



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/182/11-0421 C

NOISIEL, le 01 JUIN 2011

N° 11-0072 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 Tremblay en France.

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

Il vous appartient de transmettre ce rapport à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, 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 François ASENSI
Maire de Tremblay en France
18 boulevard de l'Hôtel de ville
93290 Tremblay en France

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 aura été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet et au 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 TREMBLAY-EN-FRANCE (93)

EXERCICES 2002 ET SUIVANTS

Tremblay-en-France bénéficie de la proximité de la plateforme aéroportuaire de Roissy-Charles-de-Gaulle, qui lui procure ressources fiscales et emplois.

Malgré des ressources communales satisfaisantes, la situation de la population se caractérise par une paupérisation élevée, qui conduit la commune à des efforts particuliers en matière de réseau de santé, de transports publics, d'équipements communaux et d'accompagnements sociaux, notamment par le réseau associatif, plus particulièrement sportif à l'intention des jeunes.

La situation financière de la commune est satisfaisante et marquée par un endettement résiduel, constitué d'emprunts classiques. Sa capacité d'autofinancement est appréciable et les nombreux équipements construits durant la dernière décennie ne présentent pas de coûts de fonctionnement anormalement élevés sur la durée.

En matière d'eau potable, la chambre a constaté que le dispositif actuel fait cohabiter régie municipale et appartenance à un syndicat intercommunal, avec gestion déléguée. Il aboutit à une différenciation tarifaire selon le réseau de distribution (régie ou syndicat) dont dépend l'utilisateur. Cette situation doit inciter la ville à harmoniser le prix de l'eau, chantier qu'elle pourrait engager dans le cadre de la nouvelle communauté d'agglomération Plaine-de-France, mise en place le 1^{er} janvier 2010.

En matière de ressources humaines, la commune ne met pas en œuvre un dispositif complet de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La commune accorde un nombre important de jours de congés, ce qui aboutit à une durée annuelle de travail inférieure à la durée normale de 1607 heures. La chambre relève par ailleurs que l'absentéisme, qui fait désormais l'objet d'un suivi, reste à un niveau élevé.

La ville dispose d'un important parc de véhicules, dont l'utilisation, même s'il n'a pas été constaté d'abus lors des sondages effectués, est largement perfectible : la commune devrait ainsi systématiser la pratique des ordres de mission, l'usage des carnets de bord et le suivi, notamment par un logiciel spécifique, des approvisionnements en carburant par les cartes accréditatives.

Enfin, le cumul des difficultés sociales d'une partie importante de la population et les limites naturelles des compétences communales sont un facteur favorisant une évolution récente de la délinquance locale, qui, si elle se situe globalement à un niveau relativement faible par rapport aux données départementales, donnent à la ville une image négative par le caractère spectaculaire d'événements de violence urbaine. Sur ce point, la coopération avec la police nationale, ancienne, semble bien organisée. La ville, qui assure directement le financement de plusieurs équipements de la police nationale a, en outre, développé un réseau important de vidéosurveillance, dont un bilan devrait être prochainement établi.

RAPPEL DE LA PROCEDURE

L'examen de la gestion de la commune de Tremblay-en-France a été ouvert par lettre du 27 février 2007, en lien avec l'enquête sur les relations entre collectivités et clubs sportifs professionnels, la commune ayant un club de handball réputé. Cette vérification n'étant pas allée à son terme, la reprise du contrôle a donc été annoncée à l'ordonnateur par courrier du président de la chambre du 18 mai 2009.

Le 6 juillet 2009, le rapporteur a présenté au maire de la commune, M. François ASENSI, les orientations du contrôle de la commune portant, pour les exercices 2002 et suivants, sur la fiabilité des comptes, la situation financière et la gestion de certaines compétences de la commune.

L'entretien préalable s'est tenu, le 4 août 2010, avec le maire et, dans sa séance du 15 octobre 2010, la chambre a décidé de formuler des observations provisoires.

Celles-ci ont été adressées au maire par courrier du 30 novembre 2010. Des extraits de ces observations ont également été adressés à quatre personnes concernées, agents de la commune.

Par lettre du 31 janvier 2011 enregistrée au greffe de la chambre le 1^{er} février, le maire de Tremblay-en-France a fait parvenir ses observations relatives au rapport d'observations provisoires. Les quatre personnes concernées ont également adressé une réponse à la chambre.

Dans sa séance du 5 avril 2011, après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a arrêté les observations définitives ci-après.

PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Tremblay-en-France, qui comptait 35 591 habitants en 2006¹, bénéficie de sa proximité avec l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle. Elle est desservie par l'autoroute A104 et la ligne du RER B (gares du Vert-Galant et Aéroport CDG2).

Les activités économiques sont structurées par la plateforme aéroportuaire : la quasi-totalité de la zone de fret et la cité d'affaires Roissypôle sont implantées sur le territoire communal. Les trois quarts des entreprises de la zone aéroportuaire sont ainsi situées à Tremblay-en-France.

La commune est concernée au premier chef par les projets de développement de la zone sud de l'aéroport, site de 180 hectares de première importance².

La ville se caractérise à la fois par l'abondance des ressources fiscales générées par l'activité du complexe aéroportuaire et par l'existence d'une population défavorisée marquée par la persistance de lourdes difficultés sociales. Une partie du nord de la commune bénéficie aussi du classement en zone franche urbaine (ZFU). Malgré la situation socio-économique

¹ Chiffre INSEE, population légale 2006.

² Territoire de projet de dimension internationale dans le contrat de plan Etat-région 2007-2013 et territoire de rayonnement économique international dans le schéma directeur régional de l'Ile-de-France (SDRIF).

préoccupante du centre-ville, théâtre régulier de dégradations ou de violences urbaines, la ville n'a bénéficié que tardivement d'un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS).

La population a augmenté à un rythme très supérieur (+ 13,4 %) à celui de l'ensemble du département (+ 8,8 %). Fin 2009, 4 464 foyers disposaient d'un revenu inférieur à 11 250 €. Les allocataires du revenu de solidarité (RSA) représentent 2 % du total de la population (4 % avec leurs familles).

Géographiquement, la commune est divisée nettement en trois zones : le nord est occupé par l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, inauguré en 1974 ; le centre est le lieu d'implantation du village originel (le Vieux-Pays »), encore entouré de cultures ; dans le sud, se trouvent le nouveau centre de la commune, avec la zone d'activités, le quartier de la nouvelle mairie et les cités (« Centre-ville », « Bois-Saint-Denis » et « Cottages »), ainsi que la zone pavillonnaire à l'extrême-sud (« Vert-Galant »).

Participant depuis sa création au syndicat intercommunal d'équipement et d'aménagement des pays de France et de l'Aulnoye (SEAPFA³), la commune s'est associée avec Sevrans et Villepinte dans une communauté d'agglomération, créée le 1^{er} janvier 2010.

1. L'EXAMEN DE LA FIABILITE ET DE LA SINCERITE DES COMPTES

1.1 LES PROVISIONS (comptes 14 et 15)

L'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que l'assemblée délibérante doit obligatoirement inscrire des provisions en cas d'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, d'ouverture d'une procédure collective à l'encontre d'un organisme dont la commune détient une part de capital ou dont elle s'est portée garante pour un emprunt ou auquel elle a accordé un prêt ou une avance de trésorerie, et enfin après constat du recouvrement compromis, malgré les diligences du comptable, des restes à recouvrer (ces provisions étant comptabilisées au compte 15).

Depuis 2006, la commune n'a enregistré aucune provision sur les comptes 14 et 15, alors même que la commune détient des créances douteuses, comme en témoigne le compte 411 (ancienneté des restes à recouvrer) d'un total de 86 302, 40 € au 31 décembre 2009.

Certes, la commune a abondé le compte 654 « Pertes sur créances irrécouvrables » pour un montant de 98 320 € en 2010, mais ce compte est un compte de charge qui permet d'apurer les admissions en non-valeur acceptées par le conseil municipal. Son objet est donc bien différent du compte 15, qui, en enregistrant les demandes d'admission en non-valeur formulées par le comptable, couvre le risque d'irrécouvrabilité.

La chambre constate donc que la politique de provisionnement de la commune n'est pas conforme aux prescriptions du CGCT, et demande à la commune de provisionner à hauteur des risques encourus.

