



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/177/11-0847 C

NOISIEL, le 15 DEC 2011

N° 11-0261 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Maire,

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

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, du code des juridictions financières

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

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

P.J. : 1

Monsieur Xavier LEMOINE
Maire de Montfermeil
Mairie
7, place Jean Mermoz
93370 MONTFERMEIL

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

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et au Directeur départemental des finances publiques de la Seine-Saint-Denis.

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

Jean-Yves BERTUCCI



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE MONTFERMEIL (93)

Exercices 2005 et suivants

Situation financière

Les produits de la section de fonctionnement sont proches de la moyenne de ceux de la strate des communes comparables de 20 000 à 50 000 habitants ; la situation fiscale de la commune apparaît favorable, mais les bases ne sont pas actualisées et leur récente augmentation est ponctuelle. En outre, le potentiel fiscal est difficile à mobiliser.

Le rythme d'augmentation des dépenses de fonctionnement est élevé, en raison des charges de personnel, ainsi que du coefficient de rigidité des charges de fonctionnement, ce qui limite la marge de manœuvre de la commune sur ses dépenses.

La commune a encore une capacité d'autofinancement qu'elle doit conforter. Sa politique d'investissement est prudente, elle recourt modérément à l'emprunt et peut maîtriser sa dette en assurant un remboursement soutenu.

Politique de la ville

La commune considère « difficiles » trois de ses quartiers : le Grand ensemble, le centre-ville et la résidence Lucien Noël.

Elle est, par ailleurs, éligible à tous les dispositifs de zonage prioritaire légaux recensés.

La politique de la ville a pour support conventionnel le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) signé par le maire et le préfet, le 14 mai 2007. Ce contrat comporte 26 objectifs structurés et leur financement.

Les deux axes principaux de l'action de la commune sont l'attractivité du territoire et la mobilité des habitants. 25 conventions ont été conclues pour l'application du CUCS.

Les zones cibles du CUCS sont les trois quartiers difficiles de la commune. Ces cibles n'ont pas été classées par niveau de priorité. Par ailleurs, trois des objectifs du CUCS font exception, car ils ont pour cible l'ensemble du territoire communal ; toutefois, pour deux d'entre eux, l'extension est dûment motivée.

Le programme de rénovation urbaine présente quelques particularités, notamment un décalage entre les plannings prévisionnels et les réalisations (dû notamment aux délais des procédures d'expropriation), des difficultés dans le processus de relogement, un rapport démolitions/reconstructions bien plus favorable que le rapport imposé par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

La conduite de la politique de la ville est confiée à un service communal spécifique, avec l'assistance d'une déléguée du préfet. Les relations avec les associations ne sont pas systématiquement réglées par une convention et le délai de versement des subventions ne s'est pas amélioré depuis le précédent contrôle de la chambre.

La commune évalue sa politique de la ville au moyen de 38 indicateurs énumérés dans le CUUS. Ces indicateurs figurent parmi ceux que la ville doit fournir à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (l'ONZUS), en vue de l'établissement de son rapport annuel. En outre, l'état d'avancement des opérations de rénovation urbaine est bien suivi.

Enfin, une comptabilité analytique, qui n'est pas encore opérationnelle à ce jour, devrait permettre un suivi financier de la politique de la ville. Cet outil pourra intégrer les opérations de rénovation urbaine, pour lesquelles la chambre recommande un suivi budgétaire.

En application de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Montfermeil. L'ordonnateur actuellement en fonction, Monsieur LEMOINE, Maire de Montfermeil, en a été informé par une lettre du 18 mars 2010. L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu avec lui, les 15 novembre et 6 décembre 2010.

Lors de sa séance du 8 février 2011, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées, le 13 avril 2011, à Monsieur LEMOINE.

La réponse du maire est parvenue à la chambre le 10 juin 2011. A sa demande, Monsieur LEMOINE a été entendu par la chambre le 4 juillet 2011.

Lors de sa séance du 27 septembre 2011, la chambre a arrêté les observations définitives qui suivent.

I - PREAMBULE

1. Le contrôle de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a porté sur les années 2005 et suivantes.
2. Le présent rapport porte sur :
 - La présentation de la commune (II),
 - la situation financière (III),
 - la politique de la ville (IV).

II – PRESENTATION DE LA COMMUNE

3. La ville de Montfermeil (Seine-Saint-Denis) compte 26 381 habitants. Son budget de fonctionnement était de 28 M€ en 2009. Elle est membre de la communauté d'agglomération de Clichy-Montfermeil.
4. Le précédent examen de gestion de la commune de Montfermeil a donné lieu à des observations définitives notifiées le 10 juin 2003. La chambre a pris acte qu'il a été mis fin au cumul d'un logement par nécessité absolue de service et d'indemnités ou heures supplémentaires pour l'emploi de gardien, que l'exploitation des halles et marchés forains fait désormais l'objet d'un marché public, qu'enfin, la commune a adhéré au SIETREM (Syndicat Intercommunal pour l'Enlèvement et le Traitement des RESidus Ménagers) de la région de Lagny-sur-Marne, pour la collecte et le traitement des ordures ménagères.

