Source Insee.

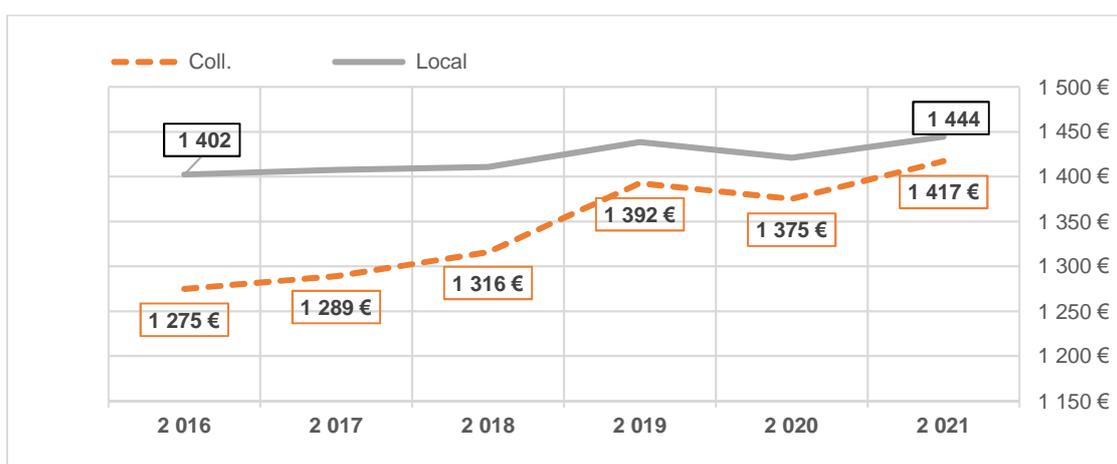
**Tableau n° 5 : Décomposition de l'évolution 2016-2021 des charges de gestion**

	En €	En %
<b>Analyse de la variation des charges de gestion</b>	<b>7 217 110</b>	<b>19,8</b>
Générales nettes	824 571	14,6
Dont charges nettes de personnel	5 163 591	23,5
Dont soutien à un tiers assurant Dont charges gun SP	1 072 298	14,0
Dont subv. aux associations	211 789	28,3
Dont divers (ANV, divers op°)	- 55 140	- 12,6

Source : comptes de gestion

Les charges par habitant sont en moyenne plus faibles que celles de l'échantillon de la petite couronne parisienne. Mais la forte hausse de ces charges ramenée à l'habitant (11 %) est déconnectée de la croissance de la population (7,5 %). Le niveau de charges par habitant est désormais semblable à celui de l'échantillon, alors que le niveau de ressources est 10 % plus faible (cf. tableau n° 6).

**Graphique n° 5 : Comparaison des évolutions des charges de gestion avec les collectivités comparables de la petite couronne (en € par hab.)**



Source : comptes de gestion de la période

Les charges de gestion de la commune consomment 93 % des recettes de gestion, un ratio bien plus important que celui de la moyenne de l'échantillon. Revenir à un ratio moyen signifie pour la commune, une réduction de charges de 2,9 M€ en 2021. Il convient de préciser que le montant des recettes perçues devrait à l'avenir être plus favorable à la commune, à la faveur de l'actualisation du nombre d'habitants par l'Insee (voir 5.4.3.).

**Tableau n° 6 : Consommation des produits par les charges de gestion**

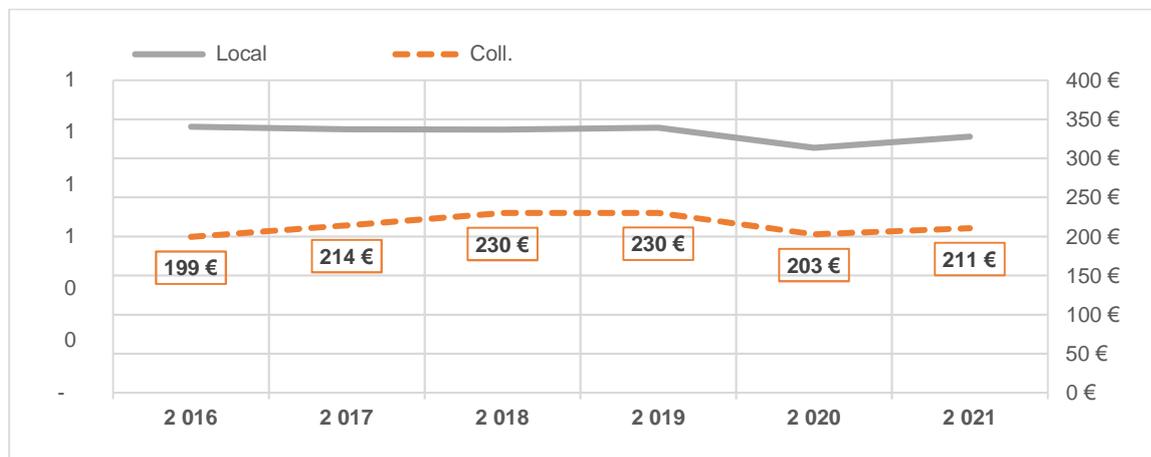
Charges / Ressources	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Coll. (%)	88	89	91	94	91	93
Petite couronne (%)	86	87	87	87	87	86
Écarts de charges en points de recettes	2,03	2,60	3,99	6,81	3,96	6,34
Écarts de charges (€)	- 848 265	- 1 103 297	- 1 722 896	- 3 013 274	- 1 811 249	- 2 990 123

Source : comptes de gestion de la période

### 5.3.1 Le défi de la stabilisation des charges générales face à la hausse des prix de l'énergie

Sur la période, les charges générales par habitant restent inférieures aux communes comparables de la petite couronne.

**Graphique n° 6 : Comparaison de l'évolution des charges à caractère général avec les communes de la petite couronne (en € par habitant)**



Source : comptes de gestion

Néanmoins les charges générales brutes évoluent de 3 % en moyenne par an alors que dans le même temps l'inflation est de + 1,6 % par an. Cette hausse est portée par celle des achats et des prestations, résultant soit de choix de gestion (externalisation de prestations), soit des lacunes de la politique d'achat public (cf. partie commande publique).

La baisse des remboursements des frais de tiers s'explique par l'intégration de cette recette au sein du pacte financier avec Plaine Commune. Ce transfert d'imputations budgétaires est neutre pour les finances de la commune.

**Tableau n° 7 : Décomposition de l'évolution des charges générales (2016-2022)**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
<b>Charges à caractère général</b>	<b>5 725 276</b>	<b>6 323 118</b>	<b>6 849 690</b>	<b>6 843 127</b>	<b>6 166 334</b>	<b>6 501 476</b>	<b>6 843 743</b>	<b>3,0%</b>
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	2 246 913	2 312 655	2 573 801	2 651 082	2 535 988	2 718 264	2 798 885	3,7%
<i>Dont crédit-bail</i>	5 977	6 956	4 893	5 872	5 872	664	0	-100,0%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	540 421	626 028	634 094	625 058	583 894	496 461	558 472	0,5%
<i>Dont entretien et réparations</i>	891 464	939 989	931 316	954 584	729 717	850 162	894 857	0,1%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	159 748	147 530	247 745	255 034	264 897	280 645	386 976	15,9%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	684 773	939 057	1 186 519	1 000 849	959 008	1 046 175	1 298 521	11,3%
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	195 732	150 525	5 297	0	83 589	147 711	22 306	-30,4%
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	228 167	251 025	251 200	256 991	279 002	107 642	46 925	-23,2%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	40 710	123 825	110 838	142 811	34 079	87 758	76 795	11,2%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	271 822	337 856	401 455	329 189	302 297	291 312	312 778	2,4%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	229 045	220 644	222 763	248 468	142 251	172 389	213 813	-1,1%
<i>Dont déplacements et missions</i>	15 129	22 221	8 621	40 962	6 141	39 094	31 248	12,9%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	133 258	130 522	140 538	138 302	109 260	136 975	103 307	-4,2%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	82 116	114 286	130 609	193 926	130 338	126 224	98 860	3,1%

Commune de Pierrefitte-sur-Seine (93), exercices 2016 et suivants  
**Rapport d'observations définitives**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne en%
<b>Charges à caractère général</b>	<b>5,73</b>	<b>6,32</b>	<b>6,85</b>	<b>6,84</b>	<b>6,17</b>	<b>6,50</b>	<b>6,84</b>	<b>3,00</b>
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	2,25	2,31	2,57	2,65	2,54	2,72	2,80	3,70
<i>Dont crédit-bail</i>	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	-100,00
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	0,54	0,63	0,63	0,63	0,58	0,50	0,56	0,50
<i>Dont entretien et réparations</i>	0,89	0,94	0,93	0,95	0,73	0,85	0,89	0,10
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	0,16	0,15	0,25	0,26	0,26	0,28	0,39	15,90
<i>Dont autres services extérieurs</i>	0,68	0,94	1,19	1,00	0,96	1,05	1,30	11,30
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	0,20	0,15	0,01	0,00	0,08	0,15	0,02	-30,40
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	0,23	0,25	0,25	0,26	0,28	0,11	0,05	-23,20
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	0,04	0,12	0,11	0,14	0,03	0,09	0,08	11,20
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	0,27	0,34	0,40	0,33	0,30	0,29	0,31	2,40
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	0,23	0,22	0,22	0,25	0,14	0,17	0,21	-1,10
<i>Dont déplacements et missions</i>	0,02	0,02	0,01	0,04	0,01	0,04	0,03	12,90
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	0,13	0,13	0,14	0,14	0,11	0,14	0,10	-4,20
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	0,08	0,11	0,13	0,19	0,13	0,13	0,10	3,10

Source : comptes de gestion

Les postes « achats » et « prestations », qui augmentent le plus fortement, ont connu des évolutions de leurs périmètres, car certaines prestations ont été externalisées ou internalisées sur la période. L'exploitation du parking Jean Jaurès, qui impliquait le paiement de prestations pour 233 000 € en 2020, fut reprise en régie en 2021, entraînant un transfert de charges (110 000 € de personnel à la place de la redevance). Un nouveau centre social a été mis en service en 2018, ses charges générales représentent environ 100 000 € par an. L'entretien des équipements sportifs a été externalisé entre 2017 et 2019, avant d'être à nouveau assuré par les services. Cet entretien s'appuyait sur un marché public d'un montant annuel d'environ 100 000 €.

La mise en service en 2022 de la nouvelle piscine construite par le département de Seine-Saint-Denis, devrait augmenter fortement les charges courantes en 2022 et surtout à partir de 2023. L'exploitation de la piscine, confiée à un délégataire (Prestalis) pour cinq ans devrait générer un coût net supplémentaire annuel de 800 000 € (cf. commande publique). Un transfert éventuel de la gestion à l'EPT « Plaine Commune », attendu par la commune, n'empêchera pas celle-ci de conserver cette charge au travers du pacte financier avec l'EPT.

Le poste énergétique qui a déjà connu une hausse (13 %) sur la période 2016-2021 pèse fortement sur les charges à compter de 2022 : la hausse de ces postes de dépenses entre 2021 et 2022 (+ 71 630 €), porte la hausse globale entre 2016 et 2022 à 23 %. Le contexte international amène à prévoir en 2023 une hausse importante des prix de l'énergie. L'article 14 du décret n° 2022-1314 du 13 octobre 2022, d'application de la loi de finances rectificative pour 2022 n° 2022-1157 du 16 août 2022, qui prévoit d'aider financièrement les communes, fixe certaines conditions qui rendraient la commune inéligible au dispositif actuel<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Une des conditions d'éligibilité est la baisse de 25 % de l'épargne brute entre 2021 et 2022. Celle-ci impose d'attendre le vote du compte administratif 2022 pour être identifiée.

Selon les dernières indications de la commune, les hausses qui seront appliquées en 2023 sont de + 80 % pour l'électricité (réduction au titre du dispositif « amortisseur électricité déduite ») et de + 270 % pour le gaz. Elles signifient un surcoût de ces deux postes de dépenses de 1,4 M€ par rapport au réalisé 2022. Ces surcoûts réduiront considérablement l'épargne brute de la commune, déjà faible.

La commune pourrait également développer en 2023 certaines prestations (ateliers artistiques notamment), jusque-là assurées par l'association « centre culturel communal de Pierrefitte », dont la situation financière devrait aboutir à une liquidation judiciaire. La commune n'a pu communiquer à la chambre le projet de budget pour 2023 de ces nouvelles activités. L'association percevait 150 000 € de subvention annuelle. Compte tenu de la situation financière de la commune, la chambre attire son attention sur la nécessaire maîtrise, à long terme, du budget de ces activités.

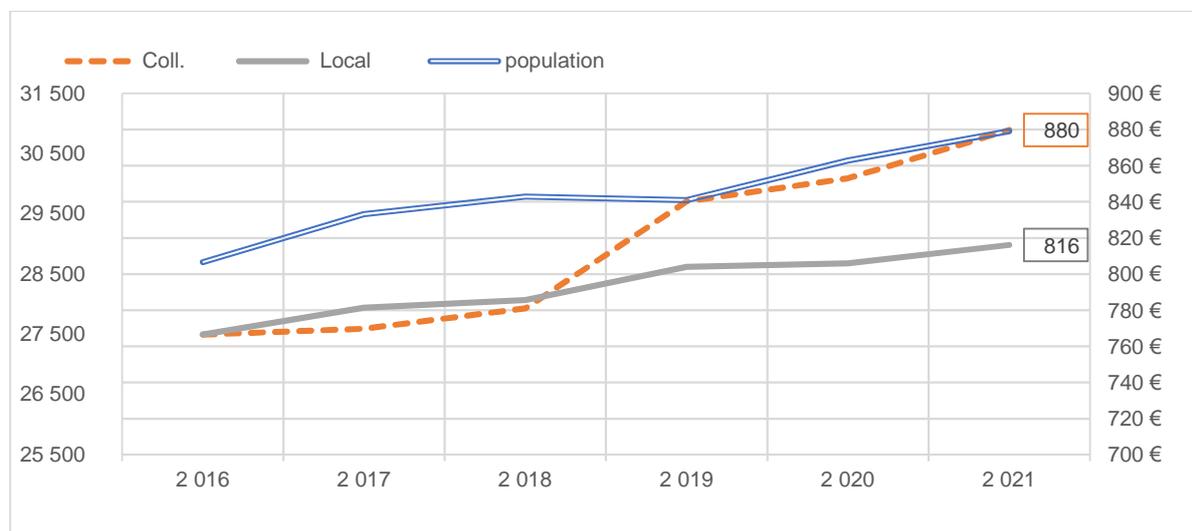
### **5.3.2 Les charges de personnel déjà trop élevées, augmentent deux fois plus vite que le nombre d'habitants**

Les charges de personnel progressent annuellement de 3,8 % (soit 26,6 % sur la période) Elles consomment désormais près de 58 % des recettes de gestion (contre 49 % en petite couronne), et dépassent depuis 2019 les moyennes par habitant des collectivités comparables.

L'augmentation notable des charges de personnel était déjà soulignée dans le rapport précédent de la chambre.

Ces charges de personnel par habitant progressent de 14,8 %, soit environ deux fois plus vite que la population (7,6 %) sur la période.

**Graphique n° 7 : Comparaison des évolutions des charges de personnel avec les collectivités comparables de la petite couronne (en € par hab.) (2016-2021)**



Source : comptes de gestion

La comparaison avec les communes comparables de la petite couronne parisienne, montre que la masse salariale de la commune de Pierrefitte-sur-Seine est trop élevée, au regard de ses recettes de gestion.

**Tableau n° 8 : Comparatif du poids des charges de personnel dans les recettes de gestion (2016-2021)**

Personnel / ressources	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coll. (en %)	53	53	54	56	57	58	56
Petite couronne (en %)	47	48	48	48	50	49	49

Source : comptes de gestion

L'un des facteurs de croissance des charges de personnel, est la hausse du poids de la rémunération des agents titulaires. Cette hausse est due à la progression du nombre d'agents et dans une moindre mesure, à celle du coût par agent (cf. partie Ressources humaines). Néanmoins le niveau des charges de personnels peut être relativisé si on prend en compte le nombre réel d'habitants, l'Insee ne rétablissant que progressivement (2026) le défaut de recensement de 5 000 habitants environ depuis 2019 (voir 5.4.3.).