³ Le SEAPFA regroupe Aulnay-sous-Bois, Le Blanc-Mesnil, Sevrans, Tremblay et Villepinte.

1.2 LES COMPTES TRANSITOIRES

A la clôture des exercices 2007 et 2009, il apparaît sur les comptes 4713 et 4718, des titres de recettes non émis au 31 décembre de l'exercice concerné.

RECETTES EN ATTENTE D'IMPUTATION AU COMPTE 47

En €	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes à régulariser solde C/47	948 306,18	398012,12	449 046 ,51	1 362 908,55	237 734,07	2 173 581,92
- Dont : C/4713 recettes perçues avant émission	0	0	7 521,00	212 060,10	325 095,82	166 842,88
- Dont : C/4718 autres recettes	927 671,90	397 591,78	439 279, 98	1 148 907,36	298 735,56	1 977 113,48

Source : comptes de gestion

Pour l'exercice 2007, la somme des recettes à régulariser les plus significatives, qui sont celles des comptes 4713 et 4718, s'élève à 1 360 967,46 € et se compose essentiellement de recettes provenant de la caisse d'allocations familiales (CAF), de France Télécom et d'EDF.

Pour l'exercice 2009, ce montant s'élève à 2 143 956,36 €, dont le produit d'une vente datée du 30 décembre 2009, d'une valeur de 1 056 000 €, encaissée avant l'émission du titre de recette correspondant.

Pour ces deux exercices, l'absence d'émission de titres minore le compte de résultat.

La chambre prend note des difficultés rencontrées par la commune dans le traitement et le suivi des recettes à classer ou à régulariser, et l'invite à rechercher des mesures d'organisation permettant d'effectuer les opérations de régularisation dans des délais plus brefs, quel que soit le montant des sommes en jeu.

1.3 SINCERITE DES RESTES A REALISER EN INVESTISSEMENT

La réglementation⁴ souligne que « les résultats à prendre en considération comprennent les restes à réaliser en recettes et en dépenses, c'est-à-dire les recettes certaines qui ne sont pas encore enregistrées en comptabilité et les dépenses engagées non mandatées », position confirmée par la jurisprudence en la matière⁵.

La sincérité des restes à réaliser en investissement peut avoir une incidence sur la couverture du besoin de financement. Les recettes d'investissement sont constituées principalement par des subventions d'équipement. Au cours de la période de contrôle, des prêts sont inscrits régulièrement en recettes d'investissement. Pour l'exercice 2009, il apparaît un montant de cession d'immeubles important.

⁴ Circulaire n° NOR/INT/B/9700228C du 30 décembre 1997, qui définit le contrôle de l'équilibre réel du budget et du compte administratif.

⁵ Exemple : Tribunal administratif de Basse-Terre n° 93/1593 du 1^{er} mars 1994, *M. Thésaurus c/ région Guadeloupe* : les recettes inscrites au compte administratif doivent être « juridiquement certaines au 31 décembre de l'exercice concerné ».

LES EMPRUNTS

Année du CA à laquelle la recette à réaliser est rattachée	Nature	Montant €	Pièces justificatives	Date de réalisation
CA 2009	prêts établissements divers	18 400 000	néant	aucune
CA 2007	prêts établissements divers	20 810 000	néant	aucune
CA 2006	prêts établissements divers	20 810 000	néant	aucune
CA 2005	prêts établissements divers	20 810 000	néant	aucune
CA 2004	prêts établissements divers	20 505 314	néant	aucune

Source: comptes administratifs

HISTORIQUE DES EMPRUNTS REPORTÉS

En €	CA 2003	CA 2004	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009
Emprunts inscrits au BP		2 278 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	0
Cumul		21 305 000	22 305 000	22 305 000	24 305 000	25 305 000	25 305 000
Emprunts reportés	19 027 000	20 505 314	20 810 000	20 810 000	20 810 000	20 810 000	18 400 000
Emprunts annulés		-799 686	-695 314	-1 000 000	-1 000 000	-1 000 000	-2 410 000
Total emprunts annulés	-6 905 000						

Source: direction des finances ville

Pour permettre d'effectuer des reports de travaux sur l'exercice suivant, la commune a inscrit des emprunts en reports dans les comptes administratifs, pour équilibrer le budget. Aucun de ces emprunts n'a été mobilisé au cours des exercices 2005 à 2009, dans la mesure où ces travaux n'ont pas été réalisés.

La commune explique que, ne disposant pas des engagements bancaires justifiant l'inscription d'emprunts dans ses comptes, elle annule lesdits emprunts (et les travaux afférents) puis les réinscrit à nouveau l'année suivante et ce bien qu'elle ne dispose toujours pas des engagements bancaires nécessaires.

La chambre relève que cette pratique porte atteinte au principe d'image fidèle, qui interdit d'inscrire dans les comptes d'autres recettes que celles qui sont certaines.

2. LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE DEPUIS 2002

2.1 LE BUDGET PRINCIPAL

2.1.1 Les produits et les charges de fonctionnement

De 2002 à 2009, les recettes ont connu un accroissement de plus de 24 %.

Sur la même période, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 23,4 % et sont supérieures de 32 % à la moyenne des communes de 20 000 à 50 000 habitants.

La part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement s'accroît à chaque exercice, pour approcher 59 % fin 2009. Les dépenses de personnel par habitant sont supérieures de 27 %, en 2006, à une moyenne de communes comparables. Cet écart s'explique à la fois par un nombre plus élevé d'agents par habitant (+ 18 %) et par des rémunérations plus élevées (voir annexe n° 1).

2.1.2 Les recettes et les dépenses d'investissement

En dépit de fortes variations d'une année sur l'autre, le niveau des dépenses d'équipement par habitant augmente de 35 % sur la période (+ 73 % pour la strate de référence) et se situe bien au-dessus de la moyenne de la strate.

LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT PAR HABITANT

En €	2002	2003	2004	2005	2006*	2007*	2008*	2009	Moyenne 2002-2009
Tremblay-en-France	421	520	565	699	343	698	569	747	570
Strate 20 000-50 000 habitants	253	282	316	352	381	416	437	401	354
Rapport Tremblay-en-France / strate	+66%	+84%	+79%	+98%	-10%	+68%	+30%	+86%	+62%

Source : DGFIP * depuis 2006, population de 34 018 habitants

Le programme pluriannuel d'investissement, initié en 2000, s'est terminé en 2005. La nouvelle programmation pluriannuelle des investissements (PPI), sur 2006-2010, a prévu des opérations importantes d'aménagement urbain en centre-ville. Les dépenses en 2009 ont été particulièrement élevées, en raison de la fin des travaux de la médiathèque (19 % des réalisations), de ceux de voirie et d'assainissement (15 %) et des interventions en centre-ville, tant en matière d'aménagement urbain que d'aide à la construction de logements (36 %).

Il est notable que la commune ait financé ces investissements sans recourir à l'emprunt.

2.1.3 Le financement des équipements urbains

La ville a engagé, à la fin des années 90, d'importantes opérations d'équipement. Les prochains travaux porteront surtout sur l'aménagement urbain. Elle a manifesté le souci de ne pas se doter d'équipements dont les coûts d'investissement et de fonctionnement seraient trop importants.

Il apparaît que la ville suit avec précision le coût de ses équipements, qui paraît modéré et maîtrisé (voir annexe n° 2).

2.1.4 Le taux de rigidité des charges

La commune bénéficie d'une faible rigidité des charges de structure, en raison d'un endettement modéré et de recettes plus dynamiques que les dépenses.

LA RIGIDITE DES CHARGES DE STRUCTURE

Charges de personnel + intérêts de la dette rapportés aux recettes réelles de fonctionnement	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	43%	41%	42%	45%	46%	39%	48%	46%

Source : comptes de gestion

2.1.5 La fiscalité

Grâce à la présence de la plateforme aéroportuaire de Roissy-Charles-de-Gaulle, la commune bénéficie d'un potentiel fiscal qui dépasse le double de la moyenne de sa strate.

Les taux appliqués par la commune ont peu augmenté sur la période (+ 3,5 %) ; la seule augmentation notable est celle de la taxe professionnelle (+ 11,5 %). Les taux communaux sont globalement proches de ceux de la moyenne de la strate.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal reste stable sur la période.