¹ M€: million d'euros.

III – SITUATION FINANCIERE

5. Les produits de fonctionnement évoluent comme suit :

PRODUITS DE FONCTIONNEMENT

	2005	2006	2007	2008	2009
total des produits de fonctionnement (milliers d'€)	31 578	31 492	29 883	29 458	32 312
commune (en €par habitant)	1 305	1 301	1 235	1 217	1 225
moyenne de la strate (en €par habitant)	1 265	1 284	1 312	1 321	1 316
principales recettes (milliers d'€)					
produits des services du domaine (c/270)	1 613	1 896	2 267	2 261	2 150
impôts (c/73)	14 550	14 796	14 716	14 864	14 801
dotations (c/74)	10 146	11 093	11 029	11 542	12 367
produits exceptionnels (c/77)	3 155	2 720	1 127	183	2 227

(Sources : fiches « les comptes des communes » site colloc-bercy ; comptes de gestion)

Les produits de fonctionnement par habitant sont devenus, sur la période, inférieurs à la moyenne de ceux de la strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé. Les ressources propres sont très limitées (7 % des produits de fonctionnement en 2009).

L'augmentation, régulière et nette, des dotations, ainsi qu'un niveau relativement élevé de produits exceptionnels, ont permis à la commune de contenir le recours à la fiscalité.

6. L'assiette fiscale de la commune s'est appréciée sur la période. Par habitant, les bases sont proches de la moyenne de la strate de référence en 2009 :

BASE DES IMPOTS DIRECTS LOCAUX

(en milliers d'€)	taxe d'habitation		taxe foncier bâti		taxe foncier non bâti	
	2 005	2 009	2 005	2 009	2 005	2 009
commune	34 499	37 299	22 208	25 076	189	215
(en €/ha)						
commune		1 392		950		8
moyenne de la strate		1 168		1 131		5

(Sources : états 1259 Mi ; fiches « les comptes des communes » site colloc-bercy)

Le taux de la taxe d'habitation est légèrement supérieur à la moyenne de référence et demeure constant sur la période ; le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties est sensiblement inférieur à la moyenne et reste, lui aussi, constant sur la période :

TAUX DES IMPOTS DIRECTS LOCAUX

	taxe d'habitation		taxe foncier bâti		taxe foncier non bâti	
	2 005	2 009	2 005	2 009	2 005	2 009
commune de MONTFERMEIL	20,10%	20,10%	16,72%	16,72%	23,03%	23,03%
moyenne de la strate	17,52%	17,97%	23,16%	23,62%	55,16%	56,79%

(Source : fiches « les comptes des communes » site colloc-bercy)

² c/ : compte.

Ainsi, la commune, qui dispose d'une richesse fiscale limitée, ne mobilise qu'environ 84 % de son potentiel fiscal :

COEFFICIENT DE MOBILISATION DU POTENTIEL FISCAL (CMPF)

(en milliers d'€)	2005	2006	2007	2008	2009
produit fiscal	10 666	11 078	11 168	11 396	11 662
potentiel fiscal	12 641	13 144	13 241	13 598	14 205
CMPF (produit fiscal / potentiel fiscal)	0,84	0,84	0,84	0,84	0,82

(Source : fiches « les comptes des communes » site colloc-bercy)

Selon l'ordonnateur, les bases fiscales sont surestimées, car elles ont été évaluées dans les années 70, alors que le territoire était attractif et, si elles ont été récemment appréciées, c'est au prix d'un effort considérable d'aménagement et de développement.

Ces bases surestimées introduiraient un biais dans le calcul du potentiel fiscal et, par suite, dans celui du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal.

La chambre rappelle que ce coefficient se calcule de manière globale en rapportant le produit fiscal de la commune à son potentiel fiscal. Il n'est donc pas fonction du nombre d'habitants, contrairement à ce qu'indique l'ordonnateur dans sa réponse. En revanche, le profil de la population (jeune, avec relativement peu de ménages fiscaux, des populations en pavillon déjà fortement contributives...) fait que le potentiel fiscal est difficile à mobiliser.

7. Les charges de fonctionnement évoluent comme suit :

CHARGES DE FONCTIONNEMENT

	2005	2006	2007	2008	2009
commune (en milliers d'€)	24 837	27 512	26 079	26 475	28 059
commune (en €/par habitant)	1 026	1 137	1 078	1 094	1 064
moyenne de la strate	1 149	1 173	1 211	1 230	1 216
principales charges (en milliers d'€)					
frais de personnel	13 984	15 410	15 798	16 439	15 757
achats et charges externes	5 813	5 645	4 924	5 350	5 078
charges financières	766	992	1 338	1 506	847

(Source : fiches « les comptes des communes » site colloc-bercy)

Les charges de fonctionnement par habitant sont inférieures à la moyenne de la strate de référence, comme les produits de fonctionnement. Toutefois, cette situation risque de se détériorer, car le rythme d'évolution des charges (+ 13 % sur la période) est beaucoup plus rapide que celui des produits (+ 2,3 %).