**Tableau n° 9 : Décomposition de l'évolution (2016-2022) des charges de personnel**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	tr. annuelle moyenn
Rémunération principale	8 283 028	8 983 990	9 292 862	9 528 896	9 776 205	9 962 158	9 333 780	2,0%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	2 110 024	2 297 610	2 496 413	2 704 297	3 029 480	3 226 127	2 965 673	5,8%
+ Autres indemnités	772 964	741 103	746 311	815 324	823 234	804 240	821 550	1,0%
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a+b+c)</b>	<b>11 166 016</b>	<b>12 022 703</b>	<b>12 535 586</b>	<b>13 048 518</b>	<b>13 628 919</b>	<b>13 992 524</b>	<b>13 121 003</b>	<b>2,7%</b>
Rémunérations et indemnités (dont HS)	3 510 600	3 206 416	2 978 797	3 578 949	3 747 826	4 022 696	4 793 894	5,3%
+ Autres indemnités	684 258	627 898	711 471	914 642	1 076 871	1 171 073	1 210 576	10,0%
<b>= Rémunérations du personnel non titulaire (d+e)</b>	<b>4 194 858</b>	<b>3 834 314</b>	<b>3 690 268</b>	<b>4 493 591</b>	<b>4 824 697</b>	<b>5 193 769</b>	<b>6 004 470</b>	<b>6,2%</b>
<b>Autres rémunérations (c)</b>	<b>253 462</b>	<b>177 278</b>	<b>27 452</b>	<b>15 581</b>	<b>12 699</b>	<b>6 951</b>	<b>18 341</b>	<b>-35,4%</b>
<b>= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)</b>	<b>15 614 336</b>	<b>16 034 295</b>	<b>16 253 306</b>	<b>17 557 690</b>	<b>18 466 315</b>	<b>19 193 244</b>	<b>19 143 814</b>	<b>3,5%</b>
- Atténuations de charges	687 447	669 503	299 308	329 439	332 068	313 910	442 110	-7,1%
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>14 926 888</b>	<b>15 364 793</b>	<b>15 953 999</b>	<b>17 228 250</b>	<b>18 134 247</b>	<b>18 879 334</b>	<b>18 701 703</b>	<b>3,8%</b>
+ Charges sociales	6 408 576	6 619 765	6 586 634	6 932 777	6 963 992	7 325 044	7 851 967	3,4%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	514 426	545 649	561 143	644 198	663 495	748 828	773 532	7,0%
<b>= Charges de personnel interne</b>	<b>21 849 891</b>	<b>22 530 207</b>	<b>23 101 775</b>	<b>24 805 225</b>	<b>25 761 734</b>	<b>26 953 207</b>	<b>27 327 202</b>	<b>3,8%</b>
+ Charges de personnel externe	148 313	175 857	162 574	172 084	157 490	208 588	208 587	5,8%
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>21 998 204</b>	<b>22 706 064</b>	<b>23 264 349</b>	<b>24 977 309</b>	<b>25 919 225</b>	<b>27 161 795</b>	<b>27 535 789</b>	<b>3,8%</b>

Commune de Pierrefitte-sur-Seine (93), exercices 2016 et suivants  
**Rapport d'observations définitives**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne en %
Rémunération principale	8,28	8,98	9,29	9,53	9,78	9,96	9,33	2,0
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	2,11	2,30	2,50	2,70	3,03	3,23	2,97	5,8
+ Autres indemnités	0,77	0,74	0,75	0,82	0,82	0,80	0,82	1,0
<b>Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>11,17</b>	<b>12,02</b>	<b>12,54</b>	<b>13,05</b>	<b>13,63</b>	<b>13,99</b>	<b>13,12</b>	<b>2,7</b>
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>0,00</i>							
Rémunérations et indemnités (dont HS)	3,51	3,21	2,98	3,58	3,75	4,02	4,79	5,3
+ Autres indemnités	0,68	0,63	0,71	0,91	1,08	1,17	1,21	10,0
+ Indemnités de préavis et de licenciement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>Rémunérations du personnel non titulaire (b)</b>	<b>4,19</b>	<b>3,83</b>	<b>3,69</b>	<b>4,49</b>	<b>4,82</b>	<b>5,19</b>	<b>6,00</b>	<b>6,2</b>
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>0,00</i>							
<b>Autres rémunérations (c)</b>	<b>0,25</b>	<b>0,18</b>	<b>0,03</b>	<b>0,02</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>	<b>0,02</b>	<b>- 35,4</b>
<b>Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)</b>	<b>15,61</b>	<b>16,03</b>	<b>16,25</b>	<b>17,56</b>	<b>18,47</b>	<b>19,19</b>	<b>19,14</b>	<b>3,5</b>
- Atténuations de charges	0,69	0,67	0,30	0,33	0,33	0,31	0,44	- 7,1
<b>Rémunérations du personnel</b>	<b>14,93</b>	<b>15,36</b>	<b>15,95</b>	<b>17,23</b>	<b>18,13</b>	<b>18,88</b>	<b>18,70</b>	<b>3,8</b>
Part des indemnités dans la rémunération du personnel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
dont personnel titulaire	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
dont personnel non titulaire	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>Rémunérations du personnel</b>	<b>14,93</b>	<b>15,36</b>	<b>15,95</b>	<b>17,23</b>	<b>18,13</b>	<b>18,88</b>	<b>18,70</b>	<b>3,8</b>
+ Charges sociales	6,41	6,62	6,59	6,93	6,96	7,33	7,85	3,4
+ Impôts et taxes sur rémunérations	0,51	0,55	0,56	0,64	0,66	0,75	0,77	7,0
+ Autres charges de personnel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>Charges de personnel interne</b>	<b>21,85</b>	<b>22,53</b>	<b>23,10</b>	<b>24,81</b>	<b>25,76</b>	<b>26,95</b>	<b>27,33</b>	<b>3,8</b>
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	<i>0,00</i>							
+ Charges de personnel externe	0,15	0,18	0,16	0,17	0,16	0,21	0,21	5,8
<b>Charges totales de personnel</b>	<b>22,00</b>	<b>22,71</b>	<b>23,26</b>	<b>24,98</b>	<b>25,92</b>	<b>27,16</b>	<b>27,54</b>	<b>3,8</b>

Source : comptes de gestion

La chambre a également noté l'absence de remboursements de frais de personnel par des tiers. Si les remboursements des personnels mis à disposition de l'EPT sont intégrés au pacte financier conclu avec celui-ci, les moyens généraux de la commune qui assurent les fonctions « support » du CCAS (RH, achat, finances), ne font l'objet d'aucun conventionnement ni remboursement. À la suite des observations de la chambre, la commune indique qu'elle a engagé un travail d'élaboration de la convention pour une adoption au premier semestre 2023.

### 5.3.3 Les subventions et contributions obligatoires en progression

#### 5.3.3.1 Des subventions aux associations en baisse sur la période (hors crise sanitaire)

Les aides aux autres établissements publics (CCAS et syndicats) et aux associations, ont augmenté de 15 % entre 2016 et 2021. Toutefois sur cette période, ce poste de dépenses a été affecté par la crise sanitaire de 2020 (cf. partie 5.10), puisque des dépenses de soutien au CCAS ont été versées en 2021.

L'analyse de l'évolution des postes de dépenses jusqu'en 2020 (hors effets de la crise sanitaire), montre une baisse depuis 2016 des subventions aux associations (- 12 %<sup>15</sup>). L'augmentation globale des subventions et des contributions sur la période, est largement le fait de l'augmentation de la contribution au SDIS et à l'intercommunalité.

### **5.3.3.2 Harmoniser les modalités d'instruction des demandes de subventions aux associations**

Les subventions sont versées après délibérations, au printemps de l'année N, mais peuvent également faire l'objet d'avances nécessaires au fonctionnement de l'association, par délibération de décembre de N - 1.

Les demandes de subventions de moins de 23 000 € sont adressées à la commune à trois périodes dans l'année N - 1 (mars, juin et septembre). L'association doit renseigner un formulaire complet (sur les comptes et les activités de l'association), et l'accompagner de pièces administratives. Ces demandes sont examinées par un comité technique, composé de l'élu ayant délégation pour le secteur des associations, et de responsables de différents services. L'association vient y présenter sa demande.

Les demandes de subventions supérieures à 23 000 € sont instruites non pas collectivement, mais directement par le service et l'élu chargé du secteur. Elles sont ensuite instruites par le bureau municipal<sup>16</sup> avant la séance du conseil. Ces associations doivent faire l'objet d'un conventionnement spécifique entre la commune et l'association (article 10 de la loi du 12 avril 2000) afin de définir l'objet de la subvention et les modalités de contrôle. Les subventions supérieures à 157 000 € doivent faire l'objet par ailleurs de comptes certifiés par un commissaire aux comptes.

La chambre invite la commune à adopter la même procédure pour toutes les demandes de subvention afin que les élus aient le même niveau d'information dans les deux cas.

Certaines années, le compte administratif (par exemple celui de 2021-annexe B1.7-) mentionne la valorisation des avantages en nature (notamment la mise à disposition de locaux). Ces mises à disposition de locaux font par ailleurs l'objet de conventionnement avec l'association. Le seuil de 23 000 € de conventionnement obligatoire doit s'apprécier en cumulant les montants de la subvention en nature et de la subvention<sup>17</sup>. Plusieurs aides aux associations apparaissent désormais comme devant respecter cette règle<sup>18</sup>. À la suite des observations de la chambre, la commune va harmoniser les procédures d'attribution des subventions aux associations.

### **5.3.3.3 Un suivi de l'utilisation des subventions à renforcer**

La chambre a examiné un échantillon de quatre associations<sup>19</sup> (sur environ 90 associations subventionnées chaque année) représentant 47 % du total des subventions versées sur la période.

---

<sup>15</sup> Notamment du fait de l'évolution du soutien au personnel, passant en 2018 d'une subvention au CACS (Comité d'action sociale communale) à une cotisation au CNAS (Comité national d'action sociale).

<sup>16</sup> Composé uniquement de membre de la majorité municipale.

<sup>17</sup> Loi du 12 avril 2000 précitée, article 10 mentionnant les subventions de « toutes natures ».

<sup>18</sup> Associations : Multi Athlon, Espoir Fauvettes Joncherolles, Génération Sport Académie Pierrefitte, Frenchy Got Game, Le chat sans queue.

<sup>19</sup> Associations en 2021 : Association sportive de Pierrefitte (190 000 €) Rapid (9,5 milliers €), AFPAD (90 000 €), Canal (35 000 € en 2020), Pierrefitte Football club (60 000 €).

Il ne s'agit pas d'un contrôle de ces associations, mais d'une consultation des rapports transmis à la collectivité, afin de s'assurer que les associations respectaient bien l'obligation réglementaire de transmission (article L. 1611-4 du CGCT).

La chambre a constaté le respect des obligations de conventionnement,<sup>20</sup> et de création de comptes certifiés par les commissaires aux comptes. La commune a également transmis les comptes et rapports d'activités des associations de l'échantillon.

Pour l'AFPAD et l'ASP, les avantages en nature ne sont pas mentionnés (classe 8) dans les comptes financiers (respectivement de 58 000 € et 261 000 € selon le compte administratif de 2021). Il appartient à la commune de communiquer chaque année ces valorisations, afin que les associations puissent les intégrer dans leurs comptes.

La chambre attire également l'attention sur le contrôle des situations financières des associations que la commune soutient. Ainsi les comptes de l'AFPAD (90 000 € de subvention) présentent en 2021 des fonds propres négatifs, après deux ans de déficit d'exploitation. De même ceux de l'association « Football club » ne présentent ni l'actif ni le passif de l'association, de sorte qu'il est impossible de connaître sa situation financière réelle<sup>21</sup>.

#### **5.4 Les produits de gestion faibles mais en progression**

Les recettes par habitant de la commune sont en moyenne au cours de la période, plus faibles que dans les communes comparables de la petite couronne parisienne. Cette faiblesse s'explique essentiellement par des recettes fiscales et d'exploitation par habitant plus faibles qu'ailleurs.

**Tableau n° 10 : Comparaison moyenne des recettes de gestion 2016-2021 (en €/hab)**

Moyenne de période	COLL	LOCAL	France
<b>Recettes de gestion</b>	<b>1 478</b>	<b>1 640</b>	<b>1 425</b>
dont fiscalité propre	670	876	735
dont fiscalité reversée	241	295	238
dont dotations	502	308	321
dont exploitation	65	159	128

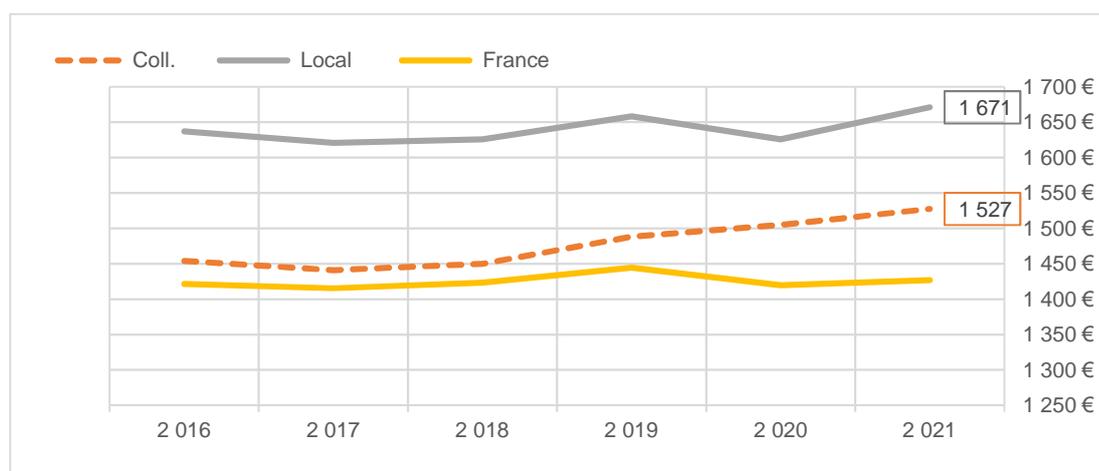
Source : comptes de gestion

Les recettes de gestion par habitant ont toutefois connu une augmentation continue (+ 5 % sur la période), tout en restant inférieures à la moyenne de la petite couronne.

<sup>20</sup> Sous réserve des associations dont le cumul des subventions en numéraire et en nature dépasse 23 000 €.

<sup>21</sup> La commune indique que les comptes de l'AFPAD se sont rétablis depuis, après une crise de gouvernance.

**Graphique n° 8 : Évolution comparée des produits de gestion par habitant (en €) avec les communes comparables de petite couronne et de France.**



Source : comptes de gestion

### 5.4.1 Les produits de la fiscalité en hausse sur la période, mais insuffisants

Cette progression des recettes de gestion est portée essentiellement par celle de la fiscalité locale (+ 16,4 % sur la période).

**Tableau n° 11 : Décomposition de l'évolution (2016-2021) des recettes de gestion**

	En €	En %
<b>Analyse de la variation des recettes de gestion</b>	<b>5 433 325</b>	<b>13,0</b>
dont recettes fiscales	4 149 806	16,4
dont recettes institutionnelles	1 388 516	9,7
dont recettes d'exploitation	- 104 997	- 1,1

Source : comptes de gestion

La fiscalité locale a en effet augmenté du fait, notamment, de la progression en valeur de la « fiscalité des ménages ».

La commune a choisi de ne pas augmenter ses taux de fiscalité locale<sup>22</sup> déjà élevés. La progression des produits provient essentiellement de l'augmentation des bases par l'intégration de nouveaux logements. Ainsi sur la recette supplémentaire de 2,6 M€ de fiscalité, 1,8 M€ provient de la progression des bases physiques, hors effet de revalorisation forfaitaire<sup>23</sup>.

Cependant les bases fiscales par habitant ont progressé<sup>24</sup> moins vite (1 %) que pour les communes de la petite couronne (7 %). Le nombre de résidences principales (constructions) a pourtant augmenté de 3,7 %<sup>25</sup> sur la période. La croissance des logements sociaux<sup>26</sup> sur la période (exonérés de taxe foncière, ladite exonération étant faiblement compensée) explique une partie de cette perte de rendement des bases fiscales.

<sup>22</sup> Taxe d'habitation et taxes foncières.

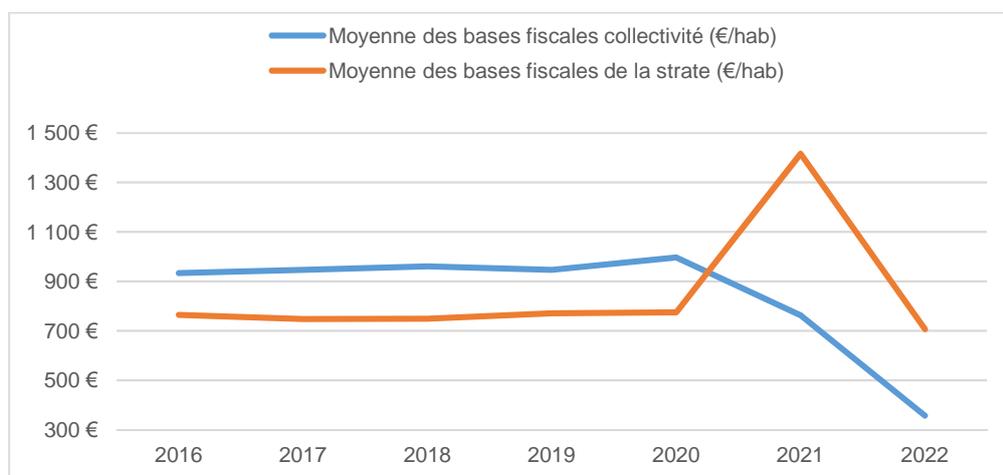
<sup>23</sup> Évaluée à 866 000 € sur la période.

<sup>24</sup> 2016-2020.

<sup>25</sup> 10 624 en 2016 à 11 012 en 2021 (source : commune).

<sup>26</sup> De 38,30 % à 40,67 % (source : commune).

**Graphique n° 9 : Comparaison des bases fiscales par habitant sur la période**



Source : les comptes individuels de collectivités – ministère de l'économie

Pour augmenter le rendement fiscal de ses bases, la commune pourrait tâcher de mieux équilibrer la mixité sociale dans ses projets de constructions, et faire un audit de ses bases pour mettre à jour les valeurs locatives cadastrales. Selon les informations reçues par la commune, les bases prévisionnelles notifiées du foncier bâti pour 2023 augmentent de seulement 6,4 %, soit un niveau inférieur à celui de la revalorisation forfaitaire. Dans ces conditions, elle envisage de procéder à un audit de ses bases fiscales.

**5.4.2 Les recettes institutionnelles élevées et en hausse sur la période**

La commune bénéficie de recettes institutionnelles plus élevées (+ 39 %) que la moyenne des communes comparables. Cette situation résulte des dotations importantes (DGF) versées par l'État, au titre de la prise en compte des spécificités socio-économiques de son territoire et de ses habitants. Depuis un arrêté préfectoral du 27 juillet 2016, la commune bénéficie en effet d'un sur-classement démographique au titre des « quartiers prioritaires de la politique de la ville ». La population comptabilisée en 2016 pour les dotations d'État était de 43 585, alors que sa population municipale était de 28 459. Ces recettes progressent en outre de 9,7 % sur la période.