COEFFICIENT DE MOBILISATION DU POTENTIEL FISCAL (2002-2009)

En k€⁶	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produit fiscal	55 011	49 278	49 801	50 642	52 701	54 064	55 922	59 874
Potentiel fiscal	67 524	68 167	68 848	69 686	72 548	73 904	74 080	74 080
Mobilisation	81%	72%	72%	73%	73%	73%	75%	81%

Source : DGFIP et comptes de gestion

La fiscalité représentant plus des deux tiers des produits de fonctionnement, la chambre appelle l'attention de la commune sur la question de la taxe professionnelle qui, à elle seule, assure 33 % de ces ressources, soit plus de la moitié des recettes fiscales (42 % pour la strate). Le produit fiscal par habitant a diminué (- 2,9 %), sous l'effet de la baisse des recettes de taxe professionnelle (- 19,8 %), en évolution inverse de la strate (+ 26,2 %). La commune est donc fortement dépendante de la taxe professionnelle, dont le rendement est en baisse.

De surcroît, dans la perspective de la suppression de cette taxe, la commune a établi en 2009 des simulations, qui laissent prévoir une perte de recettes de l'ordre d'1 M€⁷ par an de 2010 à 2014. De nouvelles estimations, établies au début de 2010, indiquent une perte de ressources à partir de 2011 de 7,1 M€, normalement couverte par une dotation budgétaire et le Fonds national de garantie individuelle de ressources. La ville considère néanmoins que 15 % de ses ressources devraient disparaître.

⁶ K€ : milliers d'euros

⁷ M€ : millions d'euros

La chambre constate cependant que, faute d'une information suffisamment précise, la commune ne connaît pas les conséquences exactes de la réforme de la taxe professionnelle sur l'exercice 2011.

2.1.6 L'état de la dette

Sur la période, l'encours de la dette financière, constitué presque totalement d'emprunts bancaires, a diminué de 67 % et est peu élevé (7,1 M€ fin 2009). Les annuités par habitant sur la même période, bien inférieures à la moyenne (- 13 % en 2002 et - 49 % en 2009), ont elles aussi baissé, deux fois plus fortement que la moyenne de la strate de référence.

L'encours de la dette est constitué principalement d'emprunts classiques, dont l'essentiel est à taux variable (près de 55 % à la fin 2009). Les emprunts à taux fixe représentent le reste de l'encours.

2.1.7 L'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute se situe bien au-dessus du seuil critique d'au moins 5 % des dépenses de fonctionnement (28,4 % en 2008). Sur l'ensemble de la période, la CAF brute est très supérieure aux intérêts de la dette.

Par habitant, la CAF, tant brute que nette, se situe à un niveau très supérieur à la moyenne de la strate départementale.

COMPARAISON AVEC LA STRATE DES CAF BRUTE ET NETTE

CAF par habitant en €		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CAF brute	Tremblay	551	620	701	521	517	592	576	647
	Strate	166	189	193	188	210	188	194	192
	Ratio Tremblay / strate	+232%	+228%	+232%	+177%	+146%	+215%	+197%	+237%
CAF nette	Tremblay	425	497	577	406	412	493	492	589
	Strate	21	39	68	64	103	78	86	103

Source : DGFIP

Le niveau d'autofinancement de la commune est donc satisfaisant. L'épargne brute dégagée représente plus du quart des dépenses réelles de fonctionnement et le niveau de l'épargne nette est élevé.

2.1.8 Une capacité de désendettement très suffisante

La capacité de désendettement (ratio de la dette sur la capacité d'autofinancement) se situe à un niveau élevé, inférieur à un an depuis 2004, très loin du seuil critique de 15 ans : 0,4 ans en 2008 (6,4 ans en 1995, 1,6 an en 2002). Le ratio de la dette sur les recettes de fonctionnement, déjà très peu élevé, n'a cessé de s'améliorer depuis 2002, ce qui indique un niveau d'endettement à la fois sain et atypique par rapport aux communes comparables.

2.1.9 Le financement du réseau municipal de santé

La commune est très sous-dotée en médecins de ville⁸, ne comptant en effet que 16 médecins généralistes libéraux (un pour 12 000 habitants au centre-ville). La ville s'est donc engagée dans le développement d'un réseau de santé important. Le centre municipal de santé Dolto, créé en 1988, a été groupé, en centre-ville, en 2006, avec le centre dentaire, créé en 2002.

Les deux centres de santé déploient une importante activité, avec 17 840 actes pour 4 801 patients différents en 2008. Les Tremblaysiens représentaient, en 2008, 73 % de la fréquentation (53 % en 2004).

La ville couvre le déficit par des subventions annuelles :

FINANCEMENT DES CENTRES DE SANTE

En €	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses de fonctionnement	<i>22 998</i>	<i>97 387</i>	<i>168 250</i>	<i>174 341</i>	<i>150 118</i>
Dépenses de personnel	<i>511 648</i>	<i>811 336</i>	<i>967 227</i>	<i>1 073 281</i>	<i>1 077 035</i>
TOTAL DEPENSES	<i>534 646</i>	<i>908 723</i>	<i>1 135 477</i>	<i>1 247 622</i>	<i>1 227 153</i>
TOTAL RECETTES	<i>456 514</i>	<i>355 911</i>	<i>410 638</i>	<i>578 818</i>	<i>577 322</i>
Subvention d'équilibre versée par la commune	<i>78 132</i>	<i>552 812</i>	<i>724 839</i>	<i>668 804</i>	<i>649 831</i>
Part de la subvention dans le total des recettes	15%	60%	64%	54%	53%

Source : données communales, et calculs corrigés de la chambre régionale des comptes (en italiques).

La chambre relève que la ville prend en charge une part significative des dépenses des centres de santé. Or, il est raisonnable de penser que ces coûts seraient diminués si l'offre de médecine libérale était plus importante sur le territoire de la commune. Cette carence de l'offre médicale aboutit donc à une charge significative pour le budget communal.

La chambre constate cependant que la participation de la ville diminue depuis 2007.

2.1.10 Le soutien aux transports publics

En raison d'un territoire communal vaste et d'une desserte peu satisfaisante de la plateforme aéroportuaire, et de son bassin de 80 000 emplois, la ville complète l'offre du syndicat des transports d'Île-de-France par le réseau T'Bus (pour un financement de 466 000 € par an), compense le déficit des autres lignes, comme la 619 où les conducteurs ont subi plusieurs attaques (24 000 € par an) et développe, pour faciliter l'accès aux emplois liés à l'aéroport, le système de bus à la demande Allobus (financé à hauteur de 166 000 € par an).

2.2 LE BUDGET ANNEXE DE L'EAU

En Seine-Saint-Denis, la plupart des communes ont transféré leur compétence pour la distribution de l'eau potable au syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF), créé en 1923, qui délègue ses missions à Véolia dans le cadre d'un contrat de régie intéressée. Seules les communes de Tremblay-en-France, de Villepinte et du Blanc-Mesnil gèrent leur eau potable

⁸ Liste de l'agence régionale de l'hospitalisation d'Île-de-France / mission régionale de santé de la région Île-de-France, établie à partir de la circulaire N DHOS/DSS/DREES/CNAMTS/130 du 14 avril 2008.

en dehors du SEDIF⁹. Tremblay-en-France assure même une partie de son approvisionnement directement par des forages situés sur son territoire.

2.2.1 Une gestion assurée par deux entités selon le quartier

Les particularismes historiques de la commune ont conduit à une organisation complexe.

En effet, au moment de son rapide essor démographique et de la construction de l'aéroport, qui a abouti à la destruction du forage alimentant le Vieux-Pays, la commune a dû pallier l'insuffisance de la production du forage subsistant, au débit trop faible pour satisfaire ses besoins en forte augmentation. Ce forage n'alimente ainsi plus que les Cottages et le Bois-Saint-Denis, dans le cadre de l'ancienne régie communale. Le reste du territoire est alimenté par un syndicat intercommunal pour l'alimentation en eau potable (SIAEP)¹⁰, ce dernier ayant délégué ses activités à Véolia qui s'alimente à l'usine d'Annet-sur-Marne. Compte tenu de la particularité géographique du Vieux-Pays, la régie gère toujours ce quartier, mais l'approvisionne *via* l'aéroport par l'achat d'eau à Véolia. La commune est donc alimentée par trois réseaux.