L'augmentation est principalement due aux frais de personnel qui représentent, en 2009, 56 % du total des charges de fonctionnement, et qui ont augmenté de 12,7 % sur la période.

Cette augmentation s'explique notamment par la création d'une nouvelle crèche et un service jeunesse dans le cadre de la politique de la ville et par un renforcement de la police municipale.

Par habitant, les charges de personnel sont proches de la moyenne de la strate, étant précisé que le chiffre de 2009 bénéficie de l'effet mécanique de la mise à jour de la population communale dans les fiches de la direction générale des finances publiques (DGFIP) : passage de 24 199 à 26 381 habitants.

FRAIS DE PERSONNEL

(en €par habitant)	2005	2006	2007	2008	2009	moyenne
commune	578	637	653	679	597	629
strate	601	620	648	664	665	640

(Source : fiches « les comptes des communes » site colloc-bercy)

8. Le coefficient de rigidité des dépenses de fonctionnement mesure la couverture des charges incompressibles par les produits réels de fonctionnement.

COEFFICIENT DE RIGIDITE

(en milliers d'€)	2005	2006	2007	2008	2009	moyenne
charges de personnel	13 984	15 410	15 798	16 439	15 757	
contingents	724	831	834	876	767	
charges d'intérêts	766	992	1 338	1 506	847	
total charges incompressibles	15 474	17 233	17 970	18 821	17 371	
produits réels de fonctionnement	29 927	30 957	29 831	29 644	32 191	
coefficient de rigidité	52%	56%	60%	63%	54%	57%

(Sources : fiches « les comptes des communes » site colloc-bercy ; comptes administratifs)

Ce ratio est élevé, les charges incompressibles absorbant 57 % des ressources réelles. La commune a donc une marge de manœuvre limitée.

Investissement

9. Les dépenses d'investissement évoluent comme suit :

DEPENSES D'INVESTISSEMENT

	2005	2006	2007	2008	2009	moyenne
commune (en milliers d'€)	15 581	23 076	19 799	15 760	12 388	17 321
commune (en €par habitant)	644	841	818	651	470	
strate (en €par habitant)	561	505	535	487	474	
principales dépenses (en milliers d'€)						
dépenses d'équipement	11 030	19 164	15 937	12 753	4 311	12 639
remboursement emprunts	2 518	1 836	1 912	2 080	4 636	2 596

(Source : fiches « les comptes des communes » site colloc-bercy)

L'évolution des dépenses d'investissement est marquée par un pic en 2006, suivi d'une baisse continue jusqu'en 2009 où l'investissement n'a représenté que 80 % de celui de 2005. Toutefois, par habitant, l'investissement 2009 se situe au niveau de la moyenne de la strate de référence.

La baisse constatée en 2009 s'explique notamment par la fin du programme européen PIC URBAN 2 qui assurait jusqu'en 2008 un co-financement stable. Depuis lors, la recherche de financements extérieurs a été plus aléatoire, en attendant que le nouveau programme européen, IN'EUROPE, soit opérationnel.

Le remboursement de la dette est soutenu, la pause des dépenses d'équipement de 2009 ayant même été partiellement compensée par un remboursement anticipé d'emprunt de 2 620 000 €

10. Les taux de réalisation des prévisions d'investissement sont les suivants sur la période :

TAUX DE REALISATION DES INVESTISSEMENTS

(en €)	2005	2006	2007	2008	2009	moyenne
prévisions c/21	6 344 639	8 570 576	5 919 830	4 781 093	6 423 107	6 407 849
prévisions c/23	7 936 411	11 032 213	9 841 019	11 312 056	5 793 279	9 182 996
total prévisions	14 281 050	19 602 789	15 760 849	16 093 149	12 216 386	15 590 845
réalisations c/21	2 526 064	5 066 300	2 732 119	2 016 806	1 132 493	2 694 756
réalisations c/23	2 710 245	5 168 802	3 727 305	7 638 690	2 218 356	4 292 680
total réalisation	5 236 309	10 235 102	6 459 424	9 655 496	3 350 849	6 987 436
taux de réalisation	37%	52%	41%	60%	27%	45%

(Source : comptes de gestion)

Le taux de réalisation des dépenses d'équipement est en moyenne de 45 %. Cette situation s'explique en grande partie par la prudence de la commune qui ne s'engage pas sans que le financement extérieur soit acquis. L'encaissement des financements extérieurs, multiples et complexes, est souvent différé, à l'exemple de la vidéosurveillance dont le bouclage du tour de table financier a, selon l'ordonnateur, duré cinq ans.