**Tableau n° 12 : Comparaison des recettes institutionnelles avec les communes comparables 2016-2021 (€ / hab)**

	COLL	Petite couronne	France
<b>Recettes Institutionnelles</b>	<b>502</b>	<b>308</b>	<b>321</b>
Dotation Globale de Fonctionnement	365	180	206
Autres dotations	0	2	2
FCTVA	1	2	1
Participations	89	92	72
Autres attributions et participations	47	31	40

Source : comptes de gestion

### 5.4.3 La mauvaise comptabilisation de la population minore les recettes institutionnelles de la commune

Certaines dotations versées par l'État sont calculées en partie en fonction de la population de la collectivité. Depuis 2004 et la mise en œuvre des nouvelles modalités de recensement de la population, la comptabilisation de celle-ci s'appuie en partie sur l'élaboration du « répertoire des immeubles localisés<sup>27</sup> » (RIL), qui résulte d'un travail conjoint de l'Insee et de la commune. Cette dernière doit valider annuellement les éléments proposés par l'Insee. Le retard pris dans la mise à jour du RIL par la commune, l'a amené à constater en 2019 qu'il manquait environ 2 000 logements (environ 5 200 habitants) dans la base proposée par l'Insee. Informée par la commune, l'Insee a indiqué que cette intégration des 2 000 logements serait étalée sur 5 ans, conformément à l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002.

Cette intégration tardive de la population réelle minore certaines des dotations et participations reçues par la commune<sup>28</sup>. Le manque à gagner est estimé par la commune à 2,3 M€ en 2022 et 3,7 M€ en 2026.

### 5.4.4 Les recettes d'exploitation faibles et en baisse

La baisse constatée des recettes d'exploitation sur la période (- 5,2 %) résulte de celle des remboursements de frais de personnels (désormais intégrés au pacte financier avec l'EPT) ainsi que de la baisse des recettes des services et revenus du domaine.

Tableau n° 13 : Évolution des recettes d'exploitation (€) (2016-2021)

	En €	En %
<b>Analyse de la variation des recettes d'exploitation</b>	<b>- 104 997</b>	<b>- 5,2</b>
dont recettes des services et valorisation du domaine	- 56 626	- 2,9
dont remboursement frais de personnels (aux budgets annexes, interco...)	- 48 371	- 54,3
dont solde opérations avec les budgets annexes	-	Ns

Source : comptes de gestion

La baisse des recettes des services s'explique par une baisse de tous les postes, mais surtout par celle des revenus des immeubles (- 20,9 %).

La baisse des recettes des revenus des immeubles retrace la gestion des loyers perçus par la commune. La commune perçoit plusieurs loyers très modiques pour des logements de son patrimoine privé. Interrogée sur ce point, elle fait valoir qu'il s'agit de baux très anciens, souvent d'anciens logements de fonctions, dont elle ne peut ni résilier ni modifier le loyer. La commune doit revoir ces loyers aux départs des locataires. D'autres loyers concernent des organismes publics ou associations. Le relevé des titres indique des recouvrements variables d'une année sur l'autre. La Chambre invite la commune à renforcer son contrôle interne, et à assurer l'émission des titres afin de stabiliser le niveau de recettes.

La commune a dû faire face à de nombreux dysfonctionnements dans la mise en place d'un marché d'exploitation du stationnement, et a décidé, en conséquence, de transférer cette compétence à l'EPT Plaine Commune en 2023.

<sup>27</sup> Liste des adresses des logements.

<sup>28</sup> Notamment Dotation forfaitaire, DSU, DNP, FSRIF, FPIC.

## 5.5 La capacité d'autofinancement est devenue insuffisante pour financer les investissements de la commune

Solde des recettes et des dépenses d'exploitation, la capacité d'autofinancement brute (épargne) reste l'indicateur essentiel de la gestion de la collectivité. Elle permet de financer prioritairement le remboursement du capital de la dette. Le solde obtenu étant l'épargne nette qui est affectée au financement des investissements.

### 5.5.1 Une épargne brute très inférieure à celle des communes comparables

L'épargne de la commune est inférieure à celle des communes comparables, mais surtout elle ne représente en moyenne<sup>29</sup> que 7 % des produits de gestion contre 12 à 13 % pour l'échantillon des communes précitées. Au regard de ses recettes, la commune a trop de charges (cf. partie 5.3).

**Tableau n° 14 : Comparaison des CAF en € / hab. (moyenne de période)**

	COLL	Petite couronne	France
CAF brute	105	194	189
CAF brute / Produits de gestion (%)	7	12	13

Source : comptes de gestion

### 5.5.2 Une épargne brute en diminution

La baisse de l'épargne brute (- 23 %) résulte d'une hausse des charges courantes (+ 19,6 %) plus rapide que celle des recettes (+ 13 %). Dans le même temps le montant des remboursements du capital de la dette a augmenté de près de 34 %, conduisant à une capacité d'autofinancement nette négative dès 2018. Depuis 2018, la commune ne finance plus ses investissements par l'épargne. On note un redressement de la capacité d'autofinancement nette en 2023, puisqu'elle redevient légèrement positive à 423 815€.

**Tableau n° 15 : Composition de l'évolution (2016 – 2021) de la capacité d'autofinancement (CAF)**

	En €	En %
<b>Évolution de la CAF Nette</b>	<b>- 1 777 020</b>	<b>- 135</b>
dont évolution des produits nets	5 481 697	13,1
dont évolution des charges nettes	6 381 559	16,9
<b>Évolution de la CAF Brute</b>	<b>- 899 863</b>	<b>- 23,0</b>
Évolution du remboursement de la dette	877 158	33,7

Source : comptes de gestion

## 5.6 Un niveau d'investissement faible et en baisse sur la période

La dépense globale d'investissement par habitant (environ 250 €) est très inférieure à celle des communes de la petite couronne parisienne (près de 400 €).

<sup>29</sup> Elle diminue sur la période : de 9,4 % en 2016 à 6,4 % en 2021.

**Tableau n° 16 : Comparaison des dépenses d'investissement en € / hab  
(moyenne de période)**

	Pierrefitte	Petite couronne	France
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	245	361	303
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	9	24	17
- Autres participations et investissements financiers	- 6	13	12
<b>TOTAL</b>	<b>248</b>	<b>399</b>	<b>331</b>

Source : comptes de gestion

La diminution des dépenses d'investissement suit la baisse de la CAF nette. Alors que celle-ci diminue de 1,8 M€ sur la période, les investissements reculent de 0,8 M€. Le recours à l'emprunt est quasiment stable sur la période (- 0,3 M€). C'est le fonds de roulement (trésorerie disponible pour l'investissement) qui viendra financer le solde des investissements.

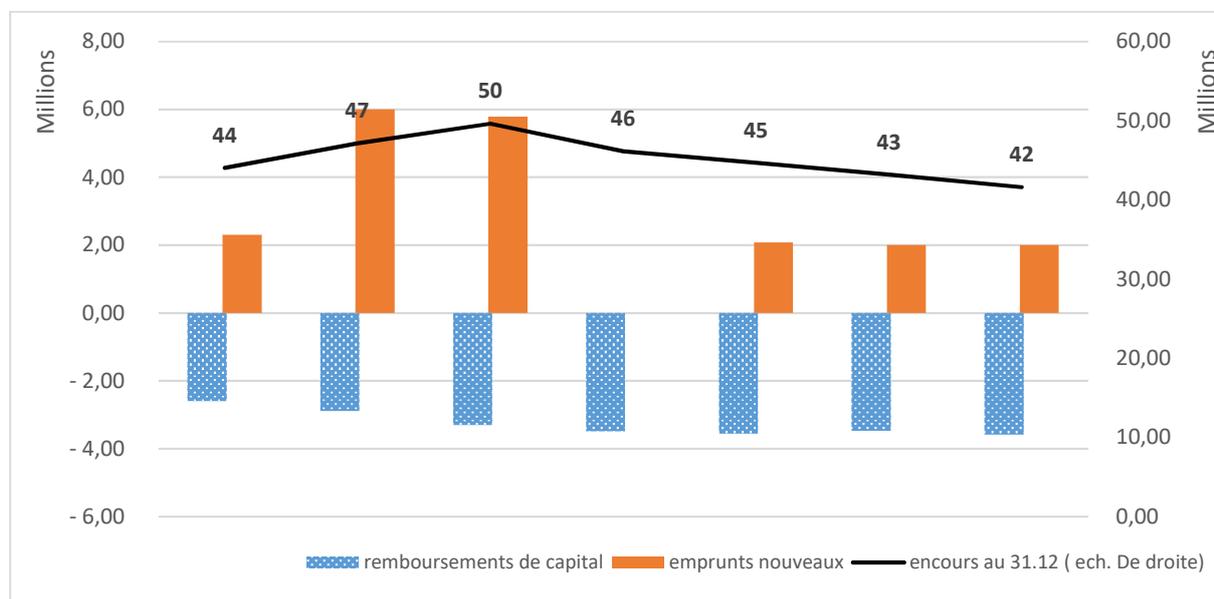
Sur 44 M€ d'investissements nouveaux sur la période, 18 M€ (41 %) sont financés par l'emprunt. Si l'investissement de la commune est faible, son taux de financement des investissements par l'emprunt est proche de celui des autres communes, 14 %.

## 5.7 La dette est stabilisée mais encore bien trop importante

Sur la période examinée, la commune a réduit légèrement son encours de dette<sup>30</sup> (1 M€, soit 3 %).

Cet encours de dette est désormais sans risque depuis 2017 puisque l'intégralité de la dette est classée A dans la Charte Gissler<sup>31</sup>.

**Graphique n° 10 : Évolution de l'encours de dette (M€)**



Source : compte de gestion

<sup>30</sup> Il est passé de 44,34 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2016 à 43,20 M€ au 31 décembre 2021.

<sup>31</sup> Catégorie A1 selon la charte de bonne conduite des emprunts toxiques (taux fixe simple, taux variable simple, indices de zone euro).

L'encours de dette par habitant de la commune est en moyenne 23 % plus élevé que dans les communes de l'échantillon. La stabilisation de la dette en valeur, conjuguée à la hausse de la population, diminue la dette par habitant sur la période<sup>32</sup>. Elle reste malgré tout bien plus élevée que dans les autres communes.

**Tableau n° 17 : Évolution de l'encours de dette en € par habitant**

	Pierrefitte	Petite couronne	France
Encours 31.12.2016	1 535	1 248	1 046
Encours 31.12.2021	1 399	1 191	975
Variation de la dette	- 135	- 57	- 71

Source : comptes de gestion

La commune ayant une épargne plus faible que les autres et un encours de dette plus élevé, l'indicateur de capacité de remboursement de la dette est très dégradé sur toute la période, puisqu'il dépasse le seuil d'alerte de 12 années (15,4 années en moyenne). Pour que la commune se maintienne sous le plafond des 12 années, il faudrait qu'elle dégage en moyenne 3,6 M€ d'épargne brute pour un encours de dettes de 43 M€, ou qu'elle limite son endettement à 36 M€. Compte tenu de la structure de ses charges et de ses produits, la commune devrait réduire prioritairement son encours de dette. Ce qu'elle a commencé à faire puisque sur l'exercice 2022 l'encours de dette a été ramené à 41,6 M€ pour une CAF brute de 4 M€ soit un ratio d'endettement de 10,4 années.

**Tableau n° 18 : Évolution de la capacité à rembourser l'encours de dette (M€)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
Encours de dettes au 31 décembre	44,04	47,16	49,64	46,15	44,68	43,20	41,6	39,2
CAF brute	3,92	3,36	3,10	1,97	3,31	3,02	4,01	2,6
<b>Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)</b>	<b>11,24</b>	<b>14,05</b>	<b>16,03</b>	<b>23,42</b>	<b>13,50</b>	<b>14,32</b>	<b>10,4</b>	<b>14,6</b>

Source : comptes de gestion

Pour l'avenir, la commune avait inscrit dans son PPI 2022-2025, près de 35 M€ d'emprunts supplémentaires, alors qu'elle en remboursera dans le même temps 16 M€<sup>33</sup>. Cela signifie que la commune va augmenter son encours de 18 M€ (+ 44 %) pour financer son plan d'investissement. Cette prospective semble déconnectée de la réalité de sa situation financière. La chambre invite la commune à mieux maîtriser son endettement notamment dans le contexte actuel de la hausse des taux d'intérêt.

## 5.8 La gestion de la trésorerie est à améliorer

La trésorerie moyenne sur la période est d'environ 3 M€ ce qui correspond à un peu moins de 20 jours de charges courantes, là où la norme se situe entre 30 et 60 jours de charges. Cette trésorerie est alimentée par l'utilisation de lignes de trésorerie en 2016 et 2017, ainsi que par l'encaissement prématuré d'emprunts, au regard des besoins réels de financement des investissements.

<sup>32</sup> la prise en compte de la population réelle conduirait à modérer le niveau de la dette par habitant pour s'établir à 1200€ soit un niveau proche de celui des communes de la petite couronne

<sup>33</sup> Source : commune : prospective DOB 2022.

**Tableau n° 19 : trésorerie**

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	208 674	113 058	2 685 370	5 870 168	5 664 831	3 919 258	3 569 223
- Besoin en fonds de roulement global	-267 921	376 059	372 744	1 088 956	2 146 164	1 279 421	1 018 493
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>476 595</b>	<b>-263 001</b>	<b>2 312 626</b>	<b>4 781 212</b>	<b>3 518 667</b>	<b>2 639 838</b>	<b>2 550 729</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	4,6	-2,5	20,9	41,1	30,1	21,6	20,5

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	208 674	113 058	2 685 370	5 870 168	5 664 831	3 919 258	3 569 223
- Besoin en fonds de roulement global	-267 921	376 059	372 744	1 088 956	2 146 164	1 279 421	1 018 493
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>476 595</b>	<b>-263 001</b>	<b>2 312 626</b>	<b>4 781 212</b>	<b>3 518 667</b>	<b>2 639 838</b>	<b>2 550 729</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	4,6	-2,5	20,9	41,1	30,1	21,6	20,5

Source : CRC, comptes de gestion

La commune devrait mieux anticiper le besoin d'encaissement des emprunts, voire de leur contractualisation si les phases de mobilisation (tirage à 3 ou 6 mois maximum) ne sont pas négociables, afin de ne pas payer inutilement des intérêts financiers.

## **5.9 La commune a révisé sa stratégie financière présentée lors du débat d'orientation budgétaire pour 2022 en reportant des travaux**

### **5.9.1 La prospective budgétaire reste fragile**

Dans la prospective budgétaire 2022-2025 présentée à l'occasion des orientations budgétaires pour 2022, la commune envisage d'augmenter l'encours de dette de 44 %, en passant de 43 M€ à 62 M€. La capacité de désendettement pourrait atteindre 17 ans alors que le seuil d'alerte est de 12 ans.

Au-delà de cet aspect bilanciel, certains éléments ne semblent pas être intégrés à la prévision des charges et produits. Ainsi les charges générales, qui passeraient de 6,87 M€ en 2022 à 6,98 M€ en 2023, n'intègrent pas bien sûr l'augmentation du poste énergétique (+ 1,5 M€ provisoirement) qui est apparue plus tard. De même les + 3,5 % de revalorisation pour 2023 des rémunérations des fonctionnaires ne sont pas intégrés, puisque les charges de personnel ne sont pas augmentées en 2023. S'agissant des recettes en revanche, la commune semble avoir intégré dans le calcul des dotations le rattrapage de la croissance de sa population.

Les hypothèses annoncées ne sont pas réalistes. Pour retrouver une capacité de désendettement inférieure à 12 ans, et ramener la commune dans les moyennes de la strate, la commune doit disposer d'au moins 3 600 000 € d'épargne,<sup>34</sup> soit par une hausse des recettes soit par une réduction des charges. La baisse significative des charges à court terme sera sans doute difficile à tenir, puisque s'ajoutent à la hausse des prix de l'énergie, celle de la redevance de la nouvelle piscine ainsi que l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires.

<sup>34</sup> 43 M€/12 ans = 3,6 M€.

### **5.9.2 Des investissements à prioriser**

La commune doit adapter son plan d'investissement à ses capacités financières. Il appartient aux élus de prioriser leurs investissements, tout en ayant à l'esprit que certains investissements, tels que l'extension prévue de la piscine départementale, seront coûteux non seulement en investissement (4,26 M€ nets de subventions selon la commune) mais aussi en dépenses d'exploitation, une fois la piscine agrandie ouverte au public.

Cet investissement pourrait être reporté, ou exécuté dans le cadre de la compétence « équipements sportifs » de l'EPT Plaine Commune.

Dans son rapport sur l'EPT Plaine Commune, la chambre indique que « Le transfert au territoire, des équipements communaux, départementaux et métropolitains, pourrait être engagé au cours du mandat, même si les enjeux financiers ne sont pas neutres ni simples pour l'EPT » et qu'« En réponse au rapport provisoire de la chambre, l'EPT a indiqué avoir lancé en juillet 2021, l'élaboration d'un état des lieux des équipements aquatiques et des pratiques sur le territoire, afin de proposer en automne 2022 des scénarios d'intégration des piscines. »

### **5.9.3 Réviser la stratégie financière**

La stratégie de la collectivité doit tendre à diminuer ses charges, notamment de personnel, et à augmenter son épargne brute, afin de retrouver une structure financière apte à assurer son plan d'investissement. Cette stratégie de moyen terme ne peut exister qu'après avoir d'abord maîtrisé son encours de dette.