2.2.2 La tarification différenciée de l'eau potable

La régie établit un prix de vente de l'eau (ou prix brut) unique à l'intention de ses abonnés, sans distinction du mode d'alimentation en eau du quartier concerné : Vieux-Pays (eau produite par l'usine de Annet-sur-Marne) ou Cottages et Bois-Saint-Denis (eau obtenue par forage).

La chambre constate qu'un abonné au SIAEP paie le mètre cube d'eau 1,3 % plus cher qu'un abonné à la régie, sur la base d'une consommation mensuelle de 120 m³. Il la paie 3,3 % plus cher hors abonnement (voir annexe n° 3).

Le principe d'égalité implique que tout individu placé dans une même situation à l'égard d'un même service public soit traité selon les mêmes règles. La jurisprudence administrative n'admet des différences de traitement entre les usagers que s'il existe entre eux une différence de situation objective en rapport avec l'objet du service¹¹.

Or, la situation de la commune de Tremblay-en-France ne permet pas de considérer que des abonnés puissent être traités différemment : le territoire de la commune apparaît homogène géographiquement, sans zone présentant un relief particulier ou isolée, nécessitant la mise en œuvre de travaux coûteux ou de moyens matériels exorbitants, et sans zone occupée seulement une partie de l'année, comme une zone balnéaire.

⁹ La plateforme aéroportuaire de Roissy-Charles-de-Gaulle s'approvisionne directement auprès de Véolia.

¹⁰ Qui regroupe Annet-sur-Marne, Claye-Souilly, Compans et Mitry-Mory.

¹¹ Conseil d'Etat, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*. Dans un autre arrêt, le Conseil d'Etat a admis qu'une tarification différenciée ne méconnaît pas le principe d'égalité quand elle est justifiée par le coût de l'extension du réseau de distribution de l'eau à la partie de la commune concernée et par les conditions de son exploitation, pour répondre à des besoins liés à sa vocation principalement touristique (Conseil d'Etat, 26 juillet 1996, *Association Narbonne Liberté 89*).

L'ordonnateur affirme que l'écart tarifaire trouve sa justification dans l'existence de deux modes de gestion différents, qui place les usagers dans des situations objectivement différentes.

La chambre considère que l'argument de l'ordonnateur ne justifie pas la différence tarifaire entre les habitants de la commune. En effet, il n'y a à proprement parler qu'un service de l'eau à Tremblay, au sens de l'autorité organisatrice garante du principe d'égalité devant le service public. Une commune ne peut organiser qu'un seul service public pour une même prestation, sauf les quelques dérogations, dûment limitées, admises par le juge administratif, à différencier du mode de gestion, qui lui est double à Tremblay : régie et délégation de service public. La circonstance que les habitants de la commune aient recours à deux organismes de gestion distincts ne constitue donc pas une différence objective des usagers par rapport au service de nature à justifier une différence de tarifs.

La chambre recommande donc à la commune :

- d'harmoniser progressivement le prix global de l'eau entre régie et syndicat, afin d'arriver à une égalité de tarif en 2016, année de la fin du contrat d'affermage conclu, en 2004, entre le SIAEP (le délégant) et la Société française de distribution d'eau (le délégataire) ;
- d'accompagner cette harmonisation d'une remise en perspective des rôles de la régie et du syndicat, de façon à améliorer leur coordination, voire à remettre en cause la mixité du dispositif.

Il serait très utile que la commune, ou toute autre structure dans le cadre de la nouvelle intercommunalité, puisse se constituer en véritable autorité organisatrice, déterminant une politique tarifaire cohérente et compréhensible. L'uniformisation des missions serait l'occasion d'établir également un unique règlement de service. A ce propos, la chambre prend acte de la remarque de l'ordonnateur, qui envisage la possibilité de repenser l'ensemble de l'organisation en 2016, « si les élus des villes adhérentes le décident », mais souligne la faiblesse de cet engagement.

Un préalable à l'harmonisation tarifaire est d'améliorer significativement la connaissance des éléments constitutifs du prix de l'eau. La commune doit ainsi mettre à plat le mode de calcul de ce prix, identifier précisément ses besoins d'investissement et améliorer la transparence du mode de fixation des prix.

3. LES ASSOCIATIONS

3.1 LES SUBVENTIONS ACCORDEES AUX ASSOCIATIONS

La commune compte 250 associations dont 54 sportives, toutes ne sollicitant pas l'octroi de subventions. Le service de la vie associative coordonne le partenariat entre la ville et les associations.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS

En k€	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
C/6574	3 512	3 750	4 170	4 959	5 467	4 998	5 206	5 748
Ratio subventions/charges de fonctionnement de la commune	6%	6,5%	6,8%	7,7%	8,2%	7,6%	7,5%	7,9%

Source : comptes de gestion

Les subventions versées par la commune aux associations représentent une part significative de l'ensemble des charges de fonctionnement (7,9 % en 2009).

Les principales associations subventionnées sont deux associations sportives, l'Association de promotion et d'aide aux activités sportives (APAAS), le Tremblay Football Club, et deux associations culturelles, le Centre culturel Aragon et le Cinéma Jacques Tati.

3.2 LA VILLE ASSURE LE RECENSEMENT DES SOUTIENS AUX ASSOCIATIONS

Sur l'échantillon retenu lors du contrôle, la totalité des subventions financières accordées a fait l'objet des délibérations idoines. La commune a établi avec chacune des associations contrôlées une convention prévoyant explicitement la mise à disposition de locaux, de personnels et de matériels ou d'autres prestations non financières (fluides, impression de documents). La ville présente, en annexe des comptes administratifs, un chiffrage précis des aides indirectes (prestations en nature), pour chaque association bénéficiaire.

La chambre considère cependant que, dans un souci de transparence et de bonne gestion, il convient, pour ce qui concerne l'APAAS, de mentionner dans la convention la mise à disposition gratuite de locaux municipaux, même si ces locaux sont partagés avec d'autres associations.

4. LA GESTION DU PERSONNEL

4.1 LA GESTION DES EFFECTIFS

4.1.1 L'effectif global et la répartition des emplois

L'effectif des agents communaux est passé de 889 agents à 992 entre 2002 et 2008, soit une progression de 12 %. Cet effectif est constitué pour 95 % d'agents titulaires et pour 5 % d'agents non titulaires en 2008, ce qui est très inférieur à la moyenne régionale de 30 %.

Le différentiel entre emplois budgétaires et emplois pourvus est assez faible, le taux d'occupation des emplois étant d'environ 90% sur la période de contrôle.

4.1.2 La répartition et la structure des effectifs

Le personnel titulaire compte 940 agents en 2008 se répartissant en catégorie A (10 %), B (15 %) et C (75 %).

L'effectif du personnel non titulaire atteint 52 personnes en 2008, en baisse de 20 % depuis 2002. Seul le secteur social enregistre une légère augmentation sur la période.

4.2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.2.1 L'absence de gestion à terme des effectifs, des emplois et des compétences

La commune a établi, jusqu'en juillet 2008, des tableaux de bord relatifs aux effectifs et à la masse salariale. Ils ne sont plus tenus depuis le départ du contrôleur de gestion. Seule la masse salariale reste suivie par la direction des finances.

La commune n'a donc pas mis en place un dispositif complet, et pérenne, de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), faute de personnel compétent. Elle se limite à utiliser des outils statistiques, notamment sur les recrutements et la formation professionnelle (logiciel « inser-formation »). Un plan annuel de formation est établi depuis plusieurs années.

La commune utilise aussi les données recueillies lors des évaluations et des notations, sans que cela aboutisse pour autant à une ébauche de bilan des compétences techniques, ni à l'utilisation des outils de gestion des ressources humaines.

La ville a néanmoins identifié, en fin de période de contrôle, des référents ressources humaines dans les services, et entrepris de faire traduire le programme municipal par chaque direction dans un document « projets d'actions », utilisé comme une feuille de route en matière de gestion des ressources humaines.

La chambre relève qu'un avant-projet de grille des emplois a été réalisé en 2010, et qu'un audit sur la masse salariale est en cours.

4.2.2 La situation administrative des agents contractuels de catégorie A

Trois anomalies sont relevées parmi ces dossiers.