En outre, la commune, toujours selon l'ordonnateur, modulerait dans une certaine mesure le renouvellement de ses équipements, en pratiquant un entretien soutenu.

Enfin, la commune recourt modérément à l'emprunt comme le montre le tableau suivant :

RECOURS A L'EMPRUNT

(en milliers d'€)	2005	2006	2007	2008	2009	moyenne
ressources d'investissement	14 006	20 353	21 467	16 454	12 704	16 997
emprunts de l'année	2 500	5 500	6 617	4 043	0	3 732
part des emprunts	18%	27%	31%	25%	0%	22%

(Source : fiches « les comptes des communes » site colloc-bercy)

En conclusion sur ce point, la chambre recommande à la commune, pour améliorer la qualité de ses prévisions, la mise en place un programme pluriannuel d'investissement (PPI) permettant, après avoir effectué un état des lieux, de planifier l'effort de maintien et de renouvellement de son patrimoine, en s'adaptant à la complexité des financements.

Endettement

11. L'encours de la dette évolue ainsi sur la période :

DETTE							
	2005	2006	2007	2008	2009	2009/ 2005	moyenne
encours au 31 décembre de la commune (en milliers d'€)	19 726	23 395	28 101	30 062	25 427	28,90%	25 342
dette / habitant commune (en €)	815	967	1 161	1 242	964	18,28%	1 030
dette / habitant strate (en €)	1 031	1 033	1 060	1 072	1 041	0,97%	1 047

(Source : fiches « les comptes des communes » site colloc-bercy)

Le stock de la dette est proche de la moyenne de la strate de référence. Toutefois, le rythme d'augmentation de l'encours par habitant (+ 18,3 % sur la période) est nettement supérieur à celui de la strate (+ 1 % pour la même période). Il convient donc pour la commune de rester vigilante sur le niveau de son endettement, pour en conserver la maîtrise.

Selon l'ordonnateur, cette évolution a découlé de la stratégie suivante : endettement jusqu'en 2008, dans une période où l'offre des financements extérieurs était suffisante pour permettre un effet de levier, puis désendettement, afin de retrouver une capacité d'emprunt dans une période de plus grande incertitude.

Deux constats sont rassurants : d'une part, la commune a démontré, par son remboursement anticipé de 2009, sa capacité à gérer sa dette, d'autre part, sa capacité de désendettement est très satisfaisante :

CAPACITE DE DESENETTEMENT

(en milliers d'€)	2005	2006	2007	2008	2009	moyenne
Encours au 31 décembre	19 726	23 395	28 101	30 062	25 427	25 342
capacité d'autofinancement (CAF) brute	6 891	4 632	4 630	3 858	6 410	5 284
En cours / CAF brute en années	3	5	6	8	4	5

(Source : fiches « les comptes des communes » site colloc-bercy)

La durée résiduelle moyenne de la dette, calculée en pondérant chaque durée par le capital restant dû (à partir de l'état de la dette annexé au compte administratif 2009) est de 16,3 ans. Mais, la commune pourrait rembourser sa dette en cinq ans, grâce à sa capacité d'autofinancement.

Conclusion

12 La capacité d'autofinancement existante de la commune doit être confortée.

Cependant, les dépenses de fonctionnement peuvent difficilement être maîtrisées, en raison d'un coefficient de rigidité élevé et d'une solvabilité fiscale des habitants limitée.

Au total, la ville reste donc dépendante des dispositifs de péréquation.

IV - POLITIQUE DE LA VILLE

Précédent contrôle

1. Le 18 avril 2002, le maire de Montfermeil a été destinataire d'un rapport d'observations définitives consacré à la politique de la ville menée sur l'ensemble associant sa commune et celle voisine de Clichy-sous-Bois.

La chambre relevait les points suivants, concernant la commune de Montfermeil :

- à propos du pilotage de la politique de la ville : suivi des objectifs et évaluation insuffisants, rigidité des structures de pilotage, absence d'un outil de suivi financier ;
- à propos des associations : paiement tardif des subventions, impossibilité de connaître et suivre les associations subventionnées.

Le présent contrôle a repris ces différents points.