Sans changement la stratégie financière de la commune ne permettra pas de respecter les équilibres budgétaires définis par l'article L. 1612-4.

Ces constats sont partagés par la commune qui a décidé de reporter ou de revoir l'échéancier de certains investissements lors du DOB pour 2023 : report du projet d'extension de l'école A. Boivin, nouvel échéancier pour la rénovation du groupe scolaire A. France et la construction de l'école D. Mitterrand.

<b>Recommandation performance 1 : Atteindre un niveau d'épargne brute permettant à la commune de financer ses investissements sans augmenter son endettement.</b>
---

### **5.10 Les effets de la crise sanitaire sur les finances communales**

Comme pour toutes les collectivités, la crise sanitaire de 2020 a eu des conséquences sur les finances de la commune de Pierrefitte-sur-Seine. La commune a notamment évalué la baisse des recettes d'activités (fermeture pendant les périodes de confinement), en partie compensée par des dotations et participations exceptionnelles de l'État, de l'intercommunalité ou encore de la CAF. Certaines dépenses exceptionnelles se sont également imposées à la commune (soutien au monde associatif et au CCAS, remplacements d'agents en arrêt-maladie, prime Covid), minorées toutefois par les économies liées à la fermeture de certaines activités. Selon les estimations de la commune, le solde des dépenses supplémentaires et des recettes nettes, représente un coût exceptionnel en fonctionnement de près de 478 000 €.

**Tableau n° 20 : Coût net de la crise sanitaire 2020 en fonctionnement (en €)**

Recettes		Dépenses	
Dont perte de recettes	- 720 000	Dont dépenses supplémentaires	1 115 000
Dont recettes de dotations et participations exceptionnelles	557 204	Dont dépenses économisées	- 800 000
<b>Pertes nettes de recettes</b>	<b>- 162 796</b>	<b>Dépenses supplémentaires nettes</b>	<b>315 000</b>
<b>Solde net</b>			<b>- 477 796</b>

Source : commune

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

À la clôture de l'exercice 2021, la situation financière de la commune est caractérisée par des charges trop élevées (notamment de personnel) au regard de ses ressources. L'objectif annoncé de maîtrise des charges de fonctionnement n'a pas été tenu. Les charges ont augmenté plus fortement (+20 %) que les recettes (+13 %) sur la période. L'objectif d'optimisation des recettes (notamment fiscales) n'a pas été totalement mis en œuvre. La commune aurait pu par exemple améliorer le rendement des bases de la taxe d'habitation avant sa disparition et sa compensation désormais figée en 2021. La faiblesse de l'épargne oblige la commune à poursuivre son endettement, alors que sa capacité de désendettement reste fragile. Sa trésorerie d'exploitation est par ailleurs financée depuis 2018 par de l'emprunt consacré normalement à l'investissement. La prospective budgétaire de la commune qui envisage d'augmenter l'encours de dette de 44 % d'ici fin 2025 est déraisonnable. Dans ce contexte la chambre recommande d'augmenter durablement la capacité d'épargne par la hausse de la fiscalité locale et/ou la maîtrise des charges, et dans l'immédiat de décaler dans le temps des projets d'investissement, afin de prioriser le désendettement, ce qu'elle a commencé à faire en fin de période.

## **6 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES NON MAÎTRISÉE**

### **6.1 L'organisation de la fonction RH**

L'organisation des services « ressources humaines » est traditionnelle et se compose d'un service « paye », d'un service « emploi » et d'un service consacré aux carrières. Cette direction a évolué notablement depuis le début de l'année 2022. Les procédures de recrutement ont été fiabilisées (un conseil se réunit chaque semaine pour examiner toutes les candidatures) et formalisées (un formulaire signé de l'adjoint au maire délégué remplace le courriel d'accord du service et de la DRH). La vérification d'un casier judiciaire vierge est préalable à tout recrutement, mais en revanche la validité du permis de conduire n'est pas vérifiée périodiquement (cf. partie 6.4.3).

La tenue et la complétude des dossiers du personnel sont perfectibles. Au vu d'une trentaine de dossiers, il manque généralement les évaluations annuelles, parfois les avis de publicité du poste et, systématiquement, le récépissé de la déclaration d'intérêts auprès de la HATVP (ou de leur employeur), que doivent remplir les directeurs, directeurs adjoints, et chefs de cabinet des communes de plus de 20 000 habitants<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (modifiée) (al 2 et 8 article 11).

La commune dispose des documents obligatoires qui formalisent ou constatent la stratégie « RH » de la collectivité : les lignes directrices de gestion, le plan de formation, le rapport sur la parité, le bilan social. En revanche elle n'a pas rédigé le règlement intérieur de son personnel, les discussions sur ce sujet avec les représentants du personnel ont commencé en 2023, ni formalisé de GPEC ; surtout elle ne dispose pas encore des outils d'anticipation des départs à la retraite, ou d'un suivi spécifique pour le reclassement des métiers pénibles. L'audit du cabinet Sémaphore en 2022 est sévère sur l'état de prévention des risques, notamment psycho-sociaux alors que la commune estime qu'un DUERP<sup>36</sup> existe depuis 2013. Si une évaluation des risques professionnels a bien été transmise, elle ne correspond pas à la définition d'un DUERP dûment formalisé et consultable, dans la mesure notamment où il ne contient pas les actions menées ou à mener pour limiter ou exclure les risques identifiés.

**Recommandation régularité 3 : Élaborer et tenir à jour un « Document unique d'évaluation des risques professionnels » obligatoire depuis le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001.**

## 6.2 La hausse continue d'une masse salariale déjà trop élevée

### 6.2.1 Une hausse de 23 % de la masse salariale sur la période

La masse salariale de la commune était déjà trop élevée au regard de ses ressources en 2016, mais ceci s'est aggravé sur la période au point que la masse salariale représente 58 % des ressources en 2021, contre 49 % pour les communes comparables de la petite couronne (cf. partie finances 5.3.1).

L'augmentation de la masse salariale de 23 % sur la période tient tant à l'évolution du nombre d'emplois permanents, de 122 ETP (+ 20 %), qu'au coût unitaire de ces emplois (+ 3 %).

**Tableau n° 21 : Évolution du coût unitaire brut de personnel (en €)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évol. Totale (%)
Dépenses masse salariale (€)	21 998 204	22 706 064	23 264 349	24 977 309	25 919 225	27 161 795	23
Nombre ETP permanents	600	537	603	653	652	722	20
<b>,Coût brut par ETP (€)</b>	<b>36 669</b>	<b>42 249</b>	<b>38 610</b>	<b>38 247</b>	<b>39 783</b>	<b>37 620</b>	3

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

La croissance du coût par ETP provient essentiellement de celles du régime indemnitaire (60 % de la hausse) et des heures supplémentaires et complémentaires (40 % de la hausse). Ces évolutions sont analysées dans les paragraphes suivants.

<sup>36</sup> Document unique d'évaluation des risques professionnels obligatoire depuis le décret n°2001-1016 du 5 novembre 2001.

**Tableau n° 22 : Les principaux postes d'évolution de la masse salariale**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution en %
Prime annuelle	547 124	584 114	616 962	612 858	670 743	655 056	20
Principales indemnités antérieures <sup>37</sup>	1 246 992	1 587 516	743 927	413 340	267 422	123 611	- 90
Rifseep			970 816	1 566 160	1 923 273	2 085 120	
<b>Sous total régime indemnitaire</b>	<b>1 794 116</b>	<b>2 171 630</b>	<b>2 331 706</b>	<b>2 592 357</b>	<b>2 861 439</b>	<b>2 863 786</b>	<b>60</b>
Heures supplémentaires	250 196	387 562	358 008	444 968	457 522	514 216	106
Heures complémentaires	272 741	230 500	285 191	342 318	162 064	206 509	- 24
Jours CET	28 682	19 655	26 595	14 003	44 995	49 958	74
<b>Sous total H. Supp. H. Comp.</b>	<b>551 618</b>	<b>637 718</b>	<b>669 794</b>	<b>801 289</b>	<b>664 580</b>	<b>770 682</b>	<b>40</b>
Prime covid					96 020		
Nbi	314 207	257 990	250 078	264 941	278 530	246 948	- 21
Astreinte	8 458	9 874	10 005	41 242	60 188	46 942	455
<b>Sous total Hors traitement</b>	<b>2 668 399</b>	<b>3 077 211</b>	<b>3 261 582</b>	<b>3 699 830</b>	<b>3 960 757</b>	<b>3 928 358</b>	<b>47</b>
<b>Traitements et autres régimes</b>	<b>19 329 805</b>	<b>19 628 853</b>	<b>20 002 767</b>	<b>21 277 479</b>	<b>21 958 468</b>	<b>23 233 437</b>	<b>20</b>
<b>Total Masse salariale</b>	<b>21 998 204</b>	<b>22 706 064</b>	<b>23 264 349</b>	<b>24 977 309</b>	<b>25 919 225</b>	<b>27 161 795</b>	<b>23</b>
ETP permanents	600	537	603	653	652	722	20

Source : fichiers de paye

## 6.2.2 Les effectifs permanents trop nombreux et en hausse de 20 % sur la période

La dépense de personnel par habitant de la commune est supérieure de 8 % à celle de la strate des communes comparables en 2021. Cet écart s'explique par des effectifs plus élevés (+ 24 %) <sup>38</sup> et par un coût unitaire moins élevé (- 13 %). A la suite des constats provisoires de la chambre, la commune indique s'être dotée d'un outil agrégateur de données, qui permet une meilleure comptabilisation des ETP en lien avec le logiciel RH Ciril.

**Tableau n° 23 : Composition de l'écart du coût de personnel en € par habitant (2021)**

	Pierrefitte-sur-Seine		Strate	Calculs des écarts données actualisées/strate	
	données actualisées fin 2022 à population réelle	données DGFIP 2021		En valeur	En %
Population (nombre)	36 000	30 874	30 874		
Coût par habitant (€)	765	880	816	-51	-6
<b>Total Masse Salariale (€)</b>	<b>27 535 789</b>	<b>27 161 795</b>	<b>25 196 923</b>	<b>2 338 866</b>	<b>9</b>
Quantité (effectifs)	689	722	580	109	15
Coût / ETP annuel (€)	39 965	37 620	43 443	- 3 478	- 9

<sup>37</sup> IFTS, IEMP, IAT, ISS.

<sup>38</sup> Calculé selon le « taux d'administration » qui indique le nombre d'agents pour 1 000 habitants dans les communes de la strate (« les collectivités locales en chiffre 2022 »).

Source : comptes de gestion et taux d'administration (les collectivités en chiffres 2022) / calculs CRC

### 6.2.2.1 Une hausse portée par le recrutement de titulaires de catégorie C

Les effectifs<sup>39</sup> de la commune sont en hausse de 20 % (122 ETP<sup>40</sup>) depuis 2016. Cette hausse est notamment liée au recrutement de titulaires et à la titularisation d'agents. À fin 2022, la commune estime ses effectifs à 689.

**Tableau n° 24 : Évolution des effectifs permanents par statut (ETP)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016/2021
Titulaires	421	451	414	477	525	554	133
Non titulaires	179	86	189	176	127	168	- 11
<b>Total</b>	<b>600</b>	<b>537</b>	<b>603</b>	<b>653</b>	<b>652</b>	<b>722</b>	<b>122</b>

Source : comptes administratifs

La hausse des effectifs des titulaires porte surtout sur la catégorie C. Pour la plupart de ces cadres d'emploi, il n'est pas nécessaire de réussir un concours pour être titularisé.

**Tableau n° 25 : Composition de l'évolution par cadres d'emplois**

2016-2021	Dont titulaires	Dont non titulaires	Évolution totale
A	1	21	22
B	23	5	28
C	110	- 38	73
<b>Total</b>	<b>133</b>	<b>- 11</b>	<b>122</b>

Sources : comptes administratifs

### 6.2.2.2 Une hausse qui ne s'explique que partiellement par l'évolution des missions de la commune

La commune n'a pu expliquer en détail les raisons de la hausse des effectifs, et considère d'ailleurs que le tableau des emplois est peu fiable.

Sur la période les modes de gestion de certaines missions de la collectivité ont évolué et ont pu participer à l'évolution, sans pour autant l'expliquer totalement. Interrogée sur cette hausse, la commune a pu expliquer environ 40 emplois sur les 122 évoqués.

Ainsi le développement (+ 15) du service de la police municipale qui est passé de 8 policiers<sup>41</sup> à 23 en 2021, l'objectif étant d'atteindre 36 policiers, soit 1 pour 1 000 habitants ;

La reprise en gestion du parking Jaurès, qui était géré par un marché de prestation jusque en 2020, a nécessité 4 emplois supplémentaires ;

L'arrêt des missions d'ASVP (désormais la verbalisation est faite grâce au CSU) supprime quatre emplois ;

<sup>39</sup> Effectifs sur emplois permanents ainsi que les emplois fonctionnels et collaborateurs de cabinet.

<sup>40</sup> ETP : équivalent temps plein.

<sup>41</sup> Selon la commune.

Le développement des équipements scolaires et péri scolaires (deux nouveaux groupes scolaires (Mitterrand et Varlin), et l'extension d'une école (Anatole France), ainsi que la réforme des temps scolaires, a amené la ville à recruter une vingtaine d'agents<sup>42</sup> ;

La réintégration de la prestation d'entretien ménager des équipements sportifs, à la place du marché en cours jusque en 2019 a nécessité l'embauche d'une dizaine d'agents également<sup>43</sup>.

Le solde des recrutements de titulaires (82) semble donc être le fait de recrutements au fil de l'eau, selon une procédure qui était très perfectible, car les décisions finales pouvaient échapper aux élus, soit par manque de procédures<sup>44</sup>, soit par manque de contrôle interne des procédures existantes. Ainsi l'enquête menée par un cabinet d'avocats à la demande de la commune sur le fonctionnement de la DRH, note que les parapheurs pouvaient être mis directement à la signature du maire, sans que la direction générale n'en eût validé le contenu. Les recrutements et la titularisation des agents de catégorie C pouvaient donc dépendre du seul service de la DRH sans validation politique, autre que formelle.

### **6.2.3 Le nombre des effectifs de direction dans la norme de la strate**

Les effectifs de direction regroupent les emplois de la direction générale (DGS et DGA) et les emplois de cabinet. Le nombre de ces emplois a augmenté sur la période.

**Tableau n° 26 : Évolution des emplois de direction pourvus (en ETP)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution	Évolution (%)
Emplois fonctionnels (emplois pourvus)	3,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	1,00	33,33
Emplois de cabinet (emplois pourvus)	1,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	2,00	200,00
<b>Total</b>	<b>4,00</b>	<b>7,00</b>	<b>7,00</b>	<b>7,00</b>	<b>7,00</b>	<b>7,00</b>	<b>3,00</b>	<b>75,00</b>

Source : comptes administratifs

Le nombre de collaborateurs de cabinet est contingenté par la réglementation<sup>45</sup> et limité pour la commune à 3 emplois depuis 2016. Ce plafond n'a pas été dépassé sur la période mais les délibérations requises n'ont pas été prises.

## **6.3 Un temps de travail délibéré conforme à la durée légale du travail depuis 2022**

### **6.3.1 Une durée du temps de travail qui a été progressivement mise en conformité avec la réglementation.**

Le temps de travail annuel par agent est fixé depuis 2001 à 1 607 heures par an par la réglementation<sup>46</sup>, soit 35 heures hebdomadaires.

<sup>42</sup> Selon la commune.

<sup>43</sup> Selon la commune.

<sup>44</sup> Pas de commission de recrutement organisée.

<sup>45</sup> Article 10 à 13-1 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

<sup>46</sup> 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 et dans la magistrature.

Le précédent contrôle de la chambre avait noté un temps de travail insuffisant (inférieur de 74 heures par agent et par an à la norme). La commune a délibéré à 64 reprises sur le temps de travail des agents, notamment depuis la délibération du 17 février 2022 qui modifie la délibération-cadre du 21 janvier 2016. Le temps de travail annuel est désormais conforme<sup>47</sup> au décret de 2001, ramenant les jours de « réduction du temps de travail » à 25 dès lors qu'ils correspondent à un temps de travail hebdomadaire supérieur aux 35 heures et fixant les autorisations spéciales d'absence conformément aux plafonds indiqués pour les fonctionnaires d'Etat.

Plusieurs délibérations ont été adoptées afin d'annualiser le temps de travail des différents services tout en adaptant les cycles de travail aux caractéristiques de chacun d'eux. Il en résulte une baisse des heures supplémentaires sur 2022 et 2023 (selon les derniers comptages de la commune).

### 6.3.2 Le volume et le coût des heures supplémentaires augmentent beaucoup

Les heures supplémentaires augmentent beaucoup (+ 106 %)<sup>48</sup> depuis 2016, alors même que les effectifs augmentent, et concernent environ 50 % des effectifs sur la période. À l'inverse les heures complémentaires<sup>49</sup> baissent (- 31 %) sur la période. Au final l'augmentation globale du nombre d'heures est de 7 % pour un coût qui augmente fortement (+ 38 %). Cet écart s'explique par la distribution d'heures majorées beaucoup plus nombreuses (+ 220 %) (heures de week-end ou de nuit par exemple).