La situation de M. C., agent contractuel,

La chambre constate que M. C. semble bénéficier irrégulièrement d'un déroulement de carrière, et travailler, tout aussi irrégulièrement, comme membre du cabinet.

Sur le déroulement de carrière

M. C. a été recruté par la commune en 1997, par contrat de trois ans, comme chargé de l'initiative locale pour l'emploi (indice brut 487, indice majoré 416).

Il a été ensuite recruté comme non-titulaire, par contrat de trois ans, en qualité de coordonnateur RMI (du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2002). Le sous-préfet du Raincy a demandé des explications sur ce recrutement, les missions du poste pouvant être confiées à des rédacteurs ou attachés territoriaux. La commune a répondu qu'il ne s'agissait pas de métiers relevant de la filière administrative, mais de missions nouvelles relevant du suivi et de l'insertion des bénéficiaires du RMI.

Par arrêté du 3 avril 2002, M. C. a été recruté en tant qu'attaché territorial non titulaire, du 1^{er} avril 2002 au 31 mai 2002 (vacance d'emploi du 22 février 2002), prolongé tous les ans jusqu'au 31 mai 2005.

Puis, par arrêté du 22 avril 2002, il a été recruté comme chargé de mission pour l'observatoire vie sociale et citoyenneté à compter du 1^{er} juin 2002 pour trois ans (vacance d'emploi du 22 février 2002). La déclaration de vacance d'emploi porte le même numéro et la même date que ci-dessus, pour le recrutement d'attaché. M. C. serait donc attaché non titulaire chargé de mission pour l'observatoire vie sociale et citoyenneté.

Par arrêté du 21 mai 2004, l'emploi de M. C. a été prolongé en qualité d'attaché territorial non titulaire, du 1^{er} juin 2004 au 31 mai 2005 (6^e échelon, indice brut 542, indice majoré 460).

Une délibération du 19 mai 2005 a ensuite créé le poste de chargé de mission sur la stratégie et l'élaboration de l'intercommunalité à venir, à compter du 1^{er} juin 2005, pour une durée de trois ans. Par contrat de travail du 1^{er} juin 2005, M. C. a été recruté en qualité de chargé de mission sur ce poste, à compter du 1^{er} juin 2005, pour une durée de trois ans. Il semble que ce poste ait été créé à son intention. De plus, la délibération a été modifiée, le 17 mai 2008, pour rectifier rétroactivement la teneur du poste créé et en faire un « emploi de chargé de suivi des thématiques liées au développement et à l'aménagement du territoire dans la perspective d'une création à moyen terme d'un établissement public de coopération intercommunale ». Une telle requalification de poste n'est guère possible.

Par contrat de travail du 16 février 2009, l'emploi de M. C. a été reconduit, en qualité de chargé du suivi des thématiques liées au développement et à l'aménagement du territoire dans la perspective d'une création à moyen terme d'un établissement public de coopération intercommunale. Si l'on compare les missions décrites dans les deux contrats de 2005 et 2009, il apparaît qu'elles sont identiques mot pour mot. Sauf qu'en 2005, M. C. était placé au 8^{ème} échelon (indice brut 625, indice majoré 523), tandis qu'en 2009, il passe au 10^{ème} échelon, (indice brut 703, indice majoré 584).

En conséquence, la chambre constate que M. C. a bénéficié d'un déroulement de carrière, dérogeant ainsi à la réglementation applicable aux non titulaires. La circonstance que M. C. a rempli des missions différentes n'est pas de nature à justifier le déroulement de carrière dont il a bénéficié.

De surcroît, la chambre relève que ce déroulement de carrière est plus favorable que celui dont aurait bénéficié un agent titulaire. En effet, depuis le moment où il a été nommé attaché non titulaire en 2002 jusqu'en 2009, M. C. est passé du 6^{ème} échelon au 10^{ème} en sept ans, alors qu'un attaché titulaire mettrait au minimum, neuf ans pour y parvenir.

Sur la présomption d'un emploi illégal au cabinet

La commune ne peut disposer que de deux postes de cabinet. Actuellement, M. C. est chargé de mission, et son bureau est situé au sein du cabinet du maire. Sa situation doit être clarifiée, car elle présente toutes les apparences d'un troisième emploi au cabinet du maire, non prévu par la réglementation.

La chambre prend acte de la décision de l'ordonnateur de modifier l'organigramme pour clarifier la position de l'agent.

La situation de M. M, directeur de la communication

La réglementation prévoit que le délai entre la création du poste et la décision de recrutement doit être mis à profit pour recevoir des candidatures, convoquer des candidats à des entretiens, procéder auxdits entretiens. Le juge administratif examine *in concreto* que ce délai présente un caractère raisonnable.

Après avoir été chargé de mission contractuel, M. M. a été recruté comme directeur de la communication à compter du 16 mai 2003, alors que le poste a été créé par délibération du 15 mai 2003.

La chambre constate donc que le recrutement, qui est presque concomitant à la création du poste, n'a pu respecter les principes de publicité et de mise en concurrence.

La situation de Mme G., chargée de mission

Mme G. a occupé les fonctions de collaborateur de cabinet depuis 1992, de directeur de cabinet depuis 1999, puis de nouveau de collaborateur depuis 2001.

En 2004, Mme G. a été recrutée comme attachée territoriale non titulaire. Le sous-préfet ayant formulé des remarques sur ce recrutement, la commune avait répondu que Mme G. était la candidate la mieux adaptée, compte tenu de son expérience professionnelle, de sa connaissance de la collectivité, et des caractéristiques du poste qui est centré sur la coopération décentralisée et les questions internationales. Un contrat à durée indéterminée a été conclu le 1^{er} janvier 2006, concernant un emploi de chargé de mission « *pour assurer le suivi sur la coopération décentralisée et les questions internationales au conseil municipal* ».

Cependant, Mme G. apparaît toujours, dans les fichiers informatisés, comme affectée au sein du cabinet du maire, sans précisions sur ses fonctions. La commune a expliqué que Mme G. assure, à temps partiel (75 %), le traitement des questions internationales.

La chambre prend acte de la décision de l'ordonnateur de modifier les fichiers de la commune, afin que Mme G. n'apparaisse plus comme étant affectée au sein du cabinet.

4.3 L'EVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL ET LES REMUNERATIONS

4.3.1 Des dépenses de personnel élevées

Les charges de personnel ont augmenté, de 2004 à 2008, de 25 %. Elles sont beaucoup plus élevées à Tremblay-en-France que pour l'ensemble de la strate.

Par habitant, les charges de personnel se sont accrues de 16 % de 2004 à 2008.

ÉVOLUTION DES CHARGES DE PERSONNEL PAR AGENT ET PAR HABITANT

	2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2004-2008
Charges de personnel en k€ *	32 795	34 728	36 765	38 128	41 153	25%
Moyenne par agent k€	36	37	39	38	41	14%
Moyenne de la strate par habitant en k€	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	33%
Moyenne commune par habitant en €	0,9	1	1	1,1	1,2	33%
Ecart strate	50%	43%	43%	57%	50%	

Source : comptes de gestion, comptes administratifs, fiches DGFIP

* comptabilité publique : 621+633+64

La chambre constate que l'évolution a été identique à celle observée en moyenne dans toutes les communes.

4.4 LE TEMPS DE TRAVAIL

Le régime du temps de travail est organisé par un contrat de solidarité conclu le 3 mai 1982 entre la ville et l'Etat, qui prévoit la réduction de la durée hebdomadaire de travail (fixée à 35 heures à compter du 1^{er} mai 1983), mais ne fait pas référence à une durée annuelle du temps de travail.

Il existe également un guide des procédures intitulé « *congés et autorisations d'absences* », non daté, qui est en cours de refonte. La nouvelle version devait être présentée en comité technique paritaire en 2010. Il y est inscrit que la durée hebdomadaire de travail est de 35 heures et s'apprécie « *au regard de l'organisation des services* », sur deux semaines, quels que soient les jours de travail (du lundi au dimanche inclus) ». Il n'y a toujours pas de référence à une durée annuelle de travail.