Les quartiers et les zones

2. Trois des quartiers de Montfermeil sont considérés comme difficiles : le Grand ensemble, partagé avec la ville voisine de Clichy-sous-Bois, en bordure de la forêt régionale de Bondy, le centre-ville et la résidence « Lucien Noël », ces deux derniers étant proches du premier. Ces trois quartiers souffrent, notamment, d'une forte densité de population, d'infrastructures insuffisantes et d'un enclavement géographique. Le CUCS (contrat urbain de cohésion sociale) du 14 mai 2007 présente un diagnostic assez complet de ces trois quartiers.
3. La commune est éligible à tous les dispositifs de zonage prioritaire légaux recensés, qui facilitent la mise en place et le financement des actions de la politique de la ville :
 - zones urbaines sensibles (ZUS) ;
 - zones de redynamisation urbaine (ZRU) ;
 - deux collèges classés en zone d'éducation prioritaire (ZEP) et têtes de réseau REP (réseau d'éducation prioritaire) ; quatre écoles maternelles et élémentaires classées en ZEP ;
 - zones franches urbaines (ZFU) ;
 - site éligible aux programmes européens URBAN II pour la période 2000-2006 et IN'EUROPE pour la période de 2007 à 2013 ;
 - bénéfice de la DDU (dotation de développement urbain), suivant la lettre du 30 avril 2010 des ministères de l'Intérieur, du Travail et de la Politique de la ville aux préfets ;
 - bénéfice du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), suivant la lettre du 2 juin 2010 du ministère de l'Intérieur aux préfets ;
 - accompagnement par une déléguée du préfet, suivant la lettre du 30 juillet 2008 du premier ministre aux préfets ;
 - plan « dynamique espoir banlieue », suivant la liste des 215 quartiers d'observation sélectionnés par le Comité interministériel de la Ville ;
 - enfin, mise en place des zones spécifiques à certaines actions, notamment les dispositifs conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), ville vie vacances (VVV), contrat enfance jeunesse (CEJ)...

4. Aucune cartographie des quartiers prioritaires n'est annexée au CUCS. Si la chambre s'en tient au document communal « périmètre zones prioritaires – plan de situation », elle observe que les zones légales ne coïncident pas avec les quartiers cibles du CUCS. Ainsi, la totalité du quartier « Lucien Noël », cible du CUCS, est hors zone légale. Inversement, les périmètres des quartiers des « Bosquets » et du « centre-ville » sont beaucoup plus restreints dans le CUCS que dans le zonage légal. La chambre constate que la commune considère une partie de la ZUS comme non prioritaire.
5. La chambre constate que les dénominations géographiques des secteurs d'action de la politique de la ville sont imprécises. Ainsi, si le « Grand ensemble » est le quartier commun aux deux villes, « les Bosquets » n'en est que la partie située à Montfermeil. Le « Quartier du Plateau » (cité dans la convention partenariale pour la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine du 17 décembre 2004) n'est défini ni comme quartier difficile, ni comme zone légale. Un quartier qu'il est envisagé de déclarer difficile a deux désignations : « Ermitage » ou « Cité Rose ». Ces imprécisions sont sources de confusion dans le suivi des actions.

Le CUCS :

6. Le contrat urbain de cohésion sociale a pour base juridique une circulaire du 24 mars 2006. C'est un « *contrat global et cohérent* » qui intègre « *l'ensemble des dispositifs existants sur le territoire concerné* ». Le CUCS se situe dans la continuité du grand projet de ville (GPV) achevé en 2006. Il a été signé par le maire et le préfet de la Seine-Saint-Denis, le 14 mai 2007, pour la période 2007-2009 et se poursuit actuellement dans l'attente d'une prochaine réforme.
7. Si la circulaire précitée du 24 mai 2006 n'exige que deux signatures, celle de l'Etat et de la collectivité, celles des principaux partenaires n'auraient pas été superflues pour acter leur engagement, même si la chambre constate que c'est au préfet de veiller « *à ce que chaque partenaire s'engage prioritairement* » sur la durée, sa compétence, les moyens qu'il engage.

La chambre constate toutefois que la commune a sollicité un très large partenariat pour élaborer son CUCS : 66 représentants de partenaires, répartis en cinq groupes de travail, avaient été conviés à la journée de travail du 9 novembre 2006.

8. La communauté d'agglomération Clichy-Montfermeil et ses deux villes membres ont chacune leur propre CUCS, comme autorisé par la circulaire précitée du 24 mai 2006. Le CUCS de Montfermeil recense, d'une part, les objectifs de la communauté d'agglomération qui intéressent la commune (exemples : objectifs 2 et 4 : PRU des Bosquets) et, d'autre part, les objectifs communaux propres (exemples : objectifs 1, 24 et 26 : CLSPD).
9. Le financement des actions prévues au CUCS comprend :
 - des financements de péréquation : la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) ; le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) et la dotation de développement urbain (DDU) ;
 - des financements spécifiques : les crédits de l'Acsé (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances) pour le volet humain de la politique de la ville, les crédits de l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) et les crédits de l'ANAH (Agence nationale de l'habitat) pour le volet urbain ;

- des financements de droit commun : le financement communal qui se décompose en dépenses directes et dépenses indirectes (charges de personnel des agents contribuant à la politique de la ville) et les financements extérieurs de toutes les parties prenantes.