Ces heures sont autorisées par plusieurs délibérations traitant notamment du dépassement des 25 heures supplémentaires mensuelles pour certains services (police, fêtes et cérémonies). Les heures supplémentaires sont accordées selon une procédure écrite exigeant la validation du chef de service. La commune a pu fournir les formulaires correctement remplis pour l'échantillon. Néanmoins, l'absence des systèmes automatisés de contrôle des heures individuelles, en infraction au décret<sup>50</sup> de 2002 n'aurait pas dû permettre d'indemniser les heures supplémentaires. De fait leur attribution dépendait uniquement des chefs de service. Ces lacunes permettent de s'interroger sur la réalité des heures supplémentaires attribuées, notamment pour les services les plus consommateurs (enfance jeunesse, sport, police municipale). Le coût des heures supplémentaires et complémentaires représente plus de 720 000 € en 2021, soit 1,9 % de la masse salariale alors, par ailleurs, que les effectifs ont augmenté durant la période contrôlée. La commune indique avoir installé depuis lors un système de gestion automatisé du temps de travail, qui devrait permettre un meilleur contrôle des heures supplémentaires »

**Tableau n° 27 : Évolution des heures supplémentaires et complémentaires**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution (%)
Heures supplémentaires	14 547	22 539	21 535	25 108	24 481	25 437	75
Heures complémentaires	25 822	21 574	26 472	29 790	13 831	17 779	- 31
<b>Total HS HC</b>	<b>40 370</b>	<b>44 113</b>	<b>48 007</b>	<b>54 898</b>	<b>38 312</b>	<b>43 216</b>	<b>7</b>
Coût global	250 196	387 562	358 008	444 845	457 522	514 216	106
Masse salariale	21 998 204	22 706 064	23 264 349	24 977 309	25 919 225	27 161 795	
En % de la masse salariale	1,1	1,7	1,5	1,8	1,8	1,9	

Source : source fichiers paie

<sup>47</sup> 1 590 heures par an contre 1 607 heures obligatoires (hors deux jours de congés fractionnés).

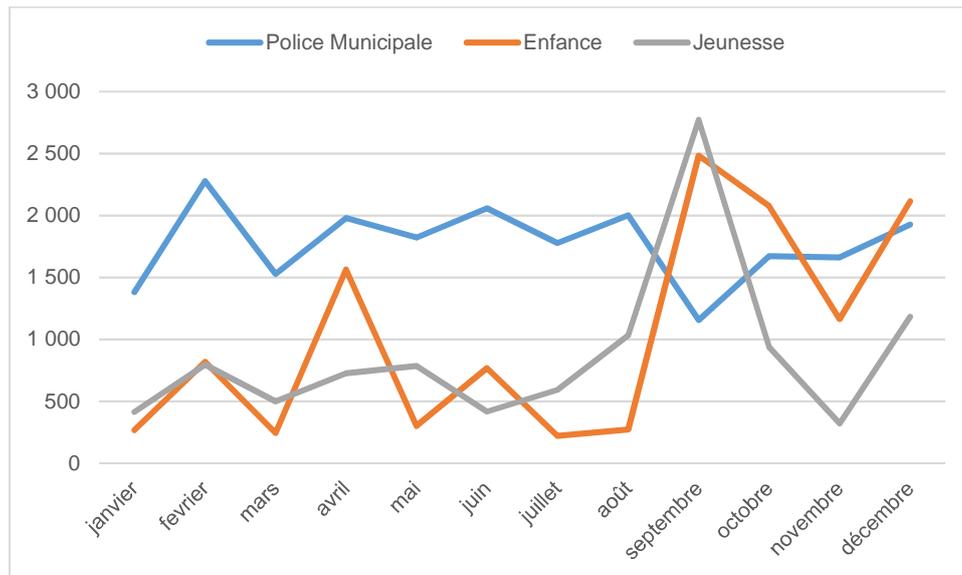
<sup>48</sup> La commune a communiqué un total d'heures légèrement différent sur la période (de 17 122 à 27 465 heures).

<sup>49</sup> Équivalent des heures supplémentaires mais pour les agents à temps non complet.

<sup>50</sup> Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (article 2 al. 2).

Naturellement, le volume des heures supplémentaires peut varier selon les périodes de l'année. Ainsi par exemple, les services de l'enfance, de la jeunesse, et la police municipale, ont des périodes de plus ou moins forte activité. Ceci a incité la commune à annualiser le temps de travail de certains services, afin de limiter le nombre d'heures supplémentaires dans l'année. La commune indique sur ce point qu'elle a continué en 2022 l'annualisation du temps de travail avec les personnels de l'animation et des agents du service des fêtes et de la logistique, du service des relations publiques et de la régie des spectacles, le temps de travail des ATSEM et du personnel d'entretien des écoles était déjà annualisé.

**Graphique n° 11 : Exemples de variation des heures supplémentaires payées par mois (moyenne de période) (en heures)<sup>51</sup>**



Source : source fichiers paie

La chambre invite la commune à créer des cycles de travail et à améliorer son contrôle interne.

### 6.3.3 Un compte épargne temps monétisable, croissant et comportant des irrégularités

Les agents disposent d'un compte-épargne-temps (CET), qui est monétisable depuis la délibération du 22 octobre 2013 qui en fixe les modalités et les tarifs. Le coût total des jours indemnisés croît sur la période (+ 74 %). Le cumul des jours sur les CET est également important et croissant (1 200 jours soit plus 5 ETP fin 2021) (annexe n° 27). La commune n'ayant pas de dispositif de pointage jusque en 2022 (pourtant obligatoire depuis le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002), elle ne pouvait contrôler le temps de travail ni les droits aux jours « RTT » permettant d'alimenter le CET.

La croissance du stock des jours de CET indemnisables représente un risque financier de l'ordre de 130 000 € fin 2021 (annexe n° 12), soit près du double de celui de 2016.

La chambre a également constaté en consultant des dossiers du personnel que les plafonds de jours monétisables n'étaient pas respectés. Depuis la délibération de 2013, 60 jours maximum pouvaient être épargnés dont 40 monétisables. Or au moins 8 agents ont pu dépasser ce plafond. Un agent a pu monétiser sur deux années consécutives 55 jours (7 425 €), ce qui est non seulement irrégulier mais concrètement impossible.

<sup>51</sup> La paie constate les heures effectuées en M - 1 ou M - 2.

La commune a pris une nouvelle délibération en 2021, afin d'ajuster les règles d'utilisation du CET et de sa monétisation, qu'il convient de faire respecter. La mise en place d'une gestion automatisée du temps de travail devrait permettre d'avoir une meilleure gestion du CET des agents.

### 6.3.4 L'absentéisme trop important mais en réduction

L'absentéisme se compose de l'absentéisme médical et des autres autorisations d'absences.

L'absentéisme médical est de l'ordre de 14 % en 2021, en diminution de 10 % sur la période (annexe 39). Ce taux est plus élevé que la moyenne de 9 % constatée dans d'autres collectivités<sup>52</sup>. Il représente un coût brut annuel d'environ 3,7 millions d'euros.

La commune devrait mettre en œuvre les outils de lutte contre l'absentéisme (DUERP, politique de mobilité interne pour les métiers pénibles, par exemple) qui sont globalement absents dans la collectivité.

**Tableau n° 28 : Évolution du coût brut de l'absentéisme**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rappel coût moyen / ETP (€)	34 217	42 092	38 419	38 072	39 601	37 620
ETP équivalent en arrêt	107	82	95	92	94	99
Coût brut des absences (€)	3 670 801	3 451 349	3 645 706	3 517 605	3 737 694	3 712 594
Rappel masse salariale (€)	21 998 204	22 706 064	23 264 349	24 977 309	25 919 225	27 161 795
Coût de l'absentéisme (%)	17	15	16	14	14	14

Source : commune et comptes de gestion

## 6.4 Les éléments de rémunération insuffisamment maîtrisés

### 6.4.1 L'application coûteuse du régime indemnitaire du RIFSEEP

Conformément à la réglementation<sup>53</sup>, le régime indemnitaire est constitué du RIFSEEP depuis la délibération du 29 mars 2018.

La réglementation impose que ce régime indemnitaire soit composé de deux parts, une part « fonction » (IFSE) et une part « individuelle » (CIA), le tout étant encadré par des plafonds annuels réglementaires. La réglementation impose à la collectivité de coter les postes de la collectivité en fonction des grades et des fonctions exercées.

La délibération de 2018 crée des grilles d'IFSE et de CIA en fonction des filières, cadres d'emplois et groupes de fonctions conformément à la réglementation.

La commune a également conservé une prime annuelle créée par une délibération de 1980 qui peut se cumuler avec le RIFSEEP, au titre des avantages collectivement acquis prévus par la loi de 1984<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> 9,5 % en 2020 selon Sofaxis.

<sup>53</sup> Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a institué un nouveau régime indemnitaire de référence tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel (RIFSEEP).

<sup>54</sup> Article 111 de la loi du 26 janvier 1984 - 3<sup>ème</sup> alinéa : « Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. ».

L'attribution du CIA et le calcul de son montant sont liés à la performance individuelle de chaque agent, évaluée chaque année dans le cadre des entretiens individuels. La commune dispose d'une procédure formalisée d'évaluation annuelle de ses agents. Néanmoins, la chambre qui a consulté une trentaine de dossiers individuels, a rarement trouvé les fiches d'évaluation complétées dans ces dossiers. Il est pourtant obligatoire de tenir chaque année des entretiens individuels avec les agents, et de classer ces évaluations dans les dossiers individuels.

La mise en place du RIFSEEP devait remplacer l'ensemble des régimes indemnitaires de droit commun en cours dans la collectivité (IFTS, IEMP, IAT, etc.). Le décret susvisé a prévu de laisser subsister uniquement certaines primes pour les personnels non éligibles au RIFSEEP (filière de la police, enseignants, assistantes maternelles). Cette subrogation a bien eu lieu dans la commune puisque ne subsistent en 2021 que les primes pour les filières non éligibles. Cette subrogation a eu cependant un surcoût non négligeable (+ 60 %). Le total des primes distribuées représentait 1,8 M€ en 2016 et 2,8 M€ en 2021. Lors de sa mise en œuvre en 2018, seul l'IFSE était versée. Elle sera complétée en 2019 par le versement du CIA ce qui fit croître considérablement le coût de cette mise en œuvre par ETP (+ 40 %) à Pierrefitte-sur-Seine.

La commune devrait valoriser la performance individuelle de chaque agent dans la distribution du régime indemnitaire voté.

**Tableau n° 29 : Évolution du coût des principaux régimes indemnitaires (en €)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution (en %)
Prime annuelle	547 124	584 114	616 962	612 858	670 743	655 056	20
Principales indemnités complémentaires antérieures *	1 246 992	1 587 516	743 927	413 340	267 422	123 611	- 90
RIFSEEP	0	0	970 816	1 566 160	1 923 273	2 085 120	0
<b>SOUS-TOTAL Régime indemnitaire</b>	<b>1 794 116</b>	<b>2 171 630</b>	<b>2 331 706</b>	<b>2 592 357</b>	<b>2 861 439</b>	<b>2 863 786</b>	<b>60</b>
ETP total (permanents et non permanents)	658	687	685	707	708	728	
<b>Coût par ETP</b>	<b>2 728</b>	<b>3 162</b>	<b>3 405</b>	<b>3 667</b>	<b>4 039</b>	<b>3 933</b>	<b>44</b>

Source : fichiers de paie

#### 6.4.2 Les rémunérations spécifiques conformes

Les emplois fonctionnels sont rémunérés selon la grille indiciaire de l'emploi de détachement. L'examen des rémunérations de ces emplois montre qu'ils sont effectivement rémunérés sur la grille des emplois des communes de 40 à 150 000<sup>55</sup> habitants, applicable à Pierrefitte-sur-Seine depuis l'arrêté de sur-classement de 2016.

Les collaborateurs de cabinets obéissent à des règles particulières tant pour leur nombre (cf. 6.2.3) que pour leurs rémunérations.

Ces emplois de cabinet disposent d'une rémunération et d'un régime indemnitaire qui sont plafonnés<sup>56</sup>. Le traitement ne doit pas dépasser 90 % du traitement indiciaire terminal du cadre d'emploi administratif le plus élevé de la collectivité. Par ailleurs le régime indemnitaire appliqué ne peut excéder 90 % du régime indemnitaire le plus élevé.

L'examen des rémunérations n'a pas révélé d'anomalie dans l'application de ces règles.

<sup>55</sup> DGS sur la grille de 40 à 80 000 habitants.

<sup>56</sup> Article 7 décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

### **6.4.3 L'absence d'avantages en nature**

La commune a déclaré ne pas disposer de logement de fonction. De fait, aucune paye ne mentionne cet avantage en nature.

Néanmoins la faiblesse de certains loyers du parc privé communal occupé par des agents (cf. partie analyse financière) doit inciter à la commune à reprendre ces biens dès que possible.

La commune a également déclaré ne mettre à disposition aucun véhicule de fonction et aucune paie ne mentionne cet avantage.

L'examen de la gestion du parc automobile (69 véhicules en 2022) montre qu'il n'y a pas de véhicule attribué nominativement, mais un parc global stationné soit au centre technique, soit auprès des services (une personne est identifiée par service). Les délibérations de 2015 et 2022 autorisent le remisage à domicile des véhicules de service. Ces délibérations prévoient également un règlement intérieur d'usage des véhicules qui a été transmis à la chambre.

Ces délibérations ne sont pas nominatives, et devraient être complétées par des arrêtés nominatifs.

Un inventaire du parc est tenu à jour. Les véhicules sont plutôt anciens, et les sorties du parc ne se font désormais que par une remise à la casse ou une vente sur une plateforme en ligne.

Les carnets de bord ne sont pas assez remplis par les utilisateurs, ni sur les missions ni surtout sur l'identité des conducteurs. La collectivité ne peut donc pas se retourner contre eux en cas de verbalisation.

Plusieurs cartes « carburant » sont à disposition au garage. Elles peuvent uniquement être utilisées dans une station proche. Un suivi du coût par agent est effectué par le centre technique municipal.

Le garage n'est pas en mesure actuellement de vérifier la détention du permis de conduire de tous les utilisateurs des véhicules.

L'ensemble de la gestion du parc automobile (gestion de l'entretien et de l'achat des véhicules- cf. commande publique, le suivi des utilisations et le contrôle des permis de conduire) mériterait d'être renforcé afin de s'assurer d'un usage conforme au règlement édicté par la collectivité.

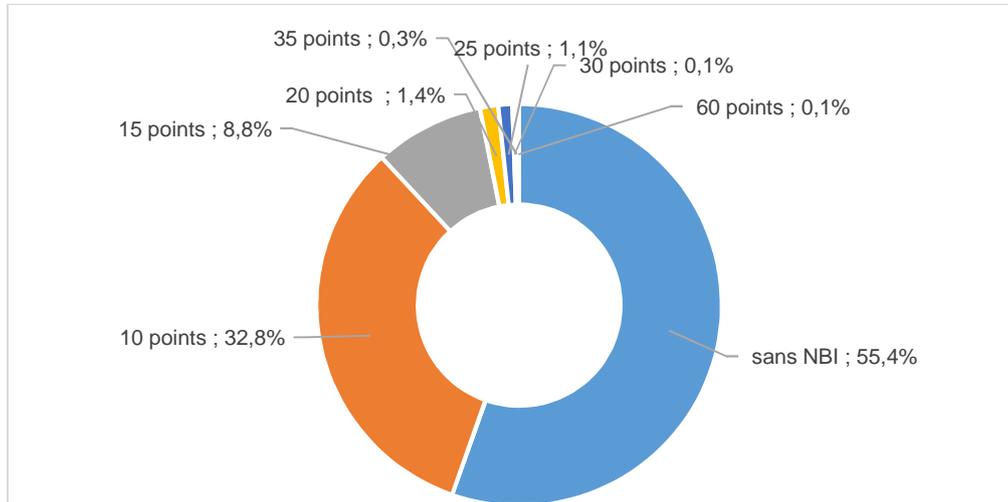
### **6.4.4 La nouvelle bonification indiciaire (NBI)**

La réglementation issue du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 permet d'attribuer des points d'indice supplémentaires, selon les fonctions exercées par l'agent, dans les cas énumérés par le texte (exemples : agent assurant l'accueil du public, agent assurant l'encadrement d'une équipe spécifique, agent sur un emploi fonctionnel, etc.). Cette attribution est réservée aux agents titulaires ou stagiaires.

L'examen des paies montre qu'aucun agent non titulaire de la commune ne bénéficie de points de NBI, et que l'évolution du nombre de points attribués est relativement stable sur la période.

Le nombre d'agents bénéficiant de la NBI est élevé (près de 45 %) mais peut s'expliquer pour partie par la présence de trois quartiers prioritaires<sup>57</sup> sur la commune. La consultation de l'échantillon d'une trentaine de dossiers du personnel, a permis de constater que les arrêtés qui attribuent les points de NBI, ne précisent pas le motif légal correspondant au nombre de points. Ce défaut de motivation affecte la régularité de ces dossiers. La chambre invite donc la commune à modifier la rédaction des arrêtés attribuant la NBI.

**Graphique n° 12 : Répartition de la NBI par nombre de points (moyenne de période)**



Source : fichiers de paie

#### **6.4.5 La prime exceptionnelle « Covid » distribuée sans fondement légal**

Le décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 prévoit qu'une prime exceptionnelle, dite « prime covid », peut être attribuée aux agents ayant assuré par leur présence la continuité du service public pendant la crise sanitaire. Cette prime peut être attribuée par le maire après délibération du conseil municipal (article 8 du décret précité). Or la commune a indiqué ne pas avoir délibéré sur ce point. Ces primes « Covid » ont été attribuées par un arrêté du maire, fondé sur une décision municipale qui précise leurs modalités d'octroi. La chambre relève l'absence de fondement légal de ces versements.