La ville indique que le temps de travail est recensé dans chaque service, en l'absence de tout système de comptabilisation automatique au niveau centralisé de la direction des ressources humaines

En matière de congés annuels, il est octroyé au personnel 28 jours ouvrés, ainsi que trois jours mobiles et cinq heures mobiles annuelles. Le cumul des trois jours au-delà des 25 jours annuels, des trois jours pour fractionnement et des trois journées et cinq heures mobiles, correspond à 68 heures de congé, et aboutit à une durée annuelle de 1 539 heures, pour une durée normale de 1 607 heures fixée par le législateur.

En conséquence, la chambre relève l'absence de comptabilisation automatique du temps de travail et le défaut de suivi centralisé du temps travaillé, et prend acte que la commune a « *ouvert un chantier* » sur le suivi du temps de travail et la recherche d'outil de gestion automatisé approprié.

La chambre relève également une durée annuelle du temps de travail qui est inférieure à 1 607 heures, compte tenu des journées supplémentaires de congé accordées au personnel. Cette faible durée annuelle du temps de travail est de nature à augmenter les charges de personnel.

La chambre prend note toutefois que la commune va mener une étude pour « *trouver les moyens de revenir à une durée annuelle de 1 607 heures* ».

En ce qui concerne les heures supplémentaires, les fichiers numériques transmis par la commune ne font pas mention de bénéficiaires de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS). Or, l'examen d'un échantillon de bulletins de salaires montre que des heures supplémentaires ont bien été payées. D'autre part, les bilans sociaux recensent des heures supplémentaires payées. La commune confirme que les heures supplémentaires n'ont pas été intégrées aux fichiers transmis.

La chambre constate donc l'existence d'heures supplémentaires qui sont rémunérées de façon irrégulière en l'absence de comptabilisation automatique. Elle relève également des lacunes dans l'information disponible sur la pratique des heures supplémentaires et recommande à la commune de mettre en accord ses documents avec sa pratique réelle.

4.5 LA POLITIQUE DE FORMATION

Plusieurs plans de formation sont évoqués dans les procès-verbaux des comités techniques paritaires, mais ils n'ont pas été formalisés.

La chambre prend acte des récents efforts de la commune pour formaliser un plan pluriannuel de formation (2011-2013) et finaliser un bilan de formation pour l'année 2009.

4.6 L'ABSENTEISME

La commune a étudié l'absentéisme¹² des agents titulaires, qui est stable pour la période 2004-2008, à un niveau relativement élevé.

ABSENTEISME DES AGENTS TITULAIRES

Absentéisme	2004	2005	2006	2007	2008
Taux¹³	9,89%	10,65%	10,51%	9,47%	9,48%
Coût journalier (€)	86,36	88,47	92,45	93,54	96,29
Coût absentéisme (milliers €)	2 460	2 776	2 844	2 655	2 732

Source : données communales

Sur la base de ces constats, la commune a souhaité mener une réflexion sur l'absentéisme du personnel, en particulier pour maladie ordinaire et accident de service, considéré comme un absentéisme « compressible » et retenu six axes d'action : une contre-visite systématique ou inopinée, la couverture ou non par un assureur des risques statutaires liés à la maladie, l'action sur le régime indemnitaire des agents en congé de maladie ; le développement des actions de prévention, les mesures d'accompagnement de l'agent arrêté sur une longue période, en vue de favoriser son retour dans le service et la gestion des ressources humaines dans les différents services.

La chambre prend note de la mise en place récente d'un suivi de l'absentéisme pour la totalité de l'effectif.

4.7 LE RECRUTEMENT DES COLLABORATEURS DE CABINET

L'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 indique que l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter ses collaborateurs et mettre fin à leurs fonctions. Cette liberté est conditionnée au vote par l'assemblée délibérante de la commune d'une délibération portant inscription des crédits budgétaires correspondant à ces recrutements.

¹³ Taux d'absentéisme : nombre de journées calendaires d'arrêt de travail/nombre fonctionnaires rémunérés x 365 jours.

Il est procédé au recrutement du collaborateur de cabinet par un arrêté qui doit préciser les modalités de rémunération, le champ des missions et les conditions matérielles d'exercice de celles-ci.

La chambre note que les fonctions d'un des membres du cabinet, qui n'étaient pas explicitement définies dans l'arrêté du 16 novembre 2007, vont être détaillées par un arrêté modificatif en cours de rédaction.

4.8 LES LOGEMENTS DE FONCTION

Une délibération du 26 juin 2000 établit la liste des logements de fonction concédés au personnel communal : elle indique, pour chaque logement, l'emploi y donnant droit et précise s'il s'agit de nécessité absolue ou utilité de service. Ce document a été complété par la suite par sept délibérations, dont la dernière datant de décembre 2009. Une liste des agents bénéficiant d'une concession de logement, mise à jour en mars 2010, a été transmise par la commune. Cette liste fait état de 22 logements attribués par nécessité absolue de service, et cinq logements concédés par utilité de service.

La chambre a relevé des anomalies dans les dossiers de logement. En effet :

- l'analyse de la liste fournie, ainsi que des autres documents transmis, fait apparaître l'absence d'arrêtés pour deux agents ;
- la commune annonçait quatre logements vacants dont deux pouvant être attribués pour utilité de service. Il semble plutôt qu'il s'agisse de quatre logements vacants pouvant être concédés par nécessité absolue de service ;
- trois logements, sis rue Brossolette et boulevard de l'Hôtel-de-ville, ainsi que le centre de vacances à Abriès, sont désaffectés ou n'existent plus.

La chambre prend acte de la régularisation en cours de la situation des deux agents concernés, ainsi que de l'actualisation prochaine de la liste des logements.

5. LES ACHATS PUBLICS

5.1 L'ORGANISATION DE LA FONCTION ACHAT

La procédure d'achat est mise en œuvre par deux services en fonction de la nature de l'achat :

- d'un côté, le service des marchés publics au sein des services techniques, composé d'un bureau des marchés publics et d'un service de comptabilité ;
- de l'autre, pour les fournitures et services courants, le service « achats / marchés publics ».

Cette organisation, si elle n'est pas irrégulière, paraît peu efficace, dans la mesure où l'exécutif de la commune ne dispose pas d'une vision globalisée sur les achats.

5.2 LES MARCHES ATTRIBUES

L'ensemble des marchés analysés respecte la réglementation en vigueur au niveau tant de l'attribution que de l'exécution.

La chambre note toutefois que le coût final de la construction de la piscine du centre de loisirs de Fontenil a été supérieur de 23 % au coût estimé des travaux. Cette sous-estimation trouve son origine dans la mauvaise prise en compte des réalités du tissu économique local, et témoigne de l'organisation perfectible de la fonction achat.

La réponse de l'ordonnateur, qui impute le dépassement à « *l'absence d'activité économique et d'entreprises compétentes dans le domaine du marché concerné dans une région particulièrement difficile d'accès* », illustre le déficit d'organisation de la fonction achat, dans la mesure où la prise en compte des réalités économiques locales fait partie des missions confiées à la fonction achat.

5.3 LE SUIVI DE L'EXECUTION DES MARCHES

Le suivi de l'exécution devrait apparaître dans les dossiers examinés avec des accusés de réception de travaux, avec d'éventuelles réserves, et des attestations de service fait.

Mais, les dossiers contrôlés ne contiennent pas de documents indiquant la réalité d'un contrôle de la bonne réalisation des prestations en cours de marché.

De surcroît, chaque service assure en fait lui-même le suivi de l'exécution des marchés le concernant, sans procéder à une remontée d'informations, au moins formelle, vers la direction générale.

L'absence de traçabilité étant de nature à rendre possibles de nombreuses dérives, la chambre a demandé à la ville d'élaborer un modèle de fiche technique pour un suivi plus précis et plus transparent de l'exécution des marchés par les services concernés. La chambre constate que cette fiche a été élaborée et qu'elle est satisfaisante.

6. L'UTILISATION DU PARC AUTOMOBILE ET LA CONSOMMATION DE CARBURANTS

6.1 LA PRISE EN CHARGE TOTALE DE L'UTILISATION PAR LA POLICE NATIONALE D'UN VEHICULE COMMUNAL

La police nationale bénéficie de la mise à disposition à titre gracieux d'un véhicule municipal. La ville en assure l'achat, l'entretien, et prend même en charge la consommation du carburant. Les véhicules sont achetés neufs par la ville pour être prêtés directement à la police nationale. Le coût de leur amortissement est entièrement supporté par la ville. Lorsqu'un véhicule devient hors d'usage, la ville procède rapidement à son remplacement. La chambre souligne l'originalité de cette situation.