10. Le contenu du CUCS est structuré, conformément à la circulaire précitée du 24 mai 2006 qui impose une présentation cohérente des actions de la politique de la ville. Les 26 objectifs décrits dans ce contrat sont ainsi classés :

TERRITOIRE

Sécurité
Cadre de vie – habitat
Services publics

HABITANTS

Parents
Enfants
Mixité sociale
Santé

La liste complète des actions est en annexe.

La commune a fait le choix de rassembler dans le CUCS toutes les actions « politique de la ville », volet urbain et volet humain.

La chambre relève que la commune s'est démarquée de l'architecture indicative du CUCS figurant en annexe de la circulaire précitée du 24 mai 2006. Cette architecture était pourtant censée faciliter les comparaisons entre collectivités.

11. Tous les objectifs du CUCS portent sur des thèmes « politique de la ville » énumérés en annexe de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et en annexe de la circulaire précitée du 24 mai 2006.

Selon l'ordonnateur, le premier axe du contrat vise à changer en profondeur l'image de Montfermeil, par une valorisation de ses potentialités et une logique de développement qui attirera des populations et des entreprises nouvelles et stabilisera sur place les forces vives, tandis que le second axe exprime la nécessité de mieux raccorder la ville aux réseaux de déplacement de la région parisienne, de favoriser les déplacements internes et aussi de développer les mobilités des habitants.

12. La délégation interministérielle à la ville (DIV) recense une quarantaine d'actions « politique de la ville » faisant chacune l'objet d'un dispositif juridique propre. 22 objectifs du CUCS se répartissent dans une dizaine de ces dispositifs juridiques, ce qui démontre un choix limité et raisonné dans l'éventail disponible, d'autant que certaines actions ne sont pas accessibles à la commune, (« internats d'excellence », par absence de lycée, écoles de la deuxième chance et « collèges ambition réussite » dont la création est du ressort de l'Etat, « busing »)

Quatre objectifs du CUCS ne se rattachent, semble-t-il, à aucun des dispositifs juridiques. Il s'agit des objectifs 11 et 12 (développement des services publics), 18 (développement d'activités pour les enfants) et 19 (récompense des élèves méritants).

L'ordonnateur fait remarquer que la construction d'une maison des services publics (objectif 12) s'inscrit dans d'autres dispositifs juridiques, le grand projet urbain et le contrat de plan Etat-région, dont les financeurs principaux sont l'Etat, la communauté d'agglomération et la région, et que la construction d'une crèche et d'une maison de la jeunesse (objectif 18) sont des actions développées au titre du programme d'initiative communautaire européen PIC URBAN II. Ces actions, qui ne dépendent pas de la volonté des seuls signataires, participent à la politique de la ville. A ce titre, elles ont bien leur place dans le CUCS, mais il est indispensable de préciser leur base juridique. Enfin, l'action « récompenser les élèves méritants » (objectif 19) n'a pas trouvé d'application à ce jour.

Pour les actions de la compétence des signataires, mais hors dispositif DIV, la chambre recommande à la commune de respecter les modalités type (signataires, cibles, objectifs, financement, pilotage, évaluation) présentées dans la circulaire précitée du 24 mai 2006, afin de préserver ses droits à financement.

13. Le dispositif conventionnel gravitant autour du CUCS comprend 25 conventions :

- volet urbain :

Six conventions portent sur les actions lourdes de rénovation urbaine du quartier des Bosquets et du centre-ville :

- opération programmée d'amélioration de l'habitat-rénovation urbaine (OPAH-RU) du centre-ville signée le 29 septembre 2004 ;
- convention partenariale pour la mise en œuvre du PRU de Clichy-Montfermeil, signée le 17 décembre 2004 ;
- convention d'aménagement-rénovation du quartier des Bosquets signée le 29 juillet 2005 ;
- charte du relogement des familles des Bosquets signée le 22 juin 2006 ;
- charte locale d'insertion par l'économie signée le 21 décembre 2007 ;
- convention de gestion urbaine de proximité (GUP) signée le 8 janvier 2009.

- volet humain :

Une convention porte sur la réussite éducative ;

10 conventions ont été passées avec différents partenaires associatifs au titre du financement du CUCS ;

Trois conventions ont été passées dans le cadre des objectifs de sécurité ;

Trois conventions ont été passées dans le cadre des objectifs services publics ;

Deux conventions, enfin, ont été passées dans le cadre des objectifs d'intégration.

Afin de boucler le dispositif conventionnel, il est recommandé de viser, dans chacune de ces conventions, l'objectif précis du CUCS auquel elle se rapporte.