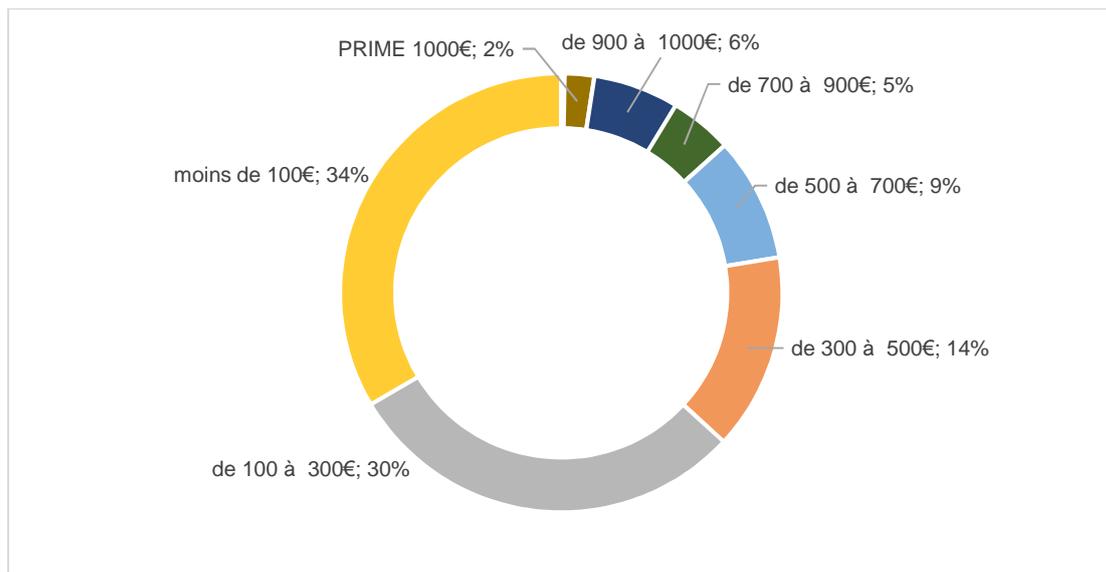
L'attribution individuelle correspond à un montant réglementaire multiplié par le nombre de jours de présence (mars à mai 2020) dans la limite de 1000 € (article 7).

Pour la commune de Pierrefitte-sur-Seine, le coût de cette prime approche les 100 000 € en 2020 pour environ 400 agents. Les montants des deux tiers des primes accordées sont inférieurs à 300 € et 9 primes (2 %) sont au plafond des 1000 € réglementaires<sup>58</sup>, notamment pour la police municipale. Dans le cadre du contrôle des justificatifs de présence signés d'un chef de service, la collectivité a transmis un tableau au format excel qui n'est signé d'aucun des chefs de services. La répartition par service et la moyenne par agent indique que c'est la police municipale qui a bénéficié le plus de la « prime covid ».

<sup>57</sup> L'exercice de missions dans le périmètre d'un quartier prioritaire ouvre droit à la NBI (décret modifié n° 2015-1386 du 30 octobre 2015 relatif à la nouvelle bonification indiciaire attribuée aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville, à la suite de la création des quartiers prioritaires de la politique de la ville).

<sup>58</sup> Dont une seule au sein de l'équipe de direction générale.

**Graphique n° 13 : Répartition de la « prime Covid » au sein des bénéficiaires**



Source : fichiers de paie

**Recommandation régularité 4 : Conformément au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, assurer annuellement les entretiens individuels des agents.**

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*Les effectifs de la collectivité sont supérieurs à la moyenne de la strate. L'augmentation de la masse salariale est liée à la fois à l'augmentation notable des effectifs, notamment titulaires de catégorie C et à l'accroissement des coûts des personnels (heures supplémentaires, régime indemnitaire, gestion et indemnisation du CET). La collectivité dispose pourtant de certaines procédures internes mais ne semble pas les appliquer efficacement (contrôle du temps de travail, évaluation annuelle, gestion du parc auto, contrôle des heures supplémentaires, indemnisation du CET).*

*L'acquisition d'outils informatiques en 2022 (agrégateur de données RH pour le pilotage, outil de gestion automatisée du temps de travail) devrait permettre à la collectivité de disposer désormais des informations nécessaires au renforcement de son contrôle interne.*

*La masse salariale représente 58 % des recettes de gestion en 2021 et c'est le poste de dépenses le plus dynamique de la période (+ 23 %). La collectivité devra par ailleurs faire face en 2023 à la revalorisation en année pleine de 3,5 % du point d'indice. Les mesures internes doivent permettre de dégager rapidement les économies attendues pour préserver les grands équilibres financiers de la collectivité (cf. partie analyse financière).*

## 7 LA COMMANDE PUBLIQUE : DES MARCHÉS IRREGULIERS

### 7.1 La part des achats « hors marché » est trop importante mais en réduction sur la période

L'examen du fichier des mandats transmis par la commune, permet d'identifier les achats passés selon une procédure de « marchés publics »<sup>59</sup> et les achats directs. Sur la période, sur les 76 M€ d'achats éligibles à la commande publique<sup>60</sup>, seuls 45 % sont exécutés dans le cadre de procédures de « marchés ».

Les achats « hors marchés » représentent globalement 55 % des dépenses que la collectivité aurait dû soumettre aux règles de la commande publique, avec une plus forte proportion (58 %) sur les achats d'investissement (acquisitions d'immobilisations et travaux).

Les achats courants (charges générales) sont également très largement le fait d'achats directs (49 %). Le taux de 100 % de « hors marché » constaté au chapitre 65 (subventions) ne représente cependant qu'une faible part de dépenses.

**Schéma n° 1 : Répartition du taux de « hors marché » sur la période (en % et en €)**

Fonctionnement				% marchés	Investissement						
marchés		Hors Marchés			marchés		Hors Marchés				
17 596 265		17 600 348		34 757 341		17 161 076		24 043 157			
50%		50%		45%		42%		58%			
Charges Gén.	Subv.	Charges Gén.	Subv.					Achats Immo	Travaux	Achats Immo	Travaux
17 596 265	-	16 897 403	702 944					8 145 850	9 015 226	5 146 381	18 896 776
51%	0%	49%	100%					61%	32%	39%	68%

Source : fichier des mandats

On note cependant une forte augmentation de la part des achats encadrés par des procédures formalisées sur la période, notamment en investissement.

L'adoption d'une « nomenclature des achats »<sup>61</sup> permettrait à la commune d'améliorer ce taux en identifiant davantage les achats qui, regroupés, dépassent les seuils de publicité et de procédures formalisée, notamment en fonctionnement.

<sup>59</sup> La chambre utilise l'expression courante « hors marché » pour désigner tous les achats qui ne nécessitent pas une mise en concurrence publique spécifique, ni une procédure formalisée telles que celles prévues par le code de la commande publique. Ces achats peuvent tout à fait être réguliers dans les cas prévus par le code sus visé, notamment lorsque le volume d'achats est faible, sous réserve d'appliquer la règle des trois devis. À l'inverse, le terme de « marché » vise les achats qui doivent faire l'objet d'une publicité adaptée ou d'une procédure définie par le code, et reprise par le guide de la commande publique de la collectivité. Au regard de ces règles, le terme de « marché » renvoie aux achats supérieurs à 40 000 € HT au 1<sup>er</sup> janvier 2020 (et 25 000 € HT antérieurement) qui doivent être identifiés comme tels dans le fichier des mandats de la collectivité. Les groupements de commandes (syndicats, UGAP...) et les contrats spéciaux PPP, DSP, ...) sont considérés comme des marchés.

<sup>60</sup> La partie éligible représente 55 % des mandats transmis (chapitre 011,65,20,21,23).

<sup>61</sup> Cette nomenclature permet à la collectivité de classer chaque achat dans une famille et ainsi de disposer d'une année sur l'autre d'une connaissance exhaustive de la cartographie de ses achats et de leurs volumes.

**Tableau n° 30 : Part du « hors marché » par année (en M€) sur dépenses éligibles**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
<b>Fonctionnement</b>	<b>5,52</b>	<b>5,72</b>	<b>6,00</b>	<b>6,81</b>	<b>5,70</b>	<b>5,43</b>	<b>35,20</b>
Hors marché	3,15	2,77	2,99	3,42	2,71	2,57	17,60
Marchés	2,38	2,96	3,01	3,39	3,00	2,86	17,60
<b>% de marchés</b>	<b>43</b>	<b>52</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>50</b>
<b>Investissement</b>	<b>8,63</b>	<b>10,73</b>	<b>5,46</b>	<b>2,30</b>	<b>5,40</b>	<b>8,68</b>	<b>41,20</b>
Hors marché	7,27	9,15	4,58	0,78	0,89	1,37	24,04
Marchés	1,36	1,58	0,88	1,53	4,51	7,31	17,16
<b>% de marchés</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>66</b>	<b>84</b>	<b>84</b>	<b>42</b>
<b>TOTAL</b>	<b>14,15</b>	<b>16,45</b>	<b>11,46</b>	<b>9,12</b>	<b>11,11</b>	<b>14,11</b>	<b>76,40</b>
Hors marché	10,42	11,91	7,57	4,20	3,60	3,94	41,64
Marchés	3,73	4,54	3,89	4,92	7,51	10,17	34,76
<b>% de marchés</b>	<b>26</b>	<b>28</b>	<b>34</b>	<b>54</b>	<b>68</b>	<b>72</b>	<b>45</b>

Source : fichier des mandats

## 7.2 Le non-respect des seuils de publicité et de mise en concurrence

### 7.2.1 De nombreuses dépenses hors marché irrégulières

Compte tenu de l'existence de dépenses hors marché et de la non utilisation d'une nomenclature des achats, la chambre a examiné les principales commandes hors marché afin de s'assurer qu'elles n'auraient pas dû faire l'objet d'une procédure formalisée. La commune indique avoir engagé une procédure pour se doter d'un assistant à maîtrise d'ouvrage en vue de l'élaboration d'une cartographie des achats.

Sur les 17 M€ de commandes hors marchés en fonctionnement, une sélection des dépenses les plus importantes ou les plus récurrentes, qui portait sur 26 fournisseurs représentant 5,6 M€ sur la période a établi, après examen contradictoire avec la commune, que 3,4 M€ (60 %) de ces achats auraient dû faire l'objet d'une mise en concurrence ou de procédures formalisées. Ces dépenses constituent des achats ou prestations récurrents qu'elle aurait eu avantage à mettre en concurrence. Les raisons invoquées par la collectivité sont généralement le manque de temps pour préparer les marchés, ou la mauvaise connaissance de la valeur des achats concernés.

La commune a pu dans certains cas justifier de la mise en œuvre de procédures formalisées sur la fin de la période de contrôle (2020/2021), démarche qu'il convient de poursuivre en passant des marchés, pour les fournitures ou prestations techniques de véhicules, les prestations de graphistes, de distribution ou d'impression de la presse municipale, ou encore de fournitures alimentaires.

En investissement, sur 22 fournisseurs représentant 3,12 M€ sur 24 M€ de dépenses hors marché sur la période, la commune a pu justifier de l'existence de marchés ou d'une mise en concurrence pour une partie de ces achats et travaux. Il apparaît néanmoins 2,14 M€ (68 %) dans ces dépenses qui auraient dû faire l'objet d'un regroupement des besoins pluriannuels afin de respecter les seuils de procédures formalisées. Ceci concerne systématiquement l'achat de véhicules, fait en direct, alors que, compte tenu des montants, une procédure formalisée s'imposait. La commune indique avoir modifié ses pratiques depuis, notamment par le recours au groupement de commandes du SIPPPEC, ou à l'UGAP et le remplacement des prestations de graphisme par un recrutement.

D'une façon générale, la commune doit mieux définir son besoin en amont de la commande, afin de pas dépasser les plafonds ou les délais maximums de ses marchés publics. Elle doit également mieux regrouper les dépenses pluriannuelles de même nature, afin de respecter les seuils de procédures obligatoires. L'application d'une « nomenclature des achats » permettrait à la collectivité de s'assurer du respect de ces seuils.

**Recommandation performance 2 : Respecter les seuils de publicité et de procédure prévus par le code de la commande publique, notamment en mettant en place une « nomenclature des achats » afin de faciliter le regroupement des dépenses de même nature.**

### **7.2.2 De nombreux ordres de réquisitions du comptable public qui ne peuvent remplacer le respect du code de la commande publique.**

La chambre remarque le nombre important (26) de réquisitions du comptable public qui avait, à juste titre, refusé certains paiements présentés sans pièces justificatives. Le total de ces ordres de réquisitions concernant essentiellement l'achat public représente 633 611 €. Ces ordres de réquisition sont pris pour poursuivre l'exécution d'un marché arrivé à son terme ou à son montant maximum, alors qu'un ordre de réquisition du maire ne peut remplacer l'application du code de la commande publique, pour éviter la signature d'avenants, la passation d'un nouveau contrat ou une remise en concurrence (art. R. 2194-1 et suivants du code de la commande publique). En se substituant au comptable public, l'ordonnateur engage sa responsabilité.

En outre cette façon de procéder pourrait constituer un manquement aux règles garantissant la liberté d'accès et l'égalité des candidats aux marchés publics.

**Recommandation régularité 5 : Mieux anticiper le renouvellement des marchés et respecter le code de la commande publique (art. R 2194-1 et suivants) prévoyant la modification des contrats de marchés publics pour en modifier leur durée ou leur montant maximum.**

### **7.3 Les procédures de marchés publics formalisées sont bien exécutées quand elles sont utilisées**

#### **7.3.1 Des procédures internes précises et (trop) formalisées au dépend de la performance**

La fonction « achats » est regroupée au sein de la direction de la commande publique, intégrée à la direction générale des services techniques. Cette direction se compose du « service de la commande publique » chargé des achats de fournitures et services supérieurs à 40 000 € HT et des travaux supérieurs à 90 000 € HT, ainsi que du service « marchés publics DGST », chargé des marchés des services techniques inférieurs à 90 000 € HT. La passation des marchés de fournitures et services inférieurs à 40 000 € HT est donc du ressort des services gestionnaires. Pour cela ils disposent d'un guide de procédure.

Depuis 2011, la formalisation des procédures internes est décrite par un guide de l'achat public très détaillé mais pas à jour des nouveaux seuils<sup>62</sup>. La lecture des fiches de procédure de ce guide, indique que la collectivité a choisi des procédures internes écrites pour des commandes supérieures à 4 000 €, et en particulier pour les achats inférieurs à 25 ou 40 000 € hors taxe.

<sup>62</sup> Seuil de 40 000 € HT depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 (décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019).

Le strict respect des procédures internes peut conduire à une certaine lourdeur administrative. Par exemple<sup>63</sup> pour un marché divisé en deux lots pour un total annuel d'environ 10 000 € HT, les services auront rédigé une « fiche pré-projet » de 4 pages, une « analyse des offres » de 11 pages et une « fiche de traçabilité » synthétisant la procédure de 3 pages, le tout signé par pas moins de cinq autorités différentes, alors qu'il aurait suffi de demander trois devis. La chambre invite la commune à réfléchir à une procédure d'achat plus performante, qui pourrait laisser davantage de responsabilités aux acheteurs, tout en instaurant un contrôle interne aléatoire des achats faits par les services.

La collectivité n'effectue que peu de missions qualitatives sur sa politique d'achat. Elle n'a d'ailleurs pas de politique d'achats formalisée. Le sourçage en amont n'est pas effectué, et aucune des « fiches internes » ne revient sur les retours d'expériences des marchés passés, afin d'améliorer les achats futurs ou de composer une cartographie des tiers. À la suite des observations de la chambre, la commune envisage le recrutement d'un acheteur pour la rentrée 2023, pour faciliter l'interface entre la commande publique et les services prescripteurs lors de la définition des besoins.

### **7.3.2 Le constat satisfaisant de nombreux groupements de commandes et de procédures de mise en concurrence régulières**

La commune passe une quarantaine de nouveaux marchés par an, pour une valeur annuelle d'environ 13,5 M€. La passation de marché en procédure adaptée (MAPA)<sup>64</sup> reste la procédure la plus utilisée et, dans les procédures formalisées, la technique de l'accord cadre.

Sur 14 marchés sélectionnés afin de vérifier la régularité des procédures de mise en concurrence (publicité, nombre d'entreprises ayant répondu), d'analyse des offres (respect des critères et pondérations) et le respect des délais de notifications, aucune difficulté n'apparaît.

La commune est par ailleurs partie à une vingtaine de groupements de commandes. Cette pratique qui consiste à associer plusieurs acheteurs publics autour d'un même besoin d'achat, permet d'obtenir des prix généralement plus attractifs, par l'effet du volume acheté et allège le coût interne, puisqu'une seule entité, le coordonnateur, assure le pilotage d'une unique procédure conjointe.

Comme d'autres collectivités d'Île-de-France, la commune est membre des syndicats SIPPEREC et SIGEIF ce qui lui permet l'achat groupé d'énergie. Elle a également signé 12 groupements de commandes avec l'EPT Plaine Commune, notamment pour les fournitures informatiques, les espaces verts ou les assurances. Deux groupements d'achats existent aussi avec son CCAS pour du mobilier, ou pour le récent logiciel de suivi du temps de travail. La commune s'est également associée au CIG<sup>65</sup> Petite Couronne pour les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage en matière d'assurance.

---

<sup>63</sup> Marché Protect Sécurité 2018-SBS-02.

<sup>64</sup> Marché à procédure adaptée.

<sup>65</sup> Centre intercommunal de gestion.