6.2 LES INSUFFISANCES DU CONTROLE DE L'UTILISATION DES VEHICULES

La gestion de l'utilisation du parc automobile est particulièrement déficiente et n'offre aucune garantie sérieuse contre de possibles abus ou détournements d'usage.

Ainsi, les utilisations des véhicules ne sont gérées par aucun logiciel ; les utilisations ne sont pas répertoriées et contrôlées ; aucun véhicule n'est doté d'un carnet de bord¹⁴, mentionnant précisément les déplacements effectués (utilisateur, kilométrage, date), la seule trace d'utilisation consistant en l'enregistrement manuel du kilométrage effectué par le garage municipal, lors des visites d'entretien ou des réparations ; les utilisations de véhicule se font généralement sans ordre de mission, alors même que cette situation peut devenir problématique pour la commune, en cas de mise en jeu de la responsabilité civile à l'occasion de dommages causés lors d'un accident à l'agent ou à des tiers.

La ville indique élaborer actuellement un règlement intérieur relatif à l'utilisation de véhicules de service et envisage de généraliser l'usage des carnets de bord.

Il apparaît donc que le mode de gestion du parc automobile est perfectible.

La chambre rappelle que tout déplacement en véhicule de service doit être formellement autorisé par un ordre de mission. Elle rappelle aussi que pour l'ensemble des véhicules, en l'absence de carnet de bord, de registre d'utilisation et d'ordres de mission, la ville est dans l'impossibilité de s'assurer de la conformité de leur usage, qui doit être cantonné aux déplacements découlant des nécessités de service, à l'exclusion de toute utilisation à des fins personnelles.

La chambre, qui relève la mise en place progressive des carnets de bord, recommande que la ville rationalise en profondeur la gestion de son parc automobile et qu'elle se conforme rapidement aux bonnes pratiques en la matière.

6.3 LES CARBURANTS : UN SUIVI PERFECTIBLE DE L'UTILISATION DES CARTES ACCREDITIVES

Chaque carte associée à un véhicule de service est limitative quant au type de carburant et est dotée d'un code secret, ce qui, selon la commune, est suffisant pour éviter les fraudes.

La consommation fait seulement l'objet d'un contrôle mensuel par le chef de service, qui procède par comparaison avec la consommation habituelle du véhicule. Ceci ne permet donc pas de détecter des fraudes anciennes et continues.

Le fournisseur joint à ses factures le relevé mensuel des approvisionnements de carburants et de péages autoroutiers, carte par carte, avec indication de la nature et de la quantité du carburant à chaque utilisation, datée et géographiquement localisée.

La commune n'a pas établi par note de service ou par délibération les règles d'utilisation des cartes accréditives de carburant. Elle n'est donc pas en mesure de contrôler rigoureusement le bon usage des cartes par leurs divers utilisateurs, autrement que par la simple lecture des relevés mensuels de consommation, suivis sommairement à l'aide d'un tableur, et des relevés du fournisseur où ne sont indiqués ni les noms des utilisateurs ni les véhicules concernés.

Pour autant, les contrôles effectués sur la totalité des relevés d'utilisation des cartes accréditives de l'année 2008 n'ont pas fait ressortir d'anomalie.

¹⁴ Carnet de bord type selon la circulaire du 14 octobre 1991, par exemple.

Le système actuel présentant des risques de dysfonctionnement, la chambre recommande à la commune d'améliorer les modalités et l'effectivité de son contrôle sur les dépenses générées par les cartes accréditatives de carburant. L'utilisation d'un logiciel spécifique permettant de suivre le kilométrage ou les variations de consommation, l'instauration de plafonds par véhicule ou par service, seraient utiles à cette fin.

7. LA SECURITE PUBLIQUE AU TREMBLAY

Le commissariat de Villepinte est territorialement compétent pour la commune de Tremblay. La ville a un taux de criminalité de 51,4 ‰ en 2009, qui est proche de la moyenne nationale (49,4 ‰), et bien inférieur à la moyenne départementale de 88,4 ‰. L'évolution de la délinquance sur le territoire communal en fin de période est particulière : si le nombre d'infractions a augmenté de 2004 à 2006 de 12,2 %, cette progression a été très forte en 2005-2006 (+ 8,90 %), et, surtout, les vols avec violence augmentent très fortement (+ 34,3 % en 2004-2005). Les zones les plus affectées sont le centre-ville, particulièrement les abords de l'hôtel de ville (+ 68 % de vols avec violence de 2004 à 2006) et les transports urbains.

Les phénomènes de violence sont très concentrés géographiquement (centre-ville, Bois Saint-Denis) et connaissent des variations conjoncturelles brutales. Le nombre d'incidents dans les transports urbains, principalement des jets de projectiles, la ligne de transport n° 619 étant la plus exposée, est aussi le plus élevé dans le département, juste après Villepinte. Par ailleurs, le trafic de stupéfiants semble s'étendre depuis peu et devient plus visible. Ce dernier phénomène correspond à une extension du territoire touché par la délinquance qui renforce le sentiment d'insécurité des habitants des immeubles concernés (immeubles BHV, Bullant, Chastillon et Paix).

La ville souffre ainsi d'un fort décalage entre la réalité statistique de la délinquance et sa perception collective, induite par le caractère spectaculaire, et médiatisé, d'actes de grande violence (caillassages, destructions de transports collectifs, incendies de véhicules, trafics désormais visibles de stupéfiants).

La ville chiffre les coûts annuels des violences (dégradations, incendies) à 1,2 M€ en 2003 et 1,6 M€ en 2004, dont les trois quarts correspondent à des coûts de fonctionnement (personnel de sécurité, gardiennage) et le reste à des investissements (alarmes, pose de grillages).

La commune a une expérience de la délinquance urbaine et a mis en place de longue date divers dispositifs de prévention. Dès 1987, la ville a créé trois postes de gardes urbains, ensuite devenus agents du service de sécurité urbaine, de prévention et de tranquillité publique. Cet effectif a été porté à cinq agents en 1989.

Actuellement, les principaux efforts engagés par la commune concernent le centre-ville (violences urbaines souvent du fait de mineurs) et les affrontements entre bandes du Tremblay et de Villepinte. La commune engage des effectifs d'agents communaux ou des structures de quartier, met l'accent sur l'accès des jeunes à de nombreuses activités sportives encadrées pour amortir les effets de la paupérisation des quartiers, même si la commune tend à constater que cette politique, ancienne, semble avoir atteint désormais ses limites, en raison d'importants freins culturels et sociaux.

Un CLSPD (conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance) a été mis en place le 25 janvier 2007, en même temps qu'a été poursuivi le développement de la police municipale (délégation politique à la sécurité). Ce nouveau dispositif a été l'occasion de revoir la cohérence des partenariats locaux, notamment en vue de la mise en œuvre du nouveau contrat local de sécurité.

Une convention de coordination entre police municipale et police nationale a été mise en place en 2006, qui prévoit une réunion trimestrielle de la CPS (coordination prévention sécurité), dont le rôle est d'élaborer les missions conjointes entre les deux polices. La convention définit le rôle de la police municipale et l'équipement¹⁵ dont elle peut disposer et prévoit un rapport mensuel sur les activités de celle-ci.

Depuis la suppression du dispositif des 11 gardes urbains¹⁶ en 2005, la commune dispose d'une police municipale constituée de 13 agents, répartis en deux brigades, assistés de trois agents de surveillance de la voirie publique (ASVP), quatre opérateurs de vidéoprotection, 21 agents de sécurité des écoles, trois gardiens du parc du Château-Bleu et deux médiateurs. Le dispositif est renforcé par des rondes nocturnes, de 22h à 7 h du matin, assurées par une société sous-traitante (qui emploie deux maîtres-chiens), la police municipale n'étant opérationnelle que de 7h30 à 21h. La commune dispose de deux véhicules et de quatre VTT.