14. Les zones cibles du CUCS sont les trois quartiers difficiles « Grand ensemble », « centre-ville » et « résidence Lucien Noël ». Conformément à la circulaire précitée du 24 mai 2006, une concertation doit être menée avec les principales parties prenantes, pour classer les cibles par niveau de priorité : très prioritaire / prioritaire / priorité de moindre intensité, tel que précisé par une autre circulaire, du 15 septembre 2006. De ce classement, obligatoire, dépend l'arbitrage pour les financements.
15. Selon l'article 1^{er} de la loi précitée du 1^{er} août 2003, le principe de base de la politique de la ville est de « *réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires* », c'est-à-dire d'agir sur les quartiers difficiles pour les rapprocher des quartiers ordinaires. La chambre relève que trois des objectifs du CUCS ciblent l'ensemble du territoire communal : les objectifs n° 1 (CLSPD), n° 18 et 19 (réussite éducative). La chambre constate toutefois que pour les deux premiers objectifs cités, l'extension de la zone cible est motivée ; ainsi, pour l'objectif n° 18, le motif allégué est d'éviter la stigmatisation des publics relevant de la réussite éducative. En outre, l'extension à tout le territoire est prévu par le CUCS (préambule).
16. Pour le programme de rénovation urbaine, la chambre constate les originalités locales du volet urbain de la politique de la ville.

La pérennité du site et son appropriation par les habitants se heurtent à des obstacles majeurs : échec scolaire, communautarisme, manque de repères éducatifs, chômage, enclavement des territoires...

Les principes structurants du projet de rénovation urbaine sont : la modification de l'urbanisme et de l'habitat du Grand ensemble, la requalification des équipements publics, la redynamisation des activités et des centres-villes... Ces principes répondent bien aux problématiques du site : enclavement, emploi, dégradations des copropriétés, pauvreté structurelle de la commune...

Un décalage est observé entre les plannings et les plans de financement initiaux par rapport aux plannings opérationnels et aux coûts réels. Les causes sont connues : maîtrise des copropriétés, problème des relogements.... Des revues de projet ont lieu annuellement.

Le retard opérationnel est notamment dû aux délais des procédures d'expropriation. Selon l'ordonnateur, la commune, malgré toutes ses diligences auprès des pouvoirs publics, n'a pu empêcher un retard de 18 mois qui a généré un surcoût financier de 20 M€ environ pour les deux villes.

La commune constate des difficultés opérationnelles de coordination, malgré les instances de coordination et d'alerte.

Concernant le relogement, la commune regrette de ne pouvoir mobiliser le contingent préfectoral (quoique la situation soit en train de s'améliorer), de n'avoir pas pu obtenir une aide des dispositifs inter-bailleurs et AORIF (Union sociale pour l'habitat d'Ile de France). Enfin, les contraintes de la loi DALO (droit au logement opposable) alourdissent et complexifient le processus de relogement.

Le PRU dépasse le rapport démolitions/reconstructions de un pour un théoriquement imposé par l'ANRU : le projet prévoit, pour la seule commune de Montfermeil, 659 démolitions pour 848 reconstructions. En moyenne, les surfaces des logements neufs sont inférieures à celles des logements démolis.

Selon l'ordonnateur, le seul moyen de parvenir à l'objectif de mixité sociale est d'attirer des locataires salariés en provenance des entreprises proches de la commune, donc d'augmenter la capacité du parc locatif, tout en espérant un désenclavement rapide.

17. Pour la conduite de la politique de la ville, la commune dispose d'un service « politique de la ville » directement rattaché au maire et comprenant une directrice, un élu chargé de la politique de la ville, une chef de projet et une assistante.

Une déléguée du préfet est chargée de la coordination et de l'évaluation des actions co-financées par l'Etat, avec un rôle de relais entre l'Etat et la ville, l'Etat et les associations et l'Etat et les habitants.

Le service « politique de la ville » est en lien avec la plupart des services communaux et notamment les services jeunesse, enfance, sport et culture.

18. Les relations avec les associations présentent les particularités suivantes :

- le règlement des subventions est toujours tardif, le budget étant voté fin mars, et le financement ne pouvant être débloqué qu'après signature de la programmation financière annuelle du CUCS. Les subventions sont versées au plus tôt fin juin, au plus tard en décembre. La commune, qui tient à conserver souplesse et réactivité dans ses relations avec les associations, ne passe pas de convention prévoyant un financement pluriannuel constituant un engagement non réversible.
- il n'y a pas de dossier commun aux différents co-financeurs pour la demande de subvention, chacun ayant son propre modèle (conseil général, conseil régional, préfecture...).
- des conventions ne sont pas systématiquement conclues avec les associations, sauf si la ville a reçu une subvention de la part de l'Etat qu'elle reverse à une association. Cependant, même lorsqu'aucune convention n'est signée, les subventions ne sont octroyées qu'au moment où la ville dispose précisément de l'ensemble des modalités de réalisation des actions.

19. Pour l'évaluation de la politique de la ville, la commune utilise une palette de 38 indicateurs listés dans le CUCS, pages 51 à 53.