### **7.3.3 L'examen de la délégation de service public pour l'exploitation de la piscine Claire Supiot**

S'agissant de la première délégation de service public organisée par la commune, celle-ci a choisi de se faire accompagner par un cabinet spécialisé pour piloter la procédure. Le principe du recours à une délégation de service public pour l'exploitation du centre aquatique Claire Supiot et le lancement de la procédure, ont été approuvés par une délibération du conseil municipal du 15 novembre 2018 pour une durée de 5 ans. La délibération du 27 novembre 2018 retient l'affermage comme mode de gestion de la piscine, sur la base d'un rapport de la commission de délégation de service public, détaillant les avantages et les inconvénients de chaque mode de gestion, comme le prévoit l'article L. 1411-4 du CGCT<sup>66</sup>.

Par délibération du 16 décembre 2021, le conseil municipal de la commune de Pierrefitte-sur-Seine a approuvé le choix de la société Prestalis en qualité de délégataire du service public du centre aquatique de Pierrefitte-sur-Seine pour un montant de 2 774 309 €.

La Chambre n'a pas d'observation particulière sur la procédure ().

---

#### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La commune de Pierrefitte-sur-Seine utilise trop peu souvent les procédures de marchés publics (45 % en moyenne de période). De nombreux achats directs récurrents imposeraient la passation de procédures de marchés. Certaines procédures internes trop lourdes au regard des enjeux financiers, sans doute contournées par les services acheteurs, expliquent une partie de ces achats directs irréguliers. La commune est néanmoins membre de nombreux groupements de commandes, et l'utilisation des procédures de marchés publics va croissante sur la période. Les procédures de publicité et de concurrence sont respectées dans l'ensemble. Toutefois elle doit mieux anticiper le renouvellement de ses contrats et respecter davantage le code de la commande publique en évitant de remplacer avenants ou marchés obligatoires par de nombreux ordres de réquisition du comptable public.*

---

---

<sup>66</sup> « Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire. ».

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure .....	54
Annexe n° 2. Glossaire des sigles.....	55

### Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Pierrefitte-sur-Seine a porté sur les exercices 2016 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- Michel Fourcade, à compter du mars 2008 ;

*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 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :*

Ministère public	Nombre	Date
Avis de compétence	Sans objet	

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Notification d'ouverture de contrôle	30 juin 2022	M. Michel Fourcade
Entretien de début de contrôle	12 juillet 2022	M. Michel Fourcade
Entretien de fin d'instruction	1 <sup>er</sup> décembre 2022	M. Michel Fourcade

Délibéré de la formation compétente		Date	
Rapport d'observations provisoires		4 janvier 2023	
Document	Nombre	Date	Destinataire
Notification du rapport d'observations provisoires	1	2.03.23	<a href="#">Ordonnateur</a>
Notification d'extraits du rapport d'observations provisoires	1	2.03.23	<a href="#">Comptable</a>
Réponses reçues au rapport d'observations provisoires		Nombre	Date
		<u>1</u>	<a href="#">31.03.2023 idem comptable</a>

Auditions	Date	Destinataire
Ordonnateur/Ancien ordonnateur/Tiers		

Délibéré de la formation compétente		Date	
Rapport d'observations définitives		11 mai 2023	
Document	Nombre	Date	Destinataire
Notification du rapport d'observations définitives	1	11 juillet 2023	Ordonnateur
Notification d'extraits du rapport d'observations définitives	1	11 juillet 2023	Comptable
Réponses reçues au rapport d'observations définitives		Nombre	Date
		1	15 septembre 2023

## **Annexe n° 2. Glossaire des sigles**

<b>BP</b>	Budget primitif
<b>CA</b>	Compte administratif
<b>CAF</b>	Capacité d'autofinancement
<b>CCAS</b>	Centre communal d'action sociale
<b>CET</b>	Compte épargne temps
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CGFP</b>	Code général de la fonction publique
<b>CGI</b>	Centre intercommunal de gestion
<b>CP</b>	Crédit de paiement
<b>CRC</b>	Chambre régionale des comptes
<b>DGA</b>	Directeur général adjoint
<b>DGS</b>	Directeur général des services
<b>DGST</b>	Directeur général des services techniques
<b>DSP</b>	Délégation de services publics
<b>EPFIF</b>	Établissement public foncier d'Île-de-France
<b>EPT</b>	Établissement public territorial
<b>ETP</b>	Équivalent temps plein
<b>FCTVA</b>	Fonds de compensation sur la taxe sur la valeur ajoutée
<b>FPIC</b>	Fonds national de péréquation communales et intercommunales
<b>Insee</b>	Institut national de la statistique des études économiques
<b>MAPA</b>	Marché à procédure adaptée
<b>PPP</b>	Partenariat public privé
<b>RH</b>	Ressources humaines
<b>ROB</b>	Rapport d'orientation budgétaire
<b>SAS</b>	Société par actions simplifiées
<b>SEM</b>	Société d'économie mixte
<b>SPL</b>	Société publique locale
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée



## **RÉPONSE**

**DE MONSIEUR MICHEL FOURCADE  
MAIRE DE LA COMMUNE DE PIERREFITTE-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.*



Monsieur le Président  
Chambre Régionale des Comptes d'Île-de-France  
6, cours des Roches  
B.P. 226  
Noisiel  
77 441 Marne-la-Vallée Cedex 2

Fait, à Pierrefitte-sur-Seine, le 12 septembre 2023

**Référence :** Contrôle n°2022-0131 – Rapport n° 2023-0043 R

**Objet :** Réponse aux observations définitives

**PJ :** Réponses aux recommandations de régularité et de légalité et remarques précises sur le rapport

Monsieur le Président,

Vous m'avez adressé le 11 juillet dernier le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes d'Île-de-France sur la gestion de la ville de Pierrefitte-sur-Seine à compter de l'exercice 2016.

### **Un état des lieux partagé**

Comme votre synthèse le mentionne, notre commune se caractérise par « *des taux de pauvreté et de chômage supérieurs à la moyenne de la Seine-Saint-Denis* », Département lui-même le plus pauvre de métropole. De plus, elle « *abrite trois quartiers prioritaires de la ville et 40,6 % des résidences principales font partie du logement social* ».

Ces éléments socio-économiques, inchangés depuis votre dernier contrôle, participent largement à expliquer les difficultés et les insuffisances relevées par la Chambre dont le rapport d'aujourd'hui diffère assez peu de celui de 2013.

Le constat dressé lors du précédent rapport de la CRC, à savoir que « *si l'analyse de la chambre est à bien des égards parfaitement réaliste et partagée, il n'en demeure pas moins qu'elle s'applique à la gestion d'un territoire qui n'est structurellement pas en capacité financière ne serait-ce que de mettre en œuvre les objectifs qui lui sont par ailleurs fixés par l'ensemble des politiques publiques actuellement en œuvre* », reste pour Pierrefitte et ses habitants d'une cruelle actualité.

Une analyse de 2019 de *l'observatoire des inégalités* fait apparaître, qu'entre 2001 et 2015, les écarts de richesse se sont polarisés en Ile de France avec, d'un côté des zones aisées qui le sont de plus en plus, et de l'autre, des zones pauvres qui le deviennent de plus en plus.

Ces espaces de polarisations, géographiquement très proches, n'ont pourtant jamais été si sociologiquement éloignés. Ainsi Pierrefitte, proche de Paris, fait malheureusement partie des huit communes de la région où la pauvreté s'est sensiblement accrue entre 2015 et 2021.

Ces évolutions défavorables ne laissent que peu de marges aux communes qui sont bien démunies devant des mécanismes de marché - immobilier et travail notamment - qui les dépassent largement et sur lesquels il leur est quasiment impossible d'agir, ou même obtenir une quelconque inflexion.

A ces problématiques déjà anciennes sont venues s'ajouter, depuis votre dernière visite, des complications liées au décompte de la population. L'INSEE, en charge de la publication officielle du nombre d'habitants, n'a pu comptabiliser près de 6 000 habitants, engendrant pour nous un manque à gagner évalué à 2,3 millions d'euros par an.

C'est une double pénalité importante : d'un côté une dotation plus faible qu'elle ne devrait être, de l'autre 6 000 habitants - « fantômes » pour l'INSEE – qui, en utilisant eux aussi les services publics communaux, en augmentent les coûts.

Pour résoudre ce problème nous avons dû dédier trois agents à temps plein qui ont travaillé en collaboration avec l'INSEE pour aboutir à ce résultat surprenant : l'INSEE reconnaît que ces 6.000 habitants de plus existent bel et bien, mais est contraint, par les textes, de lisser sur 5 ans cette remise à niveau du nombre officiel d'habitants, retardant d'autant l'augmentation des dotations de l'État qui devraient normalement nous être dévolues.

### **Des injonctions contradictoires**

Vous indiquez, fort justement, une série de paramètres qui débouchent cependant sur des injonctions contradictoires majeures.

Ainsi, vous indiquez que la sociologie des habitants pèse « *sur les produits fiscaux et les recettes d'exploitation, qui sont moins importants que dans les communes comparables* » alors que « *le besoin de services et d'équipements d'une population à forte croissance (+7 % sur la période), justifie un niveau de dépenses et d'investissements élevés* », mais que « *la dépense globale d'investissement par habitants (environ 250 €) est très inférieure à celle des communes de la petite couronne parisienne (près de 400 €)* ».

Vous soulignez, à juste titre, la contradiction entre le constat réel quant aux faiblesses des recettes de la ville et un niveau d'investissement plus faible qu'ailleurs alors que notre population fragile, et sans cesse croissante, nécessiterait au contraire d'investir davantage pour lui offrir des services publics de même niveau que ceux de villes comparables.

Ces injonctions contradictoires, nous pouvons les illustrer en partant de trois exemples précis : celui de la Police Municipale, celui du dédoublement des classes de CP et CE1 et celui du NPNRU.

- L'État et les préfectures incitent à la création de polices municipales et de systèmes de vidéo-protection afin de pallier le manque de moyens accordés à la police nationale. Pour Pierrefitte, qui ne possède pas de commissariat sur son territoire, la création et le développement d'une police municipale, nécessaire, a un coût très élevé. Le doublement du nombre d'agents sur la période et l'installation de système de vidéo protection n'ont évidemment pas été neutres sur le budget.  
Mais, pouvons-nous laisser les Pierrefittois sans unités de sécurité au prétexte d'un budget trop serré ? Par son engagement, la Ville réaffirme que le droit à la sécurité doit être le même pour tous, et souhaiterait disposer de davantage de soutien en ce sens.
- Le dédoublement des classes de CP et de CE1, en zone d'éducation prioritaire, décidé par le gouvernement pèse aussi très lourdement sur le budget communal. Notre municipalité est certes clairement favorable à cette mesure mais, en conséquence, les travaux d'agrandissement des bâtiments scolaires ou de pose de modulaires ont représenté 80 % de notre budget d'investissement !  
On voit là encore l'absence d'adéquation entre la mise en place de politiques publiques décidées par l'État et les moyens alloués pour les faire vivre en pratique.
- Enfin, il nous est demandé de contribuer à une certaine « mixité » sociale en attirant sur Pierrefitte des populations plus favorisées. Et là encore, l'injonction est contradictoire ! Dans notre commune avec plus de 40 % de logements sociaux, le nouveau programme ANRU conserve la règle du 1 pour 1 – un logement social détruit doit être compensé par un logement social construit – qui empêche concrètement de proposer plus de logements intermédiaires ou même de faire baisser quelque peu la part de logements sociaux.

Ces règles – bien que justes et compréhensibles – participent des faibles évolutions sociologiques enregistrées sur la commune. D'ailleurs, c'est tout l'EPT Plaine Commune qui est touché par cette difficulté. Et je ne peux que rappeler ce paragraphe issu de la réponse faite au contrôle de la CRC de 2013 :

*« La réalité, connue de tous en vérité, c'est bien l'impossibilité matérielle, financière, fiscale, d'une commune comme Pierrefitte-sur-Seine, à faire face seule à des besoins avérés et reconnus, et à mettre en œuvre seule la déclinaison communale de politiques publiques nationales, régionales et intercommunales, au regard de l'insuffisance structurelle de ses recettes fiscales, et ce malgré une pression fiscale élevée, voire excessive, pesant sur des ménages déjà fragilisés aux plans économique et social.*

*C'est de cette réalité-là dont il faut parler, celle de communes « ghettoisées », héritière de décennies de politiques publiques concentrant dans quelques secteurs géographiques de l'Île-de-France, et particulièrement en Seine-Saint-Denis, les opérations de logement destinées à accueillir les populations les plus fragiles. »*

Même s'il n'est pas question ici de faire le procès de l'inadéquation entre les politiques ambitieuses impulsées par le haut et les moyens donnés pour leur réalisation au niveau local, ni d'éluder nos responsabilités propres dans la gestion communale, les difficultés dans lesquelles évolue Pierrefitte-sur-Seine trouvent leurs sources dans des problématiques sociales qui la dépassent largement.

La réalité est que la seule gestion des finances de la Ville, si performante soit-elle, ne permet pas de faire face aux besoins essentiels des habitants en termes de service public, ni de mettre en place les déclinaisons communales des politiques publiques décidées au niveau national.

### **Une volonté politique pour pallier les manques**

Ces difficultés budgétaires constantes sont liées au besoin de maintenir un niveau d'investissement important et à notre désir d'offrir aux Pierrefittois, en dépit des fortes contraintes du budget communal, un niveau de service équivalent aux autres communes comparables. Il n'y a aucune raison de proposer un service dégradé aux habitants au prétexte d'un manque de moyens.

C'est dans cette zone floue entre impossibilité *a priori* et défaitisme que la volonté politique peut se révéler payante et parvenir à des résultats tangibles pour les habitants de Pierrefitte.

Trois exemples de combats politiques qui se sont révélés fructueux :

- Le centre aquatique Claire Supiot, première piscine de l'histoire de la ville et son extension par un bassin « extérieur » héritage des JOP 2024 :

Avec le plus fort taux d'enfants ne sachant pas nager à l'entrée en 6ème, le Département de la Seine-Saint-Denis, dans le cadre de son « plan piscine », et plusieurs communes qui le composent ont pris les choses à bras le corps. Ainsi, la municipalité a négocié avec le Conseil départemental la construction par ce dernier d'une piscine sur le territoire ; ce qui fut fait et achevé l'année dernière sans que cela ne grève les comptes communaux en investissement.

Sans s'arrêter là, l'équipe municipale s'est battue pour obtenir qu'un bassin « héritage », issu des JOP 2024, soit réinstallé à Pierrefitte. Et, non seulement notre commune a remporté cet appel à projet, mais les négociations avec Plaine Commune ont permis que l'EPT prenne en charge l'intégralité du coût de construction et de gestion de cette extension.

- Le lycée Joséphine Baker

De même que pour la piscine, l'implantation de ce lycée sur le territoire pierrefittois n'était pas acquise. A l'origine, Pierrefitte était en concurrence avec d'autres communes. Par suite de négociations volontaristes et de persuasions, Pierrefitte l'a obtenue et possède maintenant un lycée neuf qui évitera aux lycéens de notre ville de devoir faire de longs trajets matin et soir pour poursuivre leur scolarité.

- La crèche « la Colombe »

L'accueil de la petite enfance n'est certes pas une compétence obligatoire de la commune, mais nous croyons qu'il est important de lever ce frein à l'insertion sociale et professionnelle et de lutter contre les inégalités d'accès au savoir et à la culture et donc aussi scolaires, dès le plus jeune âge. Là comme ailleurs, nous menons un travail sérieux de recherche de subvention qui se révèle fructueux puisque la crèche « la Colombe » a, par exemple, obtenu un financement extérieur à hauteur de 80 %.

Cette politique volontariste d'accueil de la petite enfance a un coût mais nous sommes assez fiers d'être en mesure de répondre favorablement à 50 % des demandes de places en crèche municipale sur la ville. Peu de communes, même plus aisées, peuvent en dire autant.

Ces équipements structurants renforcent également l'attractivité de la commune. L'équipe municipale actuelle continuera donc de se battre pour proposer le meilleur aux habitants et en particulier à prioriser ses actions sur le secteur de l'éducation qui, comme nous le développons ci-dessous, absorbe une grande part de nos capacités d'investissement.

### **L'éducation comme priorité, impactée par des choix nationaux**

Depuis le dernier passage de la CRC dans notre commune, le gouvernement a décidé d'une politique de dédoublement des classes pour les écoles classées en REP, dispositif qui englobe l'intégralité des écoles de notre ville. Si nous approuvons et soutenons cette décision, elle n'en demeure pas moins problématique pour Pierrefitte. La Ville n'était pas en mesure – au vu de sa démographie et de son patrimoine scolaire – d'offrir ce dispositif aux élèves sans augmenter la capacité d'accueil de ses écoles.

Commençons par dire que les subventions à la construction d'écoles maternelles et élémentaires sont quasi inexistantes et que les communes se retrouvent bien seules face à ces coûts. C'est pourquoi, ces 5 dernières années, quasiment l'intégralité de notre budget d'investissement a dû être orienté vers la construction de nouvelles classes afin de fournir les locaux nécessaires à cette politique de réduction des inégalités scolaires.

C'est ainsi qu'entre la pose de modulaires dans les cours pour augmenter à moindre coût et avec rapidité les capacités d'accueil, la construction de l'école Danielle Mitterrand II pour désengorger et déployer le dédoublement pour les écoliers de Danielle Mitterrand I et de

Eugène Varlin, nos choix d'investissement de ces dernières années ont été, de ce fait, fortement contraints.

A cela s'ajoute l'ancienneté du bâti de certaines de nos écoles qui nécessitent des travaux d'entretien et de rénovation réguliers dont les coûts viennent en sus de ceux des chantiers d'agrandissements ou de constructions nouvelles. D'autant plus que le patrimoine scolaire a souffert jusqu'en 2008 d'un sous-investissement chronique.