La ville a pris en charge le financement d'investissement pour le compte de la police nationale. Dès 1986, elle a financé l'achat de matériel informatique. Elle a construit les locaux de gendarmerie en 1997 (coût de 2,3 M€), occupés par un moyen annuel de 153 k€ (baux de sept ans, le dernier datant de 2007). Outre le véhicule C3 Citroën, la ville a donné à la police nationale six bicyclettes. Le poste de police du centre-ville, loué par la commune pour 13,6 k€ par an, est mis gracieusement à la disposition de la police nationale depuis 1996. La ville avait aussi construit en 2003, pour 265 k€, le local destiné à la police urbaine de proximité, qui n'a jamais été occupé.

Afin d'optimiser les dispositifs, la ville a fait établir un diagnostic par le cabinet Althing. Le diagnostic local de sécurité de 2007 est en cours de mise à jour. Le rapport intermédiaire conclut notamment que la gestion de la sécurité urbaine doit prendre en compte le fait que l'attribution des logements « reste la clef de voûte du système » et qu'il « conviendrait de repenser la gestion du peuplement », sur laquelle la commune n'a pourtant guère de prise.

Dans ce contexte, la politique de sécurité a été réorganisée en 2008, avec le nouveau programme municipal qui a notamment structuré la division tranquillité publique, sécurité urbaine et prévention, prévu le développement de la vidéosurveillance, la mise en place d'un logiciel de cartographie de la délinquance et la création de stages d'accès à la citoyenneté.

Les réunions avec la police nationale sont désormais bimensuelles.

La vidéosurveillance est étendue progressivement : elle a d'abord concerné les équipements municipaux, puis les principales voies (axes commerçants majeurs) et, dernièrement, plusieurs lieux sensibles (certains arrêts d'autobus). Elle compte 152 caméras (pour l'essentiel, affectées à la surveillance interne et externe des bâtiments municipaux), dont 20 sur la voie publique. Dans ce cadre, la ville s'est conformée aux préconisations orales de la

¹⁵ Bombe lacrymogène et bâton de police à poignée latérale (Tonfa).

¹⁶ Dont quatre agents de quartiers, deux agents de prévention urbaine, quatre gardes équestres.

préfecture, confirmées lors de plusieurs réunions (réunions des 26 mai 2009, 12 octobre 2009 et 19 mai 2010).

Les agents affectés à la visualisation des images sont tous agents techniques municipaux, déclarés en préfecture. Le développement de la vidéosurveillance, qui compte une vingtaine de caméras fin 2009, tend à compenser les difficultés des policiers municipaux « à intervenir sereinement dans le centre-ville »¹⁷, ce d'autant que la plupart des incidents sérieux échappent à leurs compétences. Parallèlement, la ville a constitué un service prévention/sécurité pour mettre en œuvre le contrat local de sécurité. Elle accélère aussi le programme de résidentialisation des immeubles d'habitation (clôtures, codes d'accès).

Le système de vidéosurveillance utilise le réseau de fibre optique. Il n'a pas été fourni de bilan de l'efficacité de la vidéosurveillance, mais la ville prévoyait d'en établir un avant la fin 2010. Les projets d'actions des services 2008-2014 comportent celui de « rendre opérationnelle la vidéo-protection », en structurant les services par un règlement intérieur et la rédaction d'un guide de procédures. La ville n'a pas encore effectué de retour d'expérience de l'extension de la vidéosurveillance, dont l'impact n'a pas été mesuré. Celui-ci devrait l'être une fois la totalité du réseau de caméras installée (équipement en cours des rues Pasteur, Barbusse et du cours de la République).

La ville procéderait, courant 2010, à l'audit de son service de police municipale et envisagerait d'établir une comptabilité analytique permettant de connaître le coût réel de sa politique de sécurité publique.

¹⁷ Document intermédiaire du diagnostic local de sécurité du cabinet Althing, juin 2010, page 24.

Annexe n°1

LES CHARGES DE PERSONNEL PAR AGENT PAR RAPPORT AUX COMMUNES COMPARABLES (CHARGES/EFFECTIF)

Commune		2002	2003	2004	2005	2006*	2007*	Évolution 2002-2007
Tremblay-en-France	effectif	889	882	901	951	950	992	+11,6%
	charges de personnel k€	30 748	30 930	32 795	34 728	36 765	38 128	+24,0%
	charges par agent €	34 587	35 068	36 398	36 517	38 700	38 435	+11,1%
Le Blanc-Mesnil	effectif	1 098	1 139	1 127	1 168	1 188	1 183	+7,7%
	charges de personnel k€	36 031	36 223	37 764	38 031	38 816	41 232	+14,4%
	charges par agent €	32 815	31 802	33 508	32 560	32 673	34 854	+6,2%
Bobigny	effectif	1 050	1 056	1 140	1 173	1 148	ND	ND
	charges de personnel k€	37 157	37 416	39 486	41422	43 501	45 599	+22,7%
	charges par agent €	35 387	35 432	34 637	35 313	37 893	ND	ND
Bondy	effectif	ND	896	1 194	1 199	1 210	1 233	ND
	charges de personnel k€	26 543	26 635	28 886	29 813	31 594	33 357	+25,6%
	charges par agent €	ND	29 726	24 192	24 865	26 110	27 053	ND
Sevran	Effectif	1 065	1 070	1 072	1 133	1 166	1 168	+9,6%
	charges de personnel k€	27 127	28 115	29 352	30 673	31 739	33 342	+22,9%
	charges par agent €	25 471	26 275	27 380	27 072	27 220	28 546	+12,1%
Charges par agent (moyenne des communes) €		ND	30 498	28 691	29 075	30 316	ND	

Source : DGFIP ; * nouvelles populations prises en compte à partir de 2006, dont changement de strate démographique.

Annexe n°2

ESTIMATION DES COÛTS ANNUELS DE FONCTIONNEMENT DES ÉQUIPEMENTS MUNICIPAUX (K€)

Équipement	Fluides	Entretien municipal	Frais de personnel municipal	Coûts globaux
Piscine Auguste-Delaune	283	150	424	857
Gymnase Guimier	102	72	354	528
Palais des Sports	104	116	240	460
Maison des Sports	24	11	0	35
Dojo	17	1	62	80
Centre de vacances Le Fontenil	ND	ND	ND	ND
Cinéma Jacques-Tati	35	46	68	149
Gymnase Jacquart	16	1	71	88
Équipement Jeunesse (ex cuisine)	33	109	202	344
Médiathèque Boris-Vian	45	167	733	945
Tir à l'arc	ND	ND	ND	ND
Poste de police (inutilisé)	0	0	0	0
Centre de loisirs Eugène-Varlin	34	6	240	280
Conservatoire Odéon	48	34	943	1 025
Maison de quartier et des associations du Vieux-Pays	16	21	115	152
Parc du Château-Bleu	1	ND	106	107
Cité artisanale du Vieux-Pays	ND	ND	ND	ND
Tennis Raymond-Baldehyrou	2	5	96	123
Coûts totaux	760	739	3 654	5 153

Annexe n°3

FACTURE DESTINÉE A UN ABONNÉ RÉGIE 2008 BASE 120 M³ AVEC TVA 5,50% (€)

Détail	P U HT	PU TTC
Abonnement (2 abonnements semestriels)	45,2650	47,7500
Prix de l'eau brute	0,9053	0,9551
Surtaxe communale	0,0760	0,0760
Assainissement communal	0,5280	0,5280
Assainissement départemental	0,4400	0,4642
Assainissement interdépartemental	0,6508	0,6866
Pollution	0,3684	0,3886
Taxe prélèvement	0,0750	0,0791
Modernisation réseau	0,2770	0,2922
Prix par m³ hors abonnement	3,3205	3,4698
Prix total par m³ pour une consommation de 120 m³	3,6980	3,8680

FACTURE DESTINÉE A UN ABONNÉ SIAEP 2008 BASE 120 M³ AVEC TVA 5,50% (€)

Détail	P U HT	PU TTC
Abonnement	38,1200	40,2166
Prix de l'eau brute	1,0609	1,1193
Part syndicale (pas de TVA)	0,0534	0,0534
Préservation des ressources en eau	0,0496	0,0524
Assainissement communal (pas de TVA)	0,5280	0,5280
Assainissement départemental	0,4400	0,4642
Assainissement interdépartemental	0,6508	0,6866
Pollution	0,3684	0,3887
Modernisation réseau	0,2770	0,2923
Prix par m³ hors abonnement	3,4280	3,5849
Prix total par m³ pour une consommation de 120 m³	3,7460	3,9200