Selon l'ordonnateur, le rapport ZUS, élaboré sous la responsabilité de l'ONZUS, et auquel la commune contribue, présente tous les indicateurs prévus au CUCS. La commune dispose ainsi d'une base d'évaluation sérieuse, qu'il convient toutefois de retraiter car les zones cibles du CUCS ne coïncident pas avec les zones ZUS. Toutefois, l'ordonnateur précise que l'Etat n'a pas rendu obligatoire l'évaluation du rapport ZUS pour la période actuelle de prolongation à titre expérimental du CUCS. La chambre rappelle à la commune son obligation contractuelle d'évaluation mentionnée dans le CUCS (point III, D, 1).

20. A défaut d'une véritable évaluation, les actions lourdes de rénovation urbaine du quartier des Bosquets et d'amélioration de l'habitat du centre-ville font l'objet de bilans réguliers permettant un suivi précis de l'état d'avancement des opérations. Un compte rendu annuel à la collectivité (CRAC) décrit les opérations de la concession d'aménagement précitée du 29 juillet 2005 ; un bilan annuel décrit l'opération d'amélioration de l'habitat précitée du 29 septembre 2004.
21. La commune possède des zones de développement économique (ZFU et ZRU). L'entreprise qui s'implante en de telles zones bénéficie d'exonérations de cotisations sociales et de taxes locales. Par sa nature, ce dispositif est hors CUCS. La commune suit l'évolution des embauches, au moyen des statistiques de la direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) du département de la Seine-Saint-Denis.

Cette source constitue un outil satisfaisant d'évaluation du développement économique. Il appartient toutefois à la commune de vérifier et retraiter éventuellement les indicateurs qui ne donnent qu'un nombre d'embauches brutes (et non pas nettes des départs) et ne fournissent pas la répartition des emplois entre les deux communes de la ZFU « Grand ensemble ».

22. Pour le suivi financier de la politique de la ville, la ville a mis en place une comptabilité analytique en 2009, qui n'est pas encore opérationnelle fin 2010.

Des documents financiers actuellement épars et non structurés alimentent cette comptabilité analytique :

- le CRAC de la concession du 29 juillet 2005 (PRU des Bosquets) ;
- le bilan annuel de l'OPAH-RU du 29 septembre 2004 (centre-ville) ;
- le tableau interne intitulé « fonds ville versés aux associations ou dépenses de la ville » (actions CUCS co-financées par l'Etat) ;
- le tableau au même intitulé (autres actions)
- le tableau « coût de l'équipe municipale » (dépenses indirectes de la politique de la ville) ;
- le rapport sur l'utilisation de la DSU-CS et du FSRIF ;
- accessoirement, le compte administratif et le compte de gestion.

L'ordonnateur affirme que le nombre, l'originalité, la complexité des procédures mises en œuvre rendent la consolidation financière très difficile.

23. A propos des opérations de rénovation urbaine pluriannuelles, la chambre recommande un suivi budgétaire en autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP).

ANNEXE
CONTRAT URBAIN DE COHESION SOCIALE
LISTE DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

I - ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE :

A) améliorer la sécurité

- 1) Contrat Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD) [page 18]

B) améliorer le cadre de vie et l'habitat

- 2) Programme de Rénovation Urbaine (PRU) des Bosquets [page 19]
- 3) Charte du relogement des familles des Bosquets [page 22]
- 4) Communiquer sur le PRU des Bosquets [page 24]
- 5) Gestion Urbaine de Proximité (GUP) des Bosquets [page 24]
- 6) Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat – Rénovation Urbaine (OPAH-RU) du centre ville [page 27]
- 7) Développer l'offre de logements en centre ville [page 28]

C) Renforcer les services publics à la population

- 8) Développer les initiatives pour faciliter la vie des habitants (PRU et GUP) [page 28]
- 9) volet « insertion par l'économie » du PRU [page 29]
- 10) Groupe solidarité-emploi [page 30]
- 11) Développer l'offre de transports collectifs [page 30]
- 12) Préserver équipements et services publics [page 30]

II - MOBILITE DES HABITANTS

A) responsabiliser les parents

- 13) responsabiliser les parents [page 32]

B) favoriser la réussite éducative des 3-8 ans et des 16-18 ans

- 14) Ville Vie Vacances (VVV) [page 33]
- 15) Programme de Réussite Educative (PRE) [page 34]
- 16) Contrat Enfants Jeunes (CEJ) [page 35]
- 17) Ecole ouverte [page 36]
- 18) développer des activités pour les 3-8 et 16-18 ans [page 37]
- 19) récompenser les élèves méritants [page 38]

C) développer un sentiment d'appartenance à la société française

- 20) actions de formation linguistique [page 39]
- 21) développer citoyenneté, culture et connaissance des institutions françaises [page 40]
- 22) accueil des étrangers primo arrivants [page 40]
- 23) service civil volontaire [page 41]
- 24) prévention de la délinquance des mineurs et jeunes majeurs [page 42]

D) promouvoir la santé

- 25) Atelier Santé Ville (ASV) [page 44]
- 26) lutte contre les violences faites aux femmes [page 45].