Par-delà la politique de dédoublement, l'État pousse également à des politiques de sobriété, qui passent en partie par des chantiers de rénovations énergétiques, nécessaires mais coûteux qui toucheront – pour les communes – principalement le patrimoine scolaire. Si nous adhérons à ces orientations indispensables et pertinentes, nous ne pouvons cacher notre inquiétude quant au poids financier futur de ce type de chantiers sur notre budget. Sans un soutien financier fort de l'État envers les communes, cette transition risque de rester lettre morte.

Cela représente des efforts budgétaires conséquents, mais néanmoins insuffisants. La commune s'engage dès à présent sur trois nouveaux chantiers scolaires essentiels:

- La réfection de l'intégralité des huisseries de plusieurs écoles doit permettre de réduire notre facture énergétique et d'offrir de meilleures conditions de travail aux élèves et aux personnels, notamment dans les bâtiments les plus anciens.
- L'extension et la rénovation du groupe scolaire Anatole France, dont le bâti date du début du XXème siècle, dans le cadre du NPNRU. Cette extension permettra de dédoubler les classes et d'absorber l'augmentation attendue des effectifs, tout en améliorant la performance énergétique.
- L'extension de l'école Roselyne Boivin pour créer une école maternelle - sans cesse repoussée pour des raisons budgétaires - afin de pouvoir dédoubler les classes et accueillir, là aussi, plus confortablement les futurs élèves en constante augmentation.

### **Un désengagement de l'État problématique**

Parallèlement à nos difficultés de financement des politiques nationales, la commune subit de plein fouet le recul des services publics centraux.

Dans un double mouvement de fermeture des guichets physiques des différentes agences et services de l'État et de dématérialisation grandissante de tous les actes administratifs - nous avons vu en quelques années disparaître la CPAM, Pôle Emploi et tout récemment la trésorerie de Stains – un grand nombre de Pierrefittois rencontrent des difficultés à accéder à leurs droits ou à mener à bien certaines démarches.

Avec la volonté de réduire cette fracture numérique, la municipalité a créé un « pôle numérique » - labellisé par la suite *France Services* - afin de pallier ce manque et favoriser

l'accès aux droits à des citoyens qui en seraient sans cela privés. Même si l'État accorde une aide, celle-ci est loin de compenser les coûts de fonctionnement - notamment RH -de cet équipement.

L'ensemble de ces politiques régaliennes sont, par nécessité, mises en œuvre et financées par la Ville qui a pris le parti de compenser ce retrait.

Nous souhaitons illustrer le surcoût que ce désengagement implique par deux exemples parmi d'autres, en plus de celui du pôle numérique.

- **La tranquillité publique et la sécurité :**

En l'absence de poste de police nationale sur le territoire communal, la Ville a développé une police municipale ayant un coût, tant en masse salariale qu'en formation, en investissement ou en équipement. Ce « transfert de charges » non-dit et non compensé est d'autant plus lourd que le besoin est important dans une ville comme la nôtre.

La vidéoprotection qui, encouragée par l'État, ne donne pourtant accès qu'à de faibles subventions dont est de toute façon exclu le génie civil – part la plus chère dans la pose de caméras. Ce peu d'aide est d'autant plus surprenant que les services de police nationale ont un droit d'usage sur les vidéos enregistrées.

- **L'habitat insalubre :**

La lutte contre l'habitat indigne et insalubre fait politiquement consensus. Elle relève d'une législation dépendante d'au moins 4 codes différents : code de l'habitat, code de l'urbanisme, code de l'environnement et code de la santé, créant ainsi une grande complexité et une forte insécurité juridique.

La Ville ne dispose ni de la délégation de compétence de l'État, ni de la dotation de transfert car elle n'a jamais obtenu l'agrément de Service Communal d'Hygiène et de Santé (SCHS).

Devant la faiblesse des moyens mis en œuvre par l'Agence Régionale de Santé (actuellement aucun inspecteur disponible pour notre commune), la Ville, devant les agissements de très nombreux marchands de sommeil, a fait le choix de mettre en place un service spécialisé propre doté de plusieurs agents et ce, sans aucun financement spécifique. La Ville assume en totalité la rémunération de ces cadres indispensables.

### **Des systèmes de péréquation, mais une dépendance forte aux financements extérieurs**

De nombreuses subventions existent et notre commune, depuis son éligibilité à la DPV, bénéficie, certes, d'une redistribution plus favorable. Mais nous restons fortement dépendant des financements extérieurs pour faire vivre les politiques communales.

Ainsi, en 2022, les dotations et fonds de péréquation perçus se sont élevés à près de 13 millions d'euros, soit plus de 25% des recettes de fonctionnement de l'exercice.

Quant aux subventions d'investissement, sur la période 2016 – 2022, ce sont plus de 25 millions d'euros qui ont été obtenus, représentant environ 50% du montant hors taxes des dépenses d'investissement réalisées sur la période.

Là encore, si la libre administration des collectivités est inscrite dans la Constitution, les multiples réformes de la fiscalité locale ont réduit l'autonomie fiscale des communes.

De fait, l'Etat continue de déléguer des compétences aux collectivités tout en ne leur accordant pas les moyens de les exercer.

### **Des efforts de gestion qui atteignent leurs limites**

Comme le rapport le souligne, la municipalité a fait de réels efforts pour maîtriser la masse salariale et comprimer au maximum ses coûts.

Les services ont été mis à contribution afin de trouver de potentielles économies et nous avons stabilisé nos dépenses de gestion sur les sept dernières années, ce qui, couplé à l'inflation, signifie une baisse réelle des dépenses de la commune.

Ces efforts consentis trouvent leurs limites. Aller plus loin entraînerait une dégradation du service rendu aux habitants et, au vu de l'absence de marges, le reste à charge contraint souvent à des choix douloureux.

### **Une commune nouvelle, vers un nouvel horizon**

En dépit d'une équipe volontariste et d'équipements publics nouveaux et rénovés depuis 15 ans, force est de constater que les logiques de marché ont fait obstacle au rééquilibrage sociologique de la population.

Étant toujours attentif aux possibilités institutionnelles permettant de renforcer la qualité de vie des habitants, sans jamais s'être interdit d'activer tous les leviers fiscaux ou non possibles, pour assurer la gestion quotidienne des services de proximité dans des conditions optimales, mon équipe municipale et moi-même avons décidé, au mois d'avril, de lancer le projet de création d'une commune nouvelle avec la ville de Saint-Denis.

Cette innovation institutionnelle est, nous le pensons, une opportunité pour les Pierrefittois qui accéderont ainsi au niveau d'investissement nécessaire à leur vie quotidienne et aux services qu'ils sont en droit d'attendre de leur commune, tout en voyant progressivement leurs impôts locaux baisser. Elle permettra aussi de lever nos difficultés de recrutements dans plusieurs secteurs, notamment dues aux rémunérations limitées proposées et au déficit de notoriété de la ville.

Des études sont d'ores et déjà engagées afin de confirmer que ce choix. En regroupant près de 145 000 habitants dans une nouvelle entité, il est bien de nature à peser auprès des partenaires et institutions extérieures, afin de nous permettre de mener à bien les politiques et plus particulièrement les investissements nécessaires au bien être des habitants.

Conscients qu'il va s'agir d'un travail de longue haleine, nous sommes cependant convaincus que semblable projet peut permettre à notre territoire de gagner en attractivité, à nos deux administrations unies d'améliorer leur fonctionnement commun, et à nos populations de bénéficier davantage de services de qualité sans perdre la relation de proximité grâce au principe de commune déléguée.

En s'engageant dans cette voie, la municipalité, loin de baisser les bras, entend répondre à certaines des remarques de la Chambre régionale des comptes qui pointe à la fois les besoins d'une population fragilisée et l'absence de ressources suffisantes à la mise en œuvre d'un service public de qualité, à équité avec d'autres collectivités mieux dotées.

### **Conclusion**

Si nous entendons les critiques et remarques émises par la Chambre, nous n'en demeurons pas moins convaincus qu'ils nous faut poursuivre notre programme ambitieux d'investissement au profit des Pierrefittois et continuer à déployer les services publics locaux, notamment en matière d'éducation et de sécurité, qui « *sont le bien de ceux qui n'en ont pas* ».

Le prochain rapport de la CRC concernant le territoire de Pierrefitte devrait être celui de la commune nouvelle formée avec Saint-Denis.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

*Bien à vous*

**Michel FOURCADE**

**Maire de Pierrefitte-sur-Seine**



# Réponses aux recommandations de régularité et de légalité et remarques précises sur le rapport

## I- Quelques remarques précises sur le rapport

### 1 – Concernant la fiscalité locale (Page 28)

Depuis 2008, la Ville avait choisi comme il est indiqué dans le rapport « *de ne pas augmenter ses taux de fiscalité locale* ». Seulement pour pallier au surcoût de 1,4 million due à l'augmentation des prix de l'énergie, la municipalité a été contrainte, en 2023, de relever les taux sur la THNB et la THRS, et a instauré en plus une majoration de la THRS. Ce surplus de recettes n'a pas pu malheureusement être utilisé pour l'investissement de la commune, absorbé quasi intégralement par les factures énergétiques.

Notons que si les collectivités sont frappées de plein fouet par ces hausses c'est qu'il a été décidé - par la loi - de les sortir du tarif réglementé d'EDF, il y a trois ans de cela.

### 2- Concernant l'encourt de dette (Page 33)

Si sur toute la période étudiée l'encourt de dette dépasse le seuil d'alerte de 12 années, nous souhaitons souligner que depuis cette année, nous sommes repassés en dessous de ces 12 ans (10,4 années pour être précis) et que cet indicateur de capacité de remboursement de la dette est le meilleur de toute la période.

D'ailleurs, cet indicateur devrait s'améliorer encore l'année prochaine compte tenu des efforts de recherche de subventions qui ont été fructueux cette année.

### 3- Concernant l'extension de la piscine Claire Supiot par un bassin extérieur (Page 35)

Vous soulignez le coût en investissement de l'extension de la piscine départementale, or il y a juste un mois, l'EPT Plaine Commune a voté une délibération lui transférant intégralement le projet. Ainsi la commune est délestée de cet investissement de près de 9 millions d'euros et de son fonctionnement futur. Ceci nous permettra de nous recentrer sur la construction d'écoles.

### 4 – Concernant le PPI 2022/2025 et les montants d'emprunts (Page 33)

Comme cela a été explicité-lors de l'audit, le PPI de la commune n'est pas un document impératif. Il est un support prévisionnel souple, fixant des lignes directrices. Les emprunts

supplémentaires évoqués dans ce document ne sont donc que potentiels. Il est bien évident que nous adapterons le niveau de nos investissements à nos capacités financières.

D'ailleurs, dans le cadre de la prospective et du PPI, tous deux actualisés pour le budget 2023, le montant prévisionnel des emprunts pour la période 2022 -2025 est ramené à 20 millions d'euros (hors financement de l'extension du centre aquatique transféré à Plaine Commune). Ce qui aboutirait à une augmentation de l'encours de dette de moins de 5 millions d'euros, soit + 11% par rapport à 2021.

## II- Sur les recommandations de régularité

- **Recommandation n°1 :** Tenir une comptabilité d'engagement conformément à l'article L.2342-2 du CGCT permettant d'engager comptablement l'ensemble des dépenses.

Une note de rappel a été adressée, le 16 mars 2023, à tous les agents en charge de passer des commandes ou des ordres de service afin de les responsabiliser sur cette procédure.

Chaque année, une analyse par service sera faite afin de s'assurer de l'effectivité du respect de la procédure d'engagement.

\*

- **Recommandation n°2 :** En application de l'article R. 2321-2 CGCT, provisionner le risque de dépréciation des créances et les risques pour charges.

La Commune a effectivement eu recours au dispositif du provisionnement pour risques et charges de manière trop irrégulière et insuffisante sur la période concernée.

En conséquence, la Commune s'engage à améliorer ses procédures d'évaluation des risques et à constituer des provisions, notamment dans les cas énumérés par l'article R2321-2 du CGCT.

Le fait que la constitution d'une provision ne relève plus d'une autorisation de l'assemblée délibérante devrait faciliter la mise en œuvre de la recommandation de la Chambre.

Par ailleurs, dans le cadre du passage à la M57, la Commune a délibéré pour opter pour le régime dérogatoire des provisions budgétaires.

\*

- **Recommandation n°3** : Élaborer et tenir à jour un « Document unique d'évaluation des risques professionnels » obligatoire depuis le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001.

La mise à jour du DUERP a été relancée avec le soutien du Centre Interdépartemental de gestion.

Parallèlement, la municipalité va mettre en place un Règlement Intérieur (RI) à l'automne 2023 et une plateforme de signalement pour les employés communaux est d'ores et déjà active depuis le début de cette année.

\*

- **Recommandation n°4** : Délibérer sur la création des emplois fonctionnels et de collaborateurs de cabinet, correspondant à la strate de population, conformément à l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique.

Une délibération a été prise le 23 mars 2023 concernant les 3 emplois fonctionnels de DGA.

La délibération relative aux 3 emplois de cabinet a été prise le 3 juillet 2020 et transmise lors du contrôle sur la plateforme dédiée de la CRC.

\*

- **Recommandation n°5** : Conformément au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, assurer annuellement les entretiens individuels des agents.

Ces entretiens sont systématiquement effectués par le N+1, notifiés aux agents et signés par un membre de la Direction générale et par l'Autorité territoriale.

Cependant, le classement effectif dans les dossiers individuels n'est pas effectué régulièrement et de nombreux entretiens n'ont pas toujours été versés aux dossiers individuels.

La Ville va élaborer un plan d'archivage spécifique aux ressources humaines pour permettre un archivage systématique et régulier dans les 2 ans à venir.

Un groupe de travail va élaborer un cahier des charges soit pour acquérir un système de dématérialisation des dossiers, soit pour améliorer notre système d'archivage papier.

\*

- **Recommandation n°6** : Respecter le code de la commande publique (art. R 2194-1 et suivants) prévoyant la modification des contrats de marchés publics pour en modifier leur durée ou leur montant maximum.

Face à l'inflation des prix des matières premières et son lot de conséquences sur les marchés publics en cours, le CE, dans son avis en date du 15 septembre 2022, suivi des circulaires du premier ministre et du ministre de l'économie, ont proposé plusieurs recours dont l'insertion de clause de réexamen dans les futurs marchés afin de juguler les éventuels aléas pouvant survenir dans l'exécution des marchés.

La Ville de Pierrefitte, à travers sa direction de la commande publique, s'est accoutumée à l'insertion de la clause de réexamen dans les cahiers de charges de ses différents marchés et ce, bien avant l'avènement de la crise et ses effets inflationnistes.

Pour preuve, depuis 2022 jusqu'aujourd'hui, la quasi-totalité de ses marchés prévoit cette clause (article 4 des différents CCAP) en ces termes :

*« L'accord-cadre prévoit que le contrat puisse être modifié, conformément à l'article R2194-1 du Code de la commande publique, et selon les modalités suivantes :*

- *en application des clauses de variation de prix prévues à l'article 5.2 du présent CCAP ;*
- *en cas de modification des indices et index servant de base à la variation de prix. Dans le cas où il existe un coefficient de raccordement, l'application de ce coefficient intervient sans modification de l'accord-cadre ; dans le cas contraire, le titulaire propose un nouvel index ou indice au pouvoir adjudicateur ;*
- *en cas de rectification d'erreurs purement matérielles. Dans ces trois cas, sur proposition du titulaire, le représentant du pouvoir adjudicateur pourra accepter unilatéralement les modifications. Le silence gardé pendant deux mois par le pouvoir adjudicateur sur la demande vaut décision d'acceptation.»*

L'intérêt de cette clause est de traiter les exigences ou situations propres à chaque marché dans l'optique d'opérer les modifications nécessaires à la bonne exécution du marché.

### **III- Sur les recommandations de performance**

- **Recommandation n°1** : Atteindre un niveau d'épargne brute permettant à la commune de financer ses investissements sans augmenter son endettement.

Dès l'élaboration du budget 2022, la Commune a eu pour objectif d'améliorer ses niveaux d'épargne, au travers notamment d'une maîtrise de l'évolution de la masse salariale. Les données définitives de l'exécution budgétaire 2022 font ainsi ressortir une nette

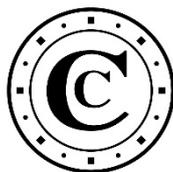
amélioration de la situation financière de la Commune avec une épargne brute qui atteint 4 M€ (soit un taux d'épargne de 7,9%), en progression de près de 33% par rapport à 2021, une épargne nette positive à hauteur de 425 000 € et une capacité de désendettement ramenée à 10,4 ans, en dessous du seuil d'alerte de 12 ans. Ces résultats ont été obtenus malgré les premiers effets de l'inflation et la revalorisation de 3,5% du point d'indice au 1<sup>er</sup> juillet 2022.

La stratégie financière ayant guidé l'élaboration du budget 2023 avait pour objectif central de stabiliser les niveaux d'épargne malgré le contexte économique très défavorable lié à la hausse des coûts de l'énergie et des taux d'intérêt, et à l'inflation générale. Ainsi, le budget primitif 2023, adopté le 23 mars dernier, permet de maintenir l'épargne brute à un niveau acceptable de 3,8 M€ et l'épargne nette reste légèrement positive.

\*

- **Recommandation n°2** : Respecter les seuils de publicité et de procédure prévus par le code de la commande publique, notamment en mettant en place une nomenclature des achats afin de faciliter le regroupement des dépenses de même nature.

La commune a souhaité se doter d'un assistant à maîtrise d'ouvrage pour l'aider dans le cadre de l'élaboration d'une cartographie, et d'un guide de l'achat à échéance du 1<sup>er</sup> semestre 2023. Un avis de publicité est en cours, la date de remise des offres est fixée au 3 avril 2023 pour une notification à la mi-mai.



« 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](http://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](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france)